

Le caractère évolutif des institutions européennes

par le Baron SNOY et d'OPPUERS.

Secrétaire général honoraire du Ministère des Affaires Economiques.

★

Contrairement à ce qui est fréquemment admis, l'unité européenne n'est pas et ne pourrait être une notion simple. Il est impossible de concevoir l'intégration européenne sur le modèle des Etats-Unis où le stock de population, les idées, la psychologie et les mœurs ont été profondément influencés par un mouvement considérable d'immigration et par l'existence d'une frontière à coloniser.

Les peuples européens ont échappé depuis plusieurs siècles à des mouvements migratoires importants à l'intérieur de l'Europe, ils sont stabilisés territorialement depuis lors, ils ont cultivé des langues et des cultures propres, ils se sont différenciés et opposés sur le plan des religions, des philosophies et des usages au travers de conflits nombreux et passionnés. Ces données de l'Histoire ont d'ailleurs forgé certaines caractéristiques communes qui ont amené les Européens à un respect très exigeant de la personnalité, à un goût très marqué de l'individualisme, à des particularismes farouches et à une horreur véritable de la contrainte politique. Elles expliquent un certain sens de la démocratie et des libertés individuelles qui s'oppose à toute centralisation. Elles rendent naturel une sorte de jeu pendulaire qui fait coïncider actuellement le mouvement d'intégration de l'Europe avec des revendications, à première vue anachroniques, de dissociation des constructions politiques existantes au plan des Etats : c'est le cas des revendications flamandes et wallones en Belgique, de celles du Haut Adige en Italie, sans parler des problèmes écossais et gallois qui intéressent le Royaume-Uni.

Il résulte de ces circonstances que la poursuite, combien justifiée, de l'unité européenne doit s'inspirer de méthodes particulières et tenir compte de caractéristiques propres. Au surplus, les leçons de l'Histoire sont claires. L'unité européenne est un

vieux rêve, c'est un idéal qui a été poursuivi par toutes les figures de proue de l'Histoire européenne. Depuis que Charlemagne, soutenu par l'Eglise, tenta d'édifier un vaste royaume couvrant tous les territoires de l'empire romain d'Occident — royaume qui ne lui survécut pas — ce projet anima les empereurs saxons et, plus tard, les Gibelins ; il fut repris successivement par les ducs de Bourgogne, les rois de France, les Habsbourg, la Révolution Française et Napoléon, avant d'être la source des dernières guerres mondiales.

A chaque essai succéda un effondrement. Il faut reconnaître que chaque fois, le processus d'unification était appuyé sur la conquête et la contrainte, sur la pré-éminence imposée des idées d'un peuple européen. S'il est une leçon à tirer de l'Histoire, c'est qu'il est abondamment démontré que l'unification de l'Europe ne peut pas réussir sur la base d'une contrainte, ni sur la prééminence de l'un quelconque des peuples européens. C'est là ce que notre génération doit retenir. Elle est convaincue, à juste titre, que l'Europe doit apporter son message axé sur la civilisation chrétienne, imprégné du respect de la personne humaine, du sens de la fin propre de chaque individu ; elle veut son unité pour assurer son rayonnement, son influence et sa puissance. Mais il ne s'agit pas de forger cette unité sur l'asservissement des particularismes ou sur l'oubli des traditions régionales ; il ne convient pas de contraindre les diversités des conceptions européennes dans l'étroitesse d'un moule unique. Il faut s'abstenir soigneusement de bâtir l'Europe unie sur une conception nationale de l'un quelconque des peuples d'Europe. Semblable ambition serait vaine, elle serait d'avance condamnée par l'Histoire.

Il est évidemment exact qu'à première vue un

système logique et unifié permet d'éviter certains gaspillages et que la multiplicité des fonctions décentralisées nourrit d'innombrables conflits de compétence et des efforts inutiles. Pour aller à l'extrême, il peut être soutenu que la multiplicité des langages européens gagnerait à faire place à une langue unique, susceptible de lier comme un indestructible ciment la solidarité des peuples européens. Ce seul énoncé en montre l'absurdité.

Il est impensable de faire de l'Europe un état centralisé, monolithique et unilingue. Ce serait trahir la conception européenne de la vie, son respect primordial de l'individu et de sa personnalité, la richesse d'un génie qui s'exprime avec tant de variétés, de nuances et de finesses au gré des groupes et des personnes. Le message de l'Europe au monde ne pourrait qu'être trahi par une construction exclusivement unitaire; elle nierait le sens européen des libertés (*).

*
**

L'histoire des dernières années de la question européenne est fort instructive sur ce plan. Comme toujours, le désir des peuples après un douloureux et dramatique conflit était de restaurer l'ordre des choses antérieur. Le vœu des peuples européens en 1945 était de reprendre chacun leur autonomie et de retrouver un ordre traditionnel. La suspicion à l'égard d'une unité continentale était d'autant plus grande que l'Allemagne du Troisième Reich avait fait peser plus lourdement sa conception de racisme supérieur sur la plupart des peuples européens. Néanmoins, la profondeur des destructions subies sur le plan matériel et moral, le sens dramatique de la faiblesse de l'Europe en face des puissances nouvelles surgies aux U.S.A. et en U.R.S.S., la politique américaine si pressante en faveur de la coopération européenne, amenèrent des hommes d'Etat et des Sages à lancer le mouvement d'idées qui, depuis lors, anime et soutient l'intégration européenne.

Le discours de Winston Churchill à Zürich en 1946, la création du Conseil de l'Europe en 1949, la création de l'O.E.C.E. en 1948, constituèrent les premiers pas vers une structure institutionnelle. Toutefois, il s'agissait d'un mouvement prudent, respectueux des états nationaux, n'exerçant sur eux qu'un effort de persuasion. Ces efforts furent heureux et féconds. Ils créèrent des habitudes et des

coutumes de travail en commun, ils développèrent un capital de confiance mutuelle et permirent la mise au point progressive de méthodes de définition du bien commun européen. Il faut citer à cet égard les Comités restreints de l'O.E.C.E. où des experts indépendants délibérant à la majorité des voix de leur collège sont parvenus souvent à entraîner l'adhésion unanime des pays membres à des mesures qui risquaient par elles-mêmes de se trouver bloquées par un droit de veto.

Une évolution de ce genre est inévitablement fort lente. L'urgence de l'unité européenne pouvait-elle s'en accommoder? Ne risquait-on pas d'être distancé par les événements? L'Europe ne serait-elle pas définitivement dépassée par les puissances mondiales et ne deviendrait-elle pas le jouet de leurs rivalités?

Ces questions pressantes ont provoqué, par les réponses différentes qui y étaient réservées dans les différents pays européens, la division de l'Europe libre en deux groupes de pays: les Six et les autres. L'Europe des Six est née de la conviction qu'il fallait pouvoir passer outre à un veto national et que la marche de l'Europe ne pouvait être liée au rythme le plus lent. Mais jusqu'où était-il sage de pousser un minimum de contrainte?

L'Europe des Six s'est construite en 1950 à l'occasion du Plan Schuman. L'homme d'Etat français souhaitait établir entre les industries lourdes de l'Allemagne et de la France un lien indissoluble, capable par sa solidité de rendre impossible dans l'avenir toute opposition nationale entre les deux pays dont les conflits avaient été la cause des dernières guerres mondiales. Pour cela, il préconisait d'enlever aux Etats nationaux leur compétence en matière de charbon et d'acier et de la confier à une

(*) Cette conception de l'humanisme chrétien est admirablement exprimée dans l'Encyclique Summi Pontificatus de S.S. Pie XII:

« L'Eglise du Christ, fidèle dépositaire de la divine sagesse éducatrice, ne peut penser ni ne pense à attaquer ou à mésestimer les caractéristiques particulières que chaque peuple, avec une pitié jalouse et une compréhensible fierté, conserve et considère comme un précieux patrimoine. Son but est l'unité surnaturelle dans l'amour universel senti et pratiqué, et non l'uniformité exclusivement extérieure, superficielle et par là débilitante. Toutes les orientations, toutes les sollicitudes, dirigées vers un développement sage et ordonné des forces et tendances particulières, qui ont leurs racines dans les fibres les plus profondes de chaque rameau ethnique, pourvu qu'elles ne s'opposent pas aux devoirs dérivant pour l'humanité de son unité d'origine et de sa commune destinée, l'Eglise les salue avec joie et les accompagne de ses vœux maternels. » (A.S.S. XXXI, 1939, pp. 428-429.)

Haute Autorité supra-nationale strictement indépendante des gouvernements nationaux. Cette conception d'une technocratie indépendante fut acceptée dans son ensemble par six pays du continent européen : la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays de Benelux. Elle effraya les autres pays européens qui s'en tinrent à l'écart à cause de l'ampleur des pouvoirs dont les gouvernements nationaux étaient appelés à se défaire. Cette timidité ne put être vaincue par la considération qu'il s'agissait d'un domaine purement économique, limité d'ailleurs à deux secteurs. Il apparaissait, en effet, que le Plan Schuman visait aussi à la création d'une structure politique unitaire et la preuve en fut administrée très rapidement par la négociation et la signature du Traité de Paris du 27 mai 1952 constituant la Communauté Européenne de Défense.

Ici, la fusion de souveraineté ne portait plus sur un secteur de l'économie mais elle touchait l'instrument fondamental de la politique des états, la personification aussi des gloires nationales, l'Armée. La fusion des forces militaires impliquait celle des politiques extérieures et, bien que le Traité de Paris sauvegardât davantage que dans la C.E.C.A. le rôle des gouvernements nationaux, le pas vers l'unité politique paraissait tel que les six gouvernements firent établir un projet de constitution politique et un projet d'union douanière couvrant les six pays. Cette démarche était trop rapide et les événements le prouvèrent. Les peuples européens n'étaient pas encore mûrs pour une constitution écrite ; les réactions nationales étaient trop vivantes ; le passé d'oppositions et de conflits était encore trop proche et le Traité de Paris fut rejeté par l'Assemblée Nationale Française le 30 août 1954.

Chose curieuse, le chemin vers l'intégration européenne ne fut pas coupé à la suite de cet échec. Celui-ci démontrait, en effet, non pas que la cause de l'unité européenne devait être abandonnée, mais qu'elle devait être poursuivie par une méthode plus prudente et que la coutume devait s'élaborer avant le droit écrit.

Ce sera, dans l'Histoire, le grand mérite des hommes d'Etat européens de n'avoir pas abandonné leur idéal mais de l'avoir poursuivi après 1954 suivant des méthodes plus adaptées aux caractéristiques de l'Europe. L'idée d'une autorité supra-nationale, qui avait été acceptée dans la C.E.C.A. par six pays européens, était trop ambitieuse et comportait trop de contrainte pour être étendue à

de nouveaux domaines et même strictement maintenue. Le fonctionnement de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier se développa avec prudence dans les années qui suivirent et, lors des difficultés économiques assez graves qui se produisirent pendant les dernières années dans le domaine charbonnier, les solutions appliquées revêtirent davantage un caractère politique intergouvernemental que celui d'une solution technique de la Haute Autorité.

Parallèlement, la relance européenne de 1955 et les Traités de Rome poursuivirent l'objectif de créer, au moyen d'un marché commun et d'une communauté atomique, une solide infrastructure d'intérêts économiques et sociaux, étroitement solidaires dans les faits et capables de servir un jour de fondations indestructibles à des institutions politiques. Celles-ci furent prudemment ébauchées dans un contexte évolutif de manière à permettre qu'à la faveur d'habitudes et d'usages se créent des règles politiques permettant de faire vivre l'unité européenne et de la consolider au fur et à mesure des nécessités.

La force politique des réflexes nationaux avait été démontrée par l'échec de 1954. Les auteurs des Traités de Rome en tinrent compte et ils réussirent si bien à trouver un point d'équilibre qu'aujourd'hui, les pays européens qui s'étaient avec effroi tenus à l'écart du Plan Schuman se sentent attirés par les institutions des Traités de Rome.

Cet équilibre institutionnel des Traités de Rome mérite d'être analysé de plus près. La Commission, le Conseil de Ministres, l'Assemblée et la Cour de Justice sont les ébauches fluides et malléables des réalités politiques de l'Europe de Demain.

L'assemblée

Les démocraties parlementaires qui ont ratifié les Traités de Rome sont naturellement portées à voir la source du pouvoir dans la représentation populaire. Mais elles connaissent, par leur propre histoire, le processus de lente maturation qui est nécessaire pour cela. C'est pourquoi les textes des Traités jettent la semence d'un régime parlementaire européen mais se gardent d'une évolution trop rapide. Cela se remarque dans les attributions de compétence, dans la composition et dans la limite du pouvoir de censure de l'Assemblée européenne.

Celle-ci exerce, aux termes de l'article 137 du *Traité de Marché Commun*, « les pouvoirs de délibération et de contrôle qui lui sont attribués par le présent *Traité* ». L'énoncé de principe est large, mais les pouvoirs concrets sont réduits. Le *Traité* prévoit expressément la discussion du Rapport général annuel de la Commission, un avis consultatif sur les amendements aux *Traités* et sur des accords d'association avec des Etats tiers ou des organisations internationales.

Un aspect symptomatique des limites imposées à l'Assemblée réside dans les termes de l'article 140, dernier alinéa, libellé comme suit : « Le Conseil est entendu par l'Assemblée dans les conditions qu'il arrête dans son règlement intérieur ». Ainsi, l'organe suprême de la Communauté est apte à limiter lui-même, par les dispositions réglementaires qu'il impose, le contrôle de l'Assemblée sur ses actes politiques. Il peut refuser de se rendre à l'Assemblée et n'est pas tenu de s'y faire entendre.

La composition de l'Assemblée est fixée par l'article 138. Elle est formée de délégués des Parlements choisis selon la procédure fixée de manière autonome dans chaque Etat membre. Chacun des trois grands Etats du *Marché Commun* désigne 36 membres de l'Assemblée, la Belgique et les Pays-Bas chacun 14, le Luxembourg 6. La clef de répartition est arbitraire. Toutefois, l'article 138, alinéa 3, prévoit l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct au terme d'une procédure relativement simple qui n'entraîne pas d'amendement au *Traité* et qui dépend d'une initiative de l'Assemblée.

L'article 144 prévoit et limite le pouvoir de censure de l'Assemblée. Celui-ci ne peut porter que sur la gestion annuelle de la Commission. Pour être efficace, une motion de censure doit être votée par les deux tiers des membres présents et par la majorité des membres qui composent l'Assemblée ; elle entraîne alors la démission collective de la Commission.

Ce système est, en un certain sens, paradoxal ; en effet, la gestion de la Commission est indissociable de celle du Conseil qui est le véritable pouvoir exécutif et législatif de la Communauté. Le remplacement éventuel de la Commission démissionnaire se fait par une décision collective et unanime des Gouvernements des Etats membres et la nouvelle Commission n'est soumise à aucun vote d'investiture ou de confiance de l'Assemblée.

Les pouvoirs de l'Assemblée sont donc réduits dans leur état actuel. Le rôle parlementaire de l'Assemblée ne peut dériver que d'une série de coutumes et d'usages qu'elle réussira peu à peu à imposer au Conseil et aux Gouvernements des Etats membres. Ainsi, il devient déjà difficile au Conseil de ne pas apparaître aux débats de l'Assemblée : il doit s'y faire entendre et exposer sa politique, l'entendre discuter et critiquer. Les avis de l'Assemblée en matière budgétaire ne peuvent être ignorés. Ses délibérations ont un assez large écho et, comme les membres de l'Assemblée sont groupés dans des formations politiques parallèles aux groupes nationaux, ceux-ci reprennent parfois au niveau du Parlement national les points de vue arrêtés à l'Assemblée européenne.

Les ministres membres du Conseil ne pourraient pas être indifférents à un vote de censure à l'égard de la Commission ; la répercussion d'une semblable décision sur l'opinion publique serait trop grande. Il est d'ailleurs évident que le jour où l'Assemblée serait élue au suffrage universel direct, les réalités politiques européennes prendraient un ton nouveau dans les phénomènes auxquels les Gouvernements nationaux prêtent leur attention.

L'Assemblée européenne est un peu aujourd'hui dans l'état où la Chambre des Communes du Royaume-Uni se trouvait au XVIII^e siècle ; avec des pouvoirs statutaires limités et peut-être discutés, elle pourrait bien avoir un très brillant avenir. Il est dès à présent impossible aux autres institutions communes, et même aux Gouvernements nationaux, d'ignorer ou de mépriser ses avis.

Le Conseil

Comme je l'ai dit plus haut, les pouvoirs exécutif et législatif des institutions européennes sont dans les mains du Conseil. Les *Traités de Rome* tranchent nettement en cette matière avec le *Traité de Paris*. Ils ne prévoient pas de Haute Autorité souveraine et indépendante du Conseil. Soucieux de réalisme et d'efficacité, ils entendent, par l'action du Conseil composé de Ministres nationaux, associer et compromettre les Gouvernements nationaux dans l'action communautaire. Pour éviter la paralysie d'un droit de veto, l'action du Conseil est généralement arrêtée par un vote majoritaire ; dans le cas des matières spécialement délicates, le vote majoritaire est pondéré et qualifié, et l'avis confor-

me de la Commission lui apporte un complément d'autorité.

Le système est éminemment empirique ; le collège que constitue le Conseil est composé de Ministres nationaux, exclusivement responsables devant leurs Parlements nationaux ; leur décision collégiale est majoritaire ; les critiques de l'Assemblée ne peuvent censurer que leurs collaborateurs de la Commission, eux-mêmes n'étant censurés que dans leur Parlement national. S'ils cessent d'être Ministres dans leur pays, ils ne peuvent plus faire partie du Conseil.

Il s'agit donc d'un jeu subtil d'équilibre entre la politique nationale et la politique européenne. Il a un sens nettement évolutif et sera peu à peu cristallisé dans des coutumes inspirées par le sens du possible.

L'article 145 du Traité de Marché Commun attribue au Conseil un pouvoir de coordination des politiques économiques générales des Etats membres et un pouvoir de décision. Ce dernier pouvoir est tout à fait général et couvre toutes les matières du Traité. Le Conseil est seul maître des matières budgétaires en fin de compte mais, comme ses recettes viennent des Gouvernements nationaux, il trouve ses limites dans le contrôle parlementaire national.

Le rôle central du Conseil fait de lui le rouage moteur des politiques communautaires. Les Ministres qui y siègent sont perpétuellement confrontés avec les réactions nationales et les intérêts communautaires ; ils y acquièrent une préoccupation constante d'équilibre à observer entre ces deux pôles de responsabilités et ce phénomène a permis une politique progressive.

Mais l'intensité de la charge à porter, le caractère absorbant des tâches à exercer, ont rendu nécessaire une double évolution : l'application de l'article 151, alinéa 2, qui prévoit la création de représentants permanents des Ministres, d'une part, et l'accentuation du rôle de la Commission, d'autre part.

L'évolution des faits dans l'application du Traité de Paris créant la C.E.C.A. avait amené les Ministres membres du Conseil spécial à constater que l'ampleur et la délicatesse des responsabilités qui leur incombaient ne pouvaient leur permettre de les assumer que si leurs débats étaient préparés et éclairés par des fonctionnaires spécialisés. Ceux-ci,

appelés représentants permanents, furent amenés, pour exercer convenablement leur mission, à se réunir en comités préparatoires au Conseil spécial ; il est arrivé fréquemment qu'aux réunions de celui-ci, un Ministre empêché délègue son représentant permanent pour occuper son siège et exposer son point de vue, le droit de vote étant cependant confié par mandat au Ministre d'un autre Etat membre. C'est cette coutume de la C.E.C.A. qui amena les auteurs des Traités de Rome à en prévoir la possibilité d'extension par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 151.

L'ampleur et la généralité des compétences du Conseil dans les Traités de Rome rendaient la désignation des représentants permanents et leurs travaux préparatoires encore beaucoup plus indispensables que dans la C.E.C.A. Le règlement intérieur du Conseil organisa leur compétence et leurs statuts dès le début par l'article 16 dont le texte est repris ci-après.

Article 16 : « Il est institué, aux termes de l'article 151 alinéa 2 du Traité, un Comité formé de représentants des Etats membres. Ce Comité a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Il peut instituer des groupes de travail et leur confier la mission d'accomplir certaines tâches de préparation ou d'études qu'il définit. Sauf décision contraire du Conseil, la Commission est invitée à se faire représenter aux travaux de ce Comité et des groupes de travail. Le Comité est présidé par le délégué de l'Etat membre dont le représentant au Conseil assure la présidence de ce dernier. Il en est de même des groupes de travail, sauf décision contraire du Comité. »

Pour suivre les travaux des représentants permanents et pour préparer les travaux du Conseil, le Secrétariat de celui-ci fut obligé de développer ses cadres et ses services. Mais une heureuse coopération entre la Commission et le Comité des Représentants permanents a permis de limiter cette extension et d'éviter les doubles emplois. En fait, la plus grande partie des dossiers du Conseil sont préparés et étudiés par les services de la Commission et l'influence de celle-ci se développe progressivement à l'égard de l'exécutif qu'est le Conseil.

Les auteurs du Traité, soucieux d'éviter les inconvénients d'un système supra-national, avaient cependant souhaité et préparé cette évolution. Dans

les Gouvernements, l'évolution du rôle de l'Administration vis-à-vis des Ministres a partout entraîné dans les matières techniques un renforcement constant de son action. L'équilibre entre les services qui demeurent et les Ministres qui passent a abouti dans la vie quotidienne, et même dans les réformes de base, à une accentuation des responsabilités et des pouvoirs de l'Administration. En vertu d'une évolution analogue, il était évidemment normal que les services de la Commission et celle-ci acquièrent une influence importante et parfois prépondérante sur les délibérations du Conseil de la Communauté Economique Européenne. Cette tendance a été accentuée par les dispositions de l'article 148, alinéa 2, relatif au jeu du vote majoritaire du Conseil.

Les dispositions de cet article, qui traite du vote pondéré et du vote majoritaire au Conseil, prévoient que, pour les matières les plus délicates où le vote est pondéré; les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 12 voix *lorsqu'elles sont prises sur proposition de la Commission*, et ceci en vertu de certaines dispositions impératives du Traité. Il en résulte que les délibérations majoritaires ne sont finales dans les problèmes les plus délicats que si la Commission a donné un avis préalable auquel la majorité pondérée s'est conformée. Par conséquent, si, dans ces matières, un vote majoritaire devait intervenir sans être strictement conforme à la décision préparée par la Commission, il devrait être considéré comme non valable.

Il résulte fatalement de ces dispositions que l'influence du travail préparatoire de la Commission est souvent déterminante dans les matières les plus délicates. Il ne pourrait en être autrement que si quatre membres sur six — ces quatre membres comprenant les trois pays les plus importants — désiraient passer outre.

La Commission

Dans le même ordre d'idées, le pouvoir de la Commission est moralement renforcé par les dispositions que nous avons analysées antérieurement au sujet de la sanction parlementaire. La sanction de l'Assemblée à l'égard du Rapport annuel de la Commission ou d'un problème dont l'Assemblée pourrait se saisir, implique, en cas de vote hostile, la démission collective de la Commission. C'est donc la Commission qui subit les sanctions d'une faute éventuelle de l'exécutif. On peut fort bien

arguer qu'en droit strict, cela n'entraîne aucune conséquence sur le Conseil des Ministres et sur sa manière de délibérer et de décider; il n'en est pas moins certain que, d'un point de vue moral, le Conseil des Ministres est amené à attacher à l'avis de la Commission une importance grandissante et, nécessairement, le temps disponible pour les membres du Conseil des Ministres surchargés dans leur propre Gouvernement doit également jouer dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de la Commission.

La structure et la composition de celle-ci sont prévues à l'article 157 du traité qui garantit par ses dispositions l'indépendance des membres de la Commission à l'égard des Gouvernements et de leur politique et leur assure une véritable autorité. Les dispositions de l'article 157 déterminent le nombre des membres de la Commission, imposent qu'au maximum deux d'entre eux peuvent appartenir à la même nationalité, et déterminent les caractères d'objectivité que doit comporter leur travail. Ces dispositions garantissant, dans toute la mesure où cela est humainement possible, le caractère indépendant de la Commission à l'égard des Gouvernements et du Conseil des Ministres, de même que la durée de leur mandat fixée à l'article 158, l'article 155 de son côté organise la compétence de ce service civil européen impartial et objectif.

Quatre catégories de compétences sont prévues à l'article 155. Il s'agit en premier lieu d'être le gardien du Traité : la Commission doit veiller à l'application des dispositions de celui-ci et elle doit constamment intervenir, en vertu d'un mandat général, pour que l'esprit comme la lettre du Traité de Rome soient toujours observés. Deuxièmement, la Commission a un certain nombre d'attributions spécifiquement prévues à différents articles du Traité et qui constituent son pouvoir propre; ceci est prévu particulièrement dans certaines matières délicates comme celle des clauses de sauvegarde prévues pendant la période transitoire à l'article 226 et où la Commission est exclusivement compétente pour définir la nature des sauvegardes qui pourraient être accordées à un Etat. Troisièmement, la Commission a un pouvoir de recommandation et d'avis; ce pouvoir est très général, il s'étend aux matières où le Traité le prévoit expressément mais également dans toutes les matières où la Commission, de son propre avis, estime la chose nécessaire. Quatrièmement, la Commission exerce les

compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. Dans ce dernier point, nous voyons l'amorce encore une fois d'une évolution coutumière, le Conseil des Ministres, étant donné la surcharge de son travail, ne pouvant penser à veiller lui-même à tous les détails de l'application du Traité et devant normalement être de plus en plus amené à confier à la Commission un nombre considérable de travaux d'exécution.

Sur le plan de l'évolution politique, la tâche la plus importante de la Commission est celle que prévoit l'article 156 qui la charge de publier annuellement un Rapport général sur l'activité de la Communauté soumis à l'Assemblée en vue de la discussion parlementaire à laquelle celle-ci se livre. Il va de soi que la Commission dispose, dans la rédaction de ce Rapport général, d'une entière liberté et que la définition des objectifs à long terme et des plans d'action de la Communauté qui doivent normalement se trouver dans ce Rapport constitue un moyen d'inspirer la politique de la Communauté et de lui donner son orientation.

Les délibérations de la Commission sont réglées par les dispositions de l'article 163; elles sont acquises à la majorité du nombre des voix et les délibérations ne sont valables que lorsque le nombre de membres fixé au Règlement intérieur sont présents.

Il est intéressant de noter enfin les dispositions de l'article 170 qui prévoit que, dans des litiges portés devant la Cour, un avis motivé de la Commission constitue un élément fondamental. Ceci est évidemment, dans les domaines litigieux, une extension du rôle de « watch-dog » généralement donné à la Commission en vertu de l'article 155.

La Cour de Justice

L'article 164 déclare : « La Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité ». La Cour est ainsi l'organe juridictionnel qui permet le respect de dispositions du Traité et qui en assure la sanction.

Je ne crois pas utile d'insister sur la composition de la Cour et sur ses procédures. Elles s'inspirent des procédures nationales et de toutes les coutumes d'une justice indépendante et impartiale. L'article 167 établit les dispositions nécessaires pour la

sélection et l'indépendance des juges et des avocats généraux.

Pour que la Cour soit amenée à dire le droit, l'article 170 permet à chacun des Etats membres d'entamer une action devant elle s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une obligation prévue par le Traité. Il est important de noter que la Commission doit avoir été saisie au préalable de tout recours fondé sur une prétendue violation des obligations afin de lui permettre d'émettre un avis motivé après que les Etats intéressés aient présenté contradictoirement leurs observations. Il est important de noter ces dispositions qui soulignent, comme je l'ai dit plus haut, le rôle de gardienne du Traité et de son objectif qui est fixé à la Commission.

En dehors des actions intentées devant la Cour par les Etats, toute personne physique ou morale peut former un recours devant la Cour de Justice contre les décisions dont elle est le destinataire et lorsqu'elle y a un intérêt. Ici encore, les dispositions prévues sont dans la ligne habituelle des règles juridictionnelles.

Je voudrais souligner spécialement, au point de vue de l'évolution du droit et de la création de la coutume, les dispositions de l'article 175. L'article 175 prévoit que, si l'une des institutions du Traité, et particulièrement le Conseil ou la Commission, s'abstenait de statuer en violation du Traité au sujet de l'une ou l'autre disposition dont elle doit assurer l'exécution, un recours est ouvert. Ce recours peut émaner de toute personne physique ou morale qui aurait un intérêt à faire valoir. Il est utile de souligner que les autres institutions de la Communauté, dans l'hypothèse ci-dessus, pourraient prendre l'initiative de saisir la Cour de Justice. C'est ainsi que la Commission pourrait saisir la Cour d'une infraction commise à son avis par le Conseil s'il s'abstenait de statuer sur une matière où le Traité lui en fait l'obligation.

Il est vraisemblable que les dispositions ci-dessus seront toutes génératrices de règles coutumières qui permettront à la Cour de Justice de la Communauté de devenir de plus en plus le tribunal suprême de l'entité européenne intégrée.

Formulation des décisions

Les dispositions de l'article 189 sont importantes également au point de vue de l'élaboration de la

coutume. L'article 189 prévoit que le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis. Le *règlement* a une portée générale, il est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. La *directive*, par contre, lie l'Etat membre auquel elle est adressée quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence exclusive quant à la forme et aux moyens pour y aboutir. La *décision* est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les *recommandations* et les *avis* ne lient pas.

La multiplicité de ces dispositions nuancées donne tout un éventail de facultés aux institutions exécutives de la Communauté. Elle leur permet de choisir, suivant l'état des mœurs, suivant l'importance de la matière, des formules multiples et adaptables à chaque cas. Il est clair que les matières qui, au début, feront l'objet d'une recommandation doivent, avec l'évolution du temps, avec la consolidation de l'esprit communautaire en Europe, devenir des directives liant les Etats membres — en tout cas quant à l'objectif — et finalement des décisions liant les citoyens et les institutions lorsqu'elles les viseront spécifiquement. Le caractère évolutif de tout ce clavier de dispositions est particulièrement important si l'on veut permettre à la Communauté Européenne de s'ancrer progressivement d'une manière solide dans les mœurs et les institutions.

Conclusion

Je crois donc pouvoir dire que le système du Traité de Rome est un système essentiellement coutu-

mier. Il doit se consolider par les mœurs et par la jurisprudence beaucoup plus que par des dispositions légales. La création institutionnelle de l'Europe a pris ainsi une allure empirique, elle a trouvé son inspiration la plus féconde dans le respect du réflexe de liberté de chacune des nations participantes et elle a voulu reconnaître le sens régional, le sens national, la dimension humaine, en même temps que la tradition évolutive du régime parlementaire. Cette grande sagesse permettra peut-être au Traité de Rome de devenir la source féconde d'un droit qui ne sera pas strictement codifié mais qui, dans la tradition anglo-saxonne, se développera pas à pas à la faveur des succès et des échecs enregistrés pour élaborer progressivement sa solidité sur la base de la jurisprudence.

La construction intégrée qui en résultera est, par le fait même, encore imprévisible. Comme il était impossible à Walpole d'imaginer, aux débuts de la dynastie de Hanovre, ce que serait un jour le régime parlementaire britannique, il est impossible pour nous de deviner comment l'Assemblée européenne assurera le contrôle du Conseil ni comment la Commission fera prévaloir sa définition du bien commun communautaire. Mais le tempérament européen constituera à coup sûr un sol fécond pour les semences qui ont été jetées et les événements imposeront le rythme de l'évolution d'un système axé sur nos meilleures traditions,

Cette construction est certes éloignée d'un système fédéral axé sur le droit écrit. Elle est très différente du système constitutionnel américain. Je suis convaincu qu'elle constitue aujourd'hui le mécanisme le mieux adapté à la promotion de l'intégration européenne.

