## LE JUGE BELGE ET LE DROIT INTERNATIONAL \*

par

### W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH

Professeur à la Faculté de droit de Bruxelles

Les problèmes que le droit international et le droit des organisations européennes posent aux juridictions nationales croissent en nombre.

Pour résoudre ces problèmes, le juge ne peut plus désormais se contenter de lire les pages des codes qui lui sont familières et de consulter les recueils de la jurisprudence des tribunaux qui concourent avec lui à la stabilité d'un droit dans lequel on continue, sans doute, à voir un précieux pouvoir d'harmonie sociale, mais qui, de plus en plus, s'ouvre à des horizons nouveaux.

Si le juge national veut éviter des lendemains incertains et conserver à sa fonction la position essentielle qu'elle occupe dans l'équilibre des institutions étatiques, il doit s'imposer un double effort. Placé au centre des rouages délicats, qui permettent au droit, dans sa persistante recherche d'harmonie, d'assurer la protection des intérêts individuels ou de groupe en regard des impératifs de l'intérêt général, il doit être attentif au rajeunissement des anciennes structures. Mais, surtout, il doit être pleinement conscient que la règle de droit, pas plus que les règles qui gouvernent la science, l'économie ou la défense, ne peut s'apprécier dans l'isolement trompeur du cercle national; ce serait là aujourd'hui une pure vue de l'esprit. Il ne saurait lui échapper que le fonctionnement des cours et tribunaux des Etats est soumis au droit international, spécialement par le biais de la responsabilité et de son corollaire, l'obligation de réparation 1.

Largement encore à l'abri des pressions politiques, le juge a conservé en Belgique, au sein de la nation, un crédit que justifient son indépendance d'esprit, sa conscience et sa maturité, fruits d'une longue tradition.

<sup>\*</sup> Cette étude a fait, sous le titre : « Le juge belge à l'heure du droit international et du droit communautaire », l'objet d'une mercuriale prononcée par l'auteur, en sa qualité de Procureur général à la Cour de cassation de Belgique, à l'audience solennelle de la Cour le 1º septembre 1969. Cette mercuriale, prononcée en langue néerlandaise, a été publiée, en traduction française, au J.T. du 11 octobre 1969, pp. 537 à 551.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> ROLIN, H., « Le contrôle international des juridictions nationales », R.B.D.I., 1967, p. 3.

Mais les dispositions qui forment l'armature institutionnelle du judiciaire et les règles de procédure que l'on appelle encore, dans une expression commode et imprécise, les « garanties d'une bonne justice », sont entraînées aujourd'hui dans un processus de renouvellement, qui s'accompagne pour lui de trop d'incertitudes encore.

Il faut souhaiter que les signes avant-coureurs des transformations profondes de la société humaine n'échappent pas à l'intelligence du juge, dont l'intérêt et la formation d'esprit ne sauraient se borner sans danger au droit national, à la formation duquel il participe, ni même aux seules contestations qu'il est appelé à trancher.

Je ne souhaite pas poursuivre ici le dialogue sans fin noué, devant le juge national comme dans la doctrine, entre le droit des traités et le droit interne. Le sujet a été largement traité, au cours des dernières années, dans des perspectives juridiques renouvelées <sup>2</sup>.

Mon propos n'est pourtant pas totalement étranger à ce sujet. Je voudrais, en effet, considérer surtout ici la position du juge auquel le droit international, et spécialement le droit des organisations européennes, pose de plus en plus fréquemment des problèmes qui sortent de la voie rassurante qu'il est habitué à suivre.

<sup>2</sup> HAYOIT DE TERMICOURT, R., Le conflit traité-loi interne, traduction du discours prononcé à l'audience solennelle de la Cour de cassation de Belgique le 2 septembre 1963, I.T., 1963, pp. 481 et cc.; Grabitz, E., Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg, 1966; Constantinides-Mégret, C., Le droit de la Communauté économique européenne et l'ordre juridique des Etats membres, Paris, 1967; SAINT-ESTEBEN, R., Droit communautaire et droits nationaux, Paris, 1967; Monaco, R., Diritto delle Comunità europee e diritto interno, Milano, 1967; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., « Réflexions sur le droit international et la revision de la constitution belge », J.T., 1969, pp. 1-43; du même auteur : « Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des Etats membres », Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969, nos 124 à 253, pp. 41-79; « Vues comparatives sur l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national dans les droits belge, néerlandais et luxembourgeois », R.I.D.C., 1966, pp. 797-829; Constantinesco, L., « Effets et rang des traités et du droit communautaire en droit français », R.T.D.E., 1968, pp. 259-301; du même auteur : « Droit communautaire et droit constitutionnel néerlandais », R.G.D.I.P., 1969, pp. 1-43; « L'introduction et le contrôle de la constitutionnalité des traités en droit allemand », cette Revue, 2/1969, pp. 425-459; Emrich, D., Das Verhältnis des Rechts der europaischen Gemeinschaften zum Recht der Bundesrepublik Deutschland, Marburg, 1969; VAN DYCK, P., Rodière, R., Ganshof van der Meersch, W.J., Treves, G., Pescatore, P., Zweigert, K., Diritto della Comunita europee e diritto degli Stati membri, Milan, 1969; PANICO, G., « L'art. 11 della Constituzione Italiana come fondamento della rilevanza interna della sfera di competenza della Comunita Europee », R.D.D.I., 1969, pp. 123-149; ZULEEG, M., Das Recht der europeäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, Köln, 1969; Pescatore, P., « Droit communautaire et droit national », D.S., juillet 1969, Chr. XXIII, pp. 179-184; du même auteur : Droit international et droit communautaire. Essai de réflexion comparative, édit. Centre européen universitaire, Nancy, 1969; « L'application directe des traités européens par les juridictions nationales », R.T.D.E., 1969, pp. 697-723; WAELBROECK, M., « The Application of E.E.C. Law by National Courts », Stanford Law Review, vol. 19; du même auteur : Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun, Bruxelles, 1969.

### LE JUGE INTERNATIONAL ET LE DROIT INTERNE

En principe, les organisations régionales sont régies par le droit international <sup>3</sup>. C'est donc d'abord du côté de la juridiction internationale que je voudrais me tourner.

Pour elle, les rapports du droit international et des normes de droit interne sont dominés par la prééminence du droit international 4.

Sans doute, le juge international peut-il reconnaître et reconnaît-il des effets de droit à la règle de droit interne, mais celle-ci ne pourrait en produire qui seraient en contradiction avec les règles du droit international. Si la question de la compatibilité d'une règle de droit interne est soulevée devant la juridiction internationale, il n'y a pas, à proprement parler, de conflit possible : au point de vue du droit international, le traité prime toujours la règle de droit interne <sup>5</sup>. Les problèmes que peut rencontrer à cet égard le juge national ne se posent point ici. Pour le juge international, la loi interne est, en principe <sup>6</sup>, « un simple fait » <sup>7</sup> <sup>8</sup>.

Le juge international, en effet, veille à l'application du droit international.

- <sup>3</sup> Cons. Rigaux, F., « Nature juridique des Communautés », Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969, n° 49 à 123; dans le même traité : Ganshof van der Meersch, W.J., « Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des Etats membres », n° 130 à 148 et 167 à 189. Voy. aussi Pescatore, P., Droit international et droit communautaire, Nancy, 1969.
  - <sup>4</sup> Cons. Ganshof van der Meersch, W.J., op. cit., note 3, nos 134 et 135, p. 45.
- <sup>5</sup> C.P.J.I., Avis consultatif, 31 juillet 1930, Question des communautés gréco-bulgares, série B, nº 17, 32. Sur le principe, cons. notamment : Sux, E., Les rapports entre le droit communautaire et le droit interne des Etats membres, Heule, 1964, 7; RIGAUX, F., Les conflits de la loi nationale avec les traités internationaux, Rapport au VII<sup>e</sup> Congrès international de droit comparé d'Uppsala, Bruxelles, 1966, 270.
- <sup>6</sup> La relation droit interne juge international peut toutefois faire l'objet d'un système propre à un traité international déterminé, qui s'écarte du principe. Ainsi, le traité du 31 mars 1965 entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, instituant la Cour de Justice Benelux, soumet les règles juridiques désignées comme communes aux trois Etats à l'interprétation de la Cour Benelux, voy. *infra*, pp. 450 et ss.
- <sup>7</sup> C.P.J.I., arrêt 25 mai 1926, Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond), série n° 7, 19; voy. aussi : Cavaré, L., Le droit international public positif, I, 2° éd., Paris, 1961, pp. 162 et ss.; O'Connell, D.P., International Law, I, Londres, New York, 1965, pp. 47-49. Cf. Stoll, J.A., L'application et l'interprétation du droit interne par les juridictions internationales, Bruxelles, 1962, notamment : Conclusion, p. 211.
- <sup>8</sup> Cf. doctrine et jurisprudence suivant laquelle la loi étrangère était assimilée par le juge national à un simple fait et considérée par la Cour de cassation de Belgique comme relevant de l'appréciation souveraine du juge du fond. Cette doctrine et cette jurisprudence sont citées et discutées par M. le procureur général HAYOIT DE TERMICOURT: La Cour de cassation et la loi étrangère, Discours prononcé à l'audience solennelle de la Cour de cassation de Belgique le 1er septembre 1962, voy. spéc. pp. 10, 11, 13, 18 et 19.

La juridiction de la Cour internationale de Justice s'exerce, conformément à l'article 36 de son Statut. Lorsqu'elle est saisie par un Etat, partie au Statut, elle statue :

- ... sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet :
  - a) l'interprétation d'un traité;
- b) tout point de droit international;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international 9.
- L'article 38 du Statut dispose que la mission de la Cour « est de régler, conformément au droit international, les différends qui lui sont soumis ». Il détermine le droit que la Cour applique :
  - a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;
  - b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit;
    - c) les principes généraux de droit reconnus pas les nations civilisées;
  - d) (...) les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations (...). Mais comme moyen auxiliaire seulement de détermination des règles de droit.

Chacune de ces catégories demeure dans le cadre du droit international. C'est le droit international seul qu'en règle le juge international applique.

Le juge international ne pourra faire application d'une norme juridique interne à un conflit international. Il ne saurait appliquer le droit interne en tant que tel.

L'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, qui établit « le droit que la Cour » applique, s'abstient de toute référence au droit interne.

Mais cela ne signifie pas que le juge international ignore la règle de droit interne. On l'a vu, le paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour prévoit la possibilité pour les Etats de reconnaître comme obligatoire sa juridiction pour les différends d'ordre juridique ayant pour objet « la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ». Le fait à établir — indifférent à l'égard du droit international — pouvant être de n'importe quelle nature, il peut être une règle de droit interne 10.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Statut de la Cour internationale de Justice, art. 36-2; cf. Statut de la Cour permanente de Justice internationale, art. 36, Doc. S.D.N., C. 80, M. 28, 1936.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Cons. Stoll, J.A., op. cit., pp. 54-55, qui se réfère aux arrêts de la C.P.J.I. (Affaire des *emprunts serbes émis en France* et Affaire des *emprunts brésiliens*), Rec. Série A, n° 20-21, respectivement pp. 17 et 101.

Au juge international peut être attribué, par un compromis, une compétence expresse qui le conduit à connaître d'une règle de droit interne. Il peut se voir soumettre par les parties, qui définissent à son intention l'objet du litige, un différend qui repose sur une question de droit interne <sup>11</sup>.

Il peut aussi devoir examiner la conformité du droit interne à la règle de droit international. Il est des conventions qui confient expressément ce pouvoir aux juridictions qu'elles créent.

La Convention européenne des droits de l'homme a été dotée d'un mécanisme de type juridictionnel, en vue de sauvegarder les droits et libertés qu'elle a pour objet de garantir. Ainsi, dans l'affaire De Becker, le requérant soutenait-il devant la Commission des droits de l'homme que la déchéance à perpétuité du droit de participer à quelque titre que ce soit à l'exploitation, à l'administration, à la rédaction, à l'impression ou à la diffusion de toute publication, prévue par l'article 123sexies du Code pénal, était inconciliable avec l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit la liberté d'expression 12. Le différend impliquait l'examen de la portée de la règle de droit interne. La Commission devait, dès lors, contrôler la conformité de la loi belge à la règle que formule l'article 10 de la Convention. Utiliser de la sorte la règle de droit interne pour résoudre un différend de droit international, n'est pas faire application de cette règle de droit.

Les traités instituant les Communautés européennes ne permettent pas à la Cour de Justice d'appliquer le droit des Etats membres <sup>13</sup>. Concluant sur un recours dirigé contre la Haute Autorité, l'avocat général Lagrange disait à juste titre :

- « Il ne s'agit pas ici d'appliquer le droit italien ni le droit français ni celui de tout autre pays de la Communauté, mais le droit du Traité, et c'est uniquement pour parvenir à l'élaboration de ce droit du Traité que l'étude des solutions juridiques nationales doit être entreprise chaque fois qu'elle paraît nécessaire à cette fin 14. »
- <sup>11</sup> Cons. STOLL, J.A., op. cit., qui consacre d'importants développements à cette thèse à la Section III du chapitre I<sup>er</sup>, spéc. pp. 40-48; voy. aussi eod. loc., les pages 54 à 58 et 210 à 212.
- The Cons. Suy, E., De zaak De Becker voor het Europees Hof der Mensenrechten Rechtskundig Tijdschrift voor België, 1962, Anvers, p. 131; Wiebringhaus, Institution und bisherige Rechtsprechung der Strassburger Menschenrechtekommission », Die Friedenswarte, 1957-1958, p. 265; Vasak, K., La Convention européenne des droits de l'homme, Paris, 1964, spécialement nos 106 et 177; Ganshof van der Meersch, W.J., Organisations européennes, Bruxelles et Paris, 1966, I. pp. 341-344.
- <sup>18</sup> Cons. Louis, J.-V., Les règlements de la Communauté économique européenne, Bruxelles, 1969, pp. 81-83; C.J.C.E., Aff. 1/58, Storck, Rec., V, pp. 62-63; Aff. 36, 37, 38 et 40/59, Comptoirs de vente c. Haute Autorité, Rec., VI, 2, p. 891; Aff. 26/62, Van Gend & Loos, Rec., IX, pp. 21-22. Cons. C.J.C.E., Aff. 6/60, Humblet c. Etat belge, Rec., VI, 2, pp. 1145 et 1150.
  - <sup>14</sup> C.J.C.E., Aff. 3/54, Rec., I, 1954-1955, p. 148.

Sans déroger à la règle générale, les traités de Paris et de Rome qui instituent les Communautés européennes ont cependant institué un système de constatation juridictionnelle des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu des traités et du droit communautaire dérivé 15. Dans le cadre de recours de pleine juridiction, la Cour de Justice peut être appelée à se prononcer, à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, sur la régularité de dispositions nationales, au regard du droit communautaire, quel que soit leur rang et quelle que soit l'autorité dont elles émanent, que celle-ci soit législative, judiciaire ou administrative.

Dans les deux cas — Convention européenne des droits de l'homme et traités instituant les Communautés européennes — on se trouve en présence de la mise en œuvre d'un véritable contentieux de la légalité au plan de la juridiction internationale.

# LE CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITE ET LE JUGE INTERNATIONAL LA POSITION DU JUGE NATIONAL

Certes, le contentieux judiciaire international est encore essentiellement un contentieux de la responsabilité. Celui-ci a pour objet d'assurer le respect de la règle de droit international, de déterminer les conséquences de l'acte illicite et d'assurer la réparation du préjudice consécutif à la violation du droit 16. En vertu des règles de la responsabilité internationale, le sujet de droit international auquel est imputable un acte ou une omission d'agir, illicites suivant le droit international, doit réparation au sujet de droit international qui en a été victime, en lui-même ou dans la personne ou les biens de ses ressortissants 17,

- 15 Traité C.E.C.A., art. 88; Traité C.E.E., art. 169. Cons. Recours en constatation des manquements des Etats: Marchesini, G., « Le traité C.E.C.A. »; Amphoux, J., « Les traités C.E.E. et Euratom », in Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969 n°s 1016 et ss.; 1042 et ss.; Rasquin, G., Les manquements des Etats membres des Communités européennes devant la Cour de Justice, Heule (Belg.), 1964; CAHIER, P., « Le recours en constatation des manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes », C.D.E., 1967, pp. 123 et ss.
  - 16 Cons. REUTER, P., Droit international public, Paris, 1968, pp. 133 et ss.
- 17 Cons. Basdevant, J., Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1960; Rousseau, Ch., Droit international public, Paris, 1955, nº 440, p. 357. Voy. aussi Salmon, J.J.A., La responsabilité internationale, 1963, cours professé à la Faculté de droit de Bruxelles, qui a étendu la définition classique de la responsabilité internationale, au-delà des Etats, aux « sujets de droit international ». Cons. sur la responsabilité internationale : De Visscher, Ch., « La responsabilité des Etats », Bibliotheca Visseriana, Leyde, 1924; Ago, R., « Le délit international », R.C.A.D.I., 1939, t. II, vol. 68, pp. 415, 513 et ss.; Berlia, G., De la responsabilité internationale de l'Etat, Etudes en l'honneur de G. Scelle, Paris, II, p. 875; Garcia Amador, V., « Responsabilité de l'Etat, Quelques problèmes nouveaux », R.C.A.D.I., 1958, II, p. 969.

l'acte illicite émanât-il du législateur, du juge ou de l'administration. Cette responsabilité s'établit directement sur le plan des relations entre les Etats <sup>18</sup>. Elle est, devant le juge international, une responsabilité d'Etat à Etat <sup>19</sup>. « Le dommage causé à un particulier ne saurait constituer par lui-même une violation du droit international », écrit Charles Rousseau <sup>20</sup>. Celle-ci « ne peut naître que de la méconnaissance d'une obligation envers l'Etat dont ce particulier est le ressortissant » <sup>21</sup>. L'Etat qui réclame exerce donc un droit propre <sup>22</sup>. S'il agit au nom de ses ressortissants, il agit pour faire valoir le droit qui lui appartient en propre « de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international » <sup>28</sup>.

Seuls les Etats sont partie à la cause, même si des personnes privées sont en

18 C.P.J.I., Rec., Série A/B, nº 74, arrêt du 14 juin 1938, Affaire des Phosphates marocains, p. 28. On notera toutefois que le droit international public moderne reconnaît aussi les Organisations internationales comme sujet actif et passif de la responsabilité internationale, C.I.J., Avis consultatif, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Rec., 1949, p. 174.

Voy. un aperçu sommaire sur la naissance et l'évolution de la notion de responsabilité internationale de l'Etat, par Van Bogaert, E., « De internationale aansprakelijkheid van de Staat voor de beslissingen van de gerechtelijke instanties », dans Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht, 1968, pp. 339 et ss.

<sup>19</sup> La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et les libertés fondamentales, conclue au sein du Conseil de l'Europe, institue un droit de recours individuel en faveur de toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention » (art. 25, § 1er). Mais, c'est la un recours exercé, devant la Commission contre tout Etat, partie à la Convention, et donc, éventuellement même, par une personne contre l'Etat dont elle est, elle-même, un ressortissant. Sur les recours individuels, cons. Organisations européennes, op. cit., p. 297.

On sait que deux Pactes ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 : Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, O.N.U., Chronique mensuelle, vol. IV, nº 2, févr. 1967. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale à la même date, organise un recours ouvert aux particuliers auprès de l'Organisation internationale. Ce n'est pas là, toutefois, une véritable action; le particulier peut « présenter une communication écrite au Comité » (art. 2). « Le Comité porte toute communication qui lui est présentée en vertu du présent Protocole à l'attention de l'Etat partie audit Protocole qui a prétendument violé l'une quelconque des dispositions du Pacte » (art. 4). Le Protocole entrera en vigueur trois mois après le dépôt du 10e instrument de ratification ou d'adhésion (art. 8).

<sup>20</sup> et <sup>21</sup> Rousseau, Ch., Droit internaitonal public, Paris, 1955, no 442, p. 357.

<sup>22</sup> La règle s'applique *mutatis mutandis* aux agents des organisations internationales.

<sup>23</sup> C.I.J., Affaire *Nottebohm*, deuxième phase. Arrêt 6 avril 1955, *Rec.*, p. 24. La Cour

se réfère dans l'arrêt aux arrêts de la Cour permanente de Justice internationale. Affaire des concessions Mavromatis en Palestine, Rec., Série A, nº 2, 30 août 1924, p. 12; Affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France, Rec., série A, nº 20/21, 12 juillet 1929, p. 17. Cons. aussi : C.P.J.I., Affaire des emprunts brésiliens, Rec., Série A, nº 20/21, p. 101.

réalité les préjudiciés <sup>24</sup>; quoique la responsabilité internationale ne soit instituée qu'en faveur de l'Etat, les intérêts privés sont sous-jacents à la procédure devant le juge international. La réparation, dans ce cas, sera calculée d'après les dommages subis par ces préjudiciés, dans leur personne ou dans leurs biens, et non d'après les intérêts de l'Etat qui, généralement, sont des intérêts purement moraux.

La mise en œuvre de la responsabilité internationale s'effectue donc par l'endossement, c'est-à-dire par la prise en charge de la réclamation par l'Etat <sup>25</sup>. Parmi les conditions de recevabilité <sup>26</sup> de l'endossement, qui est l'une des formes de la protection diplomatique <sup>27</sup>, figure l'épuisement des recours internes <sup>28</sup>. L'action internationale ne peut être exercée qu'après l'échec de l'action préalablement intentée devant la juridiction nationale <sup>29</sup> dont la décision est donc

- <sup>24</sup> Cf. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Procédure devant la Commission (art. 25).
  - <sup>25</sup> Rousseau, Ch., Droit inernational public, op. cit., no 114, pp. 107-108.
- <sup>26</sup> C.I.J., Aff. Ambatielos, 11 mai 1953, Rec., 1953, pp. 22-23; A.F.D.I., 1956, pp. 402-416; J.D.I., 1957, p. 564 et la note de Pinto, R., I.L.R., 1956, p. 334; Aff. Interhandel, 21 mars 1959, Rec., 1959, p. 26; Aff. Anglo-Iranian, 22 juillet 1952, Rec., 1952, p. 114. Mais, on a soutenu que l'épuisement des recours internes était une règle de fond et non de recevabilité, en ce sens que l'acte illicite pour lequel réparation est demandée ne serait pas consommé si le pouvoir judiciaire national ne s'y était pas associé en refusant réparation.
  - <sup>27</sup> Cf. dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, l'art. 24.
- <sup>28</sup> Sur la notion d'épuisement des recours internes, cons. Rousseau, Ch., Droit international public, op. cit., nº 455; Cavaré, L., Le droit international public positif, Paris, 1962, II, pp. 360 et ss.; Borchard, E., The Diplomatie Protection of Citizens Abroad, New York, 1928, pp. 817 et ss.; et dans l'A.I.D.I., Sess. de Cambridge, 1931; Friedman, H., « Epuisement des voies de recours internes », R.D.I.L.C., 1933, pp. 318-327; De Visscher, Ch., « Le déni de justice », R.C.A.D.I., 1935, t. II, p. 365; Eustathades, C. Th., La responsabilité internationale des Etats pour les actes des organes judiciaires et le problème du déni de justice en droit international, Paris, 1936, p. 302; cons. aussi la résolution de l'Institut de droit international, 18 avril 1956, A.I.D.I., vol. 46, pp. 315 et 358; l'exposé préliminaire de M. J.H.W. Verzijl, vol. 45, p. 1, le rapport supplémentaire, vol. 46, p. 1 et les discussions, vol. 46, pp. 275 et ss.; Bagge, A., « Intervention on the Ground of Damage caused to Nationals, with Particular Reference to Exhaustion of Local Remedies... », B.Y.B.I.L., 1958, p. 170. Voy. aussi Van Bogaert, E., op. cit., à la note 18, pp. 341-342.

Sur la règle de l'épuisement des recours internes en matière de protection des droits de l'homme, voy. l'excellente étude de Guinand, J., « La règle de l'épuisement des voies de recours interne dans le cadre des systèmes internationaux de protection des droits de l'homme », R.B.D.I., 1968, p. 471.

Cons. C.P.J.I., Aff. de la Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie, exc. préliminaires, 4 avril 1939, Rec., Série A/B, n° 77, pp. 78 et ss.; C.I.J., Aff. Interhandel, 21 mars 1959, Rec., 1959, p. 27; voy. aussi la quatrième exception préliminaire opposée par l'Espagne à la Belgique dans l'affaire de la Barcelona Traction Light and Power Company Limited, C.I.J., arrêt, 24 juillet 1964, Rec., 1964, spéc. pp. 12 et 46.

<sup>29</sup> La notion a parfois été étendue au-delà des actions *en justice* proprement dites, à « l'intégralité du système de protection juirdique prévu par le droit interne » offert aux particuliers lésés. Voy. les références : Cavaré, L., op. cit., p. 365. complémentaire pour la juridiction internationale. Tous les degrés de juridiction doivent avoir été épuisés sur le plan interne, en ce compris le recours extraordinaire en cassation <sup>30</sup>. La règle est fondée « sur le principe que l'Etat défendeur doit pouvoir d'abord redresser le grief allégué, par ses propres moyens dans le cadre de son ordre juridique interne » <sup>31</sup>. La juridiction internationale doit donc avoir égard au droit interne pour apprécier si celui-ci ouvre des voies de recours et si le « particulier » auquel elles étaient ouvertes les a régulièrement suivies et épuisées. La règle s'applique chaque fois que le but poursuivi par le demandeur pourra être atteint à la fois devant le juge national et devant le juge international. Le fait que la violation dont réparation est demandée est à la fois une violation du droit interne et du droit international est une condition de l'application de la règle <sup>32</sup>.

La règle de l'épuisement des recours internes n'est une règle de droit international commun que dans la matière de la responsabilité internationale <sup>33</sup> et, par conséquent, dans celle de la protection des droits de l'homme. Rattachée à la condition spéciale des particuliers dans les relations internationales, elle n'est pas d'application lorsque la responsabilité internationale concerne un dommage directement supporté par l'Etat <sup>34</sup>.

Elle joue comme une règle de conflit, permettant de résoudre les conflits de juridiction entre le juge interne et la juridiction internationale 35.

Son objectif est le respect de l'ordre régulier des juridictions et donc le respect de la compétence de la juridiction nationale. Le jeu de la responsabilité internationale ne doit pas permettre de soustraire au juge interne des matières

<sup>30</sup> C.P.J.I., 4 avril 1969, Aff. Compagnie d'électricité de Sofia, Rec., Série A/B, nº 77, pp. 64 et ss., voir p. 79. Cons. aussi : Reuter, P., op. cit., p. 171.

Voy. pourtant : Décision de la Commission européenne des droits de l'homme, 9 juin 1958, sur la recevabilité de la requête De Becker contre la Belgique (Annuaire, II, pp. 137-239). La Commission admit que, pour que les recours internes fussent considérés comme épuisés, le requérant ne devait pas s'être pourvu en cassation. C'était logique, puisque ce n'était pas la procédure devant la Cour militaire qui était incriminée, mais la législation elle-même, qui avait été légalement appliquée par le juge national.

- <sup>31</sup> Décision de la Commission européenne des droits de l'homme, 2 septembre 1959, sur la recevabilité de la requête, nº 343/57, *Annuaire*, II, p. 413.
- <sup>32</sup> Guinand, J., op. cit., p. 476; Fawcett, J., « The Exhaustion of Local Remedies : Substance or Procedure? », B.Y.B.I.L., 1954, pp. 454-458.
- <sup>33</sup> Rousseau, Ch., Droit international public, op. cit., n° 456, p. 367. Cf. Guinand, J., op. cit., p. 471.
  - 34 Cons. REUTER, P., op. cit., p. 169.
- <sup>35</sup> Cons. Salmon, J.J.A., op. cit., p. 120. Le raisonnement ne doit pas être accepté de manière absolue. Il pourrait l'être si le recours était toujours fondé sur la compétence exclusive du juge national. Mais, il peut tendre aussi à obtenir successivement satisfaction sur le fond devant le juge national et devant la juridiction internationale également compétents, la contestation demeurant la même, la partie demanderesse seule changeant.

qui relèvent de sa juridiction et de « modifier un certain ordre entre les tribunaux nationaux et la justice internationale » 36.

Le principe de l'épuisement des recours internes n'est pas seulement une règle de droit international général; elle est consacrée par une pratique et un droit conventionnel importants <sup>87</sup>. Ainsi la Convention européenne des droits de l'homme mentionne expressément la règle. L'article 26 dispose que la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes « tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus » <sup>88</sup>.

L'institution de l'épuisement des recours internes met en lumière les conséquences de la coïncidence des compétences du juge belge et du juge international, appelés à connaître de la même question de droit.

Le droit international conventionnel a apporté en matière de responsabilité

<sup>36</sup> REUTER, P., « Principes de droit international public », R.C.A.D.I., 1961, pp. 616-617. <sup>37</sup> Voy. notamment :

Acte général d'arbitrage du 26 septembre 1928, art. 31, § 1er.

Convention européenne pour le règlement pacifique des différends, 29 avril 1957.

Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, art. 41. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 et 5, 2b.

A l'inverse, la Cour de Justice des Communautés européennes a décidé que la règle de l'épuisement des recours internes ne s'appliquait pas devant la Cour (Aff. n° 6-60, Humblet, 16 décembre 1960, Rec., VI, 1125 et ss., spécialement 1150). Elle fonde cette décision sur le principe que constitue, dans les traités instituant les Communautés, la « séparation rigoureuse des compétences des institutions communautaires et de celles des organes des Etats membres », eod. loc., spécialement p. 1145.

38 La règle est d'application stricte, Requête nº 712/60.

L'obligation de la partie requérante consiste à épuiser tous les recours adéquats et efficaces, qui lui sont accessibles. Les principes de droit international généralement reconnus obligeaient le requérant à épuiser non seulement les recours devant les tribunaux ordinaires, mais aussi tout le système de recours légaux disponibles (...) », affaire Lawless, req. nº 332/57, Ann., II, p. 309; Nielsen c. Danemark, Ann., 1958-1959, p. 237.

La portée de cette obligation a été précisée par référence aux principes de droit international généralement reconnus : « Seule la non-utilisation d'un recours essentiel pour établir le bien-fondé de la cause devant les tribunaux internes entraîne l'irrecevabilité de la réclamation internationale », Ann., IV, 1960-1961, req. nº 788/60, Autriche contre Italie, p. 117, ad. p. 173. Sur la portée de la règle dans la Convention européenne des droits de l'homme, cons. Wiebringhaus, H., « La règle de l'épuisement préalable des voies de recours internes dans la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme », A.F.D.I., 1959, pp. 685 et ss.; Vasak, K., La convention européenne des droits de l'homme, Paris, 1964, pp. 113-131.

La Commission a considéré qu'il allait de soi que la règle était applicable non seulement aux requêtes individuelles, mais aussi aux requêtes des Etats, Req. 299/57, Grèce c. Royaume-Uni, Ann. II, p. 187, et 788/60, Autriche c. Italie, Ann. IV, p. 149. Cons. Guinand, J., op. cit., pp. 478-479. Cf. Eustathiades, C. Th., « Les recours individuels à la Commission européenne des droits de l'homme », Problèmes fondamentaux du droit international, Mélanges Spiropoulos, 1957, pp. 111 et ss.

internationale des innovations importantes. Non pas certes que les règles classiques de la mise en œuvre de la responsabilité aient perdu leur valeur, mais dans la matière des droits de l'homme comme dans le droit communautaire les techniques d'exercice du contrôle du respect des obligations qui découlent du droit international, par les organes étatiques, se sont perfectionnées.

C'est spécialement le cas pour le contrôle de la juridiction nationale par la juridiction internationale.

En droit international public, la décision même du juge interne peut, comme telle, être déférée à la juridiction internationale. C'est la mise en œuvre de la responsabilité internationale qui repose sur le principe que l'Etat doit répondre de la conduite de ses agents. Est imputable à l'Etat tout acte accompli par un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions <sup>39</sup>. Mais cet acte ne donnera naissance à la responsabilité internationale que si le fait, ainsi imputable à l'Etat, est internationalement illicite. Le caractère illicite de l'acte qui est à la base de la responsabilité internationale ne peut être apprécié que selon le droit international; un fait peut être licite en droit interne et internationalement illicite. Le professeur Rousseau cite, pour illustrer la règle, l'acte administratif qui serait une mesure d'application d'une loi contraire à un traité liant l'Etat <sup>40</sup>.

Ce n'est donc pas dans le seul domaine de l'exécutif que l'Etat peut être amené à répondre, devant le juge international, de ses actes ou de son abstention d'agir. Il en est de même de la loi.

« C'est l'Etat, écrit le professeur Rolin, que le droit international rend responsable de la faute de ses organes, qu'il s'agisse de l'exécutif, du judiciaire ou même du législatif, aucun d'eux ne pouvant échapper à la règle de droit international que la Cour permanente de justice internationale a clairement formulée dans son arrêt rendu dans l'affaire de l'usine de Chorzow ⁴¹. ▶

Si la faute est contraire aux obligations internationales de l'Etat, son application pourra engager la responsabilité de celui-ci 42. Ainsi, le sera-t-elle si une

- <sup>39</sup> ROUSSEAU, Ch., Droit public approfondi, op. cit., nº 125, p. 116; REUTER, P., Droit international public, op. cit., p. 148; ROLIN, H., « Le contrôle international des juridictions nationales », R.B.D.I., 1967, pp. 1 et ss.
  - 40 Rousseau, Ch., op. cit., no 113, p. 107.
  - 41 ROLIN, H., op. cit., p. 2. Aff. Usine de Chorzow, C.P.J.I., série A, nº 9, p. 21.
- <sup>42</sup> Cons. Rolin, H., op. cit., spéc. pp. 1-21, 177-182 et la conclusion à partir de la page 200.
- a) Requ. R. De Becker, condamné le 1er juin, 1947, par la Cour militaire de Belgique pour infraction à l'article 118bis du Code pénal belge à la détention perpétuelle, la condamnation entraînant de plein droit, conformément à l'article 123sexies du même Code pénal, la déchéance à perpétuité du droit de participer à quelque titre que ce soit à l'exploitation, à l'administration, à la rédaction, à l'impression ou à la diffusion de toute publication.

La requête tendait à dire que cette disposition de l'article 123sexies du Code pénal belge était contraire à l'article 10 de la Convention, qui sauvegarde la liberté d'expression.

La Commission européenne des droits de l'homme, qui avait conclu que les paragraphes e, f et g de l'article 123sexies du Code pénal étaient inconciliables avec l'article 10 de la

loi contraire aux obligations internationales de l'Etat est promulguée, ou si une loi préexistante, contraire à ses obligations internationales, n'est pas abrogée 48.

L'Etat est responsable des actes de ses organes de juridiction comme des autres <sup>44</sup>. L'indépendance du juge, fût-elle constitutionnellement garantie, ne saurait avoir pour effet de soustraire l'Etat à sa responsabilité internationale; le juge reste un organe de l'Etat. Il s'agit ici des actes internationalement illicites que l'on groupe dans l'expression « déni de justice », utilisée au sens large <sup>45</sup>. « Cette notion, écrit Rousseau, s'applique à toute défaillance dans l'organisation ou dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, impliquant un manquement de l'Etat à son devoir international de protection judiciaire » <sup>46</sup>. Ce principe de droit

Convention, saisit, sur cette base, la Cour des droits de l'homme. Mais, le 3 juillet 1961, avant-veille de l'audience de la Cour à laquelle l'affaire De Becker devait être plaidée, fut publiée au Moniteur belge la loi du 30 juin 1961 relative à l'épuration civique, qui modifiait l'article 123sexies du Code pénal et abrogeait la disposition qui faisait l'objet de la requête.

De Becker, ayant fait parvenir à la Cour une note dans laquelle il exposait qu'il avait

ainsi obtenu satisfaction, la Cour rendit, le 27 mars 1962, un arrêt constatant que la procédure n'avait plus d'objet et rayant l'affaire du rôle, Ann., V, 1962, p. 320.

b) Requêtes individuelles belges à la Commission européenne des droits de l'homme, en matière linguistique.

Les requérants soutenaient, dans deux de ces requêtes, que la loi du 24 juillet 1961 et l'arrêté royal d'exécution du 3 novembre 1961 qui avaient supprimé le « volet linguistique » du recensement général prévu par la loi du 28 juin 1932 étaient contraires aux articles 8, 9, 10 et 14 de la Convention et à l'article 2 du Protocole additionnel nº 1 (Req. 1474/62 et 1677/62, Rec. nº 11, p. 50; Ann., VI, p. 333). Dans d'autres, ils soutenaient que la législation relative à l'emploi des langues dans l'enseignement primaire, la législation sur la collation des grades académiques et celle qui concerne les conditions d'octroi des subventions à l'enseignement primaire et technique étaient contraires aux mêmes articles de la Convention et du Protocole additionnel nº 1, voy. les requêtes et la référence à l'Annuaire et au Recueil in Organisations européennes, I, op. cit., pp. 323, 324 et 325.

C.E.D.H., arrêt 9 février 1967, Publ. de la Cour eur. dr. de l'homme, Série A, 1966-1967, p. 14; arrêt 23 juillet 1968, R.W., 1968-1969, col. 1 et ss.

- <sup>48</sup> « Un Etat qui a valablement contracté des obligations internationales est tenu d'apporter à sa législation les modifications nécessaires pour assurer l'exécution des engagements pris. », C.P.J.I., Avis consultatif 21 février 1925, relatif à l'Affaire de l'échange des populations grecques et turques, Rec., Série B, n° 10, pp. 1-28, cf. traité C.E.C.A., art. 86; traité C.E.E., art. 5; traité C.E.E.A., art. 192.
  - 44 Voy. Van Bogaert, E., op. cit., à la note 18.
- <sup>45</sup> Cons. De Visscher, Ch., « Le déni de justice en droit international », op. cit., pp. 369-442; Ago, R., « Le délit international », R.C.A.D.I., vol. 68, 1939, II, pp. 419 et ss.; GARCIA AMADOR, F.V., « Responsabilité internationale », A.C.D.I., 1956 et années ss.; Rolin, H., op. cit., pp. 10 et ss.
  - 46 Rousseau, Ch., Droit international public approfondi, op. cit., nº 127, p. 117.

La pratique internationale distingue, dans les traitements judiciaires contraires au droit international, traditionnellement: le déni de justice stricto sensu, c'est-à-dire le refus d'accorder aux étrangers la protection de leurs droits par le recours aux tribunaux; la mauvaise administration de la justice; le jugement manifestement injuste, ce qui exclut le « mal jugé », c'est-à-dire l'erreur du juge commise de bonne foi. (Voy. sur la portée et le contenu de ce classement: Reuter, P., op. cit., p. 178; Rousseau, Ch., Droit international public approfondi, op. cit., nº 128, p. 118; Droit international public, op. cit., nº 468, pp. 374-376.

international commun a trouvé sa confirmation et sa réglementation dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui transpose en droit international conventionnel et précise en droit positif le principe de la protection judiciaire <sup>47</sup>. Cette disposition constitue un véritable code des droits de la défense et du « procès équitable » <sup>48</sup>. Elle occupe dans la jurisprudence de la Commission et des juridictions nationales des Parties contractantes à la Convention une place importante <sup>49</sup>. On est loin des mécanismes classiques et rudimentaires qui, dans la jurisprudence internationale arbitrale et juridictionnelle, sanctionnaient le « déni de justice ».

# LE JUGE NATIONAL ET LES DISPOSITIONS DIRECTEMENT APPLICABLES DU DROIT INTERNATIONAL ET DU DROIT COMMUNAUTAIRE

L'accroissement des règles de droit international « directement applicables » a aussi fait naître pour la juridiction nationale des problèmes nouveaux.

La disposition de droit international ou de droit communautaire « directement applicable » résout, pour le juge interne, le conflit. Elle sera appliquée par lui nonobstant toute loi nationale <sup>50</sup>.

La notion d'application directe de la disposition d'une convention internationale n'est pas propre au droit communautaire. Le droit international traditionnel connaît aussi la règle qui crée des droits ou des obligations pour les individus,

- 47 Convention, art. 6. Cons. Rolin, H., op. cit., pp. 185-193.
- 48 Une requête fondée sur l'article 6 de la Convention a été introduite contre la Belgique devant la Commission. Elle a donné lieu à un « règlement amiable », Req. Boeckmans c. Belgique. Lors d'une procédure devant la Cour d'appel de Bruxelles, Boeckmans fut condamné pour vol à deux ans d'emprisonnement et à une amende. Le président du siège aurait qualifié d'une manière qui aurait manqué de sérénité le système de défense du prévenu. Un pourvoi introduit devant la Cour de cassation avait été rejeté par arrêt du 6 juin 1962, Bull. et Pas., 1962, I, 1148 et J.T., 1963, p. 313. Dans la requête (n° 1727/62) présentée à la Commission, Boeckmans allégua la violation de l'article 6, § 1er, 2 et 3, c (droit à un jugement équitable, présomption d'innocence, droits de la défense). Dans sa décision du 29 octobre 1963, la Commission a jugé la requête recevable. Un règlement amiable de l'affaire, conformément aux articles 28, b, 29 et 30 de la Convention, est intervenu le 17 février 1965, Rec., n° 12, p. 29; Ann., VI, p. 371.
- <sup>49</sup> Voy. sur cette jurisprudence, RAYMOND, F., « L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et la loi pénale nationale », *Droit pénal européen*, Bruxelles (Inst. Et. eur.), sous presse.
- <sup>50</sup> « Le conflit traité-loi interne », J.T., 1963, pp. 481-486. Traduction du discours prononcé par M. le procureur général Hayoit de Termicourt à l'audience solennelle de la Cour de cassation, le 2 septembre 1963. W.J. Ganshof van der Meersch, « Réflexions sur le droit international et la revision de la Constitution », discours prononcé à l'audience solennelle de la Cour de cassation, le 2 septembre 1968, Bull. des arrêts de la Cour de cassation, 1969; J.T., 1968, pp. 485-497 et cette Revue, 1969, I, pp. 1-43.

susceptible d'être directement appliquée par les tribunaux nationaux. Ainsi, on trouve dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice <sup>51</sup> l'avis de la Cour sur une convention régissant les rapports entre l'administration polonaise des chemins de fer et les fonctionnaires de Dantzig, qui y puisaient directement leurs droits et leurs obligations et pouvaient, dès lors, invoquer directement la Convention devant le juge interne <sup>52</sup>. Il apparaît clairement ici que l'un des éléments fondamentaux de la disposition directement applicable est l'intention des Hautes Parties contractantes <sup>53</sup>.

L'origine de la règle directement applicable paraît se trouver dans la juris-prudence de la Cour suprême des Etats-Unis, appelée à interpréter en 1829 l'article 8 du traité du 22 février 1819 par lequel l'Espagne cédait aux Etats-Unis la Floride. Le juge distingue l'acte qui « s'applique par lui-même, sans le concours d'une disposition législative » et la stipulation du traité comportant un engagement pour chacune des Parties contractantes, qui s'adresse au pouvoir politique et non au judiciaire, le législatif devant, dans ce cas, exécuter cet engagement « avant que celui-ci puisse devenir une règle qui s'impose à la Cour » <sup>54</sup>. Dans la conception qu'a la Cour suprême des Etats-Unis de la convention internationale directement applicable, la question est donc de savoir si, oui ou non, la stipulation s'applique « sans le concours d'une disposition législative » complémentaire. L'expression « directement applicable » se réfère ici sans doute à la nature de l'obligation ou du droit que la règle consacre, mais la disposition est « directement applicable » ou non, suivant qu'elle est complète ou qu'elle ne l'est pas <sup>55</sup>.

Il existe, on le voit, une différence sensible entre la disposition de droit international directement applicable par le juge national parce qu'elle crée directement des droits pour les individus, ce qui est le cas envisagé par la Cour permanente de Justice internationale interprétant le statut des fonctionnaires de Dantzig, et celle qui est directement applicable parce qu'elle se suffit à ellemême et que, partant, elle peut s'appliquer sans le concours d'une disposition législative complémentaire, ce qui est la distinction faite par la Cour suprême des Etats-Unis 56. Dans la première il est mis davantage l'accent sur le contenu

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> C.P.J.I., Avis consultatif, Rec. Série B, nº 15, pp. 17, 18 et 19. Compétence des tribunaux de Dantzig. Réclamations pécuniaires des fonctionnaires passés au service de l'Etat polonais contre l'administration polonaise des chemins de fer. Cons. sur la compétence consultative de la C.P.J.I. et de la C.I.J.: ROSENNE, S., The Law and Practice of the International Court, vol. II, Leyde, 1965, partie V, ch. XIX, p. 651, ch. XX, p. 698, ch. XI, p. 730.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Dans ce sens, la règle est self executing.

<sup>53</sup> Cons. dans ce sens: Organisations européennes, op. cit., pp. 349-350.

<sup>54</sup> Aff. Foster & Elain Neilson, 26 US. 253 à 314; 7 L. Ed. 415 à 436 (1829).

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Voy. Organisations européennes, t. I, op. cit., p. 340. Dans ce sens, la disposition est parfois appelée self sufficient. Cons. Louis, J.-V., Les règlements de la Communauté économique européenne, Bruxelles, 1969, pp. 258 et 272.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Voy. note 54.

de la disposition, c'est-à-dire sur l'objet même de la norme qu'elle exprime; dans la seconde sur la forme dans laquelle elle est exprimée, c'est-à-dire sur son caractère plus ou moins complet <sup>57</sup>.

On ne saurait d'ailleurs établir, dans ce domaine, de séparation trop absolue. Dans les deux cas, l'élément qui a été relevé n'est pas le seul qui puisse être pris en considération : d'une part, la disposition qui crée directement des droits ou des obligations pour les individus implique qu'elle est complète, sans préjudice des mesures de droit interne qu'appelle sa mise en œuvre; d'autre part, la disposition qui peut s'appliquer directement sans le concours d'une disposition législative complémentaire peut créer directement des droits ou des obligations pour les individus. Il y a là un chevauchement qui fait apparaître le danger des distinctions et des classifications trop absolues.

Si le droit international classique connaît donc de longue date, mais exceptionnellement, la disposition directement applicable, et si celle-ci est relativement fréquente parmi les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme <sup>58</sup>, ce caractère est un élément primordial du droit communautaire, principal et dérivé <sup>59</sup>.

Les traités de Paris et de Rome ont en vue, au-delà des gouvernements des Etats membres, les ressortissants de ces Etats et la création d'un ordre juridique commun à ces Etats, ordre juridique dont les sujets sont non seulement les Etats eux-mêmes, mais aussi les ressortissants de ces Etats. Par les structures qu'ils instituent, ils témoignent de la volonté de leurs auteurs de dépasser les cadres étatiques pour imposer directement des obligations ou des interdictions aux particuliers ou les faire bénéficier directement de droits; par les pouvoirs qu'ils attribuent aux organes communautaires qu'ils créent, ils sont mis en mesure d'atteindre ces objectifs 60. C'est ici que l'application des traités pose au juge belge des problèmes qui ne lui sont pas encore familiers.

<sup>57</sup> La Cour de Justice des Communautés européennes, qui apprécie le caractère directement applicable ou non d'une disposition en ayant égard à la nature de l'obligation, s'est pourtant référée, dans l'appréciation du caractère directement applicable, au fait que l'obligation que la disposition consacre (traité C.E.E., art. 12, art. 95, al. 10r) n'est « subordonnée dans son exécution ou ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de la Communauté, soit des Etats membres », et que l'« interdiction est donc complète, juridiquement parfaite et, en conséquence, susceptible de produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables ». Aff. Lütticke 57-65, arrêt 16 juin 1966, Rec., XII, 1966, p. 302; Aff. Fink-Frucht 27-67, arrêt 4 avril 1968, Rec., XIV, 1968, pp. 327 et ss.

<sup>58</sup> Voy. infra, pp. 431 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Le caractère directement applicable est le trait spécifique du règlement communautaire. Traité C.E.E., art. 189, al. 2 : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre ». Voy. aussi Traité C.E.E.A., art. 161, al. 2. Cf. Traité C.E.C.A., art. 14, al. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Cons. Ganshof van der Meersch, W.J., Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des Etats membres, p. 46, Bruxelles, 1969, nos 138 et 139.

La technique des dispositions directement applicables <sup>61</sup> est, avec le pouvoir d'interprétation des traités de Rome et des actes de leurs institutions par la Cour de Justice <sup>62</sup>, le principal moyen qui doit permettre aux Communautés européennes de maintenir dans les Etats membres un ordre juridique commun.

La Cour de cassation de Belgique a appliqué la théorie de la règle directement applicable de droit communautaire dérivé dans son arrêt du 8 juin 1967, où elle a implicitement décidé que l'article 9 du règlement n° 17, pris pour l'application de l'article 85 du traité C.E.E., faisait partie de l'ordre juridique interne et qu'il était susceptible d'application directe par les tribunaux <sup>63</sup>. Mais, elle n'a pas défini l'acte normatif de droit communautaire directement applicable. En effet, lorsqu'un pourvoi saisit la Cour de cassation d'une accusation d'illégalité portée contre un jugement qui fait application d'une disposition de l'un des traités de Rome ou d'un acte des institutions communautaires, elle n'est plus libre dans son pouvoir d'interprétation <sup>64</sup>. Elle sera liée par l'interprétation que

- 61 La littérature juridique qui concerne la notion de disposition directement applicable en droit communautaire est extrêmement abondante. On en trouvera un exposé critique récent, avec une grande richesse de références, dans l'ouvrage de M. J.-V. Louis, Les règlements de la Communauté économique européenne, op. cit., spéc. pp. 247 à 307. Cons. aussi la publication récente : Mertens de Wilmars, J., « De directe werking van het europese recht », S.E.W., 1969, p. 62.
  - 62 Traité C.E.E., art. 177; Traité C.E.E.A., art. 150; cf. Traité C.E.C.A., art. 41.
- <sup>63</sup> Bull. et Pas., 1967, I, 1193; J.T., 1967, p. 459 et les conclusions de M. l'avocat général Dumon, C.D.E., 1968, p. 436 et la note de Foriers, P., Simont, L.; voy. aussi la note de Waelbroeck, M., R.C.J.B., 1968, no 1, pp. 1 et ss.
- 64 L'application de la loi et des « actes équipollents à la loi » que sont les traités approuvés par un acte du pouvoir législatif (Cass., 27 novembre 1950, Bull. et Pas., 1951, I, 180 et les conclusions de M. le procureur général Hayoit de Termicourt), implique en règle l'interprétation du traité (Cass., 20 mai 1916, et les conclusions de M. le procureur général Terlinden, Bull. et Pas., 1915-1916, I, 375; cons.: Ganshof van der Meersch, W.J., « Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des Etats membres », Droit des Communautés européennes, Bruxelles, 1969, n° 194, p. 62; Rigaux, F., « Les problèmes de validité soulevés devant les tribunaux nationaux par les rapports juridiques existant entre la Constitution de l'Etat, d'une part, et les traités et les principes généraux de droit international, d'autre part », Problèmes contemporains de droit comparé, Tokio, 1962, t. I, pp. 202-204; Masquellin, J., « Le contrôle et l'application des traités par les organes juridictionnels internes », A.D.S.P., 1955, t. XV, n° 1, p. 18; Mûuls, F., Le traité international et la Constitution belge, 1934, p. 480; De Visscher, P., « Droit et jurisprudence belges en matière d'inexécution des conventions internationales », R.B.D.I., 1965, p. 138; I.R.R.I., Conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales, op. cit., pp. 172-173.

On peut se demander, toutefois, si le juge belge n'est pas tenu par l'interprétation donnée par la Cour internationale de Justice, en vertu de l'article 36 de son statut, dans la mesure où il est encore saisi d'un élément de droit international dont la solution a été donnée par arrêt de la Cour, pour trancher, entre les mêmes parties, un litige ayant même cause et même objet. L'article 94 de la Charte des Nations Unies confère, en effet, un caractère obligatoire aux décisions de la Cour de La Haye à l'égard des Etats, parties au litige. Cons. « Les conséquences d'ordre interne... », I.R.R.I., op. cit., pp. 172-173.

la Cour de Justice donnera de la disposition normative discutée <sup>65</sup>. Il faut admettre que la question de savoir si une disposition de l'un des traités de Rome ou du droit communautaire dérivé est directement applicable dans tout Etat membre ou non, est une question d'interprétation de cette disposition et que, dès lors, si la question est discutée et si elle est nécessaire pour permettre de juger la contestation, elle relève du pouvoir d'appréciation de la Cour de Justice seulement <sup>66</sup>. Celle-ci a seule, *en dernière analyse*, le pouvoir de décider ce que les traités de Rome entendent par un règlement « obligatoire dans tous ses éléments et (...) directement applicable dans tout Etat membre » <sup>67</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'Etat belge s'est fermement engagée dans la même voie que la Cour de cassation. La haute juridiction administrative a, en effet, rendu le 24 mars 1967 un arrêt dans lequel, faisant usage de la procédure préjudicielle en interprétation, elle a implicitement décidé que les règlements du Conseil nos 3 et 4, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, étaient susceptibles d'application directe 68. Le 7 octobre 1968, elle a franchi, dans sa jurisprudence relative aux dispositions de droit communautaire directement applicables, une nouvelle étape : elle a annulé un arrêté ministériel d'expulsion du 19 août 1966, parce que « la mesure incriminée a été prise en violation de l'article 3 de la directive du 25 février 1964 » 69. Cet article dispose que : « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet ». L'article 3 ajoute : « La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures ». Or, l'arrêté expulsait une personne condamnée en France et il se référait exclusivement à cette condamnation pour justifier la mesure. Le Conseil d'Etat, en annulant l'arrêté d'expulsion, a donc nécessairement admis que l'article 3 de la directive était directement applicable 70.

<sup>65</sup> L'article 177 du traité C.E.E., comme l'article 150 du traité C.E.E.A., ne restreignent pas expressément la règle aux actes du Conseil et de la Commission; ils se réfèrent aux « actes pris par les institutions de la Communauté ». On sait que les « institutions » des Communautés sont l'« Assemblée », le « Conseil », la « Commission » et la « Cour de Justice ». Il est, néanmoins, certain que les auteurs des traités n'ont pas eu en vue l'Assemblée. Aujourd'hui, où les résolutions de l'Assemblée n'ont pas plus de caractère exécutoire ou obligatoire pour les Etats membres que dans les Etats membres, la question ne se pose pas pour les actes de celle-ci. Il s'agit, dans ces articles, des actes du Conseil et de la Commission.

<sup>66</sup> Ni le pouvoir d'interprétation du juge international ni celui du juge national ne se limitent à la norme expressément formulée.

<sup>67</sup> Traité C.E.E., art. 189, al. 2; Traité C.E.E.A., art. 161, al. 2.

<sup>68</sup> C.E., 24 mars 1967, Guissart, nº 12308; R.J.D.A.C.E., 1967, pp. 177 et ss. et l'avis de M. l'auditeur Dumont,

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Directive, 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, *J.O.C.E.*, 4 avril 1964.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> C.E. nº 13146, en cause Corveleyn Yvette c. l'Etat belge, ministre de la Justice, C.D.E., 1969, p. 343 et la note d'observations de G. P. Gigon.

L'article 189, alinéa 3, du traité C.E.E. dispose : « La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Le texte suit immédiatement l'alinéa 2 qui concerne le règlement « directement applicable dans tout Etat membre ». Rien de pareil pour la directive. Aussi, la doctrine classique en a-t-elle déduit que, contrairement aux règlements, les directives ne sont pas directement applicables aux ressortissants des Etats membres et qu'elles n'ont pour destinataires que les Etats qui prendront éventuellement les mesures législatives, réglementaires ou administratives nécessaires à leur application 71.

On peut se demander si cette conception radicale se justifie. L'article 189, alinéa 3, ne dit pas expressément que la directive n'est pas directement applicable. M. J. Vandermeulen, représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés européennes, écrit à juste titre :

« En fait, c'est le résultat à atteindre qui détermine pour les « instances » nationales l'obligation ou la possibilité de faire usage de leur compétence quant au choix de la forme et des moyens. On peut admettre que ce libre choix se limite aux cas où il est nécessaire de mettre des moyens en œuvre et où différentes formes sont possibles. Si le résultat qu'il doit atteindre ne consiste, pour l'Etat membre, qu'en une obligation de ne pas faire, il ne saurait être question d'un choix de forme et de moyens. Il n'y a pas davantage de raison, dans ce cas, pour écarter l'applicabilité directe de pareille règle dans le droit interne de l'Etat membre 72. »

Les partisans de la thèse qui admet le caractère directement applicable de la directive attribuent ce caractère à toutes les dispositions de la directive qui contiennent des obligations précises et complètes.

Les dispositions de ces directives ne diffèrent, en effet, pas essentiellement de celles d'un règlement ou d'une décision; l'obligation qu'elles édictent est juridiquement parfaite au même titre que celle d'un règlement ou d'une décision, de manière telle que logiquement on doit lui reconnaître le même effet dans le droit interne de l'Etat membre. Dès lors, le particulier pourra invoquer pareille directive lorsqu'un Etat membre aura laissé s'écouler le délai prescrit sans se conformer à l'obligation que la directive lui impose 73.

<sup>71</sup> Van Binsbergen, W.C., « Kan een richtlijn tot aanpassing der wetgevingen ingevolge artikel 100, E.E.G., verdrag in details treden ? », S.E.W., 1961, p. 217; Rabe, H.J., Das Verordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg, 1963, p. 40; Catalano, N., Manuel du droit des Communautés européennes, Paris, 1965, p. 135, et S.E.W., 1965, p. 561; Wohlfarth, E. et autres, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin et Franckfort, 1960, nº 4026-4027, art. 189; Kooijmans, P.H., « De richtlijn van het europese gemeenschapsrecht », S.E.W., 1967, pp. 122 et ss.; cons. aussi : Samkalden, I., « Opheffing van de beperkingen tot vestiging en dienstverlening in de gemeenschappelijke markt », S.E.W., 1965, p. 96.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Ibid., pp. 4 et 5. Voy. Cour de Just. Comm. europ., Aff. jointes 16-17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, 14 décembre 1962, Rec., VIII, p. 901; Aff. 57/65, Firma Alfons Lütticke, 16 juin 1966, Rec., XII, p. 293.

La position du Conseil d'Etat belge paraît d'autant plus fondée que l'on observe qu'un grand nombre de directives sont précises et complètes, ce qui ramène l'intérêt, dans la notion de disposition directement applicable, sur le caractère complet de la règle 74. Il faut reconnaître, en effet, que la doctrine qui se fondait principalement sur le texte même des deux dispositions de l'article 189 a perdu de son crédit 75 depuis que la Cour de Justice a proclamé, sans distinctions, que le droit communautaire est destiné à engendrer des droits qui entrent dans le patrimoine juridique des particuliers et que ces droits « naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie, tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires » 76.

Si tous les *règlements*, visés aux articles 189 du traité C.E.E. et 161 du traité C.E.E.A. sont, par nature, directement applicables <sup>77</sup>, toute disposition des *traités* eux-mêmes ne remplit pas les conditions requises pour l'être. Pour déterminer les dispositions qui le sont, leur texte ne suffit pas. Les droits attribués directement aux particuliers n'existent point seulement quand les traités les attribuent expressément, on l'a vu <sup>78</sup>. Aussi la Cour de Justice a-t-elle toujours recherché si la disposition discutée « se prête *par sa nature* » à produire pareil effet <sup>79</sup>. Dans un arrêt célèbre, elle a rappelé le principe même et le fondement de la

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Voy. Organisations européennes, t. I, op. cit., p. 351.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Cons. Dumon, F., « L'afflux européen dans les droits et les institutions des Etats membres des Communautés européennes », C.D.E., 1965, p. 10; Desmedt, H.A., « Les deux directives du Conseil de la C.E.E. concernant la police des étrangers », C.D.E., 1966, p. 155; WAELBROECK, M., « The Application of E.E.C. Law by National Courts », Stanford Law Review, 1967, p. 1248.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Aff. 26/62, arrêt 5 février 1963, *Van Gend et Loos, Rec.*, IX, pp. 23-24. Cons. aussi : Kellermann, A.E., « Les directives de la C.E.E. dans l'ordre juridique néerlandais », *C.D.E.*, 1969, p. 247.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Si les arrêts de la Cour de Justice relatifs au caractère directement applicable des dispositions du traité C.E.E. sont nombreux, il n'y a guère de jurisprudence concernant l'applicabilité directe du *règlement*. Cela se comprend aisément, étant donné que tous les règlements sont par nature directement applicables, tandis que chaque disposition des traités doit être considérée en elle-même pour en déterminer le caractère immédiatement applicable ou non.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Aff. Van Gend et Loos, Rec., IX, pp. 23-24.

<sup>79</sup> Aff. 26/62 Van Gend et Loos, arrêt dans lequel la Cour décide que l'article 12 du traité C.E.E. a des effets directs à l'égard des particuliers, Rec., IX, pp. 1 et ss. Cons. sur l'arrêt notamment les notes: Амрноих, J., « A propos de l'arrêt 26/62 », R.G.D.I.P., 1964, nº 1, pp. 110-154; RIGAUX, F., J.T., 1963, p. 190; S.E.W., 1963, p. 95. Voy aussi Suetens, L.P., « Hebben de bepalingen van het E.E.G.-Verdrag rechtstreekse werking? », R.W., 1962-1963, col. 1939.

disposition de droit communautaire, directement applicable <sup>80</sup>. Sans reproduire ici complètement le raisonnement de la Cour, il est, je pense, utile d'en rappeler les passages essentiels :

« A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres (...) et qui s'impose à leurs juridictions (...). Ceux-ci (les Etats membres) ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants 81 et à eux-mêmes (...).

La force exécutive du droit communautaire ne saurait (...) varier d'un Etat à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7.

La prééminence du droit communautaire est confirmée 82 par l'article 189, aux termes duquel les règlements ont valeur obligatoire et sont directement applicables dans tout Etat membre. Cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée si un Etat pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes communautaires.

Le caractère « directement applicable » de la disposition de droit communautaire exclut le pouvoir du législateur de modifier le droit issu de cette disposition. La Cour de Justice l'affirme en poursuivant :

\* Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'issu d'une source autonome, le droit du Traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même... \*

A l'effet direct est nécessairement associée la prééminence de la norme de droit communautaire sur la règle de droit interne. La règle ne saurait être limitée au règlement, à l'égard duquel elle est, sans réserves, formulée dans l'article 189. Si les règlements directement applicables du Conseil et de la Commission prévalent sur le droit interne des Etats membres, a fortiori les règles du traité, qui l'emportent sur les règlements, doivent-elles avoir la même propriété.

- 80 Aff. Costa c. ENEL, 6/64, 15 juillet 1964, arrêt dans lequel la Cour décide que les articles 37, § 2, et 53 consacraient une obligation complète, juridiquement parfaite et, en conséquence, susceptible de produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres et leurs justiciables », Rec., X, pp. 1162 et 1164.
- 81 Il s'agit de l'applicabilité directe des droits dans les ordres nationaux des six Etats membres et non point dans l'ordre communautaire.
- 82 On observera que la Cour use du terme confirmée. Elle entend par là souligner que ce n'est pas au règlement, expressément mentionné dans l'alinéa 2 de l'article 189, que se limite, dans le système du Traité, la règle de l'applicabilité directe. Cette règle s'impose aussi, pour des raisons que l'arrêt rappelle, aux dispositions du Traité lui-même qui, par l'intention des Parties contractantes, par leur contenu et par leurs termes, révèlent qu'elles s'adressent non seulement aux Etats, mais aussi à leurs ressortissants.

La réponse que la Cour de Justice a donnée à plusieurs demandes préjudicielles en interprétation a permis de déterminer avec précision les conséquences que le juge national doit tirer du fait qu'une règle de droit interne se heurte à une disposition directement applicable de l'un des traités de Rome : cette règle de droit interne est dépourvue d'efficacité juridique. La Cour de Justice a décidé à plusieurs reprises que la juridiction nationale est tenue de « sauvegarder les intérêts des justiciables affectés par une méconnaissance éventuelle (d'une norme directement applicable) en leur assurant une protection directe et immédiate de leurs intérêts » 83. Elle a, dans une autre cause, décidé que l'effet direct d'une disposition du Traité « exclut l'application de toute mesure d'ordre interne incompatible avec ce texte » 84.

Le système d'interprétation du droit communautaire par la Cour de Justice, tel que le prévoient les traités de Rome, répond, on l'a vu, à la même raison fondamentale que le caractère directement applicable que les auteurs des traités ont voulu conférer largement au droit communautaire : éviter la discrimination entre les Etats membres et entre les ressortissants de ceux-ci dans l'application des mesures que les traités et les dispositions de droit dérivé prévoient de prendre pour la réalisation des objectifs communautaires. Le droit communautaire est un ordre juridique spécifique et commun aux Etats membres, on ne saurait trop le répéter. Il est devenu, dans ses dispositions directement applicables, le droit national pour le juge belge comme pour les juges des cinq autres Etats membres <sup>85</sup>; ce droit impose aux Etats les mêmes obligations; il reconnaît aussi aux particuliers et aux entreprises les mêmes droits ou les mêmes intérêts et les soumet aux mêmes obligations <sup>86</sup>. C'est là l'intention des auteurs des traités et cette intention est le premier élément qui doit être pris en considération par le juge à qui il est demandé d'en faire application <sup>86</sup>.

Sans doute, ne peut-on, dans l'appréciation d'une règle que l'article 189 qualifie « directement applicable », négliger le caractère complet que doit avoir pareille règle, c'est-à-dire le fait qu'elle ne requiert pas de complément législatif ou réglementaire pour créer des effets de droit entre les Etats membres et leurs justiciables <sup>87</sup>. Mais, cet élément est difficile à apprécier de manière rigoureuse; il est, en effet, des règles communautaires qui répondent à la notion que j'ai

<sup>83</sup> Aff. Molkerei-Zentrale, 28-67, arrêt 3 avril 1968, Rec., XIV, p. 211. Aff. Lück, 34-67, arrêt 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 359. Aff. Salgoil, 13-68, arrêt 19 décembre 1968, Rec., XIV, p. 661.

<sup>84</sup> Aff. Lück, 34-67, arrêt 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 359. Cons. PÉPY, A., « Le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'application de l'article 177 du traité de Rome », C.D.E., 1966, spéc. p. 478.

<sup>85</sup> Aff. Molkerei-Zentrale, 28-67, arrêt 3 avril 1968, Rec., XIV, p. 211.

<sup>86</sup> Organisations européennes, t. I, op. cit., pp. 349-350.

<sup>87</sup> Voy. supra, note 57.

donnée plus haut de la règle directement applicable, mais qui appellent, pour leur exécution dans les Etats membres, des mesures qui ne sont point de simples actes d'administration; dans ce cas, l'acte auquel il est recouru pour permettre l'exécution de la règle peut, dans la forme, être un acte réglementaire.

A la lumière de ces réflexions, il apparaît que la disposition « directement applicable » est celle que les sujets de droit dans les Etats membres peuvent invoquer devant le juge national, mais qui a aussi pour destinataire les Etats membres eux-mêmes à qui elle impose une obligation de ne pas faire, ou même, parfois, une obligation déterminée de faire 88. Si l'Etat ne se soumet pas à cette obligation et que le droit ou l'intérêt que la disposition reconnaît à son ressortissant est donc violé, celui-ci se trouve dans une situation semblable à celle où il se trouverait en présence d'une violation de la loi interne qui aurait le même objet 89.

En s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés on doit admettre, je pense, qu'est directement applicable la règle précise et complète <sup>90</sup> qui impose aux Etats, soit de s'abstenir, soit d'agir d'une manière déterminée, et qui peut être invoquée, comme un droit qui leur est propre,

88 Aff. Salgoil, 13-68, arrêt 19 décembre 1968, Rec., XIV, pp. 661 et ss.; Aff. Lütticke, 57-65, arrêt 16 juin 1966, Rec., XII, p. 293, spéc. pp. 302 et ss. Voy. sur cet arrêt les observations de Waelbroeck, M., C.D.E., 1967, pp. 80 et ss. La Cour admet dans l'arrêt que l'article 95, dans son ensemble — et donc l'alinéa 3 — a un effet direct. Or cet article fixe la date extrême à laquelle les dispositions de droit interne « qui sont contraires aux règles « dudit article 95 doivent être éliminées ou corrigées, ce qui implique une obligation d'intervenir de la part des Etats dont le droit interne est contraire à cette disposition (cons. la note établie le 11 mars 1969 par M. Strauss, W., juge à la Cour de Justice des Communautés européennes à l'intention des magistrats des cours suprêmes des Etats membres : L'applicabilité directe du traité C.E.E. aux justiciables des Etats membres, pp. 10-12).

Les dispositions qui imposent aux Etats membres une obligation de faire ne sont pas directement applicables lorsque les Etats conservent une marge d'appréciation au sujet des modalités de leur mise en œuvre. Aff. *Molkerei-Zentrale*, 28-67, arrêt 3 avril 1968,, *Rec.*, XIV, pp. 211 et ss.

89 Cons. Le problème des dispositions directement applicables des traités internationaux et son application aux traités instituant les Communautés, 2e Coll. de droit européen à La Haye, 1963, (Zwolle), 1966; rapport d'une commission de la Fédération internationale pour le droit européen, établi par M. F. Dumon, président de cette Commission: C.D.E., 1968, nº 4, pp. 369 et ss.; voy. aussi Brinkhorst, L.J., « Tenuitvoerlegging van gemeenschapsrecht door de Nederlandse overheid », Geschriften van de vereniging voor administratief recht, LX, 1968, pp. 1 et ss.; et l'excellente étude: « De directe werking van het europese recht », dans laquelle M. J. Mertens de Wilmars, président de chambre à la Cour de Justice des Communautés européennes a, dans une rigoureuse et claire analyse, renouvelé la notion de la disposition directement applicable, à la lumière de la récente jurisprudence de la Cour de Justice, S.E.W., 1969, p. 62.

<sup>90</sup> Aff. Lütticke, 57-65, arrêt 16 juin 1966, Rec., XII, p. 293, spéc. pp. 302 et ss.; Aff. Fink-Frucht, 27-67, arrêt 4 avril 1968, Rec., XIV, pp. 327 et ss.

par les justiciables dans ces Etats. La règle directement applicable ne saurait laisser à l'Etat de pouvoir discrétionnaire 91.



La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales <sup>92</sup>, ainsi que les premier <sup>93</sup> et quatrième <sup>94</sup> protocoles additionnels à la Convention comptent aussi un nombre important de dispositions directement applicables. Ce caractère ne leur est pas expressément attribué par la Convention ou par les Protocoles; il résulte dans une certaine mesure du texte, mais aussi et surtout de l'intention des Parties contractantes <sup>95</sup>. A l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, les mots « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre premier de la présente Convention » ont été substitués aux mots : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à reconnaître à toute personne... ». L'amendement a été justifié comme suit :

« Suivant le nouveau texte, les Hautes Parties contractantes ne s'engageront pas à reconnaître : elles reconnaîtront, de sorte qu'une fois ratifié par nos Etats, le texte élaboré ne devra plus faire l'objet d'amendements ultérieurs à nos constitutions ou législations respectives; il s'introduira massivement de plein droit dans la législation de nos quinze Etats 96.»

Le caractère directement applicable des règles rédigées de manière suffisamment précise et complète dans la Convention apparaît aussi dans le texte de la plupart des dispositions relatives à des droits et des libertés déterminés; généralement on s'est servi de l'expression « toute personne a droit à... » 97, ce qui

- 91 Voy. les conclusions de M. l'avocat général Gand avant l'arrêt Lütticke, 57-65, 16 juin 1966, Rec., XII, pp. 312-313, et l'arrêt Molkerei-Zentrale, 28-67, 3 avril 1968, Rec., XIV, pp. 237-238. Cons. aussi Mertens de Wilmars, J., De directe werking van het europese recht », op. cit., pp. 75, 76 et 78.
- <sup>92</sup> Convention signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par acte du pouvoir législatif du 13 mai 1955, M.B., 19 août 1955.
- 93 Premier Protocole additionnel, signé à Paris le 20 mars 1952, approuvé par acte du pouvoir législatif du 13 mai 1955, M.B., 19 août 1955.
- 94 Quatrième Protocole additionnel, signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, ouvert à la ratification des Etats membres le 2 mai 1968; cons. A.P., Chambre, 12 juin 1969, pp. 790 et 795.
- 95 Cons. Organisations européennes, t. I, op. cit., pp. 352 et ss. Voy. aussi Süsterhenn, A., L'application de la Convention sur le plan du droit interne », La protection internationale des droits de l'homme dans le cadre européen, Paris, 1961, p. 303.
- <sup>96</sup> Ass. consult., C.R., séance du 25 août 1950, t. III, p. 927; cons. Golsong, H., Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtekonvention, 1958, p. 7; voy. aussi ROBERTSON, A.H., Human Rights in Europe, Londres, 1963, p. 15.
  - 97 Articles 5, 6, 8, 9, 10 et 11.

implique ici également, dans le chef des ressortissants, dans les Etats signataires de la Convention, l'existence d'un droit subjectif.

L'applicabilité directe de la Convention a été affirmée très nettement par le législateur belge également. Cela ressort notamment de l'opinion exprimée par le rapporteur à la Chambre des représentants M. De Vleeschauwer qui déclara, lors de la discussion et du vote du projet d'acte d'assentiment à la Convention :

- « L'entrée en vigueur de la Convention... a pour résultat d'introduire dans le droit interne la reconnaissance des droits et libertés définis. Dès lors, les personnes privées titulaires de ces droits et libertés peuvent s'en prévaloir, en exiger le respect, demander réparation en cas de lésion devant les tribunaux nationaux 98. »
- M. Rolin, rapporteur du projet au Sénat, mit, lui aussi, en lumière le caractère directement applicable de la Convention, avec toute l'autorité que lui conférait la part qu'il a prise dans l'élaboration de celle-ci. Il déclara :
  - « Contrairement à ce qui se passe pour beaucoup de conventions, l'entrée en vigueur de celle-ci va avoir pour effet d'introduire directement dans notre droit interne la reconnaissance à toute personne des droits, libertés et devoirs énumérés 99. »

Aucune voix ne s'étant élevée ni à la Chambre ni au Sénat belges contre cette interprétation de la Convention et le projet de loi ayant été voté dans les deux Chambres pratiquement à l'unanimité <sup>100</sup>, on doit admettre que c'est là l'interprétation législative de la portée de la Convention en droit belge, hormis là où la disposition même et la nature du droit garanti l'excluent <sup>101</sup>.

A ces droits propres, pénétrant massivement dans le droit national, il ne saurait être fait obstacle par des dispositions de droit interne quel que soit le rang de celles-ci. Aussi, des arrêts déjà nombreux de la Cour de cassation de Belgique ont-ils consacré, sur un pourvoi invoquant la violation d'une disposition de la Convention, le caractère directement applicable de plusieurs dispositions de celle-ci, et décidé implicitement par conséquent qu'elles faisaient partie du

<sup>98</sup> D.P., Chambre, 223 (1954-1955), nº 2, 3 février 1955, p. 11.

<sup>99</sup> A.P., Sénat, 12 novembre 1953, p. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Le projet fut voté au Sénat par 140 votes affirmatifs et une abstention sur 141, A.P., Sénat, 19 novembre 1953, p. 78. Il fut voté à la Chambre par 183 voix et six abstentions sur 189, A.P., Chambre, 28 avril. 1955, p. 7.

<sup>101</sup> La Convention et les Protocoles additionnels contiennent aussi des dispositions qui ne sont pas directement applicables. C'est le cas de celles qui n'énoncent qu'un principe ou une règle de conduite pour l'Etat signataire, et qui manquent de la précision et du caractère complet requis. La Cour de cassation a, dans son arrêt du 15 mars 1965 (Bull. et Pas., 1965, I, 734), fait à cet égard une claire distinction entre la disposition qui crée directement des droits dans le chef des personnes sur le territoire des Etats membres et celle qui s'adresse aux Etats contractants comme sujets de droit international, exigeant d'eux que des mesures législatives ou d'administration soient prises pour permettre l'exercice du droit du particulier. Il en est ainsi notamment de l'article 3 du Protocole additionnel nº 1, aux termes duquel les « Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret ».

droit interne belge 102. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'inspire du même principe 108.

Non seulement le juge appliquera donc la disposition de la Convention ou d'un Protocole additionnel, directement intégrée dans le droit belge, mais, s'il s'en écarte, sa décision, comme celle de l'administration ou celle du législateur lui-même, peut engager la responsabilité de l'Etat belge devant la Cour des droits de l'homme 104 dans les conditions que prévoit la Convention.

## L'APPLICATION ET L'INTERPRETATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Les traités instituant les Communautés européennes, bien qu'ayant pour objet notamment de créer, dans de vastes domaines, un droit commun aux Etats membres, laissent subsister la compétence du juge national pour l'application du droit communautaire.

Le juge belge est devenu lui-même un juge communautaire : les dispositions directement applicables du Traité <sup>106</sup> et du droit dérivé sont intégrées dans le droit national sans le relais d'une procédure parlementaire d'assentiment,

102 Cass., 21 septembre 1959, Bull. et Pas., 1960, I, 98 (art. 8, respect de la vie familiale); 22 juillet 1960, ibid., I, 1263 (art. 6, al. 3, b, respect des droits de la défense); 24 octobre 1960, ibid., 1961, I, 207 (art. 6, al. 3, d, respect des droits de la défense); 29 mai 1961, ibid., I, 1037 (art. 6, al. 3, b, respect des droits de la défense); 6 juin 1962, ibid., I, 1148 (art. 6, al. 1er, 2 et 3, c, droits de la défense); 20 juillet 1962, ibid., I, 1238 (art. 6, al. 3, respect des droits de la défense); 29 octobre 1962, ibid., 1963, I, 284 (art. 5-2, droit de la personne arrêtée d'être informée, dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation); 25 mars 1963, ibid., I, 808 (art. 6, al. 3, b, droits de la défense); 16 mars 1964, ibid., I, 762 (art. 5-3, droit de la personne arrêtée d'être jugée dans un délai raisonnable); 23 mars 1964, ibid., I, 797 (art. 5 et 6, droit de ne pas être privé de sa liberté, sauf dans les cas déterminés à l'article 5 et droits de la défense); 15 mars 1965, ibid., I, 734 (art. 6, garanties judiciaires); 1er juin 1966, ibid., I, 1243 (art. 6-1 et 13, garanties judiciaires, droit de recours); 2 octobre 1967, ibid., 1968, I, 150 (art. 1er et 6; garanties judiciaires); 9 octobre 1967, ibid., 1968, I, 186 (art. 6-1, garanties judiciaires); 23 septembre 1968, en cause Marchal, ibid., 1969, à sa date (art. 6, garanties judiciaires); 7 octobre 1968, en cause Keulemans, ibid., 1969, à sa date (art. 6-3, e, garanties judiciaires, droit au concours gratuit d'un interprète).

108 C.E., 24 mars 1961, Bakhouche, nº 8500, A.A.C.E., 1961, 293. Cons. aussi C.E.,
 24 mars 1967, Guissart, nº 12308, R.J.D.A.C.E., 1967, p. 177, cité à la note 68, p. 425.

104 Convention, art. 48. L'affaire peut aussi être déférée au Comité des ministres (art. 31 et 32).

<sup>105</sup> Cons. notamment Delvolvé, J.L., « Le pouvoir judiciaire et le traité de Rome ou la diplomatie des juges », J.C.P., 1968, nº 39, Chr. 2184.

106 On ne se référera ici qu'au traité C.E.E., étant entendu que les observations faites valent aussi, sauf dérogation, pour le traité C.E.E.A.

sans ratification et sans exequatur 107. Le juge belge est donc un des organes chargés d'assurer le respect du droit communautaire que l'Etat belge a pris l'engagement de faire respecter 108.

La Cour de Justice n'a, comme les autres institutions des Communautés, qu'une compétence d'attribution. « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le (...) Traité », dit l'article 4 109. Il faut en déduire que tout ce qui n'a pas été expressément attribué à la Cour de Justice demeure de la compétence du juge national 110. Celui-ci reste donc

107 Le texte des traités de Rome et de Paris ne permet pas de faire une distinction systématique par référence au droit public interne entre le caractère « obligatoire » des actes des institutions communautaires et leur caractère « exécutoire ».

1º Dans le *traité C.E.C.A.*, les décisions de caractère général « sont applicables par le seul effet de leur publication » (art. 15, al. 3), c'est-à-dire le vingtième jour suivant leur publication (Haute Autorité. Décision nº 22/60, 7 septembre 1960, J.O., 29 septembre 1960, pp. 1248-1249). Cf. décisions qui « ont un caractère individuel », art. 15, al. 2.

Mais, toutes les décisions de la Haute Autorité (depuis l'entrée en vigueur du Traité du 8 avril 1965 instituant un conseil unique et une commission unique : la Commission) ne forment pas « titre exécutoire ». Forment seules titre exécutoire les décisions « comportant des obligations pécuniaires » (art. 92, al. 1er). Le principe de l'« exécution forcée sur le territoire des Etats membres » était réglé par l'article 92, al. 2; il n'appartenait aux Etats membres que de désigner le ministre à la diligence duquel la formalité de la « vérification de l'authenticité de ces décisions », seul objet de la formule exécutoire, allait être attestée. Mais, en Belgique, la question a été réglée par la loi : Le ministre des Affaires étrangères procédera à la vérification de l'authenticité des « décisions formant titre exécutoire » (loi 6 août 1967, art. 1er, M.B., 20 septembre 1967). Ces décisions, dont l'authenticité est désormais attestée, sont transmises « à l'intervention du ministre de la Justice au greffier en chef de la Cour d'appel de Bruxelles, qui appose la formule exécutoire (art. 2). Le système de la loi du 6 août 1967 est commun à ces décisions et aux arrêts de la Cour de Justice. La loi ne dit pas quelles sont les « décisions formant titres exécutoires ». Ce serait là, en effet, interpréter les traités. Or, on sait que pour les traités C.E.E. et C.E.E.A., ce pouvoir appartient à la Cour de Justice. C.E.E., art. 177; C.E.E.A., art. 150.

2º Dans les traités C.E.E. et C.E.E.A., le règlement « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre » (C.E.E., art. 189, al. 2; C.E.E.A., art. 161, al. 2). La décision « est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne », C.E.E., art. 189. al. 4; C.E.E.A., art. 161, al. 4.

Dans les deux traités, les règlements « entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication »; les décisions prennent effet par la notification (C.E.E., art. 191; C.E.E.A., art. 163). Seules « les décisions du Conseil et de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire » (C.E.E., art. 192, al. 1er; C.E.E.A., art. 164, al. 1er). Le système relatif à la formule exécutoire est le même que celui qu'institue le traité C.E.C.A. (C.E.E., art. 192, al. 2; C.E.E.A., art. 164, al. 2. Loi 6 août 1967, art. 1er et 2).

108 Traité C.E.C.A., art. 86, al. 1er et 2; Traité C.E.E., art. 5; Traité C.E.E.A., art. 192.
 109 Voy. aussi Traité C.E.E., art. 183.

Cons. les conclusions de M. l'avocat général Gand : « Mais on doit rappeler aussi que, sous réserve des compétences qui vous sont attribuées, les litiges de la Communauté ne sont pas soustraits aux juridictions nationales; de même, ses activités peuvent être soumises au droit national si le traité n'en décide pas autrement, ou si des nécessités propres au but

compétent pour appliquer le droit du Traité et le droit dérivé que créent les institutions communautaires. Il a, comme la Cour de Justice dans son domaine<sup>111</sup>, le devoir de promouvoir une application correcte de ce droit communautaire.

Mais, si la Cour de Justice ne peut, d'après le Traité, s'immiscer dans l'application des dispositions du droit communautaire, réservée au juge national <sup>112</sup>, il a fallu nécessairement, pour maintenir au droit communautaire le caractère de droit commun aux Etats membres, assurer l'unité de son application, en éliminant les divergences d'interprétation et en imposant une cohésion des jurisprudences nationales. La diversité des droits nationaux est, en effet, de nature à entraîner le juge national dans des solutions distinctes, nées tant du caractère propre de certains concepts juridiques et économiques que de la variété des jurisprudences internes.

L'article 177 du traité C.E.E. <sup>113</sup> institue le principe de l'interprétation, à titre préjudiciel, du Traité et des « actes pris par les institutions de la Communauté ». Il confie cette interprétation à la Cour de Justice <sup>114</sup>. Mais, hormis pour les juridictions « dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne » <sup>115</sup>, ce « renvoi » en interprétation devant la Cour de Justice des Communautés n'est point obligatoire. Ici encore apparaît, malgré l'originalité profonde de cette procédure qui soustrait l'interprétation à

et au bon fonctionnement des institutions n'y font pas obstacle (...). La Communauté — et parmi ses institutions votre Cour — a une compétence qui, pour étendue qu'elle soit, n'en reste pas moins d'attribution ». Aff. 9/69. Question préjudicielle de la Cour de cassation de Belgique, Sayag et S.A. Zurich c. Leduc et autres. Conclusions présentées à l'audience du 1° juillet 1969.

111 Traité C.E.E., art. 164 : « La Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du (...) Traité ».

- 112 Aff. 26/62, Van Gend et Loos, 5 février 1963, Rec., IX.
- 113 Voy. aussi : Traité C.E.E.A., art. 150.

114 Au droit communautaire principal et dérivé s'ajouteront progressivement les conventions entre Etats membres, prévues à l'article 220 du traité C.E.E. en vue de contribuer à la réalisation de l'intégration économique. Deux de ces conventions ont été signées : le 29 février 1968, la Convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales et, le 27 septembre 1968, la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. On peut se demander s'il ne s'impose pas de s'inspirer du système que prévoit l'article 177 du traité C.E.E. pour l'interprétation de ces conventions (cons. sur cette dernière convention : Jenard, P., « La convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale », in Le Code judiciaire, Travaux de la Faculté de droit de Namur, 1969, pp. 222 et ss.). Les Etats membres se sont d'ailleurs déclarés prêts à examiner la possibilité d'attribuer dans ce domaine des compétences à la Cour de Justice des Communautés européennes, in Le droit communautaire, Deuxième rapport général sur l'activité des Communautés européennes en 1968, nº 629.

115 Traité C.E.E., art. 177, al. 5.

son juge naturel pour l'attribuer au juge communautaire <sup>116</sup>, la prudence des auteurs des traités de Rome, qui n'en ont fait qu'une faculté seulement, tant qu'il existe, à l'égard de la décision du juge, un recours juridictionnel.

Les commentateurs de l'article 177 du traité C.E.E. ont été divisés sur le point de savoir quelles sont les juridictions obligées de saisir la Cour. Faut-il apprécier de manière abstraite la nature de la juridiction et sa place dans la

116 En droit belge, il appartient au juge d'interpréter les dispositions du traité international, qui a recueilli « l'assentiment des Chambres ».

La règle de l'interprétation du traité par le juge national n'est pas admise sans restriction par la jurisprudence française qui s'inspire du principe suivant lequel les solutions interprétatives du droit international conventionnel, même internes, ne peuvent être contraires aux obligations internationales acceptées par les Etats. Cette règle a été formulée par la Cour permanente de justice internationale et domine la jurisprudence française (C.P.J.I., Rec., Série A, nº 7, p. 19). Il s'ensuit qu'au point de vue du droit international et des Etats étrangers, les décisions interprétatives des juridictions internes contraires à l'interprétation internationale sont dénuées de valeur juridique (voy. supra, p. 7 et les notes 11 et 12). Le juge national, dans le système français, n'a compétence pour interpréter les traités internationaux qu'autant que cette interprétation se rapporte à des litiges d'intérêt privé, mais non lorsqu'elle soulève une question touchant à l'« ordre public international ». Dans ce cas, les tribunaux sont tenus de se conformer à l'interprétation officielle, telle qu'elle est donnée par le gouvernement français, en l'espèce le ministre des Affaires étrangères; si l'interprétation de la convention est contestée, le juge devra surseoir à statuer jusqu'à ce que l'interprétation en ait été donnée par le gouvernement. L'interprétation donnée unilatéralement par le gouvernement français s'impose dans ce domaine aux tribunaux au même titre que l'interprétation diplomatique.

Cette doctrine est celle de la Cour de cassation de France -- chambre civile et chambre criminelle — qui la conduit à procéder à une ventilation délicate entre le domaine du droit qu'elle conserve et celui qu'elle considère comme politique et qui lui échappe, en distinguant l'interprétation des clauses d'un traité, nécessaire à la solution d'un litige privé, ou d'un litige qui soulève une question « d'ordre public international ». Cass. fr. crim., 23 février 1912 et 8 mars 1913, D., 1915, I, 81 et la note de M. le professeur P. Pic; Cass. fr. civ., 2 juin 1923 et la note du même, D., 1923, I, 217; Cass. fr. crim., 15 décembre 1928; Comm. sup. cass. fr., 21 et 28 novembre, 5 décembre 1929 et 2 janvier 1930; Cass. fr. crim., 28 février 1930; Comm. sup. cass. fr., 26 juin 1930, tous D., 1932, I, 113 et la note de M. le professeur J. Devaux. Voy. aussi sur l'arrêt du 15 décembre 1928 la note signée C.J. in R.D.I.P., 1929, p. 79; Cass. fr., ch. réunies, 27 avril 1950, J.C.P., 1950, II, 5650, et la note Lerebours-Pigeonnière; Cass. fr. civ., 19 mars 1963, J.C.P., II, 13270 et la note de M. le conseiller M. Ancel; cons. aussi: Mestre, A., « Les traités et le droit interne », R.C.A.D.I., 1931, IV, pp. 288-302; Benoist, J., « L'interprétation des traités d'après la jurisprudence française », R.H.D.I., 1953, pp. 103 et ss.; Rousseau, Ch., Principes généraux du droit international public, t. I, Paris, 1944, nos 409 à 415; Barthélemy, J., et Duez, P., Traité de droit constitutionnel, Paris, 1933, pp. 860 et ss.; Battifol, H., Traité élémentaire de droit international privé, Paris, 1959, nº 38; BASDEVANT, J., « Le rôle du juge national dans l'interprétation des traités diplomatiques », R.C.D.I.P., 1949, pp. 413 et ss.

La jurisprudence du Conseil d'Etat français est plus formelle encore : « Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître d'un litige portant sur le sens et la portée d'une convention diplomatique », C.E., 28 juillet 1927, Paulat, D.P., 1925, 3, 29 et la note;

hiérarchie, ou de manière concrète, c'est-à-dire en distinguant suivant que la décision, rendue dans une espèce donnée, est ou n'est pas susceptible d'un recours juridictionnel ordinaire 117? On sait que la Cour de Justice des Communautés s'est prononcée apparemment pour la théorie concrète 118. Cette opinion nous paraît contestable. N'a-t-on pas eu en vue l'autorité qui s'attache à l'interprétation donnée par la juridiction à une règle de droit? Or, ce n'est pas le dernier ressort qui confère aux décisions des juridictions cette autorité; c'est le niveau de la juridiction. S'agit-il d'une juridiction contre les décisions de laquelle existe encore un recours, c'est-à-dire d'une juridiction « suprême », ou non? Ce n'est que lorsque l'interprétation doit être définitive au point de vue de la juridiction belge, que la question préjudicielle est obligatoire 119. Elle l'est en Belgique pour la Cour de cassation et pour le Conseil d'Etat 120.

On a apprécié exactement le caractère de cette procédure en disant que, grâce à son extrême souplesse, elle « vise à assurer l'unité d'application du droit communautaire tout en préservant la fonction des juridictions nationales » 121.

C'est donc une véritable « coopération judiciaire » entre la Cour européenne et la juridiction nationale <sup>122</sup> qu'organise l'article 177 du Traité, en vue d'empê-

- 9 janvier 1935, Baléchat, D.P., 1925, 3, 65 et la note de M. le professeur J. Devaux; 21 janvier 1927, commune de Lanne, D.P., 1929, 3, 49 et les conclusions du commissaire du gouvernement Dayras, ainsi que la note de M. le professeur J. Devaux; 22 novembre 1933, Mamon, Rec., p. 1071; 27 mai 1955, Sté Kovit, Rec., p. 308; 8 juillet 1960, Sté Indochinoise d'Electricité, Rec., p. 458; 5 mars 1965, 2 arrêts: Union régionale d'Algérie, Rec., p. 143; Société Union des Transport et participation, Rec., p. 144; cons. aussi: Jèze, G., Les principes généraux du droit administratif, 3e éd., t. I, pp. 392 et ss. et pp. 401 et ss.; Hauriou, M., Précis de droit administratif, 11e éd., pp. 395 et ss.; Alibert, R., Le contrôle juridictionnel de l'Administration, pp. 75 et ss.
- <sup>117</sup> Voy. sur cette controverse, Arendr, E., « La procédure selon l'article 177 du traité instituant la C.E.E. », S.E.W., 1965, p. 385.
- 118 Aff. 6-64 Costa c. E.N.E.L., Rec., X, p. 1158. Le montant de la demande présentée au juge de Milan était inférieur au minimum requis pour qu'un recours soit possible contre la décision du guidice conciliatore qui avait posé à la Cour les questions d'interprétation. La Cour a tenu à affirmer l'obligation de saisir la Cour qui pèse sur les « juridictions nationales, dont les décisions sont, comme en l'espèce, sans recours... ». Voy. van EMDE BOAS, M.J. et SUETENS, L.P., « Gemeenschapsrecht en nationaal recht », S.E.W., 1965, p. 267, ad. p. 275. Cons. cependant le « Rapport » de M. Dumon, F., in Semaine de Bruges, 1965, Droit communautaire et droit national, spéc. pp. 221 et ss.
  - 119 Voy. infra, pp. 455 et ss.
- 120 La possibilité de se pourvoir en cassation, dans les cas prévus aux paragraphes 1er et 2 de l'article 20 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, contre certains arrêts du Conseil d'Etat, n'est pas de nature à écarter cette conclusion.
- 121 Pratz, Y., « Incidence des dispositions du Traité instituant la Communauté économique européenne sur le droit administratif français », R.T.D.E., 1968, p. 45.
- <sup>122</sup> Aff. 16/65, Schwarze, 1er décembre 1965, Rec., XI, spéc. p. 1095; aff. 44/65 Hessische Knappschaft, 9 décembre 1965, Rec., XI, p. 1199; aff. 6/64, Ordonnance Costa c. E.N.E.L., 29 mai 1964, Rec., X, p. 1197.

cher la divergence des jurisprudences, qui compromettrait la construction uniforme du droit communautaire 123.

Cette coopération se révèle d'abord dans le fait que le « renvoi » en interprétation est facultatif pour toutes les juridictions, excepté pour celles contre les les décisions desquelles n'existe pas de recours. Elle apparaît davantage encore en ce qu'elle laisse en dehors du champ de l'article 177 l'application du Traité, qui relève du juge national. La Cour de Justice se bornera à décider quelle est la signification de la norme communautaire, en s'interdisant de dire que cette règle de droit est applicable à une espèce déterminée, ce qui est en principe une garantie pour le juge national 124. On ne saurait toutefois se dissimuler qu'il est difficile de détacher l'interprétation des aspects contingents des litiges à propos desquels celle-ci est requise 125.

La coopération entre la Cour de Justice et la juridiction nationale résulte aussi de ce que celle-ci seule a le pouvoir de décider s'il existe une « question » concernant l'interprétation d'une disposition de droit communautaire <sup>126</sup> et si cette question doit permettre de résoudre une difficulté dont dépend l'issue du litige <sup>127</sup>.

On a maintes fois décrit le mécanisme de l'article 177 du traité de Rome. Cette procédure a soulevé la curiosité d'un grand nombre d'auteurs et a fait

<sup>123</sup> Le traité C.E.E. organise une coopération spécifique dans la matière des « ententes » et des « positions(s) dominantes(s) » (art. 85 à 89). Cons. notamment la note de M. M. Waelbroeck sous Cass., 8 juin 1967, R.C.J.B., 1968 : « Compétences respectives des juridictions nationales et des institutions communautaires pour l'application de l'article 85 du traité instituant la C.E.E. », pp. 15 et ss.

<sup>124</sup> Aff. jointes 28 à 30/62, Da Costa et Schaake, BG mars 1963, Rec., IX, p. 76; aff. 100/63, van der Veen, 15 juillet 1964, Rec., X, p. 1121; aff. 6/64, Costa c. E.N.E.L., 15 juillet 1964, Rec., X, spéc. pp. 1157-1158; aff. 24/64, Dingemans, 2 décembre 1964, Rec., X, p. 1273; aff. 20/64, Albatros, 4 février 1965, Rec., XI-3, p. 2; aff. 5/59, Völk, 9 juillet 1969 (inédit).

<sup>125</sup> Voy. infra, pp. 441 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup> Voy. infra, p. 445 et les notes 154 et 155.

<sup>127</sup> C.J.C.E., aff. 26/62, Van Gend et Loos, 5 février 1963, Rec., IX, p. 1; aff. 6/64, Costa c. E.N.E.L., 15 juin 1964, Rec., X, p. 1158; aff. 44/65, Hessische Knappschaft, 9 décembre 1965, Rec., XI, p. 1198; aff. 56/65, Technique Minière, 30 juin 1966, Rec., XII, p. 357; aff. 2/67, de Moor, 5 juillet 1967, Rec., XIII, p. 266; aff. 20/64, Albatros, 4 février 1965, Rec., XI, 3, p. 2; voy. aussi les conclusions de M. l'avocat général Lagrange, aff. 75/63, 19 mars 1964; Alexander, W., op. cit., pp. 6 et 7. Questions et réponses préjudicielles dans la procédure de la Cour de Justice, Bruxelles, 1964 (Institut d'Etudes européennes), p. 12, note 33; Pratz, Y., op. cit., p. 45; Dumon, F., op. cit., nº 987; Delvolve, J.L., op. cit., J.C.P., 1968, Chr. 2, 184; cons. aussi Lesguillons, H., « Les juges français et l'article 177 », C.D.E., 1968, p. 253.

l'objet de très nombreux et excellents commentaires <sup>128</sup>. Je souhaite d'autant moins reprendre ici l'exposé des problèmes que ces auteurs lui ont consacré, que la jurisprudence de la Cour de Justice est d'une grande richesse concernant le pouvoir d'interprétation sur question préjudicielle et que nombre de problèmes auxquels la doctrine a consacré d'importants développements peuvent être considérés aujourd'hui comme largement éclaircis.

Je voudrais donc me limiter à deux observations : la première concerne la nature du pouvoir d'interprétation de la Cour de Justice; la seconde les conditions requises pour que le juge national puisse saisir la Cour de Justice.



Le recours préjudiciel en interprétation est, en raison de son objectif, une procédure originale, qui ne saurait être strictement comparée avec d'autres institutions. La procédure et la décision dont celle-ci est l'aboutissement se greffent sur une action contentieuse, mais elles ne font pas participer l'interprétation à la contestation. Le débat, à ce stade, perd son caractère contentieux <sup>129</sup>. La partie qui a soulevé la question ne participe pas, comme telle, à la procédure, pas plus que les autres parties devant la juridiction nationale <sup>130</sup>; elles ne peuvent

128 Cons. Erades, L., Recht en rechter in Nederland en in de Europese Gemeenschappen », N.T.I.R., 1960, 334; « De verhouding van de rechtspraak van het Hof der Europese Gemeenschappen tot die van de nationale rechters in de Lid-staten (Preadvies) », Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor internationaal recht, 1964, no 49, 3; Mathijsen, P., « De verhouding van de rechtspraak van het Hof der Europese Gemeenschappen tot die van de nationale rechter in de Lid-staten (Preadvies) », Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor internationaal Recht, 1964, nº 49, 29; MERTENS DE WILMARS, J., et Goffin, L., « De rechtsbescherming in de Europese gemeenschappen », Juridische aspecten van de Europese integratie, Louvain, 1964, 83; SAMKALDEN, I., « De prejudiciële beslissingen in het Gemeenschapsrecht », Individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen, Anvers (Deventer), 1964, 135; CHEVALLIER, A.M., Commentaire de l'article 177 du traité de Rome à l'usage des juges et justiciables français, Paris, 1964; Rodière, R., « L'article 177 du traité de Rome et l'interprétation du Traité », Foro Italiano, 1964, fasc. I; ALEXANDER, W., op. cit.; du même auteur : « Questions préjudicielles : l'application récente de l'article 177 C.E.E. par la Cour de Justice et par les juridictions nationales », C.D.E., 1965, p. 47; Péry, A., C.D.C., 1965, nº 3, pp. 194 et ss.; 1966, nº 1, pp. 21 et ss.; 1966, nº 5, p. 459; du même auteur : Chronique D., 1964, p. 9; JEANTET, F.C., « Originalité de la procédure d'interprétation du traité de Rome », J.C.P., 1966, nº 12, 1987; Delvolve, J.L., op. cit., I.C.P., 968, nº 39, Chr. 2184; Berr, A., « L'insertion dans les procès français du mécanisme européen des questions préjudicielles », J.C.P., 1967, I, 2060; JUILLARD, P., « Procédure des questions préjudicielles et renforcement du lien communautaire », R.T.D.E., 1968, pp. 293 et ss; Lesguillons, H., op. cit., C.D.E., 1968, pp. 253 et ss.; Dumon, F., op. cit., nos 948 et ss.

<sup>129</sup> Aff. 44/65, Hessische Knappschaft, 9 décembre 1965, Rec., XI, p. 1192. Cons. Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, pp. 485-487; Devolve, J.L., eod. loc.

<sup>180</sup> Aff. 28 à 30/62, Da Costa et Schaake, 27 mars 1963, Rec., IX, p. 59.

faire que des observations écrites sur la signification et la portée de la disposition qui doit être interprétée, sans pouvoir renouveler ou faire quelque observation que ce soit portant sur la contestation elle-même. L'intervention n'est pas recevable.

La décision de la juridiction nationale soulevant la question d'interprétation est notifiée à tous les Etats membres et à la Commission en vertu de l'article 21 du Statut de la Cour; non seulement, en effet, les Etats sont tous intéressés à l'interprétation authentique du Traité, mais la Commission, en sa qualité de « gardienne du Traité », l'est au premier chef et elle est partie à la procédure. La décision est notifiée aussi au Conseil, si l'acte dont le sens est discuté émane de celui-ci. Les parties devant la juridiction nationale, tous les Etats membres, la Commission et, le cas échéant, le Conseil ont le droit de déposer devant la Cour un mémoire ou des observations écrites.

Le ton dont la Cour use dans ses arrêts interprétatifs diffère de celui qu'elle adopte dans ses autres arrêts. Les termes dans lesquels le dispositif de l'arrêt d'interprétation est rédigé sont aussi révélateurs du caractère de la procédure en interprétation devant la Cour, qui une fois qu'une ou plusieurs parties l'ont mise en mouvement devant la juridiction nationale, leur échappe. L'intérêt qui s'attache à l'interprétation du droit communautaire dépasse l'intérêt des parties en cause 181. Alors que dans ses arrêts la Cour emploie les formules « déclare et arrête » ou « ordonne », elle use ici des termes « dit pour droit » 182. Loin de mettre les dépens à charge des parties ou de l'une des parties devant la judiriction nationale, elle charge celle-ci d'en décider. On peut voir là une indication de ce que la Cour considère ces dépens comme les frais d'un service public de traduction.

Si le recours que prévoit et organise l'article 173 du Traité est institué en vue du respect d'intérêts privés, la question préjudicielle de l'article 177 est, par nature, associée à l'intérêt public. Aussi, la procédure est-elle d'ordre public et la Cour de Justice, loin d'être liée par la forme ou les conditions dans lesquelles les parties ont soulevé la question ou dans lesquelles le juge l'a saisie, pose le problème d'office comme elle l'entend 183. La nature même de la procédure préjudicielle en interprétation doit, par ailleurs, faire admettre que, même si la question n'est pas « soulevée » devant le juge national saisi de la contestation, celui-ci peut lui-même saisir d'office la Cour de Justice; cette interprétation peut, en effet, être nécessaire pour trancher le litige; le juge ne saurait donc être privé de ce droit.

<sup>131</sup> Cons. les conclusions de M. l'avocat général Lagrange dans l'affaire Kledingverkoopbedriff, 13/61, Rec., VIII, spéc. p. 124.

<sup>132</sup> Pépy, A., op. cit., p. 484; Jeantet, M., eod. loc.

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> Aff. 13/61, de Geus et Uitdenbogerd, 6 avril 1962, Rec., VIII, p. 102; aff. 61/65, Vaasen, 30 juin 1966, Rec., XII, p. 396; aff. 16/65, Schwarze, 1er décembre 1965, Rec., XI, p. 1094; aff. 10/69, S.A. Portelange, 9 juillet 1969 (inédit).

De ces considérations et spécialement de ce que la procédure préjudicielle en interprétation dépasse l'intérêt des parties et, de ce que son objet même, qui est de maintenir l'unité du droit communautaire, revêt un caractère d'ordre public, on a conclu qu'elle a un effet général et qu'elle vaut *erga omnes* <sup>134</sup>. De la nature du renvoi en interprétation on a cru pouvoir déduire que, comme la loi interprétative s'incorpore à la loi interprétée et a la même valeur que celle-ci, la décision d'interprétation de la Cour de Justice a, pour les Parties contractantes, pour les institutions et, désormais, pour les justiciables, la même valeur que la norme interprétée, c'est-à-dire une des dispositions du Traité ou de l'acte de droit dérivé <sup>185</sup>. N'est-ce pas là perdre de vue que l'on ne se trouve pas ici en présence de deux lois, et que l'acte du juge n'est ni l'acte des Parties contractantes ni l'acte du pouvoir normatif de la Communauté ?

Sans doute, la Cour de Justice a-t-elle clairement dit que « l'article 177, basé sur une nette séparation de fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, ne permet à celle-ci ni de connaître des faits de l'espèce ni de censurer les motifs de la demande d'interprétation » 186. Mais cela signifie-t-il qu'elle ne donne qu'une interprétation exclusivement doctrinale et abstraite, d'où tout lien avec le litige est banni? M. Amphoux rappelle, dans une note consacrée à l'arrêt Albatros 137, qu'unanimement l'avocat général Lagrange, l'avocat général Gand et l'avocat général Roemer ont souligné la nécessité de fixer une limite au refus d'apprécier les considérations sur lesquelles le renvoi en interprétation se fonde. Comme l'écrit le professeur Charles De Visscher : « La confrontation d'un fait concret avec la norme abstraite est la base de toute interprétation juridique » 138. On aperçoit malaisément pour quelles raisons l'interprétation de la norme communautaire, dans la procédure de l'article 177, échapperait à cette règle. C'est l'opinion qu'exprime aussi M. Jeantet, dont on connaît les fortes convictions communautaires, à propos de la procédure d'interprétation du Traité de Rome : « Une question ne se conçoit qu'en fonction d'un problème » 189,

<sup>184</sup> Cons. Bebr, G., Judicial Control of the European Communities, Londres, 1962, pp. 200-202; Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, nº 5, pp. 484-487; Juillard, P., & Procédure des questions préjudicielles... >, R.T.D.E., 1968, spéc. pp. 321 et ss. Sur le fait que les arrêts interprétatifs scraient des « décisions de règlement », cons. le rapport de M. le conseiller J. Mazard avant Cass. fr. crim., 29 juin 1966, D., I., p. 596.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> DELVOLVE, J.L., op. cit., Chr. 2184; JEANTET, F.Ch., « Originalité de la procédure d'interprétation du traité de Rome », J.C.P., 1966, 1987, n° 24; Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, n° 5, pp. 484 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Aff. 26/62, Van Gend et Loos, Rec., XI, p. 22; aff. 6/64, Costa c. E.N.E.L., Rec., X, p. 1158; aff. 10/69, S.A. Portelange, 9 juillet 1964 (inédit).

<sup>137</sup> C.D.E., 1965, pp. 68-69.

<sup>138</sup> Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public, Paris, 1963, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Jeantet, F.Ch., « Originalité de la procédure d'interprétation du traité de Rome », *J.C.P.*, 1966, 1987, nº 19; du même auteur : « L'arrêt Albatros », *J.C.P.*, 1965, 1907.

écrit-il en rappelant que la Cour n'a pas manqué de noter que son interprétation est donnée « dans le cadre concret d'un litige » 140.

Il appartient aux juridictions nationales, seules juges de l'existence d'une question qui doit être interprétée 141, « de juger si elles sont suffisamment éclairées par la décision préjudicielle rendue, ou s'il est nécessaire de saisir de nouveau la Cour » 142. Il appartiendra à celle-ci de décider s'il y a ou non identité de la question avec celle qui a antérieurement fait l'objet de son arrêt interprétatif. N'est-ce pas dire que non seulement la juridiction qui pose la question, mais aussi la Cour le Justice ne peuvent pas être indifférentes au « cadre concret du litige » dans lequel la question est posée ? Ceci fait apparaître la différence entre l'autorité de la décision d'interprétation et les principes qui gouvernent l'autorité de la chose jugée dans le droit commun. La Cour peut estimer qu'un « élément nouveau » lui est apparu 143 et reprendre l'examen de la question. La jurisprudence de la Cour de Justice révèle d'ailleurs que dans ses motifs elle se réfère avec soin et abondamment aux conditions et circonstances dans lesquelles la question est posée. Les juridictions nationales saisies du litige sont liées; mais les conditions dans lesquelles la question est apparue peuvent être différentes. Le droit que se reconnaît la Cour de Justice de refuser de soumettre la question à un nouvel examen ne permet pas de conclure qu'elle estime que ces décisions sur question préjudicielle ont autorité erga omnes 144. Elle reste juge de ce qu'elle a jugé. Mais, on peut dire que sa doctrine, en ce qui concerne l'autorité de ses arrêts rendus sur question préjudicielle, évoque la règle du stare decisis qui fait obligation au juge de Common Law de s'en tenir aux règles qui ont été posées 145. La Cour de justice ne se livrera pas à une nouvelle interprétation si la question est matériellement identique à celle qu'elle a précédemment tranchée.

Le droit communautaire doit, sans doute, être l'objet d'une interprétation uniforme, mais c'est un droit en constante évolution. Une interprétation statique par la Cour de justice pourrait avoir sur cette évolution une répercussion dessé-

<sup>140</sup> Aff. jointes 28 à 30/62, Da Costa et Schaake, 27 mars 1963, Rec., IX, p. 89.

<sup>141</sup> Voy. supra, note 121.

<sup>142</sup> Aff. jointes 28 à 30/62, Da Costa et Schaake, voy. note 140 ci-dessus; aff. 29/68, Milch- Fett- et Eierkontor, 24 juin 1969 (inédit).

<sup>143</sup> Aff. 28 à 30/62 et 24/64, arrêts précédemment cités.

<sup>144</sup> Cons. notamment les conclusions de M. l'avocat général Lagrange, souvent commentées, dans les aff. jointes 28-30/62, Rec., IX, pp. 81 et ss.; Lesguillons, H., op. cit. C.D.E., 1968; Juillard, P., op. cit., R.T.D.E., 1968, spéc. pp. 320 et ss.; Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, nº 5, spéc. pp. 484 et ss.; Jeantet, F.Ch., op. cit., J.C.P., 1966, 1987.

<sup>145</sup> Voy. David, R., Les grands systèmes de droit contemporain, Paris, Dalloz, 1964, pp. 375-377. Sur le recours à cette doctrine pour caractériser l'autorité des arrêts d'interprétation de la Cour, voy. conclusions de M. l'avocat général Schmelck, sous Cass. fr., 27 avril 1967, D., J., p. 540, spéc. 544; Juillard, P., op. cit., spéc. pp. 325 et ss.

chante et dangereuse 146. On peut penser que la Cour n'a pas été indifférente à cette considération dans la doctrine qu'elle a élaborée au sujet de l'autorité de ses propres arrêts d'interprétation.

\*\*

Le juge national aura aussi son attention attirée sur les conditions dans lesquelles la Cour de Justice est saisie à titre préjudiciel 147.

L'article 177 du traité C.E.E., en son dernier alinéa, paraît soumettre la saisine de la Cour à la condition que la question d'interprétation ait été « soule-vée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne ».

La question diffère selon que la cause est pendante devant une juridiction que l'on pourrait appeler suprême ou devant une autre juridiction nationale.

Lorsqu'il s'agit de toute juridiction belge autre que la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, la procédure préjudicielle en interprétation est une faculté pour le juge; même si la question est soulevée, il ne saisira la Cour de Justice que s'il « estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement » 148; la question peut ne pas être « pertinente » aux yeux du juge; l'interprétation du texte peut ne pas être douteuse à son sens.

Si, à l'inverse, la question est soulevée devant une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne — Cour de cassation ou Conseil d'Etat — cette juridiction « est tenue de saisir la Cour de Justice » 149.

Le juge interne est seul juge de la « pertinence » de la question soumise à l'interprétation de la Cour de Justice. Dans la collaboration entre celle-ci et la juridiction interne, la compétence de la Cour est nettement séparée de celle du juge national. La Cour de Justice n'est pas juge des considérations qui ont

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> Cf. DEVOLVE, J.L., op. cit., J.C.P., 1968. Doctr. 2184.

<sup>147</sup> La Cour ne peut être saisie que par le juge. Les parties litigantes ne peuvent porter directement la question préjudicielle d'interprétation devant la Cour. Aff. Milchwerke, aff. jointes 31 et 32/62, 14 décembre 1962, Rec., VIII, p. 967; Hessische Knappschaft, 44/65, 9 décembre 1965, Rec., XI, p. 1192 et les conclusions de M. l'avocat général Gand. Cons. Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, pp. 461-463.

<sup>148</sup> Traité C.E.E., art. 177, avant-dernier alinéa.

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Cons. Cass., 12 février 1968, Bull. et Pas., 1968, I, 717; 12 novembre 1968 et 17 février 1969, tous trois en cause Sayag, Claude et la S.A. Zurich c. Leduc, Jean-Pierre et cons. (les deux derniers inédits).

pu guider le juge dans le choix de la question ou dans la pertinence qu'il lui reconnaît 150.

La question de savoir si le juge national, qui n'a pas de doute sur l'interprétation de la règle communautaire, n'a pas néanmoins l'obligation de saisir la Cour de Justice, ne présente d'intérêt que dans le cas prévu au dernier alinéa de l'article 177 <sup>151</sup>; dans le cas que prévoit l'avant-dernier alinéa, il suffit que le juge s'abstienne. C'est aussi dans le premier cas seulement qu'il y a intérêt à savoir si la question peut être « soulevée » par la juridiction ou si elle ne peut l'être que par les parties.

La nature et la raison d'être de la procédure préjudicielle en interprétation ne doivent-elles pas faire admettre que, même si la question n'est pas « soulevée » par une partie devant la juridiction contre les décisions de laquelle il n'existe plus de recours, cette juridiction peut elle-même soulever la question et saisir d'office la Cour de Justice si cela lui paraît nécessaire pour juger? Le juge peut-il être privé de ce droit? Nous le pensons d'autant moins que, dans le système du Traité, ce n'est plus au juge interne qu'appartient, en principe, le pouvoir d'interpréter la norme communautaire 152. Pareille interprétation du dernier alinéa de l'article 177, qui livrerait l'interprétation des normes communautaires à la seule volonté, si pas à l'arbitraire, des parties alors que cette interprétation est d'intérêt général et dépasse l'intérêt des parties en cause, aurait pour conséquence possible d'empêcher l'interprétation des règles communautaires par la Cour de Justice dans les cas même où elle est à l'évidence nécessaire. N'y a-t-il d'ailleurs pas un argument de texte qui milite en faveur du pouvoir de la juridiction de soulever elle-même la question? Dans l'avantdernier alinéa de l'article 177, on vise le cas où « une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, ce qui implique que ce n'est pas la juridiction elle-même qui soulève la question, tandis que dans le dernier alinéa le cas envisagé est celui où " une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction... "153 ».

Il ne semble pas que l'on puisse faire valoir contre ce droit pour la juridiction de soulever elle-même la question, la règle suivant laquelle la Cour de cassation ne soulève pas de moyens d'office en matière civile; si la Cour soulève elle-même la question d'interprétation, ou de validité de la règle, elle le fait ici en vertu

<sup>150</sup> Aff. Van Gend et Loos, 26/62, 5 février 1963, Rec., IX, p. 5; aff. Costa c. E.N.E.L., 6/64, 15 juillet 1964, Rec., X, p. 1158; aff. Albatros, 20/64, 4 février 1965, Rec., IX-3 Cf. les conclusions de M. l'avocat général Roemer (26/62, Rec., IX, p. 37) et de M. l'avocat général Lagrange (6/64, Rec., X, p. 1174); voy. aussi Амрноих, J., note sous C.J.C.E., aff. 20/64, Albatros, 4 février 1965, C.D.E., spéc. pp. 68 et 69.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Cons. Alexander, W., Questions et réponses préjudicielles dans la procédure de la Cour de Justice, Bruxelles, Institut d'Etudes européennes, 1964, p. 7.

<sup>152</sup> Cons. Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, p. 29; Dumon, F., op. cit., nº 993.

<sup>153</sup> Cf. Traité C.E.C.A., art. 41.

du droit spécifique que lui reconnaît le Traité dans le dernier alinéa de l'article 177; elle ne soulève pas d'office un « moyen ».

\*.

Plus délicat est le problème de l'existence même d'une question d'interprétation ou de validité d'une norme communautaire. La solution donnée à ce problème peut, en effet, altérer tout le système de l'article 177, mécanisme primordial au maintien et à l'exercice inaltéré du droit communautaire.

Existe-t-il, dans la cause soumise à la juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours interne, pareille « question »? Le juge national peut-il décider souverainement que la « question » n'existe pas 154?

Notre esprit répugne à l'automatisme dans la mission du juge 165. Il existe pourtant en droit judiciaire, dans l'instruction criminelle et même dans le droit pénal, des institutions et des procédures qui impliquent une réponse automatique. La prescription de l'action publique et la prescription de la peine en sont de frappants exemples.

Je pense que, tout en demeurant fidèle au système des traités de Rome et à l'esprit qui en a inspiré le texte, le juge peut s'écarter de la voie automatique dans le « renvoi » obligatoire à la Cour de Justice, à la condition de témoigner d'une grande prudence dans la décision qu'il prendrait de ne pas saisir la Cour alors qu'il lui est demandé de le faire.

Sans doute, la Cour de Justice a-t-elle, à plusieurs reprises et très nettement, exprimé le caractère absolu de l'obligation que le dernier alinéa de l'article 177 impose aux juridictions suprêmes des Etats membres. Elle a même été jusqu'à affirmer que :

« ... l'article 177, dernier alinéa, oblige sans aucune restriction les juridictions nationales (...) dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, à soumettre à la Cour toute question d'interprétation soulevée devant elles 155b1s. >

Et pourtant une réserve paraît devoir être faite pour le cas où la juridiction estimerait, pour une cause étrangère à sa validité ou à son interprétation, que

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> Voy. supra, p. 438 et la note 121.

<sup>155</sup> Cons. pourtant dans la voie de l'obligation pour la juridiction suprême de surseoir à statuer et de saisir la Cour de Justice sans examiner le bien-fonndé de la demande, l'opinion de M. le professeur C.A. Colliard, dont il est fait état par Pépy, A., op. cit., C.D.E., 1966, p. 34, note 60; CATALANO, N., Manuel du droit des Communautés européennes, Paris, 1962, p. 89.

<sup>&</sup>lt;sup>155bis</sup> Aff. 28/62, *Da Costa, Rec.*, IX, p. 75; cf. les conclusions de M. l'avocat général Lagrange, ibid., p. 88. Voy. aussi : aff. 6/64, Costa c. E.N.E.L., Rec., X, p. 1158; 20/64, Albatros, Rec., XI-3, p. 10 et le commentaire consacré à cet arrêt par M. Jeantet, J.C.P., 1965, I, 1907.

la disposition ne doit pas être appliquée ou que la demande fondée sur la violation de cette disposition n'est pas recevable. C'est ce que l'on a appelé, dans une langue approximative, l'appréciation de la « pertinence » ou de la « relevance » de la question 156.



Mais, ces circonstances ne doivent pas être confondues avec la décision que prendrait le juge de ne pas saisir la Cour de Justice en raison de l'opinion qu'il a lui-même de la signification et de la portée de la disposition contestée : quod clarum est non debet interpretari. Indépendamment même de ce qu'elle est contraire au texte du dernier alinéa de l'article 177, on aperçoit le danger de pareille attitude, qui conduit le juge interne à donner à la disposition discutée une interprétation nationale au lieu de l'interprétation communautaire et uniforme que l'article 177 a pour objet d'assurer. La théorie de l'acte clair est particulièrement délicate et — n'hésitons pas à le dire — dangereuse pour l'unité et la cohérence du droit communautaire qu'elle menace directement si elle n'est pas maniée avec une extrême prudence. C'est à une certaine application de cette théorie, en regard des devoirs que l'article 177 impose aux juges nationaux, que se référait M. Lecourt, aujourd'hui président de la Cour de Justice, lorsqu'il voyait là de « nouvelles frontières dans le Marché commun » 157.

Cette théorie, qui intéresse spécialement la juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne (art. 177, dernier alinéa), est empruntée au droit administratif français, où elle régit le mécanisme des questions préjudicielles et consiste à admettre que le « renvoi » ne s'impose qu'en cas de difficulté réelle, « de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé » <sup>158</sup>.

On peut se demander si, en se reconnaissant le droit d'apprécier si l'interprétation de la disposition est douteuse, le juge ne renverse pas le système que consacre le Traité : n'est-ce pas à la Cour de Justice et à elle seule qu'il appartient d'interpréter l'article 177, alinéa 3 lui-même — comme toutes les autres dispositions du Traité — aux fins de savoir si cette disposition contient la réserve de l'acte clair ? Restreindre la portée de l'article 177 en décidant que

<sup>156</sup> Cons. Dumon, F., op. cit., no 987.

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Le Monde, 18 et 19 avril 1965.

<sup>158</sup> Voy. sous Cons. Etat fr. Assemblée, Société de Pétroles Shell Berre, 19 juillet 1964, la note du professeur de Laubadère, qui se réfère à la définition de Laterrière, Act. jur. Droit administratif, 1964, nº 7-8, pp. 438-444. Le Conseil d'Etat, dans cet arrêt qui reste fort discuté, et qui nous paraît appeler de sérieuses réserves, décide qu'il ne doit surseoir à statuer et saisir la Cour de Justice « que dans le cas où il existe un doute sur le sens et la portée d'une ou de plusieurs clauses du traité (...) et si, de la solution de cette difficulté, dépend l'issue du litige », Rec. décis. C.E., 1964, p. 344.

la disposition de droit communautaire discutée est claire et n'appelle donc pas d'interprétation <sup>159</sup>, n'est-ce pas priver la Cour de Justice de son pouvoir d'interprétation de l'une des dispositions principales du Traité <sup>160</sup>? Comme l'écrit M. Henry Lesguillons, « dans la mesure où une juridiction suprême monopolise à son profit le droit d'avoir des doutes et de les faire disparaître, elle confisque les droits ou compétences reconnus (...) à la Cour de Justice » <sup>161</sup>.

La Cour de cassation de France, s'écartant de la théorie extensive de l'acte clair que le Conseil d'Etat français a formulée, dans des conditions singulières, dans l'arrêt Shell Berre 162, a demandé, dans un arrêt du 27 avril 1967 163, à la Cour de Justice de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation d'un règlement concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. M. l'avocat général Schmelck, dans ses conclusions, ne remit pas en cause la théorie de l'acte clair, mais souligna les dangers de la transposition du système juridique national d'interprétation dans le cadre communautaire, et mit en lumière les difficultés propres de l'interprétation du droit « européen ». Il recommanda au juge national de « faire preuve de la plus grande prudence dans l'appréciation de la clarté de la disposition dont l'interprétation lui est demandée 164 ». Cette recommandation rejoint la sage réflexion de M. le président Donner, qui engage le juge à « se méfier de la clarté apparente des textes » 165.

La théorie de l'acte clair ne doit pas être rejetée, mais son maniement est délicat. Elle ne saurait être transférée telle quelle, du droit interne sur le plan du droit communautaire. Les règles de celui-ci sont complexes et nuancées; elles sont mouvantes et subissent l'effet de l'évolution du processus communautaire; il peut paraître d'autant plus difficile et d'autant plus présomptueux de distinguer d'autorité le clair de l'obscur que l'interprétation d'une règle communautaire peut être déterminée par l'interprétation d'une autre règle de

<sup>159</sup> C.E. fr. Assemblée, 19 juin 1964, indiqué à la note précédente.

<sup>160</sup> ALEXANDER, W., L'application récente de l'article 177 C.E.E. par la Cour de Justice et par les juridictions nationales, op. cit., p. 55; cons. aussi Lesguillons, H., « Les juges français et l'article 177 », C.D.E., 1968, pp. 253 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Op. cit., p. 262.

<sup>162</sup> Voy. l'arrêt cité à la note 163. Voy. aussi C.E. fr., Syndicat national des importateurs français des produits laitiers et avicoles, 25 janvier 1967, Rec. des décisions du Conseil d'Etat, 1967, p. 41; Etablissements Petitjean, 10 février 1967, ibid., 1967, p. 63; Comité national de la Meunerie d'exportation, 15 février 1967, ibid., p. 73. Cons. sur ces trois arrêts: Lesquillons, H., op. cit., pp. 262 et ss.; voy. aussi R.T.D.E., 1967, nº 2, pp. 398 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> D., 1967, J., p. 541. Cf. précédemment Cass. fr. crim., 29 juin 1966, D., J., p. 595; Cass. fr. crim., 5 janvier 1967, D. J., p. 465.

<sup>164</sup> Voy. ces conclusions: D., 1967, J., pp. 541 à 545. Cons. aussi Lesguillons, H., op. cit., pp. 270 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> « Les rapport entre la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes et des tribunaux internes », R.C.A.D.I., 1965, III, p. 45.

droit communautaire non indiquée par les parties devant le juge interne. La juridiction suprême nationale sera d'autant plus attentive à cette question qu'elle peut être limitée par les dispositions indiquées au pourvoi alors que la Cour de Justice ne l'est pas et peut se fonder d'office sur d'autres dispositions. Le problème se pose ici tout autrement que dans le droit constitutionnel interne. On se trouve en présence d'un ordre juridique spécifique, qui obéit à ses règles propres.

« En vertu de la supériorité du droit communautaire sur le droit interne, écrit le professeur Juillard, le principe l'emporte sur les règles nationales qui peuvent lui faire échec. Il ne laisse donc aucune place à l'application de l'acte clair par les juridictions nationales de dernière instance, dans la mesure où cette doctrine peut frustrer de son but tout le mécanisme de la procédure préjudicielle 166.

Peut-être cette doctrine est-elle formulée de manière fort absolue, mais elle offre le grand mérite de mettre l'accent sur le caractère sui generis du droit communautaire : la procédure judiciaire, qui comprend le pouvoir d'interprétation du juge, diffère fondamentalement de la procédure préjudicielle de l'article 177 167; celui-ci, dont le but principal est d'assurer l'unité indispensable dans l'interprétation du Traité, loin de se borner à opposer des intérêts privés, met en jeu l'ordre public communautaire, comme tel 168.



Il existe, suivant la jurisprudence de la Cour de Justice elle-même, une exception à l'obligation de « renvoi » en interprétation, incombant aux juri-dictions suprêmes : la Cour admet que l'autorité de l'interprétation qu'elle a donnée, dans une affaire antérieure, « peut priver cette obligation de sa cause et la vider ainsi de son contenu »; il en est ainsi lorsque la même question est posée au sujet de la même disposition 169. La Cour de Justice ne renouvelle pas son interprétation et le juge national est dispensé de la saisir quand « la question soulevée est matériellement identique à une question ayant déjà fait l'objet d'une décision à titre préjudiciel dans une espèce analogue » 170.

<sup>166</sup> JUILLARD, P., « Procédure des questions préjudicielles et renforcement du lien communautaire », R.T.D.E., 1968, pp. 293 et ss., spéc. pp. 318 et 319.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Voy. supra, p. 440 et la note 125.

<sup>168</sup> Cons. JUILLARD, P., op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Aff. jointes 28 à 30/62, *Da Costa et Schaake*, 27 mars 1963, *Rec.*, IX, pp. 61 et ss., spéc. pp. 75 et 76; aff. 24/64, *Dingemans*, 2 décembre 1964, *Rec.*, X, pp. 1261 et ss., spéc. pp. 1275 et 1276; aff. 44/65, *Hessische Knappschaft*, 9 décembre 1965, *Rec.*, XI, pp. 1192 et ss., spéc. pp. 1198 à 1201.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> C.J.C.E., aff. jointes 28 à 30/62 Da Costa et Schaake, et aff. 24/64, Dingemans, citées à la note précédente; aff. 13/67, Becher, 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 287. Cons. Cass. fr. crim., 29 juin 1966, D., J., 595; Bull crim., n° 184. Voy. aussi les conclusions de M. l'avocat général Schmelck, avant Cass. fr. civ., 27 avril 1967, D., J., 541.

La Cour de Justice a été expressément invitée en 1968 par le Bundesfinanzhof de la République fédérale d'Allemagne à réexaminer l'interprétation de l'article 95, alinéa 1<sup>er</sup>, du traité C.E.E., qu'elle avait donnée dans un arrêt antérieur <sup>171</sup>. Après examen des arguments invoqués par le juge contre l'interprétation à laquelle elle s'était arrêtée en 1966, elle décida qu'il n'y avait pas lieu à nouvelle interprétation de la disposition <sup>172</sup>, bien que M. l'avocat général Gand eût, dans ses conclusions, fait ressortir ce qu'avait de sain ce fait, pour la juridiction nationale, de déférer à nouveau à la Cour une question d'interprétation, lorsque celle qui a été donnée antérieurement « lui paraît prêter à discussion » <sup>173</sup>.

Il semble que l'on doive déduire de ces considérations que la juridiction suprême nationale apprécie s'il existe, dans la cause pendante devant elle, une question d'interprétation et si celle-ci est nécessaire pour rendre son jugement; qu'il ne lui appartient pas de se substituer à la Cour de Justice, dont relève en principe le pouvoir d'interprétation et que, dès lors, la juridiction suprême nationale ne pourrait renoncer qu'avec une extrême circonspection à l'obligation de saisir la Cour de Justice pour la raison qu'à son avis la disposition est claire; que la circonstance que la Cour a interprété antérieurement la disposition de droit communautaire invoquée devant la juridiction nationale ne saurait jamais priver celle-ci du droit de saisir la Cour de Justice, si elle s'estime insuffisamment éclairée par la décision préjudicielle antérieure; qu'elle ne pourrait être déchargée de l'obligation de la saisir que dans le cas où la question d'interprétation soulevée serait matériellement identique à celle que la Cour a tranchée; que l'interprétation donnée par la Cour de Justice lie les juridictions nationales saisies du litige dans lequel ces décisions sont intervenues 174.

<sup>171</sup> Aff. 57/65, Lütticke, 16 juin 1966, Rec., XII, 3, p. 293.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> Aff. 28/67, Firma Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 3 avril 1968, Rec., XIV, pp. 212 et ss., spéc. pp. 225-229.

La Cour était saisie de questions préjudicielles posées à peu près en même temps que celle du Bundesfinanzhof et sur des problèmes voisins (interprétation des articles 95 et 97). Elle a renvoyé, dans certains cas, à l'interprétation donnée la veille, dans l'arrêt 28/67, cité ci-dessus. Cons.: Firma Kurt A. Becher c. Hauptzollamt München, Landsbergerstrasse, aff. nº 13/67, 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 276, spéc. p. 287; Firma Milch- et Eierkontor G.m.b.H c. Hauptzollamt Saarbrücken, aff. nº 25/67, 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 306, spéc. p. 321; Firma Gebrüder Lück c. Hauptzollamt Köln-Rheinau, aff. nº 34/67, 4 avril 1968, Rec., XIV, p. 360, spéc. p. 369.

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup> Rec., XIV, pp. 235-236.

<sup>174</sup> Aff. 29/68, Milch- Fett- et Eierkontor, 24 juin 1969 (inédit).

## LE POUVOIR D'INTERPRETATION DE LA COUR DE JUSTICE BENELUX

Le juge belge, comme, du reste, le juge hollandais et le juge luxembourgeois, se trouvera prochainement devant de nouveaux problèmes qui souligneront davantage encore l'attention que le juge interne doit porter au droit international. Une procédure d'interprétation qui s'inspire de celle que prévoit l'article 177 du traité C.E.E. <sup>175</sup>, est organisée par le traité du 31 mars 1965 entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, qui institue une Cour de Justice Benelux <sup>176</sup>.

Le Traité a été approuvé par la Chambre des représentants de Belgique le 22 novembre 1967 177 et vient de l'être par le Sénat le 19 juin 1969 178.

Voy. aussi Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, 25 mars 1957, approuvé par l'acte du pouvoir législatif du 2 décembre 1957, art. 150 (M.B., 25 décembre 1957). Cf. Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 18 avril 1951, approuvé par l'acte du pouvoir législatif du 25 juin 1952, art. 41, M.B., 6 août 1952.

<sup>176</sup> Les gouvernements de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, désireux d'établir entre eux une union, qui devait éliminer progressivement les droits de douane aux frontières internes et comporter un tarif extérieur commun, avaient signé à ces fins une convention le 5 septembre 1944, approuvée par l'acte du pouvoir législatif du 6 septembre 1947, *M.B.*, 22 novembre 1947.

Cette convention d'union douanière, entrée en vigueur le 1er janvier 1948, fut suivie d'un accord de « pré-union » économique, signé le 15 octobre 1949 (cons. Pescatore, P., « La notion du Marché commun dans les traités instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le Benelux et les Communautés européennes », in Hommage à Victor Gothot, Liège, 962, p. 507). A partir du 9 décembre 1953, date à laquelle fut signé à Luxembourg entre les trois pays un nouveau protocole relatif à leur politique commerciale commune, le Benelux fut reconnu comme une entité propre dans l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.).

L'union économique fut instituée par le traité signé à La Haye le 3 février 1958. Celui-ci fut approuvé par l'acte du pouvoir législatif du 20 juin 1960 (M.B., 27 octobre 1960). Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1960.

Voy. sur les institutions de Benelux: Organisations européennes, op. cit., pp. 419 à 451. Sur le traité relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux du 31 mai 1965; voy. D.P., Chambre, 1966-1967, n° 338, 1, 30 décembre 1966, et le rapport de M. Boey, n° 338, 2, 29 juin 1967; Sénat, 1968-1969, rapport de M. Custers, n° 408, 5 juin 1969.

<sup>177</sup> Rapport fait au nom de la Commission de législation pénale, civile et commerciale du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, *Doc.* 52-2, 2 septembre 1964. Rapport complémentaire. *Doc.*, 52-3, 14 décembre 1964. Recommandation aux gouvernements par le Conseil interparlementaire, *Doc.* 52-5, 15 janvier 1965.

A.P., Chambre, 1967-1968, 22 novembre 1967, p. 20.

<sup>178</sup> C.R., Sénat, 1968-1969, 18 juin 1969, pp. 669-673; 19 juin 1969, p. 681.

Le projet a été déposé à la deuxième Chambre des Etats généraux des Pays-Bas le 12 février 196. L'avis favorable du Conseil d'Etat de Luxembourg a été donné (février 1970). La procédure d'assentiment parlementaire n'est pas entamée.

L'institution de la Cour et la compétence attribuée à celle-ci par le Traité répondent au désir de réaliser, en vue du rapprochement des pays du Benelux, une unification du droit qui ne peut être atteinte complètement que si une autorité régulatrice favorise l'unité de jurisprudence dans les domaines où existent des règles de droit communes 179.

Ce rapprochement, qui doit se faire sur le plan législatif et dans le domaine qui relève de la compétence de l'exécutif, se réalisera sur le plan judiciaire à l'intervention d'une cour composée de membres des trois cours suprêmes des Etats membres et des parquets près ces cours.

Si la procédure s'inspire du principe qui a guidé les auteurs du traité de Rome, l'objet même auquel cette procédure s'applique est fondamentalement différent : ce ne sont plus les dispositions du Traité ni les actes pris par des institutions de l'Organisation qui seront interprétés par la juridiction internationale, mais le droit des Etats membres lui-même. La soumission du juge interne aux règles de l'Organisation est, en principe, on le voit, plus profonde que dans le système des traités qui instituent les Communautés européennes.

Le but que les auteurs du Traité ont poursuivi n'est point l'harmonisation des législations comme telle. Tout en se gardant des illusions que comportent les systèmes qui veulent ignorer les distinctions qu'un certain nombre de divergences fondamentales opposent aux fusions trop radicales, le Traité, malgré les affinités des trois pays étroitement associés sur le plan économique depuis de nombreuses années, n'entend réaliser l'application uniforme que des seules règles communes à la législation des trois Etats 180.

Encore n'appartient-il pas aux parties de décider quelles sont ces règles communes : le Traité reconnaît au pouvoir politique des Etats membres et au Comité de ministres Benelux seuls, le droit de décider ce qui est « commun » 191.



La Cour est composée de neuf juges dont un président, un premier et un second vice-président, et de six juges suppléants. Son organisation comporte un parquet composé de trois avocats généraux dont un chef de parquet. La Cour est assistée de trois greffiers dont un greffier en chef <sup>182</sup>.

<sup>179</sup> Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux. Exposé des motifs, partie générale, § 2, D.P., Chambre, 1966-1967, Doc. 338, nº 1.

180 Depuis de nombreuses années déjà, les gouvernements des trois pays se sont attachés à rapprocher leur droit. Par un Protocole du 17 avril 1948, signé à Bruxelles par les ministres de la Justice de Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas, a été instituée la Commission belgo-néerlando-luxembourgeoise pour l'étude et l'unification du droit. Le règlement de la Commission, qui a été établi à la même date, a été modifié le 27 septembre 1954.

<sup>181</sup> Traité, art. 1er, § 2, 3 et 4. Voy. infra.

<sup>182</sup> Traité, art. 3, al. 1er.

Les juges et les juges suppléants sont choisis parmi les membres du siège de la cour suprême de chacun des trois pays <sup>183</sup>. Les avocats généraux sont choisis parmi les magistrats du parquet de ces cours. Juges, juges suppléants et avocats généraux sont nommés en nombre égal pour chacun des trois pays, par le Comité de ministres <sup>184</sup>.

Les membres de la Cour, comme ceux du parquet, sont inamovibles. Mais, ils n'exercent leurs fonctions à la Cour de Justice Benelux que « tant qu'ils sont en fonction effective dans leur pays » 185. Ils « exercent leurs fonctions en toute impartialité et en toute indépendance » 186. L'exposé des motifs ajoute que les uns et les autres « ne sont pas les représentants de leur pays mais qu'ils doivent être attentifs aux intérêts communs de l'Union » 187. L'indépendance des membres du parquet de la Cour est soulignée et précisée dans le texte, qui stipule qu'ils « ne sont pas tenus de défendre l'opinion exprimée par le ministre ». Le ministre de la Justice reste donc assez curieusement un intermédiaire entre l'Etat membre et le magistrat du parquet de la Cour de Justice Benelux de la nationalité de cet Etat 188.

La composition de la Cour présente l'avantage de refléter l'autorité qu'ont les cours suprêmes dans les trois pays. Elle permet, au surplus, d'adopter des dispositions simples en ce qui concerne le statut des membres de la Cour. La tâche de la Cour est décrite dans l'exposé des motifs du Traité comme devant être « étroitement liée à celle des cours suprêmes des trois pays, dont elle sera une sorte d'émanation » 189.

Les fonctions de président, de premier et second vice-président au sein de la Cour Benelux sont attribuées par roulement entre les trois pays et par période de trois ans. Il en est de même pour la fonction de chef du parquet près la Cour Benelux <sup>190</sup>.



<sup>188</sup> Pour le Grand-Duché de Luxembourg, les juges et juges suppléants peuvent aussi être choisis parmi les membres du Comité de contentieux du Conseil d'Etat.

<sup>184</sup> Traité, art. 3. Les gouvernements ont écarté l'idée de confier la mission de promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes à la Cour de Justice des Communautés européennes, non seulement parce que cette tâche s'exerce ici surtout dans des litiges de droit privé et de droit pénal, alors que la Cour de Justice des Communautés connaît principalement de litiges de droit administratif et de droit économique, et ignore le droit pénal, mais aussi, et peut-être surtout, parce qu'il paraissait peu indiqué de charger de l'unité de la jurisprudence dans les pays du Benelux des juges, parmi lesquels un certain nombre sont étrangers à ces pays, et auxquels donc ce droit peut ne pas être familier.

<sup>185</sup> Traité, art. 3, § 2.

<sup>186</sup> Traité, art. 4, § 1er.

<sup>187</sup> Exposé des motifs, chap. II, al. 4 et 9.

<sup>188</sup> L'article 5, 4, du Traité, prévoit que « le ministre de la Justice de chacun des trois pays correspond directement avec le parquet près la Cour » et qu'il « peut, par cette voie, communiquer à la Cour un exposé contenant sa façon de voir sur une question en litige ».

<sup>189</sup> Exposé des motifs, § 5, a.

<sup>190</sup> Traité, art. 3, § 5 et 6.

Les trois Etats membres peuvent convenir d'une loi-type annexée à une convention dans laquelle les trois pays s'engagent à introduire dans leur législation ces principes identiques, le texte de loi-type pouvant être adapté au système juridique national de chaque pays. Ainsi ils ont conclu le 24 mai 1966 à Luxembourg l'importante convention Benelux relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, à laquelle sont annexées les « dispositions communes » relatives à cette matière <sup>191</sup>.

Ils peuvent aussi s'engager par convention à introduire dans leur législation une loi uniforme, réglant une matière déterminée, annexée à la convention. C'est le cas notamment de :

- la Convention Benelux en matière de marques de produits à laquelle est annexée la loi uniforme Benelux sur les marques de produits, signée à Bruxelles, le 19 mars 1962 192;
- -- la Convention Benelux en matière de dessins ou modèles à laquelle est annexée la loi uniforme Benelux sur les dessins ou modèles, signée à Bruxelles, le 25 octobre 1966;
- la Convention Benelux, portant loi uniforme relative au droit international privé, signée à Bruxelles, le 3 juillet 1969 193.

Mais l'unification du droit ne peut atteindre son but par une législation uniforme, dès lors que le juge dans les trois pays peut interpréter différemment les dispositions communes ou les principes des lois-types. Le Traité part de l'idée juste que l'unification du droit ne peut donc être réalisée que si une juridiction unique suprême assure l'unité de la jusrisprudence 194.

191 Ainsi : Convention Benelux relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, signée le 24 mai 1966 à Luxembourg. Bull. Benelux, 1966, 5.. Voy aussi le Protocole additionnel à la Convention Benelux relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile, signé à Bruxelles le 26 septembre 1968, Bull. Benelux, 1968, 5, et l'exposé des motifs de ce Protocole, pp. 57 et ss. Cons. D.P., Chambre Belg., 1966-1967, 338, nº 2, p. 2.

<sup>192</sup> Cons. Gotzen, M., Van Belgisch naar Benelux Merkrecht, Bruxelles, 1969; Van Burmen, L., Aspects actuels du droit des marques dans le Marché commun, Bruxelles, 1967, spéc. pp. 334 et ss.

<sup>198</sup> Plusieurs projets ont fait l'objet d'un avis favorable du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, mais point encore d'une convention :

Projet de convention, avec attribution de compétence à la Cour de Justice Benelux, relatif aux délits de fraude dans les pays de Benelux : 8 novembre 1963.

Projet comportant la même attribution de compétence, concernant le contrat d'agence : 8 octobre 1968.

Projet comportant la même attribution de compétence, concernant le faux témoignage devant les juridictions internationales : 8 novembre 1968.

194 Cette nécessité a été affirmée par le Conseil interparlementaire consultatif de Benelux. Cf. Annales Benelux, 5 mai 1959, 7 juillet 1961, 27 et 28 octobre 1961. Recommandation aux trois gouvernements du 26 janvier 1963 (Doc. Conseil interparlementaire Benelux, n° 38/4; cons. aussi eod. loc., Doc. n° 52-2, 2 septembre 1964.

Aussi, la Cour, dit l'article 1er, § 2, du Traité, est-elle chargée de :

« ... promouvoir l'uniformité dans l'application des règles juridiques communes à la Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas qui sont désignées soit par une convention 195 soit par une décision du Comité des ministres. »

Elle a, pour atteindre cet objectif, des attributions juridictionnelles et des attributions consultatives <sup>196</sup>.

Dans le cadre de sa compétence juridictionnelle d'interprétation, elle statue à titre préjudiciel « lorsqu'il apparaît qu'une décision dans une affaire pendante devant une juridiction nationale implique la solution d'une difficulté d'interprétation d'une règle juridique » désignée comme commune conformément à l'article premier du Traité, c'est-à-dire, soit par une convention entre les trois gouvernements, soit par une décision du Comité de ministres Benelux 197.

La juridiction nationale saisie « peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, surseoir, même d'office, à toute

195 Le 29 avril 1969, a été signé à La Haye un Protocole conclu en exécution de l'article 1er, alinéa 2, du Traité, soumettant à la compétence d'interprétation de la Cour, en leur qualité de « règles juridiques communes », dix-huit conventions Benelux, énumérées dans le Protocole, ainsi que le Protocole lui-même. Bull. Benelux, 1969, 5, pp. 50 et ss. Avis du Conseil parlementaire consultatif de Benelux, 29 novembre 1968, Doc., nº 88-3. Le même Protocole soumet à la compétence consultative de la Cour le Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale, signé par les gouvernements des trois Etats, le 27 juin 1962.

196 La Cour de Justice Benelux a aussi été instituée par un Protocole, signé à La Haye le 29 avril 1969, en haute juridiction administrative internationale, compétente pour assurer la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux (Bull. Benelux, 1969, 5, p. 65. Avis du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux, 14 juin 1968, Doc., nº 89, 2). Le recours introduit devant la Cour n'est recevable « que s'il est précédé d'un recours interne auprès de l'autorité qui a pris la décision attaquée » (Protocole additionnel concernant la protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union économique Benelux, art. 7. Exposé des motifs, Bull., p. 83). Il est jugé par une chambre composée de trois juges, un de chaque pays, désignés par la Cour en son sein, Protocole, art. 2.

197 Traité, art. 6, § 2.

L'emploi des langues devant la Cour est réglé par le Protocole additionnel relatif à l'emploi des langues, signé à Bruxelles, le 25 octobre 1966. L'article 1ºr du Protocole stipule que « les actes de procédure doivent toujours être accompagnés d'une traduction dans les deux langues », que « les plaidoiries peuvent avoir lieu dans l'une des trois langues », qu'« une note de plaidoirie et sa traduction dans les deux autres langues doivent être déposées », et, enfin, que « lorsque la décision de demande d'interprétation a été rendue en langue allemande, la Cour peut ordonner que la procédure et la décision aient lieu, soit en français, soit en néerlandais ».

décision définitive afin que la Cour Benelux se prononce sur la question d'interprétation » 198.

Au contraire, comme dans les traités de Rome, la « juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, est *tenue* de saisir la Cour » <sup>199</sup>.

Pas plus que dans les traités instituant la Communauté économique européenne de l'énergie atomique, le traité relatif à l'institution et au statut de la Cour de Justice Benelux ne prévoit de sanction à l'obligation de saisir la Cour Benelux. Dans un cas flagrant, pareil manquement serait de nature à engager la responsabilité de droit international de la Belgique.

Sans doute, les auteurs du Traité ont-ils envisagé principalement le cas des litiges de droit privé et de droit pénal <sup>200</sup>. Mais ni le texte ni le but auquel le Traité répond ne permettent de s'arrêter à cette restriction. Il faut admettre que, comme dans les Traités de Rome, la juridiction administrative aussi pourra surseoir à toute décision définitive, et que le Conseil d'Etat sera tenu, comme la Cour de cassation, de saisir la Cour Benelux <sup>201</sup>.

La doctrine a témoigné de certaines hésitations, en ce qui concerne l'article 177 du traité C.E.E., sur le point de savoir quelle juridiction était tenue de saisir la Cour de Justice des Communautés <sup>202</sup>. Dans le traité relatif à l'institution et

<sup>198</sup> Traité, art. 6, § 2. La question ne doit donc pas être « soulevée ». Les auteurs du Traité ont retiré un utile enseignement des interprétations difficiles de l'article 177 du traité C.E.E.

La Cour peut connaître d'une demande d'interprétation, même si la décision du juge national portant demande d'interprétation n'a pas acquis force de chose jugée d'après les dispositions de son droit national. *Traité*, art. 8.

199 Le Traité du 3 février 1958, créant l'Union économique Benelux, institue un collège arbitral, compétent pour régler les différends entre les Hautes Parties contractantes concernant l'application des traités et des conventions relatives à son objet. Le Collège arbitral, lorsqu'il est amené à appliquer une règle commune, est lié, lui aussi, par l'interprétation de la Cour Benelux. Il est placé, sur base de l'article 6, alinéa 1er, sur le même pied que les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne : le Collège a l'obligation de surseoir, même d'office, à toute décision, quand l'affaire implique la solution d'une difficulté d'interprétation d'une règle juridique commune.

200 Voy. Exposé des motifs, partie générale, § 5, a, al. 5, et chap. III, al. 5.

201 Au paragraphe 1er de l'article 6, il s'agit des « litiges pendants (...) devant les juridictions de l'un des trois pays, siégeant dans leur territoire en Europe... ». Aux paragraphes 2 et 3 du même article, on se réfère à « une juridiction nationale ». Le paragraphe 6 vise : « La juridiction qui (...) statue ... ». L'exposé des motifs, enfin, fait état, dans le commentaire de l'article 6, alinéa 3, des « décisions (qui) ne sont susceptibles d'aucun recours juridictionnel de droit interne », ce qui implique qu'il s'agit de recours devant toute juridiction et non point seulement devant une juridiction judiciaire. Toutefois, voy. Exposé des motifs, commentaire de l'article 6 : à l'alinéa 5, il n'est question que des « décisions judiciaires ». Cette restriction ne correspond pas au texte du Traité ni à son objet.

<sup>202</sup> Voy. supra, pp. 436 et ss. et les notes 117 et 118.

au statut de la Cour de Justice Benelux tout doute est levé; c'est assurément la théorie abstraite qui doit prévaloir; l'intention des auteurs du Traité est claire à cet égard <sup>203</sup>.

La distinction entre la faculté de saisir la Cour et l'obligation de la saisir dès que les conditions prévues aux paragraphes 2 et 4 de l'article 6 du Traité sont réunies, est fondée sur ce que l'intervention de la Cour de Justice Benelux ne se justifie que si la décision n'est susceptible d'aucun recours juridictionnel de droit interne, que s'il n'y a, partant, plus d'autre moyen d'interprétation alors que, pourtant, celle-ci est « nécessaire » à la solution du litige <sup>204</sup>.

Les termes « voie de recours » ne doivent pas être entendus dans le sens qu'ils ont dans le droit judiciaire belge <sup>205</sup>. Ils ont ici la signification et la portée qui leur sont données aux articles 177, alinéa 3, du traité C.E.E. et 150 du traité C.E.E.A. Ceci implique qu'il n'est pas tenu compte des voies de recours de la révision ni de la requête civile. Le pourvoi en cassation, lui, doit être considéré comme voie de recours dans le sens de l'article 6, § 3 <sup>206</sup>. Lorsque donc la décision de la juridiction nationale est susceptible de pourvoi en cassation, cette juridiction n'est pas tenue de saisir la Cour Benelux <sup>207</sup>.

Le Traité a, dans une certaine mesure, assoupli la rigueur de l'obligation de renvoi en interprétation à la Cour Benelux et restreint même la simple faculté de renvoi, en tirant profit des enseignements de la doctrine et de la jusrisprudence relatives à la procédure préjudicielle en interprétation devant la Cour de Justice des Communautés : la juridiction nationale — toute juridiction nationale — « passe outre » <sup>208</sup> si elle estime que la question qui se pose n'est

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup> Alors qu'en droit belge, les décisions de tous les tribunaux de l'ordre judiciaire sont susceptibles d'une recours en cassation ,aux Pays-Bas, plusieurs juridictions rendent des décisions non susceptibles d'un tel recours. L'obligation de saisir la Cour pèse sur le Hoge Raad, la Tariefcommissie, le College van Beroep, le Hoog Militair Gerechtshof. Les décisions de ces quatre collèges ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation. Voy. Schultsz, J.C., La procédure selon l'article 177 C.E.E. Rapport néerlandais, XXIº Congrès de l'Union internationale des avocats, S.E.W., 1965, pp. 487 et cc. ad. p. 511. Cette opinion est partagée par l'uanimité de la doctrine hollandaise. Dans le Grand-Duché de Luxembourg, l'obligation pèsera sur la Cour supérieure de Justice, statuant comme Cour de cassation, et le Comité du contentieux du Conseil d'Etat.

<sup>204</sup> Exposé des motifs, chap. III, al. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Code judiciaire, art. 21: Les recours ordinaires sont l'opposition et l'appel. Il existe en outre, selon les cas, des voies de recours extraordinaires: le pourvoi en cassation, la tierce opposition, la requête civile et la prise à partie. Voy. aussi Code judiciaire, livre III: Des voies de recours, art. 1042 à art. 1147.

<sup>206</sup> En droit néerlandais, les termes « voie de recours » doivent être entendus dans le sens de « gewoon rechtsmiddel ».

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Avis du Conseil d'Etat, D.P., Chambre, 1966-1967, 338, nº 1, p. 21.

<sup>208</sup> Traité, art. 6, § 4.

pas de nature à faire naître un doute raisonnable <sup>209</sup>; le Traité consacre donc en principe la théorie de l'acte clair. La juridiction nationale passe aussi outre si l'affaire revêt un caractère de particulière urgence <sup>210</sup>; elle peut passer *outre* si elle se rallie à la solution précédemment donnée par la Cour dans une autre cause <sup>211</sup>.

L'exposé des motifs contient une sage recommandation, qui éclaire la nature de l'institution et celle de la procédure : « La Cour Benelux ne devra pas faire figure d'académie de droit où des théories sont échafaudées sur le fondement de faits supposés » 212. Ceci souligne clairement l'obligation pour la juridiction nationale d'énoncer, dans la décision de surséance, en saisissant la Cour de Justice Benelux, non seulement la question de droit mais les points de fait qui doivent permettre à la Cour Benelux d'apprécier exactement la question. Dans ce texte de l'exposé des motifs apparaît la tendance des Parties contractantes à ne pas envisager une interprétation purement doctrinale et abstraite de la règle commune à interpréter. Sans doute a-t-on en vue l'unifor-

<sup>209</sup> Cf. C.J.C.E., 5 février 1963, aff. 26/62, Van Gend et Loos, Rec., IX, p. 22; 4 février 1965, aff. 20/64, Albatros, Rec., XI, p. 3. Cons. sur la théorie dite de « l'acte clair », notamment : Alexander, W. « Questions et réponses préjudicielles ...», op. cit., p. 8; Chevallier, R.M., « Le droit de la Communauté européenne et les juridictions françaises », R.D.P.S.P., 1962, p. 662; Pépy, A., « L'article 177 du traité de Rome et les juridictions françaises », R.C.D.I.P., 1963, pp. 475 et ss; du même auteur : « Le rôle des juridictions nationales... , op. cit., C.D.E., 1966, nº 1, spéc. pp. 34 et ss.; Juillard, P., « Procédure des questions préjudicielles... », op. cit., spéc. p. 317; Lesguillons, H., « Les juges français et l'article 177 », op. cit., p. 253; Dumon, F., « Questions préjudicielles », in Droit des communautés européennes, Bruxelles, 1969, nºs 989 à 991.

210 Au chapitre III de l'Exposé des motifs, la « particulière urgence » est définie. C'est « une urgence telle que les inconvénients entraînés par les retards, suite de la surséance, dépassent sensiblement les avantages que l'intervention de la Cour Benelux pourrait apporter au regard de la fixation du point de droit. (...) A cet égard, la juridiction nationale jouira d'ailleurs d'un large pouvoir d'appréciation ». Le critère est évidemment très incertain. C'est une « soupape de sûreté », destinée à éviter les retards, qui, dans des procédures pénales spécialement ou devant le juge des référés, peuvent présenter de très sérieux inconvénients. C'est, en effet, à l'ordonnance de référé que la disposition se réfère, sans que d'ailleurs la nature de pareille procédure suffise pour la faire ranger, dans chaque cas, dans l'hypothèse visée à l'alinéa 4, 2°. La « particulière urgence » doit donc aussi s'apprécier en regard des affaires répressives dont les juridictions nationales sont saisies et où la mise en liberté de l'inculpé peut dépendre de la durée de la procédure.

<sup>211</sup> La Cour de Justice des Communautés européennes a décidé que si la même question lui a déjà été soumise antérieurement, dans une autre espèce, et qu'elle a statué sur cette question, la juridiction nationale ne doit pas la lui soumettre à nouveau et que si la question lui est soumise à nouveau, elle n'y répond plus si elle est identique : C.J.C.E., arrêts 27 mars 1963, aff. 28 à 30/62, Da Costa et Schaake, Rec., IX, p. 64; 2 décembre 1964, aff. 24/64, Dingemans, Rec., X, p. 1128; 9 décembre 1965, Rec., XI, p. 1192. Cons. Pérx, A., c. Le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'application de l'article 177 du traité de Rome \*, C.D.E., 1966, pp. 484-489.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> « Exposé des motifs », D.P., Chambre, eod. loc., ch. III, p. 9.

misation du droit des trois pays, mais le système de l'Union n'est pas communautaire et l'objectif que doit réaliser la Cour de Justice est donc moins impératif.

L'interprétation donnée par la Cour de Justice Benelux n'a pas la valeur de l'interprétation par voie d'autorité : les parties et « les juridictions nationales qui statuent ensuite dans la cause sont liées par l'interprétation résultant de la décision rendue par la Cour Benelux » <sup>218</sup>. Il est donc clairement dit que l'autorité de la chose jugée est relative. Ici encore, les auteurs du Traité ont tiré la leçon des incertitudes que laisse, dans une certaine mesure, le texte laconique de l'article 177 du Traité C.E.E.

La Cour de cassation est donc, dans l'intérêt supérieur de l'unification du droit des trois pays, dépouillée de son pouvoir d'interprétation. La transformation est profonde. Il ne s'agit plus ici de son pouvoir d'interprétation d'un traité international ou de l'acte d'une institution créée par un traité international, comme c'est le cas par le jeu des articles 177 du traité C.E.E. ou 150 du traité C.E.E.A., mais de son pouvoir d'interpréter la loi interne.

Sans doute, l'interprétation ne produisant son effet impératif, aux termes de l'article 7, § 2, du Traité que « dans la cause » où elle a été demandée, le législateur conserve-t-il en principe le droit de modifier ou d'abroger les dispositions contenant une règle déclarée commune aux trois Etats, mais il semble qu'il faut admettre que, pas plus les dispositions qui ont été déclarées communes que celles des lois uniformes, ne peuvent, dans la suite, être unilatéralement interprétées par le législateur par voie d'autorité <sup>214</sup>.

Le statut de la Cour comporte une autre originalité : il laisse le choix au Comité de ministres, désireux de promouvoir l'uniformité dans l'application d'une règle juridique, entre la voie juridictionnelle qui ne se réalisera qu'à l'occasion d'une contestation devant une juridiction nationale, et la voie consul-

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Traité, art. 7, § 2.

<sup>214</sup> Cf. avis du Conseil d'Etat, D.P., Chambre, 338, nº 1, p. 20.

L'article 28 de la Constitution belge, qui réserve au pouvoir législatif l'interprétation de la loi par voie d'autorité ne s'applique pas au traité international, qui est l'œuvre commune des Etats contractants et qui, partant, n'est pas susceptible d'interprétation authentique unilatérale, Cass., 20 mai 1916, Bull. et Pas., 1915-1916, I, 375 et les conclusions de M. le procureur général Terlinden, spéc. p. 390; 16 janvier 1968, ibid., I, 625 et J.T., p. 113; 12 mars 1968, Bull. et Pas., I, 874 et J.T., p. 290. Cons. rapport d'une Commission d'étude de I.R.R.I.: Les conséquences d'ordre interne de la participation de la Belgique aux organisations internationales, op. cit., p. 172; Wigney, P., Droit constitutionnel, II, 1952, nº 489, p. 657; « Réflexions sur le droit international et la revision de la Constitution », discours prononcé à l'audience solenneelle de la Cour le 2 septembre 1968, Bull. des arrêts de la Cour, 1968, note 49, et J.T., 1968, p. 485, spéc. note 45.

tative <sup>215</sup>. Cette double compétence répond au caractère de cour internationale de la Cour Benelux <sup>216</sup>.

Si les Etats membres ont choisi la voie consultative, ou si l'un des gouvernements requiert par requête la Cour Benelux de se prononcer par avis <sup>217</sup> sur l'interprétation d'une règle juridique désignée, soit par convention, soit par une décision du Comité de ministres, un avis « énonçant sommairement l'objet de la requête » est inséré au *Journal officiel* de chacun des trois Etats. Dans le cas où la Cour est saisie par la requête d'un gouvernement, cette requête est communiquée, par le greffe de la Cour, aux deux autres.

Ici, comme dans la procédure juridictionnelle <sup>218</sup>, il est veillé à ce que les gouvernements et les parties qui représentent les intérêts privés, soient avertis. Mais, la Cour ne rendra son avis que lorsque l'occasion aura été donnée aux gouvernements des deux autres Etats membres de connaître l'ensemble des observations <sup>219</sup>.

Enfin les parties « engagées dans une instance judiciaire ou arbitrale où la même question est débattue peuvent également adresser leurs observations à la Cour » et celle-ci peut même « surseoir à prononcer jusqu'à la décision de la juridiction saisie du litige » <sup>220</sup>. C'est là, on le voit, sous une forme limitée, une procédure d'intervention facultative des autres gouvernements et des parties représentant des intérêts privés. Cette procédure d'intervention est donc plus complète que là où la Cour est appelée à remplir ses attributions juridictionnelles; dans ce dernier cas, en effet, les parties représentant des intérêts privés n'ont pas le droit d'intervenir devant la Cour <sup>221</sup>. Dans la compétence juridictionnelle,

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Voy. Exposé des motifs, chap. 1<sup>er</sup>. Cons. sur la compétence consultative de la Cour de Justice Benelux: Organisations européennes, op. cit., pp. 437 et ss.

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Cf. Pacte Société des Nations, art. 14; C.P.I.I., Statut de la Cour, art. 65 à 68. Charte des Nations Unies, art. 96; C.I.I., Statut de la Cour, art. 65 à 68. Cons. Dubisson, M., La Cour internationale de Justice, Paris, 1964, pp. 277 et ss.; Rosenne, S., op. cit., ch. XIX, p. 651; ch. XX, p. 698; ch. XXI, p. 730; Verzijl, J.H.W., The Jurisprudence of the World Court, vol. II, Leyde, 1966.

<sup>&</sup>lt;sup>217</sup> Traité, art. 10. Dans le cas où un gouvernement demande à la Cour un avis consultatif, il adresse directement sa requête à la Cour et non point, comme c'est le cas lorsqu'un gouvernement entend intervenir dans une procédure juridictionnelle, à *l'intervention du Parquet (de la Cour Benelux)*, Traité, art. 5, § 4.

<sup>218</sup> Dans le Traité, on ne voit pas apparaître l'expression « Etat membre ». Il n'est jamais fait mention que des « pays » de Benelux. Il semble que, dans toutes les conventions, comme dans les actes et la pratique qui tendent au rapprochement des trois Etats, on ait entendu éviter de rappeler des termes qui expriment, sur le plan juridique, la souveraineté des trois pays pour ne se servir que des mots qui traduisent les réalités géographiques ou sociologiques.

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> Traité, art. 11, § 2.

<sup>220</sup> Traité, art. 10, § 3.

<sup>&</sup>lt;sup>221</sup> Voy. supra, pp. 415 et ss. et la note 23.

la Cour est saisie par la juridiction nationale elle-même et non point par les parties au procès devant celle-ci <sup>222</sup>. La Cour fait parvenir aux ministres de la Justice des trois pays une copie de la décision de demande d'interprétation <sup>223</sup>. Là où il s'agit des attributions consultatives de la Cour, au contraire, le Traité organise expressément l'intervention des parties engagées dans une procédure devant les juridictions nationales; c'est là une dérogation au principe que les attributions de la Cour ne s'exercent qu'à l'égard des gouvernements <sup>224</sup>.



Dans cette vue, nécessairement trop brève, des effets de quelques règles de droit international et du développement du droit communautaire apparaissent des aspects qui ne sont guère familiers au juge interne et même des transformations profondes dans l'exercice de sa mission. Ces règles culminent aujour-d'hui dans une révolution, dont le dernier et récent événement ne paraît guère avoir retenu jusqu'ici l'attention. Et, pourtant, il apporte, sous la forme d'une convention internationale à laquelle le pouvoir législatif belge a donné son assentiment, une modification fondamentale aux principes qui régissent la mission constitutionnelle du pouvoir judiciaire.

L'article 7, § 2, du Traité, qui stipule que « les juridictions nationales qui statuent ensuite dans la cause sont liées par l'interprétation résultant de la décision rendue par la Cour Benelux », touche au principe même de la compétence constitutionnelle de la Cour de cassation 225. Celle-ci n'a-t-elle, en effet, pas pour mission d'interpréter souverainement la loi et la Convention internationale, dans la cause dont le juge est saisi? Cette mission incombera, lorsqu'il s'agit d'une disposition législative contenant une règle juridique commune à la Bélgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, à la Cour de Justice Benelux. Au surplus, ce n'est pas à la juridiction nationale saisie qu'il appartiendra de juger si la règle juridique est commune; cette décision relève soit des gouvernements des trois Etats membres qui peuvent conclure à ce sujet une convention, soit du Comité de ministres, dans lequel ils sont représentés.

L'organisation internationale a franchi dans son constant développement une

<sup>222</sup> Traité, art. 6, § 2, 3 et 4. Cf. art. 177, Traité C.E.E.

<sup>223</sup> Traité, art. 6, § 5.

<sup>224</sup> La raison et la portée de cette dérogation sont données dans l'exposé des motifs du Traité : « Les particuliers engagés dans un procès qui met en jeu la question sur laquelle l'avis consultatif doit porter, auront la faculté de faire valoir leur façon de voir devant la Cour dont l'avis pourrait, en fait, préjudicier à leurs intérêts (...). Pour pouvoir faire utilement usage de ce droit, les particuliers intéressés doivent être au courant de la requête d'avis consultatif », Exposé des motifs, ch. IV, al. 2, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> Cons. avis de la section de législation du Conseil d'Etat belge, *D.P.*, Chambre, *eod. loc.*, p. 22.

nouvelle étape. Le Traité soustrait le justiciable à son juge, dont il transfère la compétence à la juridiction internationale, qu'il s'agisse d'une contestation entre personnes privées ou non, que cette contestation porte sur des droits civils ou sur des droits que le constituant a appelés « politiques », que la juridiction soit judiciaire ou administrative, qu'il s'agisse même du juge pénal.

La compétence attribuée à la Cour de Justice Benelux par le traité du 31 mars 1965 a fait franchir audacieusement une étape nouvelle au constant développement de l'organisation internationale, dans un domaine qui était jusqu'ici celui du droit public interne.

Je souhaite que le juge en méditant sur ces réflexions qui embrassent un vaste domaine, plus que jamais en mouvement, prenne pleinement conscience des voies qui largement s'ouvrent à lui.