

LA NATURE JURIDIQUE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

par S. CALOGEROPOULOS - STRATIS

Professeur de Droit International et d'Histoire diplomatique
Recteur de l'École des Sciences Politiques d'Athènes

Le chemin vers l'intégration européenne se présente aussi aride que tourmenté. Ceci s'explique d'abord par la scission de l'Europe en deux blocs, l'Occident et l'Orient, et en second lieu par la survivance de querelles séculaires parmi les peuples européens. Ces réminiscences du passé ainsi que les différends actuels dérivant surtout de la guerre empêchent l'organisation rationnelle de l'Europe et se manifestent par la multiplicité, la croissance et la diversité des organisations et institutions ayant vu le jour au cours de ces dix dernières années et qui visent à la coopération des peuples libres de notre vieux continent.

L'organisation actuelle de l'Europe est dominée par un empirisme effréné ; ainsi, au lieu de procéder au perfectionnement et à la coordination des organisations déjà existantes ou à l'extension de leurs institutions, on assiste à la création de nombreuses nouvelles organisations, au caractère souvent contradictoire, qui ne laissent pas de créer une confusion certaine dans l'opinion publique, un conflit de compétence ou bien l'inertie de leurs organes réciproques et ceci aux dépens du but poursuivi¹.

Les formes principales de la coopération européenne sont au nombre de trois : a/ la forme *classique* de la coopération entre États, b/ une forme *intermédiaire* dans laquelle les organes intergouvernementaux sont doublés par les représentants du peuple, et c/ la forme nouvelle, dite *supranationale*, caractérisée par le transfert de certaines compétences appartenant à la souveraineté nationale à un organe international.

1. Cf. notamment MOUSKHÉLY, *L'Europe face au Fédéralisme*, Paris, 1949. BONNEFOUS, *L'Europe face à son destin*, Paris, 1953. A. PHILIP, *L'Europe Unie*, Paris, 1953. R. SCHUMAN, *L'Europe est une Communauté Spirituelle et Culturelle*, V. I, Annuaire Européen, 1955. A. H. ROBERTSON, *European Institutions* (Stevens and Sons Ltd), London, 1959. *European Organisations*, P.E.P., London, 1959.

A. *Coopération classique.*

La forme classique de *coopération* est basée sur les principes généraux du Droit International, en vertu desquels un État ne peut être obligé par un traité que dans les limites de sa participation active quant à l'application de ses clauses. On en déduit les *traits caractéristiques* essentiels de cette collaboration :

a/ Égalité de participation des États et présence de leurs représentants dans tous les organismes communs.

b/ Représentation des États par des délégués révocables et agissant sur instruction de leurs gouvernements.

c/ Les décisions des organismes communs ne peuvent acquérir un caractère définitif et force exécutoire que dans les cas où elles sont entérinées par les gouvernements intéressés. Les organismes communs agissent donc *ad referendum* et leurs décisions ont un effet médiat, ne s'adressant pas aux particuliers.

d/ Les décisions sont prises à l'unanimité, l'opposition, l'absence ou l'abstention d'un délégué ne permettant pas la prise d'une décision.

L'unanimité requise est une conséquence du principe de l'égalité des États et du dogme de la souveraineté nationale tels qu'ils étaient interprétés en Droit International classique et à l'époque où la coopération entre États était encore à l'état rudimentaire.

Il est à remarquer que ce pouvoir des États s'exerçait à deux reprises, en d'autres termes, il était en mesure d'empêcher la formation d'une décision par suite du veto d'un représentant ; de même, une fois la décision prise par l'organe commun, tout État était habilité à exercer son droit de nullification en refusant de lui accorder son accord définitif ou de s'y conformer.

Dans cette catégorie de coopération classique se rangent en principe les organisations suivantes : l'Organisation Européenne de Coopération Économique (O.E.C.E.), l'Union Européenne de Paiements (U.E.P.), l'Association Européenne de Libre Échange des Sept, le Benelux, le Pacte Balkanique et, dans une certaine mesure, le Conseil Nordique.

Il sied toutefois de souligner que dans le sein même de la collaboration intergouvernementale apparaissent, par rapport à la forme classique, des *déviations* bien marquées dans la composition des organes communs, les règles qui en régissent le fonctionnement et la portée de leurs décisions.

1°. Nous nous en tiendrons tout d'abord à la *composition des organes*. Dans le Comité Exécutif de l'O.E.C.E. siègent des membres qui n'ont pas qualité de délégués gouvernementaux. L'organe spécial de l'U.E.P. n'était composé que de sept membres et, en plus de ses attributions

statutaires, il exerçait, par délégation, certains pouvoirs de l'O.E.C.E. L'organe principal dans le Pacte Balkanique, le Conseil des Ministres, devrait être assisté par une Assemblée Parlementaire et à compétence consultative, élue par les Parlements nationaux à égalité. Le vote, dans cette Assemblée, ne pourrait être acquis qu'à la majorité de chacun des groupes nationaux. Enfin, la composition du Conseil Nordique ne revêt point de caractère intergouvernemental ; elle est interparlementaire par excellence avec compétence éminemment consultative. Sa constitution ne repose guère sur un acte international, mais sur des actes parallèles du droit interne des États intéressés.

2^o. Quant aux règles régissant le *fonctionnement* de ces organes, il est à remarquer que malgré leur caractère intergouvernemental, l'unanimité n'est pas toujours de rigueur : il est des cas où la règle de la majorité simple ou qualifiée est considérée comme suffisante.

Une hiérarchie des actes prévaut au sein de l'O.E.C.E., à savoir : a/ les résolutions relatives aux demandes de renseignements, b/ les recommandations à l'adresse des Ministres, c/ les accords spéciaux entre certains États, et d/ les décisions obligatoires pour tous les États membres. Il est loisible à tout État membre d'adopter trois positions différentes lors de l'élaboration des décisions à prendre, soit : a/ d'opposer son veto, b/ de s'abstenir du vote afin d'éviter un engagement de sa part, sans toutefois empêcher la formation de l'acte, et c/ de demander un examen et une décision *ad hoc* de la part du Conseil sur un cas déterminé qui le concerne ².

Force nous est donc de conclure que toutes ces déviations et d'autres, secondaires, de la conception classique de la collaboration interétatique sont autant de preuves de la création de nouvelles règles tendant à transformer les normes initiales de la coopération intergouvernementale, mais qui, néanmoins, ne peuvent en notre matière influencer la nature juridique de ces organisations européennes, qui demeurent malgré tout interétatiques.

B. *Forme intermédiaire.*

La forme intermédiaire de collaboration européenne se présente comme un compromis entre la participation interétatique et la présence des représentants des peuples. Ce compromis se traduit par : a/ l'existence de deux organes, l'un gouvernemental composé de délégués révocables, à caractère statique, et l'autre représentatif des peuples à caractère dynamique, b/ la suprématie de l'élément gouvernemental

2. MARJOLIN, *L'O.E.C.E. et le développement de la Coopération Économique*, V. I, Annuaire Européen, 1955.

avec pouvoir de décision, sur l'élément populaire dont la compétence demeure en principe consultative, c/ l'adoption de l'unanimité, en tant que principe, pour les décisions de l'organe gouvernemental et de la majorité simple ou qualifiée pour l'organisme représentatif et d/ des actes échelonnés sur divers degrés et des décisions à portée variable.

C'est à cette forme intermédiaire qu'appartiennent principalement le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe Occidentale. Dans cette même forme de collaboration il nous est donné de constater des déviations bien nettes quant aux règles classiques du vote et de la portée des décisions et aux organes intergouvernementaux et parlementaires.

1°. Dans le Comité des Ministres - organe intergouvernemental - du Conseil de l'Europe, l'unanimité n'est pas toujours requise. La majorité qualifiée est estimée suffisante dans les questions d'ordre secondaire et la majorité simple pour les questions administratives et procédurales.

D'autre part, dans l'U.E.O., l'adoption des amendements à la liste des armements dont la fabrication est interdite à l'Allemagne est prise à la majorité de 2/3, tandis que le niveau des armes atomiques, les questions soumises ou infractions signalées relèvent de la majorité simple.

Quant à la portée des décisions dans le cadre du Conseil de l'Europe, les recommandations prises à l'unanimité et adressées aux gouvernements ne sont pas tenues pour obligatoires. Le Comité des Ministres peut uniquement demander aux États - membres des explications sur la non-exécution et la suite donnée à ses recommandations.

Par contre, dans les domaines militaire et connexes, l'U.E.O. détient un pouvoir réel de décision, les infractions aux dispositions concernant les armements et soumises au contrôle entraînant des sanctions laissées à la discrétion du Conseil. Ainsi, tandis que dans le Conseil de l'Europe les décisions prises par les Ministres, à l'unanimité, ne sont pas obligatoires, dans l'U.E.O. la majorité est jugée suffisante pour des questions importantes et les décisions tenues pour obligatoires et parfois même assorties de sanctions pour les contrevenants.

L'exception la plus marquante à la nature consultative du Conseil de l'Europe prend son relief dans le domaine de la protection des droits de l'homme. En effet, la Convention de Rome entre les États de l'Europe Occidentale pour la protection des droits de l'homme prévoit deux organes : la Commission et la Cour. La Commission possède une compétence très étendue sur toute question portée devant elle par les États-membres et, dans certains cas, par les particuliers. Elle prend acte des faits et formule son avis dans un rapport transmis au Comité des Ministres où sont consignées ses propositions après enquête effectuée sur les lieux. Le Comité des Ministres, à la majorité de 2/3, est habilité

a/ à rendre une décision constatant la violation, b/ à fixer un délai à la partie intéressée en vue de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de la décision et c/ à donner à cette décision les suites qu'elle comporte au cas où la partie intéressée refuse de s'y conformer.

Les parties s'engagent expressément, par le Traité, à considérer comme obligatoire toute décision que les Ministres auront prise à cet effet. Enfin, la Cour peut être saisie du conflit soit par le recours d'un État membre, soit par la Commission³.

Par conséquent, dans le domaine particulier de la protection des droits de l'homme, un organe spécial compétent et indépendant est prévu, dont les décisions sont sanctionnées par l'organe exécutif du Conseil de l'Europe statuant à la majorité de 2/3.

2°. Relativement au second organe du Conseil de l'Europe, l'Assemblée Consultative, notons les points suivants qui en sont les traits saillants : a/ elle est composée par des représentants des peuples au second degré, les membres de cette Assemblée n'étant pas nécessairement des parlementaires, bien que ce soit généralement la pratique. Leur désignation n'est pas soumise à des règles et procédures uniformes dans tous les États membres. En principe, ils sont nommés par les Parlements nationaux en collaboration avec les gouvernements et doivent refléter les diverses tendances politiques. On ne pourrait pourtant les désigner sous le titre de délégués gouvernementaux car ils ne sont pas nantis d'instructions, ils votent en leur nom personnel et conformément à leur opinion et ne constituent pas au sein de l'Assemblée des groupes nationaux ; b/ les résolutions de l'Assemblée sont prises à la majorité simple ou qualifiée ; elle vote des textes à portée diverse : 1/ elle émet son *avis* sur la demande des organisations internationales et 2/ elle prend des *résolutions* exprimant les sentiments de l'Assemblée Consultative sur un problème particulier ; dans ces deux cas la majorité simple est suffisante ; 3/ elle formule des *recommandations* adressées aux Ministres par la majorité de 2/3. La portée juridique de ces recommandations n'est point obligatoire pour le Comité des Ministres, et beaucoup moins pour les États membres : « L'Assemblée propose, le Comité dispose ».

L'Assemblée de l'U.E.O. se compose des mêmes représentants siégeant à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et possède en principe la même compétence que cette dernière. Enfin, le Conseil

3. P. MODINOS, *Convention Européenne des droits de l'homme*, V. I, Annuaire Européen, 1955. H. WIEBRINGHANS, *Die Rom Konvention für Menschenrechte in der Praxis der Strassburger Menschenrechts Kommission*, 1959.

Interparlementaire du Benelux obéit aux mêmes règles avec compétence toujours consultative.

Il résulte de cette analyse que ces formes de collaboration européenne présentent des variantes quant à leur composition, leur compétence, la répartition de leurs organismes et la portée de leurs décisions. Cependant une constante peut en être dégagée en deux sens : a/ l'éloignement des formes purement intergouvernementales et b/ la démocratisation des relations intereuropéennes par l'intervention et la participation des représentants des peuples.

Sur la nature juridique des formes intermédiaires d'organisations européennes, et en particulier du Conseil de l'Europe, la doctrine est loin d'être unanime ; la raison en est que le statut de ce Conseil ne détermine pas clairement sa nature, tant et si bien que son évolution, surtout dans les rapports réciproques entre ses deux principaux organes, a naturellement influencé par la suite la forme juridique de cette organisation.

Il convient de remarquer qu'un effort considérable a été déployé en vue de l'harmonisation des rapports entre le Comité des Ministres et l'Assemblée Consultative de Strasbourg, et tout particulièrement sur les points suivants : a/ les Ministres assistent aux réunions de l'Assemblée Consultative, prennent part aux débats, répondent aux questions posées par les parlementaires et exposent leurs points de vue sur les problèmes généraux de politique européenne ; b/ depuis 1950 un Comité Mixte a été créé en vue de la coordination des deux organismes principaux comprenant sept représentants de l'Assemblée et six du Comité ; c/ Le Comité des Ministres cherche à se conformer aux vœux de l'Assemblée ou à expliquer son avis contraire, tandis que l'Assemblée étend le domaine de ses recommandations sur des problèmes d'ordre général ou bien encore d'intérêt international.

Ainsi le principe initial de l'indépendance absolue de ces deux organes et leur vie parallèle semblent-ils être atténués par des concessions et infiltrations mutuelles ainsi que par de nouveaux liens organiques. Le caractère statique du Comité des Ministres subit l'influence bien dynamique de l'Assemblée Consultative.

Quant à la personnalité juridique du Conseil de l'Europe, le statut reste silencieux sur ce point. Il serait toutefois bien difficile de lui refuser la capacité juridique nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Les activités du Conseil, et particulièrement la signature par son Secrétaire Général de nombreux accords avec des tiers États ou autres organisations internationales, militent en faveur de la reconnaissance de la personnalité distincte de celle de ses membres dans la mesure où celle-ci est nécessaire pour atteindre le but poursuivi.

La nature juridique du Conseil de l'Europe n'en demeure pas moins, cependant, une nouveauté dans le domaine de la légalité internationale et, dans l'ensemble, fort discutable. Cette organisation se présente comme une union d'États reposant sur un fondement idéologique avec des organes propres et visant à l'accomplissement du progrès social et économique, à la protection de l'homme et à la création d'une unité ou communauté de pensée dans la voie de l'intégration européenne.

Ces constatations mènent à la conclusion que le Conseil de l'Europe peut être juridiquement qualifié d'organisation *sui generis*⁴.

C. Institutions supranationales.

La troisième forme d'organisation européenne, qualifiée de révolutionnaire, se trouve en flagrante opposition avec les principes classiques du Droit des Gens et les formes de collaboration entre États connues jusqu'aujourd'hui ; il s'agit, en l'occurrence, d'organisations superétatiques ou plutôt supranationales.

Les traits dominants de l'organisation supranationale sont les suivants : a/ *transfert* d'une partie de la compétence nationale à un organisme ou institution d'ordre international. Ce transfert, bien que partiel, n'en demeure pas moins réel et irrévocable ; b/ *indépendance* de l'organe exécutif à l'égard des gouvernements nationaux. Une fois nommé, il est irrévocable et ne sollicite ou n'accepte dans l'accomplissement de ses fonctions aucune instruction de la part d'un gouvernement ou d'une organisation interne ou bien internationale ; c/ la règle de l'unanimité est en principe abandonnée. Les décisions sont prises à la *majorité* qualifiée, pondérée ou simple ; d/ les organes compétents ont un *pouvoir immédiat* quant à leurs décisions ; celles-ci sont obligatoires pour les États, visent directement les particuliers et, dans certains cas, ont force exécutoire ; e/ à ce caractère immédiat des obligations et des décisions correspond une protection de la légalité par le *recours* ouvert devant une Cour de Justice soit par les États, soit—sous certaines conditions—par les collectivités du Droit Interne ou bien par les particuliers ; f/ enfin, dans la forme supranationale, la *représentation* des peuples a été conservée, voire même renforcée dans le dessein d'assurer le contrôle et la responsabilité de l'organe supranational, celui-ci étant soumis à la motion de censure de la représentation en certains cas.

Dans cette catégorie d'organisations on peut ranger la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) ; la Communauté

4. L. MARCHAL, *Le Conseil de l'Europe*, V. I, Annuaire Européen, 1955. M. SORENSEN, *Le Conseil de l'Europe*, RCDADIH 1952, et RGDIP 1955. H. ROBERTSON, *The Council of Europe*, London, 1956. D. SIDJANSKI, *Le Conseil de l'Europe dans l'Europe Naissante*, Rome, 1956.

Européenne de l'Energie Atomique (Euratom) et la Communauté Économique Européenne, dite le Marché Commun ⁵.

La structure et le fonctionnement des organisations supranationales se présentent sous un jour bien compliqué du fait même de la présence de trois éléments disparates, dont la coordination reste indispensable dans l'adoption d'un compromis à cet égard ; l'autorité supranationale dans l'organe principal, la participation des gouvernements intéressés par le truchement de leurs délégués et le contrôle parlementaire par une Assemblée.

Des règles nouvelles viennent d'être mises au point quant à la composition des organes, aux procédures à suivre et à la portée de leurs décisions. Dans cet ordre d'idées, on contemple une pluralité d'organes à composition différente : le Conseil de Ministres, l'organe Exécutif (Haute Autorité et Commissions), l'Assemblée parlementaire, la Cour de Justice, certains organes auxiliaires tels que le Conseil Économique et social et le Comité monétaire :

1°. a/ Le Conseil, constitué par les Ministres représentant les États, repose sur une base intergouvernementale. Le Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A. est un organe de coordination dont la participation, dans certains cas, est exigée en vue des décisions à adopter. Dans le Marché Commun et l'Euratom, par contre, le Conseil est l'organe principal habilité à prendre les décisions qui s'imposent.

b/ Bien que les Commissions aient un rôle en apparence plus effacé elles demeurent néanmoins les supports de l'action commune. Certes les Conseils de Ministres du Marché commun et de l'Euratom occupent une position centrale et possèdent le pouvoir de décision. Mais, et c'est là un fait qui mérite d'être mis en relief, les Conseils n'agissent presque jamais seuls : en effet, dans les cas les plus nombreux, ils prennent leurs décisions *sur proposition* des Commissions. Qui plus est, pour amender une proposition des Commissions, les Conseils doivent statuer à l'unanimité (art. 149 MC et art 119 Eur.). Il en résulte que le mécanisme essentiel de ces deux Communautés repose sur la *collaboration étroite* des Conseils et des Commissions ⁶.

c/ Dans la C.E.C.A., l'organe doté de pouvoir de décision est la Haute Autorité. Dans les deux autres communautés du Marché Commun et de l'Euratom, le pouvoir exécutif est exercé par des Commissions

5. Cf. P. GUGGENHEIM, *Universalisme et regionalisme*, Nancy, 1953. P. WIGNY, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, Luxembourg, 1957 et *l'Assemblée parlementaire dans l'Europe des Six*, Luxembourg, 1958.

6. Voir le commentaire dans *Marché commun. Institutions communes*, Paris, 1960, Intervention de D. Sidtjanski, pp. 318 et 319.

composées d'un nombre restreint de membres indépendants des gouvernements intéressés.

d/ Les trois Communautés possèdent une Assemblée unique, qui exerce des pouvoirs de délibération et de contrôle.

e/ Certains organes auxiliaires sont tantôt communs aux Communautés (tel que le Comité Économique et Social, etc.) tantôt propres à chacune des Communautés, comme pour le Marché Commun, le Fonds Social Européen, la Banque d'Investissement, le Comité Monétaire, l'Agence des armements pour l'Euratom, etc. Ajoutons que la compétence de ces organes est proprement consultative, leur avis devant être néanmoins demandé dans les cas prévus par les traités.

2°. La règle de l'unanimité est abandonnée ; elle ne s'applique que par exception et dans les cas expressément prévus. Ainsi, la Haute Autorité dans la C.E.C.A. se prononce-t-elle à la majorité simple des membres qui la composent. Le Conseil de Ministres dans le Marché Commun et l'Euratom se prononce aussi à la majorité simple, sauf pour les cas déterminés où une majorité pondérée et spéciale est prévue. Toutefois, dans la première période du fonctionnement de ces deux organismes, la règle de l'unanimité reste en vigueur dans les cas mentionnés. Les décisions des Commissions ou des organes auxiliaires sont acquises à la majorité des membres de la Communauté. Les décisions du Conseil de Ministres dans la C.E.C.A. sont prises à la majorité, sauf pour les cas où la majorité qualifiée ou l'unanimité sont requises.

L'Assemblée commune statue aussi à la majorité absolue des suffrages exprimés, sauf pour les dispositions contraires. L'exception la plus importante réside dans le droit que possède l'Assemblée de voter une motion de censure à la majorité des 2/3 à l'égard de la Haute Autorité ou des Commissions, provoquant ainsi la démission collective de leurs membres. L'Assemblée acquiert, par ce droit, et dans une certaine limite, une compétence exceptionnelle, trait caractéristique du système parlementaire ⁷.

3°. Enfin, la portée des décisions des organes varie selon l'organe et son objet.

La Haute Autorité est habilitée à prendre : a/ des décisions obligatoires dans tous leurs éléments ; b/ des recommandations comportant obligation dans le but qu'elles assignent, mais laissant aux gouvernements une latitude pour le choix des moyens propres à atteindre le but ; c/ des décisions comportant des avis à caractère consultatif.

7. P. GINESTET, *L'Assemblée Parlementaire Européenne*, 1959. Les représentants sont répartis comme suit : France, Allemagne, Italie : 34 chacune, Belgique, Pays-Bas : 14 chacun, Luxembourg : 6.

Il est important de souligner que les décisions ont un caractère d'obligation immédiate qui lie directement les gouvernements aussi bien que les particuliers, sans intervention du Droit Interne.

Les Conseils des deux autres Communautés ainsi que les Commissions respectives ont compétence pour : a/ arrêter des règlements obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables par tous les États membres ; b/ donner des directives liant les États membres destinataires quant aux résultats à atteindre, indépendamment des moyens à utiliser ; c/ prendre des décisions obligatoires dans tous leurs éléments, adressées personnellement au destinataire qu'elles assignent, et d/ émettre des avis et recommandations à caractère consultatif.

Le Conseil, au sein de ces deux Communautés, est l'organe principal qui arrête les règlements, tandis que la Commission formule des directives, des recommandations et, dans certains cas, des décisions. Sa fonction essentielle est de formuler des propositions à l'adresse du Conseil et de veiller à l'exécution de ses décisions. Enfin, l'Assemblée Parlementaire Européenne possède une compétence consultative ; ses décisions ont un caractère facultatif sauf pour le cas du vote de la motion de censure mentionnée plus haut⁸. Cependant il faut ajouter que dans le Marché Commun et l'Euratom, l'Assemblée est plus étroitement associée, bien qu'à titre consultatif, uniquement à l'élaboration des règlements, c'est-à-dire au processus législatif.

4°. Le respect de la légalité instaurée par les trois Traités des Communautés, en particulier par les différents organes prévus, l'application de leurs décisions, de même que le règlement des conflits provenant des éléments divers appelés à collaborer dans l'enceinte de ces organisations, enfin l'interprétation des règles spéciales qui régissent ces institutions respectives, sont assurés par l'instauration d'une Cour de Justice commune qui se prononce à la suite d'un recours de la part des gouvernements intéressés, des organismes communautaires et des particuliers.

La Cour possède une pluralité de compétences appartenant à diverses catégories. Elle agit en qualité : a/ d'un tribunal de droit commun pour constater la violation des règles en vigueur de la part des États ou de leurs organes, ou bien les manquements aux obligations contractées qui entraînent la réparation des dommages causés et le versement d'une indemnité ; b/ d'un tribunal constitutionnel qui assure le contrôle de la légalité des actes des différents organes ; c/ d'un Conseil d'État

8. Dans le Conseil, les voix sont réparties comme suit : France, Allemagne et Italie : 4, Belgique et Pays-Bas : 2, Luxembourg : 1. La majorité est de 12 voix à condition qu'elles proviennent de 4 États.

à titre préjudiciel pour l'interprétation des textes et des actes avec recours d'annulation pour vice de forme, incompétence ou détournement de pouvoir, et d/ d'un tribunal international de forme classique ayant à connaître de toute question en rapport avec les traités, à la suite d'un compromis ou d'une clause compromissoire⁹.

Les décisions de la Cour ont un caractère obligatoire et exécutoire. Pour les particuliers, elles constituent un titre d'exécution selon la procédure du Droit Interne. Les États-membres sont tenus de prendre des mesures qui assurent l'exécution et le respect des décisions.

5°. La nature juridique des Communautés peut être envisagée comme une union d'États frappée au sceau de l'originalité, à caractère supranational. Ces Communautés sont régies par des institutions et des règles empruntées soit au Droit International, soit au Droit Interne et se présentent comme un compromis de deux ordres juridiques.

Ces mêmes Communautés possèdent la personnalité juridique expressément reconnue dans les traités, le droit de la représentation active et passive, le droit de traiter. Leur pouvoir est pourtant limité et délégué par les États membres qui conservent, en contrepartie, au sein même de la Communauté, un organe composé de délégués gouvernementaux dont la participation est nécessaire pour la formation des actes et décisions les plus importants, sans nuire à l'autonomie de la volonté et de l'indépendance des organes communautaires.

Si nous voulions donc classer la nature juridique des Communautés dans les cadres déjà existants, nous serions amenés à la considérer comme une union d'États à caractère fédératif. Il est toutefois bien difficile d'affirmer péremptoirement que la Communauté est une Confédération d'États ou bien un État fédéral¹⁰. Il est vrai que la distinction entre ces deux formes d'union n'est pas toujours bien délimitée, même en matière juridique, car leur nature dépend au premier chef des dispositions conventionnelles ou constitutionnelles sur lesquelles elle repose ; souvent, en pratique, des cas mixtes se présentent.

La Communauté, dans sa forme actuelle, n'a pas une nature fédérale, car les États membres délèguent, par le traité, une partie de leur souveraineté externe.

A cet égard, il est intéressant de signaler le degré de centralisation de la fonction extérieure des Communautés européennes. Le traité de la CECA prévoit une large décentralisation de cette fonction exté-

9. L. DELVAUX, *La Cour de Justice de la CECA*, Paris, 1956.

10. C. DURAND, *Confédération d'États et État fédéral*, Paris, 1955. C. F. OPHULS, *Juristische Grundgedanken des Schuman-Plans*, Neue Juristische Wochenschrift, 4 Jg. Heft 9.

rieure. Tout en admettant notamment la possibilité pour les États membres de charger la Haute Autorité de négocier avec les tiers en leur nom, il considère les relations extérieures comme étant réservées à la compétence des États membres. Cette décentralisation comporte de nombreux inconvénients qui ne sont d'ailleurs pas étrangers à la crise charbonnière qui s'est déclarée en 1958. A l'inverse, les deux nouvelles Communautés s'inspirant de l'expérience de la CECA ont innové en établissant une centralisation plus poussée de la fonction extérieure commune. C'est ainsi que les accords de la Communauté économique européenne avec les États tiers sont négociés par la Commission et conclus par le Conseil. Ces accords, le fait est digne d'attention, ne lient pas seulement la Communauté mais aussi les États membres (art. 110-116 art. 228) ¹¹.

Pour le reste, les États gardent leur pleine personnalité juridique et, en dehors des rapports créés dans la Communauté, leurs relations mutuelles ainsi que celles envers les États tiers, ils continuent à être régis par le Droit International. Enfin, les États participent aux activités de la Communauté par l'intermédiaire du Conseil des Ministres ou des délégués.

Il n'est guère aisé, de même, de placer la Communauté dans le cadre d'une confédération d'États, car sa structure se manifeste, pour les États membres, à la fois syncrétique et indépendante ; elle constitue quelque chose de plus qu'une simple confédération d'États de type classique. L'existence d'une représentation des peuples au second degré, devant lequel est engagée la responsabilité de l'Exécutif, écarte sensiblement la Communauté de la conception fédérative.

Une étude approfondie de la question prouve que l'on doit rechercher hors des formules déjà existantes d'Unions d'États la désignation de la nature juridique de ces nouvelles institutions. En effet, leur compétence semble être limitée, quoique réelle ; par contre, la participation des Ministres est décisive dans les cas majeurs.

Disons enfin que la Communauté réunit en même temps des éléments empruntés à la Confédération (personnalité internationale et pouvoirs indirects), à l'État fédéral (Parlement et Cour) ainsi qu'aux organisations et institutions internationales de type classique (Conseil des Ministres). Dans sa formule actuelle, la Communauté se présente de par sa structure et sa vocation comme un prototype de collaboration

11. « Certains auteurs dans les Communautés Européennes distinguent le caractère superétatique du caractère supranational : le premier se réfère à l'organe technocratique (Haute Autorité, Commissions) et le second à la représentation politique (l'Assemblée commune) ».

internationale ; on peut la désigner sous l'étiquette de Communauté à caractère supranational et à objet limité ¹².

D. Association et liaison

La multiplicité et l'enchevêtrement des organisations européennes de formes diverses se compliquent par l'existence de deux nouvelles institutions, à savoir la liaison à divers degrés avec d'autres organisations internationales et l'association avec des États tiers européens ou extra-européens, dans le cas où ces derniers ont un lien constitutionnel avec les premiers. Ainsi, dans l'O.E.C.E., les États-Unis et le Canada participent d'une manière active, tandis que dans la C.E.C.A. la collaboration étroite de la Grande-Bretagne – comme celle des États-Unis dans l'Euratom – est rendue effective dans le cadre d'un accord d'association ou d'un accord de coopération respectivement. Dans le domaine économique, la collaboration permanente est assurée entre le Conseil Économique et Social et la Commission Économique pour l'Europe de l'O.N.U. avec le Conseil de l'Europe et l'O.E.C.E. ; parallèlement, on a institué dans le domaine militaire une collaboration entre l'U.E.O. et l'O.T.A.N.

L'institution de la liaison garantit la collaboration de diverses organisations à plusieurs degrés, tandis que l'association permet la participation partielle des États tiers à la vie d'une organisation. Le concept de l'État associé a été déjà admis, dans le cadre du Conseil de l'Europe pour la Sarre et l'Allemagne occidentale.

L'association issue, en principe, de la conclusion d'un accord entre une organisation internationale et un États tiers, en vue d'établir une étroite collaboration, dans certains domaines, est génératrice de droits et obligations corrélatifs et non identiques ; elle vise à une collaboration *ad hoc*, limités quant au temps et à l'espace, et *ratione materiæ*. Parfois cette collaboration revêt un aspect élémentaire d'information mutuelle, quoiqu'elle puisse aussi, en certains cas, s'étendre jusqu'à une participation des représentants des États tiers aux organes de l'institution.

12. ETZEL, *L'action de la C.E.C.A.*, dans *Annuaire Européen*, 1955. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.)*, Paris, 1953. H. MASON, *The European Coal and Steel Community*, The Hague, 1955. J. GOORMAGHTIGH, *The European Coal and Steel Community, International Conciliation*, 1955. D. VIGNES, *La C.E.C.A.*, Paris, 1956. R. PRIEUR, *Les relations internes et externes de la C.E.C.A.*, Paris, 1958. DE SOTO, *La C.E.C.A.*, Paris, 1958. G. HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté Économique Européenne*, R.G.D.I.P., 1958. G. PERRIN, *L'organisation Européenne pour la recherche nucléaire*, R.G.D.I.P., 1958. L. CARTOU, *Le Marché Commun et le Droit Public*, 1959.

En maints cas l'association peut être aussi conclue avec un État non-européen si celui-ci possède des liens constitutionnels avec un État européen. Il reste évidemment à interpréter les conditions impliquées par « lien constitutionnel », vu que la nature juridique de ces liaisons, surtout de nos jours, n'est pas toujours identique et claire. La liaison est prévue, enfin, entre les organisations internationales spécialisées, telles que l'O.M.S., l'O.I.T., l'U.N.E.S.C.O., le Haut Commissariat des Réfugiés et d'autres organisations non-gouvernementales qui, par leur statut consultatif (A,B,C) contribuent aux activités des organisations européennes, telles que les Bureaux Réunis de Berne, l'Institut de Rome pour l'Unification du Droit etc.

Dans le cadre européen en particulier, les liaisons sont plus nombreuses. Ainsi, le Conseil de l'Europe est lié avec l'Union de l'Europe Occidentale, le Pacte de Bruxelles, l'O.E.C.E., la C.E.C.A. et le Marché Commun. Une série de projets sont en cours pour la meilleure coordination de certains organismes européens, *ex : projets sur l'O.E.C.E., le Conseil de l'Europe, et la fusion de trois Communautés Européennes.*

L'association et les liaisons présentent un avantage certain : elles facilitent la collaboration entre organisations et États tiers et créent en même temps les conditions d'une intégration. A l'heure actuelle, le problème du rapprochement de la Communauté des Six avec l'Association des Sept domine la vie économique européenne. De même, le problème de l'association de la Grèce à la Communauté du Marché Commun est posé et discuté depuis plusieurs mois. La conclusion d'un accord à cet effet marquera le premier pas dans la participation de la Grèce à la vie de la Communauté économique européenne. Les difficultés sont nombreuses, mais elles devraient être aplanies par la reconnaissance mutuelle de l'importance majeure que la participation de la Grèce présente pour l'effort de l'intégration européenne. L'intérêt particulier doit être incorporé dans l'intérêt général.

Malgré les avantages que présentent les associations et les liaisons dans le domaine de la collaboration européenne, il n'en est pas moins vrai que leur application apporte un élément nouveau de confusion et de complications.

Parmi les organisations européennes, certaines possèdent une compétence générale *ratione materiæ* — sauf pour les exceptions prévues — tandis que d'autres sont à compétence spéciale qui ne s'oppose pas à la compétence des organisations à compétence générale. Ainsi, le Conseil de l'Europe étend sa compétence dans tous les domaines, sauf celui de la défense, l'O.E.C.E. vise à la collaboration économique avec la participation des États-Unis et du Canada. L'Union de

l'Europe Occidentale a la compétence générale analogue à celle du Conseil de l'Europe, tout en mettant l'accent sur les problèmes militaires et de défense qui la caractérisent. Enfin, les trois Communautés limitent leurs activités dans des domaines spécialisés, tels que le charbon et l'acier, le Marché commun, l'Energie atomique.

Ces constatations nous permettent de tirer les conclusions suivantes :

1. La multiplicité et la diversité de ces organisations à compétences différentes et concurrentes créent une regrettable confusion quant à la portée de leur mission, quant à la valeur de leurs décisions et au fonctionnement de leurs organes.

2. Le grand nombre de ces organisations et souvent leur double emploi entraînent un éparpillement de forces, une augmentation dans le chapitre des dépenses, l'irresponsabilité des organes ou bien leur inertie, ou au contraire la concurrence des décisions contradictoires et partant, un désarroi dans l'opinion publique qui sape les fondements de l'idée européenne.

3. Les déviations aux règles classiques dans les organisations à caractère intergouvernemental prouvent que des normes nouvelles sont en voie de formation qui tendent à remplacer le système traditionnel de la collaboration entre États et l'organisation de la société internationale.

4. Dans les organisations dites intermédiaires, la présence des représentants des peuples tend à influencer les actes et les décisions des organes intergouvernementaux.

5. Dans les trois Communautés européennes apparaît une nouvelle forme d'organisation qui oblige les États à céder une partie de leur souveraineté au profit des organes communautaires et indépendants. Un contrôle parlementaire est institué et les particuliers sont liés par les actes des organes compétents.

6. Enfin, force est d'admettre que, par l'association et les liaisons des différentes organisations entre elles ou avec des États tiers, de nouvelles perspectives voient le jour, sans chercher toutefois à sous-estimer les difficultés inhérentes à ces situations aussi confuses que délicates.

La façon empirique d'envisager la question de l'intégration et de l'organisation de l'Europe risque de compromettre le but poursuivi. Il nous est donné de constater un véritable désarroi et une inertie parmi les différents organes. Plusieurs discussions sont reprises au sein de diverses réunions, les décisions à prendre sont renvoyées d'un organe à l'autre. Ainsi les dialogues se perpétuent sans donner jour à des résultats pratiques et l'activité générale marque le pas.

L'organisation rationnelle de l'Europe se pose comme un dictat de notre époque. L'effort n'est point facile, mais il n'en est que plus indispensable, au risque de voir l'unité européenne se transformer en chimère.

L'Europe est une unité spirituelle par excellence, une unité de civilisation fondée sur les enseignements de l'Antiquité grecque, complétés par la doctrine du christianisme.

Il est indispensable de lui imprimer une clarté, une orientation et une organisation rationnelles pour que l'Europe accède au rang d'une unité politique. C'est alors seulement que notre vieux continent aura des possibilités de devenir une tierce force garantissant l'héritage commun, le bonheur de ses peuples, le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde¹³.

13. S. CASTANOS, *Les tendances juridiques de l'intégration Européenne*, Paris, 1957, E. HASS, *The Uniting of Europe Political, Social and Economical Forces*, London, 1958. P. DUCLOS, *La réforme du Conseil de l'Europe*, 1958. K. LINDSAY, *Vers un Parlement Européen*, 1958.