

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES

INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

Cycle de conférences à des magistrats belges

LA NOTION D'APPLICABILITE DIRECTE
DES TRAITES INSTITUANT LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

par

M i c h e l G a u d e t

Conseiller d'Etat de France
Directeur Général au Service Juridique
des Exécutifs européens

Bruxelles, 14 juin 1966

JUR/CEE/1714/66

Même dans l'enceinte libérale d'une Université, même - ou surtout ! - à la saison des examens, il faut quelque audace pour affronter d'un coup tant de juges ! Je la puise à la source même qui vous a déterminés à réserver cette soirée, et quelques autres, à la rencontre du droit communautaire : je veux parler de l'appel concret des hommes et des entreprises de notre temps à recevoir justice dans le cadre de la Communauté qu'ils bâtissent ensemble.

Cet appel est manifeste. A s'en tenir aux jugements publiés au 31 décembre dernier près de cent juridictions en ont fait l'expérience dans la Communauté. Déjà sept juridictions de votre pays ont dû, pour rendre justice dans quinze affaires, se prononcer sur des questions de droit communautaire. Plus de quatre-vingts juridictions des cinq autres Etats membres des Communautés ont fait la même expérience dans cent cinquante affaires. Il est remarquable que les juridictions concernées sont de nature très diverse. Parmi elles se trouvent aussi bien des juges civils que des juges administratifs, des tribunaux de commerce que des juridictions pénales, des juges spécialisés en matière sociale que des tribunaux des finances. Tout indique le développement croissant de l'activité judiciaire dans ce domaine nouveau où les sentences nationales n'excédaient pas deux ou trois dizaines il y a cinq ans.

Ainsi, au niveau des juges nationaux, le phénomène communautaire s'avère déjà notable par son ampleur. Comporte-t-il en outre, à ce niveau, une certaine originalité ? Ne s'agit-il pas après tout d'appliquer, concurremment avec les textes nationaux, des dispositions de traités internationaux ? C'est là une tâche la plus souvent délicate mais classique des juridictions nationales. Jurisprudence et doctrine ont dégagé les options et poli les controverses, de telle sorte que les chemins sont déjà reconnus. Cependant, l'application du droit communautaire comporte des aspects inusuels. Il comprend non seulement des Traités internationaux adoptés selon les procédures traditionnelles, mais des actes contraignants émis par des Institutions propres aux Communautés. Une Cour de Justice spéciale est chargée d'assurer le respect

du droit dans l'interprétation et l'application des Traités. Il est clair que de telles particularités influent sur les tâches dévolues au juge national, et sur les moyens dont celui-ci est doté pour y faire face.

Dans le cadre de l'étude de ces tâches et de ces moyens, le présent exposé s'attache à définir la notion fondamentale de l'applicabilité directe des Traités eux-mêmes. Il posera inévitablement certains problèmes auxquels répondront les exposés suivants.

I

Pour apprécier l'originalité des problèmes et des solutions concernant l'applicabilité directe des Traités communautaires, il convient de rappeler brièvement la situation existant dans les pays membres des Communautés à l'égard des Traités internationaux.

1. - Le principe même que les traités internationaux peuvent créer directement des droits et des obligations pour les particuliers a été reconnu avec réticence. Longtemps la doctrine dominante a considéré que les relations régies par le droit international s'épuisent avec les relations d'Etats à Etats. Elle n'acceptait que ces derniers comme sujets du droit international ; le Professeur ANZILOTTI, le grand internationaliste italien de la première moitié de ce siècle, affirmait alors, que les clauses d'un traité international qui "en apparence expriment l'attribution de droits ou l'imposition de devoirs à des individus ou à des organes... sont des manières impropres d'exprimer qu'un Etat promet à un autre Etat d'accorder les droits dont il s'agit ou d'imposer des obligations".

Mais, depuis une quarantaine d'années, une évolution certaine s'est fait jour. La possibilité pour les traités de comporter des dispositions susceptibles d'être directement invoquées par les particuliers devant les tribunaux a été admise. Dans

son avis n° 15 du 3 mars 1928 relatif aux compétences des tribunaux de la Ville libre de Dantzig à l'égard des fonctionnaires des chemins de fer polonais, la Cour permanente de Justice internationale reconnaissait que l'objet même d'un accord international, dans l'intention des parties contractantes, peut être l'adoption par les parties de règles créant des droits et des obligations pour les individus et susceptibles d'être appliquées par les tribunaux nationaux, et que l'intention des parties contractantes doit être recherchée dans le contenu de l'accord.

2. - L'opposition de principe étant désormais atténuée, les dispositions d'un traité ont été plus fréquemment invoquées devant les juges nationaux. Avant d'appliquer ces dispositions, ils doivent toutefois résoudre principalement deux ordres de questions.

a) - Une première question sera de savoir si la règle conventionnelle en cause a acquis force obligatoire dans l'ordre juridique interne que le juge est chargé d'appliquer. Ce problème est d'ordre purement interne. C'est en effet la Constitution de chaque Etat qui détermine les structures d'accueil des normes internationales dans l'ordre juridique interne, qui stipule à quelle condition et selon quelle procédure les normes sont applicables aux citoyens et sanctionnées par les autorités étatiques. Comme l'on sait, ces structures d'accueil varient d'un Etat à l'autre. Dans certains Etats, l'ordre juridique interne permet au juge d'appliquer directement la norme internationale conventionnelle du fait même que le traité qui la contient a fait l'objet des procédures requises pour son adoption définitive dans l'ordre international et a été publié. Ainsi en est-il notamment en France.

Tel n'est pas le cas en revanche dans d'autres Etats, même parmi ceux où prévaut la règle "treaty law is a part of the law of the land". Là, outre la ratification et la publication, un acte étatique est nécessaire (promulgation, proclamation, loi) afin d'incorporer les règles conventionnelles au droit interne, c'est-à-dire à l'ensemble des règles sanctionnées par l'autorité étatique.

b) - A supposer cette première question résolue de manière positive, le juge devra s'en poser une deuxième, de droit international proprement dit : celle de savoir si la règle régulièrement introduite est susceptible de recevoir directement du juge l'application sollicitée. En effet, le caractère "self executing" ne s'applique pas indistinctement à tous les traités ou à toutes les dispositions d'un même traité. Comme la Cour permanente de Justice internationale le soulignait clairement dans la décision ci-dessus évoquée, c'est de l'intention des Hautes Parties Contractantes que dépend l'attribution de ce caractère aux normes en cause, le juge devant rechercher cette intention dans le contenu matériel des dispositions du traité qui énoncent ces normes.

Ce bref rappel de l'attitude des juridictions nationales à l'égard des Traités internationaux fait apparaître les imperfections du système.

D'une part, l'application par les juges d'un texte cependant unique comporte de grandes variations, et d'importantes inégalités se produisent selon les Etats. D'autre part, les dispositions directement applicables revêtent un caractère exceptionnel et la plupart des tribunaux se montrent extrêmement réticents pour admettre leur existence, se bornant parfois à ne considérer comme directement applicables que les normes conventionnelles auxquelles les traités ont explicitement conféré ce caractère.

II

En raison même de ces imperfections, une tendance se manifeste dans les constructions internationales contemporaines à dépasser la solution classique qui vient d'être rappelée. Sur le plan européen, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, élaborée au sein du Conseil de l'Europe et signée le 4 novembre 1950 à Rome, représente une première tentative d'un semblable dépassement.

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toutes personnes relevant de leur juridiction les droits et libertés énumérés par les dispositions de la Convention. Une garantie collective de ces droits et libertés est organisée par un appareil institutionnel propre comportant une Commission européenne des droits de l'homme chargée d'examiner les requêtes dont toute personne peut la saisir directement, une Cour européenne des droits de l'homme et un Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Quelle convention plus que celle-ci paraît requérir l'application directe par les juges internes ? L'article 13 de la Convention ne stipule-t-il pas que "toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale" ?

Effectivement de nombreux tribunaux ont accepté de considérer la Convention comme faisant partie du droit positif directement applicable et de fonder sur elle leurs décisions. C'est le cas de nombreux cours et tribunaux en Belgique (1), en Allemagne (2) et en Autriche (3).

La tentative de dépassement du droit international classique demeure cependant limitée. On observe une grande inégalité dans l'attitude des différents pays qui ont ratifié la Convention. Certains n'ont pas pris les mesures d'ordre interne requises par leur Constitution pour que la Convention acquière force obligatoire dans leur ordre juridique. Dans d'autres, la Convention a peut-être acquis cette force obligatoire mais les tribunaux nationaux refusent de voir dans les dispositions de cette Convention des dispositions directement applicables (4). Enfin même parmi les pays où la possibilité pour les tribunaux

.../...
(1) Cour de Cassation 16 mars 1964, 23 mars 1964, 15 mars 1965

(2) Oberverwaltungsgericht Münster 25 novembre 1953,
Bundesverwaltungsgericht 15 décembre 1955,
Bundesverfassungsgericht 10 mai 1955

(3) Verfassungsgerichtshof 17 juin 1960

(4) Tribunal correctionnel Luxembourg 24 octobre 1960

d'appliquer la Convention est admise, de grandes incertitudes demeurent quant aux dispositions reconnues comme ayant un effet interne. Ainsi, contrairement à la Cour de Cassation belge, la Cour constitutionnelle autrichienne, par plusieurs arrêts et notamment ceux du 17 juin 1960 et du 14 octobre 1965, refuse l'application directe des articles 5 et 6 de la Convention relatifs l'un à la liberté et à la sûreté des personnes, l'autre aux droits des justiciables dans la procédure juridictionnelle.

Contre ces divergences, l'appareil institutionnel dont la Convention est dotée n'offre pas un remède approprié. Même si la Cour européenne des droits de l'homme a reçu compétence pour l'interprétation et l'application de la Convention (article 45), plusieurs circonstances l'empêchent de jouer vis-à-vis des jurisprudences nationales le rôle d'unification et d'entraînement que l'on aurait pu souhaiter lui voir assumer. En effet plusieurs des pays qui ont ratifié la Convention ont refusé la compétence obligatoire de la Cour. D'autre part sa saisine est soumise à diverses conditions qui limitent considérablement ses possibilités d'action : examen préalable des requêtes par la Commission, droit de recours réservé aux Etats membres et à la Commission, etc...

En bref, l'audace créatrice des auteurs de la Convention, appliquée il est vrai à un domaine limité mais politiquement très sensible, semble avoir effrayé certaines autorités nationales, tantôt parlementaires, tantôt gouvernementales, tantôt judiciaires. En fait, les mécanismes propres à encourager l'applicabilité directe de quelques dispositions fondamentales n'ont pas été mis en oeuvre ou n'ont pas été compris par les autorités nationales aussi largement qu'on l'espérait.

III

Le Traité de Paris de 1951 instituant la C.E.C.A. et les Traités de Rome de 1957 instituant respectivement la C.E.E. et l'Euratom constituent une autre tentative de dépassement des constructions de droit international classique.

Pour comprendre les particularités que revêt en ce qui les concerne, la notion d'applicabilité directe des Traités, il faut rappeler, en schématisant considérablement, les grandes lignes de l'oeuvre d'intégration économique auxquels ces Traités s'attachent.

Les trois Traités visent, chacun pour le domaine qui lui est assigné, l'établissement d'un marché commun dans lequel s'exerce par ailleurs l'action stimulante et régulatrice des autorités communautaires. Pour nous en tenir à la C.E.D., dont le champ est le plus étendu et qui donne lieu à la jurisprudence nationale la plus nombreuse, les objectifs sont d'instaurer :

- d'une part, une union douanière abolissant les mesures de protections nationales entre Etats membres et instituant un tarif douanier commun vis-à-vis des Etats tiers ;

- d'autre part, une union économique et sociale postulant l'édiction de règles communes, ^{par exemple dans le domaine de la concurrence} ; des études concertées des gouvernements au sujet de leurs interventions dans le domaine économique et social ; l'organisation d'actions spécifiques ; l'adoption dans les domaines essentiels de l'agriculture, des transports et du commerce extérieur de politiques communes se substituant aux politiques nationales indépendantes antérieurement pratiquées - toutes mesures de nature à affecter de manière très concrète et très directe la vie économique et sociale des peuples et les intérêts matériels des ressortissants des Etats.

En vue d'atteindre leurs objectifs, les Communautés sont dotées d'appareils institutionnels propres. Les Traités comportent, en effet, la création d'organes communautaires nettement distincts des organes des gouvernements nationaux et disposant des pouvoirs propres. L'appareil institutionnel communautaire comporte :

- des organes de décision : le Conseil, formé par les représentants des gouvernements nationaux, et un collège indépendant (Haute Autorité ou Commission, bientôt Commission unique) chargé en toutes circonstances de dégager et de défendre l'intérêt de la Communauté dans son ensemble ;

- un organe de contrôle politique, le Parlement Européen, qui complète à l'égard de la Commission, l'action exercée par les Parlements nationaux à l'égard des Etats membres ;

- un organe de contrôle juridictionnel, la Cour de Justice, chargé d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité, et dont le prétoire est ouvert non seulement aux institutions et aux Etats mais aussi aux entreprises et aux particuliers directement concernés par les actes des institutions.

En outre, la Cour assure une mission de coopération judiciaire avec les juridictions nationales dont M. DONNER vous parlera plus longuement dans une conférence ultérieure. Elle s'exerce par le renvoi à la Cour de Justice par les juridictions nationales des questions préjudicielles concernant l'interprétation ou la validité du droit communautaire. Elle permet ainsi d'assurer l'uniformité d'application du droit communautaire dans toute la Communauté, sans empiéter toutefois sur la compétence des juridictions nationales pour trancher les litiges dont elles sont saisies.

Quant aux pouvoirs propres dont les institutions sont investies, ils sont divers et considérables. Il s'agit dans de nombreux cas de pouvoirs d'exécution s'exprimant par des décisions particulières pouvant avoir les entreprises ou les particuliers pour destinataires et susceptibles de produire effet à leur égard. Mais surtout les institutions communes se sont vu attribuer un pouvoir normatif dans des domaines nombreux et essentiels pour la vie économique et sociale des six pays. En effet, si nombre de règles communautaires destinées à régir le Marché commun sont exprimées dans les Traités eux-mêmes, dans bien des cas en revanche, surtout en ce qui concerne la C.E.E., les Traités se sont contentés de fixer des principes à mettre en oeuvre, des objectifs à atteindre, des prescriptions fondamentales et d'attribuer aux institutions les pouvoirs d'arrêter les règles d'application nécessaires. C'est des actes pris par les institutions dans l'exercice de ces pouvoirs que M. MATHIJSEN vous entretiendra tout à l'heure.

En substituant, dans des domaines et des limites bien définis, des règles et des politiques communes aux décisions purement nationales, en instituant un appareil institutionnel doté de pouvoirs propres et soumis au contrôle d'une Cour de Justice, les Traités ont institué, chacun en ce qui le concerne, un ordre juridique communautaire destiné à pénétrer profondément le droit interne des six pays membres. C'est ce que la Cour de Justice a reconnu dans des formules célèbres qui, bien que souvent citées, doivent être rappelées.

"La Communauté, affirme-t-elle dans son arrêt 26/62, 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 également leurs ressortissants".

Tout aussi solennels sont les attendus de l'arrêt 6/64 :

"A 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..."

...En instituant une Communauté, dotée...de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attribution 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."

Cet ordre juridique communautaire, dans lequel l'Avocat Général LAGRANGE voyait un ordre juridique interne élargi, est constitué par deux séries de dispositions :

- les unes lient simplement les Etats en tant que tels sans engendrer de droits dans le chef des particuliers,

- les autres, au contraire, s'intégrant à l'ordre juridique des Etats membres, constituant la loi de ceux-ci et concernant directement les ressortissants des Etats dans le chef desquels elles créent des droits et des obligations que les juridictions nationales sont chargées de sauvegarder.

L'existence d'un tel ordre juridique ne peut manquer d'influer sur la notion d'applicabilité directe des dispositions des Traités instituant les Communautés. Elle ne modifie pas cependant la démarche fondamentale du juge national devant lequel ces dispositions sont invoquées. Nous examinerons donc successivement :

- si le juge national peut constater que les Traités européens font partie des instruments juridiques qu'il doit prendre en considération ;

- ensuite, à quelles conditions le juge national doit reconnaître à certaines dispositions des Traités l'effet de créer des droits et des obligations qu'il lui appartient de sauvegarder.

Il est clair que ces questions doivent aussi être posées lorsque le juge national rencontre non les Traités eux-mêmes mais des actes contraignants émis par les Institutions communautaires. Toutefois, l'ordre de vos travaux réserve l'étude de ce cas pour la Conférence de M. HATELIJSEN. Je me borne donc à examiner les deux questions au seul regard de l'applicabilité directe des Traités instituant les Communautés.

IV

La réponse à la première question est relativement aisée, et a été donnée nettement par les juridictions des six Etats membres : les Traités instituant les Communautés sont des instruments juridiques que le juge interne doit prendre en considération.

Il n'est en effet pas contesté que, dans chacun des Etats membres, les procédures nécessaires à la réception de ces Traités dans le droit interne ont été suivies. En fait, les Traités ont été signés par les six Gouvernements, et régulièrement ratifiés par les six Etats après de larges débats et des votes confortables dans les six Parlements. Les lois approuvant les Traités ou autorisant à les ratifier contenaient, lorsqu'il était nécessaire comme en Italie, la formule traditionnelle de mise à exécution. Les Traités eux-mêmes ont été publiés dans les six Journaux Officiels nationaux. Aussi le

juge interne se trouve-t-il, dans chacun des Etats membres, en présence d'instruments qui ont reçu force obligatoire dans son ordre juridique interne en vertu des procédures constitutionnelles prévues à cet effet. Il doit donc en tenir compte comme l'une des sources du droit qu'il est chargé d'appliquer.

Le juge interne, informé des particularités de la construction communautaire, pourrait toutefois se demander si les dispositions des Traités d'où la Cour de Justice a déduit l'existence d'un ordre juridique communautaire, notamment celles qui créent une Cour de Justice communautaire et lui assignent la mission d'assurer le respect du droit dans l'application des Traités, n'ont pas pour objet ou pour effet de refuser aux juridictions nationales toute compétence à l'égard du droit communautaire. En un mot, les Traités ont-ils réservé à la Cour de Justice des Communautés une compétence exclusive à l'égard des litiges mettant en jeu le droit communautaire ? Il n'en est rien. L'exclusion de la compétence du juge interne eût d'ailleurs été contraire aux principes fondamentaux de l'organisation judiciaire des Etats membres et à peu près impraticable au surplus. Certes les Traités ont attribué à la seule Cour de Justice des Communautés certaines compétences spécifiques, par exemple en matière d'annulation d'actes communautaires contraires aux Traités, de constatation de violations par les Etats membres de leurs obligations communautaires, de responsabilité non contractuelle des Communautés... Mais sous réserve de ces compétences d'attribution, les Traités instituant les Communautés ne dérogent pas aux principes généraux qui établissent la compétence du juge interne à l'égard d'un Traité régulièrement reçu dans le droit interne. Bien plus, plusieurs dispositions des Traités confirment expressément cette compétence. C'est ainsi que les art. 171 C.E.C.A., 150 EUR et 177 C.E.E. organisant le renvoi des questions préjudicielles à la Cour de Justice des Communautés reconnaissent au juge interne la compétence de se prononcer, sauf dans des limites déterminées, sur l'application ou la validité du droit communautaire. De même les art. 135 EUR et 183 C.E.E. précisent que, sous réserve des compétences attribuées à la Cour de Justice, les litiges auxquels une Communauté est partie ne sont pas de ce chef soustraits à la compétence des juridictions nationales.

Ainsi le juge interne peut-il constater que les Traités ont reçu force juridique obligatoire et que, sous réserve de certaines compétences attribuées à la Cour de Justice, leur application relève, conformément aux principes généraux, de sa juridiction. En fait, les tribunaux nationaux n'ont hésité dans aucun de nos pays à en conclure qu'ils doivent appliquer les Traités. Quelques exemples illustreront leur attitude.

Une année après la mise en vigueur du Traité C.E.C.A., le Landsgesicht de Stuttgart, dans un jugement du 10 octobre 1953, déclare directement applicable aux entreprises l'art. 65 de ce Traité relatif aux ententes de nature à fausser la concurrence sur le marché du charbon et de l'acier.

Le Conseil d'Etat français admet, dans un arrêt S.N.C.F. c/ Etat français du 22.12.1961, le droit pour la requérante d'invoquer à l'appui de ses prétentions l'art. 70 du Traité C.E.C.A. et l'accord entre les Etats membres du 21 mars 1955 relatif aux tarifs des transports ferroviaires internationaux.

En Italie, un arrêt du Conseil d'Etat du 7.11.1962 reconnaît l'applicabilité directe de l'art. 31 du Traité C.E.E. interdisant aux Etats membres d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives. "En fait, dit cet arrêt, par la ratification et l'exécution du Traité de Rome susmentionné, notre système juridique s'est enrichi d'une disposition qui interdit toute modification à la libération du marché consolidée au sens de l'art. 31".

En Belgique, on peut citer aussi bien le jugement du Tribunal de Commerce d'Anvers du 6 juillet 1964 que l'arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles du 25 juin 1964 qui, ayant à se prononcer sur une entente, font l'un et l'autre application des art. 85 et 86 du Traité C.E.E. et de leurs règlements d'application.

Pour les Pays-Bas, enfin, il est possible d'évoquer, outre les nombreuses décisions de la Tarief commissie, l'arrêt du Collège d'appel pour l'Economie (College van Beroep voor het Bedrijfsleven) qui se prononce le 10 juillet 1963 sur la légalité d'une taxe au regard des art. 12 et 16 du Traité C.E.E..

De son côté, le Tribunal de commerce de Luxembourg se prononçait dans un arrêt du 8 décembre 1960 sur la portée de l'art. 85 du Traité C.E.E..

V

Les Traités instituant les Communautés Européennes sont donc reconnus comme une des sources du droit que le juge interne doit appliquer. Toutefois, avant d'appliquer une disposition du Traité invoquée devant lui, le juge interne doit encore se poser la seconde question annoncée : cette disposition est-elle de nature à être directement appliquée ? En d'autres termes, crée-t-elle dans le chef des justiciables des droits et des obligations qu'il lui appartient de sauvegarder ?

Au départ le juge interne tendait à procéder lui-même à cette recherche.

La tâche est cependant difficile et le risque existe que les diverses jurisprudences, appliquant des critères différents, aboutissent à des contradictions. La jurisprudence à laquelle les art. 85 et 86 du Traité C.E.E. ont donné lieu avant l'entrée en vigueur de leurs règlements d'application illustre ce risque. Tandis que certains tribunaux tels le Landsgericht de Düsseldorf (1) ou la Cour d'Appel d'Arnhem (2) estimaient ces dispositions immédiatement applicables, d'autres, notamment le Tribunal de Zutphen (3) et le Tribunal de première instance de La Haye (4) les ont considérées comme de simples déclarations de principe ou règles de conduite édictées à l'intention des Etats et ses institutions communautaires et dépourvues d'effet pour les particuliers.

.../...

-
- (1) arrêt du 6.12.1960
 - (2) arrêt du 28.6.1961
 - (3) jugement du 11.7.1958
 - (4) arrêt du 14.12.1960

Prenant de plus en plus conscience de la gravité de semblables risques et préférant ne pas attiser des controverses par des prises de position non coordonnées, le juge interne fait un usage croissant de la faculté que l'article 177 du Traité C.E.E. lui offre de recueillir une décision préjudicielle de la Cour de Justice des Communautés sur les questions d'interprétation du Traité qui se posent à lui. Les juges internes ne sont pas abandonnés à eux-mêmes pour arrêter l'interprétation des Traités, et en particulier pour décider si une disposition est directement applicable. Ils peuvent, et même doivent dans certains cas saisir la Cour de la question de savoir quelles dispositions du Traité doivent être directement appliquées par eux.

Ainsi la Cour a la possibilité d'assurer la cohésion des différentes jurisprudences nationales, éliminant les divergences possibles ou surmontant les controverses. Du même coup, elle libère les juges internes des hésitations qu'ils ressentent naturellement à l'égard d'un droit qui n'est pas de source strictement nationale et avec lequel ils sont encore peu familiers. La jurisprudence de la Cour de Justice marque profondément la notion d'applicabilité directe des Traités européens.

C'est donc dans les arrêts de la Cour de Justice qu'il nous faut maintenant rechercher les critères à utiliser pour opérer la distinction entre les dispositions du Traité qui ne s'imposent qu'aux Etats membres et celles qui ont au contraire directement les ressortissants de ces Etats pour sujets de droit. Ces critères ont permis de donner à cette deuxième catégorie de règles une extension jusqu'alors inconnue en droit international et le Professeur RIGAUX n'hésite pas à qualifier de révolutionnaires les solutions retenues par la Cour.

La Cour a défini les principes dont elle s'inspire dans l'arrêt 26/62, rendu le 5 février 1963 à la demande de la Tarief commissie. Cette juridiction douanière néerlandaise, sollicitée par un importateur de refuser l'application d'un droit nouvellement institué sur un produit provenant d'un Etat membre, posait à la Cour la question de savoir si l'article 12 du Traité

C.E.E., interdisant aux Etats membres d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane ou taxe d'effet équivalent, a un effet interne, en d'autres termes si les justiciables peuvent faire valoir sur la base de cet article des droits individuels que le juge national doit sauvegarder.

Au départ de la construction d'ensemble élaborée par la Cour à cette occasion, on retrouve les principes du droit des gens. Pour savoir si les dispositions d'un traité international sont directement applicables, il faut selon la Cour en envisager "l'esprit, l'économie et les termes". Mais appliquant ces principes aux Traités instituant les Communautés, elle aboutit à des résultats originaux, dans la mesure même où la construction communautaire se distingue des engagements internationaux de type classique.

S'appuyant sur les objectifs du Traité C.E.E. et sur les particularités de l'ordre juridique nouveau qu'il institue, dégageant l'esprit qui les inspire, la Cour constate la volonté des Hautes Parties Contractantes de définir la situation respective des Etats et de leurs ressortissants dans l'ordre communautaire autrement que par le jeu des règles usuelles du droit international. Elle relève en particulier que "les droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers... 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 et aux Institutions communautaires". Le fait que ces dispositions se bornent à désigner les Etats ou les Institutions comme sujet des obligations qu'elles imposent n'implique pas que les particuliers ne puissent être les bénéficiaires de ces obligations.

La position de la Cour, confirmée et complétée dans des décisions postérieures, se trouve remarquablement synthétisée dans les conclusions que l'Avocat Général GAND a récemment prononcées dans une affaire 57/65 où la Cour publiera son arrêt après-demain. L'Avocat Général relève qu'une disposition imposant à un Etat membre une obligation est cependant directement applicable et

peut donc être invoquée utilement devant le juge interne lorsque cette disposition est "précise, n'est assortie d'aucune réserve, ne suppose pour sa mise en oeuvre aucun acte juridique des Institutions communautaires et ne laisse pas à l'Etat responsable un véritable pouvoir d'appréciation quant à l'application de la règle". Ces conditions étant remplies, ajoute-t-il, il n'y a pas de raison "de refuser aux particuliers le droit d'invoquer devant leur juge national les obligations mises à la charge de l'Etat dont ils relèvent".

Une jurisprudence déjà abondante de la Cour de Justice, qui consacre généralement les solutions recommandées par la Commission C.E.E., illustre l'application de ce critère à diverses dispositions du Traité C.E.E.. Réservant la question de l'applicabilité directe du droit communautaire des ententes qui fera l'objet de la conférence de M. BRINKHORST, je voudrais situer par quelques exemples concrets la portée de la jurisprudence de la Cour.

On peut utilement se prévaloir devant le juge interne, qui doit y donner application, des dispositions

- de l'article 12 du Traité C.E.E. (1), stipulant que "les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles".
- de l'article 37 § 2 du Traité C.E.E. (2) en vertu duquel les Etats membres s'abstiennent de toute mesure nouvelle aggravant les discriminations entre ressortissants des Etats membres que les monopoles commerciaux ou organisations analogues introduisent dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés.

.../...

(1) not. arrêt 26/62

(2) arrêt 6/64

- de l'art. 53 du Traité C.E.E. (1) aux termes duquel "Les Etats membres n'introduisent pas de nouvelles restrictions à l'établissement sur leur territoire des ressortissants des autres Etats membres, sous réserve des dispositions prévues au présent Traité".

Dans ces trois cas, une prohibition est clairement imposée aux seuls Etats. Cependant cette prohibition, énoncée en termes impératifs et se suffisant à eux-mêmes, crée pour les Etats une obligation complète, juridiquement parfaite et, en conséquence, susceptible d'engendrer dans le patrimoine juridique des particuliers des droits que le juge interne doit sauvegarder. L'instauration du marché commun nécessite que les particuliers, assujettis d'une part aux règles communes, obtiennent d'autre part du juge interne le respect des obligations parfaites auxquelles les Etats sont eux-mêmes tenus.

Par contre, la Cour refuse l'applicabilité directe des dispositions

- de l'art. 93 du Traité C.E.E. (1) en vertu desquelles la Commission procède avec les Etats membres à un examen des régimes d'aides susceptibles de fausser la concurrence dans le marché commun.

- de l'art. 102 du Traité C.E.E. (1) selon lequel un Etat membre qui envisage une mesure susceptible de provoquer une distorsion doit consulter la Commission, celle-ci pouvant après consultation des Etats membres recommander des mesures appropriées.

Dans ces deux cas, le Traité s'est en effet borné à instituer des obligations de procédure. En les négligeant, les Etats et la Commission s'exposent à la constatation d'une violation de leurs devoirs communautaires. Mais les dispositions du Traité n'introduisent pas une règle de fond précise sur laquelle le particulier peut régler son propre comportement, et créant pour celui-ci un droit dont il peut demander le respect au juge.

.../...

(1) arrêt 6/64

Ces exemples pourraient suggérer que la Cour de Justice entend limiter l'applicabilité directe aux dispositions qui édictent une obligation des Etats de ne pas faire, tandis que les prescriptions assujettissant les Etats à des obligations de faire ne seraient pas directement applicables. Cette conclusion serait cependant hâtive : une obligation de faire peut être parfaite, précise, n'être pas conditionnée par un acte d'une autorité communautaire et ne laisser aux Etats aucun véritable pouvoir d'appréciation.

L'arrêt que rendra la Cour après-demain dans l'affaire 57/65 sera d'un grand intérêt à cet égard. Le Finanzgericht de la Sarre a en effet demandé à la Cour si l'applicabilité directe devait être reconnue aux dispositions de l'art. 95 du Traité qui imposent aux Etats d'adapter, au plus tard à la date du 1er janvier 1962, leurs mesures fiscales ayant pour effet de frapper directement ou indirectement les produits des autres Etats membres plus lourdement que les produits nationaux.

L'Avocat Général GAND, revenant sur la conception qu'il avait d'abord adoptée dans une autre affaire (10/65), n'hésite pas à admettre l'applicabilité directe :

"L'article 95 impose aux Etats membres une obligation parfaitement définie : à une date donnée ils devront avoir aménagé leurs législations nationales dans la mesure où elles ne sont pas encore conformes à cet article. L'étendue de leur obligation est ainsi fixée. Sans doute les Etats ont une certaine faculté de choix quant aux moyens à prendre pour établir l'égalité de situation fiscale entre produits importés et produits nationaux : ils peuvent soit dégrèver les premiers, soit taxer les seconds, mais leur obligation reste toujours identique, elle est d'assurer l'égalité".

Rien ne s'oppose donc selon lui à ce que l'article 95 soit considéré comme directement applicable et que l'obligation qu'il met à la charge des Etats soit reconnue comme existant vis-à-vis de leurs justiciables (1).

.../...

(1) La Cour de Justice a effectivement déclaré l'art. 95 C.E.E. directement applicable - arrêt 57/65 Lütticke du 16 mai 1966.

VI

Des observations qui viennent d'être présentées, on peut en conclusion déduire deux remarques :

1. - En premier lieu, la construction communautaire permet de faire progresser considérablement la notion classique d'applicabilité directe des Traités.

En exigeant non seulement des engagements de droit international mais la participation à un ordre juridique communautaire dans lequel les sujets de droits et d'obligations comprennent aussi bien les Etats et les Institutions communautaires que les ressortissants des Etats eux-mêmes, les Traités instituant les Communautés conduisent à surmonter les deux difficultés rencontrées jusqu'à présent dans l'applicabilité directe des Traités.

La première difficulté tient aux divergences des droits internes concernant la réception des Traités. L'homogénéité relative des droits des six Etats et la nécessité absolue que tous les Etats membres de la Communauté soient valablement engagés en même temps les uns vis-à-vis des autres ont conduit tous les partenaires à mener à terme les procédures nécessaires.

La deuxième difficulté provient de ce que le droit international classique laisse les juges internes isolés devant la recherche des dispositions directement applicables et qu'il en résulte de nombreuses contradictions entre les jurisprudences nationales. Au contraire, la Cour de Justice garantit l'unité de la jurisprudence dans l'ensemble de la Communauté.

Une notion commune d'applicabilité directe du Traité se dégage dès lors. Protégées contre le risque de déséquilibre qui résulterait d'interprétations divergentes, les autorités judiciaires peuvent rechercher les solutions les mieux appropriées au contenu des Traités.

2. - La seconde remarque découle de la première.

Si, l'incidence des actes émis par les Institutions venant compléter l'applicabilité directe des Traités, le droit communautaire s'impose fréquemment au juge interne, celui-ci se trouvera exposé à des conflits entre les dispositions communautaires et les prescriptions d'origine nationale.

Pour trancher ces conflits, et les éviter si possible, une étroite coopération entre les juridictions nationales et la Cour de Justice des Communautés est nécessaire.

L'étude successive des conflits entre le droit national et le droit communautaire d'une part, de la coopération entre la Cour de Justice des Communautés et les juridictions nationales d'autre part constitue précisément l'objet de vos deux prochaines réunions.

-:-:-:-:-