

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER

PARLEMENT EUROPÉEN
DOCUMENTS DE SÉANCE

1965-1966

5 MAI 1965

ÉDITION DE LANGUE FRANÇAISE

DOCUMENT 43

Rapport

fait au nom de

la commission juridique

sur

la primauté du droit communautaire sur le droit
des États membres

Rapporteur : M. F. Dehousse

En sa réunion du 21 décembre 1964, la commission juridique a décidé d'examiner le problème de la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres.

Le 7 janvier 1965, le bureau du Parlement européen a autorisé la commission juridique à élaborer un rapport en la matière.

Lors de sa réunion du 21 janvier 1965, la commission juridique a désigné M. Dehousse comme rapporteur.

La commission juridique a examiné le problème de la primauté du droit communautaire au cours de ses réunions du 18 février, du 15 mars et du 26 avril 1965.

Le rapport de M. Dehousse et la proposition de résolution qui y fait suite ont été adoptés, à l'unanimité, par la commission juridique lors de sa réunion du 26 avril 1965.

Etai^{ent} présents au moment du vote : MM. Weinkamm, président, Drouot L'Hermine, vice-président, Dehousse, rapporteur, De Bosio, Estève, Ferrari, Janssens, Poher, Radoux et Vanrullen (suppléant M. Carcassonne).

Sommaire

	Pages		Pages
Introduction	1	CHAPITRE II : Constitutions des Etats membres	9
CHAPITRE I : La Doctrine	2	a) République fédérale d'Allemagne	9
A — Le droit international classique et le droit communautaire	2	b) Italie	10
B — Exposé de quelques thèses doctrinales sur les rapports entre le droit communautaire et le droit national	4	c) France	11
C — Principaux aspects du problème	6	d) Belgique	12
		e) Luxembourg	12
		f) Pays-Bas	12
		CHAPITRE III : Les principaux litiges judiciaires	14
		Proposition de résolution	23
		Annexe	25

RAPPORT

sur la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres

Rapporteur : M. Fernand Dehousse

Monsieur le Président,

INTRODUCTION

1. Il est à nouveau beaucoup question, depuis la récente décision concernant la fusion des exécutifs, de la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen.

Il apparaît de plus en plus, en effet, que le système actuel, où ce qui a été « perdu » par les Parlements nationaux n'a pas été « acquis » par le Parlement européen, est un système indéfendable au point de vue démocratique. L'intérêt bien compris des Etats membres, de son côté, exige de plus en plus la mise en place d'un contrôle au fur et à mesure que la gestion communautaire prend de l'extension et ce contrôle ne peut désormais être qu'europpéen.

2. En attendant que cette évolution se concrétise, le Parlement européen continue évidemment à remplir le rôle qui est devenu traditionnellement le sien, celui d'interprète et, bien souvent aussi, d'éveilleur de l'opinion publique européenne. A ce titre, il n'a pas seulement le droit, mais le devoir d'attirer l'attention de cette dernière sur les dangers qui lui paraissent, à un moment donné, menacer l'existence ou l'efficacité des Communautés.

3. C'est dans cette perspective que votre commission s'est préoccupée de la position respective du droit communautaire et du droit national dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Elle y a été amenée à la suite de l'apparition de décisions judiciaires nationales qui, de façon plus ou moins ouverte, sont de nature à mettre en cause l'application des dispositions communautaires lorsqu'il y a incompatibilité entre celles-ci et le droit interne.

Votre commission est d'avis que les Communautés se trouvent là devant une orientation qui, si elle devait s'amplifier, minerait profondément leur action et pourrait aller jusqu'à leur enlever leur raison d'être.

4. Il est clair, en effet, que les Communautés ne peuvent atteindre les objectifs des traités si les instruments juridiques à leur disposition sont privés de force exécutoire ou si les Etats membres sont, tout au moins, en situation de n'en pas tenir compte. L'ordre juridique européen risquerait alors de se décomposer en une série d'ordres partiels, autonomes et divergents par leur contenu.

5. Il serait pareillement inquiétant que la constitutionnalité des traités instituant les Communautés fût mise en doute par la doctrine ou par la jurisprudence. L'ordre juridique communautaire serait sérieusement perturbé et des conséquences néfastes ne manqueraient pas d'en résulter.

6. Votre commission est pleinement consciente qu'il n'appartient ni au Parlement européen ni à aucune autre autorité d'exercer une pression quelconque sur les organes juridictionnels des Etats membres. Ceux-ci doivent garder toute leur indépendance de jugement. Elle considère cependant que le Parlement n'est pas tenu pour autant de garder le silence. Il est, lui aussi, un organe indépendant voué à une certaine mission.

Le but de ce rapport est dès lors de lancer un « cri d'alarme » pour rendre l'opinion publique plus attentive à l'existence d'un ordre juridique communautaire que chaque Etat membre s'est engagé à respecter. Il est aussi d'apporter aux autorités nationales responsables des éléments d'information de nature à mieux garantir le développement harmonieux des Communautés dans le respect des droits et des devoirs de celles-ci comme de chacun des partenaires.

7. Au point de vue juridique, le présent rapport fait spécialement état :

a) Des théories dominantes en doctrine sur les relations entre droit communautaire et droit interne ;

- b) Des dispositions des Constitutions des Etats membres en ce qui concerne l'application des traités internationaux dans l'ordre juridique interne ;
- c) Des principaux conflits entre le droit national et le droit communautaire qui ont été portés devant les juridictions nationales et la Cour de justice des Communautés.

8. Soulignons que les appréhensions de la commission juridique sont aussi celles du président de la Commission de la C.E.E., M. le professeur Hallstein, qui a déclaré, le 18 juin 1964, devant le Parlement européen ⁽¹⁾ :

« ... Les actes juridiques des institutions de la Communauté ne doivent être appréciés, analysés quant à leur validité et interprétés qu'au regard du droit communautaire. Leur assimilation à des actes juridiques relevant des systèmes juridiques nationaux recèle le danger de malentendus et de conclusions erronées. C'est ainsi qu'il est manifestement aberrant de considérer les règlements des institutions de la Communauté comme une législation dérivée, instaurée en vertu d'une délégation du législateur proprement dit...

La réglementation du droit communautaire prévaut, quel que soit le niveau des deux ordres en conflit ; et, de plus, le droit communautaire ne déroge pas seulement au droit national antérieur, mais déploie aussi un effet dirimant contre tout droit national postérieur. Les deux règles concernant les conflits de compétence font partie du patrimoine assuré des formes juridiques appliquées dans des cas comparables. Sans elles, la priorité du droit communautaire resterait une civilité n'engageant à rien ; en réalité, les pays membres pourraient en disposer à leur guise...

La prééminence dont il est question ici ne peut trouver qu'une solution unifiée, valable pour toute la Communauté. Toute tentative de régler la question de prééminence selon les particularités des pays membres, leurs dispositions constitutionnelles et la structure de l'Etat contredit le caractère unificateur du regroupement européen et donc les bases de notre Communauté... »

9. Votre commission reprend entièrement à son compte l'opinion du président Hallstein. Elle a constaté, en effet, que les organes administratifs et judiciaires nationaux suivent encore souvent les voies traditionnelles et n'appliquent le droit communautaire qu'avec une certaine hésitation.

Ce phénomène est dû surtout au fait que les dispositions des traités européens et des règlements communautaires sont encore insuffisamment connues. La plupart du temps, les organes intéressés n'ont pas encore pris conscience de l'importance fondamentale du droit communautaire et de son influence profonde sur l'ordre juridique actuel, par suite d'un manque d'information dont ils ne sont pas toujours responsables.

CHAPITRE I

La doctrine

A — *Le droit international classique et le droit communautaire*

10. La ratification, par les Etats membres, des traités instituant les trois Communautés européennes et l'élaboration de leurs textes d'application ont soulevé le problème fondamental de la coexistence, dans les Etats membres, de deux ordres juridiques d'origine différente : le droit communautaire et le droit interne. Ce problème se pose parce que coexistence signifie naturellement possibilité de conflit. Et s'il y a un conflit, la solution qui est apportée au problème n'a pas seulement une importance sur le plan de la science juridique. Elle en a aussi sur le plan politique. Il n'est pas nécessaire d'indiquer à nouveau ici que la façon dont le droit communautaire est interprété et appliqué par les instances nationales compétentes conditionne, en fait, l'évolution et l'avenir de la construction européenne.

La science juridique et, en particulier, la doctrine occupent dans ce cadre une place déterminante dans la mesure où elles contribuent à définir et à clarifier une situation politique. C'est ce qu'a souligné devant votre commission, le 18 février 1965, le représentant du Service juridique des Communautés. C'est également l'opinion de votre rapporteur.

11. Le problème des rapports de deux ordres juridiques d'origine différente n'est pas nouveau. Il s'est posé pour le droit des gens et le droit interne depuis l'époque (fin du XIX^e siècle) où l'objet des traités a coïncidé de plus en plus avec celui des lois.

C'est pourquoi il est utile de rappeler les deux thèses doctrinales essentielles en la matière.

La première de ces thèses est dite dualiste parce que ses représentants les plus éminents, tels que Triepel ou Anzilotti, ont soutenu que le droit international et le droit interne for-

(1) Voir Parlement européen — *Débats* n° 72 — Session 1964 — 1965 — séance du 18 juin 1964.

maient deux ordres juridiques parallèles, ayant des sources, une nature et un domaine d'application différents. Pour les dualistes, le droit international et le droit interne constituent deux systèmes de normes indépendants. Ils entendent par là que les normes de chacun d'eux n'ont force obligatoire que dans l'ordre dont elles font partie, qu'elles valent parallèlement les unes aux autres, sans exercer d'influence sur leur force obligatoire respective. Ce parallélisme dériverait soit d'une opposition absolue entre le droit des gens et le droit interne du point de vue de leurs sources, de leurs sujets et de leur validité, soit de la distinction entre la règle fondamentale du droit des gens *pacta sunt servanda* et la règle fondamentale du droit interne qui est l'obéissance aux commandements de l'Etat. Toutefois, quelle que soit la justification du parallélisme des deux ordres, les dualistes admettent toujours que le droit international peut imposer des obligations à l'Etat et limiter sa puissance. Mais le droit international ne serait jamais une source de droit interne. Ce qui s'applique dans l'ordre interne ne serait jamais la norme du droit des gens que l'Etat est internationalement obligé d'appliquer, mais les mesures qu'il est tenu d'édicter aux fins de cette application. Ces actes auraient pour effet, en opérant réception de la norme internationale dans l'ordre interne, de la « transformer » en une norme nouvelle qui est la norme même de droit interne dans laquelle elle se trouve incorporée (1).

Un reproche que l'on peut adresser à cette argumentation est d'accorder une importance excessive à de simples différences d'organisation ou de forme. Les sources du droit international et du droit interne sont sans doute formellement différentes, mais matériellement, la loi interne et le traité international ont une origine identique.

A la théorie dualiste, s'oppose la théorie moniste défendue par Kelsen et l'école autrichienne du droit des gens ainsi que par d'autres juristes éminents comme Duguit, Scelle ou Verdross. La théorie moniste est fondée surtout sur des considérations d'ordre logique. Pour elle, le droit international et le droit interne ne peuvent avoir d'autres rapports que ceux de deux systèmes de normes. Mais toutes les normes de droit forment une pyramide qui traduit une hiérarchie établie entre elles. Ceci admis, il faut définir la place qu'occupent dans cette hiérarchie les normes du droit international et c'est ici qu'intervient la conception de la primauté du droit des gens dans la construction unitaire de l'ordre juridique universel.

Le fondement de cette conception peut être trouvé dans la Communauté internationale. L'existence de celle-ci est un fait dont les Etats doivent tenir compte dans leurs relations réciproques. La règle *pacta sunt servanda* est donc, avant tout, une règle d'utilité sociale qui traduit une conscience juridique collective, intégrée dans l'ordre juridique positif.

12. Mais, si la primauté du droit international sur le droit interne découle du fait essentiel de la réalité de la Communauté internationale, peut-on placer sur le même plan et pour la même raison d'utilité sociale, le droit des Communautés européennes ? En d'autres termes, existe-t-il entre le droit communautaire et le droit international classique des similitudes qui permettent un classement identique dans la hiérarchie des normes ?

Devant votre commission, le représentant du Service juridique des Communautés a soutenu la thèse de la spécificité du droit communautaire.

Jusqu'à présent, certains tribunaux ont considéré le conflit entre le droit communautaire et le droit national comme un conflit entre le droit international classique et le droit interne. Les juges se sont référés à la Constitution nationale et aux moyens qu'elle leur donnait pour résoudre les incompatibilités entre les traités internationaux et la loi. Mais il risque d'en résulter des inconvénients d'ordre pratique, car les traités internationaux étant introduits dans le droit interne par une loi ordinaire, on pourrait en déduire qu'en vertu de l'adage *lex posterior derogat priori*, toute loi postérieure à cette loi ordinaire l'emporterait sur celle-ci. D'autre part, si l'on admettait que le droit communautaire n'est pas différent du droit international classique, on s'exposerait à une absence d'uniformité dans l'application, ce qui serait particulièrement grave pour les Communautés. En effet, comme nous le verrons au chapitre suivant, certaines Constitutions comportent des dispositions sur lesquelles on peut s'appuyer pour affirmer la primauté du droit communautaire, alors que dans d'autres, de telles dispositions font défaut. Vouloir résoudre le problème des conflits droit communautaire/droit national, par les mêmes moyens que les conflits traités internationaux/droit national n'est donc pas une solution sans défaut.

Il est d'ailleurs plus exact et, pour tout dire, plus scientifique de rechercher la justification d'une solution dans les caractéristiques mêmes du droit communautaire. Le trait dominant de la construction communautaire est que, dans ses objectifs comme dans ses méthodes, elle n'est pas une construction internationale de type classique. Dans l'analyse qu'ils ont à faire du droit communautaire et, par conséquent, des

(1) Parmi de nombreux ouvrages sur ce sujet, voir notamment : L. Delbez : *Les principes généraux du droit international public*. Paris, 1964.
Voir aussi : F. Dehousse : *La ratification des traités*. Essai sur les rapports des traités et du droit interne. Paris, 1935.

rappports entre ce droit et le droit national, les juristes ne devraient pas ignorer la portée de cette structure par opposition au droit international classique. A son origine, il y a une volonté et une finalité politiques, liées à la primauté du droit communautaire et l'on ne peut attendre une solution adéquate que de conceptions permettant de tirer les conséquences de cette originalité pour justifier la primauté.

13. Cette thèse a été soutenue dans une résolution votée par le deuxième colloque international de droit européen, réuni à La Haye en octobre 1963, sous les auspices de la Fédération internationale pour le droit européen. Dans cette résolution, on peut lire :

« Le problème de l'application directe des règles communautaires dans les ordres juridiques internes présente des traits spécifiques qui le différencient du problème de l'application directe des dispositions des traités internationaux de type classique :

- la réglementation communautaire a, sur les relations de droit public et de droit privé des personnes relevant de la juridiction des Etats membres, une incidence beaucoup plus profonde et plus étendue que celle résultant des traités internationaux conclus jusqu'ici ;
- l'application directe des règles communautaires est assurée, non seulement dans l'ordre juridique national et à l'aide de ses organes, mais encore dans l'ordre juridique communautaire, par une action administrative et juridictionnelle dont les effets se déploient dans les ordres juridiques internes ;
- les traités attribuent aux Communautés un pouvoir normatif étendu comportant le choix des solutions à adopter pour la mise en œuvre des principes généraux énoncés par eux. »

14. Votre commission estime cependant que la primauté du droit communautaire n'est suffisamment justifiée, ni par le caractère particulier de la structure juridique que ce droit crée, ni par la volonté et la finalité politiques qui sont à son origine. En effet, à la source de toute norme juridique, qu'elle appartienne au droit international classique, au droit communautaire ou au droit interne, il y a une volonté et une finalité politiques. Baser sur elles la hiérarchie des différentes normes aurait, dès lors, comme conséquence de permettre aux instances chargées de l'interprétation et de l'application d'apprécier, en cas de conflit, la volonté et la finalité respectives.

On voit par là qu'il n'est pas sans importance de considérer le droit communautaire comme un droit de nature particulière, instituant un ordre juridique particulier valant dans le cadre d'une communauté d'Etats, ou, au contraire, de le considérer comme partie intégrante d'un droit international classique élargi.

En faveur de cette dernière conception, on peut invoquer le fait qu'il n'existe pas, entre le droit international classique et le droit communautaire, de différences semblables à celles existant entre droit international et droit interne. Malgré les particularités certaines que l'on peut lui reconnaître, le droit communautaire a, avec le droit international, des traits communs. Les Communautés européennes ont été créées par un acte international de droit classique. Leur base juridique primaire réside dans un traité international. Elles sont sujets de droit international dans leurs rapports avec les Etats tiers et les autres organisations internationales, etc.

Mais si l'on peut accepter sans difficulté que le droit des traités européens appartient bien au droit des gens, la question se pose de savoir quelle est la nature du droit élaboré en application de ces derniers, notamment par les institutions communautaires. On aboutit ainsi à considérer que les deux droits constituent une unité, un droit que l'on peut qualifier de « transnational » (1) si l'on veut le distinguer de l'ensemble du droit des gens. Le droit élaboré par les institutions communautaires est l'application directe du droit des traités et les deux catégories de normes sont ipso facto de nature identique.

Si l'on admet la thèse de l'appartenance du droit communautaire au droit des gens classique, on doit admettre pareillement sa primauté sur le droit interne, fondée, comme celle du droit international classique, sur la notion incontestable de l'utilité sociale.

B — Exposé de quelques thèses doctrinales sur les rapports entre le droit communautaire et le droit national

15. Après cet examen rapide des rapports existant entre le droit international et le droit communautaire et des conséquences qui en résultent en ce qui concerne la hiérarchie des normes communautaires et des normes internes, on trouvera ci-dessous le résumé de quelques thèses doctrinales qui ont trait aux rapports entre le droit communautaire et le droit national.

(1) Cf. Hans-Jürgen Schlochauer : « Das Verhältnis von europäischem zu nationalem Recht », dans *Archiv des Völkerrechts*, n° de juillet 1963.

On doit au professeur allemand Ipsen d'en avoir fourni récemment une brillante synthèse. Dans le cadre des travaux du deuxième colloque de droit européen de la Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht (Bensheim — juillet 1964), le professeur Ipsen a dégagé quatre thèses principales (1).

16. Selon les tenants de la première, les rapports entre le droit communautaire et le droit national seraient fondés sur une conception dualiste plus ou moins orthodoxe. Les Communautés, nées de la conclusion de traités de droit international, imposeraient aux Etats un comportement compatible avec les obligations souscrites en vertu de ces traités. Sur le plan de la Communauté, les Etats seraient responsables les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis des Communautés elles-mêmes, mais, sur le plan interne, il n'y aurait pas primauté automatique du droit communautaire sur le droit national, car les rapports entre ces normes seraient régis uniquement par les règles qui gouvernent, dans chaque Etat, les rapports entre le droit international classique et le droit interne. Or, le droit international ne prenant force dans la sphère interne que par sa « réception » au sein de celle-ci, la loi postérieure dérogerait aux traités instituant les Communautés, en vertu de l'adage *lex posterior derogat priori*. Des divergences se manifesteraient inévitablement entre les Etats membres selon le mode d'insertion du droit international dans leur sphère interne. Il y aurait ainsi une sorte d'assimilation, Etat par Etat, du droit communautaire au droit interne avec, en plus, possibilité de hiérarchies différentes selon que l'assimilation s'opérerait avec l'une ou avec l'autre catégorie des normes internes.

17. La deuxième théorie, d'ordre procédural, se fonde en grande partie sur le sens et la portée de l'article 177 du traité C.E.E. Elle rejoint celle adoptée par la Cour de justice dans l'arrêt Costa/E.N.E.L., rendu le 15 juillet 1964 (2). Elle est basée sur des considérations pragmatiques et a en vue « l'effet utile » des traités.

A la différence des traités internationaux ordinaires, les traités européens et, en l'espèce, le traité C.E.E., ont institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres et qui s'impose à leurs juridictions. En établissant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capa-

cité de représentation internationale et, plus particulièrement, de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont restreint dans des domaines déterminés leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration, dans le droit de chaque pays membre, de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité une mesure unilatérale ultérieure. La force exécutoire du droit communautaire ne pourrait, en effet, varier d'un Etat à l'autre, à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visés à l'article 5 du traité de la C.E.E. Elle ne pourrait non plus provoquer une discrimination interdite par l'article 7 de ce dernier. Les obligations contractées dans le traité ne seraient pas inconditionnelles, mais seulement éventuelles si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires.

Le droit d'agir unilatéralement n'est reconnu aux Etats qu'en vertu de clauses spéciales précises et les demandes de dérogation sont soumises à des procédures d'autorisation qui seraient sans objet si les Etats avaient la possibilité de se soustraire à leurs obligations au moyen d'une simple loi.

La prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 C.E.E., aux termes duquel les règlements ont valeur « obligatoire » et sont « directement applicables dans tout Etat membre ». Cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets.

Il découle de l'ensemble de ces éléments que, issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit niée la base juridique de la Communauté elle-même. Le transfert de droits et d'obligations opéré par les Etats au profit de l'ordre juridique communautaire entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains, contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté. Il y a dès lors lieu de faire application de l'article 177 C.E.E., nonobstant toute loi nationale, quand s'élève une question d'interprétation du droit communautaire.

(1) Cf. *Neue Juristische Wochenschrift*, n° du 20 février et 27 août 1964 ; *Revue du Marché commun*, n° de novembre 1964.

(2) *Recueil de jurisprudence de la Cour*, fascicule n° 5 — Volume X - 1964.

18. Le professeur Ipsen expose ensuite la troisième théorie, la théorie fédéraliste, selon laquelle la question d'une éventuelle hiérarchie entre le droit communautaire et le droit national ne se pose pas. En effet, ces deux catégories de normes ont des domaines différents qui ne se recoupent pas. Il y aurait, d'une part, le domaine des matières désormais régies par le droit communautaire et, d'autre part, celui des matières encore régies par le droit national. Tout conflit serait impossible.

Cette thèse pourrait donner lieu à un débat sur le problème de la nature fédérale des Communautés, mais votre commission n'a pas estimé opportun de s'y engager dans le cadre du présent rapport, malgré l'intérêt que la question comporte.

19. Restent les tenants de la théorie dite pragmatique.

Sans nier l'importance de principe du problème des conflits entre le droit communautaire et le droit national, ceux-ci tentent de la réduire en la limitant à un nombre minimum de cas. Lorsqu'on se trouve dans l'un de ceux-ci, il convient soit d'interpréter le droit national dans un sens communautaire, soit d'appliquer le principe *in dubio pro Communitate*, en créant ainsi une sorte de présomption irréfragable de supériorité du droit communautaire. C'est là une conception fort simpliste du règlement des conflits.

C — Principaux aspects du problème

20. Si votre commission est convaincue, pour les raisons exposées dans la première partie de cette étude, de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des Etats membres, elle s'est efforcée, sans se rallier a priori à l'une des thèses doctrinales qui viennent d'être résumées, de définir comment cette primauté se traduit dans les divers aspects de la structure juridique communautaire.

Compénétration de l'ordre juridique communautaire et de l'ordre juridique national

21. La thèse de la compénétration des normes communautaires et des normes du droit interne est, par définition, aux antipodes de tout dualisme. Elle implique l'insertion directe des dispositions des traités dans l'ordre interne des Etats membres et, par conséquent, leur application directe aux divers sujets de droit sans

qu'il soit besoin d'une disposition ultérieure de réception dans le droit interne (1).

Elle admet que les traités instituant les Communautés, tout en étant une source fondamentale de droit pour celles-ci, font partie en même temps de l'ordre juridique interne des Etats membres. En vertu des lois de ratification, ils ont été en effet insérés dans le système législatif interne au même titre que toute loi nationale.

Il en résulte :

- l'identité absolue de la modification intervenue dans les systèmes législatifs des Etats membres, puisque le même texte a été inséré dans chaque ordre juridique national ;
- l'effet abrogatif à l'égard des normes internes préexistantes si celles-ci sont, en tout ou en partie, incompatibles avec les prescriptions des traités ;
- le pouvoir et le devoir des Etats membres d'adopter les normes d'exécution nécessaires pour l'application des traités, sans qu'il soit besoin d'une intervention des Parlements nationaux.

22. La thèse de la compénétration des deux ordres juridiques s'appuie encore sur la teneur des dispositions des traités et, notamment, sur la portée du transfert de compétences qui les caractérise. En effet, toute application des traités deviendrait impossible si l'exécution des prescriptions établies par les normes communautaires nécessitait l'intervention des organes constitutionnels des Etats membres pour insérer ces prescriptions dans les ordres juridiques nationaux. Abstraction faite du retard dans l'exécution qui s'ensuivrait obligatoirement, la nécessité d'une norme de réception supposerait que les Parlements nationaux puissent porter une appréciation sur l'opportunité de la norme communautaire.

On pourrait certes être tenté de justifier l'intervention des Parlements nationaux en soutenant qu'au moment même où ils ont autorisé la ratification des traités, ils en connaissaient exactement la portée et s'engageaient, ipso facto,

(1) Cette thèse est défendue par Catalano dans le chapitre « Rapports entre les normes communautaires et les ordres juridiques des Etats membres » de son ouvrage *Manuel de droit des Communautés européennes*. Giuffrè, Milan, 1962. Catalano, tout en remarquant que la théorie dualiste est acceptable en ce qui concerne la majeure partie des instruments internationaux, souligne qu'elle ne peut être admise comme règle absolue, en toute hypothèse. Il se réfère à l'ouvrage de Morelli (*Nozioni di diritto internazionale*, CEDAM, Padoue, 1963) qui, tout en acceptant sans réserve la théorie dualiste, fait une distinction entre la ratification, déclaration de volonté par laquelle l'Etat, en tant que sujet de droit international participe à la formation du traité et l'acte de droit interne par lequel s'opère l'adaptation du droit interne, modifié par l'effet du nouveau traité, à l'ordre juridique international.

à adopter les normes ultérieures d'adaptation. En ce sens, ces normes constitueraient simplement le corollaire des normes contenues dans le traité ratifié. L'intervention parlementaire ultérieure serait une conséquence directe d'un engagement déjà pris et les normes internes d'adaptation auraient, par rapport au traité international, une portée analogue à celle des règlements d'application par rapport à la loi.

Cependant, la portée des normes communautaires prévues ⁽¹⁾ par les traités européens apparaît tout à fait différente. Ces normes visent à appliquer les principes, très généraux, établis par les traités, par un choix de moyens et d'interventions qui n'ont pas été limitativement déterminés et qui ont été laissés à l'appréciation discrétionnaire des institutions communautaires auxquelles le pouvoir normatif a été conféré. Dans ces conditions, si l'intervention des Parlements nationaux était nécessaire pour la réception des normes communautaires, on ne pourrait dénier à ces Parlements qualité pour apprécier le choix des moyens les plus adéquats pour l'application des principes contenus dans les traités.

Rejeter la thèse de la compénétration des droits communautaire et interne et de l'insertion directe ou immédiate de l'un dans l'autre, en tant que conséquence obligatoire du transfert de compétences des Etats membres aux Communautés, serait donc méconnaître la portée d'un principe fondamental des traités et reviendrait à empêcher l'exécution de leurs dispositions essentielles.

Modification des systèmes constitutionnels nationaux par les traités

23. Les normes élaborées par les institutions communautaires pour l'application des traités résultent de l'exercice des compétences qui leur ont été données par ceux-ci. En droit, l'insertion immédiate de ces normes est le corollaire d'une modification des systèmes constitutionnels nationaux qui est intervenue par l'effet des traités. En ce sens, on peut considérer l'attribution d'un pouvoir normatif aux institutions communautaires comme une source nouvelle de création normative, complétant les sources prévues par les Constitutions des Etats membres ⁽²⁾.

24. Mutatis mutandis, le même raisonnement doit être fait en ce qui concerne le pouvoir nor-

matif indirect attribué aux trois Communautés. Les recommandations ou directives communautaires forment une source indirecte des mesures nationales que les Etats membres sont tenus de prendre pour s'y conformer.

L'attribution de compétences aux Communautés a déjà opéré un transfert substantiel de pouvoirs des organes internes constitutionnels aux organes communautaires. Ce transfert a une incidence sur les ordres juridiques internes du fait qu'il comporte une subordination des ordres constitutionnels nationaux à l'ordre communautaire.

Non-abrogation des normes des traités par le droit national ultérieur

25. C'est sur la base de concepts analogues qu'il faut résoudre un autre problème, celui de l'incompatibilité éventuelle, avec les prescriptions des traités européens, des normes nouvelles prises dans les pays membres après la ratification de ces traités. On ne peut invoquer ici le principe de l'abrogation implicite. Ce principe est valable vis-à-vis des normes antérieures à la promulgation de la loi de ratification, mais ne peut, par définition, être appliqué en ce qui concerne les normes postérieures.

Prises dans les formes constitutionnelles, ces dernières peuvent-elles avoir, dans l'ordre interne, un effet d'abrogation implicite à l'égard des normes contenues dans les traités et insérées dans l'ordre interne par l'effet des lois de ratification ? En d'autres termes, le principe selon lequel la loi postérieure prévaut, en règle générale, sur la loi antérieure pourrait-il être appliqué tant aux dispositions des traités à l'égard d'une norme antérieure qu'aux normes nouvelles à l'égard des dispositions des trois traités ?

Cette solution est à rejeter, car il est certain qu'en souscrivant aux dispositions fondamentales des articles 86 C.E.C.A., 5 C.E.E. et 192 C.E.E.A. ⁽¹⁾, les Etats membres se sont engagés non seulement à adopter les mesures de caractère général ou particulier nécessaires pour assurer l'exécution des obligations découlant des traités et pour faciliter aux Communautés l'accomplissement de leurs tâches, mais également

(1) Article 86 C.E.C.A. : « Les Etats membres s'engagent à prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations résultant des décisions et recommandations des institutions de la Communauté et à faciliter à celle-ci l'accomplissement de sa mission. »

Article 5 C.E.E. : « Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. » (L'article 192 C.E.E.A. a le même texte que l'article 5 C.E.E.)

(1) Catalano, *op cit.*, p. 103 et suiv.

(2) Catalano soutient cette thèse, de même que Perassi dans son ouvrage *Lezioni di diritto internazionale* (CEDAM, Padoue, 1953).

Perassi estime que la règle contenue dans les traités instituant les Communautés opère comme un « transformateur permanent » des ordres juridiques internes qui sont soit modifiés, soit complétés, par les normes communautaires.

à s'abstenir de toutes mesures risquant de compromettre la réalisation des objectifs des traités. Une portée analogue peut d'ailleurs être reconnue aux dispositions des traités imposant aux Etats membres des obligations qui engagent leur action ou qui opèrent un transfert de compétences au profit des Communautés.

Par conséquent, l'adoption, après la ratification des trois traités, de dispositions contraires aux prescriptions de ces derniers, constituerait un manquement de la part des Etats contractants aux obligations qu'ils ont assumées. Dans ce cas, le système de garanties particulier au mécanisme institutionnel des Communautés entrerait en vigueur. La question pourrait être soumise à la Cour de justice et la décision de la Cour constatant une infraction à cet égard obligerait l'Etat qui a commis le manquement à abroger les nouvelles mesures incompatibles avec les prescriptions des traités.

Non-abrogation des normes communautaires d'application des traités par le droit national ultérieur

26. Il convient de rappeler que ce ne sont pas les seules dispositions des traités instituant les Communautés qui ont un effet normatif sur le territoire de celles-ci. Le même effet normatif appartient également aux normes élaborées par les institutions communautaires. En cas de conflit entre ces normes et celles du droit interne, les premières prévalent sur les secondes. C'est la conséquence, d'une part, du fait que les mesures normatives communautaires résultent de l'exercice du pouvoir transféré par les Etats membres aux Communautés et, d'autre part, du fait qu'aux termes des articles 86 C.E.C.A., 5 C.E.E. et 192 C.E.E.A. précités, les Etats membres se sont également engagés à adopter toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des mesures des institutions communautaires.

Il faut cependant souligner que les dispositions des traités sont applicables d'office et ne peuvent donner lieu qu'à des problèmes d'interprétation, tandis que les mesures normatives des institutions communautaires peuvent être attaquées devant la Cour de justice et annulées par celle-ci. La primauté des mesures normatives des institutions sur les dispositions normatives internes est donc subordonnée à l'absence d'un recours ou à son rejet.

27. Mais, s'agissant des normes internes et de celles prises par les institutions communautaires dans l'exercice de leurs fonctions, il convient

encore de régler la question de leur primauté respective en cas de conflit. Les mesures normatives des Communautés (décisions générales de la Haute Autorité, règlements des Conseils et des Commissions) tiennent, dans le système juridique communautaire, la place de la loi, bien que leur adoption n'obéisse pas encore aux règles classiques de la législation parlementaire. En raison du transfert de compétences, résultat de la création des Communautés, les Etats membres ne peuvent pas légiférer et prendre des mesures d'exécution dans un domaine où les instances communautaires ont reçu une compétence exclusive.

28. Il en résulte que des mesures nationales prises en violation de la compétence normative des Communautés seraient des mesures adoptées par des autorités incompétentes. Certes, cette incompétence pourrait faire l'objet d'une procédure d'infraction (article 169, traité C.E.E.) à la suite de laquelle la Cour de justice pourrait constater le manquement de l'Etat membre en cause. Mais le partage de compétences opéré par les traités perdrait de son sens et, dans la plupart des cas du moins, serait dépourvu de conséquences pratiques si le juge national, placé dans un litige concret devant un conflit entre une norme communautaire et une norme nationale ne pouvait et ne devait pas reconnaître la primauté à la norme communautaire en tenant compte du défaut de compétence de l'autorité nationale. Ce pouvoir de sanctionner la primauté du droit communautaire est d'ailleurs expressément attribué aux juridictions nationales, auxquelles appartient toujours la faculté de trancher le conflit même dans le cadre de la procédure d'interprétation préalable par la Cour de justice des Communautés (article 177, traité C.E.E.).

Les principes qui viennent d'être exposés ont été plusieurs fois consacrés par la Cour de justice, notamment dans son arrêt Costa/E.N.E.L. du 15 juillet 1964 (1).

En ce qui concerne les normes internes adoptées par les Etats membres pour satisfaire aux obligations résultant des traités ou pour se conformer aux recommandations, directives ou décisions des trois Communautés, il existe également un problème de compatibilité avec les autres normes internes. Ce problème doit être résolu à son tour dans le cadre du système de garanties prévu par les traités. Le cas échéant, il appartiendrait donc à la Cour d'apprécier si les normes internes nouvelles constituent ou non une violation des obligations des traités et de statuer en conséquence.

(1) *Supra*, paragraphe 17.

CHAPITRE II

Constitutions des Etats membres

29. Une constatation se dégage, parmi plusieurs autres, de l'exposé qui précède : c'est que le problème de la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres ne peut être tranché différemment selon les cas qui se présentent ou selon les Etats membres en cause. Une solution uniforme obligatoire s'impose dans toute la Communauté.

30. Il paraît dès lors utile d'examiner les bases constitutionnelles des différents pays membres dans le domaine des rapports entre le droit communautaire ou le droit international et le droit interne. Ces rapports ne sont pas réglés d'une manière identique ni même, parfois, d'une manière très claire.

a) République fédérale d'Allemagne

31. L'article 25 de la Loi fondamentale de la république fédérale d'Allemagne est libellé comme suit ⁽¹⁾ :

« Les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral. Elles priment les lois et font naître directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral. »

Le 1^{er} alinéa de l'article 24 de la Loi fondamentale dispose de son côté que :

« La Fédération peut transférer des droits de souveraineté à des institutions internationales par voie législative. »

32. A première vue, ces dispositions paraissent consacrer très nettement le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national allemand. Toutefois, la Loi fondamentale prévoit qu'en cas de conflit, une décision de la Cour constitutionnelle fédérale doit intervenir. C'est ce que déclare l'article 100, alinéa 2 :

« Si, dans un différend, il y a doute sur le point de savoir si une règle du droit international fait partie intégrante du droit constitutionnel fédéral et si elle crée immédiatement des droits et des obligations pour les individus, la juridiction saisie devra renvoyer la décision à la Cour constitutionnelle fédérale. »

(1) Les textes constitutionnels antérieurs à 1951 cités ci-après, sont extraits de l'ouvrage *Les Constitutions européennes*, par Boris Mirkine-Guetzvitich, Paris, 1951. Les textes postérieurs à 1951 ont été traduits par les services du secrétariat du Parlement européen.

33. On s'est demandé si des traités internationaux, tels que les traités de Paris et de Rome, sont des règles « générales » du droit international public et si la Constitution assure, par un contrôle juridictionnel, la primauté sur le droit interne des règles établies par un traité international.

Comme on le verra au chapitre III, les tribunaux allemands ont, jusqu'à présent, donné des réponses divergentes ⁽¹⁾.

34. Certaines juridictions allemandes ont exprimé des doutes quant à la primauté du droit communautaire en se basant sur divers articles de la Constitution :

l'article 80, alinéa 1 :

« Le gouvernement fédéral, un ministre fédéral ou les gouvernements des Länder peuvent être habilités par une loi, à édicter des règlements de droit (*Rechtsverordnungen*). La loi devra déterminer le contenu, le but et l'étendue des habilitations ainsi données. Les règlements devront indiquer leur fondement juridique. Si la loi prévoit la possibilité d'une délégation de cette habilitation, cette délégation devra être opérée par un règlement de droit. »

l'article 129, alinéas 1 et 3 :

« Dans la mesure où l'autorisation d'arrêter des règlements ou des prescriptions administratives générales et de prendre des actes administratifs est prévue dans des règles juridiques continuant à avoir valeur de droit fédéral, cette autorisation est transférée aux institutions maintenant compétentes en la matière. Dans le doute, le gouvernement fédéral tranche la question en accord avec le Bundesrat ; la décision ainsi prise doit être publiée. »

« Dans la mesure où les règlements au sens des alinéas précédents autorisent à les modifier, à les compléter ou à édicter des règlements au lieu de lois, ces autorisations sont éteintes. »

35. D'autres articles doivent également être mentionnés :

l'article 20 :

« La république fédérale d'Allemagne est un Etat démocratique et social.

Tout pouvoir émane du peuple. Celui-ci l'exerce par des élections et des votations et par l'intermédiaire d'organes spéciaux de législation, d'exécution et de juridiction.

(1) Voir infra, paragraphes 70 à 80.

Le pouvoir législatif est tenu de respecter la Constitution, le pouvoir exécutif et les juridictions sont tenus de respecter la loi et le droit. »

l'article 79, alinéa 3 :

« Toute révision de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe de la participation des Länder à la législation et aux principes des articles 1 et 20, est interdite. »

l'article 1^{er} :

« La dignité de la personne humaine est sacrée. Tous les agents de la puissance publique ont l'obligation absolue de la respecter et de la protéger.

Le peuple allemand reconnaît donc l'existence d'un droit de l'homme inviolable et inaliénable comme base de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde.

Les droits fondamentaux ont valeur de droit directement applicable liant le législateur, l'administrateur et les juridictions. »

36. Comme il apparaîtra à la lecture du chapitre III, un certain nombre de règlements portant création de prélèvements sur plusieurs produits agricoles ainsi que les lois nationales portant application des prélèvements, risquent d'être considérés en Allemagne comme incompatibles avec les règles financières de la Loi fondamentale, notamment avec les articles 105, alinéas 1 et 2, 106, alinéa 1, et 108, alinéas 1 et 2 ⁽¹⁾.

Ces règles sont libellées comme suit :

article 105, alinéas 1 et 2 :

« La Fédération a le droit de législation exclusive en matière de douanes et de monopoles fiscaux.

La Fédération a un droit de législation concurrente sur les impôts suivants, lorsqu'elle s'approprie tout ou partie de leur produit pour couvrir les dépenses fédérales ou lorsque se trouvent réunies les conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 72 ⁽²⁾ :

1° impôts de consommation et impôts sur les transactions et mutations, à l'exception

des impôts déterminés en fonction d'éléments locaux, notamment les impôts sur les mutations immobilières, sur la plus-value et sur la protection contre les incendies ;

2° impôts sur le revenu, sur le capital, sur les successions et les donations ;

3° impôts réels, à l'exclusion de la fixation des taux. »

article 106, alinéa 1 :

« Les douanes, le produit des monopoles, les impôts de consommation à l'exception de l'impôt sur la bière, l'impôt sur les transports, l'impôt sur le chiffre d'affaires et les prélèvements exceptionnels sur le capital reviennent à la Fédération. »

article 108, alinéa 1 :

« Les douanes, les monopoles fiscaux, les impôts de consommation soumis à la législation concurrente, l'impôt sur les transports, l'impôt sur le chiffre d'affaires et les prélèvements exceptionnels sur le capital sont gérés par des autorités financières fédérales. L'organisation de ces autorités et la procédure qu'elles appliquent sont réglées par la loi fédérale. Les chefs des instances moyennes seront nommés en accord avec les gouvernements des Länder. La Fédération pourra confier l'administration des prélèvements exceptionnels sur le capital aux autorités financières des Länder, à titre d'administration déléguée. »

b) Italie

37. L'article 10, alinéa 1, de la Constitution italienne est ainsi conçu :

« L'ordre juridique italien se conforme aux règles du droit international généralement reconnues. »

L'article 11 de la même Constitution précise que :

« L'Italie répudie la guerre comme instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme moyen de solution des conflits internationaux. Elle consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres Etats, aux limitations de souveraineté nécessaires à l'établissement d'un ordre assurant la paix et la justice parmi les nations. Elle aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but. »

38. La formulation d'un tel article paraît claire. Ce qui a été prévu est la possibilité pour l'Etat

(1) Voir infra, paragraphes 70 à 80.

(2) L'article 72, alinéa 2 dispose : « Dans le domaine de la législation concurrente, la Fédération a le droit de légiférer dans la mesure où existe le besoin d'une réglementation législative fédérale.

1° parce que les Länder séparément ne pourraient pas régler une matière de façon efficace ;

2° ou parce que la réglementation d'une matière par une loi de Land pourrait léser les intérêts d'autres Länder ou de la collectivité tout entière ;

3° ou parce que l'exige le maintien de l'unité juridique ou de l'unité économique, en particulier le maintien de l'uniformité des conditions de vie par-dessus les limites territoriales d'un seul Land. »

de renoncer, pour certains buts, à une partie de sa souveraineté. C'est ce que l'Italie a fait en ratifiant les traités européens. En effet, la structure créée par ces derniers comporte tout un ordre juridique dépassant les Etats qui sont à la base des Communautés, pour s'affirmer dans un contexte original et nouveau ayant des points d'attache très marqués avec la structure d'une Fédération.

39. Qui pourrait nier, notamment, que le droit de légiférer a été reconnu aux Communautés, comme il le serait à des institutions fédérales ? Il suffit de réfléchir au pouvoir des institutions d'arrêter des règlements obligatoires « dans tous leurs éléments » et « directement applicables dans tout Etat membre ». En outre, les Etats membres se sont engagés à appliquer certaines décisions communautaires même contre leur propre volonté. C'est le cas pour les décisions prises à la majorité au sein du Conseil.

Ainsi donc, une des manifestations les plus caractéristiques de la souveraineté, à savoir le pouvoir de légiférer dans le cadre des dispositions des traités se rencontre au sein des Communautés. D'où une question : les traités européens n'auraient-ils pas une configuration juridique s'approchant plus de celle d'une Constitution que de celle d'un traité international ? Cette question ne se pose pas uniquement à propos de la Constitution italienne. Elle a été soigneusement examinée par le président Hallstein, dans son discours du 18 juin 1964 précité au Parlement européen. On sait que le président Hallstein lui a donné une réponse affirmative.

c) France

40. Depuis la seconde guerre mondiale, le régime constitutionnel de la République française est favorable au principe de la primauté du droit international sur le droit national.

L'article 26 de la Constitution du 27 octobre 1946 stipulait que :

« Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification. »

41. A cet article, s'ajoutait la première phrase de l'article 28, ainsi rédigée :

« Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs disposi-

tions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique. »

42. Ces textes ont été remplacés par les articles 54 et 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 libellés comme suit :

article 54 :

« Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le premier ministre ou par le président de l'une ou l'autre Assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution. »

article 55 :

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

43. Malgré l'apparente netteté de ces dispositions, une controverse s'est élevée sur leur interprétation. Certes, la primauté des traités internationaux sur les lois nationales est affirmée. Sans doute aussi cette primauté entraîne-t-elle pendant la durée de validité du traité, l'inefficacité des lois antérieures incompatibles avec lui. Mais la question se pose de savoir quel est le statut juridique précis d'une loi postérieure qui irait à l'encontre d'un traité en vigueur. La nouvelle disposition implique l'interdiction pour le législateur d'édicter une telle loi. A supposer qu'il passe outre, quelle est la sanction de cette interdiction ? Le juge est-il habilité à refuser l'application de la loi ? En d'autres termes, la violation du prescrit de la Constitution est-elle assortie ou non d'une sanction juridictionnelle ?

44. Les avis sont partagés à ce sujet ⁽¹⁾. Selon certains auteurs, les textes ne confèrent pas aux tribunaux un pouvoir de censure à l'égard du législateur qui a édicté une loi au mépris d'un traité en vigueur. D'autres commentateurs soulignent, au contraire, que l'on méconnaîtrait le texte des dispositions constitutionnelles en cause ou qu'on leur enlèverait, à tout le moins, tout effet pratique si le juge était obligé d'appliquer une loi incompatible avec un traité conclu antérieurement. Les juridictions d'appel se sont ralliées à cette dernière interprétation.

(1) Cf. Hayoit de Termicourt : *Mercuriale* prononcée le 2 septembre 1963, lors de la séance de rentrée de la Cour de cassation de Belgique (*Journal des tribunaux*, 15 septembre 1963). M. Hayoit de Termicourt cite les principales thèses soutenues par les juristes français (cf. *infra*, paragraphe 90) et en particulier, Niboyet (*Dalloz* — chronique XXIII, 1946), Donnedieu de Vabres (*Dalloz* — chronique II, 1948), Rousseau (*Droit international public, Précis Dalloz*, 1961).

d) Belgique

45. La Constitution belge ne comporte pas de dispositions relatives aux rapports du droit international et du droit interne. A la différence des précédentes, c'est une Constitution assez ancienne, élaborée à une époque où le problème n'existait pas. Mais sa révision, qui est envisagée depuis un certain temps déjà, vient d'être décidée et elle s'orientera vraisemblablement dans cette voie à l'occasion du réexamen des articles 68 et 107.

46. En attendant, on ne trouve pas, dans la Constitution belge, de dispositions interdisant expressément ou implicitement au législateur d'adopter une loi qui soit en contradiction avec un traité international conclu antérieurement. La Constitution belge n'habilite pas le législateur à interpréter un traité international par voie d'autorité. Voici, en effet, la teneur actuelle de l'article 68, alinéa 1 :

« Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. »

Le traité international ne rentre donc pas dans la compétence du pouvoir législatif ; il n'est pas conclu par lui et ne peut être dénoncé par lui.

47. Cette lacune de la Constitution belge n'a pas échappé au Parlement national. En 1953, la commission spéciale de la Chambre a été saisie, à l'occasion d'un projet de révision de certains articles, d'une proposition tendant à compléter l'article 107 par une disposition stipulant que les tribunaux n'ont pas le droit d'appliquer les lois internes qui sont en contradiction avec un traité international. Cette demande a été rejetée pour le motif que si les traités ou accords régulièrement approuvés et publiés priment le droit interne préexistant, le pouvoir judiciaire n'a pas le droit de refuser l'application d'une loi nationale *postérieure* à un traité international, sans s'immiscer dans les compétences des pouvoirs législatif et exécutif.

48. Un amendement analogue a été présenté, en 1959, à l'occasion d'une deuxième tentative de révision. Cet amendement visait l'article 68. La commission compétente l'a également rejeté, mais pour d'autres raisons. Elle a préféré s'en remettre à l'évolution du droit international public et de la jurisprudence pour la solution de ce problème qui, a-t-elle estimé, n'est pas encore réglé d'une façon uniforme.

49. Mais devant l'importance pratique sans cesse croissante des traités de Paris et de Rome, le développement des domaines qu'ils englobent, et la difficulté pour le législateur de déceler les contradictions entre une loi nouvelle et les traités en vigueur, le problème n'a pas tardé à réapparaître. Il est à l'ordre du jour des prochaines Chambres, celles qui doivent être élues le 23 mai 1965 et qui seront constituantes.

e) Luxembourg

50. L'article 49 bis de la Constitution luxembourgeoise se limite à la disposition suivante :

« L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international. »

Il n'existe pas d'autres textes susceptibles de résoudre le problème en discussion.

51. Toutefois (voir chapitre III) ⁽¹⁾, dans un arrêt rendu en 1954, la Cour supérieure de justice du Grand-Duché a décidé que le juge doit appliquer un traité international en vigueur même s'il est incompatible avec une loi promulguée ultérieurement.

f) Pays-Bas

52. Les Pays-Bas sont le seul Etat membre à avoir tranché le problème des effets juridiques d'un traité international par rapport à la loi interne d'une façon satisfaisante, et ce par des modifications apportées à la Constitution en 1953 et 1956.

53. L'article 60, alinéa 3, dispose qu'

« Il n'est pas procédé à un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des traités internationaux. »

De même, l'article 131, alinéa 2 stipule que

« Les lois sont inviolables. »

En d'autres termes, il n'est pas dans les attributions du juge néerlandais de statuer sur la constitutionnalité de traités internationaux ou de lois.

Ces articles doivent toutefois être mis en parallèle avec les articles 65, alinéa 1, 66 et 67, alinéa 2.

article 65, alinéa 1 :

« Les stipulations de conventions dont le contenu est susceptible de lier les individus,

(1) *Infra*, paragraphes 91 et 92.

ont cette force obligatoire après leur publication. »

article 66 :

« Les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas applicables lorsque cette application n'est pas compatible avec les stipulations, liant les individus, de traités conclus soit avant, soit après que lesdites dispositions ont été édictées. »

article 67, alinéa 2 :

« Les dispositions des articles 65 et 66 s'appliquent également aux dispositions édictées par des organisations internationales auxquelles ont été attribués, par un traité international, des pouvoirs législatifs, administratifs ou judiciaires. »

54. Le principe de la primauté des traités sur les lois est donc garanti par la Constitution néerlandaise.

Cette Constitution prévoit également le cas où elle est elle-même en contradiction avec un traité. En effet, l'article 63 est conçu dans les termes suivants :

« Lorsque l'évolution de l'ordre juridique international l'exige, un traité peut déroger aux dispositions de la Constitution. Une telle dérogation doit être expressément approuvée ; les Chambres des Etats généraux ne peuvent adopter un projet de loi y relatif qu'à la majorité des deux tiers des voix émises. »

55. Ce tour d'horizon des dispositions constitutionnelles des Etats membres permet de constater que l'extension, au droit communautaire, des règles traditionnelles relatives à la réception du droit international est incompatible avec les buts et la mission des Communautés. Si l'on admet, au profit de tout Etat membre, le pouvoir de décider pour lui-même de l'effet du droit communautaire sur son territoire, l'ordre juridique en voie d'élaboration se disloquera ; il cédera la place, comme par le passé, à autant de systèmes juridiques qu'il y aura d'Etats membres. Cette vérité nous est d'ores et déjà bien connue, mais elle est de celles qu'il est bon de répéter.

56. L'application au droit communautaire des règles de réception du droit international manquerait aussi de fondement juridique. Le droit des Communautés européennes ne relève pas du droit international classique. Il est formé de dispositions qui reflètent, dans les domaines intégrés, une personnalité propre aux Communautés en tant que telles.

En outre, le droit communautaire constitue un ordre juridique exclusif indépendant, ayant

ses propres institutions. Le droit des Communautés européennes est, par conséquent, le droit autonome de trois Communautés d'Etats, en attendant le jour où il sera celui d'une Communauté fusionnée.

57. Aucun Etat ne peut d'ailleurs changer la nature spécifique du droit communautaire, qui est de s'appliquer uniformément et totalement dans l'ensemble des Communautés. Une modification du droit communautaire opérée unilatéralement par un Etat membre violerait le principe général d'égalité et serait la négation même du système.

Le principe *lex posterior derogat priori* ne peut être appliqué aux rapports entre le droit communautaire et le droit national, car ce principe ne vaut que pour des dispositions de même origine et de même ordre. Le droit communautaire ne déroge dès lors pas seulement au droit national antérieur, il joue aussi le rôle d'un barrage vis-à-vis du droit ultérieur.

58. Le droit communautaire, ainsi analysé, ne s'identifie donc pas au droit international.

Cela ne signifie cependant pas — et nous tenons à le spécifier — que votre commission lie celui-ci à une construction dualiste de ses rapports avec le droit interne et qu'elle admette pour lui ce qu'elle rejette pour le droit communautaire, c'est-à-dire le corollaire de la réception, avec toutes ses conséquences juridiques. Il s'opère incontestablement une évolution qui conduit aussi à la primauté complète du droit international et cette évolution se fonde sur d'excellentes raisons, dont l'une des plus remarquables est que le droit international est en partie privé de force exécutoire et perd en partie sa raison d'être dès l'instant où l'on accepte la validité de la loi postérieure. A quoi servirait-il, en effet, de conclure des traités auxquels on pourrait *valablement* déroger dans l'ordre interne ? La responsabilité internationale de l'Etat est certes engagée en pareil cas, mais le but poursuivi par les traités contemporains n'est pas celui-là ; il est, le plus souvent, de donner à ceux-ci leur application sur le territoire des contractants.

Cela dit, il faut reconnaître que la théorie dualiste demeure forte, plus forte qu'on ne pouvait l'imaginer autrefois, lorsque la lutte fut entreprise contre elle... Elle continue à recueillir des adhésions marquantes. Elle est surtout ancrée dans les conceptions et les traditions de la jurisprudence nationale. Le nombre de plus en plus grand de traités-lois la fait et la fera de plus en plus reculer. Il est clair, cependant, que les impératifs des Communautés sont plus pressants encore et qu'il est beaucoup plus malaisé pour les Etats de s'y dérober s'ils ne veulent pas ruiner leur œuvre. Sur ce plan, le

dualisme ne serait pas une simple maladie de croissance, mais un péril mortel.

C'est tout ce que ce chapitre a entendu indiquer.

CHAPITRE III

Les principaux litiges judiciaires

59. C'est surtout en Italie et en Allemagne que l'application du droit communautaire a donné lieu jusqu'à présent à des litiges sur le plan judiciaire.

Italie

60. Le cas le plus retentissant qui ait surgi en Italie concerne la nationalisation de l'énergie électrique.

La Cour constitutionnelle a été saisie d'une affaire où était en cause la conformité de la loi portant création de l'E.N.E.L. (Ente Nazionale Energia Elettrica) avec le traité de la C.E.E. La Cour a reconnu que la conclusion de traités entraînant des limitations de souveraineté est licite et qu'il est permis de les appliquer sur la base d'une loi normale lorsque certaines conditions sont remplies. Elle a toutefois exprimé l'opinion que l'article 11 de la Constitution ne confère à la loi de ratification du traité de la C.E.E. aucun statut spécial ou privilégié.

Mais il est à noter que la Cour n'a exprimé cette opinion que dans la motivation de ses conclusions, sans se prononcer sur la primauté du droit communautaire.

61. L'interprétation de la Cour paraît discutable. En effet, la loi de ratification des traités européens trouve sa base dans la Constitution même. Sans l'autorisation constitutionnelle, le Parlement n'aurait pas été en droit de voter de telles lois. Celles-ci n'ont dès lors pas le caractère d'une loi normale, susceptible d'être abrogée par une autre loi.

62. Il s'ensuit que les traités ratifiés en vertu des dispositions de l'article 11 de la Constitution ont provoqué une diminution des compétences du Parlement lui-même et qu'il y a usurpation du pouvoir législatif quand le Parlement légifère à l'encontre de ces traités. Pareille législation est, en réalité, une violation de l'article 11.

63. La Cour de justice des Communautés européennes a tenu le même raisonnement dans son arrêt précité du 15 juillet 1964 ⁽¹⁾.

Cet arrêt a été rendu sur demande du « Giudice Conciliatore » de Milan qui, sur la base de l'article 177 du traité C.E.E., avait saisi la Cour d'un renvoi préjudiciel.

64. Le gouvernement italien qui s'était constitué partie devant la Cour, a considéré la demande de décision préjudicielle comme absolument irrecevable, la juridiction nationale ayant à appliquer le droit interne et ne pouvant, pour cette raison, faire usage de l'article 177.

L'exception d'irrecevabilité a été rejetée par la Cour de justice des Communautés. Les motifs de ce rejet méritent, eu égard à leur portée et à leur valeur de principe, d'être repris textuellement ⁽¹⁾ :

« Attendu qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ;

qu'en effet, en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ;

attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable ;

que la force exécutoire du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5 (2), ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ;

que les obligations contractées dans le traité instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ;

(1) Voir supra paragraphes 17 et 28.

(1) *Recueil de jurisprudence* de la Cour, fascicule n° 5 — Volume X. 1964.

que, lorsque le droit d'agir unilatéralement est reconnu aux Etats, c'est en vertu d'une clause spéciale précise (articles 15, 93-3, 223 à 225 par exemple) ;

que, d'autre part, les demandes de dérogation des Etats sont soumises à des procédures d'autorisation (articles 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, 3^e alinéa, et 226 par exemple) qui seraient sans objet s'ils avaient la possibilité de se soustraire à leurs obligations au moyen d'une simple loi ;

attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 aux termes duquel les règlements ont valeur « obligatoire » et sont « directement applicables dans tout Etat membre » ;

que cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes communautaires ;

attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ;

que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté ;

qu'en conséquence il y a lieu de faire application de l'article 177, nonobstant toute loi nationale, au cas où se pose une question d'interprétation du traité. »

65. Une attitude partiellement différente de celle de la Cour constitutionnelle italienne a été prise en juin 1964 par les tribunaux de Naples, Rome, Milan et Mondovi (1).

Ces tribunaux avaient été saisis par plusieurs entreprises qui s'opposaient à l'exécution d'une décision de la Haute Autorité reconnue comme légale par la Cour de justice dans son arrêt du 17 décembre 1963 (2). Les requérants avaient notamment fait valoir que la loi portant ratification du traité aurait dû être adoptée sui-

vant la procédure prévue pour la mise en application des lois constitutionnelles, et non suivant celle prévue pour l'adoption des lois ordinaires. Les tribunaux ont répondu en affirmant que la possibilité pour le Parlement d'adopter une loi ordinaire pour ratifier un traité comportant des limitations à la souveraineté de l'Etat italien, est prévue par la Constitution elle-même, à son article 11. Ils ont reconnu, néanmoins, que par cette procédure, le traité est devenu, dans le droit interne italien, une loi ordinaire.

Ces jugements rejoignent les considérations qui précèdent et qui voient dans l'article 11 de la Constitution italienne le fondement sur lequel le Parlement est autorisé à ratifier les traités européens. Par contre, ils s'éloignent d'elles lorsqu'ils admettent que la loi de ratification des traités européens doit être envisagée comme loi ordinaire.

66. Une ordonnance rendue par le tribunal de Turin le 11 décembre 1964, doit également retenir notre attention (1).

Les problèmes posés sont plus ou moins les mêmes. Le requérant — la Société Acciaierie San Michele — s'opposait à un commandement qui lui avait été signifié par la Haute Autorité pour le paiement d'une amende. Cette amende lui était infligée pour n'avoir pas transmis, comme il y était tenu, les factures de sa consommation d'énergie électrique pour la période du 1^{er} avril 1954 au 30 novembre 1958. Le requérant formulait, entre autres, une demande de renvoi à la Cour constitutionnelle. Le traité C.E.C.A., soutenait-il, a été introduit dans l'ordre juridique italien par une loi ordinaire, et non selon la procédure spéciale stipulée à l'article 138 de la Constitution. N'est-ce pas là une infraction à cette dernière ?

67. Le tribunal a accepté de renvoyer le dossier à la Cour constitutionnelle. A son avis, la question de l'inconstitutionnalité n'est manifestement pas dépourvue de tout fondement, car du fait de l'introduction du traité C.E.C.A., la fonction juridictionnelle n'est plus exercée par des magistrats ordinaires, comme le veut l'article 102 de la Constitution, mais par la Cour de justice des Communautés européennes.

Le tribunal de Turin a également admis que la question de l'inconstitutionnalité n'est pas dépourvue de tout fondement en ce qui concerne

(1) *Rivista di Diritto internazionale privato e processuale*, CEDAM — mars 1965, pp. 110-125.

(2) *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, affaires jointes nos 2 à 10-63 — Volume IX, 1963.

(1) Tribunal de Turin, 21 décembre 1964 : Ordinanza in Foro Padano, gennaio 1965, parte quarta.
D'autre part, dans un arrêt du tribunal de Turin du 10 mai 1963 (voir *Giurisprudenza italiana* 1964 — I, première partie, seconde section), il est dit : « que la C.E.C.A., une fois constituée par suite de l'approbation du traité a été souveraine et autonome parce que le traité en dispose ainsi. Ainsi, depuis son premier acte, elle a eu une activité législative, exécutive et judiciaire propre, entièrement autonome et indépendante de celle que les Etats membres sont habilités à poursuivre sur leur territoire et en application de leurs différentes constitutions ».

les dispositions de l'article 113 de la Constitution, qui prévoient le recours contre les actes de l'administration publique devant les seules juridictions ordinaires ou administratives.

Or, l'article 33, 2^e alinéa, du traité prévoit la compétence de la Cour de justice dans le seul cas du détournement de pouvoir. Tous les autres actes donc, sont laissés sans protection.

68. Le doute exprimé par le tribunal de Turin ne semble pas pouvoir être accepté. Un abandon de souveraineté tel que celui permis à l'article 11 de la Constitution comporte forcément un changement dans la structure constitutionnelle de l'Etat. On aurait dû avoir recours à la procédure de l'article 138 si l'abandon de souveraineté n'avait pas été expressément admis. Mais puisque la Constitution l'a fait, il est clair qu'implicitement, tout ordre juridique était appelé à être automatiquement modifié lorsque l'article 11 serait mis en application.

L'ordre juridique italien, y compris les articles 102 et 113 de la Constitution, doit désormais être considéré à la lumière de cette réalité.

Allemagne (R.F.)

69. Ainsi qu'il a été dit au chapitre II ⁽¹⁾, l'article 24 de la Constitution allemande stipule que le Bund peut déléguer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales. Cette définition est très nette pour ce qui concerne le transfert de souveraineté, mais elle semble l'être un peu moins lorsqu'elle ajoute : « à des institutions internationales ». De quelles institutions s'agit-il en l'occurrence : d'institutions à caractère fédéral, à caractère communautaire ou d'institutions internationales proprement dites ?

De toute façon, la Constitution allemande admet la limitation de souveraineté et, par conséquent, le Parlement n'a pas commis un abus de pouvoir en ratifiant les traités européens.

70. Cet avis a été partagé par le tribunal administratif de Francfort, dans un jugement rendu le 17 décembre 1963, tandis qu'un avis contraire a été émis par le tribunal financier de Rhénanie-Palatinat ⁽²⁾.

Le tribunal financier de Rhénanie-Palatinat, dans un litige sur les prélèvements, renvoie l'affaire à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle fédérale et s'exprime de la façon suivante :

« Attendu que le traité de la C.E.E. stipule de manière non équivoque que le Conseil de

la C.E.E. ne dispose pas d'un pouvoir législatif dérivé qui est transféré à l'exécutif ; que les dispositions du traité précisent en outre que tant le Conseil de la C.E.E. que la Commission sont des autorités exécutives ; que le citoyen de la République fédérale ne peut donc considérer les « règlements » arrêtés par le Conseil de la C.E.E. que comme des règlements pris en conformité de la Loi fondamentale. »

71. Dans la Loi fondamentale, le régime établi pour arrêter les règlements est celui-ci : l'article 80 stipule que le gouvernement fédéral, un ministre fédéral ou les gouvernements des Länder peuvent être habilités par une loi à édicter des « règlements de droit ». Mais la loi doit déterminer le contenu, le but et l'étendue des habilitations ainsi données et les règlements doivent indiquer leur fondement juridique ⁽¹⁾.

72. Conformément à l'article 129 de la Loi fondamentale, l'autorisation d'arrêter des règlements ou des prescriptions administratives générales et de prendre des actes administratifs, dans la mesure où cette autorisation est prévue dans des règles juridiques continuant à avoir valeur de droit fédéral, est transférée aux institutions désormais compétentes en la matière. Dans le doute, le gouvernement fédéral tranche la question, en accord avec le Bundesrat.

73. Dans ses attendus, le tribunal financier de Rhénanie-Palatinat déclare en outre :

« Attendu que la Fédération peut certes transférer à des institutions internationales, par une loi, des droits souverains et donc le droit d'arrêter par voie de règlement des normes juridiques ayant force obligatoire générale pour le territoire fédéral ; mais attendu que, en cela, il doit considérer que la Loi fondamentale interdit de toucher au principe de la séparation des pouvoirs ; que le transfert de droits de souveraineté ne doit pas aboutir à ce que, par cette voie, la séparation des pouvoirs soigneusement équilibrée et protégée par la Loi fondamentale en vue de maintenir un ordre social libre soit abrogée de l'extérieur ;

Attendu que la Loi fondamentale réprouve le fait d'autoriser les organes exécutifs à arrêter des règlements ayant pour effet de modifier les lois ; que l'autorisation donnée par la loi de ratification du traité de la C.E.E. englobe les règlements modifiant la législation... » ⁽²⁾

(1) Paragraphe 31.

(2) Voir : Jugement du tribunal administratif de Francfort en date du 17-12-1963 dans *Außenwirtschaftsdienst Betriebsberater*, 1964, p. 60.

(1) Décision de renvoi du tribunal financier de Rhénanie-Palatinat à Neustadt, en date du 14-11-1963, réf. III/77/63 : *Entscheidung der Finanzgerichte* elfter Jahrgang 1963 — Heft 9 — Urteil 598, p. 444.

Cf. supra, par. 34.

(2) Supra, paragraphe 70.

74. Le tribunal financier se réfère ainsi à l'article 20, alinéa 2, de la Loi fondamentale. Cet article stipule que tout pouvoir émane du peuple, qui l'exerce par des élections et des votations ainsi que par l'intermédiaire d'organes spéciaux de législation, d'exécution et de juridiction. Le tribunal invoque également l'article 129, alinéa 3, aux termes duquel est éteinte toute autorisation visant à modifier ou à compléter les règles juridiques ou à édicter des prescriptions juridiques au lieu de loi.

75. Le tribunal financier affirme ensuite que la séparation des pouvoirs est le principe constitutionnel le plus éminent :

« Même si l'on est d'avis que le Conseil de la C.E.E. crée non pas un droit réglementaire, mais un droit légal, on devrait en arriver à la conclusion que la loi portant ratification des traités communautaires ⁽¹⁾ viole la Loi fondamentale et est donc inconstitutionnelle.

Le principe de la séparation des pouvoirs, essentiel pour assurer l'ordre juridique libre établi par la Loi fondamentale, souffre des exceptions dans la Loi fondamentale elle-même. Dans le domaine de la législation qui nous intéresse plus particulièrement ici, la Loi fondamentale permet que des organes exécutifs arrêtent des règles juridiques ayant force obligatoire générale. Mais cela ne peut se faire qu'en vertu d'une habilitation donnée par le législatif qui en a déterminé le contenu, l'objet et l'étendue, et sous forme de règlements. La Loi fondamentale a réprouvé en termes exprès le fait pour le législatif de négliger sa responsabilité en matière de législation par la pratique trop large de l'autorisation, en permettant par exemple que les organes de l'exécutif modifient ou complètent les lois par voie de règlements (*Rechtsverordnungen*) ou arrêtent des règlements juridiques au lieu de lois.

Les auteurs (de la Loi fondamentale) ont ainsi manifesté leur intention de maintenir dans les limites les plus étroites possibles le pouvoir législatif qui est accordé à l'exécutif pour des considérations pratiques. Ils ont même interdit de toucher au principe de la séparation des pouvoirs. Il n'est donc pas douteux que le législateur fédéral viole la Loi fondamentale lorsqu'il permet à une autorité exécutive de promulguer des lois. Le droit du législateur fédéral de participer à des organisations internationales trouve dans la violation d'un principe constitutionnel prééminent une limite infranchissable. »

76. La violation de la Loi fondamentale est constituée, aux yeux du tribunal financier de Rhénanie-Palatinat, par une infraction aux dispositions de l'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale aux termes duquel une modification de celle-ci, qui porte atteinte aux principes arrêtés aux articles 1 (« Les droits fondamentaux ont valeur de droit immédiatement applicable liant le législatif, l'administration et les juridictions ») et 20 (« Le pouvoir législatif est tenu de respecter la Constitution ; le pouvoir exécutif et les juridictions sont tenus de respecter la loi et le droit ») est inadmissible.

77. Plus loin, le tribunal soutient que les principes constitutionnels s'appliquent également aux traités internationaux et indique quelles sont les conséquences de la non-observation de ces principes :

« Le traité de la C.E.E. ne connaît pas de séparation entre le législatif et l'exécutif. Dans la mesure où la loi portant ratification du traité de la C.E.E. autorise que le Conseil en tant qu'organe exécutif soit habilité à arrêter des lois ayant un effet immédiat dans le chef des citoyens de la République fédérale, la Loi fondamentale est violée. Ce que les auteurs (de la Loi fondamentale) refusent à l'exécutif de leur propre pays, le législateur lié par la Loi fondamentale ne peut l'accorder à un exécutif supranational. En République fédérale, l'exercice du pouvoir est lié à la Loi fondamentale. C'est pourquoi la Loi fondamentale ne peut pas être violée lors de la conclusion de traités internationaux. Enfin, on ne peut pas non plus considérer comme une règle du droit international public, qu'un Etat soit lié par des engagements stipulés dans un traité, lorsque ceux-ci sont en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs qui est pour lui un principe élémentaire et se trouve, à ce titre, inscrit dans la Constitution, comme disposition particulière de sauvegarde.

Le fait que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif soient réunis entre les mains du Conseil de la C.E.E. n'a, certes, pas encore sérieusement ébranlé le régime d'Etat de droit de la République fédérale. Mais les conceptions avancées pour justifier cette séparation des pouvoirs, et selon lesquelles le transfert du pouvoir législatif à des Communautés supranationales n'est pas lié par des limites de caractère constitutionnel, comportent un danger, à savoir que cette interprétation risque d'offrir un jour aux forces qui rejettent l'Etat de droit un bon prétexte pour transférer le pouvoir exécutif aux organes exécutifs d'une Communauté supranationale dominée par des Etats *autoritaires* et

(1) Cf. loi du 27 juillet 1957 relative aux traités du 25 mars 1957 instituant la C.E.E. et la C.E.E.A. — BGBl II 1957, p. 753.

de renverser de l'extérieur le régime de droit de la République fédérale par cette voie pseudo-légale. »

78. De ces arguments de principe, le tribunal tire la conclusion que les pouvoirs actuellement peu importants du Parlement européen doivent être élargis, de telle sorte qu'il ne subsiste plus d'objections d'ordre constitutionnel à l'égard de la loi de ratification du 27 juillet 1957.

« La République fédérale pourra, malgré les insuffisances mentionnées de la loi de ratification, s'acquitter des autres obligations auxquelles elle a valablement souscrit par le traité C.E.E. Pour ce faire, elle pourrait édicter elle-même, par ses organes législatifs constitutionnels, les règles de droit interne nécessaires ou amener les autres Etats membres à transformer, par une révision du traité, l'« Assemblée » de la C.E.E. en une véritable institution parlementaire et à lui transférer le droit d'édicter les lois indispensables à l'exécution du traité. »

79. Le tribunal financier de Rhénanie-Palatinat conclut en prenant une décision de renvoi à la Cour constitutionnelle fédérale. Il demande à celle-ci de juger si la loi sur la perception de prélèvements est compatible avec la Loi fondamentale et si l'application du règlement de la C.E.E. n° 19 du 26 juillet 1962 (céréales) est compatible à son tour avec la règle découlant du principe de la séparation des pouvoirs et du régime d'Etat de droit, règle qui exige que le citoyen soit en mesure de se rendre compte de ses obligations, au vu d'une loi sur les impositions.

80. Le tribunal administratif de Francfort, quant à lui, n'a pas adopté la manière de voir du tribunal financier de Rhénanie-Palatinat ⁽¹⁾ :

« Attendu que le tribunal administratif ne partage pas la conception du tribunal financier de Rhénanie-Palatinat, selon laquelle l'article 1^{er} de la loi portant ratification du traité serait contraire à la Constitution, en ce que l'article 189 du traité C.E.E. autorise le Conseil de la C.E.E. à arrêter des règlements ayant force obligatoire générale et directement applicables ;

Attendu que le législateur avait le pouvoir de transférer des droits souverains de direction de l'économie à la C.E.E. ; qu'il était habilité par la Loi fondamentale à ratifier le traité C.E.E. compte tenu de l'article 189 de ce traité ; qu'à l'article 24 de la Loi fondamentale, le pouvoir, plus étendu, de trans-

férer des droits souverains est placé face au pouvoir, plus restreint, de consentir des restrictions de souveraineté ; que l'abandon de droits souverains par un traité n'étant concevable que s'il résulte d'un véritable acte de disposition par lequel le titulaire actuel de ces droits renonce définitivement, c'est-à-dire sans possibilité de dénonciation en droit ou en fait, à son statut de sujet d'un ordre juridique ou s'il résulte d'un transfert de l'exercice de ces droits, qui ne supprime pas la qualité de sujet de l'ordre juridique du titulaire initial, et le législateur constitutionnel ayant prévu les deux formes de transfert et ayant distingué sciemment ces deux formes, le pouvoir prévu à l'article 24 s'étend également à l'abandon définitif ;

Attendu que le traité C.E.E. est, aux termes de son article 240, conclu pour une durée illimitée et ne peut être dénoncé ; que le législateur a donc, lors de la ratification du traité C.E.E., fait usage des pouvoirs prévus à l'article 24, alinéa 1, de la Loi fondamentale ; que les Etats membres ont véritablement et définitivement transféré leurs droits souverains atteints par le traité dans le domaine de la direction de leur économie nationale ;

Attendu que les auteurs de la Loi fondamentale ont, à l'article 24, alinéa 1, prévu implicitement la modification de la Constitution, inhérente au transfert et autorisé le législateur à procéder au transfert ;

Attendu que la C.E.E. exerce les droits souverains qui lui ont été transférés en tant que puissance publique originelle partielle ; que l'acte de renonciation des Etats membres n'a certes pas créé la nouvelle puissance étatique, car il n'existe pas de déclaration juridique de sa création, si l'on ne considère pas l'Etat exclusivement comme une institution juridique ; mais attendu que l'acte de renonciation a permis sa création exactement dans le cadre où se situe la renonciation...

Attendu que le Conseil et la Commission de la C.E.E. fixent, dans le cadre de l'article 189 du traité C.E.E. le droit de la C.E.E. ;

Attendu que la loi de ratification n'est pas contraire à la Constitution pour le motif que, parmi les organes de la C.E.E., c'est le Conseil qui peut arrêter des règlements ;

Attendu qu'il n'y a pas lieu à cet égard de décider si le pouvoir de l'article 24, alinéa 1, de la Loi fondamentale est limité directement ou seulement dans l'application de ses dispositions par l'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale ; qu'il n'y a pas lieu en

(1) *Supra*, paragraphe 70.

outre de décider si le Conseil de la C.E.E. est à considérer, parmi les organes de la C.E.E., comme organe exécutif au sens de la théorie interne de la séparation des pouvoirs, ou s'il est principalement un organe législatif et si sa législation se rapproche de la procédure législative dite simplifiée, avec laquelle on a fait de bonnes expériences en Allemagne pendant la période qui a précédé la première guerre mondiale et jusqu'en 1923 ; qu'en effet, si l'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale limite directement le mandat prévu à l'article 24, alinéa 1, et que même si le Conseil de la C.E.E. était un organe exécutif, le législateur n'aurait pas, en promulguant la loi de ratification, violé l'article 79, alinéa 3, combiné avec l'article 20 de la Loi fondamentale ; qu'en effet, la pratique internationale admet d'une façon à peu près générale, la licéité du transfert de pouvoirs législatifs aux exécutifs ; que, d'après le droit constitutionnel allemand, il est reconnu que des autorisations, limitées quant à leur objet et à leur contenu, accordées à l'exécutif ne sont pas en contradiction avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'Etat de droit ;

Attendu qu'il faut accorder au tribunal financier de Rhénanie-Palatinat que l'autorisation prévue à l'article 24 de la Loi fondamentale est limitée par les garanties absolues de l'article 79, alinéa 3 ; que le danger, signalé par ledit tribunal, que l'article 24 offre un jour à des forces qui rejettent l'Etat de droit, un excellent prétexte pour transférer le pouvoir législatif aux organes exécutifs d'une Communauté supranationale dominée par des Etats autoritaires et pour renverser de l'extérieur, en suivant cette voie, le régime d'Etat de droit de la République fédérale, n'existe pas de ce simple fait ; que ce danger est également exclu du fait que les droits souverains sont, par définition, délimités par l'objet même de la Communauté ; en d'autres termes qu'un transfert de droits souverains ne peut être opéré qu'à un détenteur de la puissance publique ayant les mêmes conceptions de base que celles professées par la République fédérale dans la Loi fondamentale ; que cet abandon à un détenteur de pouvoir qui ne serait pas disposé à garantir les droits fondamentaux serait impossible pour la Fédération ; que le transfert de droits souverains ne peut donc se faire qu'à des organismes détenteurs de la puissance publique qui reconnaissent les droits fondamentaux de la personne humaine et sont disposés à protéger l'auto-administration, la famille et la propriété. »

81. Passons maintenant à l'examen de la situation dans les autres pays des Communautés : France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas.

France

82. Pour ce qui concerne la France, il est intéressant d'examiner un arrêt rendu le 19 juin 1964 par le Conseil d'Etat (1).

Cinq sociétés importatrices de pétrole (Shell Berre, Garage de France, Esso Standard, Mobil-oil, B.P.), par un recours au plus haut tribunal administratif de France, demandaient l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un décret et d'un arrêté du 3 janvier 1959. Ces textes, qui visaient à régler les obligations des importateurs de pétrole ainsi que les conditions relatives à la création et à l'extension des installations de distribution de produits pétroliers, aboutissaient, en fait, à priver les sociétés requérantes du droit de créer de nouvelles stations-service ; dans le même temps, soutenaient-elles, les sociétés importatrices de pétrole saharien, la Société Total en particulier, continuaient d'étendre leurs réseaux de distribution.

83. Les sociétés requérantes invoquèrent la contradiction entre l'arrêté du 3 janvier 1959 et les articles 3, 7, 30 à 35, 62, 69 et suivants, 85, 90, 92 et 96 du traité de Rome. En effet, selon elles, l'arrêté était susceptible d'apporter des restrictions aux importations de produits en provenance des Etats membres et, par conséquent, violait toute une série de dispositions prévues aux articles mentionnés. Les requérantes demandaient dès lors au Conseil d'Etat, conformément à l'article 177 du traité C.E.E., de saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour qu'elle statue à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles précités du traité.

84. Elles faisaient valoir également l'incompatibilité de l'arrêté du 3 janvier 1959 avec l'article 37 du traité, dans la mesure où cet arrêté renforce le monopole des entreprises *titulaires* d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers. L'article 37 du traité de Rome, on le sait, prescrit l'aménagement progressif des monopoles nationaux présentant un caractère commercial.

85. Le Conseil d'Etat, tout en reconnaissant que les traités européens ont instauré un nouvel ordre juridique, a rejeté la demande et a justifié son refus de saisir la Cour de justice des Communautés européennes en s'appuyant sur les arguments suivants :

(1) Voir l'*Actualité juridique*, « Droit administratif », n° 7-8, juillet-août 1964 p. 438 et suivantes.

« Considérant que si l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne signale que la Cour de justice de la Communauté économique européenne est « compétente pour statuer, à titre préjudiciel » notamment sur « l'interprétation de ce traité » et organise, à cet effet, une procédure de renvoi des juridictions nationales à la Cour de justice, il résulte des termes mêmes de cet article qu'une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, telle que le Conseil d'Etat statuant au contentieux, n'est tenue de surseoir à statuer sur une affaire pendante devant elle et de saisir la Cour de justice de la Communauté économique européenne que si une « question » relative à l'interprétation du traité est « soulevée » dans cette affaire ; qu'il ne saurait en être ainsi que dans le cas où il existe un doute sur le sens ou la portée d'une ou plusieurs clauses du traité applicables au litige principal et si, de la solution de cette difficulté, dépend l'issue du litige ;

Considérant qu'aux termes du 1^{er} paragraphe de l'article 37 précité : « Les Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres », les dispositions du présent article s'appliquent à tout organisme par lequel un Etat membre, *de jure* ou *de facto*, contrôle, dirige ou influence sensiblement, directement ou indirectement les importations ou les exportations entre les Etats membres. Ces dispositions s'appliquent également aux monopoles d'Etat délégués ;

Considérant, d'une part, qu'il résulte clairement de cette clause que son champ d'application comprend les régimes tels que celui auquel sont soumises les entreprises titulaires d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers ;

Considérant, d'autre part, que la même clause ayant prévu que les monopoles nationaux de caractère commercial et les régimes assimilés doivent être aménagés progressivement, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres, les paragraphes 2 à 5 de l'article 37 définissent les règles qui s'imposent pendant la période de transition ; qu'enfin, le paragraphe 6 confère à la Commission de la Communauté économique européenne le pouvoir de faire aux Etats mem-

bres des recommandations au sujet des modalités et du rythme suivant lesquels l'adaptation des monopoles nationaux et des régimes assimilés, pendant la période de transition, sous un statut spécial qui déroge aux règles de droit commun édictées par divers autres articles du traité et dont l'adaptation aux dites règles doit être réalisée progressivement par les Etats membres en tenant compte des recommandations de la Commission de la Communauté économique européenne ;

Considérant que le paragraphe 2 de l'article 37 spécifie que « les Etats membres s'abstiennent de toute mesure nouvelle contraire aux principes énoncés au paragraphe 1 ou qui restreint la portée des articles relatifs à l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les Etats membres ; qu'il est clair que cette clause a pour objet d'interdire toute mesure nouvelle de nature à créer des discriminations entre ressortissants des Etats membres ou à aggraver les discriminations existantes ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'arrêté attaqué, qui est relatif seulement à la distribution des produits pétroliers et notamment à la création et à l'installation de stations-service par des sociétés françaises bénéficiaires d'autorisations spéciales d'importation de produits pétroliers, ait pour effet de créer des discriminations entre ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne, ni d'aggraver des discriminations existantes ;

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que les sociétés requérantes ne sauraient se prévaloir utilement, à l'appui de leurs conclusions subsidiaires ci-dessus analysées, de ce que l'arrêté litigieux pourrait être contraire soit à certaines clauses du traité de la Communauté économique européenne relatives au régime de droit commun, soit aux clauses de l'article 37, relatives aux monopoles nationaux et aux régimes assimilés ; que, dans ces conditions, la solution du litige n'est subordonnée à aucune question d'interprétation du traité ; que, dès lors, les conclusions susanalysées qui tendent à ce que le Conseil d'Etat saisisse la Cour de justice de la Communauté économique européenne ne peuvent être accueillies. »

86. Cet arrêt nous semble prêter à la critique. L'interprétation du traité ne peut appartenir qu'à la Cour de justice des Communautés européennes. Le Conseil d'Etat allègue que quand la norme est claire, il n'y a pas de raison de saisir la Cour à titre préjudiciel. Pareille affirmation nous paraît dangereuse, car ce qui est clair pour le Conseil d'Etat français pourrait

l'être aussi, mais avec une interprétation différente, pour un autre tribunal national de la Communauté et le résultat ne pourrait être que le chaos juridique.

Il importe donc que pour l'interprétation des traités européens, seule la Cour de justice des Communautés soit responsable.

Belgique

87. La Constitution belge, on le sait, ne comporte pas de dispositions relatives aux rapports du droit national et des traités internationaux (parmi lesquels on classera les traités européens par souci de simplification, quoique cette définition ne soit pas tout à fait correcte).

88. Les juridictions belges se sont toutefois occupées du problème. C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé qu'un traité international approuvé par le pouvoir législatif et qui est entré en vigueur *après* une loi interne « arrête les effets de la loi »⁽¹⁾. D'autres juridictions se sont prononcées dans le même sens, de sorte qu'il s'agit d'une jurisprudence constante.

89. Jusqu'à présent, la question de savoir si les effets d'une loi doivent s'effacer devant un traité international conclu *avant* cette loi n'a pas été tirée au clair. La seule chose certaine est que, suivant une jurisprudence également constante, les juridictions belges ne sont pas habilitées à décider de la constitutionnalité de lois édictées après l'entrée en vigueur de la Constitution.

90. Il faut néanmoins rappeler que, dans la mercuriale prononcée le 2 septembre 1963, à l'audience de rentrée de la Cour de cassation⁽²⁾, le Procureur général a déclaré que les traités instituant les Communautés européennes ont pour but de substituer, en certaines matières, à l'intérêt particulier de l'Etat, l'intérêt commun des Etats membres et que l'estimation de cet intérêt ne peut être faite ni par les tribunaux ni par le Parlement. Voici donc une affirmation qui contraste avec la thèse du Conseil d'Etat français, quand celui-ci soutient que les tribunaux nationaux sont habilités à statuer sur la base des traités européens, sans devoir saisir d'abord la Cour de justice, lorsque, de l'avis du tribunal, la norme est claire.

Luxembourg

91. Nous avons précédemment mentionné⁽¹⁾ l'arrêt rendu en 1954 par la Cour supérieure de justice du Grand-Duché. Dans cet arrêt, il est dit que le juge doit appliquer un traité international même s'il est incompatible avec une loi promulguée ultérieurement.

92. Pour motiver sa décision, la Cour a affirmé que le traité international, confirmé par une loi, était une loi d'un rang plus élevé que la loi ordinaire. Pareil traité a donc une valeur supérieure au droit national et doit *toujours* avoir la primauté sur celui-ci. La jurisprudence luxembourgeoise est très précise sur ce point.

Pays-Bas

93. Aux Pays-Bas, on l'a vu, à la suite d'amendements apportés à la Constitution en 1953 et 1956, il ne peut y avoir aucun doute quant à la primauté absolue du droit international ou communautaire sur le droit interne⁽²⁾.

A ce propos, il convient de mentionner qu'en mai 1962, la Cour de justice des Communautés a été saisie d'une demande en application de l'article 177 du traité C.E.E. par la Tariefcommissie d'Amsterdam, tribunal administratif statuant en dernier ressort sur certains recours contentieux en matière fiscale. La Tariefcommissie désirait obtenir, dans un litige pendant devant elle, une décision à titre préjudiciel, en particulier quant à l'effet interne de l'article 12 du traité C.E.E.

Devant la Cour de justice, le gouvernement néerlandais et le gouvernement belge ont contesté la compétence de la Cour, en soutenant qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une demande relative non à l'interprétation, mais à l'application du traité dans le cadre du droit constitutionnel des Pays-Bas. Plus particulièrement, la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur une prééminence à reconnaître, le cas échéant, aux dispositions du traité C.E.E., soit sur la législation néerlandaise, soit sur d'autres accords passés par les Pays-Bas et intégrés dans leur droit national.

La Cour a estimé⁽³⁾ que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais égale-

(1) Cour de cassation, 8 janvier 1925 : conflit entre l'arrêté-loi du 10 novembre 1918 et l'article 306 du traité signé à Versailles, le 28 juin 1919 et approuvé par la loi du 15 septembre 1919.

(2) *Journal des tribunaux* — 15 septembre 1963.

(1) *Supra*, paragraphe 51.

(2) *Supra*, paragraphes 52 à 54.

(3) *Recueil de jurisprudence* de la Cour, fascicule 1, Volume IX — 1963.

ment leurs ressortissants. Elle a considéré qu'elle n'était pas appelée à juger de l'application selon les principes du droit interne néerlandais (ce qui reste du ressort des juridictions nationales), mais qu'il lui était demandé exclusivement d'interpréter la portée d'un article du traité dans le cadre du droit communautaire, sous l'aspect de son incidence sur les particuliers (ce qui ressortissait à sa compétence).

S'agissant de l'effet immédiat des dispositions du traité en droit interne, la Cour a rappelé que le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même

qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie, tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires.

94. En conclusion du présent rapport, votre Commission propose l'adoption de la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

relative à la primauté du droit communautaire sur le droit des Etats membres

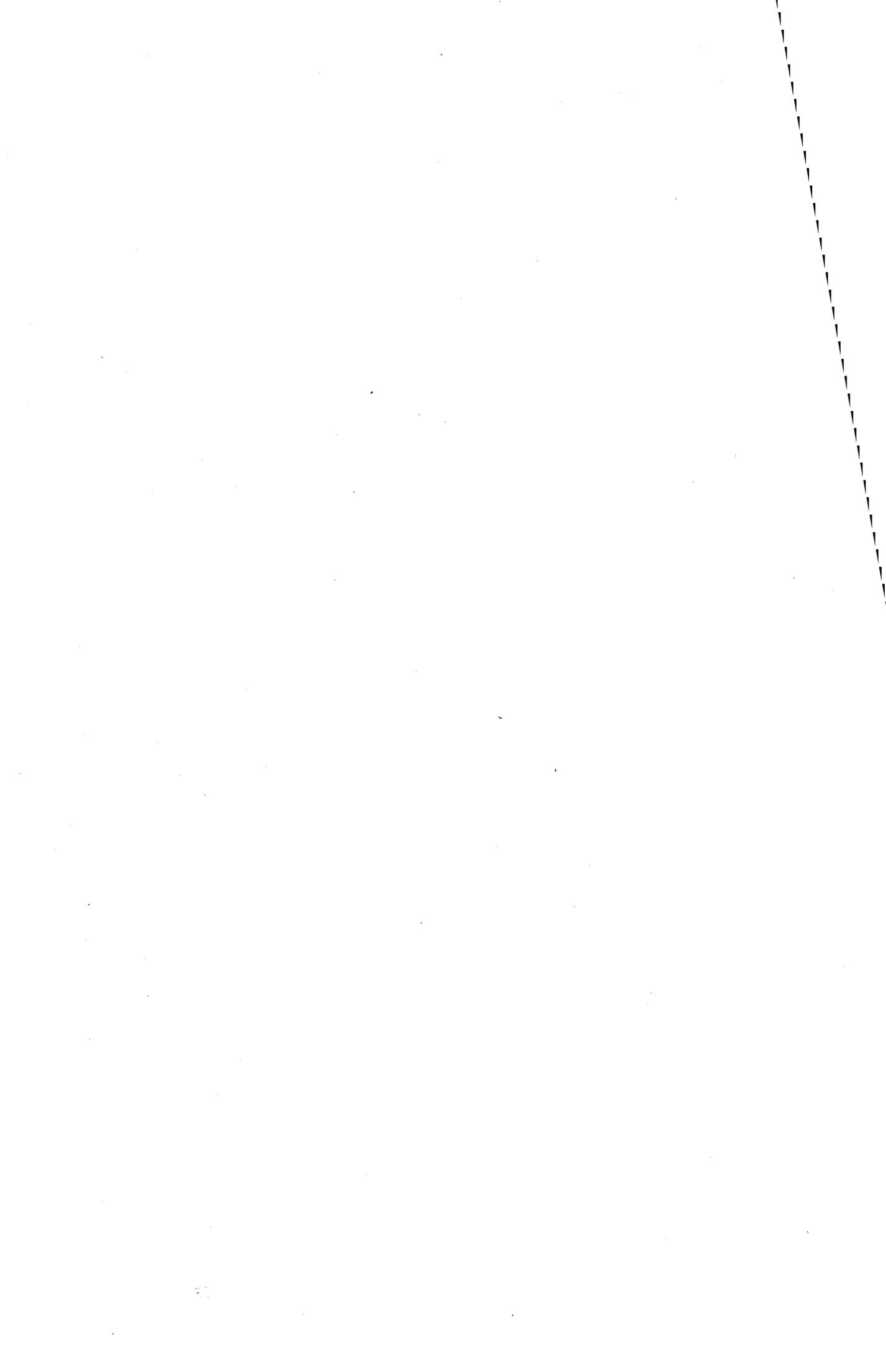
Le Parlement européen,

- Conscient de ce qu'il lui appartient de veiller à l'application correcte des traités en vue d'atteindre tous leurs buts et de permettre le développement progressif des Communautés ;
- Préoccupé par les tendances qui se sont manifestées auprès de certaines autorités juridictionnelles nationales et qui sont de nature à mettre en cause l'application même des dispositions communautaires ;
- Convaincu, toutefois, de la nécessité de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire des Etats membres, qui constitue l'un des piliers de l'ordre démocratique ;

Fait siennes les conclusions du rapport de sa commission juridique (doc. n° 43) tendant à soutenir le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des Etats membres ;

- Considérant que cette matière n'est pas encore suffisamment connue, même dans les milieux directement intéressés,

Charge son président de donner au présent rapport la diffusion la plus large auprès des autorités nationales compétentes.



Le colloque de Bruges

(8, 9 et 10 avril 1965)

Le colloque organisé à Bruges par le Collège d'Europe portait principalement sur le thème : « Droit communautaire et Droit national ».

Les rapporteurs étaient les suivants :

- M. Maurice Lagrange : « *La primauté du droit communautaire sur le droit national.* »
- M. Nicola Catalano : « *La position du droit communautaire dans le droit des Etats membres.* »
- M. Marc Sohier et Madame Colette Megret : « *Le rôle de l'exécutif national et du législateur national dans la mise en œuvre du droit communautaire.* »
- M. Fritz Munch : « *Le rôle des juridictions nationales. I. Compétences des juridictions nationales.* »
- M. Frédéric Dumon : « *Le rôle des juridictions nationales. II. Le renvoi préjudiciel (art. 41 C.E.C.A., 177 C.E.E. et 150 C.E.E.A.).* »

D'autres problèmes figuraient également à l'ordre du jour du colloque, mais le problème des rapports entre le droit communautaire et le droit national est celui qui a été le plus débattu. Aucune conclusion, aucune résolution n'ont été votées, mais de l'ensemble des interventions et des échanges de vues, quelques grandes lignes directrices peuvent être tirées.

Les participants se sont facilement mis d'accord sur la nécessité d'assurer, dans chacun des Etats membres, la primauté du droit communautaire sur le droit national, c'est-à-dire son application effective nonobstant toute règle nationale contraire, antérieure ou postérieure. A cet égard, une majorité s'est manifestée qui voyait les rapports « droit communautaire — droit national » sous l'angle d'un transfert, et partant d'un partage d'attributions, plutôt que sous celui d'une hiérarchie de normes. Aucun accord n'est cependant intervenu sur la justification et sur l'habillage juridique qu'il convenait de donner à cette solution.

Le sentiment général a été, d'autre part, que si les traités de Paris et de Rome, par leur

contenu, ne sont pas des traités « comme les autres », ils sont cependant des traités dans la forme. Dans le droit interne de certains pays (en particulier en Allemagne et en Italie) cela pose, certains participants l'ont fait remarquer avec vigueur, un problème de droit constitutionnel, qui n'est pas encore résolu.

Quant au rôle de l'exécutif et du législateur national dans la mise en œuvre des dispositions communautaires non directement applicables, s'il a été admis que la procédure législative est inadaptée à un tel rôle, de nombreuses objections se sont élevées contre la solution consistant à confier au seul exécutif national l'exécution des directives communautaires. A cause du choix politique que ces directives peuvent comporter, il convient de réserver une place aux Assemblées parlementaires tout en recherchant les procédures les plus efficaces. Lors de la discussion, diverses propositions d'habilitations législatives au pouvoir exécutif ont été formulées à cet égard.

Si la discussion sur le rôle des juridictions nationales, en particulier quand elle a porté sur le renvoi préjudiciel, n'a révélé aucun désaccord quant aux problèmes fondamentaux, elle a permis de constater que le renvoi préjudiciel pose un nombre considérable de questions particulières, souvent d'importance capitale, pour l'interprétation uniforme du droit communautaire.

Voici enfin les remarques qui furent formulées à la séance de clôture par M. le professeur De Vreese, directeur du colloque :

- « — Lorsque, dans certains de nos pays, des objections constitutionnelles se font jour contre l'exercice de pouvoirs matériellement législatifs par un organe communautaire formellement exécutif ;
- lorsque nous voyons le pouvoir législatif national hésiter à confier la simple *exécution* du droit communautaire à une instance exécutive nationale ;
- lorsque nos juridictions nationales se sentent quelque peu déroutées si on les invite à donner à un règlement communautaire issu d'un exécutif communautaire la primauté sur la *loi nationale*, n'est-ce pas chaque fois l'absence, dans l'ordre communautaire, d'un véritable

contrôle démocratique par une Assemblée législative qui est, partiellement du moins, à l'origine de ces hésitations ?

Peut-être vous étonnerez-vous d'entendre un magistrat s'avancer sur ce terrain ? En réalité, je ne m'y avance pas, car je sais qu'il n'était *pas* de notre compétence de

préconiser une solution qui est essentiellement politique. Mais il était par contre parfaitement de notre compétence d'analyser ces difficultés, et tout en recherchant la meilleure solution *de lege lata*, de diagnostiquer une des causes de ces hésitations. »