

# ABHANDLUNGEN

## Les pouvoirs des organisations économiques européennes à l'intérieur des Etats membres\*)

*Giorgio Balladore Pallieri, Milan*

Les nouvelles Communautés économiques qui, à partir de la CECA, ont été constituées en Europe présentent toutes un trait très singulier par lequel elles se distinguent nettement des Organisations antérieures, même européennes, telles que le Conseil de l'Europe. Ces nouvelles Organisations, en effet, semblent s'adresser directement aux sujets des Etats membres. Tandis que, normalement, l'Organisation internationale s'adresse exclusivement à l'Etat, et qu'il appartient à l'Etat d'édicter à l'intérieur, en exécution de ses obligations internationales, les règles appropriées pour ses sujets, ici, semble-t-il, il n'y a pas d'entremise de l'Etat, et l'Organisation directement prescrit certains comportements aux sujets internes, aux entreprises, aux personnes physiques etc.<sup>1)</sup>. C'est pour cela qu'on a douté du caractère international de ces Organisations et que le problème de leur nature a été parmi les plus controversés du droit international contemporain. Je n'ai aucune intention d'examiner ici tout ce que la doctrine a imaginé jusqu'à présent à cet égard. Car je veux d'abord proposer un autre problème et examiner avec plus d'attention qu'on ne le fait normalement, si la situation est réellement telle que je viens de l'exposer. Lorsque j'avais dit que les Organisations internationales s'adressent directement aux sujets du droit interne, j'y avais inséré un «semble-t-il» sur lequel je voudrais maintenant revenir, car c'est précisément sur ce point de départ, qu'on dirait si évident et hors de contestation, que je me permets de douter.

La question si ces Communautés ont un pouvoir et une autorité propre indépendante et immédiate sur les sujets du droit interne est, de toute évi-

\* Conférence tenue à l'Institut le 14 février 1962.

<sup>1)</sup> Ce problème particulier a retenu l'attention de tous ceux, déjà très nombreux, qui se sont occupés des Organisations économiques européennes; mais je ne connais que deux ouvrages consacrés exclusivement à cet argument: G. Balladore Pallieri, *La Comunità europea e gli ordinamenti degli Stati membri*, *Diritto internaz.* 1961, p. 3 segg.; C a t a l a n o, *L'inserimento diretto dell'Euratom negli ordinamenti degli Stati membri*, *La Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1961.

dence, un problème connexe à celui s'il y a eu un transfert de souveraineté de la part des Etats membres aux Communautés en question. Puisqu'il s'agit de sujets des Etats, il est clair qu'ils peuvent passer sous la directe autorité de la Communauté, seulement à condition que les Etats intéressés aient renoncé, dans un certain domaine, à exercer leur puissance étatique, et aient consenti, dans ce même domaine, à ce que la Communauté se substitue à eux. Il n'est pas concevable qu'en instituant la CECA et les autres Organisations européennes on ait voulu admettre le désordre résultant de deux autorités différentes, chacune statuant pour son compte sur les mêmes sujets et sur les mêmes actions de ces sujets. Si la Communauté a une certaine compétence à cet égard, cela ne peut signifier qu'une chose, que dans ce domaine, tout restreint qu'il soit, les Etats n'exercent plus leur ancien pouvoir, et dans l'exercice de celui-ci ils ont été substitués par la Communauté. C'est d'ailleurs ce qu'on affirme couramment, et c'est sous cet angle que je veux considérer d'abord le problème, car, comme on le verra, il gagnera ainsi en clarté et en précision.

Je dois tout de suite remarquer que la situation dont je viens de parler peut se produire de deux façons tout à fait différentes. Il y a parfois une vraie limitation à la compétence de l'Etat et la création d'un autre ordre juridique qui exerce, à côté de lui, des pouvoirs autonomes. C'est ce qui arrive dans l'Etat fédéral, soit qu'on admette que les ordres juridiques des Etats membres sont et restent des ordres juridiques originaires, distincts de celui de l'Etat fédéral; soit qu'on dise, au contraire, que le droit de l'Etat fédéral et les droits de chacun des Etats membres, bien que constituant chacun une entité bien différenciée, avec une autonomie prononcée, sont pourtant de simples parties d'un seul ordre juridique global. Il est vrai que, suivant l'hypothèse qu'on accepte, l'ordre juridique de l'Etat membre reste un ordre juridique souverain ou devient un ordre juridique dérivé (*Teilordnung*); mais, en tout cas, sa compétence reste restreinte, puisque certaines matières appartiennent au domaine de l'Etat fédéral. C'est ce qui arrive aussi dans quelques autres exemples offerts par la pratique internationale. On a cité fréquemment à cet égard l'ancienne Commission européenne du Danube, et en effet on ne saurait nier que des effets semblables se sont produits dans ce cas. N'oublions pas que la Commission européenne avait le pouvoir d'édicter des règlements, avait ses tribunaux, avait ses agents, bref, avait le pouvoir de faire sentir directement son autorité sur la partie du fleuve qui était soumise à sa compétence. La souveraineté des Etats riverains ne pouvait plus s'exercer sur la navigation du Danube, et elle était substituée par cette autre autorité, la Commission européenne, qui exerçait un pouvoir direct et effectif, dans ces lieux et sur les personnes et les choses qui s'y trouvaient.

Mais je ne veux pas m'occuper plus longtemps de cet argument, qui a été déjà traité par deux illustres juristes, M. Mosler<sup>2)</sup> et M. Jaenicke<sup>3)</sup>, qui ont aussi déjà souligné les quelques traits que la Commission européenne du Danube a en commun avec l'Etat fédéral. Je ne suis pas d'accord sur l'autre exemple qu'ils portent, celui de la Commission centrale du Rhin, mais j'en ajouterais au contraire un autre, celui des pouvoirs des fonctionnaires de la douane suisse au Liechtenstein en conséquence de la convention du 10 novembre 1920 et des actes successifs; et je citerais en outre comme administration directe internationale se substituant à celle des Etats, l'administration du bassin de la Saar de la part de la Société des Nations après la première guerre mondiale, et l'administration internationale de la Ville de Trieste après la seconde guerre mondiale. Mais je ne veux pas compliquer les problèmes, et je me borne aux exemples les plus sûrs et qui ne prêtent pas à discussions.

Tout opposée à la figure que je viens d'indiquer, il y en a une autre qui pourtant aboutit presque aux mêmes résultats. Lorsque, par ses règles de droit international privé, l'Etat fait place dans son droit aux lois étrangères, l'Etat limite l'application de sa législation et admet que certaines matières soient réglées d'après ce qui a été statué par une autorité étrangère. Mais je n'ai point besoin de dire combien cette hypothèse diffère de celle que nous avons considérée auparavant. Lorsque le droit allemand admet qu'un contrat soit réglé par la loi française si les parties ont choisi cette loi, cela ne signifie pas que les organes français sont autorisés à pénétrer en Allemagne pour faire exécuter le contrat. Et cela, d'autre part, ne signifie non plus que le droit allemand se désintéresse au contrat de telle sorte qu'il faille s'adresser en France aux autorités françaises pour son exécution. Tout au contraire le contrat régi par la loi française produit ses effets en Allemagne et fait naître en Allemagne des droits et des devoirs entre les parties. On peut saisir un tribunal allemand pour se faire reconnaître les droits découlant du contrat, on peut recourir aux autorités allemandes pour obtenir l'exécution du contrat. Il en est de même lorsqu'il y a réception dans le droit interne du droit international, par exemple réception des principes généraux de droit international, ainsi que dispose l'art. 25 de la loi fondamentale allemande.

Il est assez évident que ces cas sont tout à fait différents de ceux que

<sup>2)</sup> *cf.* Mosler, Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schumanplan, *Recht, Staat, Wirtschaft*, Bd. 3, Düsseldorf 1951; *Id.* Der Vertrag über die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, *ZaöRV*, Bd. 14 (1951/52) p. 1 suiv.

<sup>3)</sup> Jaenicke, Die Sicherung des übernationalen Charakters der Organe internationaler Organisationen, *ZaöRV*, Bd. 14 (1951/52) p. 46 suiv.

nous avons examinés en précédente. On pourrait même m'opposer que les différences sont telles qu'on ne voit pas la raison de les rapprocher entre eux. Et pourtant les éléments communs subsistent et ne sont pas dépourvus d'intérêt pour les questions que nous devons traiter.

D'abord, que l'Etat membre laisse à la compétence de l'Etat fédéral certaines matières, que l'Etat riverain laisse à la compétence de la Commission internationale de régler la navigation fluviale, que l'Etat national laisse certaines matières à la compétence d'une loi étrangère ou ordonne que son droit interne doit se conformer aux prescriptions du droit international, on aboutit toujours, bien entendu par des procédés fort différents, à ce même résultat: que cet Etat estime que l'Etat fédéral, la Commission fluviale, l'Etat étranger, le droit international sont mieux compétants que lui pour certaines matières, et en conséquence il s'abstient de les régler directement et reconnaît à cet égard la compétence d'une autorité étrangère.

En outre on peut pousser plus loin l'analogie entre ces figures disparates et faire remarquer que, dans toutes ces hypothèses, l'autorité étrangère a toujours un pouvoir qu'on peut dire direct sur les sujets internes de l'Etat en question. Je n'ai qu'à rappeler l'art. 25 de la loi fondamentale allemande, déjà cité, lequel, pour ce qui nous intéresse en ce moment, dispose: »Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts erzeugen Rechte und Pflichten u n - m i t t e l b a r für die Bewohner des Bundesgebiets«. Laissons de côté la question s'il y a simple application ou transformation de la règle de droit international; en tout cas cette règle, modifiée ou non modifiée, obtient directement dans la République allemande les effets auxquels elle vise: l'attribution de certains droits ou devoirs à certaines personnes. Il en est de même en Italie, en vertu de l'art. 10 de la Constitution italienne; et il en est de même dans le droit international privé de tous les pays en vertu de la réception des lois étrangères qui font naître directement des droits et des devoirs individuels. Nous sommes donc toujours en présence d'une autorité étrangère, édictant des règles qui s'appliquent directement aux sujets de l'Etat.

Et enfin je veux encore faire remarquer qu'un résultat d'une importance particulière, la création d'un droit unique ou uniforme, peut être obtenu tout à fait indifféremment par l'un ou par l'autre de ces procédés. Dans le cas de l'Etat fédéral il y a, pour certaines matières, le droit unique fédéral au lieu des droits différents des Etats membres; la Commission fluviale édictait pour la navigation un droit unique au-dessus des souverainetés nationales différentes qui se partageaient le fleuve. Mais aussi par l'art. 25 du *Grundgesetz* allemand, par l'art. 10 de la constitution italienne et par d'autres règles semblables, on obtient que certaines matières soient réglées de la même façon à l'intérieur des Etats: par exemple les agents

diplomatiques jouissent partout des mêmes immunités et des mêmes privilèges en conséquence de la réception de la part de tous les Etats des normes de droit international qui les imposent. Un droit uniforme, d'ailleurs, peut naître de la simple participation des Etats à une convention internationale. Prenez comme exemple la convention de Genève du 7 juin 1930 sur la lettre de change et le billet à ordre et du 19 mars 1931 sur le chèque. Les Etats qui ont ratifié ces deux conventions et qui y ont donné exécution parviennent à une unification, si non totale, assez poussée, de leurs législations à ce sujet.

En laissant de côté d'autres exemples, je crois qu'on s'aperçoit maintenant des raisons de ce long discours. Ce qu'il m'importe de faire ressortir, c'est que, même quand nous disons que le droit de la CECA et de certaines autres institutions européennes s'applique directement aux sujets internes, que ce droit constitue un droit uniforme remplaçant les droits étatiques, qu'il y a, en conclusion, dans les six pays membres, pour certaines matières des droits nationaux différents, et pour d'autres matières un droit unique, émanation d'une autorité commune, et ayant une valeur immédiate pour leurs sujets; lorsqu'on a, je le répète, reconnu tout cela, on n'a encore rien dit qui puisse nous autoriser à une conclusion quelconque quant à la nature de ces institutions. En particulier on ne saurait dire sans plus que ces nouvelles formes européennes constituent un Etat fédéral en miniature ou partiel, ou quelque chose qui tend à se développer dans le sens de l'Etat fédéral, ou quelque chose qui reproduit à nouveau des organismes semblables à la Commission européenne du Danube.

Pour le moment nous ne sommes en mesure ni d'affirmer ni de nier tout cela. Nous devons rebrousser chemin, et rechercher maintenant comment se contrapotent les deux catégories dont nous avons parlé, et comment on peut distinguer l'une de l'autre, afin de déterminer à laquelle appartiennent les Organisations européennes qui nous occupent.

Le critère de distinction est très simple et très net. Dans l'Etat fédéral, dans la Commission européenne du Danube, etc. nous nous trouvons toujours en présence de plusieurs systèmes de droit, dont chacun se réalise pour son compte, par ses propres moyens et, pourrait-on ajouter, par sa propre force. Ainsi que l'a très bien souligné M. Mosler, pour la constitution d'un Etat fédéral il ne suffit pas de l'émanation d'un droit, mais il faut encore l'existence réelle d'une force: le mot allemand dont il fait usage, *Macht* ne laisse aucun doute sur le point qu'il s'agit d'un élément de fait, de la création réelle, à côté de celle des Etats membres, d'une force ou d'une puissance par laquelle certaines règles sont édictées, appliquées, exécutées, et, plus en général, trouvent en elles-mêmes tout ce qui est nécessaire pour leur réalisation. Dans ces hypothèses nous sommes toujours en présence de deux

ordres juridiques: je ne dis pas de deux ordres souverains et originaires, car cela pourrait ne pas être vrai pour l'Etat fédéral; mais nous sommes sûrement en présence, même dans l'Etat fédéral, de deux systèmes différents de droits dont chacun a son champ d'application et la force pour se réaliser. Il y a les matières qui tombent sous la compétence de l'Etat fédéral et celles qui sont du ressort des Etats membres; il y avait pour le Danube les matières directement réglées par le droit autonome de la Commission européenne et celles soumises à la souveraineté des Etats riverains. Dans les limites de sa compétence chacun de ces ordres juridiques a les moyens pour se réaliser et trouve en soi-même ce qui lui est nécessaire à cet effet. L'Etat membre ou l'Etat riverain ne pourraient, par une simple loi ou ordonnance, annuler dans leurs territoires les actes de l'Etat fédéral ou de la Commission. Les actes de ceux-ci ne sont pas destinés à produire leurs effets dans l'ordre juridique interne des Etats, et leur valeur n'est pas subordonnée à la reconnaissance de cette valeur par les Etats. L'Etat qui, dans son territoire, voudrait empêcher l'activité de l'Etat fédéral ou de la Commission ne pourrait se borner à poser des lois par lesquelles il annule la valeur de leurs actes (cela ne changerait point la situation); il doit empêcher en fait ces autres organismes de fonctionner, il doit (ce qui est arrivé d'ailleurs pour la Commission du Danube) dissoudre en fait l'Organisation ou la mettre en fait dans l'impossibilité de continuer d'exercer ses fonctions.

Le contraste avec les figures du second type ne saurait être plus frappant. Les lois étrangères, les principes généraux du droit international, les dispositions contenues dans une convention internationale pénètrent, pour ainsi dire, dans un autre système de droit et y acquièrent une valeur nouvelle, qui ne saurait leur être conférée par l'autorité qui les a émanées. Le législateur étranger ou le législateur international peuvent disposer ce qu'ils veulent, mais dans le droit allemand leurs statutions ont seulement la valeur que le droit allemand lui-même leur reconnaît. Supprimez les règles allemandes de droit international privé, et il n'y aura plus application en Allemagne des lois étrangères; supprimez l'art. 25 du *Grundgesetz* et il n'y aura plus application des principes généraux de droit international; on pourrait peut-être, même si ces règles n'existaient pas, déduire également l'intention du législateur allemand de faire place à ces statutions étrangères; mais on devra en tout cas s'appuyer sur une règle allemande qu'on trouve dans les textes ou qu'on construira par l'interprétation, afin de pouvoir reconnaître une valeur quelconque dans le droit allemand à une loi étrangère. De même la convention internationale a en Allemagne la valeur qui lui est conférée par la loi d'exécution; si l'exécution est refusée, la convention ne produit pas d'effet dans le droit interne du pays.

La raison de tout ceci est assez claire. Dans les premiers exemples que nous avons faits, il s'agissait de plusieurs systèmes de droit, existant l'un près de l'autre et chacun complet en soi-même et chacun doué d'une force et capable par ses moyens de réaliser ses buts. Mais lorsqu'on ne veut pas créer de nouveaux systèmes de droit; lorsqu'on veut simplement apporter des modifications aux systèmes existants, et les mettre en rapport ou en harmonie entre eux, en faisant, par exemple, appliquer à l'intérieur d'un Etat les lois édictées par un législateur étranger ou en faisant donner exécution par l'Etat aux engagements qu'il a contractés dans le domaine international, il faut nécessairement passer par cet Etat. Eventuellement on exercera sur lui une pression ou une contrainte, mais en tout cas il faut son concours, et c'est lui qui doit prendre dans son droit interne les mesures appropriées afin que le but se réalise. Et si l'Etat ne prend pas ces mesures, ou si, les ayant prises, les révoque, ces effets cessent de se produire. Il pourra y avoir de la part de l'Etat violation de ses devoirs internationaux et une responsabilité internationale pourra surgir à sa charge, mais cela n'empêche que les actes étrangers n'aient pas la valeur qui ne leur est plus accordée par cet Etat.

En résumé, ou bien on veut créer un nouveau centre de puissance et un nouveau système de droit qui, s'appuyant à cette puissance, obtient tout ce qui lui est nécessaire pour se développer et se réaliser d'une façon autonome, et on attribue à la compétence de ce système certaines fonctions, en les soustrayant aux Etats, comme c'est le cas dans l'Etat fédéral ou dans certaines commissions fluviales; ou bien on ne construit rien de semblable et on préfère opérer à l'intérieur des systèmes de droit existant, en assurant la réception de la part de chacun d'eux de certains actes étrangers afin d'obtenir une certaine harmonie ou une certaine uniformité.

Quelle est de ces deux figures celle qui trouve application dans les récentes organisations européennes? Je crois, contrairement à l'opinion dominante et commune, que c'est à la seconde et non pas à la première que nous devons recourir pour expliquer ces organisations; et je crois que maintenant on va comprendre l'importance de tout ce que j'ai dit jusqu'à présent, car, si nous avons claire la distinction, il ne nous sera pas difficile de résoudre la question qui est l'argument du présent travail.

Prenons comme exemple la première et, dans un certain sens, la plus complète de ces organisations européennes: la CECA. Quelle a été l'attitude des Etats membres à son égard? Je parle du droit allemand, mais le même discours pourrait être répété pour tous les autres pays. En Allemagne on a édicté une loi, le *Bundesgesetz* du 29 avril 1952 dont l'art. 2 dispose: »Der Vertrag sowie seine Anlagen, Zusatzprotokolle und Zusatzabkom-

men werden nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht». Voilà un premier fait qui mérite toute notre considération. Le traité de la CECA et les autres actes annexés deviennent des lois allemandes, sont publiés comme lois allemandes, et entrent en vigueur en Allemagne d'après ce que le même *Bundesgesetz* dispose à l'art. 3. Et je me demande tout de suite: est-ce que cela serait possible dans le cas de l'Etat fédéral ou des Commissions fluviales? Est-ce qu'on peut concevoir l'Etat membre qui publie dans son droit interne la constitution fédérale, et établit le moment à partir duquel elle entrera en vigueur? L'Etat fédéral, et il en est de même pour la Commission du Danube, se réalise par lui-même, du moment où ses organes commencent à fonctionner et ont acquis le pouvoir nécessaire pour obtenir obéissance. Les Etats membres (ou les Etats riverains) peuvent dans leur droits internes prendre seulement des dispositions négatives, afin de ne pas empêcher ou entraver l'œuvre de ces nouvelles entités; ils seront probablement obligés d'émaner des lois ou de reviser leur droit à cet effet, mais il s'agit toujours, ainsi que je viens de le dire, de dispositions négatives, qui ne sauraient constituer, positivement, le fondement juridique et la raison de la valeur juridique des lois et des actes appartenants à l'Etat fédéral.

Lorsque le *Bundesgesetz* de 1952 attribue aux actes instituant la CECA la valeur de lois allemandes, il présuppose évidemment que ces actes doivent opérer dans le droit interne allemand, qu'ils doivent produire des effets dans ce droit, et qu'une réception dans ce droit est partant nécessaire.

Il est hors de question que cette conception du *Bundesgesetz* et des lois correspondantes des autres Etats membres est exacte. La CECA n'a aucune force qui lui appartienne, et son système de droit s'appuie sur le droit interne des Etats membres et exige la reconnaissance de sa valeur juridique par les droits internes de ces derniers. Lorsque d'après l'art. 92 de la CECA «Les décisions de la Haute Autorité comportant des obligations pécuniaires forment titre exécutoire», ou lorsque, d'après l'art. 44: «Les arrêts de la Cour ont force exécutoire sur le territoire des Etats membres», il n'y a le moindre doute que ces expressions ne signifient pas que les Etats membres consentent aux organes de la CECA ou aux autorités déléguées par celle-ci d'exécuter directement dans leur territoire ces décisions et ces arrêts; mais au contraire tout simplement que l'Etat territorial s'engage à prêter son aide, et à introduire dans son droit interne la disposition par laquelle à ces actes de la CECA sera reconnue la même force exécutoire qu'il reconnaît à ses actes administratifs ou judiciaires.

S'il y en avait besoin, ce que nous venons de dire est confirmé par le deuxième alinéa de l'art. 92 du traité de la CECA: «L'exécution forcée sur le territoire des Etats membres est poursuivie suivant les voies de droit en



vigueur dans chacun de ces Etats et après qu'aura été apposée, sans aucun contrôle que celui de la vérification de l'authenticité de ces décisions, la formule exécutoire usitée dans l'Etat sur le territoire duquel la décision doit être exécutée».

Et on ne pourrait même pas soutenir qu'il y a là délégation de pouvoir de la part de la Communauté aux Etats, et que les organes de ces derniers agissent au service et pour compte de la Communauté. Les organes des Etats membres agissent, même dans ces hypothèses, exclusivement comme agents de leurs Etats et on ne saurait trouver le moindre prétexte pour soutenir l'opinion contraire. Mais surtout n'oublions pas que l'exécution forcée des actes de la Communauté est poursuivie dans chaque Etat pour une seule et unique raison, que cela est imposé par la loi interne d'exécution du traité. Les organes internes obéissent ici, comme toujours, à l'ordre de leur Etat, dans l'espèce à l'ordre d'exécution de certains actes de la CECA. Si le législateur allemand, même contrairement à ses devoirs internationaux, supprimait la loi d'exécution du Traité de la CECA toutes ces conséquences cesseraient de se produire, et les décisions et les arrêts de la CECA perdraient immédiatement toute force exécutoire à l'intérieur de cet Etat. Le système est donc basé sur les lois internes d'exécution et il n'est pas en mesure de fonctionner sans l'intermédiaire de celles-ci. Nous sommes tout à fait dans le cas normal des engagements internationaux visant à produire des effets à l'intérieur des Etats, et qui ne produisent ces effets que par leur réception ou leur exécution dans le droit interne.

Qu'on prenne encore comme exemple l'art. 65 concernant l'interdiction de certains accords entre entreprises ou décisions d'associations d'entreprise. Le numéro 4 de cet article dispose: «Les accords ou décisions interdits en vertu du paragraphe 1 du présent article sont nuls de plein droit et ne peuvent être invoqués devant aucune juridiction des Etats membres». Le sens de cette disposition est encore une fois très claire: ce qu'on veut c'est la nullité de ces accords et décisions dans le droit interne des Etats membres. C'est de leur sort devant les juridictions de ces Etats qu'on se préoccupe, et c'est devant ces juridictions internes qu'ils doivent être déclarés nuls. Tout cela aboutit à un devoir des Etats membres de prendre à l'intérieur les mesures nécessaires afin que la règle du traité soit observée: encore une fois c'est l'ordre interne d'exécution qui doit entrer en fonction.

Prenons encore l'art. 86 toujours de la CECA: «Les agents de la Haute Autorité chargés par elle de mission de contrôle disposent, sur le territoire des Etats membres et dans toute la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission, des droits et pouvoirs dévolus par les législations de ces Etats aux agents des administrations fiscales. Les missions de contrôle et la qualité

des agents chargés de celles-ci sont dûment notifiées à l'Etat intéressé. Des agents de cet Etat peuvent, à la demande de celui-ci ou de la Haute Autorité, assister les agents de la Haute Autorité dans l'accomplissement de leur fonction». La règle, d'abord, n'est pas tout à fait exceptionnelle: les enquêtes conduites par des organes internationaux dans les Etats sont assez nombreuses; la résolution du 13 novembre 1947 de l'Assemblée générale de l'ONU a sanctionné cette pratique et a prévu d'une façon générale la possibilité d'enquêtes, tout en les subordonnant au consentement de l'Etat où elles doivent avoir lieu. L'article de la CECA que nous considérons ne fait pas autre chose: seulement il impose aux Etats membres de consentir une fois pour toutes la pénétration des agents de la Communauté sur leur territoire. Le consentement de l'Etat est nécessaire pour ces agents comme pour les commissions d'enquête de l'ONU, mais il est donné préventivement et en général par la loi interne qui ordonne l'exécution du Traité. Si ce consentement était retiré, l'Etat se rendrait coupable d'un délit international, mais, pour tout le temps pendant lequel cette situation existerait, les agents de la CECA ne pourraient fonctionner dans le territoire de cet Etat. Même s'ils se trouvaient dans le territoire de l'Etat, ils n'auraient aucun pouvoir contre l'entreprise qui se refuserait à les recevoir et à les renseigner, car tous leurs pouvoirs juridiques dérivent du droit interne de l'Etat où ils exercent leurs fonctions et c'est à ce droit et aux moyens et aux voies qu'il admet qu'ils doivent recourir au cas de contestation avec l'entreprise. L'art. 86 que nous avons cité le dit expressément.

Je m'abstiens d'examiner d'autres articles; j'ai choisi ceux qui semblent plus clairement soumettre les entreprises à un droit communautaire séparé et distinct de celui des Etats, et nous avons vu que, si nous examinons de plus près la situation, c'est toujours le droit interne qui régit ces rapports, et que le droit de la Communauté doit pénétrer dans le droit interne et devenir part de celui-ci afin de pouvoir s'appliquer aux entreprises et aux sujets de l'Etat. La loi interne d'exécution du traité est toujours la base indispensable à cet effet. Et c'est pour cela que nous sommes ici très loin des formes de l'Etat fédéral ou des Commissions fluviales. Dans ces derniers exemples l'Etat laisse un vide, qui est comblé par le droit de ces autres institutions, et dans lequel cet autre droit s'applique directement et par sa propre force. L'Etat peut, par un acte de force, détruire en fait ces institutions et reprendre son ancienne compétence; mais c'est le seul moyen à sa disposition. La valeur juridique des actes des Communautés européennes, au contraire, dépend non pas du consentement initial, mais du consentement continu des Etats: ceux-ci doivent avoir émané et doivent conserver en vigueur les lois d'exécution: toute interruption, toute cause influant sur

la valeur de celles-ci provoque immédiatement ses conséquences sur le droit de la Communauté qui, privé de son support essentiel, le droit interne, perd, s'il perd la valeur qui lui est reconnue par ce droit, toute sa valeur, du moins pour ce qui concerne les sujets internes auxquels il veut s'adresser.

D'ailleurs, si on examine dans son ensemble le traité de la CECA, ou les autres des autres Communautés européennes, on voit tout de suite que l'intention de leurs signataires n'était pas de constituer un ordre juridique nouveau, avec une force autonome, mais d'obtenir de la part des Etats membres le respect automatique dans leurs droits internes de certaines décisions sociales, une certaine uniformité dans leurs droits et l'introduction de certains nouveaux principes. On a obtenu tout cela, jusqu'à un certain point, par le procédé normal de la conclusion d'un traité auquel les signataires doivent donner exécution dans leurs droits internes. En effet, il y a dans le droit international de nombreux traités stipulés exclusivement en vue de leur application dans les droits internes, et qui parfois (tels les traités de commerce et de navigation ou les traités concernant le droit international privé) sont déjà rédigés de telle façon qu'on peut les introduire, sans aucune modification, dans le droit interne. Mais, dans les organisations économiques européennes il y a des nouveautés, assez sensibles et frappantes, qui consistent dans les obligations que les Etats membres ont contractées, et qui n'ont pas de précédentes dans les autres organisations internationales, même les plus modernes et progressées, tel que l'ONU.

D'abord les Etats se sont obligés à exécuter non seulement des règles qu'ils avaient déjà concordées dans tous leurs éléments et sur lesquelles ils étaient tombés d'accord, mais en outre à donner exécution à des décisions, à des arrêts, et en général à des actes qui étaient encore à rendre, et seraient rendus par des autorités indépendantes d'eux; des actes partant dont le contenu ne pouvait être prévu par les Etats qui toutefois s'engageaient à leur donner exécution dans leur droit interne.

En second lieu les Etats se sont engagés à introduire ces actes dans leurs droits internes par une disposition générale et absolue, qui opère automatiquement<sup>4</sup>), sans se réserver le moindre pouvoir de soumettre ces actes

<sup>4</sup>) Jerusalem (Das Recht der Montanunion, Berlin und Frankfurt, 1954) soutient au contraire (p. 20): »Die Maßnahmen der Hohen Behörde sind ohne weiteres für die Mitgliedstaaten gültig. Der einzelne Mitgliedstaat hat nicht das Recht zur selbständigen Transformation in seine Rechtsordnung. Der Montanvertrag hat dies allerdings nur in zwei Fällen ausdrücklich festgestellt, Art. 92 und Art. 44 ... Daß entsprechende Vorschriften im übrigen im Montanvertrag fehlen, darf nicht zu der Auffassung führen, als ob eine Transformation erforderlich wäre.« Je suis parfaitement d'accord avec M. Jerusalem sur le point qu'une différence très marquée existe, quant à l'exécution à l'intérieur des Etats membres, entre les art. 92 et 44 et tous les autres. Mais la différence consiste

à un contrôle quelconque de leur part. La réserve normale pour les actes étrangers, qu'ils ne contredisent pas à l'ordre public national, ici ne fonctionne pas; même si l'Etat a des doutes sur la légalité des décisions de ces autorités communautaires, il doit également leur donner exécution, et, s'il veut proposer la question, il ne peut le faire devant ses juridictions nationales, mais il doit saisir à cet effet la Cour de justice des Communautés européennes. Bref, l'Etat a abdiqué à tout droit de contrôle, et il doit se borner à accepter l'acte, tel qu'il lui provient de cette autorité étrangère. Tout ce qui concerne la formation et les discussions éventuelles sur la régularité ou la validité de ces actes tombe complètement en dehors de la compétence des Etats qui doivent se borner à leur donner exécution et à les accepter comme actes juridiques. Rien de semblable (excepté peut-être pour quelques actes de l'Etat protecteur dans le droit interne de l'Etat protégé) ne s'était jamais produit dans les rapports internationaux. On a toutes les raisons de souligner la nouveauté de ces Communautés européennes et des limitations que les Etats membres ont ainsi consenti à accepter. Mais il n'y a rien qui ressemble à l'Etat fédéral ou à la constitution d'un nouveau droit interne à côté de celui des Etats membres. La situation de base reste encore toujours la même: il y a les Etats membres et leurs rapports réciproques, régis exclusivement par le droit international; il y a, comme droit interne, seulement les droits internes de chacun des Etats membres. Les nouveautés consistent dans les effets que certaines règles, certains actes internationaux produisent dans le droit interne. L'art. 25 de la loi fondamentale allemande ou l'art. 10 de la constitution italienne sont bien peu de chose en comparaison de ce qui arrive en conséquence de ces traités européens, qui ouvrent vraiment une ère nouvelle pour les rapports entre le droit international et le droit interne. Mais c'est ici qu'il faut chercher la nouveauté. Je n'ai pas la possibilité de développer, comme il le mériterait, cet argument; il me suffit d'avoir essayé d'indiquer quel est à mon avis le chemin à parcourir si nous voulons comprendre d'une façon satisfaisante ces nouvelles institutions.

---

en ceci que, suivant les art. 92 et 44, la réception de l'acte par le droit interne à lieu pour chaque acte, à mesure que l'occasion se présente, après son émanation par les organes communautaires; pour tous les autres actes la réception est d'une façon générale et préalable imposée par le traité et statuée par la loi interne d'exécution de ce dernier.