PRÉCIS DOMAT

DROIT INSTITUTIONNEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

par

Jean Boulouis
Professeur à l'Université de Droit
d'Économie et des Sciences Sociales de Paris
Doyen honoraire

I.E.P. GRENOBLE
D 938 444131 1

ÉDITIONS MONTCHRESTIEN

soit de nature à engendrer pour les particuliers, justiciables de celle-ci, des droits dont ils puissent se prévaloir en justice ; en d'autres termes, que cette dispositions de droit international soit d'applicabilité directe.

Enfin la subordination du droit dérivé est renforcée par une hiérarchisation de ses propres règles, établie en fonction des principes qui régissent la constitution des ordres juridiques. Il en est ainsi des deux catégories de règlements dont on a vu qu'elles devaient être distinguées. Conforme, comme l'a constaté la Cour de justice, aux conceptions juridiques reçues dans tous les Etats membres, cette distinction implique que les règlements d'exécution respectent les règlements de base. Cette subordination s'impose quand bien même les deux sortes de règlements auraient le même auteur, celui-ci étant alors tenu par le principe « *patere legem* » (C.J.C.E., 10.3.1971, affaire 38/70, *Tradax,* rec., p. 145). De manière plus large mais tout aussi classique, les actes non généraux sont subordonnés aux actes généraux en vertu desquels ils sont pris et dont ils constituent l'exécution.

CHAPITRE III

L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Dans plusieurs de ses arrêts de principe affirmant l'existence d'un ordre juridique communautaire, la Cour de justice a qualifié celui-ci, d'abord de « nouvel ordre juridique de droit international » (C.J.C.E., 5.2.1963, affaire 26/62, *Van Gend en Loos,* rec., p. 1 — G.A., tome 1, n° 1), puis « d'ordre juridique propre » constitué par un droit de source autonome (C.J.C.E., 15.7.1964, affaire 6/64, *Costa c/ ENEL,* rec., p. 1.141 — G.A., tome 1, n° 31).

On se trouve ainsi en présence d'une construction visant à établir l'existence d'un ordonnancement juridique autonome, distinct tant de l'ordre juridique international — la référence à celui-ci a rapidement disparu des arrêts — que des ordres juridiques nationaux. Cette conception du juge, déjà observée à propos de la reconnaissance des principes généraux, est systématique. Elle vaut pour toutes les composantes de la construction juridique et pour cette construction elle-même. Elle est désormais visée par les motifs des avis de la Commission sur les deman-

des d'adhésion de nouveaux Etats où elle prend figure de condition acceptée par ceux-ci.

Cette pétition d'autonomie a en effet un caractère fondamental, tant du point de vue politique que du point de vue juridique. Elle vise à libérer le système communautaire des éventuelles dépendances susceptibles d'en altérer l'originalité ou la cohérence et à informer ses relations avec les ordonnancements juridiques avec lesquels il est en rapport.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire à l'égard de l'ordre juridique international procède de l'affirmation qui la justifie et suivant laquelle, si les traités institutifs sont bien des traités internationaux, ce ne sont pas des traités « comme les autres » ; non pas seulement parce qu'ils créent des organisations internationales, car ils ne sont pas les seuls de ce genre, mais parce qu'ils créent des organisations internationales qui, à leur tour, ne sont pas « comme les autres ». Cela implique que ces traités ne soient ni interprétés ni appliqués par référence au droit commun des traités. Cela vise surtout à sauvegarder le particularisme de la construction communautaire, à défendre l'identité des Communautés en protégeant celles-ci contre une réduction au droit commun des organisations internationales et contre une dilution dans le milieu international qui est naturellement le leur.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire n'est pas moins essentielle à l'égard des ordres juridiques nationaux. S'il importe que le droit communautaire soit distinct du droit national, s'il est tout aussi nécessaire que s'impose l'identité des Communautés à l'égard des Etats membres, l'affirmation de l'existence d'un ordre juridique autonome tend cette fois à suppléer l'absence de prise de position explicite sur la nature politico-juridique de la construction communautaire. Supranationale, confédérale, fédérale sont des qualifications que les traités n'infirment, ni ne confirment. Ils ne les emploient pas, de sorte qu'il est exclu d'en tirer la moindre conséquence. Le recours à l'idée d'un ordre juridique autonome, tant par son inspiration que par ses implications techniques, permet, sans provoquer les mêmes passions, de progresser sur la voie de l'intégration. Si Kant avait observé que le fédéralisme est le moyen de créer un nouveau milieu juridique, partant de développer le droit, l'ordre juridique communautaire, en s'affirmant comme milieu déjà existant et en se développant, est l'instrument d'une évolution vers ce qui, n'étant pas à son point de départ, devrait être son point d'arrivée.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire à l'égard des ordres juridiques nationaux proclamée par la Cour de justice n'a pas empêché celle-ci d'affirmer simultanément que le premier « s'intégrait » dans les

seconds dès l'entrée en vigueur des traités. Il s'agit là d'une proposition apparemment paradoxale qui mérite attention.

D'un point de vue théorique en effet, on peut se demander s'il est concevable qu'un ordre juridique puisse, en conservant cette qualité, « s'intégrer » dans un autre ordre juridique. On peut certes concevoir que des ordres juridiques coexistent ou se superposent. On conçoit moins bien qu'ils puissent s'intégrer en conservant respectivement leur qualité d'ordre juridique, sans que l'un ou l'autre perde cette qualité pour se résoudre en un simple ensemble de normes dépourvu d'autre cohérence que celle que lui imposent les conditions de l'intégration. Au demeurant, on observera que les traités, non seulement ne font aucune allusion à l'existence d'un ordre juridique dont ils constitueraient le fondement, mais qu'ils se bornent au contraire à établir une simple nomenclature des normes communautaires dont ils prennent soin de déterminer, catégorie par catégorie et dans des termes différents, les caractères au regard des ordres juridiques nationaux. A s'en tenir à ces données, ce ne sont que des normes d'origine communautaire qui s'intègrent de manière différente dans les ordres juridiques nationaux (V. *Infra,* titre II, chap. 1).

Le recours à la notion d'ordre juridique communautaire prend dès lors sa véritable signification. La conjonction de l'autonomie d'un tel ordre et de son intégration n'est qu'apparemment contradictoire. C'est à la qualité d'ordre juridique autonome qui lui a été reconnue que le droit communautaire doit de pouvoir imposer aux ordres juridiques nationaux les conditions de sa propre intégration et non pas l'inverse. Telles sont bien en effet les conséquences que la Cour n'a pas cessé de déduire de la conception qu'elle avait élaborée.

TITRE II

L'INTÉGRATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS LES ORDRES JURIDIQUES NATIONAUX

S'il est le droit des Communautés en tant qu'organisations internationales, dotées d'une personnalité distincte de celle des Etats membres qui les constituent, le droit communautaire n'en présente pas moins la particularité de s'intégrer aux ordres juridiques de ces Etats.