

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1964.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'application de certains traités internationaux,*

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La Communauté Economique Européenne instituée par le Traité de Rome a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement des politiques économiques des pays participants, de promouvoir l'expansion, l'harmonie et l'unité de l'Europe.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 949, 1165 et in-8° 269.

Sénat : 33 (session 1964-1965).

L'article 8 du traité stipule :

« 1. Le Marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années.

« La période de transition est divisée en trois étapes, de quatre années chacune, dont la durée peut être modifiée dans les conditions prévues ci-dessous.

« 2. A chaque étape est assigné un ensemble d'actions qui doivent être engagées et poursuivies concurremment.

« 3. Le passage de la première à la deuxième étape est conditionné par la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiquement fixés par le présent traité pour la première étape a été effectivement atteint et que, sous réserve des exceptions et procédures prévues à ce traité, les engagements ont été tenus.

« Cette constatation est effectuée au terme de la quatrième année par le Conseil, statuant à l'unanimité sur le rapport de la Commission. Toutefois, un Etat membre ne peut faire obstacle à l'unanimité en se prévalant du non-accomplissement de ses propres obligations. A défaut d'unanimité, la première étape est automatiquement prolongée d'un an.

« Au terme de la cinquième année, la constatation est effectuée par le Conseil, dans les mêmes conditions. A défaut d'unanimité, la première étape est automatiquement prolongée d'une année supplémentaire.

« Au terme de la sixième année, la constatation est effectuée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur le rapport de la Commission.

« 4. Dans un délai d'un mois à compter de ce dernier vote, chaque Etat membre resté en minorité, ou, si la majorité requise n'est pas atteinte, tout Etat membre a le droit de demander au Conseil la désignation d'une instance d'arbitrage dont la décision lie tous les Etats membres et les institutions de la Communauté. Cette instance d'arbitrage se compose de trois membres désignés par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

« A défaut de désignation par le Conseil dans un délai d'un mois à compter de la requête, les membres de l'instance d'arbitrage sont désignés par la Cour de Justice dans un nouveau délai d'un mois.

« L'instance d'arbitrage désigne elle-même son président.

« Elle rend sa sentence dans un délai de six mois à compter de la date du vote du Conseil visé au dernier alinéa du paragraphe 3.

« 5. Les deuxième et troisième étapes ne peuvent être prolongées ou abrégées qu'en vertu d'une décision adoptée par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

« 6. Les dispositions des paragraphes précédents ne peuvent avoir pour effet de prolonger la période de transition au-delà d'une durée totale de quinze années à partir de l'entrée en vigueur du présent traité.

« 7. Sous réserve des exceptions ou dérogations prévues par le présent traité, l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du Marché commun. »

Le 14 janvier 1962, le Conseil de la Communauté a constaté que l'ensemble des actions constituant l'objectif de la première étape de 4 ans avait été engagé et poursuivi de façon satisfaisante. Ainsi a été ouverte, dans les conditions prévues au 3^e alinéa, la deuxième étape de la période transitoire qui se terminera en principe le 1^{er} janvier 1966 et qui verra la réalisation de nouveaux objectifs.

Parmi ceux-ci figurent, aux termes de l'article 54 du traité, la suppression des restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre. Cette suppression progressive s'étendra également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises et notamment de sociétés.

En application de cet article 54, le Conseil de la Communauté a arrêté le 25 octobre 1961 un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement qui existent à l'intérieur de la Communauté. Ce programme général, publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 15 janvier 1962, fixe, pour chaque catégorie d'activités, les conditions générales de la réalisation de la liberté d'établissement et notamment les étapes de celle-ci.

L'échéancier, qui a été prévu en annexe à ce programme général, comporte quatre étapes de deux ans concernant :

1° Avant l'expiration de la seconde année de la deuxième étape de la période de transition (c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1964) : les activités extractives, la plupart des activités industrielles et artisanales, le commerce de gros, les banques, la réassurance, les affaires immobilières, les auxiliaires de transports ;

2° Avant l'expiration de la seconde étape (c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1966) : les activités annexes de l'agriculture, les industries alimentaires, les produits médicinaux et pharmaceutiques, le commerce de détail, les assurances directes (sauf l'assurance vie), les conseils juridiques, les services de comptabilité (experts comptables), les services techniques, les restaurants, débits de boissons et hôtels ;

3° Avant l'expiration de la deuxième année de la troisième étape (c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1968) : les services vétérinaires, la pêche, la prospection et le forage du pétrole, l'industrie du tabac, le commerce de gros du charbon, le commerce de détail des médicaments et produits pharmaceutiques, les assurances vie, les transports, les services de santé, les services personnels ;

4° Avant la fin de la période de transition (c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 1970) : la sylviculture et l'exploitation forestière, la chasse, la construction de matériel de transports, les marchands ambulants et colporteurs, la plupart des services récréatifs.

Le Conseil de la Communauté économique européenne a arrêté en même temps, en application de l'article 63 du Traité, un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, avec le même échéancier.

Pour mettre en œuvre ces deux programmes généraux, les articles 54 et 63 disposent que le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Conseil économique et social et de l'Assemblée statue par voie de directives.

C'est pour assurer l'application de ces nombreuses directives que le Gouvernement a demandé au Parlement de lui permettre d'adopter la procédure rapide des ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution.

Saisi de cette demande, le Parlement se devait de vérifier, d'une part, si cette délégation entrerait dans le cadre, à la vérité assez souple, de l'article 38, et, d'autre part, si les textes auxquels devait profiter cette délégation étaient de ceux que le Parlement peut laisser à la signature du pouvoir exécutif.

C'est à cette double préoccupation qu'a obéi M. de Grailly, Rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée Nationale. A sa demande, la Commission des Lois a donné un avis favorable et l'Assemblée Nationale a suivi sa Commission et son Rapporteur, non sans quelques réserves que nous aimerions pouvoir ci-après dissiper.

Certes, depuis Montesquieu la définition du pouvoir en trois personnes ne fait pas discussion : Exécutif, législatif et judiciaire, telle est la trinité qui commande les institutions des pays civilisés.

Cette trinité n'exclut pas les querelles internes. Nous savons qu'il existe des empiètements de l'exécutif sur le judiciaire. Nous connaissons aussi les envahissements du judiciaire sur l'exécutif qui prennent le nom de « gouvernement des juges ». Depuis un assez grand nombre d'années la querelle se circonscrit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Pour régler du sort des hommes dans la cité, il faut qu'une autorité prenne des décisions exécutoires de caractère général. Ce privilège était jadis exclusivement réservé au pouvoir législatif. Le pouvoir exécutif ne pouvait, par l'entremise de ses règlements, qu'exécuter les instructions explicites que lui avait données le Parlement. Pour le reste, la tâche du Gouvernement était d'appliquer et de faire appliquer les lois.

Mais les événements se succèdent rapidement et les hommes évoluent à la mesure de la transformation rapide de toutes leurs conditions d'existence. Telle disposition de caractère général que nous appellerons « loi » peut devoir être modifiée soit rapidement soit fréquemment. Ceci explique pourquoi, à maintes reprises depuis une cinquantaine d'années, le Gouvernement a dû demander le droit de légiférer sans en référer au préalable au Parlement. Sous la III^e République cela prit le nom de décrets-lois. Certains partis politiques, soucieux de défendre les droits du régime représentatif, s'élevèrent avec violence contre cette pratique. Elle devait trouver sa consécration constitutionnelle dans l'article 38 de la Constitution de la V^e République.

Il ne nous appartient pas maintenant de discuter de l'opportunité de cette facilité que le Parlement a de se décharger de sa

tâche et que possède le Gouvernement de demander au Parlement une part de l'autorité qui lui reste.

Nous avons seulement le devoir de rechercher si, dans la présente espèce, cette délégation est justifiée en droit et en fait.

L'article 38 de la Constitution a fait l'objet au Comité Consultatif Constitutionnel, dont les délibérations constituent la seule partie des travaux préparatoires que nous possédions, d'un long débat au cours duquel il semble bien que les membres du Comité ont pensé qu'il était souhaitable de ne pas trop limiter la possibilité de délégation législative.

Cependant subsiste dans l'article 38 la formule restrictive ci-après : « Le Gouvernement peut pour l'exécution de son programme... », ce qui donnerait à entendre qu'il faut qu'au préalable le Parlement ait approuvé le programme du Gouvernement.

On pourrait sur ce point douter de la constitutionnalité du projet de loi présentement soumis au Parlement, mais il nous semble que s'agissant de mesures prises en application d'un traité international de portée à la fois considérable et créatrice ratifié depuis longtemps, on ne peut nier qu'il entre dans le programme du Gouvernement d'en assurer l'exécution.

Votre Commission a eu un scrupule constitutionnel concernant la nature des textes qui doivent faire l'objet d'une forme législative pour assurer l'exécution du Traité de Rome.

Elle s'est demandé s'ils ne participaient pas à la dignité éminente des traités dont le sort est réglé par le titre VI de la Constitution, lequel ne permettrait pas, à notre sens, la procédure de la délégation. On n'imagine pas, en effet, le Parlement déléguant au Gouvernement son pouvoir de ratifier un traité alors que le titre VI de la Constitution traite du problème et non le titre V.

Cette objection peut être délibérément écartée car si les textes en cause sont bien l'émanation du Traité de Rome, leur nature juridique est telle qu'ils ne peuvent être assimilés aux traités internationaux.

Il convient ici de jeter un regard sur le traité organisant la Communauté Economique Européenne qui porte aussi le nom de Marché commun ou de Traité de Rome.

Tous les auteurs que nous avons pu consulter, et notamment MM. Roger Pinto, Catalano et Louis Cartou, sont d'accord pour donner à ce traité un caractère de profonde originalité.

En effet, il ne tend nullement, comme un traité classique, à régler une situation devenue délicate ou dangereuse entre un ou plusieurs Etats, mais partant d'un état de fait, politique, social et économique, il a l'ambition de permettre à une part importante de la vieille Europe de dégager les formules institutionnelles et réglementaires qui l'achemineront vers un mieux être et vers son unité.

Comme le disait, dans la conclusion d'une très brillante leçon, le président Walter Hallstein : « Création de droit, source de droit, la Communauté économique européenne est bien un ordre juridique nouveau ».

Cet ordre juridique, nous le concevons nécessairement par rapport aux exigences de notre propre législation mais il nous faut aussi faire un effort et renoncer à appliquer tous nos errements anciens pour nous adapter à cette situation juridique nouvelle qui constitue l'espoir de toute une génération.

Nous devons, en conséquence, admettre, que par le Traité de Rome les Etats signataires ont délégué aux organes de la Communauté de véritables pouvoirs législatifs dont l'exercice s'imposera dans le droit interne aux Etats participants.

Ces manifestations de volonté législative prises par la Commission et le Conseil de la Communauté portent les dénominations de règlement et décisions, d'une part, de directives, d'autre part. Le règlement a une portée générale, est obligatoire en tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre (art. 189). Il est l'acte le plus solennel, le plus important du bloc de la Communauté et est l'œuvre du Conseil. Il passe en principe dans les vingt jours de sa publication au *Journal de la Communauté*, dans le droit interne. La décision s'impose à ceux à qui elle est notifiée.

La directive constitue elle aussi une mesure qui s'impose au droit interne. Cependant, elle n'est pas par nature assez explicite et les Etats doivent lui donner la forme législative ou réglementaire compatible avec la législation nationale pour la rendre applicable sur leur territoire. C'est exclusivement pour appliquer des directives que, par le projet de loi soumis à la discussion du Sénat, le Gouvernement demande une délégation dans les termes de l'article 38.

Il ressort du Traité de Rome et de toutes les analyses que l'on peut en faire, que les directives sont aux lois et règlements

qui devront être subséquemment pris, ce que l'embryon est à l'être vivant. Tous les éléments de l'existence sont déjà réunis, il reste à créer le corps vivant. On est donc amené à constater que les lois qui seront prises, sous forme d'ordonnances, pour appliquer les directives du Traité de Rome ont déjà, par le seul fait du traité et de la décision de la Commission et du Conseil, une existence.

Par une comparaison de droit français qui nous est plus familier, nous pourrions dire que ces lois participent un peu du caractère des règlements d'administration publique qui assurent l'application pratique des lois votées par le Parlement.

Nous pouvons donc conclure sur ce point en affirmant que la délégation qui est demandée vise des textes qui auront sans nul doute le caractère formel de la loi mais pour lesquels le processus de l'élaboration législative est déjà plus que commencé.

La délégation demandée se justifie aussi par des considérations de rapidité. Il convient en effet, quand tous les Etats membres se sont mis d'accord sur certaines dispositions, qui peuvent avoir le caractère réglementaire aussi bien que législatif, que règlements et lois puissent être pris aussi rapidement que possible.

Nous noterons d'ailleurs ici que si l'un des Etats membres venait à se dérober à ses obligations et ne prenait pas les textes que lui imposent dans leur esprit, ou plus précisément dans leur but, les directives, il serait ou pourrait être justiciable d'un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes (art. 164 à 170 du Traité de Rome).

En matière internationale on est également sensible au principe dit de réciprocité. Celui-ci domine l'exécution du traité dans les buts mais non dans les moyens et en la matière sur le plan de la procédure il est difficile de s'y référer. Cependant, nous noterons que le Gouvernement italien a obtenu sans difficulté du Parlement, aux mêmes fins que celles poursuivies par le Gouvernement français, une très large délégation législative. L'Allemagne n'a pu, pour des raisons qui tiennent à sa structure fédérale, agir de même, et les Etats du Benelux n'ont pas pensé que cela était nécessaire. Leurs problèmes se posent d'ailleurs sur des territoires moins grands que la France et le fonctionnement de leurs institutions parlementaires est de ce fait moins complexe que les nôtres.

Au terme de cette analyse, il est apparu à votre Commission que la constitutionnalité du projet de loi ne faisait pas de doute, que les raisons d'ordre pratique invoquées étaient valables et qu'il serait souhaitable qu'un large vote du Sénat vienne ratifier cette demande de délégation.

La Haute Assemblée pourra à cette occasion et sans préoccupation politique interne manifester son attachement au traité instituant la Communauté Economique Européenne et proclamer très hautement qu'elle veut lui reconnaître la nature d'un traité créateur de droits. Cette prérogative devant lui permettre, par confrontation et superposition des pouvoirs et intérêts nationaux, de s'acheminer vers une unité seule capable d'assurer la survie de l'Europe et celle de sa civilisation.

Cependant, le Gouvernement devra faire ratifier le plus rapidement possible par le Parlement les ordonnances qu'il prendra par la délégation demandée, car lesdites ordonnances ont, au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le caractère d'actes administratifs que seul peut leur faire perdre le vote explicite du Parlement.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter sans modifications le projet de loi suivant :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances avant le 1^{er} janvier 1966, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures comprises normalement dans le domaine de la loi, nécessaires pour assurer l'application des directives du Conseil de la Communauté Economique Européenne en vue de réaliser progressivement la liberté d'établissement et des prestations de services à l'intérieur de cette Communauté, en application du Traité de Rome.

Art. 2.

Les projets de lois portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier devront être déposés devant le Parlement avant le 1^{er} avril 1966.