

TITRE PREMIER.

UNE COMMUNAUTÉ DE DROIT.

Elle était claire l'intention des auteurs des traités. Ils ne se borneraient pas à jeter sur le papier des prescriptions dont chacun aurait à s'inspirer pour tenter de coordonner son action avec celle des autres. La démarche était autre. On établirait les bases d'un droit nouveau, non pas volontariste mais contraignant, autonome dans ses sources, dans son juge, dans son autorité. On instituerait donc une règle qui lui soit propre, distincte des lois nationales, directement applicable en tous les Etats membres et confiée à la vigilance d'un appareil judiciaire indépendant qui en assurerait la prévalence et l'efficacité. Ainsi peuples et Etats membres devaient être assujettis à une même règle, à un même juge, à une même autorité. Sur ces trois piliers profondément implantés dans la substance d'un droit unitaire reposait la construction des traités. Cet idéal a-t-il été déçu ?

CHAPITRE PREMIER.

Une même règle.

Qu'est-ce donc qu'une communauté sinon l'état de droit d'un groupement dont tous les membres obéissent aux mêmes lois ? Qu'elle relève du droit public comme une association, du droit civil comme une communauté conjugale, du droit commercial comme une société, dans tous les cas, elle est caractérisée par une unité de règles. La Communauté européenne n'est pas autre chose. Par sa nature même elle obéit à un ensemble de règles qui s'imposent uniformément dans chacun des Etats membres. Voilà ce que vingt ans de jurisprudence viennent de consacrer.

L'œuvre du juge est là pour montrer que les auteurs des traités ne pouvaient éviter une construction juridique à base de règles communes, dès lors qu'ils entendaient réaliser un marché

commun. Comment concevoir une unité de marché entre Etats, sans les soumettre, eux et leurs ressortissants, à une même loi ?

L'analyse précédente l'a clairement établi : la moindre divergence entre Etats dans l'application de la règle commune risquait d'entraîner des détournements de trafics. Supprimer les barrières douanières ne pouvait suffire si chaque Etat pouvait interpréter à sa guise, la désignation des produits, ou la définition des obstacles aux frontières. Le but visé exigeait donc un système juridique autonome, une communauté de règles distincte du droit national et préservée dans son unité contre tout risque centrifuge.

Pour vitale qu'elle soit, cette constatation n'est cependant proclamée par aucun texte, mais tout le droit des communautés est conçu et organisé comme tel. Les traités assurent vie aux principes fondamentaux de la Communauté plus qu'ils les énoncent. Sans renoncer à poser ceux-ci quand la nécessité l'exige, ils ont marqué le souci d'en organiser pragmatiquement l'application.

La nécessité d'obéir à une règle commune est si incontestable qu'elle n'a jamais été mise en doute par les juridictions. Bien au contraire. A quoi bon d'ailleurs les Hautes Parties Contractantes auraient-elles, à l'article 1 du Traité, institué entre Elles une Communauté si chacune avait loisir de se dispenser d'en appliquer les règles ? A quoi bon l'institution du recours en manquement contre l'Etat membre défaillant (art. 169), de la procédure d'interprétation uniforme (art. 177) de règlements directement applicables dans tous les Etats membres (art. 189), si ce n'était, précisément, pour garantir le caractère communautaire de la règle ?

Si, comme l'affirme Montesquieu, la loi est le rapport nécessaire qui dérive de la nature des choses, le juge pouvait-il ignorer qu'instituer une Communauté, c'était se donner une règle commune à laquelle institutions, Etats membres et particuliers devaient se soumettre ?

Au soutien d'un principe aussi fondamental, comment n'aurait-il pas apporté comme il l'a fait, tout le poids de sa fonction ? Il savait bien que la moindre faiblesse de sa part risquait d'être fatale à l'ensemble de l'édifice. Aussi ses arrêts seront-ils à cet égard d'une grande fermeté. Quand la force de la règle commune

a été mise en cause, dans la plupart des cas il a réagi avec détermination.

Si la jurisprudence de la Cour ne pouvait être autre que conservatoire du caractère commun de la règle, celle des juridictions nationales aurait pu révéler des failles, tant était neuve la matière. Or, à quelques hésitations près, il n'en a rien été.

Le juge a le plus souvent reconnu sans peine que les normes édictées par les institutions communautaires avaient force obligatoire générale dans les Etats membres (1) et que, sauf disposition contraire, ceux-ci ne pouvaient y ajouter de compléments ou en modifier la portée (2). Les règlements communautaires ne constituent pas, en effet, des lois nationales, mais des normes particulières ne présentant ni le caractère du droit international, ni celui du droit national (3).

Il est vrai que le juge national a parfois hésité. La matière était si nouvelle qu'on ne pouvait lui en tenir rigueur. Ainsi, la jurisprudence italienne a été longtemps typique à cet égard. La Cour de cassation de cet Etat reconnaissait, par exemple, que celui-ci avait fait sien le régime des prélèvements agricoles, mais en les reprenant au fur et à mesure dans sa législation pour réaffirmer sa propre souveraineté (4). Cette thèse a été fortement contestée en Italie même par d'autres juridictions. Reconnaisant les règlements communautaires par eux-mêmes obligatoires et directement applicables, ils n'exigent donc nullement une loi nationale d'exécution pour avoir effet dans l'ordre interne (5). Le conflit sera tranché par la Cour constitutionnelle dans le sens communautaire (6).

Il est, à cet égard, en effet une erreur à ne pas commettre. La règle commune aux Etats membres et à leurs ressortissants n'est ni pour eux, ni pour leurs tribunaux, une loi étrangère. C'est une loi que les Etats se sont donnée à eux-mêmes. On ne le croirait pas toujours, il est vrai, à observer certains programmes universitaires qui assimilent les Communautés européennes

(1) Verwaltungsgericht Munich, 15 mars 1971, EVERSEN-SPERL, 1973, n° 213.

(2) Finanzgericht Hesse, 11 février 1970, EVERSEN-SPERL, 1970, n° 4097.

(3) Verwaltungsgericht Francfort, 18 mars 1970, EVERSEN-SPERL, 1970, n° 4099.

(4) Cass. Italie, 13 octobre 1969, EVERSEN-SPERL, 1973, n° 212.

(5) Trib. Milan, 29 janvier 1970, EVERSEN-SPERL, 1970, n° 3887 ; trib. Turin, 21 avril 1972, EVERSEN-SPERL, 1972, n° 4979 ; trib. Gênes, 15 mai 1973, EVERSEN-SPERL, 1973, n° 218.

(6) Voir p. 294. Cour constitutionnelle Italie, 18 décembre 1973, EVERSEN-SPERL, 1973, n° 225, *Gaz. Pal.*, 1974, I, 114.

à de simples « institutions internationales », ou à lire la presse dont les informations communautaires paraissent le plus souvent sous la rubrique « Etranger ». Tout se passe parfois comme si les Traités n'avaient pas été signés et ratifiés par les Etats et leur représentation populaire. Règlements, directives et décisions émanent cependant des institutions communes, composées de personnalités issues de chaque Etat membre. La plupart de ces textes proviennent du Conseil de Ministres qui les a approuvés souvent à l'unanimité. Ce droit est donc bien celui de tous. Le juge qui en assume la garde en a, lui, pleinement conscience.

CHAPITRE II.

Un même juge.

Instituer une règle unique applicable aux Etats membres et à leurs ressortissants ne suffisait pas. Il fallait aussi que, dans la pratique, le caractère communautaire en fût conservé en dépit de toutes les forces centrifuges. Et celles-ci pouvaient aisément se laisser deviner.

Traités, règlements, directives et décisions étant, pour une grande part, pour leur exécution laissés aux soins des administrations nationales, il était nécessaire de soumettre celles-ci au contrôle du juge. Sans mettre en doute la bonne volonté des services nationaux, comment éviter que chacun d'eux n'interprète et n'applique ces textes à leur manière propre qui n'eût pas été la même que celle des Etats partenaires ? Et à supposer qu'on ait confié ce contrôle aux seules juridictions nationales, comment aurait-on pu éviter que les différences de langues, de cultures juridiques, d'habitudes nationales n'aient bientôt engendré d'un même texte autant d'interprétations que d'Etat membres ? Il convenait donc de mettre en place des garanties pour conserver à la loi commune sa nature communautaire jusqu'au stade de l'interprétation et de l'application. Les traités ont donc confié aux institutions communes des pouvoirs exécutifs et judiciaires comparables à ceux exercés dans un Etat.

La fonction judiciaire appelait un appareil non seulement capable de contrôler, censurer, interpréter ou appliquer selon les

cas, mais encore d'assurer une fonction régulatrice pour l'ensemble des Etats membres. On l'a vu à l'œuvre dans les premières parties de cet ouvrage et 20 ans de jurisprudence attestent la cohérence de son rôle. Celui-ci était d'abord conservatoire de l'unité du droit. Y manquer aurait équivalu à la ruine de toute la construction des traités. Négliger cet impératif serait aussi se condamner à se méprendre sur toute l'œuvre de la Cour.

Les Traités font, en effet, apparaître celle-ci comme la pointe sur laquelle repose la pyramide judiciaire destinée à la conservation de la règle commune. On ne peut donc s'étonner de lui avoir vu jouer ce rôle dans toutes les matières soumises à son contrôle.

Ce rôle, elle l'a rempli, dans les matières soumises directement à sa compétence. La continuité de sa jurisprudence a assuré la permanence de la règle commune. Tel fut le cas dans les 461 recours introduits par les fonctionnaires des Communautés dans le cadre de leur statut, les 483 recours en annulation introduits contre les décisions du Conseil ou de la Commission, les 69 actions engagées par les particuliers contre la Commission ou le Conseil en raison de leur éventuelle responsabilité non contractuelle et les 40 recours en manquement contre les Etats membres. Dans tous ces cas où les traités avaient prévu l'institution d'un juge unique, commun aux Etats membres et aux institutions communes, tout risque sérieux était écarté de voir la règle commune perdre ce caractère essentiel.

Restait cependant une difficulté. Mais elle était de taille ! Lorsque particuliers et entreprises s'adressent, à leur juge national, comment éviter que le droit communautaire reçoive une application différente en chacun des Etats membres ? On pouvait d'autant moins éviter ce péril que l'on était instruit par maints précédents internationaux. On sait ce qu'il advient généralement de traités en due forme, ratifiés par les Etats signataires, qui deviennent méconnaissables après quelques années de jurisprudences divergentes entre Etats souverains. Les Conventions de Genève des 7 juin 1930 et 19 mars 1931 rendant uniformes les règles relatives aux effets de commerce ont ainsi reçu dans la pratique tant d'interprétations jurisprudentielles contradictoires qu'elles ont été, en partie, vidées de leur substance.

Un tel risque ne pouvait être surmonté dans le marché com-

mun que par l'aménagement d'une régulation au niveau communautaire. Celle-ci pouvait prendre la forme d'une juridiction suprême de révision ou de cassation. Elle n'eût cependant pas manqué d'éveiller des résistances à l'époque des traités. On lui préféra un autre mécanisme, une procédure originale de renvoi préjudiciel, celle de l'article 177 du traité C.E.E. Elle permettait de préserver la souveraineté du juge national dans l'application de la loi commune, tout en subordonnant l'interprétation authentique de celle-ci au seul juge communautaire. Par ce mécanisme ingénieux et souple la Cour de justice devenait garante de l'interprétation uniforme de la règle commune dans l'ensemble des Etats membres.

La présente étude montre que la pratique a permis d'atteindre les vœux des traités. L'unicité du juge suprême communautaire a assuré, en effet, dans le cadre d'un volume de renvois préjudiciels de l'ordre d'environ 400 affaires, la préservation de la règle commune en toutes matières. Mais encore restait-il à lui garantir dans les faits l'autorité d'une véritable règle et non à s'accommoder des aléas d'un droit simplement volontariste.

CHAPITRE III.

Une même force.

Tout était donc aménagé pour faire des normes arrêtées en commun des règles authentiques échappant aux faiblesses de la plupart des traités dont l'exécution dépend de la seule volonté des Etats contractants. Conçues comme relevant d'un ordre supérieur, s'imposant de plein droit en tous Etats membres tant à eux-mêmes et à leurs juridictions, qu'à leurs ressortissants, il était essentiel d'en préserver le caractère impératif.

Il ne s'agissait pas de satisfaire par là à des préoccupations théoriques. L'existence du marché commun là aussi était en jeu. Comment eût-il subsisté sans cette garantie ? Quelles entreprises auraient pu s'engager durablement à travers les frontières dont l'ouverture ou la fermeture aurait dépendu d'aléas étatiques ? Comment auraient-elles risqué des intérêts parfois considérables sur la foi d'un droit incertain ? La règle devait donc être authen-

tique et garantie dans sa force, en dehors du bon vouloir passager des Etats membres. Ainsi ont été aménagés les traités. Qu'en a fait le juge ?

Inutile de s'attarder sur les arrêts prononcés contre les institutions communautaires. Il était élémentaire que celles-ci respectent le droit même qu'elles étaient chargées d'appliquer. Il en fut ainsi de l'annulation des actes tant de la Commission que du Conseil (7). Mais tout autre était la difficulté pour faire exécuter les arrêts de la Cour soit qu'elle ait condamné un Etat pour manquement, un particulier à une amende, ou interprété une disposition applicable par une juridiction nationale.

SECTION I^{re}. — EXÉCUTION DES ARRÊTS DE MANQUEMENT.

Comment des juges, nommés pour six ans seulement, sur proposition de leurs gouvernements et périodiquement renouvelables, pourraient-ils être assez indépendants pour relever les manquements des Etats qui les désignent ? Et s'il en était ainsi comment leurs arrêts pourraient-ils avoir assez d'autorité pour ne pas rester lettres mortes ? Il est assurément important de savoir ce qu'il en est. Quelques chiffres y suffiront.

A 40 reprises, des Etats membres ont été poursuivis pour avoir manqué à leurs obligations. Dix de ces recours ont été retirés après régularisation par les Etats concernés. La menace d'un arrêt suffit parfois à assurer l'autorité de la règle. Le plus souvent la seule perspective d'un recours conduit même l'Etat membre intéressé à mettre fin à son infraction.

Il n'en reste pas moins cependant que 24 recours se sont terminés par des arrêts sanctionnant le manquement, comme le montre le tableau suivant :

(7) Commission c/ Conseil, 5 juin 1973, aff. 81/72, *Rec.*, 1973, p. 575.

	Nombre de recours introduits contre :	Recours retirés après régulari- sation	Recours rejetés	Manque- ments reconnus	Affaires en cours
Allemagne . . .	3	1	1	1	
Belgique . . .	3			3	
France	8	3	1	3	1
Italie	23	5	2	15	1
Luxembourg . .	2			2	
Pays-Bas . . .	1	1			
	—	—	—	—	—
	40	10	4	24	2

Une analyse de ces arrêts conduirait parfois cependant à nuancer ce que le terme « manquement » peut avoir de péjoratif. On pourrait, en effet, découvrir toute une gamme de situations qui vont, de la violation caractérisée des Traités à des fins dilatoires, à l'arbitrage judiciaire d'un doute réel sur l'interprétation d'un texte, en passant par le concours implicitement recherché auprès de la Cour, afin d'aider à vaincre par le moyen d'un arrêt des résistances nationales, administratives, économiques ou parlementaires à l'application de la règle commune. Aussi peut-on observer dans les arrêts tout un dégradé de ton assez significatif, depuis la sévérité fustigeant une récidive jusqu'à la simple dialectique interprétative et à la compréhensive argumentation destinée à résorber au-delà des gouvernements les résistances qu'ils peuvent rencontrer.

Si l'observateur des phénomènes juridiques pouvait poursuivre son investigation jusqu'à la barre même de la Cour, il rencontrerait maintes occasions de faire des remarques intéressantes. Il pourrait, par exemple, être amené à opérer une déflation sensible du terme cérémonieux d'« Etat membre ». Il constaterait parfois que ce terme désigne simplement des services nationaux drapés dans la dignité de ce vocable, qui s'obstinent dans un comportement auquel leur gouvernement prête une attention médiocre. Des mémoires déposés naguère dans deux affaires judiciaires importantes ont ainsi développé — au nom d'un Ministre qui joua un rôle important dans la construction

de l'Europe et sous la signature d'un secrétaire d'Etat, par ailleurs dirigeant d'un mouvement européen —, des thèses si diamétralement contraires à celles qu'ils défendaient dans leurs activités quotidiennes que l'on était en droit de se demander s'ils en étaient réellement les auteurs... S'il y a une « Europe des technocrates », on voit en quel sens il faut ici prendre l'expression...

Pour que soit complet le bilan relatif à l'autorité de la règle commune, il faudrait aussi s'intéresser aux conditions dans lesquelles les recours en manquement sont ou non exercés. Mais les sources d'information font défaut. Si l'on prête l'oreille aux doléances des opérateurs économiques, on entend parfois des chefs d'entreprises se plaindre de manquements tolérés ou si tardivement poursuivis que les victimes n'ont pu, dans l'intervalle, échapper à la liquidation. Sans doute ces griefs sont-ils excessifs. Il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de tout recours en manquement, ce sont les particuliers et les juridictions nationales qui se sont chargés de les faire indirectement relever par la procédure préjudicielle (8) ou même par arrêt rendu sans recours à cette procédure (9).

Le Parlement européen pourrait en une telle matière jouer un rôle déterminant s'il s'attachait à se faire informer et à suivre le sort des affaires les plus typiques. Ainsi le font d'ailleurs quelques rares parlementaires.

L'autorité et l'efficacité de la règle commune sont, en effet, entre leurs mains. Le Parlement dispose par ses initiatives et ses questions d'un moyen précieux auquel aucun exécutif ne peut longtemps rester indifférent. Suivre les manquements et le développement des procédures, demander compte de leur exécution, observer la jurisprudence de la Cour, telle peut être l'action du Parlement pour parfaire l'efficacité juridique de la Communauté.

Si l'autorité du droit communautaire est assurée par les recours en manquement et les arrêts qui les sanctionnent encore faut-il

(8) Van Haaster, 30 octobre 1974, *Rec.*, 1974, p. 1123; Charmasson, 10 décembre 1974, *Rec.*, 1974, p. 1383; Galli, 23 janvier 1975, *Rec.*, 1975, p. 47; Van der Hulst, 23 janvier 1975, *Rec.*, 1975, p. 79.

(9) Voir ainsi l'affaire des Cafés Vabre qui a donné lieu à arrêt de la Cour de cassation française du 24 mai 1975 déjà cité, rendu à l'occasion de taxes illicites qui n'ont donné lieu à aucun recours en manquement.

savoir si ces sentences sont exécutées. Quelle est, à cet égard, la leçon des dernières années ?

Une constatation encourageante, d'abord : les 24 arrêts relevant un manquement ont, dans leur quasi-totalité, été exécutés. Seul est incertain le sort du plus récent.

Un tempérament doit pourtant être apporté à cette observation. Si tous ces arrêts ont reçu exécution, c'est sous le bénéfice de délais variables. Les uns ont été suivis de régularisation quasi immédiate dans un délai de quelques jours, d'autres en un temps plus long. Il résulte d'une réponse de la Commission à une question parlementaire (10) que, dans dix cas, l'Etat membre s'est mis en règle en moins de deux mois. Dans dix autres cas, les délais ont été les suivants :

- 5 mois pour l'Italie (taxes sur les appareils de radio) ;
- 7 mois pour la Belgique (taxes sur les bois) ;
- 7 mois pour l'Italie (taxes pour services administratifs) ;
- 8 mois pour l'Italie (arrachage des arbres fruitiers) ;
- 8 mois pour l'Italie (prime d'abattage des vaches laitières) ;
- 10 mois pour l'Italie (taxes sur les eaux-de-vie) ;
- 24 mois pour l'Italie (taxe statistique) ;
- 43 mois pour l'Italie (deux arrêts relatifs aux taxes sur les objets artistiques) ;
- 48 mois pour l'Italie (paiement des restitutions à l'exportation).

Certains de ces longs délais s'expliquent par la durée des procédures législatives internes. Dans un cas, pourtant, la résistance de l'Etat membre a été telle que la Commission a dû le poursuivre de nouveau pour inexécution du précédent arrêt de manquement ; la mesure illicite a alors été finalement rapportée (11).

Il convient, il est vrai, de s'interroger sur la nature et la date d'une cessation de manquement. Suffit-il que le fait illicite ait pris fin ou faut-il que la loi en cause soit abrogée ? Un intéressant débat au Sénat français a ainsi permis de constater que, sans doute pour éviter les difficultés d'un débat parlementaire, le gouvernement français se fondant sur la primauté de la règle

(10) Réponse de la Commission au *J. O.* du 10 juin 1975, à la question n° 22/75 de M. Pierre Cousté.

(11) Commission c/ Italie, 10 décembre 1968, *Rec.*, 1968, p. 618, *Gaz. Pal.*, 1969, 2, 15 ; Commission c/ Italie, 13 juillet 1972, *Rec.*, 1972, p. 529, *Gaz. Pal.*, 1972, 2, 698.

communautaire avait, après l'arrêt de manquement qui la consacrait, ordonné par circulaire trois semaines plus tard l'applicabilité aux marins des Etats membres de la loi relative aux marins étrangers. L'auteur de l'interpellation ayant émis un doute sur la primauté du droit communautaire en l'espèce paraissait exiger une modification législative, ce que contestait le Garde des Sceaux (12).

Que les délais d'exécution puissent et doivent être réduits n'altère pas, en réalité, l'essentiel de la conclusion à tirer de ces données. Sans doute les services de la Commission rappellent-ils aux Etats membres condamnés leur obligation de se mettre en règle. Si ces invitations reçues par les administrations nationales ne provoquent pas de leur part des transports d'allégresse, elles ne suscitent pas non plus, à ce niveau une crainte panique. Les services sont experts dans l'art d'amortir les ondes de choc et de les convertir en situations dilatoires. Tout se passe généralement loin des gouvernements eux-mêmes qui, bien qu'en situation irrégulière, demandent et obtiennent parfois de la Commission ou du Conseil des avantages sur un autre plan, sans que l'on songe à lier l'octroi de ceux-ci à l'exécution préalable de l'obligation enfreinte.

Ces faiblesses demeurent heureusement mineures et sont finalement comparables à celles rencontrées dans l'ordre national pour l'exécution par les administrations des décisions qui les condamnent. Un fait essentiel demeure : les arrêts de manquement ne restent pas lettres mortes. En dépit de lenteurs ou de négligences, la règle de droit rencontre en ce domaine l'efficacité. En va-t-il de même lorsque les arrêts visent particuliers ou entreprises ?

SECTION II. — EXÉCUTION DES CONDAMNATIONS INFLIGÉES AUX PARTICULIERS.

L'efficacité du droit communautaire au regard des particuliers ne se mesure pas seulement à la possibilité de prendre des décisions exécutoires, mais à celle de les faire exécuter. Il est bien que l'article 192 du traité confère valeur exécutoire aux décisions du Conseil ou de la Commission comportant une obli-

(12) Commission c/ France, 4 avril 1974, *Rec.*, 1974, p. 359, *Gaz. Pal.*, 1974, 2, 750, *Quotidien juridique*, 3 août 1975 ; *J. O.*, Débats parlementaires Sénat, 17 décembre 1975, p. 4667.

gation pécuniaire à la charge d'une personne. Il est rassurant que l'exécution forcée d'une décision de la Commission ou de la Cour, ait lieu dans les formes prévues par le droit national et que la formule exécutoire soit apposée sans autre contrôle que celui de l'authenticité du titre, la Cour seule ayant qualité pour suspendre l'exécution forcée. Mais quelle est la force contraignante concrète de ces dispositions en cas de condamnation pécuniaire d'une personne ?

C'est dans le cadre de la Communauté Charbon-Acier que la Commission et la Cour ont été amenées à prendre le plus de décisions de cette nature à la charge des entreprises. Le domaine de la péréquation des ferrailles importées a été fertile à cet égard (13). Nombreuses ont été les décisions de la Commission et abondants les arrêts de la Cour. Le tout a élevé le volume global des créances de la Communauté au titre des contributions de péréquation à un niveau de l'ordre de 550 millions d'unités de compte (environ 3 milliards de francs français). Or, l'exécution de ces décisions a été effectuée pour la quasi-totalité de ce chiffre. Seul environ un million d'unités de compte n'a pu être récupéré en raison de l'insolvabilité de certains débiteurs. Ces recouvrements ont été, pour la plupart, obtenus sans recours à la procédure d'exécution forcée. Quelques affaires cependant y ont donné lieu. L'une d'elle a permis de mettre le mécanisme à l'épreuve. Une entreprise ayant résisté à l'exécution d'un arrêt de la Cour, il ne fallut pas moins d'une ordonnance de la Cour (14), d'une ordonnance du tribunal de Turin (15) et d'un arrêt de la Cour constitutionnelle italienne (16) pour triompher d'une résistance qui ne sera pas imitée. Il fut, en effet, décidé par les juridictions italiennes que les arrêts de la Cour, y compris pour le recouvrement des frais de procédure, ont force exécutoire sur le territoire de tous les Etats membres (17).

Le même constat d'efficacité se dégage de l'exécution des

(13) Voir par exemple *San Michele c/ CECA*, 14 décembre 1962, *Rec.*, 1962, p. 801; *FERAM c/ CECA*, 2 juin 1965, *Rec.*, 1965, p. 402.

(14) *Faillite San Michele c/ CECA*, 22 juin 1965, *Rec.*, 1967, p. 35.

(15) *Trib. Turin*, 11 décembre 1964, renvoyant l'affaire à la Cour constitutionnelle, *EVERSEN-SPERL*, 1964, n° 1536-7.

(16) *Cour constitutionnelle Italie*, 16 décembre 1965 (*San Michele c/ CECA*), *EVERSEN-SPERL*, 1965, n° 2020-1.

(17) *Trib. civ. et pén. Turin*, 24 novembre 1967, *EVERSEN-SPERL*, 1971, n° 4589; *Cour d'appel Turin*, 25 novembre 1969, même référence.

amendes infligées pour infraction aux règles de concurrence. Sur un montant total d'amendes exécutoires à fin 1975, s'élevant à 10,7 millions unités de compte (environ 56 millions de francs français), intéressant 42 entreprises, la Commission n'a été amenée que dans un seul cas à user de la procédure d'exécution forcée, encore que l'entreprise ait finalement satisfait à son obligation dès l'introduction de celle-ci (18). Une situation exceptionnelle s'est aussi présentée quand une entreprise condamnée à une amende aux Etats-Unis en matière de concurrence le fut aussi par la Cour. L'entreprise tenta en vain d'obtenir compensation de l'amende communautaire avec l'amende américaine. La Cour s'y étant refusée, l'amende communautaire fut réglée (19).

Il est des cas-limites dans lesquels on aurait pu s'attendre à une difficulté particulière. Il s'agit d'amendes infligées à des entreprises de pays tiers en raison de leurs agissements dans la Communauté. Il n'en a rien été cependant, ces entreprises sont généralement en effet implantées sur territoire communautaire sous forme de filiales notamment. Ainsi les amendes infligées à des filiales d'entreprises américaines ou suisses ont-elles pu être exécutées.

La règle communautaire traduite en une décision exécutoire ne reste donc pas théorique mais s'insère dans la pratique avec efficacité. Reste une dernière hypothèse dans laquelle doit être vérifiée cette conclusion.

SECTION III. — APPLICATION DES ARRÊTS D'INTERPRÉTATION.

Prévoir la possibilité et, dans certains cas, l'obligation pour une juridiction nationale, de demander à la Cour de justice de se prononcer sur l'interprétation ou la validité d'une règle communautaire, ne pouvait que comporter pour cette juridiction l'obligation d'appliquer ensuite l'arrêt de la Cour. Tel est le droit. Mais quel est le fait ?

Le risque, ici, n'était pas bien grand. On voit mal une juridiction recourir à cette procédure pour refuser ensuite de mettre en œuvre la décision qu'elle a, elle-même, suscitée. De fait,

(18) Réponse de la Commission à la question écrite de M. Yeats, n° 542/74.

(19) *Boehringer*, 14 décembre 1972, *Rec.*, 1972, p. 1281, *Gaz. Pal.*, 1973, 2, 651.

aucun cas n'a jamais été signalé d'un arrêt de la Cour rendu dans le cadre de cette procédure qui soit demeuré privé d'effet. Mieux même, on a souvent observé que les juridictions suprêmes elles-mêmes se référaient en termes exprès à des interprétations déjà données par la Cour en d'autres litiges pour les appliquer sans autre forme de procès (20).

Il est, certes, arrivé que des juridictions suprêmes n'aient pas eu recours à cette procédure et se soient engagées dans la voie périlleuse de l'interprétation unilatérale de la règle communautaire. Outre que les cas soient demeurés rares, ils n'ont pas donné lieu à divergence notable avec l'interprétation authentique de la Cour. Il est aussi arrivé qu'une juridiction ait pris sur elle de statuer sur la validité d'un règlement communautaire et de le déclarer illicite (21). Mais le cas est heureusement resté isolé et d'ailleurs le jugement a été réformé en appel.

L'autorité de l'interprétation authentique de la règle commune ne rencontre donc pas, en pratique, de difficulté sérieuse. Plusieurs centaines de décisions judiciaires l'attestent. Cette situation est d'autant plus heureuse que c'est sur cette procédure qu'est basée l'application uniforme de la règle commune.

Ainsi, sous quelque aspect qu'on l'observe, l'autorité de la règle communautaire apparaît, assurée, en toute matière, à l'égard des Etats membres, des personnes, et des juridictions nationales. La loi commune n'est donc pas un concept abstrait destiné à demeurer théorique, mais une réalité concrète. S'en étonner serait d'ailleurs méconnaître le contexte dans lequel elle s'insère et la construction dont elle est le pivot.

Une haute personnalité, fort réservée à l'égard de cette construction posa naguère cette question avec le visible espoir de recevoir un aveu d'impuissance. « Eh bien, demanda-t-elle, comment faites-vous pour faire exécuter vos arrêts ? » Mais, répondit l'interlocuteur, ... « la même chose que le Conseil d'Etat pour faire exécuter les siens ! Si l'Etat n'exécutait pas les décisions de ses juges, il n'y aurait plus d'Etat. De même, si les arrêts de la Cour n'étaient pas exécutés, il n'y aurait plus de marché commun ! ». Mais qui voudrait prendre un tel risque ?

(20) Cass. France (soc.), 12 juillet 1970 ; cass. France (com.), 25 janvier 1975 ; cass. France (com.), 8 mai 1973, *Gaz. Pal.*, 1973, 1, 659 ; cass. France (ch. mixte), 20 novembre 1975, déjà cité.

(21) Verwaltungsgericht Francfort, 12 décembre 1966, *Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters*, 1967, p. 69.

TITRE II.

L'OBJECTIF DES TRAITÉS ET L'INTERPRÉTATION DU JUGE.

Si le Traité de Rome confie à la Cour la mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du Traité, ce n'est certainement pas pour l'inviter à en négliger les objectifs, mais pour l'inciter à les sauvegarder et les prendre pour guide de son interprétation.

Aborder le droit communautaire sans être conscient de cet impératif serait se condamner à ne voir dans les traités que des dispositions internationales ordinaires à interpréter restrictivement en face de règles nationales occupant la totalité du terrain juridique. Peu de choses séparerait alors les Traités communautaires de simples traités de commerce associant sans plus des Etats entre eux. Ainsi serait négligée toute l'infrastructure institutionnelle et la vocation normative permanente pour ne voir dans les traités que des dispositions figées, statiques, justiciables seulement d'une interprétation exégétique et formelle.

Ainsi, par un caractéristique renversement d'objectifs, dans les matières transférées à la Communauté, la norme communautaire deviendrait l'exception, d'interprétation stricte. Seraient du coup méconnus les fondements des Traités, la volonté de leurs auteurs et les buts progressifs qu'ils se proposaient d'atteindre. D'un traité-cadre on ferait ainsi un traité bloqué.

Ce n'est qu'après s'être pénétré de l'importance d'un tel préalable à quoi tout, dans les Traités, est subordonné, qu'il sera possible de dégager les méthodes d'interprétation spécifiques à un droit communautaire. C'est de ce préalable que découle l'œuvre du juge qui vient d'être analysée.

Le sens de sa mission était d'autant moins douteux que ces traités s'ouvrent sur des préambules singulièrement descriptifs des buts visés. Comme les textes de ces traités sont, le plus souvent, des dispositions générales énonçant des principes assortis de règles plus illustratives qu'exhaustives, ils ne pouvaient que confier à la prudence du juge le soin d'en dégager les implications