

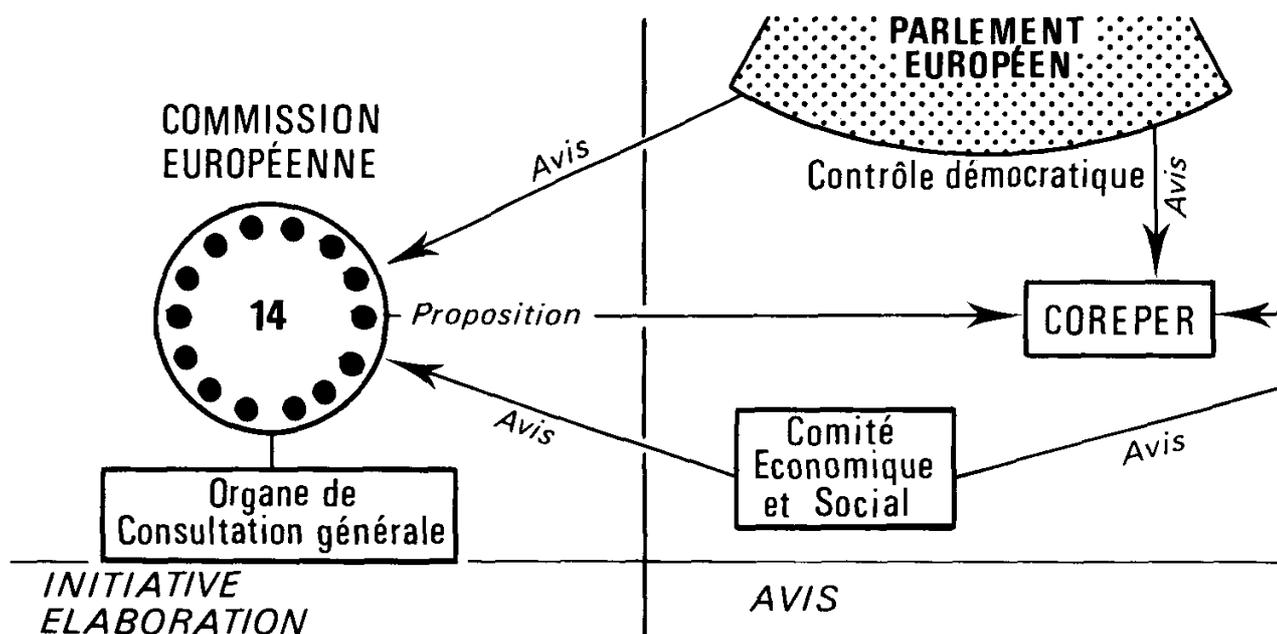
JEAN GERMAIN

*Les institutions  
de la Communauté économique  
européenne*

Une des principales originalités des Communautés européennes réside dans leurs institutions, beaucoup plus évoluées et diversifiées que celles de toute autre organisation internationale, aboutissement logique de l'œuvre des signataires du traité de Rome, « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » et désireux d'aménager une organisation d'intégration, se distinguant des organisations de simple coopération.

Les institutions comportent un tandem (1) Commission-Conseil investi du pouvoir de décision et de direction, une Assemblée parlementaire chargée du contrôle politique de l'activité communautaire, et une Cour de Justice chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités », que l'on peut répartir en deux organes de direction et de décision d'une part, et deux organes de délibération et de contrôle, d'autre part. Il faudra y ajouter le Conseil européen, parfois appelé Sommet européen, qui constitue aujourd'hui une formation nouvelle et originale qui a eu des répercussions sur l'ensemble du système communautaire.

(1) P.-H. TEITGEN, *Cours de droit institutionnel communautaire*, Paris, Les Cours de Droit, 1976.



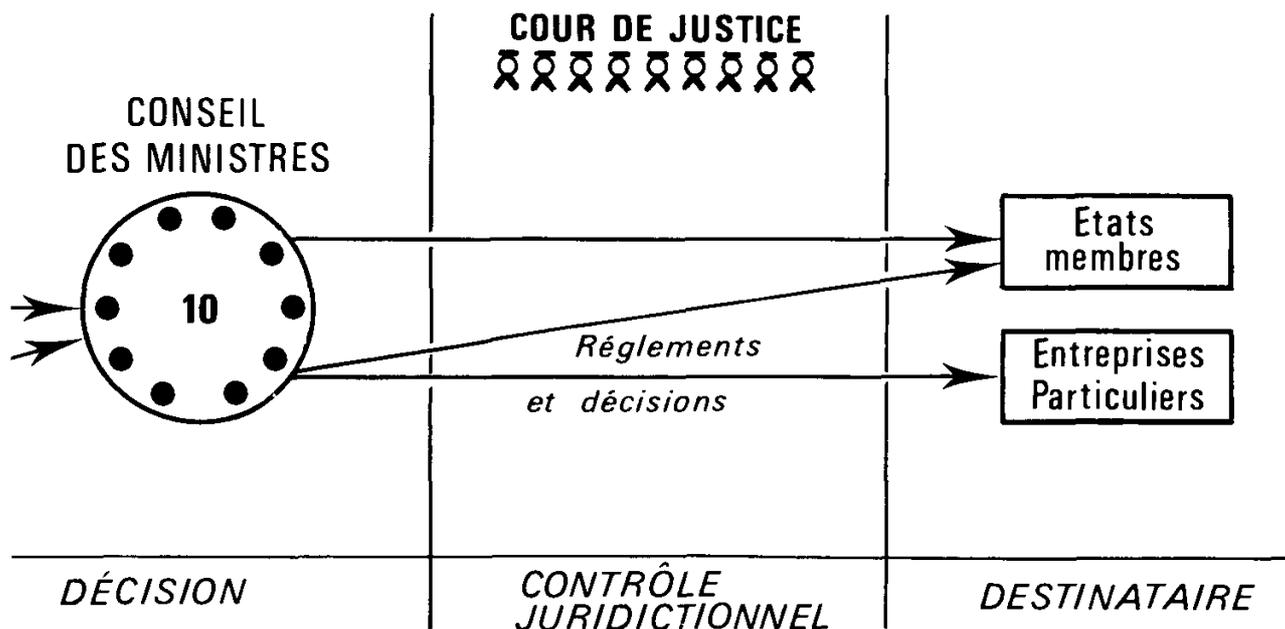
### I. — LES ORGANES DE DIRECTION ET DE DÉCISION : LA COMMISSION ET LE CONSEIL

Les organisations internationales de type classique ne connaissent que des conseils composés de représentants gouvernementaux, dans lesquels chaque Etat conserve intactes ses prérogatives traditionnelles de souveraineté. Pour les Communautés il y eut un progrès remarquable avec l'adjonction d'un organe indépendant des Etats, la Commission.

Dans cette optique la Commission et le Conseil, selon le traité de Rome, constituent ensemble le mécanisme moteur des Communautés en exerçant de façon complémentaire les compétences normatives et les pouvoirs de gestion et d'exécution. Ce sont deux organes différents mais amenés à collaborer constamment et étroitement.

#### DEUX ORGANES PROFONDÉMENT DIFFÉRENTS

Il apparaît en effet à la seule lecture du traité que le Conseil occupe une position prédominante dans l'édifice des organes de la Communauté mais que c'est certainement la Commission qui est l'organe présentant le plus d'originalité dans le système prévu par le traité. Par ailleurs, alors que la nature juridique du Conseil est



double puisque c'est le lieu de rencontre des intérêts étatiques et également un organe intégré dans le système institutionnel des communautés, la Commission se présente comme l'organe qui traduit l'existence d'un intérêt communautaire, distinct des intérêts nationaux.

*Au niveau de la composition*

*Le Conseil.* — C'est le seul organe communautaire dont les membres représentent les gouvernements et à ce titre il possède une double caractéristique :

- il est par nature l'organe au sein duquel chaque Etat défend directement sa politique ;
- toutefois il ne s'assimile en aucune manière à une conférence intergouvernementale de droit international, puisque les décisions sont adoptées par lui en tant qu'organe communautaire, et non par chacun des Etats qui le composent.

Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chacun des gouvernements y délègue un de ses membres. La composition du Conseil peut d'ailleurs ainsi varier suivant les sujets traités. Le ministre des Affaires étrangères est considéré en quelque sorte comme le « principal » représentant de son pays dans le Conseil, mais les ministres de l'Agriculture, des Transports, des Finances, de

l'Industrie, par exemple, participent fréquemment aux réunions, soit seuls, soit aux côtés du ministre des Affaires étrangères. La présidence est exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois.

*La Commission.* — Les règles sont destinées à lui permettre d'assurer son indépendance vis-à-vis des Etats et du Conseil et d'exercer son action dans l'intérêt général des Communautés.

Siégeant à Bruxelles, assistée de services très développés, elle est composée de 14 membres choisis parmi les nationaux des Etats membres en raison de leur compétence générale, technique et politique, et offrant toutes garanties d'indépendance. Elle doit comprendre au moins un et au plus deux ressortissants de chacun des Etats. En pratique, la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie proposent deux membres chacun, les six autres Etats chacun un.

Les membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres pour une durée de quatre ans (mandat renouvelable), le président et les cinq vice-présidents sont désignés pour deux ans (mandat renouvelable). Les gouvernements des Etats membres ne peuvent mettre fin au mandat d'un commissaire, la démission d'office, exceptionnelle, ne peut être prononcée que par la Cour de Justice saisie par le Conseil ou la Commission, et seulement en cas de faute grave d'un membre de la Commission dans l'exercice de ses fonctions, ou s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à cet exercice (1). Par contre il peut être mis fin de façon anticipée au mandat de la Commission, collectivement, si le Parlement européen vote une motion de censure à son encontre. Cette motion doit être adoptée par une majorité d'au moins la moitié des membres du Parlement et des deux tiers des votes exprimés (2).

Les commissaires européens exercent leurs fonctions dans la plus complète indépendance et ne doivent ni rechercher ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement particulier ni d'aucune organisation (3).

#### *Au niveau du fonctionnement*

*La Commission.* — Les traités prévoient que le fonctionnement de la Commission est collégial. Tous les actes que les traités ou les

(1) Cette situation s'est présentée pour la première fois en 1976.

(2) Voir seconde partie.

(3) Art. 10, § 2, du traité du 8 avril 1965.

règlements d'application confient expressément à la Commission doivent être pris par la Commission elle-même et doivent s'exprimer sous forme de décisions délibérées et adoptées en réunion du collège. Les décisions doivent être prises à la majorité simple du nombre de ses membres. Mais beaucoup d'entre elles sont l'expression d'un consentement unanime.

Pour éviter que le système collégial ne conduise à un encombrement de ses réunions qui la paralyserait, la Commission a fait appel à diverses procédures qui viennent compenser les originalités de la collégialité.

**La procédure écrite.** — Le texte de la proposition est transmis par son auteur aux autres membres de la Commission, avec mention du délai imparti pour faire connaître les réserves ou amendements éventuellement suscités par la proposition. Tout commissaire peut demander que la proposition fasse l'objet d'un débat en séance. En ce cas la question est inscrite à l'ordre du jour de la plus prochaine séance de la Commission. Dans le cas contraire, à l'issue du délai prévu, la proposition est réputée adoptée.

**Les délégations.** — Le fonctionnement collégial ne permet pas à la Commission de donner à l'un de ses membres, dans le domaine de sa responsabilité particulière, une délégation de pouvoirs qui lui conférerait une indépendance comparable, par exemple, à celle d'un ministre dans son département. Seules sont admises des délégations très limitées pour faire face au développement de certaines tâches d'exécution et de gestion. C'est pourquoi le règlement intérieur prévoit que la Commission peut habiliter ses membres et ses fonctionnaires à prendre *sous sa responsabilité* tout ou partie des mesures que comportent la préparation et l'exécution de ses délibérations (1).

**Le Conseil des Ministres.** — La règle fondamentale du fonctionnement du Conseil des Ministres de la Communauté en vertu du traité de Rome est que toute décision de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par lui et qu'il ne peut, sauf dans un petit nombre de cas, se prononcer que sur proposition de la Commission européenne. Nous retrouverons plus loin cet aspect.

Pour la préparation de ses délibérations, le Conseil est assisté par un « Comité des Représentants permanents » (COREPER formé des

(1) Art. 27 du règlement intérieur de la Commission modifié par sa décision du 23 juillet 1975 (JOCE, 30 juillet 1975, n° L 199, p. 43).

représentants permanents (ambassadeurs) des Dix auprès des communautés) et de nombreux groupes d'experts (1).

Les décisions du Conseil ne peuvent être prises que par les ministres eux-mêmes. Néanmoins, sur les questions moins importantes, et lorsqu'un accord unanime est intervenu entre les représentants permanents et le représentant de la Commission, la décision est prise par le Conseil sans discussion.

En revanche, toutes les questions importantes ou de portée politique font l'objet de discussions approfondies dans le Conseil entre les ministres et les membres de la Commission, qui prennent part de droit aux réunions du Conseil.

A ce stade, un important complément du droit d'initiative de la Commission réside dans son droit de modifier ou de retirer sa proposition aussi longtemps que le Comité n'a pas statué.

Les règles des traités prévoient (art. 148 CEE et 118 CEEA) que, sauf dispositions contraires, le vote doit être acquis à la majorité des membres du Conseil. Mais une décision à l'unanimité est nécessaire sur les sujets importants tels que l'admission de nouveaux membres, l'élection directe du Parlement européen, le financement des activités de la Communauté, les décisions de politique économique ou la nomination des membres de la Commission ou de la Cour de Justice. Par ailleurs, certaines décisions supposent une majorité avec une pondération des voix. Celle-ci joue seule sur les décisions prises sur proposition de la Commission. Lorsque le Conseil agit sans qu'il y ait proposition de la Commission, la décision n'est favorable que si s'ajoute à la pondération l'exigence du vote favorable d'au moins six Etats membres. On veut ainsi éviter que les plus grands pays puissent imposer aux plus petits des politiques autres que celles élaborées par la Commission, et qu'un Etat dispose d'une possibilité de blocage.

Une difficulté est née du fait qu'un certain nombre de décisions devaient passer du régime de l'unanimité au régime de la majorité qualifiée à l'issue de la période de transition. La France s'y opposa et ouvrit une crise qui fut résolue par ce que l'on appelle les accords de Luxembourg. De ce fait, en pratique, depuis 1966 et jusqu'en 1974, le Conseil s'est efforcé de parvenir à des compromis permettant une décision unanime, notamment à chaque fois qu'un pays estimait que ses intérêts nationaux vitaux étaient en jeu. En 1975, cette pratique systématique a été abandonnée en principe, à la suite de la réunion des chefs de gouvernement qui s'est tenue à Paris les 9 et

(1) Art. 16 du règlement du Conseil et art. 4 du traité du 8 avril 1965.

10 décembre 1974 (1). Cependant, le Conseil recherche souvent l'unanimité, ce qui oblige à un consensus contre nature et contraire au traité.

DEUX ORGANES AMENÉS A COLLABORER CONSTAMMENT  
ET ÉTROITEMENT

Nous avons déjà fait remarquer que dans les traités de Rome toute disposition de portée générale ou d'une certaine importance doit être arrêtée par le Conseil des Ministres, mais, sauf dans un petit nombre de cas, le Conseil ne peut se prononcer que sur une proposition de la Commission. Il y a donc une nécessité de dialogue entre la Commission et le Conseil sous peine de voir le progrès de la Communauté bloqué, il s'agit de compétences complémentaires : la Commission a un pouvoir d'initiative et de proposition, le Conseil un pouvoir de décision.

Il apparaît également qu'il n'y a pas à craindre que ce dialogue ne soit faussé par une position trop faible de la Commission par rapport aux gouvernements, conscients de leur autorité et des attributs de leur souveraineté. Les traités de Rome ont, assez ingénieusement, assuré un équilibre.

*Les compétences exercées en commun par la Commission et le Conseil*

Outre l'élaboration du budget, ces deux institutions assurent principalement ensemble la préparation et l'adoption des normes (les « lois » communautaires) ainsi que l'exercice des compétences liées aux relations extérieures de la Communauté. Quand la CEE est appelée à conclure une convention avec un Etat tiers ou une organisation internationale, il appartient à la Commission de la négocier, mais il appartient au Conseil d'autoriser l'ouverture des négociations, de donner pour ces négociations des instructions à la Commission et de prendre, au terme de la procédure, la décision de « conclusion » de l'accord dont l'effet est de lier la Communauté et les Etats membres (art. 238 du traité CEE).

Les actes communautaires sont définis par l'article 189 CEE, qui dispose que « le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis » :

— le règlement a une portée générale, il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat

(1) *Bulletin des Communautés européennes*, 1974, n° 12, p. 8.

- membre. Il concerne 280 millions d'Européens, auxquels il confère des droits ou des obligations ;
- 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 ;
  - les décisions peuvent être destinées soit à un gouvernement, soit à une entreprise ou à un particulier. Une décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Les recommandations et les avis ne lient pas.

L'élaboration de ces actes se fait par les services de la Commission, en liaison avec les milieux professionnels concernés, ainsi que des fonctionnaires et experts nationaux. Une fois la proposition adoptée par la Commission elle est transmise pour avis à l'Assemblée parlementaire européenne et au Comité économique et social. Au vu de ces avis la Commission peut modifier son texte. C'est ensuite qu'intervient la décision du Conseil. Afin d'empêcher ce dernier de dénaturer les propositions de la Commission, les traités disposent que celle-ci participe aux délibérations et peut modifier son texte tant qu'il n'est pas adopté ; de plus, l'unanimité est requise au sein du Conseil pour l'introduction de modifications non approuvées par la Commission. Cette procédure dure généralement plusieurs mois, parfois plusieurs années.

On voit donc que la Commission agit comme le ferait un gouvernement et le Conseil comme le ferait un Parlement, avec moins de pouvoirs qu'un Parlement national, qui pourrait refuser une proposition à la majorité des suffrages. Cependant ce rôle de la Commission a été amoindri du fait du vote à l'unanimité au sein du Conseil, puisqu'elle est obligée de consentir aux marchandages pour rallier cette unanimité. Les compétences que les traités lui confient en propre n'en sont que plus importantes.

#### *Les compétences propres de la Commission*

La Commission est à la fois l'organe d'exécution et le « chien de garde » de la Communauté.

*La Commission est d'abord la gardienne des traités.* — Elle veille à la correcte application de leurs dispositions, et aussi des décisions prises par les institutions. A cet effet elle dispose d'un pouvoir d'enquête qu'elle exerce de sa propre initiative ou sur plainte et d'un pouvoir de contrôle qui lui fournit les moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre des actes communautaires.

Lorsque la Commission estime (1) qu'il y a infraction, elle invite l'Etat, l'organe ou l'entreprise en cause à lui présenter ses observations ou ses justifications dans un délai déterminé (généralement un mois ou un mois et demi). Quand ces dernières ne sont pas convaincantes et si l'infraction se poursuit, la Commission adresse au responsable un avis motivé auquel il est tenu de se conformer. Si l'accusé est une entreprise privée, la Commission peut lui infliger des amendes tenant compte de la gravité et de la durée de l'infraction reprochée ; l'entreprise pourra cependant introduire un recours contre cette décision devant la Cour de Justice. Si c'est un Etat et qu'il ne se conforme pas à l'avis de la Commission dans les délais que celle-ci a fixés, les commissaires peuvent saisir la Cour de Justice, dont l'arrêt sera contraignant.

Par cette procédure, la Commission « assure le maintien d'un climat de confiance mutuelle. Si la Commission fait bien son travail de « chien de garde », chacun peut remplir, sans arrière-pensée, ses obligations, sachant que ses partenaires font de même et que toute infraction aux traités sera poursuivie. Inversement, nul ne peut exciper d'un manquement de ses partenaires pour ne pas remplir ses obligations » (2).

*La Commission est l'organe d'exécution et de gestion de la Communauté.* — Elle dispose de pouvoirs d'exécution et de gestion très importants pour assurer l'application du traité et des obligations qui en découlent. Elle détient ses pouvoirs soit des traités eux-mêmes, soit du Conseil qui les lui a délégués. On peut les classer en quelques grandes catégories.

- la Commission établit les textes d'application nécessaires pour exécuter les dispositions générales des traités ou de certains actes du Conseil. Ainsi, « en 1975, pour la CEE, la Commission a arrêté près de 3 000 règlements au titre des politiques communes (notamment en ce qui concerne la politique agricole commune), en application de dispositions du traité ou d'actes pris par le Conseil (ces textes d'application sont comparables aux « arrêtés ministériels » qui permettent l'application d'une loi) (3) ;
- la Commission prend les mesures nécessaires pour appliquer les règles des traités aux cas particuliers. C'est ce qu'elle fait, par

(1) Art. 169 CEE et 141 CECA.

(2) Cf. E. NOËL, Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne, *Commission des CE*, 1976, p. 14.

(3) Cf. Traité et documents relatifs à la CEE. Commentaire sur les institutions, *Doc. fr.*, J. P. Quentin, 1976, p. 14.

- exemple, dans le secteur de la concurrence, pour le contrôle des ententes entre entreprises, pour l'élimination des positions dominantes, pour la suppression des aides publiques et des avantages fiscaux discriminatoires ;
- la Commission assure la gestion des fonds communautaires : prélèvement CECA, dotation du FEOGA, crédits du FEO ;
  - la Commission assure la gestion des clauses de sauvegarde des traités, en vertu desquelles, dans des cas exceptionnels, un Etat peut être autorisé à déroger à certaines règles communautaires pour une durée limitée.

## II. — LES ORGANES DE CONTROLE

La présence de deux organes auxquels est dévolue une fonction de contrôle renforce encore davantage l'originalité de la Communauté. Le traité de Rome en effet prévoit l'existence d'une Assemblée dont la mission est d'exercer un contrôle de type parlementaire et politique sur l'activité de la Commission, et d'une Cour de Justice chargée d'assurer un contrôle juridictionnel et juridique sur les actes des organes communautaires.

Nous n'examinerons pas en détail le Comité économique et social, prévu aux articles 193 et suivants, car sa fonction est purement consultative et ses avis ne lient pas (1), ni la Cour des Comptes créée en 1975 (2), ni les multiples (environ 70) comités ou organismes spécialisés qui contribuent au travail de la Communauté, pour les mêmes raisons.

### LE PARLEMENT EUROPÉEN

Il se caractérise par le fait qu'il réunit les représentants des peuples des Etats membres et non des délégués de ces mêmes Etats et que de

(1) Le Comité économique et social est composé de 156 membres représentant à la fois les organisations patronales, syndicales, de consommateurs et autres intérêts. Le Conseil des Ministres et la Commission doivent demander l'avis du Comité sur des problèmes tels que la politique agricole ou sociale, les transports, l'harmonisation des législations nationales, etc. Le Comité émet aussi des avis de sa propre initiative.

(2) La Cour des Comptes se compose de 10 membres, appelés à exercer leurs fonctions en toute indépendance, désignés pour six ans par le Conseil, après consultation du Parlement. Elle a pour tâche de contrôler l'ensemble des recettes et des dépenses des Communautés et d'assister l'Assemblée et le Conseil dans leurs fonctions de contrôle politique de l'exécution du budget. Elle rend public son rapport annuel.

plus il a, seul, pouvoir de sanction vis-à-vis de la Commission qui est responsable devant lui. Cette responsabilité permet de garantir l'indépendance de la Commission, condition essentielle du bon fonctionnement du « tandem » Commission-Conseil.

### *L'organisation du Parlement*

Le Parlement a pour vocation de représenter les « peuples des Etats réunis dans la Communauté » (1) et à ce titre il est un moyen de faire participer les peuples de la Communauté à son fonctionnement.

Cette mission s'est longtemps traduite imparfaitement au niveau du mode de désignation des parlementaires européens. En effet, leur désignation s'est faite jusqu'en 1978 au sein des Parlements nationaux, selon une procédure fixée par chaque Etat. Une pondération affectait cette répartition pour tenir compte, autant que possible, des différences démographiques sans entraîner de déséquilibre et ainsi affirmer la vocation à représenter les peuples. Les 198 membres étaient répartis ainsi : Allemagne fédérale 36, Belgique 14, France 36, Italie 36, Luxembourg 6, Pays-Bas 14, Danemark 10, Irlande 10, Royaume-Uni 36.

Pourtant, dès l'origine, les traités avaient prévu que ces représentants devraient être élus au suffrage universel direct suivant une procédure uniforme dans tous les Etats membres et ils chargeaient l'Assemblée elle-même d'élaborer des projets en ce sens. C'est seulement le 20 septembre 1976 que le nouveau mode de désignation a été adopté, entraînant la première élection au suffrage universel direct en juin 1979, sans toutefois que la procédure uniforme prévue par les traités ait pu être mise au point.

410 parlementaires ont été élus pour cinq ans, répartis ainsi : 81 sièges pour l'Allemagne fédérale, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne ; 25 sièges pour les Pays-Bas ; 24 pour la Belgique ; 16 pour le Danemark ; 15 pour l'Irlande et 6 pour le Luxembourg (2).

Le Parlement ne tient en principe que six sessions ordinaires par an, d'une semaine chacune (auxquelles peuvent s'ajouter quelques brèves sessions extraordinaires). En règle générale, l'Assemblée statue à la majorité absolue des suffrages exprimés, sauf stipulations contraires des traités (par exemple pour le vote du budget (art. 203 CEE) ou d'une motion de censure (art. 144 CEE). Les parlementaires ne siègent pas par pays mais sont répartis en

(1) Art. 137, traité CEE.

(2) *Le Monde*, Dossiers et documents, Les premières élections du Parlement européen au suffrage universel, juin 1979.

sept groupes politiques multinationaux : communistes, socialistes, démocrates chrétiens, démocrates européens, démocrates européens de progrès, libéraux et apparentés, non inscrits, dans le souci d'en faire un organe essentiellement communautaire, complètement intégré. Dans l'intervalle de ces sessions, des commissions parlementaires se réunissent une et même plusieurs fois. Cette rapide énumération montre l'analogie avec le fonctionnement des parlements nationaux.

### *Les pouvoirs du Parlement*

Selon un ordre traditionnel on distingue les pouvoirs de contrôle politique, les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs consultatifs.

*Les pouvoirs de contrôle politique.* — Le rôle du Parlement est de contrôler en permanence la Commission, de veiller à ce qu'elle demeure le représentant de l'intérêt communautaire. Celle-ci doit présenter chaque année au Parlement un rapport général de son activité qui sert de fondement à une discussion devant lui.

Outre cette possibilité de contrôle, le traité prévoit l'existence de questions écrites ou orales. Les questions écrites que les membres du Parlement européen peuvent poser à la Commission européenne (et aussi au Conseil des Ministres de la Communauté) sont un moyen de contrôle de plus en plus utilisé. Au cours d'une année, près d'un millier de questions écrites ont été posées à la Commission et une centaine au Conseil. Les questions orales, avec ou sans débat, permettent au Parlement, en séance plénière, de suivre de près les développements de la politique européenne — politique générale et politique sectorielle — et d'y intervenir à tout moment, en échappant au processus, parfois un peu lourd, des communications de l'Exécutif, renvois en commission, rapports en plénière.

Enfin le Parlement peut sanctionner ce contrôle par un vote, à la majorité des deux tiers, d'une motion de censure provoquant la démission de la Commission.

*Les pouvoirs budgétaires.* — En même temps que le Conseil communautaire décidait de doter la Communauté d'un système de ressources propres, les pays de la Communauté signaient le 22 avril 1970 un protocole modifiant les traités en vue d'accroître les pouvoirs budgétaires du Parlement qui, jusque-là, avait seulement la possibilité de proposer des modifications (1).

(1) Pour un examen détaillé de cette nouvelle procédure, voir D. RUZIÉ, *L'autonomie financière des Communautés européennes et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, JCP, 1970, 2354. Voir aussi J.-F. PICARD, *Les pouvoirs du Parlement européen*, supra, p. 41.

En vertu des pouvoirs budgétaires dont il dispose, le Parlement a le dernier mot dans la limite d'une marge de manœuvre précise sur les dépenses dites « non obligatoires », c'est-à-dire qui ne découlent pas obligatoirement du traité de Rome. En revanche, il ne peut plus rien changer en deuxième lecture aux dépenses qui découlent obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci et sur lesquelles le Conseil des Ministres a statué souverainement. Cependant, au terme du traité, « l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis ».

Le respect de la répartition des compétences a donné lieu, ces deux dernières années à des conflits spectaculaires.

*Les pouvoirs consultatifs.* — Le Parlement européen ne dispose pas de la compétence d'édicter des normes générales et impersonnelles obligatoires, mais dans un grand nombre de cas son intervention, à titre consultatif, est exigée par le traité (1).

Sans conclure prématurément, il y a lieu de remarquer qu'ainsi le contrôle du Parlement ne porte pas sur l'organe exécutif essentiel et que même s'il entretient avec la Commission de bons rapports, il n'a pas les moyens d'agir sur le Conseil.

#### LA COUR DE JUSTICE

Pour qu'une Communauté existe, il ne lui suffit pas d'avoir une loi commune, il faut encore que cette loi soit comprise et respectée par tous. Il faut une juridiction suprême qui puisse interpréter les différentes règles du droit communautaire, contrôler et sanctionner les actions des membres ou des organes de la Communauté qui ne respecteraient pas ces règles. La Cour de Justice de la Communauté européenne répond à cette nécessité.

Nous ne ferons ici qu'une analyse succincte, simplement destinée à mesurer la place que la Cour occupe dans le système institutionnel de la Communauté.

#### *La Cour, organe juridictionnel*

L'article 164 dispose que la Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application » du traité, ce qui indique claire-

(1) Voir J.-F. PICARD, *op. cit.*, p. 46.

ment que la Cour est un organe dont les compétences sont avant tout exclusivement juridiques et contribue à la placer à l'écart des autres institutions et sur un plan différent d'elles.

Cette préoccupation se traduit dans les règles de composition et d'organisation :

- la Cour de Justice de la Communauté est composée de dix juges, de quatre avocats généraux et d'un greffier. Les traités européens ne comportent aucune disposition sur la nationalité des magistrats mais un équilibre implicite est maintenu entre les Etats représentés au sein de la Communauté tout en veillant à ce que les juges tiennent leur pouvoir de la Communauté et non pas d'un Etat. Ils sont nommés pour six ans et leur mandat est renouvelable ;
- la procédure devant la Cour de Justice se déroule en deux phases successives : l'une écrite, l'autre orale. La Cour connaît toutes les formes de contentieux : l'interprétation, l'annulation, la pleine juridiction, la répression et l'arbitrage.

Dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle la Cour de Justice de la Communauté intervient sur la base de différentes compétences.

Elle intervient à titre de tribunal international parce qu'elle puise dans des sources de droit international (traités et conventions) les règles de droit qu'elle applique et aussi parce que les pays de la Communauté, ou la Commission européenne, peuvent lui soumettre les litiges qu'ils ont avec leurs partenaires au sujet de l'interprétation et de l'application des traités.

Elle intervient comme tribunal administratif quand elle tranche les différends entre l'Administration communautaire et ses agents, ou quand elle a à connaître des cas où la responsabilité civile de la Communauté est engagée.

Elle intervient comme une Cour suprême, car les juges nationaux peuvent s'adresser à elle pour lui demander une interprétation officielle des règles du droit communautaire qu'ils ont à utiliser. Cette faculté de renvoi se transforme d'ailleurs en obligation lorsque c'est une juridiction nationale de dernière instance qui doit appliquer la loi communautaire.

### *La Cour, juridiction constitutionnelle*

La Cour agit comme un tribunal constitutionnel lorsqu'elle est appelée à contrôler la conformité des actes de l'autorité communautaire aux traités considérés comme Constitution de la Communauté. Elle assure ainsi, à travers le contentieux de la légalité, le

respect de l'équilibre institutionnel de la Communauté, elle en est même la garantie. Cette fonction lui assure une certaine emprise sur le développement institutionnel de la Communauté, dans le respect du traité.

La Cour de Justice est ainsi l'un des plus importants rouages de la Communauté européenne, notamment par le fait que c'est elle qui assure la subordination des Etats membres et de leurs ressortissants au droit communautaire, ce qui « constitue l'un des éléments essentiels de ce que l'on est convenu d'appeler la « supranationalité » des Communautés » (1).

Dans les faits, il faut constater que le rôle de proposition de la Commission n'a cessé de s'affaiblir. Elle a du mal à formuler nettement ce qu'elle juge conforme à l'intérêt de la Communauté, car l'habitude a été prise de confondre ce dernier avec l'addition des opinions des experts nationaux.

C'est le Conseil européen, rassemblant les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères et le président de la Commission, qui donne les impulsions politiques et règle les problèmes vitaux pour le progrès de l'Europe (2). Il fait, à ce titre, la synthèse entre le Conseil des Ministres et une simple conférence diplomatique puisqu'il traite à la fois des affaires communautaires et de la coopération politique. Il lui est d'ailleurs d'autant plus facile de tracer de grandes orientations à l'intention du Conseil des Ministres que ce dernier a de plus en plus de mal à prendre des décisions et qu'il est très enclin à transmettre les problèmes à l'étage supérieur, celui du Conseil européen, au risque de le paralyser à son tour.

On peut se demander s'il n'y a pas là l'ébauche d'un nouvel équilibre entre le Conseil européen et le Parlement élu au suffrage universel, s'éloignant assez nettement du schéma originaire. Mais cette question risque de demeurer un certain temps sans réponse puisque manifestement le Parlement européen éprouve du mal à trouver sa place par rapport aux autres institutions.

(1) M. P.-H. TEITGEN, *Cour de droit institutionnel communautaire*, Paris, 1976-1977.

(2) M. C. BLUMANN, *Le Conseil européen*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1976, n° 1.