

j.mégret

j.v.louis
d.vignes
m.waelbroeck

le droit de la communauté économique européenne

volume 1

le préambule
les principes
la libre
circulation des
marchandises

2e tirage

université libre de bruxelles
institut d'études européennes

éditions de l'université de bruxelles

INSTITUT D'ÉTUDES EUROPÉENNES
UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

COMMENTAIRE DU TRAITÉ ET DES TEXTES
PRIS POUR SON APPLICATION

1

Préambule — Principes Libre circulation des marchandises

par

Jacques MÉGRET

*Maître des requêtes au Conseil d'État de France
Maître de recherches à l'Institut d'Études européennes*

Jean-Victor LOUIS

*Agrégé de l'Enseignement supérieur
Secrétaire scientifique de l'Institut
d'Études européennes*

Daniel VIGNES

*Conseiller juridique au Conseil des
Communautés européennes
Professeur à l'Institut d'Études européennes*

Michel WAELEBROECK

*Professeur à la Faculté de Droit de Bruxelles
Directeur des recherches juridiques à l'Institut d'Études européennes*

1973

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES
Parc Léopold, 1040 Bruxelles

La rédaction de cette partie de l'ouvrage est due plus spécialement à M. Daniel VIGNES pour le « Préambule » et les « Principes » et à M. Michel WELBROECK pour la « Libre circulation des marchandises ».

La documentation du présent volume a été arrêtée au 1^{er} juillet 1969. Il a été cependant tenu compte dans le « commentaire », là où cela apparaissait nécessaire, de l'incidence sur la matière de la fin de la période de transition survenue le 1^{er} janvier 1970.

2e tirage

D/1973/0171/13
© Editions de l'Université de Bruxelles, 1973
Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction, y compris les microfilms et les photocopies, réservés pour tous pays.

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage n'a point besoin de présentation.

À cause de la matière d'abord : il constitue, après douze années d'application, un commentaire du traité de Rome, de consultation aisée, établi suivant une méthode claire, dans un rigoureux esprit scientifique.

À cause de ses auteurs ensuite : il est l'œuvre de M. Jacques Mégret — qui a exercé pendant près de dix ans les importantes fonctions de directeur général du service juridique du Conseil des Communautés — et, sous sa direction, d'une équipe composée de membres du corps professoral et scientifique de l'Institut d'Études européennes de l'Université de Bruxelles, dont on connaît les travaux et donc la valeur.

Si M. Mégret, qui a pris l'initiative de l'ouvrage, a néanmoins exprimé le vœu qu'il fût précédé d'un propos de celui qui, vis-à-vis du corps professoral de l'Institut, vis-à-vis de son cadre de chercheurs et vis-à-vis de ses étudiants, assume des responsabilités parfois lourdes à porter, c'est, je pense, parce qu'il a voulu que cette grande œuvre fût, sans doute, vue et caractérisée de l'extérieur, mais qu'elle fût située à son niveau, dans le cadre des activités scientifiques de l'Institut.

Le commentaire du droit de la Communauté économique européenne, tel qu'il se présente en 1970, n'a pas d'équivalent dans la doctrine. Il n'est pas d'ouvrage qui fasse autant que celui-ci une part non seulement aux articles du Traité mais encore aux textes d'application qui, pour certaines matières, connaissent un développement considérable. Le travail se veut pratique dans sa conception, mais il ne néglige pas les considérations, voire les controverses, doctrinales. Les auteurs ont parfois porté des jugements sur l'œuvre accomplie en indiquant, dans un esprit positif, les points sur lesquels il leur semble que des améliorations pourraient être heureusement apportées. Ils ont tenté, et je crois réussi, dans un sain esprit scientifique, à éviter, à la fois, le piège de l'approbation systématique et celui de la critique théorique, éloignée du réel.

Le premier volume, dont les contributions sont dues à MM. Vignes et Waelbroeck, est consacré, après un exposé sur les principes du traité, aux règles qui sont la base de l'union douanière.

Le deuxième volume porte sur l'agriculture et est entièrement dû à M. Mégret.

L'importance des développements consacrés à de telles matières, au seuil de la période définitive, n'échappera pas au lecteur.

Le troisième volume est dû à MM. Doussset, Louis, Sarmet et Vignes et traite des grandes libertés que consacre le traité : personnes, services et capitaux, ainsi que de la politique commune des transports. Les volumes suivants se succéderont à raison d'un par an.

La formule adoptée et sur laquelle M. Mégret, maître de recherches à l'Institut, s'explique dans la préface, est nouvelle. Elle a imposé aux auteurs un exercice intellectuel ardu là où il s'agissait de distinguer ce qui revenait à l'analyse de ce qui relevait de la synthèse. Elle a aussi demandé un effort particulier de la part de l'éditeur et de l'imprimeur qui ont fait preuve de compréhension devant les desiderata d'un directeur soucieux d'une perfection toujours difficile à atteindre....

Que Madame Stocker, déléguée aux publications de l'Institut d'Études européennes, qui s'est trouvée, ici comme toujours, au confluent des exigences scientifiques et des contraintes techniques, soit remerciée pour la part importante qu'elle a prise dans la réalisation de cette œuvre remarquable.

Nous croyons pouvoir prévoir que l'ouvrage aura le succès qu'il mérite et formons des vœux pour sa poursuite et son achèvement.

W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH

PRÉFACE

Le 1^{er} janvier 1970 marquera sans doute la fin de la période de transition, caractérisée, aux termes du traité instituant la Communauté économique européenne, par « l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et (par) la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun ». Sans doute cette date ne coïncidera-t-elle pas en fait avec la suppression de tous les obstacles qui s'opposaient à la libre circulation des marchandises, des hommes, des capitaux, et avec la mise en place de toutes les règles permettant à ce nouvel espace économique unique de se maintenir et de vivre. Une part essentielle de cette œuvre aura été néanmoins réalisée. Au demeurant, le marché commun n'a pas été conçu comme un système dont le développement devait être achevé à l'issue de la période de transition, mais comme une opération complexe dont le traité constituait le point de départ et la base nécessaire. Douze années d'application du traité de Rome, dans l'euphorie des premiers succès, comme au creux de la vague, lorsque la réussite elle-même devient une menace pour l'avenir, douze années au cours desquelles se sont dégagés peu à peu les véritables problèmes de l'union européenne, c'est un laps de temps suffisant pour faire le point de ce qui s'est fait, pour dégager les lignes générales de la construction.

Le présent ouvrage contribuera, il faut l'espérer, à l'élaboration d'un tel bilan et permettra à tous ceux qui s'interrogent sur l'avenir de l'Europe de cerner les vraies questions. L'objectif essentiel, celui qui a déterminé le contenu et la présentation de l'ouvrage, est cependant autre. Il est de donner un instrument de travail commode. La Communauté économique européenne influence à l'heure actuelle tous les secteurs de l'activité professionnelle, qu'elle soit économique, administrative ou sociale. Chacun doit être en mesure dans le domaine qui est le sien de trouver sous une forme appropriée l'essentiel des informations capables de lui ouvrir l'accès de cette réalité souvent trop lointaine qu'est le droit communautaire et d'en tirer pour son travail les implications qu'elle comporte.

C'est là le but, limité mais concret de cet ouvrage : non pas une somme, ou une œuvre de réflexion abstraite, mais un ensemble d'éléments permettant de travailler efficacement. Et comme toute réflexion, de même que toute approche concrète de la Communauté économique européenne, commence par le traité, c'est autour du traité que l'ouvrage s'ordonne. Les commentaires, les textes, la jurisprudence, qui constituent la matière des pages qui suivent sont centrés sur le traité, considéré dans ses divisions organiques. C'est donc par chapitres du traité ou par groupes de chapitres que l'on trouvera non seulement l'« analyse » des dispositions, c'est-à-dire des articles du chapitre ou du groupe de chapitres relatifs à une matière

déterminée, mais aussi le « commentaire » d'ensemble de cette matière où l'étude des différents actes communautaires pris pour l'application de ces articles vient nourrir l'« analyse », comme on trouvera par référence à ce même chapitre ou groupe de chapitres, les « textes d'application » et la « jurisprudence » auxquels le lecteur aura intérêt à se reporter. Il ne pouvait être question de reproduire dans son intégralité la réglementation communautaire prise dans chaque secteur et pour chaque matière. On s'est donc efforcé d'une part de donner la liste aussi complète que possible de ces actes — pourvu qu'ils revêtent un intérêt permanent — de manière à faciliter les recherches, mais d'autre part on a dû se borner à ne reproduire que les plus importants ou les plus significatifs d'entre eux. Les réponses aux questions écrites qui parfois constituent un élément très intéressant à la fois sur le plan doctrinal et du point de vue du praticien complet, lorsque cela est nécessaire, cet ensemble. Pour la jurisprudence, dont la connaissance est décisive pour l'analyse d'un problème juridique, on trouvera naturellement et essentiellement celle de la Cour de Justice. On ne s'est cependant pas interdit, bien au contraire, là où cela était soit indispensable, soit utile, de reproduire des arrêts ou jugements de tribunaux nationaux. Le tout est enfin complété par une « bibliographie » qui orientera le lecteur intéressé à approfondir tel ou tel aspect de la matière.

Certes, la conception qui vient d'être exposée n'est pas à l'abri de toute critique. Il est parfois délicat de procéder à une exacte et parfaite répartition d'une matière entre l'« analyse » et le « commentaire » au sens qui vient d'être donné à ces deux termes. Mais, d'un point de vue général, nous croyons à la vertu de la technique adoptée, pour en avoir au cours de récentes années d'activité professionnelle en quelque sorte vérifié à l'avance l'utilité pratique.

La vie sociale et professionnelle moderne ne permet plus guère à un homme de consacrer le temps nécessaire à la mise sur pied d'une œuvre tant soit peu étendue. Au demeurant, notre monde a découvert les mérites du travail d'équipe. Le présent ouvrage est le fruit de ces deux impératifs, au surplus complémentaires. Sa rédaction est donc l'œuvre d'un groupe homogène de praticiens et d'universitaires, auxquels se sont adjointes, lorsque cela est apparu nécessaire, quelques personnalités particulièrement compétentes pour traiter de problèmes très spécialisés.

Pour terminer, il me reste à exprimer ma reconnaissance à l'Institut d'Études européennes de l'Université Libre de Bruxelles, et tout spécialement à son Président, M. Ganshof van der Meersch, sans le soutien actif duquel ce travail n'aurait pu être entrepris et mené à bien.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Act. jur.	L'Actualité juridique
AFDI	Annuaire français de droit international
AWD	Aussenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
Cah. dr. eur.	Cahiers de droit européen
CML Rev.	Common Market Law Review
EuR	Europarecht
ISEA	Institut de Science économique appliquée (Paris)
JT	Journal des tribunaux
JWTL	Journal of World Trade Law
JZ	Juristenzeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RDPSP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Recueil	Recueil de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes
RdL	Recht der Landwirtschaft
Rev. fr. sc. pol.	Revue française de science politique
Rev. trim. dr. eur.	Revue trimestrielle de droit européen
Riv. dir. eur.	Rivista di diritto europeo
RMC	Revue du Marché commun
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SEDEIS	Société d'études et de documentation économiques, industrielles et sociales (Paris)
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Préambule

Sa Majesté le Roi des Belges, le Président de la République Fédérale d'Allemagne, le Président de la République Française, le Président de la République Italienne, Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg, Sa Majesté la Reine des Pays-Bas,

Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens,

Décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe,

Assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples,

Reconnaissant que l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence,

Soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées,

Désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux,

Entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies,

Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort,

Ont décidé de créer une Communauté Économique Européenne et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires :

Sa Majesté le Roi des Belges

M. Paul-Henri Spaak, Ministre des Affaires étrangères;
Baron J. Ch. Snoy et d'Oppuers, Secrétaire général du Ministère des Affaires économiques, Président de la délégation belge auprès de la Conférence intergouvernementale;

Le Président de la République Fédérale d'Allemagne

M. le Docteur Konrad Adenauer, Chancelier fédéral;
M. le Professeur Docteur Walter Hallstein, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères;

Le Président de la République Française

M. Christian Pineau, Ministre des Affaires étrangères;
M. Maurice Faure, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères;

Le Président de la République Italienne

M. Antonio Segni, Président du Conseil des Ministres ;

M. le Professeur Gaetano Martino, Ministre des Affaires étrangères ;

Son Altesse Royale la Grande-Duchesse de Luxembourg

M. Joseph Bech, Président du Gouvernement, Ministre des Affaires étrangères ;

M. Lambert Schaus, Ambassadeur, Président de la délégation luxembourgeoise auprès de la Conférence intergouvernementale ;

Sa Majesté la Reine des Pays-Bas

M. Joseph Luns, Ministre des Affaires étrangères ;

M. J. Linthorst Homan, Président de la délégation néerlandaise auprès de la Conférence intergouvernementale.

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent.

analyse

1. Le préambule d'un traité a, selon le Professeur G. Scelle (*Précis de droit des gens*, II, p. 464) une importance considérable en ce qu'il contient « les mentions relatives aux motifs déterminants et aux buts qui ont inspiré les législateurs internationaux. Des dispositions de cet ordre sont précieuses, non seulement pour l'interprétation du traité, mais pour l'appréciation de la validité de l'acte-règle. Il en est ainsi spécialement de la notion de but dont tout l'intérêt apparaît lorsqu'il s'agit de faire jouer la *clausula rebus sic stantibus*. Il n'est pas rare, d'ailleurs, que le préambule contienne de véritables dispositions d'ordre législatif ou réglementaire encadrant et complétant les stipulations du corps du traité ».

Il semble que ce jugement soit applicable aux huit phrases liminaires du traité de Rome qui lui servent de préambule sur le double registre des idéaux politiques et des principes économiques et sociaux de base. Toutefois s'agissant d'un préambule — et quand bien même, toujours selon le Professeur Scelle, « de tels préambules doivent être considérés même lorsque cela n'est point expressément stipulé, comme faisant partie intégrante au traité lui-même » (*op. cit.*, p. 464), elles n'ont pas la même fonction dispositives que les articles mêmes du traité.

§ 1

2. Le préambule comporte dans trois de ses éléments l'énoncé de *principes de nature politique* qui ont été à la base de l'action des signataires du traité.

L'idée de l'unification européenne est contenue dès la première

phrase (« Déterminés à établir... ») : la Communauté économique *analyse* européenne poursuit le mouvement d'unification européenne entrepris avec la signature le 5 mai 1949 du Statut du Conseil de l'Europe, et plus encore quant aux Six, par la signature du traité de Paris le 18 avril 1951, instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, celle le 27 mai 1952 du traité instituant la Communauté européenne de Défense et la rédaction en 1953 d'un avant-projet de traité portant Statut d'une Communauté (politique) européenne (ces deux derniers traités n'étant au demeurant jamais entrés en vigueur).

Cet idéal d'unification doit se réaliser dans un certain contexte politique que rappelle la dernière phrase du préambule (« Résolus à affermir... »). On ne doit pas oublier le lien entre cette unification et le climat de guerre froide régnant dans les années ayant suivi la guerre de Corée; de là l'idée que toute l'action économique commune, l'« ensemble des ressources » ainsi constitué, doit tendre à la sauvegarde de la paix et de la liberté. Par ailleurs, on relèvera, rappel de l'invitation faite en son temps au Royaume-Uni de participer à la négociation mais signe aussi des amitiés solides que celui-ci compte parmi les Six, que le traité appelle les autres peuples de l'Europe qui partagent l'idéal des signataires à se joindre à eux.

On remarquera par ailleurs que le traité instituant la CEE ne fait pas appel comme ces deux derniers textes à la notion d'intégration ni à celle d'institutions supranationales. Il est de fait qu'avec le traité instituant la CEE l'unification européenne prend un cours nouveau : elle tend à procéder indirectement de l'économique au politique et non plus directement par la mise en place d'institutions politiques ou quasi politiques.

Cependant il était clairement dans les intentions des gouvernements des six États membres lorsqu'ils décidèrent à Messine de la négociation des actes internationaux qui allaient devenir les traités de Rome, de dépasser le moment venu le cadre économique et technique et de reprendre à partir de ces bases l'œuvre d'unification politique.

Bien que le contexte politique général se soit profondément et rapidement modifié, la nécessité intrinsèque contenue dans le traité instituant la CEE d'intégrer dans le système communautaire des compétences étatiques toujours plus nombreuses a pleinement joué. Très tôt il est apparu que la Communauté économique européenne ne pouvait se développer vigoureusement que dans le cadre d'une « fuite en avant » c'est-à-dire d'une mise en commun toujours plus active des ressources des six États et de l'élaboration d'une politique d'ensemble commune ou à tout le moins étroitement coordonnée. Indépendamment de cela, les vues des gouvernements dans le domaine de la politique générale, même si elles n'étaient pas entièrement convergentes, allaient également dans le sens d'un renforcement de la coopération.

analyse Sur ces bases — non dépourvues de motivation et d'arrière-pensées contradictoires — s'organisèrent périodiquement des réunions des ministres des Affaires étrangères puis des chefs d'État et de gouvernement. Dès le mois de février 1961, des négociations s'engagèrent en vue de la conclusion d'un traité d'union politique. Les phases essentielles furent marquées par le dépôt d'un projet français, dit plan Fouchet, puis par le remaniement par la délégation française elle-même de ce projet et par le rejet partiel de ce texte par les cinq partenaires de la France et leur dépôt d'un contre-projet. Finalement les divergences de conception quant aux objectifs, aux méthodes et au fonctionnement de l'union entraînèrent le 17 avril 1963 l'échec des négociations.

La place de la Grande-Bretagne dans la construction européenne n'y avait pas été non plus étrangère. En effet celle-ci, traditionnellement hostile à s'engager sur le continent, comme en témoigne son refus de participer aux négociations des traités de Rome lorsque celles-ci entrèrent dans leur phase décisive, s'interrogeait de plus en plus sur la nécessité de mettre fin à son isolement insulaire. Finalement le 9 août 1961, le Royaume-Uni demandait à adhérer aux Communautés. L'hostilité latente de la France à cette participation, clairement manifestée le 13 janvier 1963 et lors du renouvellement de la demande d'adhésion britannique, devait être une cause de tension permanente au sein des Six. Depuis lors, ce désaccord fondamental entre la France et ses partenaires, ainsi que l'accentuation des divergences de politique générale, ont encore détendu les liens politiques entre les Six et mis pratiquement fin jusqu'à 1969 aux réunions des chefs d'État et de gouvernement. Il est inutile de dire que cette situation n'a pas été sans influencer profondément le développement de la Communauté et altérer très sensiblement son dynamisme.

3. La septième phrase du préambule (« Entendent confirmer... ») exprime la solidarité de l'Europe avec l'Afrique : Celle-ci — qui il est vrai n'était alors pas en marche vers l'indépendance — n'avait en 1951 aucunement été associée à la CECA, dont en outre les produits la concernaient peu. En 1955, elle marqua son désir, notamment sous l'influence du président Senghor, alors député et membre du gouvernement français, de participer à la Communauté politique. La même influence devait aboutir à la proclamation de cette solidarité destinée à assurer le développement de la prospérité des pays d'outre-mer et à sa mise en œuvre dans la IV^e partie du traité. On remarquera, signe avant-coureur de l'indépendance des territoires africains, laquelle pour la plupart de ceux qui ont des liens avec les États membres et notamment la France, se réalisera vers 1960, que cette solidarité doit se réaliser dans le respect de la Charte des Nations Unies.

§ 2

analyse

4. Tous les autres éléments composant le préambule sont énonciateurs des *principes économiques et sociaux* de base de la Communauté économique européenne. Les thèmes qu'ils rappellent et qui visent les buts et les moyens de l'action à entreprendre annoncent tous les mécanismes fondamentaux et toutes les politiques que développera par la suite le traité.

Le but fondamental de l'action commune se trouve énoncé dès la seconde phrase du préambule (« Décidés à assurer... ») : c'est le « progrès économique et social » des États membres. Cette idée de progrès social se trouve encore mise en avant comme « but essentiel » de l'action commune dans la troisième phrase du préambule (« Assignant pour but essentiel... ») : les efforts des signataires doivent tendre à « l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples ».

L'action commune porte sur l'élimination des barrières qui divisent l'Europe. Cette idée qui est à la base de la constitution de la Communauté économique européenne est exposée comme le moyen de réalisation de l'objectif de progrès économique et social que se sont assigné les auteurs du traité. Il est exprimé à la seconde phrase du préambule en même temps que les finalités du traité.

Les quatrième et cinquième phrases du préambule mettent l'accent sur des actions qui doivent être entreprises parallèlement au démantèlement des barrières qui divisent l'Europe si l'on veut que cette opération ne provoque pas de distorsions préjudiciables à l'amélioration « constante » des conditions de vie et d'emploi : action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ; renforcement de l'unité des économies et leur développement par la réduction de l'écart entre les différentes régions et du retard des moins favorisées.

Cependant la Communauté ne doit pas se réaliser dans l'autarcie : la sixième phrase du préambule (« Désireux de contribuer... ») évoque sur le plan économique, comme une autre phrase le faisait sur le plan politique, l'idée que l'effort européen ne doit pas tendre à un nouveau cloisonnement, mais doit se faire dans le sens de relations commerciales extérieures libres qui est celui vers lequel tendent d'autres organisations internationales telles le GATT et auquel, rappelons-le, est fermement attachée la politique commerciale de plusieurs États membres.

§ 3

5. Le caractère de généralité des dispositions du préambule — caractère qui se retrouve d'ailleurs dans certains articles liminaires du traité, par exemple les articles 2 et 3 — amène à poser la question de

analyse leur force obligatoire. Toutefois au-delà de cette première question, le caractère de dispositions de principe du préambule conduit d'une manière plus générale à exposer son rôle dans la vie du traité et plus généralement de la Communauté. Ce rôle ne constitue d'ailleurs pas un domaine réservé propre au préambule, le même problème existe également pour certains articles liminaires du traité.

6. L'autorité juridique du préambule pose un problème classique, encore que son étude ait relativement peu tenté les auteurs : disons qu'alors que certains d'entre eux ne voient dans les préambules que des dispositions vagues et sans grande portée, d'autres en revanche les considèrent comme des dispositions générales de principe, révélatrices des buts des négociateurs du traité et donc ayant une valeur juridique propre.

Selon Kiss (*Répertoire français de Droit international public*, 1, p. 69) « le préambule constitue une déclaration très générale de principes et ne comporte pas des obligations aussi précises que les articles mêmes du traité... Il peut apporter (au traité) des précisions et en éclairer le contenu ». Puis cet auteur cite plusieurs déclarations faites au cours de négociations internationales. Une première qui opine dans le sens d'une obligation peu précise émane du Professeur Larnaude (*op. cit.*, p. 69, § 131), selon lequel le préambule d'un traité ne contient que des « déclarations très générales de principes qui ne comportent pas des obligations aussi précises que les articles mêmes du traité ». Dans le même sens certains négociateurs, comme le Président Cassin (*op. cit.*, § 132), ont estimé pouvoir accepter que certaines suggestions figurent dans le préambule d'un traité mais n'ont pas voulu en faire un « article de caractère juridique » ce qui eût eu pour effet de leur « donner une valeur juridique obligatoire ». À l'inverse, d'autres négociateurs, l'Ambassadeur Barrère (*op. cit.*, § 133), ont indiqué que dès lors qu'un « principe est proclamé explicitement dans le préambule, lequel fait partie intégrante du traité... il y aurait pléonasme à le mentionner de nouveau dans un article ».

Pour d'autres auteurs — outre G. Scelle dont l'opinion a été indiquée précédemment — donner au préambule d'un traité une force juridique inférieure au corps de celui-ci « n'est pas soutenable. Le préambule est obligatoire comme le traité tout entier. Il fait corps avec le traité; la signature apposée au bas du traité est valable pour le préambule comme pour tout l'acte diplomatique » (Cavaré, *Le Droit international public positif*, 2^e éd., II, p. 109 qui cite dans le même sens la solution implicite résultant de divers arrêts de la CPJI et de la CIJ). De son côté le Professeur Rousseau (*Principes*, § 89) cite également en faveur de cette thèse quelques exemples tirés de la doctrine, de la pratique et de la jurisprudence nationale. On doit toutefois

relever l'absence de solution parfaitement explicite, spécialement dans *analyse* la jurisprudence internationale, sur cette question.

En ce qui concerne le préambule du traité de Rome, trois raisons, outre celles de caractère général exposées plus haut, nous incitent à nous ranger au nombre de ceux qui donnent une large autorité juridique aux préambules : la première est que les préambules de « chartes constitutives » semblent encore plus que ceux de traités bilatéraux constituer l'élément déterminant de l'intention des parties fondatrices ; or le traité de Rome est manifestement une « charte constitutive ». Par ailleurs, il est de règle générale en droit international public d'accorder pour l'interprétation d'un traité une large place aux buts qu'ont poursuivis ses signataires (P. Guggenheim, *Traité*, 2^e éd., I., pp. 253-254) et à ce titre le préambule du traité instituant la CEE est bien énonciateur des buts et idéaux des négociateurs. Une dernière idée serait que si les auteurs qui contestent la force obligatoire d'un préambule (voy. par exemple ci-dessus la citation du Président Cassin) semblent le faire spécialement au nom de la souveraineté de l'État qui ne saurait être limitée que par « un article de caractère juridique » cet argument n'est pleinement valable que dans un traité international classique, liant entre eux des États mais non opposable directement aux ressortissants de ceux-ci ; il est de moindre portée — et ici nous retrouvons le caractère de charte constitutive du traité de Rome — à l'égard d'un traité créateur d'un système économique applicable directement aux individus.

Au demeurant il est bien évident que la force juridique des dispositions du préambule est nécessairement liée à leur contenu concret et notamment à la précision de leur libellé.

7. Quoiqu'il en soit la valeur d'un préambule de traité ne se pose pas uniquement sous la forme de la question du caractère obligatoire ou non de ses dispositions mais d'une manière plus générale sous celle de son rôle dans l'application et l'interprétation dudit traité. Sur ce point, le préambule du traité de Rome est complété par d'autres dispositions du traité et notamment par ses articles énonçant les principes de la Communauté, spécialement des articles 2 et 3. Aussi notre raisonnement intéressera-t-il celui-là et ceux-ci.

Le préambule comme ces articles peuvent d'abord servir à l'interprétation et à l'application juridictionnelle du traité, le juge vérifiant d'une disposition à lui déférée, si elle est conforme sinon à un article précis, du moins au préambule et aux articles généraux du traité. Cette fonction interprétative appartient également aux autorités compétentes de la Communauté, Conseil et Commission, qui peuvent trouver dans le préambule et les articles liminaires du traité une raison d'agir dans un cas donné. Il en est notamment ainsi pour la mise en œuvre de l'arti-