

# LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME

Claude Boulanger

Volume 6, numéro 1, 1975

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1059672ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1059672ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions de l'Université d'Ottawa

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boulanger, C. (1975). LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME. *Revue générale de droit*, 6(1), 93–163.  
<https://doi.org/10.7202/1059672ar>

# LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE À TRAVERS LE TRAITÉ DE ROME \*

par Claude BOULANGER

*professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Ottawa.*

## II. — LES INSTITUTIONS DE LA C.E.E.

Si on nous en posait la question, nous n'hésiterions pas à répondre que la plus grande caractéristique du Traité de Rome établissant la C.E.E. et son originalité résident dans ses institutions.

À la fin de cet exposé, après avoir fait l'analyse des structures institutionnelles de la Communauté, il nous sera facile de saisir par elles les véritables dimensions du Traité, ses implications profondes dans le « policy making » des États membres et la grandeur du « pouvoir européen » que la Communauté et ses États membres ont pour vocation d'affirmer.

Nous verrons donc dans une première partie les institutions communautaires telles qu'établies par le Traité de Rome, avec les modifications subséquentes et dans une deuxième partie, le partage des pouvoirs et des compétences entre la C.E.E. et ses États membres.

### A. LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES.

Au moment de la signature des Traités établissant la C.E.E. et l'EURATOM, le 25 mars 1957, existait depuis 1952 la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Les Traités initiaux prévoyaient des institutions propres à chacune de ces trois Communautés, bien qu'elles fussent semblables dans une grande mesure. Le 1<sup>er</sup> juillet 1967, un Traité « ad hoc » vint fusionner les institutions des trois Communautés <sup>23</sup> et l'entrée en vigueur du Traité d'Accession du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, le 1<sup>er</sup> janvier 1973 y apporta les dernières modifications. Nous étudierons les institutions communautaires telles qu'elles se présentent aujourd'hui.

Le Traité de Rome, à l'article 4, confie la réalisation des tâches de la Communauté à une « Assemblée », communément appelée « Parlement européen », à un « Conseil », à une « Commission » et à une « Cour de Justice » européenne. Le Traité prévoit également que le Conseil et la

---

\* La première partie de cette étude est parue dans cette *Revue*, 1974, p. 254 à 297.

<sup>23</sup> Ce traité fut signé le 8 avril 1965.

Commission seront assistés d'un Comité économique et social (art. 4), d'un Comité monétaire (art. 105), d'un Comité d'experts des transports, dont le rôle est consultatif, d'un Comité d'assistance du « Fonds social européen » (art. 124) et d'un Comité d'assistance en matière de négociations du tarif extérieur commun (par. 111 (2)). La Banque européenne d'investissement prévue à l'article 129 et dont nous avons souligné la mission plus haut fait également partie des institutions de la C.E.E.. Des comités ci-dessus, nous ne retiendrons que ceux qui assument un rôle consultatif et dans la seule mesure où leur action nous paraît susceptible d'éclairer notre compréhension des institutions de base de la Communauté et auxquelles nous voulons limiter notre présente étude, à savoir l'Assemblée, le Conseil, la Commission et la Cour de Justice. Nous ne traiterons à la fin et encore fort brièvement que d'un seul organisme : le Comité économique et social.

### 1. *L'Assemblée ou Parlement européen.*

L'Assemblée, communément appelée le Parlement européen, est composée de 198 représentants « des peuples des États réunis dans la Communauté » (art. 137 et 138 mod.) répartis ainsi :

— Allemagne :	36
— Belgique :	14
— Danemark :	10
— France :	36
— Royaume-Uni :	36
— Irlande :	10
— Italie :	36
— Luxembourg :	6
— Pays-Bas :	14

Le nombre de représentants de chacun des pays reflète « grosso modo » l'importance numérique de la population dans chaque État membre et possiblement aussi leur influence politique respective dans la construction de l'Europe unie et l'équilibre politique de la Communauté.

Il est d'usage entre les États membres que chacun d'eux désigne ses représentants à même les personnes élues des diverses factions politiques qui composent le Parlement national, ceci afin d'assurer au sein de l'Assemblée la représentation des principales forces politiques sur le plan national.

Théoriquement, les représentants ainsi désignés sont indépendants de toutes attaches politiques nationales lorsqu'ils siègent à ce titre à l'Assemblée. Théoriquement encore, ils ne sont ni les mandataires ni les porte-parole de quiconque, ni de leur parti politique national, ni même de l'État auquel ils appartiennent, mais ils doivent agir selon leur propre conscience et de leur

seule volonté, dans un esprit « européen » et dans les seuls intérêts de la Communauté.

Éventuellement, les membres de l'Assemblée pourront être élus au suffrage universel direct (par. 138 (3)), mais seulement après l'accord en ce sens des Parlements nationaux <sup>24</sup>.

Les pouvoirs de l'Assemblée restent consultatifs, à toutes fins pratiques, et son pouvoir de contrôle fort limité. Ils se résument en effet aux suivants :

- a) Il a le droit de poser des questions à la Commission qui doit y répondre oralement ou par écrit, sur les affaires relevant de la compétence de la Communauté. Il s'agit là d'un droit de regard ou de contrôle dont le privilège s'étend à chacun des membres de l'Assemblée ;
- b) Il a le droit de censurer et partant, de démettre en bloc les membres de la Commission (art. 144) ;
- c) Il a le droit d'être consulté dans certaines matières, comme le budget (art. 203 et 235) ; dans les autres matières, il ne peut en théorie faire entendre sa voix que s'il est consulté ;
- d) Il peut poursuivre en justice la Commission ou le Conseil dans les cas de violation des dispositions du Traité (art. 175) ;
- e) Il a le pouvoir d'arrêter ses propres règlements intérieurs (art. 142) et d'élire son président et son bureau (art. 140) ;
- f) Il peut élaborer des projets en vue de permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres, sujet à l'approbation du Conseil et des États membres (art. 138) ;
- g) L'Assemblée peut demander à la Commission de lui établir des rapports sur des problèmes particuliers relatifs à la situation sociale (art. 122) ;
- h) Il a enfin le droit de recevoir et de discuter le rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission (art. 143) ; et
- i) Le pouvoir le plus intéressant, quoique non écrit, reconnu officieusement à l'Assemblée repose sur le poids et l'influence de ses critiques et de ses suggestions à l'égard de l'administration de la C.E.E.. Formée des parlementaires des divers États membres, l'Assemblée représente en quelque sorte l'éventail des principaux groupements politiques sur tout le territoire de la Communauté.

Sauf dispositions contraires au Traité, l'Assemblée statue à la majorité absolue (50% plus 1) des suffrages exprimés (art. 141).

L'Assemblée siège généralement à Strasbourg.

---

<sup>24</sup> Reprochant à la C.E.E. le caractère non électif de l'Assemblée un grand nombre d'Européens souhaitent l'élection de ses membres au scrutin universel.

## 2. *Le Conseil.*

Le Conseil est formé par les neuf représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres (art. 2 du traité de fusion). Il s'agit, en fait, d'un Ministre du gouvernement, généralement le Ministre responsable des Affaires extérieures, mais assez souvent aussi d'un ministre d'un autre ministère, selon l'objet des discussions à la table du Conseil.

Contrairement aux membres de l'Assemblée, les membres du Conseil représentent leurs gouvernements respectifs au sein du Conseil. Leurs fonctions impliquent donc le devoir de présenter les divers points de vue nationaux sur les questions débattues à la table du Conseil et de consulter leurs gouvernements respectifs au besoin.

Mais s'ils représentent leurs gouvernements, les membres du Conseil n'en sont point pour autant les mandataires dans le sens étroit du terme. Le Conseil est une institution communautaire indépendante des États membres ; sa mission consiste à assurer la coordination des politiques économiques générales des États membres mais elle dispose aussi d'un pouvoir de décision (art. 145). Il s'ensuit dès lors que les membres du Conseil, en leur qualité de représentants d'un gouvernement, doivent veiller à bien informer le Conseil des points de vue nationaux et gouvernementaux, afin de fournir à ce dernier tous les éléments nécessaires à son travail de coordination. Ce caractère représentatif des membres du Conseil ne signifie aucunement par contre un lien de subordination des membres à leur gouvernement. En leur qualité de membres du Conseil, les représentants des gouvernements ont pour tâche de réaliser les objectifs du Traité et leur devoir ultime est de prendre les décisions en fonction des intérêts supérieurs de la Communauté.

Afin de faciliter le travail considérable et délicat qui incombe au Conseil, le Traité de fusion, à l'article 4, prévoit la formation d'un comité des représentants permanents des États membres, dit COREPER, ayant pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats que ce dernier lui confie.

La présidence du Conseil est assumée par chacun de ses membres, à tour de rôle chaque six mois dans l'ordre suivant : Belgique, Danemark, Allemagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni (art. 2 du Traité de fusion). Le Conseil se réunit généralement à Bruxelles et exceptionnellement au Luxembourg, sur convocation de son président, à son initiative ou à celle d'un de ses membres ou de la Commission (art. 147

mod.). Les procurations de vote ne sont admises qu'en faveur d'un autre membre et chacun ne peut en recevoir plus qu'une (art. 150).

Le Conseil constitue l'organisme législatif suprême de la Communauté, en vertu du pouvoir de décision que lui confère l'article 145.

Sauf dispositions contraires au Traité, les décisions sont prises à la majorité des votes des membres qui la composent. Il faut donc qu'une proposition recueille au moins 5 des 9 votes pour être adoptée et il n'est point tenu compte des abstentions ni des absences. C'est la consécration de la règle : un homme, un vote (par. 148 (1)). Malgré l'absence de disposition à cet égard dans le Traité, il est cependant de pratique courante de ne décider qu'à l'unanimité les délibérations impliquant des intérêts vitaux d'un État membre.

Mais le Traité contient de nombreux cas d'exception à la règle de la majorité simple ci-dessus. Ces cas visent les matières les plus importantes généralement et requièrent la majorité qualifiée ou l'unanimité.

Dans les cas requérant la majorité qualifiée les voix des membres sont affectées de la pondération suivante :

— Allemagne :	10
— Belgique :	5
— Danemark :	3
— France :	10
— Royaume-Uni :	10
— Irlande :	3
— Italie :	10
— Luxembourg :	2
— Pays-Bas :	5

Sur la base de la pondération ci-dessus, les décisions du Conseil requièrent 41 votes favorables sur 58 dans le cas des décisions qui ne peuvent être prises que sur propositions de la Commission. Dans les autres cas, la majorité requise est de 41 votes favorables répartis entre au moins six membres.

Ainsi, les représentants des quatre pays les plus importants, soit l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ne peuvent disposer de la majorité qualifiée sans le concours du représentant d'un ou deux des autres États membres, selon le cas. Malgré que la pondération tienne compte de l'importance relative des États entre eux, les représentants de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg disposent ensemble de plus de voix que chacun des représentants des quatre États les plus importants. L'explication réside peut-être dans la volonté des États membres d'accorder aux États du

Benelux un plus grand pouvoir « d'arbitrage », à cause de leur expérience de l'union douanière. D'un autre côté, nous soulignons — avec une pointe d'humour — que les représentants des États, autres que l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ont le fardeau de mettre d'accord au moins les représentants de trois de ces quatre derniers États pour dégager la majorité requise.

Outre son pouvoir de décision, le Conseil dispose, en vertu du Traité, d'autres prérogatives générales auxquelles le Traité impose aussi certaines restrictions. Nous établirons la liste des pouvoirs et compétences du Conseil dans la seconde partie pour nous limiter présentement aux observations suivantes.

En premier lieu, si le Conseil est l'autorité législative suprême de la C.E.E., il n'en possède pas tous les droits : le Traité a prévu une autre institution indépendante, la Commission, à qui il accorde une autorité certaine que ne peut lui dénier le Conseil. Nous en traiterons ci-après avec l'étude des dispositions du Traité relatives à la Commission. Sommairement, le Conseil exerce des pouvoirs qui lui sont propres et exclusifs, mais les matières relevant de la compétence de la Commission ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une décision du Conseil sans propositions préalables de la Commission. Dans ces derniers cas, le Conseil ne peut modifier que par un vote unanime les propositions de la Commission. En ces dernières matières, cependant, le Conseil « peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs, et de lui soumettre toutes propositions appropriées » (art. 152). Encore là, le Conseil n'a que le pouvoir de demander... il n'a le pouvoir de donner aucune directive à la Commission.

En deuxième lieu, les décisions du Conseil peuvent prendre cinq formes distinctes dont les effets diffèrent : « pour l'accomplissement de sa mission et dans les conditions prévues au Traité, le Conseil... arrête des règlements et des directives, prend des décisions et formule des recommandations ou des avis. »

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Les recommandations et les avis ne lient pas... (art. 189).

Le pouvoir de décision accordé au Conseil par l'article 145 doit s'entendre comme signifiant le pouvoir de se prononcer sous forme de règlements, de directives, de décisions, de recommandations ou d'avis. Ces cinq dernières formes sont le résultat de l'exercice par le Conseil de son pouvoir général de décision qu'il ne faut pas confondre avec le même terme employé à l'article 189.

Les règlements, les directives et les décisions<sup>25</sup> du Conseil doivent être motivés et doivent viser les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du Traité (art. 190). Les règlements entrent en vigueur le 20ième jour de leur publication dans le Journal Officiel de la Communauté ou à une autre date qu'ils fixent. Quant aux directives et aux décisions, elles prennent effet dès notification à leurs destinataires (art. 191).

### 3. *La Commission.*

La Commission constitue, si on peut employer l'expression, l'élément « moteur » de la Communauté et le Traité contient des dispositions très strictes à l'égard de ses membres pour lui assurer le degré maximum possible d'indépendance et d'objectivité :

[1.] La Commission est composée de treize membres choisis en raison de leur compétence générale et offrant toute garantie d'indépendance.

Le nombre des membres de la Commission peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des États membres peuvent être membres de la Commission.

La Commission doit comprendre au moins un national de chacun des États membres, sans que le nombre des membres ayant la nationalité d'un même État soit supérieur à deux (par. 10 (1) du Traité de fusion).

[2.] Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général des Communautés.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.

Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté

---

<sup>25</sup> Au sens de l'article 189.

et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation de certaines fonctions ou de certains avantages. En cas de violation de ces obligations, la Cour de Justice, saisie par le Conseil ou par la Commission, peut, selon le cas, prononcer la démission d'office dans les conditions de l'article 13 ou la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu (par. 10 (2) du Traité de fusion).

Dans le but d'assurer davantage les qualifications requises pour les membres de la Commission et également d'éviter les doutes et les critiques que font naître des nominations unilatérales par diverses autorités, l'article 11 du Traité de fusion stipule que « les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres ».

Leur mandat est d'une durée de quatre ans. Il est renouvelable (art. 11 du Traité de fusion).

Le Traité prévoit de plus des mesures strictes de contrôle des qualifications et des sanctions strictes aux obligations des membres de la Commission :

a) En cas de violation par un membre de la Commission des obligations découlant de sa charge, « la Cour de Justice, saisie par le Conseil ou par la Commission, peut, selon le cas, prononcer la démission d'office . . . ou la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu » (par. 10 (2) *in fine*, du Traité de fusion) ;

b) Dans les cas où un membre de la Commission cesse de remplir les conditions requises ci-dessus et nécessaires à l'exercice de ses fonctions, ou s'il a commis une faute grave « il peut être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice, à la requête du Conseil ou de la Commission » (art. 13 du Traité de fusion).

Quant aux fonctions générales de la Commission, elles font l'objet de l'article 155 du Traité qui les énonce ainsi :

En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission :

— veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,

— formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire,

— dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent traité,

— exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit (art. 155).

La Commission s'exprime au moyen de règlements, de directives, de décisions, de recommandations et d'avis, (art. 189) qui entrent en vigueur de la même manière et qui ont le même effet que ceux prévus ci-haut pour les actes du Conseil (art. 191). En certaines matières prévues au Traité et qui revêtent une grande importance, le pouvoir de la Commission se limite à faire des propositions au Conseil qui en dispose. Nous avons vu précédemment qu'en pareil cas, le Conseil ne peut pas amender les propositions de la Commission, sauf par un vote unanime.

De plus, à cause du caractère d'indépendance du Conseil et de la Commission et de la nécessité d'atteindre les objectifs communautaires dans un système de partage mitigé de compétences et principalement en application du système des propositions de la Commission au Conseil, le Traité de fusion stipule à l'article 15 que « le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration ». Cette collaboration s'effectue aujourd'hui par l'entremise de nombreux comités de travail auxquels participent les Eurocrates et les fonctionnaires des gouvernements nationaux.

#### 4. *La Cour de Justice.*

La Cour de Justice est formée de neuf juges (art. 165 mod.) et elle est assistée par quatre avocats généraux (art. 166 mod.). À tous les trois ans, les juges sont remplacés alternativement par groupe de cinq et quatre. En même temps, le Traité prévoit le remplacement alternatif de deux avocats généraux (art. 167 mod.).

Le rôle des avocats généraux consiste à « présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour de Justice, en vue d'assister celle-ci dans l'accomplissement de sa mission » (art. 166).

Le Traité prévoit à l'article 167 que les juges et les avocats généraux sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres et « choisis parmi les personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou qui sont des juristes possédant des compétences notoires ».

Les statuts de la Cour prévus à l'article 188 sont fixés dans un Protocole annexé au Traité. Le Protocole détermine le statut des juges et des avocats généraux, l'organisation de la Cour et la procédure, le tout complété plus en détail encore par les règles écrites de procédure judiciaire.

La Cour de Justice assume une mission que le Traité s'attarde à décrire avec passablement de précision et que nous résumons ainsi :

a) La Cour de Justice a pour mission générale « d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité » (art. 164). Elle ne constitue donc pas un Tribunal d'Appel des tribunaux nationaux ni ne les remplace, sauf dans les limites ci-après prévues.

b) « La Cour de Justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. À cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Conseil ou la Commission.

« Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

« Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance » (art. 175).

« Si le recours est fondé, la Cour de Justice déclare nul et non avenu l'acte contesté.

« Toutefois, en ce qui concerne les règlements, la Cour de Justice indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs » (art. 174).

c) « Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les États membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de Justice en vue de faire constater cette violation.

« Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

« Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de Justice dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis » (art. 175).

d) « Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

« Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice » (art. 169).

e) « Chacun des États membres peut saisir la Cour de Justice s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité.

« Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, il doit en saisir la Commission.

« La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

« Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de Justice » (art. 170).

f) « La Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres en connexité avec l'objet du présent traité, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis » (art. 182).

g) « La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel,

« a) sur l'interprétation du présent traité,

« b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté,

« c) sur l'interprétation des statuts organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

« Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de Justice de statuer sur cette question.

« Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de Justice » (art. 177).

Ce pouvoir de la Cour de donner des décisions anticipées ou préjudicielles est fréquemment employé et son usage a permis certes d'éviter de nombreux conflits, tout en facilitant, au besoin, le travail de la Communauté dans des matières soulevant des questions constitutionnelles susceptibles d'interprétation. Les tribunaux nationaux peuvent référer à la Cour de Jus-

tice les questions d'interprétation du Traité. Ils en ont même l'obligation dans les cas non susceptibles d'appel à la Cour de Justice, afin d'assurer l'interprétation uniforme du Traité et que peut seule assurer la Cour de Justice.

*h)* « Les règlements établis par le Conseil en vertu des dispositions du présent traité peuvent attribuer à la Cour de Justice une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements » (art. 172).

*i)* La Cour de Justice est compétente pour connaître les litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions de la Communauté ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, en matière de responsabilité non contractuelle et conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres (art. 178 et 215).

*j)* « La Cour de Justice est compétente pour statuer sur tout litige entre la Communauté et ses agents dans les limites et conditions déterminées au statut ou résultant du régime applicable à ces derniers » (art. 179).

*k)* « La Cour de Justice est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissaire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte » (art. 181).

*l)* « La Cour de justice est compétente dans les limites ci-après, pour connaître les litiges concernant :

« *a)* l'exécution des obligations des États membres résultant des statuts de la Banque européenne d'investissement. Le Conseil d'administration de la Banque dispose à cet égard des pouvoirs reconnus à la Commission par l'article 169,

« *b)* les délibérations du Conseil des gouverneurs de la Banque. Chaque État membre, la Commission et le Conseil d'administration de la Banque peuvent former un recours en cette matière dans les conditions prévues à l'article 173,

« *c)* les délibérations du Conseil d'administration de la Banque. Les recours contre ces délibérations ne peuvent être formés, dans les conditions fixées à l'article 173, que par les États membres ou la Commission, et seulement pour violation des formes prévues à l'article 21, paragraphes 2 et 5 à 7 inclus des statuts de la Banque » (art. 180).

*m)* « Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de Justice peut prescrire les mesures provisoires nécessaires » (art. 186).

*n)* Dans les cas de recours formés (en appel d'un jugement d'un tribunal national) devant la Cour de Justice, cette dernière peut ordonner

le sursis à l'exécution de l'acte attaqué, dû au fait de l'absence d'effets suspensifs, du recours (art. 185).

En matières d'effets et d'exécution des jugements de la Cour de Justice, il faut distinguer ceux affectant les États, ceux rendus contre une institution de la Communauté et ceux contre les particuliers et les corporations :

*i* — « Si la Cour de Justice reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du ... Traité, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice » (art. 171).

Cette règle appelle une distinction.

Lorsque, en violation du Traité, un État membre adopte des mesures dans les domaines de compétence de la Communauté ou pose un acte qu'il s'était engagé à ne pas poser, selon le droit communautaire, telles mesures et tels actes sont tout simplement *ultra vires* et de nullité absolue et les tribunaux nationaux n'ont d'autre choix que d'en reconnaître l'inexistence à toutes fins que de droit. Certains théoriciens irréductibles soutiennent que les lois nationales l'emportent toujours et inconditionnellement sur les lois de la Communauté ... mais les tribunaux nationaux ne le jugent pas ainsi. Nous reviendrons sur cet aspect de la question.

Par contre, dans les cas où un État membre ne donne pas suite à une obligation de moyen et de résultat à laquelle il s'oblige par le Traité, par exemple en ne modifiant pas ou en modifiant improprement sa législation ou sa réglementation nationale en conformité du but fixé par une directive du Conseil ou de la Commission, les tribunaux nationaux restent liés par les lois nationales. La Cour de Justice constatera le défaut de l'État membre à qui il incombe de prendre les mesures appropriées. Si ce dernier refuse ou s'abstient ... toutes les hypothèses deviennent possibles en ce cas, hors du droit ... Du strict point de vue légal, pareille situation créerait une impasse fort embarrassante.

*ii* — Lorsque le jugement de la Cour de Justice est rendu contre le Conseil ou la Commission, il incombe à ces derniers de prendre les mesures que comporte l'exécution de la décision de la Cour de Justice (art. 176). Cette règle s'applique tant pour les actes illégaux du Conseil et de la Commission que pour les défauts d'agir là où le Traité leur impose l'obligation d'agir.

Si la Commission ou le Conseil refuse de se conformer à l'arrêt, qu'arrive-t-il ? Il faut ici encore distinguer.

Les actes jugés illégaux ne seront reconnus par aucune Cour et partant, n'auront aucune existence ni aucun effet juridiques.

Les actes que la Commission ou le Conseil sont appelés à poser en

vertu de leur obligation d'agir n'auront d'effets juridiques que si la Commission ou le Conseil procède en conséquence. À défaut de poser les actes requis, les membres de la Commission pourront être déchus de leurs fonctions selon la procédure déjà vue précédemment. Quant aux membres du Conseil, il n'y a aucune solution prévue au Traité . . . et pour cause, puisque le Conseil est composé de représentants et membres des gouvernements. Dans ce dernier cas, le refus d'agir du Conseil équivaut à toutes fins pratiques au refus d'agir des gouvernements.

Dans les cas d'impasses sur le plan juridique, seul le pouvoir politique peut offrir une solution.

*iii* — Dans les cas où une décision de la Cour de Justice est rendue contre un particulier ou une corporation sur le territoire d'un État membre, l'article 192 auquel réfère l'article 187 édicte la règle suivante qui s'explique par elle-même :

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

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des États membres désignera à cet effet et dont il donnera connaissance à la Commission et à la Cour de Justice.

Après l'accomplissement de ces formalités à la demande de l'intéressé, celui-ci peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

### *5. Le Comité économique et social.*

La C.E.E. possède, outre les quatre organes institutionnels ci-dessus, d'autres organes à caractère consultatif et à caractère non consultatif, dont la Banque européenne d'investissement, le Comité d'experts des transports, le Comité monétaire, etc. dont nous avons souligné l'existence plus haut. Dans la présente étude, nous croyons utile de souligner le rôle spécial du Comité économique et social, mais brièvement.

Le Comité économique et social établi par le Traité aux articles 193 à 198 est un organisme purement consultatif destiné à assurer les liens plus étroits entre la Communauté et les secteurs les plus représentatifs de la population dans les matières de sa compétence.

Il se compose de 144 membres « représentants des différentes catégo-

ries de la vie économique et sociale, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales et de l'intérêt général » (art. 193).

À même une liste de noms suggérés au Conseil par chacun des États membres, le Conseil choisit et nomme pour quatre ans, par vote unanime, les membres du Comité économique et social dont le nombre est fixé comme suit pour chacun des États membres (art. 194 mod.) :

— Allemagne :	24	— Irlande :	9
— Belgique :	12	— Italie :	24
— Danemark :	9	— Luxembourg :	6
— France :	24	— Pays-Bas :	12
— Royaume-Uni :	24		

« La composition du Comité doit tenir compte de la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale » (art. 195).

Le travail du Comité s'organise dans les cadres prévus à l'article 197. Il comprend notamment des sections spécialisées pour les principaux domaines couverts par le Traité et il peut établir un nombre indéterminé de sous-comités, selon les besoins.

À la première caractéristique du Comité économique et social, à savoir sa composition par des personnes non parlementaires, s'ajoute une deuxième caractéristique aussi fondamentale : l'obligation faite au Conseil et à la Commission de le consulter dans certaines matières importantes <sup>26</sup>.

#### B. LA RÉPARTITION DES POUVOIRS ET DES COMPÉTENCES ENTRE LE CONSEIL ET LA COMMISSION.

Le Traité a pratiquement accordé tous les pouvoirs et les compétences au Conseil et à la Commission, exceptions faites du pouvoir juridictionnel conféré à la Cour de Justice et de ceux, fort réduits, accordés à l'Assemblée et mentionnés précédemment. Il est bien entendu, afin de ne pas y revenir, que les pouvoirs et les compétences prévus au Traité se restreignent à l'objet même du Traité : la création d'un marché économique commun.

Le Conseil et la Commission se voient attribuer, par le Traité des pouvoirs et des compétences propres, selon un système bien particulier au Traité même. La tentation est forte de recourir aux classifications classiques du « pouvoir législatif » et du « pouvoir exécutif » mais nous y renonçons de même qu'à toutes comparaisons avec les systèmes fédéraux ou confédéraux, parce que pareilles comparaisons, loin d'aider à mieux comprendre le système communautaire, deviennent des sources de confusion. Nous nous

<sup>26</sup> Par exemple, dans les matières visées aux articles 49, 54, 63, 75, 100, 121, 126, 127 ; l'obligation de consultation préalable existe aussi à l'égard du Comité monétaire, par exemple, dans les matières visées aux articles 67 et 73 (1) et (2).

en tiendrons essentiellement aux dispositions du Traité, laissant au lecteur l'initiative de toutes tentatives de classification et de comparaison.

L'article 189 du Traité fournit le point de départ de la répartition des pouvoirs et des compétences entre le Conseil et la Commission :

« Pour l'accomplissement de leur mission et dans les... conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis... »

Le partage des pouvoirs et des compétences s'effectue donc sur 1° la base de la mission respective du Conseil et de la Commission et 2° dans les conditions prévues au Traité. Quelles sont-elles ?

1. . . . *sur la base de leur mission respective . . .*

La mission du Conseil est d' « assurer la coordination des politiques économiques générales des États membres... en vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le Traité » (art. 145) <sup>27</sup>.

Par contre, il incombe à la Commission

— de veiller « à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci, »

— de formuler des « recommandations ou des avis sur des matières qui font l'objet du présent Traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire, »

— de participer à la « formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent Traité, » et

— d'exercer les « compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit, »

le tout, en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du Marché commun (art. 155).

Les deux organes, le Conseil et la Commission disposent chacun d'un pouvoir de décision qui leur est propre (art. 145 et 155) dans les cadres de leur mission respective. Le Conseil tient ses pouvoirs directement du Traité ; la Commission les reçoit aussi du Traité mais également du Conseil en certains cas (art. 155) <sup>28</sup>.

2. . . . *et dans les conditions fixées au Traité.*

L'exercice des pouvoirs et des compétences respectives du Conseil et de la Commission reste soumis aux conditions fixées par le Traité. Ces

<sup>27</sup> Le terme « économique » doit être pris dans son acceptation la plus générale et il s'étend à toutes les matières, même sociales, visées au Traité.

<sup>28</sup> Pour une autre source exceptionnelle de pouvoirs, cf. art. 235.

conditions, pour la plupart, constituent des limitations à l'exercice unilatéral des pouvoirs et des compétences de l'institution visée. Nous les présentons comme suit :

*Le Conseil.* — Le Conseil exerce de plein droit ses pouvoirs et ses compétences, à moins de restrictions prévues au Traité. Ainsi, selon les cas visés :

- a) le Conseil ne peut agir que sur une proposition de la Commission,
- b) le Conseil ne peut agir que sur une proposition de la Commission, après consultation préalable soit de l'Assemblée, soit du Comité monétaire, soit du Comité économique et social ou de plusieurs de ces derniers,
- c) le Conseil ne peut agir sans la consultation préalable soit de l'Assemblée, soit du Comité monétaire, soit du Comité économique et social ou soit de plusieurs de ces derniers,
- d) le Conseil ne peut agir que sur demande d'un État membre intéressé, de la Cour de Justice, etc.,
- e) le Conseil ne peut agir que sous forme de règlements, de directives, de décisions, de recommandations ou d'avis ; et
- f) le vote du Conseil est soumis à une pondération et parfois même à l'unanimité.

*La Commission.* — La Commission exerce aussi de plein droit ses pouvoirs et ses compétences, dont le plus important consiste à faire des propositions au Conseil, à moins de restrictions prévues au Traité. Ainsi, selon les cas visés :

- a) la Commission ne peut agir qu'après consultation préalable du Comité monétaire ou du Comité économique et social ou des deux,
- b) la Commission ne peut agir que sur la demande d'un État membre intéressé,
- c) la Commission ne peut agir qu'après une mise en demeure préalable à l'État membre visé.

*5. Tableaux illustrant les pouvoirs et les compétences particuliers  
du Conseil et de la Commission, auxquels sont attachées  
des conditions d'exercice prévues au Traité.*

À titre d'illustration seulement des règles ci-dessus, nous produisons deux tableaux d'inventaire des pouvoirs et des compétences particuliers du Conseil et de la Commission, auxquels sont attachés les conditions d'exercice prévues au Traité. Les tableaux ne sont pas exhaustifs et demeurent imparfaits dû à certaines libertés d'interprétation que leur confection nous a amenés à prendre. Pour toutes autres fins, il est préférable de s'en reporter aux termes mêmes du Traité.

CONSEIL

CONSEIL

MATIÈRES	VISÉES À L'ART	SUR PRO- POSITION OBLIGA- TOIRE DE LA COM- MISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTÉR- MINÉ)	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULE- MENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANI- MITE	
Interdiction des discrimi- nations sur la base de la nationalité.	7	X			X	règl.		X			
Octroi de con- tingents tari- faires à droit réduit ou nul sur certains produits. (liste A)	25 (1)	X						X			
Modification ou suspension des droits du tarif douanier commun.	28	X						X			L'unanimité est requise si les modi- fications ou les sus- pensions dé- passent 20% du taux de chaque droit.
Mise en œuvre de la politique agricole.	43 (2)	X				règl./ dir./ déc. et rec.		X			
Organisation commune de marchés agricoles.	43 (3)	X						X			

Octroi compensatoire pour certains produits agricoles.	45 (3)									X	
Libre circulation des travailleurs.	49	X	X		X	règl./dir.	X				
Sécurité sociale et travailleurs migrants.	51	X								X	
Liberté d'établissement	54 (2)	X	X		X	dir.		X			
Exclusion du droit de libre établissement à certaines activités.	55	X						X			
Coordination des régimes spéciaux pour les ressortissants étrangers :											
a) dispositions réglementaires et administratives ;	56 (2)	X				dir.		X		X	
b) dispositions législatives.	56 (2)	X			X	dir.					

CONSEIL

CONSEIL

MATIÈRES	VISÉES À L'ART.	SUR PROPOSITION OBLIGATOIRE DE LA COMMISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTERMINÉ)	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEMBLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULEMENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANIMITÉ	
Équivalence des diplômes, etc.	57 (1)	X			X	dir.		X			
Accès aux activités non salariées et libre exercice de celles-ci a) coordination des matières relevant de dispositions législatives et des mesures visant l'épargne, la profession bancaire et les professions médicales para-médicales et pharmaceutiques	57 (2)	X			X	dir.				X	
b) autres matières	57 (2)	X			X	dir.		X			
Liberté des services et résidents étrangers.	59	X								X	

Abolition des restrictions aux services a) programme b) mise en œuvre	63 (1)	X	X		X					X
	63 (2)	X	X		X	dir.				
Élimination des restrictions sur les mouvements de capitaux	69	X		X		dir.		X		
Coordination des politiques nationales de change	70 (1)	X				dir.				X
Contrôle des mesures protectrices de change prises par les États	70 (2)	X						X		
Révocation d'autorisation donnée par la Commission relativement aux mesures de protection contre certains mouvements de capitaux	73 (1)							X		

CONSEIL

CONSEIL

MATIÈRES	VISÉES À L'ART	SUR PRO- POSITION OBLIGA- TOIRE DE LA COM- MISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTER- MINÉ)	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULE- MENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANI- MITÉ	
Politique commune des transports											
a) mise en œuvre	75 (1)	X	X		X			X			
b) mesures exception- nelles	75 (3)	X	X		X					X	
Transport maritime et aérien	84									X	
Interdiction des pratiques restrictives et des abus de positions dominantes	87 (1)	X			X	règl./ dir./		X			
Aides gouver- nementales autorisées exception- nellement	93 (2)									X	sur deman- de l'État intéressé
Contrôle des subventions et des aides gouvernemen- tales	94	X				règl./		X			
Exonération et rembourse- ments à l'ex- portation	98	X						X			

Harmonisation des impôts indirects	99	X							X	
Rapprochement des dispositions législatives	100	X	X		X	dir.			X	
Rapprochement des dispositions réglementaires et administratives	100	X				dir.			X	
Distorsions en matière de concurrence résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives	101	X				dir.		X		après consultation préalable avec les États membres
Mesures de politique de conjoncture	103 (2)	X							X	
Modalité d'application des mesures de politique de conjoncture	103 (3)	X				dir.		X		

MATIÈRES	VISÉES À L'ART	SUR PRO- POSITION OBLIGA- TOIRE DE LA COM- MISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTER- MINÉ)	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULE- MENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANI- MITÉ	
Difficultés dans la balance des paiements d'un État	108 (2)	Recommen- dation				dir./ dec.			X		
Contrôle des mesures de sauvegarde accordées par la Commission à l'État dont la balance des paiements a) est en dif- ficulté grave ou en voie de l'être	108 (3)									X	
b) en cas de crise soudaine	109 (3)	X		X				X			
Harmonisation des systèmes d'aides à l'exportation	112 (1)	X				dir.		X			
Accords com- merciaux avec des pays tiers											
a) ouverture des négo- ciations	113 (3)	Recommen- dation				dir.			X		
b) conclusion des accords	114						X		X		

116

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT

1975

Mise en œuvre de mesures communes de sécurité sociale des travailleurs migrants	121		X						X	
Contrôle des subventions du Fonds social	126 (a)	avis	X		X				X	
Nouvelle mission du Fonds social	126 (b)	avis	X		X				X	
Mise en œuvre du Fonds social	127	X	X		X	règl.		X		
Association des pays et territoires d'outre-mer	136								X	
Élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel	138								X	sur projet de l'Assemblée et sujet à la ratification des États membres

MATIÈRES	VISÉES À L'ART.	SUR PRO- POSITION OBLIGA- TOIRE DE LA COM- MISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTER- MINÉ)	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULE- MENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANI- MITÉ	
Amendement à une proposi- tion de la Commission	149								X		
Règlement intérieur du Conseil	5 du Traité de fusion					X					
Statuts des Comités	153	avis				X					
Salaires, traitements et pensions des cadres supérieurs	6 du Traité de fusion							X			
Modification du nombre des membres de la Com- mission	10 (1) du Traité de fusion								X		
Vacances au sein de la Commission	12 du Traité de fusion								X		
Poursuite judiciaire contre un membre de la Commission	10 (2) et 13 du Traité de					X					



CONSEIL

CONSEIL

MATIÈRES	MISÉES À L'ART	SUR PROPOSITION OBLIGATOIRE DE LA COMMISSION	CONSULTATION PRÉALABLE RIQUISE DE :			FORME (BLANC = CHOIX NON DÉTERMINÉ)	VOTE			REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEMBLÉE		41 VOIX SEULEMENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANIMITÉ	
Nombre des commissaires aux comptes	206								X	
Nomination des membres et du Président de la Commission de contrôle	206								X	
Rémunération des membres de la Commission de contrôle	206							X		
Décharge à la Commission sur l'exécution du budget	206							X		
Recouvrement des recettes de la C.E.E.	6 de la décision du Conseil du 21 avril 1970	X			X				X	
Règlements financiers, contributions et contrôle	209	X							X	

120

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT

1975

Statut des fonctionnaires et agents	24 (1) du Traité de fusion	X					X		après consultation des autres institutions intéressées.
Informations et vérifications	213					X			
Régime linguistique des institutions	217							X	
Modification de la liste d'exonération de l'obligation de fournir des informations	223 (3)	X						X	
Accords avec les pays tiers et avec les organisations internationales	228 (1)					X			sous réserve des compétences de la Commission

CONSEIL

CONSEIL

MATIÈRES	VISÉES À L'ART	SUR PROPOSITION OBLIGATOIRE DE LA COMMISSION	CONSULTATION PRÉALABLE REQUISE DE :			FORME BLANC = CHOIX NON DÉTERMINÉ	VOTE				REMARQUES
			LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEMBLÉE		MAJORITÉ SIMPLE DE 5 MEMBRES	41 VOIX SEULEMENT	41 VOIX DE 4 MEMBRES	UNANIMITÉ	
Pouvoirs additionnels non prévus au Traité	235	X			X					X	Ses pouvoirs doivent être nécessaires à la réalisation d'un objet visé au Traité
Règles de procédure établies par la Cour de Justice	8 (3) du Traité de fusion									X	
Accords d'association	238				X					X	
Tous les cas où les intérêts vitaux d'un État membre sont en jeu	NIL									X	par entente

COMMISSION

MATIÈRES	VISÉES À L'ART :	OBLIGATION DE CONSULTER AU PRÉALABLE			FORME (BLANC = CHOIX NON-DÉTERMINÉ)	REMARQUES
		LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		
Octroi de contingents tarifaires à droit réduit ou nul sur certains produits (listes E et G)	25 (2)					Sur demande de l'État intéressé
Octroi de contingents tarifaires à droit réduit ou nul sur certains produits (annexe II)	25 (3)					
Mesures de sauvegardes visant les monopoles d'État	37 (3)					
Accords d'échanges intra-communautaires entre États membres pour certains produits agricoles, fixation de prix minima	45 (2)				dir.	
Montant de taxes compensatoires pour certains produits agricoles	46					
Conditions de rési- dence des travailleurs migrants	48 (3)				règl.	
Mesures de protection contre des mouvements de capitaux	73 (1)		X			

Contrôle des mesures unilatérales de protection prises contre des mouvements de capitaux	73 (2)		X		
Mesures de protection du transport	80 (1)				
Tolérances en faveur des entreprises publiques ou favorisées par un État	90 (3)			dir./déc.	
Dumping	91 (1)			rec.	
Libre circulation des marchandises	91 (2)			règl.	
Les aides gouvernementales	93 (2)				après mise en demeure préalable de l'État visé
Mesures de sauvegarde en cas de difficultés graves dans la balance des paiements	108 (3)				
Mesures de protection contre les différences des politiques économiques nationales	115				

## COMMISSION

MATIÈRES	VISÉES À L'ART :	OBLIGATION DE CONSULTER AU PRÉALABLE			FORME (BLANC = CHOIX NON-DÉTERMINÉ)	REMARQUES
		LE C.E.S.	LE COMITÉ MONÉTAIRE	L'ASSEM- BLÉE		
Règlement intérieur de la Commission	16 du Traité de fusion					
Abus des États membres et obstacles sur les bases de la sécurité nationale et des mesures d'urgence	225					
Toutes matières dont le Conseil ne peut disposer que sur proposition de la Commission, telles qu'indiquées au tableau précédent	tableau précé- dent					

### III. — LES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA C.E.E.

Même s'il est devenu un lieu commun de dire que le système juridique d'un État constitue la pierre d'accolade de toutes ses institutions, la C.E.E. n'échappe pas à cette règle fondamentale.

De plus, l'étude du droit communautaire européen (que nous limiterons exclusivement à celui de la C.E.E., excluant ainsi ceux de la C.E.C.A. et de l'EURATOM) requiert que nous y consacrons une partie substantielle du présent exposé, afin de ne point en négliger les particularités qui le caractérisent si profondément.

Le droit communautaire puise à des sources diverses que nous établissons ci-après. L'une de ses sources, les actes des institutions de la C.E.E., retiendra plus particulièrement notre attention en raison de son importance particulière et des difficultés d'interprétation qui en découlent en regard de l'évolution du droit communautaire. Du même coup, nous serons amenés à considérer les caractéristiques fondamentales du droit communautaire européen par lequel un ordre juridique nouveau, distinct du droit national, prééminent et souverain est créé. Les caractéristiques du droit communautaire soulèvent les questions de son application, de son interprétation et de son exécution. À titre de corollaire des actes des institutions, nous étudierons enfin les règles de contrôle des actes de la C.E.E..

#### A. LE SYSTÈME JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE.

Le Traité de Rome ne constitue pas un traité international au sens des règles classiques de droit international. Bien sûr qu'en vertu du Traité de Rome les États contractants assument des devoirs et des obligations réciproques mais, comme nous l'avons vu précédemment, le Traité de Rome affecte non seulement les États comme c'est le cas de tous les autres traités internationaux, mais aussi les individus sur le territoire des États, effet que ne produisent pas les traités internationaux classiques. Dans la cause *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*<sup>29</sup> ci-après, la Cour de Justice reconnaît clairement aux individus le droit d'invoquer les règles de droit communautaire devant les tribunaux nationaux. De plus, le Traité de Rome a pour effet d'accorder des droits souverains aux institutions communautaires, dans les domaines attribués à ces dernières. Un traité international ordinaire ne présente pas ces deux dernières caractéristiques propres au Traité de Rome et on ne saurait ainsi valablement assimiler ce dernier à un traité international ni y

---

<sup>29</sup> Cause n° 6/64 du 15 juillet 1964, Recueil Vol. X.

appliquer inconsiderablement ou automatiquement les règles du droit international. L'extrait suivant du jugé dans l'affaire *Flaminio Costa vs E.N.E.L.* fait clairement ressortir ces deux caractéristiques propres aux institutions communautaires européennes <sup>30</sup> :

... 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 États membres lors de l'entrée en vigueur au traité et qui s'impose à leurs juridictions ;

... 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'attribution des États 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 ;

... cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de sources communautaires, et plus généralement les termes et l'esprit du Traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour des États de faire prévaloir, contre l'ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité une mesure unilatérale ultérieure qui ne serait ainsi lui être opposable ;

... la phase exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à un autre à la faveur des législations internes ultérieures. sans mettre en péril la réalisation des buts du Traité, visés à l'article 5(2). ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ;

... les obligations contractées dans le Traité instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles, et elles sauraient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ;

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

... d'autre part, les demandes de dérogation des États sont soumises à des procédures d'autorisation (art. 8-4, 17-4 ; 25 ; 26 ; 73 ; 93-23, 3ième 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 ;

... le prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 aux termes duquel les règlements ont une valeur « obligatoire » et sont « directement applicables dans tout État membre » ;

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

... 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

<sup>30</sup> Voir aussi les affaires *Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe G. m.b. H. v. Hauptzollamt*, cause n° 28/67 des 3-4 avril 1968, 14 Recueil 211 ; *Hauptzollam Hamburg-Oberelbe v. Firma Paul B. Bollman*, cause n° 40/69, 16 Recueil 69.

spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mis en cause la base juridique de la Communauté elle-même ;

... le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux obligations 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 la communauté<sup>31</sup> ; ...

Les effets de la prééminence ainsi affirmée du droit communautaire sur le droit national impliquent :

a) qu'un État membre ne peut pas, même par une loi subséquente, changer les termes du Traité établissant la C.E.E. ni les Traités l'amendant, autrement qu'en suivant la procédure prévue à cet effet à l'article 236 du Traité, savoir :

Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité.

Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

b) que le droit de la C.E.E. s'insère directement dans le droit national et en devient partie intégrante, ayant de ce fait un effet suspensif à l'égard des mesures législatives, réglementaires ou administratives nationales incompatibles avec le droit de la C.E.E. ;

c) que toutes mesures nationales subséquentes incompatibles avec le droit de la C.E.E. sont sans effet ;

d) que les mesures d'exécution des obligations nationales en vertu du Traité relèvent de l'Exécutif des États membres et non plus de la législature ;

e) qu'en aucun cas, les États membres, même à l'unanimité, ne peuvent modifier ni annuler un acte du Conseil ni de la Commission ;

f) que les tribunaux nationaux sont tenus d'appliquer la règle communautaire au lieu de la règle nationale.

Quant aux obligations de moyen contractées par les États membres au Traité ou qui résultent des directives du Conseil ou de la Commission, elles

---

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 1141.

ne donnent lieu à des règles effectives de droit qu'à l'adoption des mesures en exécution d'icelles.

Le droit de la C.E.E. ne saurait alors être assimilé à des simples programmes communs proposés aux États membres pour adoption. On ne saurait non plus retenir la thèse de pouvoirs exécutifs délégués par chacun des États membres à un organisme commun. De même, malgré le nom « Traité » que portent les documents constitutifs de la C.E.E., les obligations contractées par les États membres ne relèvent pas du droit international classique. Beaucoup d'autres interprétations des règles du droit communautaire sont en cours. Malgré la persistance de certaines d'entre elles, nous croyons que leur intérêt appartient aujourd'hui à l'histoire de la C.E.E., particulièrement depuis l'importante décision de la Cour de Justice dans l'affaire *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*<sup>32</sup> où la prééminence du droit de la Communauté est affirmée clairement.

En dépit de la prééminence du droit de la C.E.E. sur le droit national, la Communauté n'en demeure pas moins un ordre juridique très flexible comme nous le verrons ci-après.

#### B. LES SOURCES DU DROIT COMMUNAUTAIRE.

Constituent les sources du droit communautaire de la C.E.E. :

a) les traités constitutifs de la C.E.E. et les autres documents y relatifs, savoir :

- 1) le Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1er janvier 1958 (dit Traité de Rome) ;
- 2) le Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Bruxelles le 8 avril 1965 (dit Traité de fusion). Ce traité fusionnait les Conseils et les Commissions de chacune des trois Communautés européennes, soit la C.E.E., la C.E.C.A. et l'Euratom ;
- 3) le Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 (dit Traité modifiant certaines dispositions budgétaires) ;
- 4) le Traité relatif à l'adhésion à la C.E.E. du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972 et entré en vigueur le 1er janvier 1973 (dit Traité d'Accession) ;
- 5) la Convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et des personnes morales, signée à Bruxelles le 29 février 1968 ;

---

<sup>32</sup> *Op. cit.*

- 6) la Convention sur la juridiction et l'exécution des décisions en matières civiles et commerciales, signée à Bruxelles le 27 septembre 1968 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1973 ;
  - 7) le Protocole concernant l'interprétation par la Cour de Justice de la Convention du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et des personnes morales, signé à Luxembourg le 3 juin 1971 ;
  - 8) le Protocole concernant l'interprétation par la Cour de Justice de la Convention du 27 septembre 1968 sur la juridiction et l'exécution des jugements en matières civile et commerciale, signé à Luxembourg le 3 juin 1971 ;
  - 9) le Protocole sur le statut de la Cour de Justice de la C.E.E., signé à Bruxelles le 17 avril 1957 ;
  - 10) la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, signée à Rome le 25 mars 1957 ;
  - 11) le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, signé à Bruxelles le 8 avril 1965 ;
  - 12) la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. Cette dernière fut modifiée par les articles 127 à 132 du Traité d'Accession dans le but de tenir compte de l'accession du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni à la C.E.E. ;
  - 13) nous ne croyons pas utile de mentionner les autres documents qui nous apparaissent de moindre importance.
- b) les règlements arrêtés par le Conseil et par la Commission ;
- c) les décisions prises par le Conseil et par la Commission, quant à leurs destinataires seulement ;
- d) les accords conclus par la Communauté en vertu de l'article 228 avec un ou plusieurs États ou avec une organisation internationale ;
- e) les mesures adoptées par les États membres, soit en exécution d'une directive du Conseil ou de la Commission, soit en exécution d'une obligation contractée au Traité ou soit en accomplissement des objectifs du Traité et dans les conditions d'icelui. Ces dernières mesures constituent le droit communautaire dérivé.

Les alinéas *a)*, *b)*, *c)* et *d)* constituent des sources directes du droit de la C.E.E. alors que l'alinéa *e)* vise les sources indirectes que représentent les mesures nationales pertinentes aux objectifs et aux compétences matérielles de la C.E.E.. À ces sources de droit, peuvent s'ajouter également les décisions des tribunaux ; nous ne les incluons pas dans la liste ci-dessus en raison du fait qu'elles ne donnent pas naissance à des normes ou à des règles juridiques positives mais les interprètent et en déterminent la légalité seulement et qu'elles ne constituent pas, du moins en théorie, des règles de droit auxquelles sont tenus les tribunaux par la suite.

Parmi les sources du droit communautaire, les dispositions du Traité ayant une application directe sans qu'aucune intervention ni des États membres ni de la C.E.E. ne soit nécessaire (dispositions dites « self executing ») et les actes de la C.E.E. (règlements, directives et décisions) offrent les plus grandes difficultés d'interprétation. À cause de leur importance, nous leur consacrons les deux prochaines sections.

### C. LES ACTES DE LA C.E.E.

Nous avons vu précédemment que le Conseil et la Commission agissent au moyen de règlements, de directives, de décisions, de recommandations ou d'avis (art. 189).

Or plusieurs dispositions des Traités ne mentionnent pas sous laquelle des formes le Conseil et la Commission sont autorisés à agir, alors que dans quelques matières, le choix de la forme est par ailleurs imposé ou restreint, selon qu'il appert au tableau précédent illustrant les pouvoirs et les compétences particulières du Conseil et de la Commission.

Par exemple, l'article 75 n'indique aucune forme particulière sous laquelle le Conseil peut établir et mettre en œuvre une politique commune des transports. Mais, par contre, le Conseil n'est autorisé par l'article 94 à contrôler les subventions et les aides gouvernementales qu'au moyen de règlements ou encore il a le choix d'agir par règlements ou par directives, selon le paragraphe 87(1), en matière d'interdiction des pratiques restrictives et des abus de positions dominantes. En matière d'équivalence des diplômes, seules les directives sont permises au Conseil par le paragraphe 57(1). En d'autres cas, comme ceux des articles 42, 51, 79, 127 et 255, le Traité emploie des termes tels que « les mesures nécessaires », « les dispositions nécessaires », « les modalités relatives aux... » et ainsi de suite.

Cette situation pose en conséquence l'épineuse question de la nature de chacune des formes d'action prévues au Traité, de leurs effets respectifs et de leurs conditions propres d'utilisation par le Conseil et la Commission, afin de déterminer quand, à quelles conditions et dans quelle mesure ces derniers créent le droit communautaire à ces égards. Il sera de plus intéressant de constater, à la fin de cette analyse des formes d'action permises au Conseil et à la Commission, les raisons qui les ont vraisemblablement motivées.

L'étude des actes du Conseil et de la Commission revient en somme à l'étude du système même du « law making » de la Communauté, dont les particularités essentielles caractérisent l'ensemble des institutions commu-

nautaires. Nous y accordons donc ci-après l'attention que commande son importance.

### 1. *Caractéristiques des actes du Conseil et de la Commission.*

Le Traité, à l'article 189, prévoit les formes d'action du Conseil et de la Commission de la C.E.E.. Mais à cause des termes trop généraux, la Cour de Justice fut à maintes reprises appelée à préciser, par voie d'interprétation, la nature et les caractéristiques de chacune de ces formes ainsi prévues au Traité. D'autres formes d'action non prévues spécifiquement au Traité méritent également d'être soulignées brièvement. Nous terminerons cette présente section par l'établissement des critères d'ensemble susceptibles de mieux permettre l'appréciation générale des actes de la Communauté.

#### a) *Les formes d'action prévues au Traité (art. 189).*

Le Traité définit ainsi chacune des cinq formes d'action qu'il permet au Conseil et à la Commission en vertu de l'article 189 :

*Le règlement* a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

*La directive* lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

*La décision* est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

*Les recommandations et les avis* ne lient pas.

Comme les recommandations et les avis ne lient pas, nous les ignorons pour ne retenir que les actes produisant ou susceptibles de produire des effets juridiques, soit le « règlement », la « directive » et la « décision ».

Le règlement édicte donc une norme juridique de caractère général applicable sur tout le territoire des États membres sans qu'il soit besoin d'aucune intervention de ces derniers.

La directive se distingue du règlement en ce qu'elle ne crée qu'une obligation de résultat liant les États membres à qui elle est destinée, laissant à ces derniers le choix des moyens et de la forme à prendre pour atteindre les résultats indiqués. Contrairement au règlement, la directive n'est pas directement applicable dans les États qu'elle vise et, partant, elle requiert pour son exécution l'intervention de ces derniers.

Par contre, la décision reste, tout comme le règlement, obligatoire en tous ses éléments mais quant aux destinataires qu'elle désigne seulement.

La directive se distingue nettement du règlement et de la décision étant le seul acte pouvant ne créer qu'une obligation de résultat à l'égard de l'État membre destinataire.

Quant aux règlements et à la décision, leurs caractéristiques propres qui en permettent la différenciation apparaissent beaucoup moins nettement.

Ainsi, par exemple, en vertu de quel critère une décision d'ordre général adressée à chacun des États membres ne serait pas un règlement ? Serait-ce le nom employé ? Serait-ce par le fait d'indiquer les destinataires ? Une décision ne désignant pas les destinataires pourrait-elle devenir un règlement ou serait-elle nulle ? Ou encore, un règlement pourrait-il valablement s'adresser en fait à un particulier, tout en édictant en droit une norme applicable sur tout le territoire des États membres ? La norme réglementaire doit-elle, pour demeurer générale, affecter toutes personnes de la même manière ? Peut-elle également prévoir des solutions diverses applicables sur différentes parties du territoire communautaire ? La directive tout comme la décision doivent-elles avoir une portée générale ou spécifique ? Quels sont les effets juridiques précis qu'entraîne chacune de ces formes d'action et quels sont les droits qu'elles confèrent aux particuliers sur le territoire de la Communauté ?

Ce sont là autant de questions auxquelles ne répond pas spécifiquement le Traité, mais la Cour de Justice.

#### *b) Interprétation jurisprudentielle.*

##### *i — Le règlement.*

Dans l'affaire *Zuckerfabrik Watenstedt G m.b.H. v. E.E.C. Council*<sup>33</sup>, la Cour de Justice définit le règlement comme « a measure applicable to objectively determined situations and having legal effects for groups of persons defined in general and in the abstract ». Cette définition maintenant classique comprend quatre éléments essentiels que nous verrons dans l'ordre suivant : 1° les personnes visées, 2° la portée ou l'objet général du règlement, 3° les effets légaux, et 4° la forme du règlement.

##### *1° Le règlement vise des groupes généraux et abstraits de personnes.*

— Le règlement édicte une règle normative applicable sur tout le territoire à la collectivité ou à des groupements de personnes pris dans leur ensemble et abstraitement, plutôt qu'à un nombre limité et identifiable de personnes désignées ou visées.

---

<sup>33</sup> Cause n° 6/68 du 11 juillet 1968, 14 Recueil 595.

Un règlement perdrait donc sa caractéristique essentielle et deviendrait alors une décision si la Cour de Justice en venait à la conclusion qu'il ne s'adresse en réalité qu'à une personne que la mesure veut atteindre directement et individuellement.

Par contre, un règlement ne perd pas son caractère normatif pour la seule raison qu'il est possible d'identifier avec plus ou moins d'exactitude les personnes atteintes par la mesure, à la condition toutefois que cette dernière « is applied on the basis of an objective factual or legal situation defined in the act, in accordance with its purpose ».

Le règlement ne perd pas non plus son caractère réglementaire dans le cas où il affecte en fait diverses personnes de différentes manières, pourvu que la mesure reste générale. En effet, « it is inherent in the nature of a general provision that its uniform application can affect persons concerned by it in different ways, depending on their particular situations or activities ».

Tels apparaissent les divers éléments essentiels caractérisant les personnes visées par le règlement et qui ressortent de décisions de la Cour de Justice.

2° *Le règlement s'applique à des situations déterminées objectivement.*

— Le règlement édicte une norme applicable à des situations déterminées objectivement. En d'autres termes, la norme réglementaire doit coiffer des situations identifiables par les éléments et les faits certains qui les constituent et non pas par ceux qui leur seraient en réalité étrangers. Cette caractéristique comme les précédentes empêche l'application discriminatoire ou subjective des normes réglementaires à des situations semblables existant sur le territoire de la Communauté ou sans objet avec le règlement.

5° *Le règlement doit être capable de produire des effets juridiques.* —

Comme le règlement, selon la définition qu'en donne le Traité, s'applique directement dans tout État membre, il est dès lors essentiel que ses normes produisent des effets juridiques immédiats et directs pour tous les individus intéressés, sans autre intervention des États membres.

La conséquence essentielle de l'applicabilité directe du règlement dans tout État membre est de conférer aux particuliers des droits que ces derniers pourront faire valoir, le cas échéant, devant les tribunaux, comme tous autres droits que leur accordent les lois nationales.

Il s'ensuit de plus que la norme réglementaire doit être complète par elle-même et suffisamment détaillée.

Cependant, même s'il est essentiel, le caractère de l'applicabilité directe du règlement ne suffit pas à le distinguer de la décision qui elle aussi, comme nous le verrons ci-après, reste directement applicable à l'égard de ses destinataires.

4° *La forme du règlement.* — Quoiqu'il soit préférable d'appeler un règlement par son nom, il est arrivé à quelques reprises, certains cas où des mesures prises autrement que sous la forme réglementaire produisirent les mêmes effets que les règlements auxquels la Cour de Justice les a assimilés.

À cet égard, la Cour de Justice considère le but et le contenu de l'acte visé plutôt que sa forme. C'est en définitive une question de substance plutôt que de forme.

#### ii — *La décision.*

Les caractéristiques de la décision s'apparentent dans une certaine mesure à celles du règlement, à l'exception de la restriction qu'apporte la définition du Traité relativement à la portée de la décision. La décision, en effet, n'oblige que ses destinataires désignés, alors que la portée du règlement est absolument générale, c'est-à-dire applicable dans tout État membre.

La décision se caractérise donc au niveau de sa portée ou de l'étendue de son applicabilité. Devant l'insuffisance de clarté à cet égard, la Cour européenne de Justice a dû intervenir à plusieurs reprises pour préciser davantage la nature et la portée de la décision. Dans l'une de ces causes, soit celle de la *Confédération nationale des Producteurs de fruits et de légumes v. le Conseil de la C.E.E.*<sup>34</sup>, le jugé nous fournit avec clarté les critères distinctifs à cet égard :

... a regulation has general application and is directly applicable in each Member State. whereas a decision is binding only upon those to whom it is addressed. A regulation, which has an essentially normative character, is applicable not to a limited, designated or identifiable number of persons, but to entire categories taken in general, whereas a decision, while it may also have a wide field of application, will never apply to situations objectively determined and will never produce immediate legal effects in all the Member states.

Dans la même affaire, la Cour précise encore<sup>35</sup> que « le critère de la distinction doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question ; que les traits essentiels de la décision résultent de la limitation

<sup>34</sup> Cause n° 16/62 et 17/62 du 4 décembre 1962, 8 Recueil 901.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 918.

des destinataires auxquels elle s'adresse, alors que le règlement, de caractère essentiellement normatif, est applicable à des catégories envisagées abstraitement et dans leur ensemble ; que, partant, pour déterminer dans les cas douteux si on se trouve en présence d'une décision ou d'un règlement, il faut rechercher si l'acte en question concerne individuellement des sujets déterminés ; que, dans ces conditions, si un acte qualifié de règlement par son auteur contient des dispositions qui sont de nature à concerner certaines personnes physiques ou morales d'une manière non seulement directe mais aussi individuelle, il faut admettre qu'en tout état de cause, et sans préjudice de la question de savoir si cet acte considéré dans son ensemble peut être qualifié à juste titre de règlement, ces dispositions n'ont pas un caractère réglementaire, et peuvent, partant, être attaquées par ces personnes aux termes de l'article 173, alinéa 2 ».

En conséquence, alors que le règlement édicte une norme générale applicable dans tous les États, la décision ne vise que les personnes ou les États qu'elle désigne et elle ne tend généralement qu'à régler des cas concrets ou spécifiques. La caractéristique propre de la décision repose sur son application limitée.

Comme pour le règlement, cependant, la décision doit aussi être complète par elle-même et suffisamment détaillée.

Dans quelques affaires particulières soumises à la décision de la Cour de Justice, cette dernière a assimilé les actes suivants à des décisions, sur la base de leur contenu et de leur but mais indépendamment de leur forme :

- *une lettre* de la Commission adressée à 78 entreprises et les mettant en garde contre l'inapplicabilité, en vertu de l'article 85, de l'accord convenu entre-elles ;
- *une directive* de la Commission affectant les intérêts des entreprises auxquelles elle était adressée, leur imposant des obligations et changeant leur situation juridique.

Ne constituent pas par ailleurs des décisions une simple prise de position du Conseil ou de la Commission ni un acte de procédure interne des institutions.

En terminant cette section, rappelons que la décision ne lie que les destinataires auxquels elle s'adresse, contrairement au règlement qui lie tous les États et tous les particuliers.

Cependant, une décision peut produire des effets directs sur les relations juridiques entre les États membres et elle peut même être invoquée par un

particulier devant les tribunaux compétents lorsqu'elle impose à ses destinataires une obligation suffisamment claire et précise et inconditionnelle <sup>36</sup>.

*iii — La directive.*

À cause de sa nature plus exclusive, la directive se distingue aisément du règlement et de la décision.

La directive, en effet, ne crée qu'une obligation de résultat pour les États destinataires, laissant à ces derniers la compétence quant à la forme et aux moyens.

Par exemple, lorsque le Conseil a décidé il y a quelques années de remplacer les systèmes nationaux de taxes dites « à cascade » par un système de taxe sur la valeur ajoutée, dite T.V.A., son action a pris la forme d'une directive fixant aux États destinataires les résultats à atteindre, ç.-à-d. l'introduction par les instances nationales elles-mêmes d'une T.V.A., selon les moyens et dans la forme que ces dernières jugeraient appropriés.

Deux difficultés cependant ressortent de la directive. En premier lieu et à la limite, la distinction entre le résultat à atteindre et les moyens d'une part, mais peut-être également la forme d'autre part peut apparaître moins nette. Imaginons, par exemple, le cas d'une directive « ordonnant » à un État membre de faire adopter par son Parlement national une loi dont le texte complet accompagne la directive. L'hypothèse est exagérée bien sûr pour mieux illustrer la première difficulté. La deuxième difficulté soulevée par la directive repose sur la question de savoir si elle crée des droits pour les particuliers.

La définition du contenu des termes « résultat », « forme » et « moyen » présente tout au moins pour l'instant un intérêt plus théorique que pratique puisque les tribunaux n'ont pas encore eu à se prononcer sur cette question. Cependant, l'esprit qu'inspire la définition donnée par le Traité du terme « directive » n'est sûrement pas de réduire à cet égard les instances nationales à de simples « exécutants » du pouvoir communautaire. Partant, dans l'hypothèse mentionnée ci-dessus, il pourra paraître abusif d'indiquer dans la directive la « loi » comme résultat à atteindre ainsi que le « texte » à adopter. Par ailleurs, il serait exagéré d'affirmer que parce que le résultat, par exemple, de la T.V.A. est d'aboutir à une neutralité concurrentielle, une directive ne pourrait pas ordonner ou fixer comme résultat à atteindre l'imposition par les instances nationales visées de la T.V.A.. Pour être efficace et significatif, le « résultat à atteindre » doit être suffisamment détaillé. La

---

<sup>36</sup> Causes 9/70 ; 20/70 et 23/70.

directive du Conseil du 17 juillet 1969 concernant les impôts indirects frappant le rassemblement des capitaux <sup>37</sup> en offre un excellent exemple.

À la question de savoir si la directive crée des droits pour les particuliers et entre les États membres, il faut répondre par la négative, puisque, par définition, il appartient aux États membres destinataires de la directive d'introduire eux-mêmes dans les lois nationales les objectifs fixés par la directive et que les droits individuels naissent avec l'adoption des mesures appropriées par les instances nationales.

*c) Conditions matérielles attachées aux actes de la C.E.E.*

Les conditions matérielles attachées aux actes du Conseil et de la Commission se limitent aux suivantes :

1° *Les règlements, les directives et les décisions doivent être motivés* (art. 190). — Il suffit à cet égard que l'exposé des motifs soit suffisamment complet pour laisser aux parties intéressées la chance de défendre leurs droits et de s'assurer de la bonne application des dispositions du Traité. « For this purpose it is sufficient if the (Decision) sets out in a clear and concise but relevant manner the principal points of law and facts upon which it is based and which are necessary in order to clarify the grounds which led the (Commission) to its (Decision) <sup>38</sup>. » Dans une autre affaire *German Federal Republic v. E.E.C. Commission* <sup>39</sup>, la Cour a refusé d'annuler une décision de la Commission malgré que l'exposé fut exagéré ou même « factually incorrect », affirmant que l'exposé des motifs restait suffisamment complet et fondamentalement correct. Dans une autre affaire visant un règlement, (*W. Beus G. m.b. H & Co. v. Hanptzallant München-Landsbergerstrasse*) <sup>40</sup>, la Cour décida que « the duty to state reasons laid down in Article 190 of the Treaty depends on the nature of the rule in issue. In the case of a Regulation, which is a measure intended to have general application, it is sufficient if such reasons are confined to showing the overall situation that led to its introduction and the general objectives it is designed to achieve ».

2° *Publicité des actes.* — Afin d'assurer la publicité appropriée des actes du Conseil et de la Commission, l'article 191 stipule que les règlements doivent être publiés dans le Journal officiel de la Communauté et que les directives et les décisions soient notifiées à leurs destinataires. En pratique,

<sup>37</sup> J.O.C.E., n° L 249 du 3 octobre 1969.

<sup>38</sup> *German Federal Republic v. E.E.C. Commission*, Cour de Justice, cause n° 24/62.

<sup>39</sup> Cause n° 34/62.

<sup>40</sup> Cause n° 5/67.

même les directives et les décisions sont généralement publiées dans le Journal officiel de la Communauté.

d) *Tableau récapitulatif.*

Afin de rappeler sous une autre forme les principales caractéristiques et les conditions de publicité propres à chacun des règlements, décisions et directives, nous produisons le tableau ci-après :

2. *Le choix de la forme d'action par la C.E.E.*

À plusieurs reprises, le Traité prévoit le choix de la forme d'action que le Conseil ou la Commission est autorisé à prendre. Nous en avons déjà fait état au tableau illustrant les compétences et les pouvoirs particuliers à ces deux organes communautaires.

Mais dans la plupart des cas, le Traité n'indique aucun choix et il convient dès lors de rechercher quelle forme d'action le Conseil et la Commission peuvent adopter en pareils cas.

Prenons par exemple le cas visé par l'article 99, où aucune forme d'action n'est spécifiquement prévue. Comme le but de cette disposition est *d'harmoniser* les législations des différents États membres en matière d'impôts indirects et non pas de les *unifier*, nous pouvons raisonnablement écarter l'emploi du règlement. À cause de sa portée générale et de son application uniforme dans tous les États membres, le règlement aurait pour effet d'unifier les législations nationales par l'introduction de la norme communautaire unique et non pas d'harmoniser ou rapprocher les diverses législations nationales en la matière. Il est donc raisonnable d'écarter en l'occurrence le règlement comme la forme appropriée d'action. Restent la directive et la décision. Or comme la décision n'a d'effet qu'à l'encontre de ceux qu'elle désigne comme destinataires et qu'il est impensable en fait que la décision désigne tous les sujets à qui elle devrait être destinée, soit chacun de tous les individus des États visés, et qu'en plus une telle pratique irait à l'encontre de la nature même de la décision qui par essence, selon ce que nous avons déjà vu, ne s'adresse qu'à un nombre restreint de personnes, il faut aussi écarter l'emploi de la décision comme forme raisonnable d'action. En regard de l'article 99, seule reste susceptible d'emploi la directive. Elle fixe à chacun des États membres à qui elle est destinée les résultats à atteindre pour harmoniser leurs législations nationales respectives et il appartient dès lors à chaque État destinataire d'y donner suite selon la forme et les moyens appropriés.

Dans le cas du paragraphe 73(1), la décision paraîtrait être par contre la seule forme appropriée d'action alors que dans le cas de l'article 51, on

Acte visé	Crée des droits pour les individus	Portée	Sujets visés	Efficacité	Applicabilité	Obligation de :		
						Motiver	Publier	Notifier
Règlement	oui	générale et abstraite	tous	oblige dans tous ses éléments	directement applicable. Donc : aucune intervention requise des États membres	oui	oui	non
Décision	ceux qui sont visés seulement	concrète et spécifique	seulement les États et les particuliers destinataires	oblige dans tous ses éléments	directement applicable. Donc : aucune intervention requise des États destinataires	oui	non	oui
Directive	non	générale ou spécifique	seulement les États destinataires	ne crée qu'une obligation de résultat, laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens	non directement applicable. Donc : intervention requise des États destinataires	oui	non	oui

peut envisager raisonnablement l'emploi de l'une ou l'autre des trois formes d'action selon la portée et le contenu de la mesure que veut prendre le Conseil.

### 3. *Entrée en vigueur.*

Les règlements entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication dans le Journal officiel de la Communauté. Quant aux directives et aux décisions, elles entrent en vigueur dès leur notification aux destinataires.

#### D. EFFETS DES ACTES DE LA C.E.E. SUR LE PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LA C.E.E. ET SES ÉTATS MEMBRES.

Dans un système de type fédéral, l'État central et les États constitutants se partagent d'une manière assez nette les champs de compétence, comme c'est d'ailleurs le cas au Canada, et les pouvoirs non prévus appartiennent au gouvernement central.

Le partage des compétences dans le système communautaire qu'est la C.E.E. se présente tout autrement et, pour ainsi dire, d'une manière tout à fait unique, particulièrement en regard des effets que produisent à cet égard les actes du Conseil et de la Commission.

À la base, le Traité instituant la C.E.E. et les traités connexes contiennent un certain nombre de dispositions dites « self executing », en ce sens qu'elles commandent ou interdisent *in se*, aux États membres sans qu'aucune autre intervention ne soit nécessaire, des comportements précis. Par exemple, l'article 7 interdit, dans le domaine d'application du Traité, toute discrimination exercée en raison de la nationalité alors que le paragraphe 57(1) oblige les États membres à aménager les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, afin d'assurer l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres.

Mais la très grande majorité des dispositions du Traité ne sont pas « self executing ». Ils nécessitent au contraire une action de la part des institutions de la C.E.E., selon les compétences propres du Conseil et de la Commission. Or, à cet égard, deux remarques s'imposent relativement la question de savoir si d'une part la C.E.E. a le choix, du moins en certains cas, d'utiliser ses compétences ou de les laisser aux États membres et d'autre part si les États membres conservent leurs juridictions sur les matières sur lesquelles la Communauté n'a pas encore exercé ses compétences.

En premier lieu, lorsque la Communauté agit par voie de règlement, ce dernier l'emporte sur toutes législations ou réglementations nationales, ac-

tuelles et futures. Dès son entrée en vigueur, le règlement opère un transfert de compétence en faveur de la Communauté. Si par contre, la Communauté choisit d'agir par directive plutôt que par règlement, dans l'hypothèse bien entendu où le Traité lui en laisse le choix, il n'y a plus en ce cas transfert de compétence à la Communauté ; tout au plus en pareil cas pourrait-on dire que la compétence nationale devient « liée » à l'ordre que représente la directive.

En dernier lieu, jusqu'à l'entrée en vigueur d'un règlement de la Communauté, les États membres conservent pleine juridiction sur la matière susceptible de faire éventuellement l'objet d'un tel règlement.

En conséquence, les actes de la Communauté n'opèrent de transferts effectifs de compétences que par l'utilisation du règlement et les directives limitent ou orientent dans une certaine mesure l'exercice des compétences nationales. Et là où le Traité laisse le choix à la Communauté d'agir sous la forme d'un règlement ou d'une directive, la décision revient à cette dernière de décider d'opérer ou non le transfert des compétences visées. Les tableaux précédents illustrant les pouvoirs et les compétences du Conseil et de la Commission nous fournissent autant d'exemples en cette matière.

Maintenant, qu'advient-il des normes nationales existantes au moment de l'entrée en vigueur des normes communautaires sur une même matière ? Le droit communautaire apporte-t-il l'abrogation des normes nationales ou quoi encore ? Cette seule question mériterait une longue analyse, mais, pour plus de clarté, nous nous limiterons à l'exposé des règles de droit dégagées par les tribunaux à cet égard :

*1<sup>re</sup> règle* : le droit communautaire et le droit national constituent deux ordres juridiques différents ;

*2<sup>e</sup> règle* : dans les cas d'abandon définitif, clair et précis d'une compétence par les États membres ou d'un transfert, également définitif, clair et précis d'une compétence nationale à la compétence de la C.E.E., seul le droit communautaire demeure ;

*3<sup>e</sup> règle* : dans le cas ci-dessus d'un transfert définitif, clair et précis d'une compétence nationale à la compétence de la C.E.E., chaque État demeure libre de continuer à exercer cette compétence transférée jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la norme communautaire. C'est par l'exercice de ses compétences que la C.E.E. consomme le transfert des droits ; et

*4<sup>e</sup> règle* : dans les domaines d'application des Traités constitutifs, l'État continue d'exercer ses compétences réservées. L'application de cette dernière règle peut amener et de fait amène en certains cas l'existence de deux normes

juridiques — l'une nationale, l'autre communautaire — relatives à un même objet ; les deux règles s'appliquent alors simultanément. Mais en cas de conflits résultant de leur application simultanée ou de leur interprétation, ou encore si l'application ou l'interprétation de la règle nationale a pour effet de fausser l'application et l'interprétation uniformes du droit communautaire, les tribunaux n'appliquent pas la norme nationale.

Les règles ci-dessus confèrent en conséquence le caractère de prééminence aux actes de la C.E.E..

### E. LE CONTRÔLE DES ACTES DE LA C.E.E.

Les actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations et les avis, sont soumis au contrôle judiciaire et au contrôle de l'Assemblée.

#### 1. *Le contrôle judiciaire.*

L'article 173 du Traité, précédemment cité sous la rubrique « Cour de Justice » accorde à cette dernière le droit de contrôle de la légalité des actes du Conseil et de la Commission. Sa compétence juridictionnelle couvre les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violations de toutes règles de droit relatives à son application et détournement de pouvoir.

Les actes visés par l'article 173 comprennent les règlements, les décisions et les directives ainsi que toutes autres mesures permises par le Traité, par exemple les accords de la Communauté avec des États ou des organisations internationales (art. 228). Restent exclus cependant les actes individuels des membres du Conseil et de la Commission, par exemple les correspondances, les déclarations, etc., lesquels n'ont aucun effet juridique.

Les recours ci-dessus peuvent être pris par : chaque État membre, le Conseil et la Commission de plein droit et toute personne physique ou morale que l'acte attaqué désigne ou qui la concerne directement et individuellement.

La Cour de Justice peut être saisie par l'État membre, le Conseil ou la Commission de tout recours en vue de constater le refus ou le défaut d'agir du Conseil ou de la Commission (art. 175). Le même recours s'étend aux personnes physiques ou morales « pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis » (art. 175).

## 2. *Le contrôle de l'Assemblée.*

Le Traité n'accorde à l'Assemblée qu'un pouvoir de contrôle excessivement réduit.

En premier lieu, l'Assemblée a le droit d'être consultée par la Commission et le Conseil avant l'adoption d'actes par ces derniers dans certaines matières visées au Traité. En l'occurrence, il ne s'agit que d'un contrôle *a priori* et fort restreint.

En deuxième lieu, l'Assemblée peut questionner la Commission qui a l'obligation de répondre (art. 140) et il lui est aussi donné l'occasion de discuter du rapport général annuel que lui soumet la Commission (art. 143 et 156).

Le contrôle de l'Assemblée est réduit à peu de chose principalement à l'égard du Conseil et cela peut s'expliquer par la composition du Conseil d'une part, dont les membres sont des Ministres des gouvernements et à l'égard de la Commission d'autre part parce que c'est au Conseil que revient, sauf exception, le pouvoir d'adopter les lois communautaires.

En pratique, le poids politique de l'Assemblée peut influencer les mesures avant leur adoption par le Conseil ou la Commission.

### F. LES MESURES NATIONALES DE PROTECTION.

Les mesures nationales de protection, qu'il ne faut pas confondre avec les mesures d'exception, ont pour but de pallier aux difficultés et aux perturbations graves résultant ou pouvant résulter de l'application des normes communautaires ou simplement de leur existence. Généralement, dans les cas où le Traité permet les mesures de protection, elles sont soit adoptées par la C.E.E. en faveur des États membres intéressés ou par ces derniers avec le concours de la Communauté. Très exceptionnellement, elles pourront être adoptées unilatéralement par des États membres. En tous les cas, elles demeurent temporaires.

Les raisons qui motivent l'adoption de mesures de protection par la C.E.E. varient, mais elles restent toutes caractérisées par le souci de ne pas mettre en péril les objectifs ultimes de la Communauté.

Quant aux mesures de protection prises unilatéralement par des États membres, elles doivent respecter les conditions que le Traité y attache et restent soumises au pouvoir de contrôle de la Communauté.

Ainsi :

a) En matière de contingents tarifaires à l'égard de certains produits,

un État peut obtenir de la Communauté une réduction exceptionnelle des droits dans les cas où il devient nécessaire pour cet État d'assurer l'approvisionnement de ces produits par des importations en provenance de pays tiers et que ne peuvent fournir les autres pays membres de la C.E.E. (art. 25).

b) Dans les cas où un monopole à caractère commercial d'un ou plusieurs États membres emporterait des distorsions désavantageuses à un autre État membre, la Commission peut autoriser ce dernier à prendre les mesures de protection nécessaires pour la durée de l'existence des causes de distorsions (art. 25) et dans les limites de l'article 39.

c) Dans les cas où les mesures communautaires de coordination des politiques nationales en matière de change, en ce qui concerne les mouvements de capitaux entre ces États et les pays tiers, « ne permettraient pas l'élimination des divergences entre les réglementations de change des États membres et où ces divergences inciteraient les personnes résidant dans l'un des États membres à utiliser les facilités de transfert à l'intérieur de la Communauté . . . , en vue de tourner la réglementation de l'un des États membres à l'égard des pays tiers, cet État peut, après consultation des autres États membres et de la Commission, prendre les mesures appropriées en vue d'éliminer ces difficultés. »

« Si le Conseil constate que ces mesures restreignent la liberté des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté au-delà de ce qui est nécessaire aux fins de l'alinéa précédent, il peut décider . . . que l'État intéressé doit modifier ou supprimer ces mesures » (art. 70).

d) « Au cas où des mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un État membre, la Commission, après consultation du Comité monétaire, autorise cet État à prendre, dans le domaine des mouvements de capitaux, les mesures de protection dont elle définit les conditions et les modalités.

« Cette autorisation peut être révoquée et ces conditions et modalités modifiées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

« Toutefois, l'État membre en difficulté peut prendre lui-même les mesures mentionnées ci-dessus, en raison de leur caractère secret ou urgent, au cas où elles seraient nécessaires. La Commission et les États membres doivent être informés de ces mesures au plus tard au moment où elles entrent en vigueur. Dans ce cas, la Commission, après consultation du comité monétaire, peut décider que l'État intéressé doit modifier ou supprimer ces mesures » (art. 73).

e) « En cas de difficulté ou de menace grave de difficultés dans la

balance des paiements d'un État membre provenant soit d'un déséquilibre global de la balance, soit de la nature des devises dont il dispose, et susceptibles notamment de compromettre le fonctionnement du Marché commun ou la réalisation progressive de la politique commerciale commune . . . et si le concours mutuel recommandé par la Commission n'a pas été accordé par le Conseil ou si le concours mutuel accordé et les mesures prises sont insuffisantes, la Commission autorise l'État en difficulté à prendre les mesures de sauvegarde dont elle définit les conditions et les modalités. Cette autorisation peut être révoquée et ces conditions et modalités modifiées par le Conseil . . . » (art. 108).

f) En cas de crise soudaine dans la balance des paiements d'un État membre . . . , ce dernier « peut prendre, à titre conservatoire, les mesures de sauvegarde nécessaires. Ces mesures doivent apporter le minimum de perturbations dans le fonctionnement du Marché commun et ne pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées . . . Le Conseil . . . peut décider que l'État intéressé doit modifier, suspendre ou supprimer les mesures de sauvegarde susvisées » (art. 109).

g) « Aux fins d'assurer que l'exécution des mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre, ne soit empêchée par des détournements de trafic, ou lorsque des disparités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États, la Commission recommande les méthodes par lesquelles les autres États membres apportent la coopération nécessaire. À défaut, elle autorise les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et modalités. En cas d'urgence et pendant la période de transition, les États membres peuvent prendre eux-mêmes les mesures nécessaires et les notifier aux autres États membres, ainsi qu'à la Commission, qui peut décider qu'ils doivent les modifier ou les supprimer.

« Par priorité, doivent être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du Marché commun et qui tiennent compte de la nécessité de hâter, dans la mesure du possible, l'établissement du tarif douanier commun » (art. 115).

h) De plein droit, « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapporte à la production ou au commerce d'armes, de munition et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le Marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires (alinéa 223 (1)b) ).

i) « Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du Marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale » (art. 224).

j) Si les mesures prises par un État membre dans les deux cas ci-dessus « ont pour effet de fausser les conditions de la concurrence dans le Marché commun, la Commission examine avec l'État intéressé les conditions dans lesquelles ces mesures peuvent être adoptées aux règles établies par le... Traité » (art. 225). En cas d'abus, la Commission ou tout État membre peut en saisir directement la Cour de Justice.

#### IV. — LE FINANCEMENT DE LA C.E.E.

Le financement de toutes institutions, et particulièrement celles de la C.E.E., mérite toujours qu'on y accorde une attention spéciale, car il détermine presque toujours les dimensions concrètes des institutions visées et il permet surtout d'en apprécier le degré d'autonomie réelle que leur accordent les statuts constitutifs.

Force nous est encore une fois de restreindre les questions relatives au financement des institutions de la C.E.E. aux suivantes que nous croyons cependant suffisantes aux fins du présent exposé : en premier lieu, nous identifierons les sources de financement, ensuite nous présenterons un résumé de la procédure d'établissement des budgets pour terminer par l'analyse du pouvoir de dépense de la C.E.E..

##### A. LES SOURCES DE FINANCEMENT.

Par le Traité de Rome, aux articles 199 à 209, les États fondateurs avaient retenu certaines dispositions financières assurant entre autres le financement des dépenses de la C.E.E. au moyen de contributions financières pondérées des États membres (art. 200), tout en prévoyant (art. 201) la possibilité de remplacer éventuellement ces contributions financières des États membres par des ressources propres de la Communauté.

C'est ainsi qu'au point de départ, la C.E.E. a pu paraître, jusque dans une certaine mesure toutefois, comme un organisme indépendant, certes, mais « subventionné » par les États membres. Pareil choix, cependant, nous apparaît résulter beaucoup plus des difficultés pratiques des autres modes

traditionnels de financement, par exemple les impositions ou taxes de la C.E.E., que du désir des États membres de s'assurer un moyen de pression sur les institutions communautaires. Il aurait sans doute été extrêmement difficile pour la Communauté de prélever, dès sa création, des impôts justes dans les États membres entre lesquels les régimes fiscaux différaient parfois considérablement et dont les données statistiques ne reposaient point sur des bases comparables de calcul.

L'expérience et le travail de la Communauté allaient par contre permettre de dégager progressivement les conditions relatives à l'autofinancement de la C.E.E. dont fait maintenant état l'importante décision du 21 avril 1970 à l'étude ci-après.

L'autofinancement complet de la C.E.E. est prévu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978. Jusqu'à cette date, les contributions financières des États membres resteront nécessaires pour équilibrer les budgets de la Communauté mais elles seront remplacées progressivement par des recettes propres à cette dernière, selon les modalités suivantes.

### 1. *Les ressources propres.*

L'article 201 du Traité, tel que mentionné déjà, prévoit le remplacement éventuel et progressif des contributions des États membres par des ressources propres de la Communauté.

Malgré que les contributions des États membres continuent d'être nécessaires aujourd'hui pour balancer les budgets de la Communauté, cette dernière possède maintenant certaines ressources propres qui proviennent des quatre sources suivantes <sup>42</sup> :

En premier lieu, le paragraphe 2 (1) du règlement n° 25 relatif au financement de la politique agricole commune attribue à la Communauté, pour le stade du marché unique, des recettes provenant des prélèvements agricoles. Même si la Communauté pouvait affecter ces dernières recettes à toutes dépenses communautaires, elles serviraient principalement à financer les dépenses relatives à la politique agricole commune, dont les prix de soutien et les ristournes à l'exportation des produits agricoles, les compensations incitant les agriculteurs à laisser leurs fermes, etc. Jusqu'en 1970, les prélèvements agricoles constituaient la seule source effective de recettes

---

<sup>41</sup> Au sens le plus large, y inclus les mesures réglementaires nationales.

<sup>42</sup> Nous nous référons principalement à l'article 201 du Traité de Rome ainsi qu'à la décision du Conseil des Communautés européennes, en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés. *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L94 du 28 avril 1970, p. 19 ainsi qu'à l'article 3 du Traité de Fusion.

propres de la Communauté dont les budgets étaient équilibrés par les contributions des États membres.

Les recettes propres provenant des prélèvements agricoles signifient, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1971, les recettes provenant « des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre » auxquels s'ajoutent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973, date de l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark à la C.E.E., « les recettes provenant de tout montant compensatoire perçu à l'importation... et des éléments fixes appliqués dans les échanges entre la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres ainsi qu'entre les nouveaux États membres » à l'égard des biens de transformation <sup>43</sup>.

La deuxième source de recettes propres prévue pour la Communauté est constituée par les droits de douane, lesquels comprennent les droits du tarif douanier commun et les autres droits établis ou à établir par les institutions de la Communauté sur les échanges avec les pays non membres ainsi que les droits de douane perçus dans les échanges entre la Communauté dans sa composition originaire et les nouveaux États membres ainsi qu'entre les nouveaux États membres <sup>44</sup>. Ces derniers droits de douane ne constituent cependant qu'une source temporaire de financement propre, puisqu'ils cesseront d'exister à la fin de la période de transition, en 1978, durant laquelle les barrières tarifaires diminueront graduellement pour être éliminées en 1978, à l'égard de tous les autres États membres de la Communauté.

La troisième source de financement propre de la Communauté consiste en un prélèvement d'une taxe n'excédant pas 1% à la valeur ajoutée des biens et des services. L'article 201 du Traité ne vise pas expressément cette source de financement, comme c'est le cas pour les deux premières. Cependant, comme cet article accorde le pouvoir au Conseil et à la Commission d'identifier et d'exploiter d'autres sources de financement propre, la Communauté s'en est prévalu pour retenir la taxe à la valeur ajoutée ou T.V.A. à cette fin. C'est ainsi que par décision du 21 avril 1970 déjà mentionnée, la Communauté ajoute à ses autres recettes propres celles « provenant de la

---

<sup>43</sup> Alinéa 2<sup>a</sup> de la décision du 21 avril 1970, *op. cit.*, et alinéa 128 (a) de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, Journal officiel des Communautés européennes n° L73 du 27 mars 1972.

<sup>44</sup> Alinéa 2<sup>b</sup> de la décision du 21 avril 1970, *op. cit.* et alinéa 128 (b) de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*.

taxe à la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1% à une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les États membres, selon des règles communautaires. Ce taux est fixé dans le cadre de la procédure budgétaire . . . » (art. 4).

Comme il existe déjà une taxe à la valeur ajoutée dans chacun des États membres, l'adoption de la T.V.A. communautaire introduira vraisemblablement un régime de double imposition des biens et services constituant l'assiette fiscale de la T.V.A..

La quatrième et dernière source des recettes propres de la Communauté repose sur d'autres taxes que celles ci-dessus visées et que la C.E.E. pourrait instituer, dans le cadre d'une politique commune, conformément au Traité. À ce jour, la Communauté n'a pas exploité cette dernière source <sup>45</sup>.

Il est prévu que la C.E.E. exploitera graduellement les sources de financement propre qui doivent lui assurer son autofinancement complet à compter de 1978.

Ainsi, de 1971 à 1974, les budgets communautaires comprendront les recettes propres provenant des prélèvements agricoles et des droits de douane auxquels s'ajouteront et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, les montants de la taxe communautaire à la valeur ajoutée. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978, aucun État membre ne sera vraisemblablement plus appelé à verser des contributions financières pour équilibrer le budget communautaire, lequel sera dès lors intégralement financé par des ressources propres aux Communautés.

Pour plus de précisions, notons que les ressources propres prélevées par la Communauté sur le territoire des nouveaux États membres, soit le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, sont limitées aux pourcentages suivants des sommes qui seraient autrement prélevées :

- 45% en 1973
- 56% en 1974
- 67,5% en 1975
- 79,5% en 1976
- 92% en 1977
- 100% pour les années subséquentes <sup>46</sup>.

De plus, à l'égard des nouveaux États membres dont les droits de douanes à l'importation seront supprimés progressivement selon un rythme

---

<sup>45</sup> Paragraphe 4 (1) de la décision du 21 avril 1970, *op. cit.*.

<sup>46</sup> Article 2, dernier paragraphe, de la décision du 21 avril 1970, *op. cit.*.

égal à 20% par année à compter de 1973<sup>47</sup>, les prélèvements agricoles et les droits de douanes comprendront, en plus des éléments ci-dessus décrits, tout montant compensatoire perçu à l'importation et les éléments fixés et les droits de douanes appliqués dans les échanges entre les États membres originaux de la C.E.E. et les nouveaux membres et entre ces derniers<sup>48</sup>.

La décision précitée du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés et l'Acte d'adhésion des nouveaux États membres, limitent en général les variations annuelles des recettes propres que peut prélever la Communauté dans chaque État membre.

L'augmentation et la diminution des prélèvements annuels sont limitées à 1% et 1.5% respectivement des prélèvements de l'année précédente, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1971 au 31 décembre 1974 et à 2% pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1975 au 31 décembre 1977<sup>49</sup>. Les variations lors des années subséquentes restent encore sujettes aux règles particulières prévues aux articles 131 et 132 de l'Acte d'adhésion.

Remarquons enfin que les États membres perçoivent les ressources communautaires qu'ils remettent à la Commission.

## 2. Les contributions des États membres.

Les contributions financières des États aux budgets de la Communauté sont réparties de la manière suivante<sup>50</sup> : pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1973 au 31 décembre 1974, les contributions requises à l'équilibre des budgets seront réparties selon la clé suivante :

Danemark	2,46%
Irlande	0,61%
Royaume-Uni	19,32%

Les montants ainsi obtenus en application de la clé ci-dessus ne sont dus par les nouveaux États membres qu'à concurrence de :

- 45% en 1973
- 56% en 1974

---

<sup>47</sup> Articles 127 à 132 de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*, et article 26 de la décision du Conseil des Communautés européennes du 1<sup>er</sup> janvier 1972 portant adaptation des actes relatifs à l'adhésion des nouveaux États membres aux Communautés européennes, *Journal officiel des Communautés européennes* n° L2 du 1<sup>er</sup> janvier 1973, p. 1.

<sup>48</sup> Article 32 de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*

<sup>49</sup> Article 128 de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*

<sup>50</sup> Articles 3 et 4 de la décision du 21 avril 1970, *op. cit.*, et article 131 de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*

- 67,5% en 1975
- 79,5% en 1976
- 92% en 1977
- 100% pour les années subséquentes

Entre les États membres originaux, les contributions financières requises, déductions faites des contributions des nouveaux États membres, sont réparties selon la clé suivante :

— Belgique	6,8
— Allemagne	52,9
— France	52,6
— Italie	20,2
— Luxembourg	0,2
— Pays-Bas	7,3

Les variations des sommes au titre de contributions financières annuelles des États membres restent assujetties aux mêmes restrictions que celles relatives aux ressources propres de la Communauté, jusqu'au 31 décembre 1979.

#### B. L'ÉTABLISSEMENT DES BUDGETS.

Les dispositions générales relatives à l'établissement des budgets de la C.E.E. sont contenues dans plusieurs documents : le Traité de Rome les énonce aux articles 203, 204 et 209, le Traité de fusion à l'article 20, le Traité modifiant certaines modifications budgétaires et les résolutions et déclarations inscrites au procès-verbal de la cession du Conseil du 22 avril 1970.

La procédure d'établissement des budgets reste assez complexe à première vue, à cause des renvois d'une institution à l'autre. Nous nous limitons ici à en donner un court résumé, référant le lecteur aux documents ci-dessus mentionnés pour plus de détails.

Les principales étapes de l'établissement des budgets apparaissent donc comme suit :

- a) chaque institution dresse, avant le 1<sup>er</sup> juillet, un état provisionnel de ses dépenses et le transmet à la Commission ;
- b) la Commission dresse un avant-projet de budget, à partir des états provisionnels ci-dessus qu'elle ne peut pas modifier mais simplement commenter ;
- c) saisi de l'avant-projet que lui transmet la Commission avant le 1<sup>er</sup> septembre le Conseil l'analyse, le modifie, au besoin, après consultations

préalables avec la Commission et l'approuve à la majorité qualifiée pour le transmettre à l'Assemblée au plus tard le 5 octobre ;

d) l'Assemblée approuve ce qui est maintenant devenu le projet de budget et elle peut y apporter des modifications, ces dernières devant être entérinées au préalable par le Conseil.

Dans l'établissement du taux de croissance de l'ensemble des dépenses au budget de l'exercice financier subséquent, autres que celles découlant obligatoirement du Traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, la Commission doit tenir compte de l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté, de la variation moyenne des budgets des États membres et de l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice financier <sup>51</sup>.

### C. LE POUVOIR DE DÉPENSE.

#### 1. *Le pouvoir de dépense des institutions.*

Il appartient à la Commission d'exécuter le budget sous sa propre responsabilité, selon les modalités réglementaires à cet égard et dans les limites des crédits alloués. À l'égard de certaines dépenses qui leur sont propres, les autres institutions peuvent participer avec la Commission à l'exécution du budget.

La Commission assume également la responsabilité d'effectuer, au besoin, les virements de fonds entre divers postes budgétaires.

#### 2. *Contrôle et surveillance.*

Tel que modifié par l'article 6 du Traité modifiant certaines dispositions budgétaires, l'article 206 du Traité de Rome soumet la Commission au pouvoir de surveillance et de contrôle du Conseil et de l'Assemblée ainsi qu'il suit :

Les comptes de la totalité des recettes et dépenses du budget sont examinés par une Commission de contrôle, formée de commissaires aux comptes offrant toutes garanties d'indépendance, et présidée par l'un d'eux. Le Conseil statuant à l'unanimité fixe le nombre des commissaires. Les commissaires et le président de la Commission de contrôle sont désignés par le Conseil statuant à l'unanimité, pour une période de cinq ans. Leur rémunération est fixée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

La vérification, qui a lieu sur pièces et au besoin sur place, a pour objet de constater la légalité et la régularité des recettes et dépenses et de

---

<sup>51</sup> Article 130 de l'Acte d'adhésion, *op. cit.*

s'assurer de la bonne gestion financière. La Commission de contrôle établit, après la clôture de chaque exercice un rapport qu'elle adopte à la majorité des membres qui la composent.

La Commission soumet chaque année au Conseil et à l'Assemblée les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget, accompagnés du rapport de la Commission de contrôle. En outre, elle leur communique un bilan financier décrivant l'actif et le passif de la Communauté.

Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, le rapport de la Commission de contrôle est examiné successivement par le Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, et par l'Assemblée. La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué.

### CONCLUSION.

Loin d'être épuisées, les formes sous lesquelles le droit peut servir des collectivités demeurent multiples et bien souvent inconnues. Le droit communautaire européen en est la preuve et son originalité sous bien des aspects en fait sa grandeur.

Parce qu'il n'est pas une fin en soi mais un moyen, le droit communautaire européen se développe avec le même rythme que celui de l'évolution du Marché commun européen. C'est ainsi qu'il apparaît souvent incomplet, versatile et hésitant, tout comme les événements et les réalités qu'il encadre et dont il partage les succès et les échecs. C'est là aussi sa force et la source de son évolution.

Le Marché commun n'est pas encore un fait accompli dans l'Europe des Neuf et, à l'exception peut-être de l'agriculture, les politiques communes restent encore à être définies, acceptées et appliquées. Les institutions communautaires et les pouvoirs de la C.E.E. en viendront certes un jour à constituer un régime constitutionnel de type fédéral ou confédéral dont la nécessité s'impose de plus en plus avec l'évolution même de la situation commune des États membres. L'union économique appelle l'union politique.

À cause de ses caractéristiques actuelles, le droit communautaire européen rend difficile toute tentative de classification dans les ordres juridiques classiques. Nous attachons peu d'importance à ces difficultés qui d'ailleurs nous convainquent davantage de l'originalité du droit communautaire européen. Le Marché commun européen consacre la victoire du droit précisément parce qu'il en a exploité les facettes nouvelles. Nulle part ailleurs ne retrouve-t-on des institutions semblables à celles des Communautés européennes ni une répartition des pouvoirs et des modalités d'exercice comparables.

Le droit communautaire européen évoluera certes rapidement et fonda-

mentalement dans les prochaines décades, mais il aura démontré que le droit mis au service des communautés doit se renouveler et créer, au besoin, un ordre juridique nouveau.

Dans les faits, cependant, la C.E.E. n'a pas encore atteint —et loin de là — un stade de développement avancé. Les nationalismes voire même les régionalismes demeurent encore solidement ancrés dans les esprits. Face aux conjonctures économiques difficiles, les États membres de la C.E.E. réagissent trop souvent en fonction de leurs propres intérêts, comme si l'intérêt communautaire était incompatible avec les intérêts nationaux.

Le temps fera sans doute son œuvre tout comme les insuccès et les échecs finiront bien par cimenter les liens indispensables entre les États membres. C'est, au fond, une question de souffle politique et de temps... beaucoup de temps.

Malgré les nombreuses crises qui surviendront encore dans l'avenir au sein de la C.E.E. ou, pour être plus exact, entre les États membres de la Communauté, il n'en reste pas moins qu'il nous faille apprécier la valeur intrinsèque des nouvelles institutions communautaires. De plus, une connaissance même générale de la C.E.E. demeure indispensable à la compréhension de plusieurs événements qui confrontent l'Europe occidentale et partant, le reste du monde. Cette connaissance même rudimentaire de la Communauté Économique Européenne, de ses institutions et de son fonctionnement accroîtra aussi notre intérêt dans les relations économiques naissantes entre le Canada et la C.E.E..

Sur le plan plus strictement juridique, le lecteur aura noté qu'en dépit des apparences il existe des différences fondamentales entre le système communautaire européen et le système canadien. Nous les rappelons brièvement :

a) En premier lieu, la souveraineté parlementaire à l'intérieur du cadre tracé par la Constitution constitue la base du système constitutionnel au Canada. Le Parlement canadien est de plus électif et représentatif. Il possède le pouvoir de légiférer ainsi que le pouvoir de contrôle. L'exécutif pour se maintenir au pouvoir doit avoir la confiance des députés. Les députés sont élus directement par la population canadienne. Ils ne sont tributaires d'aucun gouvernement.

Par contre, l'Assemblée, plus communément appelée le Parlement européen, est formée de délégués désignés par les Parlements nationaux en leur sein et selon leurs propres procédures. Comme nous l'avons déjà vu précédemment, le Parlement n'a pas, à toutes fins pratiques, de pouvoir décisionnel ni de droit de contrôle sur les affaires de la Communauté. De plus, ses membres étant désignés et non élus au suffrage universel, ils

demeurent de ce fait d'autant plus tributaires des gouvernements et des partis nationaux auxquels ils appartiennent.

Il reste certain cependant que le Parlement européen évoluera éventuellement dans un sens mieux approprié aux besoins de l'Europe des Neuf. Si le Marché commun européen doit survivre, si l'intégration politique et économique des Pays membres de la C.E.E. doit être réalisée un jour, le Parlement européen acquerra indubitablement les caractères d'une assemblée législative et élective comme plusieurs le souhaitent déjà.

b) Le Conseil des Communautés, composé de ministres nommés par les gouvernements nationaux parmi leurs Cabinets respectifs, constitue l'organe législatif et exécutif de la C.E.E.. Il cumule *grosso modo* les fonctions du Parlement et du Cabinet fédéral canadiens et il détient presque tous les pouvoirs qu'il exerce sans devoir en rendre compte à quiconque. Cette lacune présente les inconvénients les plus sérieux qui nous amèneraient à penser que la C.E.E. constitue un régime totalitaire déguisé, si nous ne tenions pas compte de sa création récente, des circonstances particulières du milieu dans lequel elle œuvre et des objectifs lointains auxquels elle aspire.

Le Conseil, en effet, est composé de personnes nommées par les Gouvernements nationaux mais qui agissent en théorie en toute indépendance de leurs gouvernements respectifs. Ces personnes réunies en Conseil ont le pouvoir d'adopter, par exemple, des règlements qui, nous l'avons vu, s'insèrent directement dans le droit national de chaque État membre.

Il s'ensuit donc qu'un petit groupe de personnes composant le Conseil mais non élus à ce poste est en mesure de légiférer en certaines matières sur tout le territoire de la C.E.E..

En pratique, cependant, il ne faut pas exagérer pareille lacune, car la C.E.E., malgré sa personnalité juridique propre, n'en demeure pas moins encore et pour un certain temps une union d'États plutôt que toutes autres choses. Une pareille situation ne saurait par ailleurs devenir permanente sans créer beaucoup d'inquiétude, laquelle se manifeste déjà passablement.

c) Sur le plan de la répartition des pouvoirs et des compétences, la C.E.E. présente d'autres différences importantes par rapport au système canadien.

Au Canada, la répartition des compétences législatives effectuées par la Constitution se veut exclusive. Le Parlement fédéral possède ses propres pouvoirs tout comme les Législatures provinciales. Ce n'est qu'exceptionnellement que nous retrouvons des pouvoirs concurrents et encore là, la législation est prépondérante en cas de conflits, à une exception près. De

plus, les pouvoirs non spécifiquement énumérés appartiennent au Parlement fédéral, en vertu de son pouvoir résiduaire.

Dans l'Europe des Neuf, il existe également une répartition des pouvoirs et des compétences entre les États membres et la C.E.E., mais cette répartition est beaucoup moins exclusive dans l'ensemble.

En premier lieu, la C.E.E. possède un certain nombre de compétences non partagées, par exemple en matière d'interdiction des discriminations sur la base de la nationalité (art. 7), en matière de contrôle des subventions et des aides gouvernementales (art. 94), etc., sur lesquelles elle ne peut légiférer que par règlement.

En d'autres matières, la C.E.E. n'a qu'un pouvoir d'orientation, en ce sens que le Traité de Rome limite son action à l'emploi de la directive. Or la directive lie les États membres destinataires seulement quant aux résultats à atteindre, laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Il en est ainsi, par exemple, dans les matières de liberté d'établissement (art. 54(2)), d'élimination des restrictions sur les mouvements de capitaux (art. 69), de coordination des politiques nationales de change (art. 70(1)), de rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives (art. 100), etc.. Il s'agit en ces cas d'une compétence concurrente inconnue dans le système canadien qui trouverait peut-être avantage à s'en inspirer.

Dans quelques matières importantes, le Traité de Rome accorde à la C.E.E. des compétences optionnelles ou alternatives. Il s'agit de matières à l'égard desquelles la C.E.E. a le choix d'agir par voie soit de règlement, de directive ou de décision. Il en est ainsi, par exemple, dans les cas de mise en œuvre de la politique agricole (art. 43(2)), de circulation des travailleurs (art. 49), d'interdiction des pratiques restrictives et des abus de positions dominantes (art. 87(1)), etc. C'est là une autre caractéristique étrangère au système canadien qui pourrait s'en inspirer à profit à certains égards, par exemple en matière de valeurs mobilières.

Notons au passage que les pouvoirs non attribués à la C.E.E. par le Traité de Rome continuent d'appartenir aux États membres. Cependant, l'art. 235 du Traité de Rome permet à la C.E.E. de s'attribuer tous pouvoirs non visés par le Traité de Rome, dans les cas où ces derniers sont nécessaires à la poursuite et à la réalisation des objectifs du Traité.

Un quatrième niveau de différenciation des systèmes constitutionnels de la C.E.E. et canadien repose sur l'exercice du pouvoir décisionnel proprement dit, tant au niveau du Conseil que de la Commission, et sur les qualifications des membres de ces deux organes d'administration. Les

explications données précédemment sur ce sujet illustrent abondamment les différences à ces niveaux.

Le seul fait de l'existence de la Commission telle que prévue par le Traité de Rome caractérise encore les institutions communautaires, par rapport aux institutions canadiennes, surtout à cause des pouvoirs que lui confère le Traité.

Il existe plusieurs autres différences entre les systèmes canadien et communautaire européen. Leur énumération exhaustive dépasserait l'intérêt du présent travail.

En définitive, la question devient tentante pour les Canadiens de scruter les institutions communautaires européennes afin de savoir dans quelle mesure et selon quelles modalités l'Europe des Neuf s'engage dans un régime constitutionnel de type fédéral ou confédéral. Car c'est bien dans ce sens que se présentent en fin de compte la conception et le développement de la C.E.E.. À quoi d'autre, en effet, les dirigeants politiques des États membres peuvent-ils penser lorsqu'ils parlent d' « union politique et économique » dont la réalisation était d'ailleurs et jusqu'à tout récemment prévue pour 1980 ?

Si importante soit-elle, cette question n'en demeure pas moins biaisée à certains égards. Dans l'immédiat, le Marché commun européen actuel apparaît comme une étape vers la réalisation de structures constitutionnelles souhaitée mais encore incertaine<sup>52</sup> et encore, cette étape est loin d'être définitivement acquise. D'abord, la conjoncture économique mondiale actuelle rend de plus en plus difficile l'harmonisation des économies nationales des États membres de la C.E.E., les nationalistes et les régionalistes n'entendent rien céder à la suprématie des institutions communautaires qu'ils accusent volontiers de tous les maux. La C.E.E. se voit même contestée en son sein, alors que le peuple norvégien se réjouit de n'avoir pas accédé au Marché commun en 1971 et que les Britanniques songent sérieusement à s'en retirer deux ans après leur accession. Bref, le souffle politique manque.

Les institutions européennes prévues par les Traités de Rome et de Paris et les réalités qu'elles encadrent constituent indéniablement les deux principaux points d'intérêts pour les Canadiens désireux de développer des relations plus étroites et harmonieuses avec la C.E.E. et ses États membres.

Le présent ouvrage traitant sommairement de la Communauté économique européenne apportera, nous l'espérons, une meilleure compréhension des institutions communautaires européennes et partant, un intérêt accru dans les affaires européennes.

---

<sup>52</sup> Paragraphe 203 (8) du Traité, tel que modifié par l'article 4 du Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires, *op. cit.*

## BIBLIOGRAPHIE.

## ASPECTS GÉNÉRAUX.

- BEHR, Gerhard. *Rule of Law within the European Communities*, Bruxelles, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles.
- CARTOU, Louis, *Organisations européennes*, Paris, Dalloz.
- CATALANO, Nicola, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1962.
- COAKS, Sir Barnett, *The European Parliament*, London, Her Majesty's Stationery Office.
- Common Market Reporter*, Commerce Clearing House Inc., U.S.A.
- CONSTANTINIDÈS-MÉGRET, Colette, *Le droit de la Communauté économique européenne et l'Ordre juridique des États membres*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- DENIAN, J.F., *The Common Market : its Structure and Purpose*, London. Barrie Books Ltd.
- DÖRSCH, Hans J. et Henri LEGROS, *Les faits et les décisions de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles.
- GERBET, Pierre, et Daniel PEPY, *La Décision dans les Communautés européennes*, Grands Colloques européens 2, Bruxelles Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles.
- HODGES, Michael, éd., *European Integration*, Middlessex, Penguin Books Ltd. *Le Droit de la Communauté économique européenne*, 6 vol., Bruxelles, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles.
- LESGUILLONS, Henry, *L'application d'un Traité-Fondation : le Traité instituant la C.E.E.*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- LINDEINER-WILDAN, Klaus Von, *La supranationalité en tant que principe de droit*, thèse présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Genève, n° 590, Genève, Faculté de Droit, Université de Genève.
- LIPSTEIN, R., *The Law of the European Economic Community*, London. Butterworth & Co. (Publishers) Ltd.
- LOUIS, Jean-Victor, *Les règlements de la Communauté économique européenne*, Thèses et Travaux juridiques, vol. 3, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles.
- MATHIJSEN, P.S.R.F., *A Guide to European Community Law*, London, Sweet & Maxwell Ltd.
- MORAND, Charles-Albert, *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- PARRY, Anthony, and Stephen HARDY, *EEC Law*, London, Sweet & Maxwell Ltd.

*Rapport du Comité fiscal et financier* (1962) de la Commission de la Communauté économique européenne, Bruxelles.

WALL, Edward, *Europe : Unification and Law*, Middlessex, Penguin Books Ltd.

WALLACE, Helen, *National Governments and the European Communities*, European Series No. 21, London, Chatham House.

WALHS, A.E., and John PAXTON, *Into Europe : The Structure and Development of the Common Market*, London.

*Informations générales :*

VISIVE, F., *Vade-Mecum de l'Européen*, Louvain, Vander Editeur.

*Textes constitutionnels :*

*Traités instituant les Communautés européennes — Traités portant révision de ces Traités — Actes relatifs à l'adhésion — 1973*, Luxembourg, Office des Publications officielles des Communautés européennes.

## ANNEXE

## STATISTIQUES CLEFS DU MARCHÉ COMMUN EUROPÉEN ET COMPARAISONS

Les quelques données suivantes s'inspirent des Statistiques de Base de la Communauté (1970), publiées par l'Office Statistique des Communautés européennes et elles servent à démontrer l'importance mondiale du Marché commun européen.

DONNÉES DE 1970	les Neuf	E.U.	U.R.S.S.	CANADA	MONDE
Population (million) % monde	253 6,9%	205 5,6%	243 6,7%	21 ,5%	3.642
Superficie (million Km <sup>2</sup> )	1,5	9,3	22,4	9,9	1.357
Densité de la population par Km <sup>2</sup>	156	22	11	2	27
Commerce extérieur extra-communautaire					
— importations (\$ milliard) % monde	6% 23%	40 13,7%	12 4%	13 4,5%	292
— exportations (\$ milliard) % monde	64% 30%	43 14,7%	13 4,5%	16 5,5%	292
Échanges commerciaux intérieurs					
— importations (\$milliard)	49	—	—	—	—
— exportations (\$milliard)	49	—	—	—	—
PNB (\$milliard)	626	991	—	77,5	
Production d'énergie primaire (million de tonnes équivalent charbon) % monde	520 7,4%	2.151 30,7%	1.386 19,8%	247 3,5%	7.000
Consommation d'énergie primaire (m.t.e.c.) % monde	1.235 17%	2.250 31%	1.230 17%	211 3%	7.263

DONNÉES DE 1970	les Neuf	E.U.	U.R.S.S.	CANADA	MONDE
Production totale de produits pétroliers (millions de tonnes)	500	565	—	70	—
Production de pétrole brut (millions de tonnes)	13	534	353	69,5	2.334
Production brute d'électricité (GWh) % monde	857 17%	1.738 34,8%	740 14,8%	208 4%	5.000
Consommation du marché intérieur (GWh) % monde	752 17,5%	1.503 35%	630 14,6%	189 4,4%	4.300
Production (en million de tonnes) — d'acier brut — de fonte brute — aluminium	139 98 1	122 83 3,6	116 86 1,7	11 8 1	575 408 10
Production de véhicules-moteurs (million) % monde	9,6 42,8%	6,5 29%	,3 ,1%	,9 ,4%	2,4
Véhicules à moteur en circulation — passagers (million) % monde nombre par 1000 de population	55 29% 219	90 47% 432	1,7 ,9% 7	6,7 3,5% 312	191 52
Postes récepteurs de télévision (million) % monde nombre par 1000 de population	58 22% 231	81 31% 399	30 11,5% 127	6 2% 294	(260) 72
Production de céréales (million de tonnes) (riz exclu) % monde	91 10%	193 21,5%	160 17,9%	33 3,7%	896

DONNÉES DE 1970	les Neuf	E.U.	U.R.S.S.	CANADA	MONDE
Production de viande (million de tonnes)	16	23	9,5	2	—
Production laitière (million de tonnes) % monde	97 24%	53 13%	81,5 20,5%	8,4 2%	397
Valeur nutritive de la consommation alimentaire (1969)					
— calories (nombre par h. et par jour)	3.170	3.350	3.180	3.150	—
— protides (gr. par h. et par jour)	91	98	92	96	—
— lipides (gr. par h. et par jour)	145	162	75	145	—
Répartition (en %) du revenu national					
— rémunération des salariés	65%	73,1%	—	70,8%	—
— revenu de la propriété et de l'entreprise échéant aux ménages	29%	20,8%	—	21,4%	—
— revenus non distribués des sociétés (avant taxation)	6%	7,9%	—	8,1%	—
— revenu de la propriété et de l'entreprise échéant aux admin. publiques	2,3%	—	—	4,2%	—
— intérêts de la dette publique	2,7%	1,7%	—	4,5%	—
Ventilation des recettes fiscales (1969)					
— recettes totales (\$milliard)	138	245	—	20,5	
— impôts indirects (% du total des recettes)	59,7%	35,8%	—	50,9%	
— impôts directs frappant les sociétés (% du total des recettes)	8,5%	17,4%			
— impôts directs frappant les ménages (% du total des recettes)	31,8%	46,8%		49,1%	
Téléphones (million)	50	115	12	9	
% monde	19,5%	45%	4,7%	3,5%	256
nombre par 1000 de population	192	567	50	441	71