

Trajectoires individuelles des premiers membres de la Cour de Justice (1952–1972)

Nicola Catalano (1910–1984)

Italien. Juge de 1958 à 1961

Nicola Catalano, fils de Giuseppe Catalano et d'Elisabetta Accolti Gil, naît le 17 février 1910 à Castellaneta en Italie. À la fin des années 1920, il entame des études de droit à l'université de Rome. Docteur en 1932, il s'inscrit au barreau de la capitale italienne et exerce comme avocat jusqu'en 1939, lorsqu'il décide de se présenter au concours d'entrée de la prestigieuse *avvocatura dello stato*, l'institution italienne chargée de la défense et de la représentation de l'Etat et des administrations publiques dans le cadre de conflits juridiques. Admis, il y commence à vingt-neuf ans une carrière qui durera jusqu'en 1951. Il obtient en 1939 également un poste d'assistant à l'université de Rome. Il conservera celui-ci aussi jusqu'au début des années 1950.

Peu de temps après cette importante évolution professionnelle intervient la Seconde Guerre mondiale. Nicola Catalano passe les années de conflit à Rome, où il épouse le 23 avril 1941 Maria Teresa Nomicò, avec laquelle il aura deux enfants. Après la libération de Rome par les Alliés le 4 juin 1944, il se pose en Italie l'épineuse question de l'épuration. Le gouvernement ne veut pas laisser traîner le problème, d'autant plus que les puissances alliées l'incitent à sanctionner rapidement. Le 27 juillet 1944 est donc promu le décret *Sanzioni contro il fascismo*, qui prévoit la création d'un haut-commissariat pour les sanctions contre le fascisme, à la tête duquel est nommé le comte Carlo Sforza. Outre l'épuration de l'administration publique, le décret prévoit celle de certains secteurs professionnels, dont notamment le corps des journalistes. Une commission est instituée auprès du haut-commissariat pour désigner les journalistes ayant trop relayé la propagande fasciste et pour décider de leur radiation temporaire ou définitive de la profession. Des rédactions entières de journaux jugés compromis sont mises sous contrôle du gouvernement. C'est le cas des quotidiens *Il Messaggero*, *La Tribuna*, *Il Corriere dello Sport* et *Il Giornale d'Italia*.¹ Nicola Catalano est

1 BRAVI Alessandra, « L'epurazione dei giornalisti », *Nuova storia contemporanea*, vol. 8, n° 4, 2004, pp. 53–76.

recruté pour superviser, en tant que commissaire du gouvernement, la rédaction de ce dernier. Il doit communiquer des renseignements obtenus au sujet de journalistes à la Haute Commission pour les sanctions contre le fascisme.² Le jeune juriste exerce cette fonction pendant deux ans. Le 22 juin 1946 est promulgué un décret prévoyant l'amnistie générale pour les délits politiques. Il marque le début de la fin du processus d'épuration. Nicola Catalano se consacre de nouveau entièrement à ses occupations à l'*avvocatura dello stato*. En 1946, il devient également conseiller juridique du *poligrafico dello stato*, l'imprimerie nationale italienne dont le siège est à Rome.

Habitué à prendre la défense de l'Etat devant des juridictions italiennes grâce à son activité comme avocat d'Etat, Nicola Catalano est en 1948 appelé à faire de même sur le plan international. Le traité de paix que son pays a signé le 10 février 1947 avec les puissances alliées prévoit la création de « commissions de conciliation » pour juger des différends pouvant naître dans le cadre de la restitution de biens à laquelle l'Italie doit procéder. Il s'agit de biens qu'elle a enlevés pendant les années de guerre sur les territoires des puissances alliées et des nations qui se sont associées à elles (article 75 du traité de paix avec l'Italie), ou encore de biens de ces nations, de leurs ressortissants ou sociétés, qu'elle a confisqués sur le territoire italien (article 78 du traité). Selon l'article 83 du traité, les conflits autour de l'identification et de la restitution de ces biens doivent être tranchés par des commissions composées d'un représentant de l'Etat qui réclame la restitution et d'un représentant du gouvernement italien. Entre 1948 et 1950, Nicola Catalano plaide à de multiples reprises devant celles-ci en faveur de l'Etat italien.

À la fin de l'année 1950, l'Italie cherche un juriste pour une autre fonction internationale. Le conseiller juridique de la zone internationale de Tanger, un fonctionnaire espagnol, doit quitter son poste pour des raisons de santé. Le gouvernement italien, qui cherche à renforcer son influence à Tanger, tient particulièrement à remporter la bataille diplomatique pour la désignation de son successeur.³ Il envisage les candidatures de trois hauts magistrats : celle de Bonaventura D'all Asta, celle de Rino Rossi (futur juge à la Cour de Justice) et celle de Giovanni Colli (également envisagé pour un poste à la Cour de Justice en 1952). Les deux derniers retirent toutefois rapidement leur candidature pour des raisons financières. Ils veulent en effet cumuler leur salaire de magistrat avec l'indemnisation que leur propose l'administration de la zone internationale de Tanger. La loi italienne, qui prévoit un détachement de la magistrature en cas de mission spéciale à l'étranger, ne permet cependant pas de leur donner satisfac-

2 *Ibid.*

3 TAMBURINI Francesco, *L'internazionalizzazione di Tangeri nella politica estera italiana, 1919-1956*, Gênes, ECIG, 2007, pp. 263-264.

tion. Le magistrat Bonaventura D'all Asta étant déjà relativement âgé, les chances italiennes pour remporter le poste sont mal en point. Le gouvernement décide alors de faire rémunérer le futur conseiller juridique de la zone internationale non pas par le Ministère de la Justice, mais par le Ministère des Affaires étrangères. Cette décision permet de convaincre Rino Rossi de réitérer sa candidature et de trouver un troisième, un nouveau candidat, Nicola Catalano. C'est lui qui est considéré comme le plus qualifié pour le poste. Il est nommé le 24 octobre 1950 et entre officiellement en fonction à Tanger le 1^{er} janvier 1951.⁴

Deux ans plus tard, la carrière de Nicola Catalano prend une direction entièrement différente. Il rejoint alors le service juridique de la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg. Son activité au sein de celui-ci l'amène à plaider à de multiples reprises en faveur de la Haute Autorité devant la Cour de Justice de la CECA,⁵ dont notamment dans des affaires qui opposent l'exécutif de la Communauté à des entreprises de son pays natal ou au gouvernement italien.⁶

En 1956, Nicola Catalano quitte le service juridique de la Haute Autorité et réintègre l'*avvocatura dello stato*. Quelques mois plus tard, il est désigné expert juridique de la délégation italienne à la Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom à Val Duchesse. Si la délégation italienne est sur le papier importante, ce sont surtout quatre hommes qui accomplissent la grande majorité du travail de négociation : Roberto Ducci, Achille Albonetti, Franco Bobba (secrétaire de la délégation) et Nicola Catalano.⁷ Trois groupes de travail sont institués : le groupe du Marché commun, le groupe Euratom et le groupe de rédaction des traités, qui est présidé par Roberto Ducci.⁸ C'est dans ce dernier qu'intervient également Nicola Catalano. Il y retrouve son ancien

4 *Ibid.*, pp. 263–264.

5 Les affaires suivantes ont pu être identifiées : 5/55 Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (ASSIDER) contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ; 8/54 Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg contre H. A. de la CECA ; 7/54 Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises contre H. A. de la C.E.C.A ; 4/54 Industrie Siderurgiche Associate (ISA) contre H. A. de la CECA ; 3/54 Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (ASSIDER) contre H. A. de la CECA ; 2/54 République italienne contre H. A. de la CECA.

6 Sur le fait que Nicola Catalano, comme d'autres juges de la Cour de Justice, plaide au cours de sa carrière à tour de rôle pour et contre son gouvernement, voir VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit*, *op. cit.*, pp. 167–173.

7 BOBBA Franco, « L'Italia ei trattati di Roma », *Affari Esteri*, n° 75, 1987, pp. 333–334.

8 Voir notamment le témoignage de Franco Bobba in DUCCI Roberto, MELCHIONNI Maria Grazia, *La genèse des traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 2007.

collègue de travail du service juridique de la Haute Autorité Michel Gaudet, avec lequel il se penche, entre autres, sur les questions institutionnelles des futurs traités.

Le représentant luxembourgeois dans le groupe et futur juge à la Cour de Justice Pierre Pescatore garde un souvenir particulièrement positif du travail de Nicola Catalano dans le comité de rédaction. Selon son témoignage, Catalano aurait « avec toute son inventivité latine [et] les extraordinaires ressources de son esprit italien, [...] été] un animateur constant de la négociation ».⁹ Notamment son amitié avec Michel Gaudet aurait profité au groupe : « ils se connaissaient, donc étaient déjà sur la même longueur d'onde [...] je vois toujours au centre Gaudet et Catalano qui coopèrent, qui imaginent des formules, qui mettent en forme les choses difficiles, et au fond, ce sont eux qui ont été les grands inspirateurs de cette négociation.»¹⁰

Les négociations terminées, Nicola Catalano retourne à l'*avvocatura dello stato* à Rome. Son intérêt pour l'intégration européenne reste vif : au début du mois de juin 1957, il participe au congrès international d'études sur la CECA, auquel il propose une communication sur « les sources du droit de la CECA ».¹¹ La même année, il publie *La Comunità Economica Europea e l'Euratom*, un ouvrage dans lequel il analyse les deux nouveaux traités européens.¹² Dès le début de l'année 1958, le gouvernement italien envisage d'ailleurs la candidature de Nicola Catalano pour une position à la Cour de Justice des Communautés européennes.¹³ Au départ censé occuper le poste d'avocat général revendiqué par l'Italie, il est finalement nommé juge. Il arrive à Luxembourg en même temps que son compatriote et concurrent de 1951 pour la fonction de conseiller juridique à Tanger, Rino Rossi. Nommé en principe pour six ans, il fait le 7 octobre 1958 partie des trois juges tirés au sort dans le cadre du processus d'échelonnage des renouvellements des mandats des juges.¹⁴ Son inamovibilité n'est donc garantie que jusqu'en 1961.

9 Témoignage de Pierre Pescatore in DUCCI Roberto, MELCHIONNI Maria Grazia, *La genèse des traités de Rome*, op. cit., pp. 78 et 81.

10 *Ibid.*, p. 80.

11 Voir au sujet de cette conférence BAILLEUX Julie, « Comment l'Europe vint au droit. Le premier congrès international d'études de la CECA (Milan-Stresa 1957) », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 2, 2010, pp. 295–318.

12 CATALANO Nicola, *La Comunità Economica Europea e l'Euratom*, Milan, Giuffrè, 1957.

13 Une note allemande indique qu'il aurait même été envisagé pour la présidence de la Cour, avant qu'il ne soit décidé d'attribuer celle-ci à un Néerlandais. Voir PAAA, B20-200, Bd. 307, Botschaft der Bundesrepublik in Luxemburg, 19 février 1958.

14 AHUE, CM2/1958, 546, Projet de procès-verbal de la conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, tenue à Bruxelles, le 7 octobre 1958.

Entre 1958 et 1961, Nicola Catalano exerce à six reprises la fonction de juge rapporteur. Les quatre premières affaires dont il s'occupe sont constituées de recours introduits à la Cour de Justice par des entreprises française, italienne, belge et allemande. Toutes cherchent à obtenir l'annulation de décisions de la Haute Autorité. Toutes voient leur recours jugé non fondé ou irrecevable.¹⁵

La cinquième affaire dont Nicola Catalano est en charge est quelque peu particulière, puisqu'il figure dans celle-ci comme juge rapporteur *et* président de la Cour. Le véritable président de l'institution, Andreas Donner, ne peut en effet participer au délibéré parce qu'il est directement concerné par l'affaire, qui oppose un fonctionnaire de la juridiction, le ronéotypiste Gabriel Simon, à la Cour elle-même. G. Simon réclame l'annulation d'une décision du président qui le priverait à tort d'une « indemnité de séparation » à laquelle il aurait droit selon l'article 47 du statut du personnel de la Communauté, son lieu de vie étant situé à plus de vingt-cinq kilomètres (26 km) de son lieu de travail. Les juges lui donnent raison.¹⁶

La sixième affaire dans laquelle Nicola Catalano fonctionne comme juge rapporteur est introduite à la Cour par un agent du secrétariat des Conseils des Communautés, qui vise l'obtention d'une indemnisation en raison de sa non-titularisation à son poste après un an de détachement de l'administration néerlandaise. Son recours est rejeté.¹⁷

En octobre 1961, lorsque son mandat expire, Nicola Catalano est officiellement reconduit pour une durée de six ans dans sa fonction de juge. En réalité, le gouvernement italien souhaite cependant le remplacer par un autre candidat.¹⁸ Il est donc convenu qu'il démissionnerait peu de temps après sa renomination. Le 30 novembre 1962, Catalano communique au président Andreas Donner qu'il renonce à son poste « pour des raisons personnelles et de famille ».¹⁹ L'Italie

Les juges Delvaux et Hammes, ainsi que l'avocat général Karl Roemer, sont également tirés au sort.

15 Arrêt du 12 février 1960, Société métallurgique de Knutange contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Affaires jointes 15/59 et 29/59, EU:C:1960:4.

16 Arrêt du 1^{er} juin 1961, Gabriel Simon contre Cour de Justice des Communautés européennes, Affaire 15/60, EU:C:1961:11.

17 Arrêt du 14 décembre 1961, Wilhelmus Severinus Antonie Nannes Gorter contre Conseils de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, Affaire 12/61, EU:C:1961:29.

18 Le départ de Nicola Catalano de la Cour de Justice n'est volontaire qu'en apparence. Pour de plus amples informations, voir p. 113.

19 AHUE, CM2/1962, 1183, Lettre de démission du juge Nicola Catalano au Président de la Cour de Justice André Donner, 30 novembre 1961.

propose pour remplacer le juge démissionnaire la candidature d'Alberto Trabucchi, un éminent professeur de droit privé.²⁰

Après son départ de la juridiction européenne, Nicola Catalano s'installe comme avocat à Rome et se spécialise en affaires européennes, ce qui l'amène de nouveau à plaider devant la Cour de Justice à Luxembourg.²¹ Il est également un membre actif du conseil italien du Mouvement européen et du courant fédéraliste du parti libéral italien. Enfin, il continue de publier de très nombreux commentaires d'arrêts de la Cour ainsi que des articles et ouvrages sur le droit communautaire.²² Il décède à Rome le 5 août 1984.

20 Nommé officiellement le 6 février 1962. AHUE, CM2/1962, 103, Projet de procès-verbal de la Conférence des Représentants des gouvernements des Etats membres, tenue à Bruxelles, le mardi 6 février 1962.

21 VAUCHEZ Antoine, *L'union par le droit*, *op. cit.*, p. 170.

22 À titre d'exemple : CATALANO Nicola, « Le regole di concorrenza nel trattato della CEE », *Rivista delle società*, vol. 10, n° 1, 1965, pp. 210–248 ; *id.*, « Lo stile delle sentenze della corte di giustizia delle comunità europee », *Il foro italiano*, vol. 94, n° 10, 1969, pp. 142–146 ; *id.*, « Rapporto fra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali », in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco. Per il quarantesimo anno d'insegnamento*, Milan, Giuffrè, 1977, pp. 75–122 ; *id.*, « Corte costituzionale e corte di giustizia delle comunità europee », *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, vol. 52, 1979, pp. 197–216 ; *id.*, « Corte costituzionale e ordinamento comunitario », *L'Italia e l'Europa*, vol. 6, n° 13, 1979, pp. 114–141 ; *id.*, « Natura e portata del giudizio di invalidità ex art. 177 CEE », *Rivista di diritto europeo*, vol. 20, n° 3, 1980, pp. 254–264 ; *id.*, SCARPA Riccardo, *Principi di diritto comunitario*, Milan, Giuffrè, 1984.

Louis Delvaux (1895–1976)

Belge. Juge de 1952 à 1967

Louis Delvaux naît le 21 octobre 1895 à Orp-le-Grand, dans la région de Nivelles en Belgique.¹ En 1919, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Louvain. Il est membre de la Jeunesse Sociale Catholique et s'implique dans les guildes agricoles du *Boerenbond*, une puissante organisation à base chrétienne qui milite pour la défense des intérêts des agriculteurs, le développement général et professionnel des cultivateurs et le relèvement intellectuel de la classe agricole.²

Regroupant sous son égide plus de mille guildes agricoles, le *Boerenbond* constitue au lendemain de la Première Guerre mondiale un véritable pilier du Parti catholique belge. Son influence est telle qu'en 1921, lorsque le parti s'engage dans une profonde réforme, le fondateur et dirigeant du *Boerenbond*, Joris Helleputte, est nommé président du nouveau parti, qui se dénomme désormais Union catholique belge. Il se compose de quatre ordres qui représentent les grands intérêts sociaux et catholiques : la Ligue démocratique chrétienne de Belgique, le *Boerenbond*, la Fédération des Classes Moyennes et la Fédération des Associations et Cercles catholiques.³ Louis Delvaux, qui a grâce à son engagement dans les guildes agricoles réussi à gagner la confiance de Joris Helleputte, est malgré son statut d'étudiant nommé secrétaire du nouveau parti. Il est en outre désigné délégué de l'organisation agricole dans le comité directeur du parti, dans lequel chacun des quatre ordres susmentionnés nomme six représentants.⁴ À vingt-six ans, il fait ainsi ses premiers pas dans la vie politique belge.

En 1922, Louis Delvaux devient docteur en droit. Il s'inscrit ensuite au barreau de Louvain. La majorité de son temps est cependant dédié à ses fonctions au parti catholique et à son engagement pour le *Boerenbond*, pour

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Louis Delvaux s'appuie sur une notice biographique trouvée dans les archives allemandes : PAAA, B20-200, Bd. 420. D'une précieuse aide ont également été les informations biographiques proposées par les rédacteurs de l'inventaire des papiers personnels de Louis Delvaux GERARD E., VERHOOGEN J., *Inventaris van de papieren Louis Delvaux (1895–1976) met inbegrip van het archief van het Katholiek Verbond van België, 1921–1936*, Louvain, 1981.

2 Archives du monde catholique (ARCA), Archief Louis Delvaux, 1.6.3.1, Le Boerenbond belge, Rapport annuel 1923. Pour une étude historique détaillée du Boerenbond, voir VAN MOLLE Leen, *Chacun pour tous. Le Boerenbond Belge. 1890–1990*, Louvain, Economat, 1990.

3 DEMOULIN Robert, *Cent cahiers. Honderd Bijdragen*, Louvain, Nauwelaerts, 1987, pp. 26–27.

4 ARCA, Archief Louis Delvaux, 1.9.1, Lettre de la Direction du Boerenbond belge à Louis Delvaux, 24 août 1921.

lequel il travaille désormais comme jurisconsulte. Il joue également une part active dans la création de la Fédération des Guildes Agricoles de la région de Nivelles, qui voit le jour au printemps 1924. Affiliée au *Boerenbond*, celle-ci regroupe une grande partie des cultivateurs chrétiens de l'arrondissement de Nivelles et veille sur la défense de leurs intérêts collectifs régionaux.⁵ Delvaux amène aux organisations agricoles non seulement ses compétences en droit, il porte également un grand intérêt aux questions économiques auxquelles les agriculteurs font face. À partir de 1925, il est membre de la chambre d'agriculture du Brabant et tient de nombreuses conférences sur les difficultés économiques du secteur agricole.⁶

Au milieu des années 1920, Louis Delvaux s'installe comme avocat à Jodoigne. Sa double fonction de secrétaire de l'Union catholique et de délégué du *Boerenbond* au sein du comité directeur du parti ne prend pourtant pas fin. Au printemps 1929, l'Union catholique le sollicite comme candidat aux élections législatives. Il participe alors à l'intense campagne électorale à travers une cinquantaine de conférences organisées dans les communes de l'arrondissement de Nivelles.⁷ Proposé aux électeurs en troisième position sur la liste catholique, il accède au statut de député suppléant.⁸

Dans les années 1930, la vie politique belge est mouvementée. En raison des difficultés économiques engendrées par la crise de 1929, les gouvernements se succèdent. Pour faire face au climat morose, le parti catholique ressent en 1933 le besoin d'entamer un certain nombre de changements dans son fonctionnement et charge une « commission spéciale pour la réorganisation de l'Union » de revoir ses statuts. Louis Delvaux participe activement aux travaux de celle-ci et suggère que la fonction de secrétaire du parti, qu'il assure depuis 1921, soit exercée par deux personnes, l'une wallonne, l'autre flamande.⁹ Peu de temps après, il partage ainsi ses tâches avec August de Schryver, qui sera deux ans plus tard nommé Ministre de l'Agriculture et occupera de nombreuses fonctions ministérielles au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

5 GERARD E., VERHOOGEN J., *Inventaris van de papieren Louis Delvaux (1895–1976) met inbegrip van het archief van het Katholiek Verbond van België*, op. cit. (notice biographique introductive).

6 ARCA, Archief Louis Delvaux, 4.3.1.1, Note biographique concernant Louis Delvaux, auteur inconnu (il ne semble pas s'agir de lui-même).

7 Voir au sujet de cette campagne les lettres envoyées par Louis Delvaux dans ARCA, Archief Louis Delvaux, 4.1.3.4.1, Parlementsverkiezingen van 26 mei 1929, Briefwisseling.

8 ARCA, Archief Louis Delvaux, 4.1.3.4.1, Elections législatives du 26 mai 1929. Candidats de l'Union catholique.

9 ARCA, Archief Louis Delvaux, 2.1.1, Commission spéciale pour la réorganisation de l'Union. Compte rendu sommaire.

Si Louis Delvaux est avant tout connu dans la région de Nivelles pour son engagement politique et son activité dans les associations agricoles, il est également un journaliste réputé. Au cours des années 1930, il publie de nombreux articles dans *Le Vingtième siècle*, un journal proche du parti catholique et en partie financé par le *Boerenbond*. Ses contributions concernent surtout l'actualité agricole et les problèmes liés à la crise économique.¹⁰

En 1935, le *Boerenbond* fait face à des difficultés financières et ne peut plus subventionner *Le Vingtième siècle*. Le journal est alors racheté par trois hommes politiques, parmi lesquels figure Hubert Pierlot, qui vient d'être élu à la tête de l'Union catholique et souhaite faire du quotidien un organe officieux du parti. Un nouveau conseil d'administration est formé, dans lequel siège désormais également Louis Delvaux,¹¹ qui publie tous les dimanches un éditorial sur les problèmes agricoles.¹²

Au milieu des années 1930, l'Union catholique traverse une crise profonde. Non seulement le climat politique général est toujours tendu en raison de la situation économique du pays, le parti doit également faire face à un certain nombre de scandales politico-financiers. À l'approche des élections de 1936, ses dirigeants doivent à tout prix remédier à la perte de confiance des électeurs.¹³ Hubert Pierlot décide par conséquent de réviser la charte du parti et de renforcer les règles de discipline qui doivent y être observées. En collaboration avec son homologue secrétaire du parti August de Schryver, Louis Delvaux est chargé d'étudier les problèmes des relations que les dirigeants politiques catholiques entretiennent avec les milieux financiers et d'affaires. Les deux hommes élaborent un rapport qui propose des règles de conduite s'adressant à tous ceux qui sont investis d'une fonction politique. Il est adopté par l'assemblée générale du parti et doit servir de point de départ pour davantage de réformes internes.¹⁴

Les efforts de dernière minute pour redresser l'image du parti n'arrivent pas à inverser les intentions des Belges. Les résultats des élections de 1936 sont catastrophiques pour l'Union catholique. Alors qu'elle était habituée à rassem-

10 ARCA, Archief Louis Delvaux, 4.3.1.1, Note biographique concernant Louis Delvaux, auteur inconnu.

11 GROSBOIS Thierry, *Pierlot, 1930–1950*, Bruxelles, Racine, 2007, p. 66 ; DANTOING Alain, *La « collaboration » du cardinal. L'Eglise de Belgique dans la Guerre 40*, Bruxelles, De Boeck, 1991, p. 37.

12 RICQUIER Jean-Claude, « Conversations avec William Ugeux, témoin de notre temps », *Revue générale*, avril 1986, p. 12.

13 ARCA, Archief Louis Delvaux, 2.3.6, Projet de lettre circulaire du Président de l'Union catholique, janvier 1936.

14 ARCA, Archief Louis Delvaux, 2.3.7, Rapport sur la gestion du Bureau et 2.4.11, « L'union catholique belge », n° 4, septembre 1935, Finance et Politique. Rapport de MM. de Schryver et Delvaux.

bler environ quarante pour cent des voix depuis 1921, elle ne compte cette fois-ci même plus vingt-neuf pour cent.¹⁵ Louis Delvaux arrive toutefois à se faire élire dans sa région natale et devient député de l'arrondissement de Nivelles à la chambre des représentants belge.

Suite à l'échec cuisant des élections, l'Union catholique se retrouve plongée dans une crise inédite. Pour empêcher l'éclatement, une réforme structurelle substantielle s'impose. Sous les ordres d'Hubert Pierlot, une commission spéciale est instituée afin d'étudier les mesures à prendre pour sauver l'organisation.¹⁶ Là encore Louis Delvaux en fait partie.¹⁷ Il est nommé membre de la sous-commission chargée de l'élaboration d'un avant-projet de plan de réformes.¹⁸ Celle-ci propose le dédoublement du parti en deux sections autonomes, l'une flamande et l'autre wallonne, ayant en commun certains organismes supérieurs ainsi que leur programme.¹⁹ En 1937, l'Union catholique est ainsi remplacée par le « Bloc catholique », constitué de deux ailes, la *Katholieke Vlaamsche Volkspartij* (KVV) et le Parti catholique social (PCS). Louis Delvaux devient membre du directoire de ce dernier.²⁰ Le 2 avril 1939, les électeurs reconduisent son mandat à la chambre des représentants.²¹

Au début du mois de mai 1940, la Belgique est envahie par les troupes allemandes. Quelques semaines plus tard le pays capitule et se voit placé sous occupation militaire. Le roi Léopold III est fait prisonnier au château de Laeken. Le Premier Ministre Hubert Pierlot quitte quant à lui le pays avec quelques autres personnalités politiques, dont notamment Paul-Henri Spaak, et devient chef d'un gouvernement en exil à Londres.

Pendant toute l'occupation, la vie politique belge est paralysée, le parlement ne siège plus. Comme d'autres députés, Louis Delvaux ne reste pas inactif face à l'occupation. Il participe aux travaux d'un important cercle de réflexion créé à Alost par le président du groupe catholique au sénat Romain Moyersoen.

15 VAN DEN WIJNGAERT Mark, « De ‘catholique’ à ‘chrétien et populaire’ (1936–1951) », in DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945–1995. 50 ans d'action du Parti Social Chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1995, p. 33.

16 GERARD Emmanuel, « Du Parti catholique au PSC-CVP », in DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945–1995, op. cit.*, pp. 11–31.

17 ARCA, Archief Louis Delvaux, 2.5, Union catholique belge. Membres de la Commission pour la réforme du parti catholique.

18 *Ibid.*, Union catholique belge. Sous-commission chargée de l'élaboration d'un avant-projet de plan de réformes.

19 *Ibid.*, Note de Charles Tschoffen, Sous-Commission d'étude pour la réforme du parti catholique. Avant-projet de rapport.

20 ARCA, Archief Louis Delvaux, 3.1, Bloc catholique belge. Parti catholique social, membres du directoire.

21 VANDER CRUYSEN Yves, *Un siècle d'histoires en Brabant wallon*, Bruxelles, Racine, 2007, p. 223.

Le groupe élabore un programme politique pour l'après-guerre qui revendique une société basée sur l'unité nationale, encourage le bilinguisme et cherche à supprimer les rivalités entre les communautés wallonne et flamande. Sur le plan politique il prévoit, entre autres, un renforcement du pouvoir exécutif ainsi qu'une réforme du pouvoir législatif. Sur le plan économique ensuite, il prône l'instauration d'un salaire minimum et d'une sécurité sociale, afin que soit améliorée la situation des travailleurs.²²

En septembre 1944, la Belgique est libérée et son gouvernement revient de l'exil. Le même mois, le parlement siège pour la première fois depuis 1940 et Louis Delvaux peut reprendre sa fonction de député. Privé pendant quatre ans de vie politique, le pays doit se remettre sur les rails. Un gouvernement d'union nationale est formé par Hubert Pierlot, mais il éclate en février 1945. Achille Van Acker, membre du Parti ouvrier, est désigné pour former un nouvel exécutif. Il attribue le Ministère de l'Agriculture à Louis Delvaux. La tâche qui incombe à l'ancien secrétaire du parti catholique est difficile. Le pays est désorganisé et doit faire face à de lourds problèmes de ravitaillement. Les produits agricoles connaissent une forte pénurie et des rationnements s'imposent. Le Ministère doit assurer une réglementation stricte concernant la livraison et le prix de produits agricoles.²³

Si la situation économique est difficile, c'est avant tout une question politique qui agite profondément la classe politique belge, celle du retour au pouvoir de Léopold III. Contrairement au gouvernement, le roi belge n'a pas quitté le pays pendant le conflit et on lui reproche de ne pas avoir manifesté assez de résistance face à l'occupant. De l'avis d'une grande majorité de Flamands, de même que de celui du parti catholique, le roi doit malgré tout revenir à la tête du pays. Une grande partie des Wallons, de même que les communistes, les socialistes et certains libéraux, estiment que Léopold III doit abdiquer.²⁴ Au sein de sa formation politique, Louis Delvaux fait partie d'une minorité qui s'exprime en faveur de la destitution du roi. Dès juin 1945, il est d'ailleurs membre du comité consultatif du groupe d'études et d'actions « Rénovation wallonne ». Composé en grande partie d'intellectuels ayant été actifs dans la résistance wallonne et œuvrant pour la reconnaissance de la Wallonie comme entité propre au sein d'un Etat fédéral belge, celui-ci milite ouvertement pour l'abdication du roi.²⁵

22 VAN DEN WIJNGAERT Mark, « De ‘catholique’ à ‘chrétien et populaire’ (1936–1951) », *op. cit.*, pp. 38–39.

23 SILZ Edouard, « La Belgique, exception dans la conjoncture européenne », *Politique étrangère*, vol. 12, n° 4, 1947, pp. 421–448.

24 BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la Belgique. De l'Antiquité à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 2004, p. 198.

25 BEERTEN Wilfried, *Le rêve travailliste en Belgique. Histoire de l'U.D.B., 1944–1947*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1990, pp. 110–111 ; LIBON Micheline, « Rénovation

En juillet 1945, le gouvernement Van Acker introduit au parlement un projet de loi stipulant que seul un vote majoritaire des représentants du peuple, c'est-à-dire de la chambre des représentants et du sénat réunis, peut autoriser le retour du roi au pouvoir. Lors du vote sur son adoption le 17 juillet 1945, la majorité des membres du parti catholique boycotte la séance et revendique un référendum.²⁶ Louis Delvaux, ainsi que les ministres catholiques Gaston Eyskens et Charles Du Bus de Warnaffe, votent pour le projet de loi. Celui-ci passe.²⁷ En porte-à-faux avec leur parti, les trois ministres sont obligés de démissionner. Au début du mois d'août 1945, Achille Van Acker nomme un nouveau gouvernement. Aucun ministre affilié au parti catholique n'en fait partie.

Pendant les cinq mois que Louis Delvaux a passés au Ministère de l'Agriculture, le parti dans lequel il est engagé depuis 1921 a connu de profonds bouleversements. Le Bloc catholique a été dissous en février 1945 et un comité d'organisation provisoire a mis sur pied un nouveau parti, le Parti Social-Chrétien (ou *Christelijke Volkspartij*, le PSC-CVP).²⁸ Au gouvernement pendant cette période réformatrice, Louis Delvaux n'a pas été associé aux travaux ayant entraîné ces changements. Dans l'arrondissement de Nivelles, des hommes nouveaux ont pris la relève et il n'a ni « la confiance ni la sympathie de ces nouveaux dirigeants ».²⁹ Non sans déception, il estime donc préférable de s'abstenir de leurs réunions.³⁰ Il hésite ensuite pendant quelques mois à rejoindre une autre formation politique née au lendemain de la libération, l'Union démocratique belge (UDB). Celle-ci compte en son sein des anciens du Bloc catholique et défend des idées proches des siennes. Certains dirigeants de l'UDB militent d'ailleurs comme lui dans *Rénovation wallonne*. Après réflexion, il décide toutefois de ne s'inscrire à aucune formation politique et de simplement achever son mandat de député.³¹ Ainsi sa carrière politique prend fin de manière abrupte, en 1946.

wallonne », in DELFORGE Paul, DESTATTE Philippe, LIBON Micheline, *Encyclopédie du Mouvement wallon*, tome III, *Lettres O-Z*, Mont-sur-Marchienne, Institut Jules Destree, 2001.

26 VELAERS Jan, VAN GOETHEM Herman, *Leopold III. De koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo, 1994, pp. 980–983.

27 *Ibid.*, et Belgian Chamber of Representatives, Session of 17 July 1945, consultable sur <http://www.plenum.be> (dernière consultation en septembre 2017).

28 Pour plus de détails sur la réforme du Bloc catholique, voir la biographie de Josse Mertens de Wilmars, membre du comité ayant réalisé cette réforme.

29 ARCA, Archief Louis Delvaux, 6.1.2, Lettre de Louis Delvaux à M. Rosy, Conseiller provincial, 30 février 1945.

30 *Ibid.*

31 ARCA, Archief Louis Delvaux, 6.1.2, Lettre de Louis Delvaux à Jules Denuit, 14 décembre 1945.

Pendant les trois années suivant son retrait de la vie politique, Louis Delvaux se consacre entièrement à son cabinet d'avocat à Jodoigne. Au début de l'année 1949, son ancien homologue du gouvernement Gaston Eyskens (PSC-CVP), désormais Ministre des Finances, lui propose le poste de président du conseil d'administration de l'Office des séquestrés, l'organe qui a pour fonction de mettre sous scellés les biens, droits et intérêts des organisations et ressortissants ennemis ainsi que ceux de citoyens belges soupçonnés de collaboration.³² Ses compétences en droit sont ici utiles à Louis Delvaux. Elles lui permettent de s'occuper du cadre législatif parfois incomplet dans lequel s'effectue la séquestration des biens.³³ Il assiste également aux réunions annuelles de l'Agence Interalliée des Réparations, à laquelle il rencontre les présidents des Offices des séquestrés des différents Etats membres de celle-ci.³⁴

En même temps qu'il dirige le conseil d'administration de l'Office, Louis Delvaux est nommé membre du collège des censeurs qui surveille le budget de la Banque nationale de Belgique. Puis il est nommé administrateur de la petite propriété terrière, une société de statut public créée en 1935 afin de contribuer, entre autres, au développement et à l'aménagement du territoire en soutenant la construction de logements et de bâtiments agricoles.³⁵

En 1952, la carrière de Louis Delvaux prend un tournant inattendu. Le gouvernement belge songe alors à lui pour occuper un poste à la Cour de Justice de la CECA. Lors de leur réunion des 23 et 24 juillet 1952, les six gouvernements des Etats fondateurs de la première Communauté européenne le nomment juge pour une période de six ans.³⁶ Le 10 décembre de la même année, il prête serment à Luxembourg. Louis Delvaux ne s'installe cependant pas immédiatement dans les locaux de la Cour de Justice. Il doit d'abord mettre fin à ses occupations professionnelles précédentes et n'arrive véritablement au Grand-Duché qu'en mars 1953.³⁷

32 Conseil des Ministres belge du 11 février 1949, consultable sur internet (via le site des Archives générales du Royaume belge – Archives numériques, ou directement sur <http://extranet.arch.be:8180/Conseil1/?lg=fr> (dernière consultation en septembre 2017)).

33 Voir à ce sujet les multiples notes de Louis Delvaux conservées dans les archives provenant du Conseil d'administration de l'Office des séquestrés in Archives générales du Royaume (AGR), Ministère des Finances, 760.

34 AGR, Ministère des Finances, 463, Délégation belge à l'Agence Interalliée des Réparations, 1949.

35 Société nationale de la petite propriété terrière, 25^e anniversaire, in *Propriété terrière, 1935–1960*.

36 Pour de plus amples informations sur la nomination de Louis Delvaux à la Cour de Justice, voir pp. 82–83.

37 Notice biographique de Louis Delvaux in PAAA, B20-200, Bd. 420.

Pendant les six ans que Louis Delvaux passe à la juridiction de la CECA, il est juge rapporteur dans six affaires.³⁸ En 1958, le gouvernement belge le reconduit dans la Cour de Justice unique des trois Communautés. Il exerce à celle-ci la fonction de juge rapporteur dans trente-six affaires. En 1967, lorsqu'il a atteint l'âge de soixante-douze ans, les dirigeants de son pays d'origine ne renouvellent plus son mandat. Il prend donc sa retraite et retourne vivre à Jodoigne, où il s'éteint en 1976.

38 Elles ont toutes conduit à des arrêts prononcés en juin 1958.

Andreas Matthias Donner (1918–1992)

Néerlandais. Président de 1958 à 1964, puis juge jusqu'en 1979

Andreas Matthias (A. M.) Donner, fils de Jan Donner, homme politique et haut magistrat, et de Golida Wilhelmina van den Burg, naît le 15 janvier 1918 dans la ville portuaire de Rotterdam aux Pays-Bas. Deux ans après sa naissance, la famille Donner déménage à La Haye, où Jan Donner est nommé directeur du bureau central pour la préparation de questions relatives à la fonction publique.¹ Andreas Donner y fréquente quelques années plus tard un lycée protestant. Au milieu des années 1930, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université libre d'Amsterdam.

Lorsque les Pays-Bas sont envahis par les troupes allemandes en mai 1940, Andreas Donner rejoint le Conseil de la Fédération des Etudiants néerlandais, qui regroupe sous son égide les associations étudiantes de plusieurs universités et milite contre la pénétration des idéologies totalitaires au sein des universités néerlandaises.² En 1941, après avoir soutenu une thèse sur la « force juridique de dispositions administratives »,³ il intègre le *Schoolraad voor de Scholen met de Bijbel*, le conseil de coordination des associations scolaires protestantes. En février de la même année, cette organisation appelle les écoles protestantes néerlandaises à refuser d'appliquer certaines règles imposées par les autorités allemandes, comme par exemple le serment de fidélité des enseignants envers l'occupant ou la réglementation stricte concernant le recrutement et le licenciement. Les Allemands décident par conséquent de dissoudre le *Schoolraad* et d'arrêter ses principaux dirigeants. Préparés à cette éventualité, ces derniers ont quelques mois plus tôt mis sur pied une organisation clandestine parallèle, qui échappe à la dissolution. Andreas Donner participe tout au long des années de guerre aux travaux de celle-ci. De 1942 à 1945, il dirige également le bureau consultatif pour le droit de l'enseignement (*Adviesbureau voor Onderwijsrecht*), mis en place par le *Schoolraad* pour conseiller les écoles en matière juridique,

1 Pour de plus amples informations au sujet du parcours de Jan Donner, voir DE RUITER Jacob, *Jan Donner, jurist: een biografie*, Amsterdam, Boom, 2003.

2 Pendant l'été 1941, suite à la décision de l'occupant de dissoudre les partis politiques néerlandais, le père d'Andreas Donner, ancien Ministre de la Justice (1926–1933) et leader du parti politique *Anti-Revolutionaire Partij* (ARP) est déporté au camp de Buchenwald. Voir VAN DER HOEVEN J., « Levensbericht A. M. Donner », in *Levensberichten en herdenkingen*, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Amsterdam, De Akademie, 1993, p. 16.

3 DONNER A. M., *De rechtskracht van administratieve beschikkingen*, Alphen aan Rijn, Samson, 1941.

notamment sur la question de savoir comment contourner les règles imposées par l'occupant.⁴

Au printemps 1945, les Pays-Bas sont libérés par les Alliés. Quelques mois plus tard, Andreas Donner est nommé professeur de droit public et administratif à l'université libre d'Amsterdam. En 1946, il épouse Dien Mulder, avec laquelle il aura neuf enfants. Parallèlement à son activité de professeur, il exerce un certain nombre d'autres fonctions. À partir de 1949, il préside l'Association néerlandaise de droit administratif et, de 1955 à 1958, il dirige le *Onderwijsraad*, l'organe consultatif du gouvernement néerlandais en matière d'éducation.⁵

En tant que professeur de droit public et de surcroît, comme son père,⁶ membre actif du parti politique *Anti-Revolutionaire Partij* (ARP), Andreas Donner est également sollicité pour figurer comme jurisconsulte du gouvernement de son pays dans plusieurs *constitutionele commissies*, des commissions d'Etat convoquées pour préparer des réformes de la constitution néerlandaise.⁷ De 1950 à 1954, il est membre de la commission d'Etat van Schaik, du nom de son président et Ministre sans portefeuille J. R. H. van Schaik, au sein de laquelle il participe aux travaux de la sous-commission IV (limite de l'autorité de l'Etat, droits de l'homme, structure de la constitution).⁸ De février 1953 à décembre

4 Voir au sujet de l'activité d'Andreas Donner dans le *Schoolraad* et le *Adviesbureau voor Onderwijsrecht* l'article qu'il publie en 1954 : DONNER A.M., « Het Protestantse-christelijk Onderwijs », in VAN BOLHUIS J.J. et al. (dir.), *Onderdrukking en verzet: Nederland in oorlogstijd*, Amsterdam, J.M. Meulenhoff, 1947–1954, pp. 293–300. Voir également DE PATER Jan Cornelis Hendrik, *Het schoolverzet, 1940–1945*, 's-Gravenhage, M. Nijhoff, 1969, en particulier les pages 138 à 144.

5 En septembre 1956, W.F. De Gaay Fortman, qui est alors désigné pour former un nouveau gouvernement, aurait d'ailleurs proposé à Andreas Donner de devenir Ministre de l'Education. Les tentatives de formation échouent cependant. Un mois plus tard, A. M. Donner aurait été sollicité pour être Ministre des Territoires d'outre-mer. Informations provenant du site internet du parlement néerlandais : http://www.parlement.com/id/vge7dtppsefs/a_m_andre_donne (dernière consultation en septembre 2017).

6 Jan Donner est un des chefs de file du parti politique ARP. De 1926 à 1933, il est Ministre de la Justice, puis membre du *Hoge Raad*, la Cour suprême des Pays-Bas. À partir de 1947, il préside celle-ci.

7 La biographie d'Andreas Donner sur le site internet du parlement néerlandais indique, sans cependant fournir de dates concernant cette fonction, qu'il est président de l'organe consultatif du parti ARP, voir : http://www.parlement.com/id/vge7dtppsefs/a_m_andre_donne (dernière consultation en septembre 2017).

8 Les informations concernant l'activité d'Andreas Donner dans les Commissions d'Etat néerlandaises proviennent du site internet historici.nl, qui propose de nombreux fonds d'archives numérisés, dont notamment ceux concernant les *constitutionele commissies* ayant été convoquées entre 1883 et 1983 : <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids> (dernière consultation en septembre 2017).

1958, il est membre d'une commission d'Etat chargée de conseiller le gouvernement en matière de réforme du système électoral et de la réglementation encadrant les partis politiques néerlandais. Puis, de 1954 à 1955, il est membre de la commission d'Etat Kranenburg, chargée de proposer au gouvernement néerlandais des solutions pour une révision constitutionnelle en matière de relations extérieures des Pays-Bas. Enfin, de 1956 à 1958, il fait partie de la commission consultative dite Van der Grinten.⁹

De 1950 à 1958, A. M. Donner est donc de manière continue associé comme conseiller juridique à des projets de réforme constitutionnelle de son pays. Outre l'appui du parti politique auquel il est affilié, cette activité occupe probablement une place déterminante dans le choix des Pays-Bas de lui proposer en avril 1958, malgré son jeune âge (39 ans), une haute fonction internationale : la présidence de la Cour de Justice des Communautés européennes qui doit succéder à la Cour de Justice de la CECA à Luxembourg. A. M. Donner accepte la proposition.¹⁰

Au président italien de l'institution, Massimo Pilotti, âgé et souvent absent pour des raisons de santé, succède ainsi un jeune juriste dynamique qui change profondément le style de la présidence de la Cour.¹¹ Sur le plan de l'activité juridictionnelle de l'institution, Andreas Donner est également bien plus actif que son prédécesseur. Contrairement au président Pilotti, qui n'a jamais exercé la fonction de juge rapporteur, il n'hésite pas à s'attribuer lui-même des affaires que la Cour doit traiter. Pendant les six ans qu'il passe à la présidence (les juges le reconduisent en 1961), il fonctionne ainsi comme juge rapporteur à huit reprises, pour un total de vingt-six affaires.¹²

Le jeune président fait toutefois l'objet de critiques. Son élan juvénile parfois maladroit et sa foi protestante très affirmée dérangent.¹³ Puis, sa vision de la Cour de Justice ne correspond pas à celle de la majorité de ses pairs. Si les juges le reconduisent en 1961, il devient de plus en plus évident qu'ils ne comptent plus le faire en 1964. Andreas Donner informe donc son gouvernement du fait qu'il ne plaidera pas pour la reconduction de son mandat à la présidence de la

9 Voir la note de bas de page précédente.

10 Pour plus de détails sur les circonstances de l'arrivée d'A. Donner à la Cour de Justice, voir p. 102 et suivantes.

11 Voir à ce sujet p. 61.

12 Certaines d'entre elles sont clôturées par un arrêt commun. C'est notamment le cas des affaires 3/58 à 18/58, 25/58 et 26/58, dans lesquelles la Cour prononce le 10 mai 1960 un seul arrêt.

13 Une note biographique allemande à son sujet évoque sa foi protestante très profonde, allant jusqu'à la limite d'un « fanatisme calviniste » (« *stark religiös gebunden, bis an die Grenze kalvinistischen Fanatismus* ») : PAAA, B20-200, Bd. 420, Lebenslauf und Beurteilung des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften, Präsident Andreas Donner.

Cour. En octobre 1964, un autre homme prend en main les rênes de l'institution, le Luxembourgeois Charles-Léon Hammes. Andreas Donner est toutefois renommé juge pour une période de six ans. En automne 1964, il entame ainsi un deuxième mandat à la Cour de Justice.

Pendant les quinze années suivantes qu'Andreas Donner passe à Luxembourg, il exerce la fonction de juge rapporteur dans plus de cent cinquante affaires traitées par la Cour. Il est notamment rapporteur dans l'arrêt *Franz Grad*, qui mène aux yeux du juriste Eric Stein à une « extension radicale » du principe de l'effet direct,¹⁴ puisque les juges y laissent entendre qu'à l'instar des règlements arrêtés par la Commission et le Conseil, qui sont directement applicables dans les Etats membres, également leurs décisions et directives pourraient éventuellement produire des effets directs dans les relations entre les Etats membres, destinataires de la décision, et leurs justiciables.¹⁵

Nous pouvons ensuite souligner qu'A. M. Donner est juge rapporteur dans l'affaire *Dassonville*, que la Cour clôture par un arrêt qui comble une lacune du traité en donnant une définition particulièrement large de l'expression « mesures d'effet équivalent » contenue dans l'article 30 du traité de Rome. L'article en question interdit toute restriction quantitative à l'importation ainsi que toutes « mesures d'effet équivalent », sans toutefois préciser ce qui doit être considéré comme une telle mesure. La Cour affirme dans son arrêt du 11 juillet 1974 que « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives » et donc interdite par le traité.¹⁶

Pendant ses multiples mandats à la Cour de Justice, Andreas Donner publie également plusieurs monographies et articles sur le droit européen et le rôle de la Cour de Justice dans les Communautés européennes. Nous pouvons notamment relever l'ouvrage *The role of the lawyer in the European Communities*, tiré de ses *Rosenthal lectures* à l'université d'Edimbourg ;¹⁷ des discours de conférences

14 STEIN Eric, « Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution », *op. cit.*, p. 20.

15 Arrêt du 6 octobre 1970, *Franz Grad contre Finanzamt Traunstein*, Affaire 9/70, EU:C:1970:78. L'arrêt est retentissant parce que l'article 189 du traité CEE, qui prévoit l'applicabilité directe des règlements de la Commission et du Conseil, n'indique nullement qu'elle s'applique également aux directives.

16 Arrêt du 11 juillet 1974, *Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville*, Affaire 8/74, EU:C:1974:82. Pour un commentaire de l'arrêt *Dassonville* : KARPENSCHEF Michaël, NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 3^e éd., 2016, pp. 80–85.

17 DONNER Andreas, *The role of the lawyer in the European Communities*, Edimbourg, University Press, 1968.

publiés tels que « Le rôle de la Cour de Justice dans l'élaboration du droit européen » (conférence au centre international d'études et de recherches européennes, 1964), « Les rapports entre la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les tribunaux internes » (cycle de conférences à l'Académie de droit international de La Haye, 1965) ;¹⁸ ou encore des articles sur les rapports entre le droit national et le droit communautaire ainsi que les pouvoirs constitutionnels de la Cour de Justice.¹⁹

Le 29 mars 1979, après avoir passé plus de vingt ans au Grand-Duché, Andreas Donner quitte la Cour et reprend aux Pays-Bas une activité de professeur de droit à l'université de Groningen.²⁰ Quelques années plus tard, le gouvernement néerlandais le sollicite à nouveau pour une fonction internationale. Cette fois-ci on lui propose un poste à la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. En 1984, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe le nomme juge pour une durée de neuf ans.²¹ Il exerce toutefois cette fonction pendant seulement trois ans. Le 21 décembre 1987, à l'âge de soixante-neuf ans, il démissionne et prend sa retraite.²² Il décède cinq ans plus tard, le 24 août 1992, à Amersfoort dans son pays natal.

18 DONNER Andreas, « Les rapports entre la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes et les tribunaux internes », *Recueil de cours de l'Académie de droit international*, vol. II, 1965, pp. 5–58 ; DONNER Andreas, *Le rôle de la Cour de Justice dans l'élaboration du droit européen*, Heule, UGA, 1966.

19 DONNER Andreas, « National Law and the case law of the Court of Justice of the European Communities », *Common Market Law Review*, vol. 1, 1963, pp. 8–16 ; *id.*, « The constitutional powers of the Court of Justice of the European Communities », *Common Market Law Review*, vol. 11, n° 1, 1974, pp. 127–140.

20 Le fait que son départ de la Cour n'ait pas lieu un mois d'octobre, pendant lequel quittent généralement l'institution ceux dont le mandat n'est pas renouvelé, indique que son départ s'effectue de son plein gré, c'est-à-dire par démission.

21 Selon l'article 39 de la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, les membres de cette Cour sont élus par l'Assemblée consultative à la majorité des voix exprimées sur une liste de personnes présentée par les membres du Conseil de l'Europe, chacun de ceux-ci pouvant présenter trois candidats, dont deux au moins de sa nationalité.

22 Assemblée parlementaire du Conseil de L'Europe, 9 mars 1988, Doc. 5861, Communication du comité des Ministres relative à l'élection d'un membre de la Cour européenne des Droits de l'Homme au titre des Pays-Bas, in Conseil de l'Europe, *Assemblée parlementaire, Documents de séance*, 1988, vol. I.

Alain Dutheillet de Lamothe (1919–1972)

Français. Avocat général de 1970 à 1972

Alain Louis Georges Dutheillet de Lamothe, fils de Gilbert Dutheillet de Lamothe, chirurgien, et de Renée de Chapuiset, naît le 25 août 1919 à Limoges dans le département français de la Haute-Vienne.¹ Il y grandit et poursuit sa scolarité jusqu'en 1934, lorsque sa mère décide suite au décès de son père de déménager à Paris.² Le jeune élève finit ses études secondaires dans la capitale et suit les cours d'*hypokhâgne* et de *khâgne*. Il s'inscrit ensuite à l'université de Paris et poursuit un double cursus en lettres et en droit.

En septembre 1939, lorsque la France décrète la mobilisation générale suite à l'invasion allemande de la Pologne, Alain Dutheillet de Lamothe s'engage à l'intendance militaire de Limoges. Il est ensuite admis à l'Ecole militaire de Saint-Maixent, au sein de laquelle il obtient le grade d'aspirant, niveau intermédiaire entre le sous-officier et l'officier. Lorsque la France signe l'armistice, Alain Dutheillet de Lamothe est démobilisé et s'installe dans le sud de la France, où il continue son cursus universitaire à l'université d'Aix-en-Provence. À la fin de l'été 1943, il décide de rejoindre les forces combattantes installées en Afrique du Nord et se dirige vers l'Espagne. Après avoir traversé les Pyrénées, il est capturé et interné dans le camp Miranda del Ebro, dans la province espagnole de Burgos.³ Lorsqu'il arrive finalement à atteindre Alger, il est incorporé comme chef de section au 3^e Régiment des tirailleurs algériens et participe à la campagne militaire d'Italie.

De retour dans son pays natal, Alain Dutheillet de Lamothe est brièvement employé par une banque, puis décide de s'inscrire au concours d'admission de l'Ecole nationale de l'administration (ENA). Celle-ci vient alors d'être créée par le gouvernement provisoire afin de former les futurs hauts fonctionnaires de la République. Admis, il y poursuit un cursus de deux ans, puis il se présente au concours d'entrée au Conseil d'Etat. Reçu premier, il est en juillet 1947 nommé auditeur de deuxième classe. La même année, il obtient le titre de docteur en droit. Un an plus tard, il est promu auditeur de première classe et affecté à la section du contentieux.

Au début de l'été 1948, le Président du Conseil Robert Schuman propose la création d'une cellule de coordination interministérielle chargée des dossiers

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie d'Alain Dutheillet de Lamothe s'appuie sur des *curriculum vitae* trouvés dans les archives historiques de l'Union européenne : AHUE, BAC 79/1982, 214 ; CM2/1970, 1537. Précieux a également été le témoignage d'Olivier Dutheillet de Lamothe, le fils d'Alain Dutheillet de Lamothe.

2 Entretien avec Olivier Dutheillet de Lamothe, réalisé à Paris le 25 mars 2013.

3 *Ibid.*

relatifs à l'aide que la France doit recevoir dans le cadre du Plan Marshall : le Comité interministériel pour la coopération économique européenne. Alain Dutheillet de Lamothe est détaché du Conseil d'Etat pour apporter ses compétences au secrétariat général de cette nouvelle structure administrative (SGCI). Pendant trois ans, il travaille au sein de celle-ci sur la préparation des positions françaises à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), qui est en charge de la distribution de l'aide nécessaire à la reconstruction économique de l'Europe.

Parallèlement à sa fonction au SGCI, Alain Dutheillet de Lamothe devient à partir de 1950 maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Membre du parti politique Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR), il est au printemps 1951 invité à se présenter aux élections législatives du département de Mayenne. Les élections se soldent par un échec. Alain Dutheillet de Lamothe ne rassemble que 0,7 pour cent des voix des électeurs.⁴ Son bref engagement politique est pourtant récompensé quelques mois plus tard. Lorsque le président de l'UDSR René Plevén est sollicité par le Président de la République Vincent Auriol pour former un gouvernement, il recrute Alain Dutheillet de Lamothe comme conseiller technique. Le docteur en droit et auditeur au Conseil d'Etat est placé en charge des dossiers économiques et financiers. La situation économique du pays étant désastreuse, l'assainissement de l'économie nationale et le contrôle de la forte inflation de l'après-guerre constituent les priorités de René Plevén.⁵ C'est d'ailleurs sur la question des finances que le gouvernement tombe seulement cinq mois plus tard, en janvier 1952, et que l'activité d'Alain Dutheillet de Lamothe au cabinet de la Présidence du Conseil prend fin.

L'absence de René Plevén du gouvernement n'est que de courte durée. En mars 1952, il est nommé Ministre de la Défense et Alain Dutheillet de Lamothe fait de nouveau partie de ses conseillers. Doté de son expérience dans le cadre des questions techniques et juridiques liées à la répartition des aides du Plan Marshall en Europe, il est en charge de dossiers relatifs à l'aide financière et matérielle que la France obtient des Etats-Unis dans le domaine militaire. Depuis 1949 et surtout depuis les accords franco-américains relatifs à l'aide pour la défense mutuelle du 27 janvier 1950, la France bénéficie d'un important soutien américain dans la modernisation et le développement de son armée. Alain Dutheillet de Lamothe s'occupe au sein du cabinet ministériel d'un volet particulier de l'aide financière des Etats-Unis, celui des commandes

4 DUHAMEL Eric, *L'UDSR ou la genèse de François Mitterrand*, Paris, CNRS éd., 2007, p. 156.

5 BOUGEARD Christian, *René Plevén. Un Français libre en politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1995, p. 230.

dites « *off-shore* ».⁶ Il s'agit là de contrats entre la France et les Etats-Unis concernant l'achat de matériel militaire par les derniers à l'Etat français, dans le but de le lui rendre ensuite à titre gratuit. Cette aide financière indirecte permet à l'appareil militaire français durement affaibli par la Seconde Guerre mondiale de se doter de matériel neuf.⁷

En juin 1954, au lendemain de la défaite des troupes françaises à Dien Bien Phû, le gouvernement auquel appartient René Pleven tombe et Alain Dutheillet de Lamothe quitte le cabinet du Ministère de la Défense. La même année, il est promu maître des requêtes au Conseil d'Etat. Il passe la quasi-totalité de l'année suivante au Caire en Egypte, où il enseigne à l'Institut d'administration publique. Peu de temps après son retour en France, il étend ses activités d'enseignement à l'Ecole de guerre navale. Nommé professeur, il y donne des cours de politique et d'administration.

En 1957, Alain Dutheillet de Lamothe devient commissaire du gouvernement près l'assemblée plénière du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Il occupe cette fonction pendant deux ans. La même année, il est envoyé en Grèce par une organisation dont l'activité lui est familière, l'OECE, pour étudier la structure administrative d'un organe de planification.

En mai 1958, lorsque René Pleven est nommé Ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Pierre Pfimlin, il fait à nouveau appel aux compétences d'Alain Dutheillet de Lamothe. Cette fois-ci le détachement temporaire du Conseil d'Etat n'est pourtant que très bref. Pris dans la tourmente du conflit algérien, le gouvernement Pfimlin ne tient que deux semaines. Le Général de Gaulle revient au pouvoir le 1^{er} juin 1958.

En janvier 1959, Alain Dutheillet de Lamothe est nommé conseiller juridique d'Electricité de France (EDF). Au cours des années 1960, cette fonction l'amène à effectuer de nombreuses activités à caractère international.⁸ En 1960 et 1961, il fait plusieurs voyages en Turquie, afin de mener des missions dans le cadre de l'assistance technique bilatérale franco-turque. En 1965, il est en charge de l'élaboration des documents de travail de la vingtième session de l'ONU sur la

6 Terme anglais pour désigner le principe de l'« au-delà des côtes » américaines.

7 GODARD Jean, « La contribution alliée aux charges militaires de la France », *Revue de défense nationale*, n° 135, 1956, pp. 436–445 ; BOSSUAT Gérard, *Les aides américaines économiques et militaires à la France, 1938–1960. Une nouvelle image des rapports de puissance*, Paris, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 2001, en particulier les chapitres IX et X ; DAUCHELLE Sandrine, « La place des Etats-Unis dans la reconstruction d'une industrie française d'armement », in BARJOT Dominique, REVEILLARD Christophe, *L'américanisation de l'Europe occidentale au XXe siècle, Mythe et réalité*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2002, pp. 155–169.

8 Il exerce cette activité parallèlement à ses fonctions au Conseil d'Etat.

politique énergétique dans les pays en voie de développement. De 1966 à 1967, il participe au vaste projet visant la coopération énergétique entre le Bénin et le Togo, qui aboutit en 1968 à la création de la Communauté électrique du Bénin (CEB). Entre 1968 et 1969, il assure ensuite, toujours dans le cadre de l'ONU, la préparation d'une formation portant sur des questions d'administration et de droit dans les sociétés fournissant l'électricité dans des pays en voie de développement.

En même temps qu'il se consacre à ces missions internationales, Alain Dutheillet de Lamothe devient en 1963 membre du conseil d'administration de la Maison de la Gendarmerie. En novembre de la même année, il est nommé président de la section d'administration générale du conseil administratif supérieur de la ville de Paris et du département de la Seine. Il devient ensuite également directeur des études concernant les problèmes administratifs et juridiques à l'Institut des Hautes études de la défense nationale. En 1965, celui-ci le nomme à la tête de sa section « organisation-défense ».

En 1969, Alain Dutheillet de Lamothe entre à nouveau dans les coulisses d'un ministère lorsque René Plevèn, nommé Ministre de la Justice, fait appel à son fidèle collaborateur comme directeur de cabinet. C'est dans le cadre de cette fonction qu'il rencontre pour la première fois les membres de la Cour de Justice des Communautés européennes. Il figure parmi ceux qui accueillent la juridiction lors d'une de ses visites officielles auprès du gouvernement français. En octobre 1970, désormais conseiller d'Etat, il est lui-même amené à devenir membre de la Cour européenne, quand le gouvernement français fait de lui le successeur du Français Joseph Gand au poste d'avocat général.⁹

Pendant les seize mois qu'Alain Dutheillet de Lamothe passe à Luxembourg, il présente ses conclusions dans plus de quarante affaires. Dans l'ensemble, ses conclusions apparaissent comme plutôt prudentes d'un point de vue politique. Dans la fameuse affaire *AETR*, par exemple, il évoque dans ses conclusions la possibilité d'adopter la thèse des compétences implicites pour laquelle opteront ensuite les juges, mais préfère ne pas inviter la Cour à prendre cette voie.¹⁰ Le mandat d'Alain Dutheillet de Lamothe prend fin de manière abrupte le 2 janvier 1972, en raison de son décès, à l'âge de seulement cinquante-deux ans.

9 Pour plus de détails concernant la nomination d'Alain Dutheillet de Lamothe à la Cour de Justice, voir p. 123.

10 CLEMENT-WILZ Laure, *La fonction de l'avocat général près la Cour de Justice, op. cit.*, p. 146. Pour l'auteur de ce travail, Alain Dutheillet de Lamothe se caractérise, comme les autres avocats généraux que la Cour de Justice connaît jusqu'en 1972, par des conclusions dans l'ensemble plutôt prudentes ou en tout cas plus prudentes que les solutions retenues par les juges.

Joseph Gand (1913–1974)

Français. Avocat général de 1964 à 1970

Joseph Marie Gand, fils de Maurice Gand, avocat, et de Marie-Louise Macau, naît le 28 février 1913 à Lille.¹ Après avoir effectué ses études primaires et secondaires dans la même ville, il poursuit des études de droit. Au lendemain de l'obtention d'une licence, il se lance dans une formation en droit public et économie politique. Il obtient en outre un diplôme de l'Ecole libre des sciences politiques.

En 1939, à l'âge de vingt-six ans, Joseph Gand entame sa vie professionnelle au Ministère des Finances, qui l'engage comme rédacteur. Deux ans plus tard, il se présente au concours d'entrée au Conseil d'Etat, qui est suite à l'occupation allemande de la France installé dans la ville de Royat, à une soixantaine de kilomètres de Vichy.² Reçu, il devient auditeur de seconde classe. En juin 1942, le Conseil d'Etat retourne au Palais-Royal à Paris. Joseph Gand est nommé auditeur de première classe.

Parallèlement à ses fonctions à la plus haute juridiction administrative, il devient en 1944 secrétaire général de la préfecture du département de la Seine-et-Oise. Il exerce cette activité jusqu'à sa nomination comme maître des requêtes au Conseil d'Etat. Quelques mois après avoir gravi cet échelon, il devient commissaire du gouvernement près la section du contentieux. En 1947, il est en outre nommé maître de conférences à l'Ecole nationale de l'administration (ENA).

En 1951, Joseph Gand est détaché du Conseil d'Etat pour assurer la direction des cabinets civil et militaire du gouverneur général de l'Algérie. Il reste à ce poste pendant quatre ans, puis il réintègre le Conseil d'Etat à Paris. En février 1957, il est une nouvelle fois nommé commissaire du gouvernement près la section du contentieux du Conseil d'Etat. Deux ans plus tard, il est appelé à assurer la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Rattachée directement à la Présidence du Conseil, cette structure à vocation interministérielle a été créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour assurer la réorganisation de la fonction publique française. Elle a pour principal but de coordonner les politiques des différents ministères en ce qui concerne le personnel de l'Etat et de rassembler des données statistiques ainsi

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Joseph Gand s'appuie sur le *curriculum vitae* que le gouvernement français a fait circuler à son sujet avant sa nomination à la Cour de Justice. Il est consultable dans les archives suivantes : PAAA, B20-200, Bd. 868 et AN/PB, 2.05.118, 20025.

2 MASSOR Jean, « Le Conseil d'Etat et le régime de Vichy », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 58, 1998, p. 86.

que d'établir les règles statutaires des fonctionnaires.³ Conjointement à son travail de haut fonctionnaire, Joseph Gand est toujours actif dans l'enseignement supérieur. En 1958, il devient professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, auquel il donne entre autres des cours sur les institutions administratives françaises.⁴

En 1961, il quitte la DG AFP. Le 24 août 1963, il est nommé conseiller d'Etat. Six mois plus tard, il devient assesseur à la 1^{re} sous-section de la section du contentieux. En 1964, lorsque le mandat de l'avocat général Maurice Lagrange à la Cour de Justice des Communautés européennes expire, le gouvernement français propose à Joseph Gand de prendre la relève. Il accepte et prête serment devant la Cour de Justice en octobre 1964. Pendant son mandat de six ans à la juridiction européenne, il présente ses conclusions dans pas moins de cent trois affaires. Tout comme celles de son successeur Alain Dutheillet de Lamothe, ses positions se caractérisent par une certaine prudence et il prend peu de risques politiques dans les solutions qu'il propose aux juges.⁵ Après six années de travail à Luxembourg, il décide de retourner au Conseil d'Etat à Paris. Quelques années plus tard, il part à la retraite. Il décède le 4 octobre 1974.

3 BILLY Philippe (dir.), *Cinquante ans d'histoire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique*, Paris, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1996.

4 GAND Joseph, *Les institutions administratives françaises*, Polycopié établi d'après les notes prises en sténotypie au cours de Monsieur Joseph Gand, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Paris, Amicale des élèves de l'Institut d'études politiques, 1961.

5 CLEMENT-WILZ Laure, *La fonction de l'avocat général près la Cour de Justice*, p. 143 et p. 148. L'auteur parle de « la prudence des avocats généraux Dutheillet de Lamothe et Gand ».

Charles-Léon Hammes (1898–1967)

Luxembourgeois. Juge de 1952 à 1964 puis président jusqu'en 1967

Charles-Léon Hammes, fils de Jean-Marie Léo Hammes, ingénieur, et de Sophie Olga Fees, naît le 21 mai 1898 à Falck en Lorraine.¹ Lorsqu'il est âgé de cinq ans, ses parents divorcent. Jean-Marie Hammes, qui s'occupe désormais seul de l'éducation de son fils, retourne dans son pays natal, le Luxembourg.² Charles-Léon Hammes effectue ses études secondaires à l'Athénée de Luxembourg. En 1917, il s'inscrit au cours supérieur, auquel il reçoit une formation généraliste préparatoire aux études universitaires. Ensuite il se lance dans des études de droit, tout d'abord à Munich, puis à Lyon, Aix-en-Provence, Bruxelles et Londres. En juillet 1922, il revient à Luxembourg et passe l'examen d'Etat qui lui confère le titre de docteur en droit. Deux jours plus tard, il s'inscrit au barreau et se lance dans le stage judiciaire. En 1924, il épouse Yvette Debay, avec laquelle il aura un fils.

En mars 1927, Charles-Léon Hammes devient juge suppléant.³ Deux ans plus tard, il est nommé juge de paix dans le canton d'Esch-sur-Alzette, au sud-ouest du pays, et recruté comme attaché par le Ministère de la Justice du Grand-Duché. Ensuite, sa carrière de magistrat évolue rapidement. Dès juillet 1930, il est nommé substitut du procureur d'Etat.

En 1930, Charles-Léon Hammes commence parallèlement à son activité de magistrat une carrière académique à l'université de Bruxelles, qui le recrute comme chargé de cours en droit public et privé luxembourgeois.⁴ En mai 1933, il est nommé professeur extraordinaire en cette même matière puis, à partir de 1937, il enseigne aussi un cours sur le mouvement du droit public et administratif dans les pays de langue allemande. Charles-Léon Hammes complète également sa propre formation. Entre 1934 et 1935, il suit à deux reprises des cours de plusieurs semaines à l'Ecole belge de Criminologie et de Police scientifique du degré supérieur.⁵

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Charles-Léon Hammes s'appuie sur des CV et des notices biographiques trouvés dans les deux dossiers d'archives suivants : AN/L, AE 11374 et PAAA, B20-200, Bd. 420.

2 Entretien avec Laure Hammes-Quittelier, la belle-fille de Charles-Léon Hammes.

3 C'est à peu près à la même période qu'il s'inscrit au parti socialiste luxembourgeois.

4 Ses cours s'adressent principalement à des étudiants luxembourgeois qui, étant donné que le Grand-Duché ne dispose alors pas d'université, font leurs études à l'étranger.

5 Archives privées de la famille Hammes, Certificat de fréquentation, Ecole Belge de criminologie et de Police scientifique du degré supérieur.

À la même période commencent non loin du Grand-Duché les préparatifs pour le référendum qui est prévu d'être proposé aux habitants de la Sarre. Vivant depuis 1919 sous un statut spécial de la Société des Nations, ceux-ci doivent déterminer s'ils souhaitent l'annexion de la Sarre à la France ou à l'Allemagne, ou si au contraire ils désirent qu'elle reste sous la tutelle de la SDN. Afin de juger les différends susceptibles de naître suite au vote, le comité des juristes en charge de l'organisation du référendum décide d'instaurer une cour suprême du plébiscite, composée exclusivement de personnes étrangères au territoire.⁶ Charles-Léon Hammes est nommé premier substitut du procureur général auprès de cette cour. Après le vote des Sarrois du 13 janvier 1935, à l'occasion duquel une importante majorité se prononce pour l'annexion de la Sarre à l'Allemagne, il occupe cette fonction pendant un mois.⁷

En mars 1937, Charles-Léon Hammes devient juge au tribunal d'arrondissement de Luxembourg. L'année suivante, les autorités du Grand-Duché font appel à son expertise en le désignant délégué du Luxembourg au Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA).⁸ Créé en 1925, celui-ci a pour but d'examiner les problèmes d'actualité dans le domaine du droit international aérien privé et d'élaborer des propositions de conventions internationales afin d'unifier les différentes législations nationales en la matière.⁹ La question de la navigation aérienne est une question qui préoccupe le Grand-Duché. Une loi adoptée en 1937 prévoit la construction d'un premier aéroport sur le territoire du pays, ainsi que la mise en place d'une réglementation de la circulation aérienne. Charles-Léon Hammes doit donc jouer un rôle actif au CITEJA.¹⁰ En 1939, il propose au comité de tenir sa quatorzième session de travail au Luxembourg, à l'occasion de la fête du centenaire de l'indépendance du Grand-Duché. Le CITEJA accepte l'invitation, mais la réunion n'a finalement pas lieu en raison de l'invasion allemande de la Pologne.¹¹

6 PASSE Georges, *Le plébiscite de la Sarre*, Paris, Domat-Montchrestien, 1935, pp. 92–93.

7 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit., p. 128.

8 AN/L, AE 2910, Lettre de la Légation de Luxembourg à Paris au Département des Affaires étrangères, 12 août 1938. Otto Riese, qui devient par la suite juge à la Cour de Justice en même temps que Charles-Léon Hammes, figure à ce moment-là également dans ce comité d'experts.

9 SMIRNOFF Michel, *Le comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA). Son activité – son organisation*, Paris, Pierre Bossuet, 1936, pp. 63–72.

10 AN/L, AE 2910, Lettre de la Légation de Luxembourg à Paris au Ministre des Affaires étrangères, 7 juin 1938.

11 AN/L, AE 2910, Lettre du secrétaire général du CITEJA au Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg, 3 novembre 1944.

Dans la nuit du 10 mai 1940, le Luxembourg est envahi par l'armée allemande. Rapidement, une administration militaire puis civile remplace les institutions du Grand-Duché. Le *Gauleiter* Gustav Simon est placé à la tête du pays et reçoit l'instruction de préparer l'annexion du Luxembourg au Reich allemand. La population luxembourgeoise est quant à elle invitée à rejoindre la *Volksdeutsche Bewegung* (VdB), créée au lendemain de l'invasion afin de persuader les Luxembourgeois de leurs origines germaniques et de les gagner pour la doctrine nationale-socialiste.¹² Charles-Léon Hammes fuit le Grand-Duché immédiatement après l'invasion et se rend en Belgique. Il rejoint ensuite Montpellier, où il rencontre d'autres Luxembourgeois, dont certains membres du gouvernement. Après l'armistice du 22 juin 1940, il rentre au Grand-Duché.¹³ Comme l'ensemble des magistrats, il est obligé d'adhérer à la VdB en automne 1940.¹⁴ À la fin de l'été 1942, il renvoie sa carte de membre et se retrouve destitué de ses fonctions au tribunal d'arrondissement de Luxembourg.¹⁵ Après avoir été interné pendant cinq jours dans la prison de Luxembourg-Grund,¹⁶ il est expulsé du pays par les Allemands et se rend avec sa famille à Bruxelles. En mars 1944, il est arrêté par la Gestapo et menacé d'une déportation dans un camp de concentration.¹⁷

Après la libération du Luxembourg, Charles-Léon Hammes réintègre la magistrature. Pendant l'été 1945, il est nommé conseiller à la cour supérieure de justice, le plus haut tribunal du Grand-Duché. Commence ensuite le long processus de répression d'après-guerre. Charles-Léon Hammes est intimement associé à celui-ci, puisqu'il est nommé chef de l'Office national pour la recherche des crimes de guerre. Il dirige cet organe rattaché au Ministère de la Justice pendant cinq ans. En étroite collaboration avec le Procureur général d'Etat, il y coordonne les recherches faites par les différentes autorités luxembourgeoises en ce qui concerne le processus d'identification de criminels de guerre et organise

12 Voir à ce sujet DOSTERT Paul, *Luxemburg zwischen Selbstbehauptung und nationaler Selbstaufgabe : die deutsche Besatzungspolitik und die Volksdeutsche Bewegung 1940–1945*, Luxembourg, Saint-Paul, 1985.

13 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit., pp. 36–43.

14 AN/L, EPU 104, Lettre de Maurice Neumann à Messieurs les Majors Schommer et Konsbrück.

15 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit., pp. 36–43.

16 BOSSELER Nicolas, STEICHEN Raymond (dir.), *Livre d'or de la Résistance luxembourgeoise de 1940–1945*, Esch-sur-Alzette, H. Ney-Eicher, 1952, p. 157.

17 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit., pp. 36–43.

le rassemblement de preuves et de témoignages afin de constituer les dossiers d'accusation.¹⁸

Cette activité comporte un fort caractère international. La recherche de criminels de guerre que Charles-Léon Hammes encadre s'effectue en collaboration avec la commission des crimes de guerre des Nations Unies ainsi que des organismes chargés de la question des criminels de guerre d'autres pays ou des différentes zones d'occupation de l'Allemagne. Il échange ainsi régulièrement des informations sur les suspects recherchés et transmet des preuves, de même que des informations provenant de témoignages, aux autorités compétentes des pays environnants. Il alimente également les dossiers d'accusation contre des criminels allemands et organise le transport de témoins luxembourgeois à leur procès.¹⁹

Entre 1946 et 1950, Charles-Léon Hammes figure en outre comme magistrat à des procès de criminels de guerre allemands tenus au tribunal militaire de Rastatt, en zone d'occupation française. À la fin de l'année 1946 et au début de l'année 1947, il est un des huit juges des procès des camps de Bade-Wurtemberg, qui comptent comme principal accusé le commandant du camp de Natzweiler, Fritz Hartjenstein.²⁰ En tant que commissaire du gouvernement luxembourgeois, il porte également l'accusation à trois procès aux côtés du procureur français Paul Buhot. C'est notamment le cas dans les procès des gardiens SS du camp de Hinzert, qui se tient de juin à octobre 1948. Celui-ci revêt une importance particulière pour l'opinion publique luxembourgeoise, puisque la quasi-totalité des Luxembourgeois arrêtés par la Gestapo y a transité.²¹ Charles-Léon Hammes est ensuite le bras droit du procureur Buhot dans le procès de quatorze anciens fonctionnaires de la prison de Diez, qui a elle aussi compté de nombreux Luxembourgeois.²² Enfin, en 1949, il figure comme Commissaire du

18 De nombreux dossiers conservés aux Archives nationales de Luxembourg témoignent de l'activité de Charles-Léon Hammes dans le cadre de cet office, en particulier les suivants : Jt-220, Jt-221, Jt-222 et Jt-236. Une description plus détaillée des activités de Charles-Léon Hammes au sein de cet office est proposée in CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit.

19 Voir la note de bas de page précédente.

20 AN/L, Jt-64, Charles-Léon Hammes au Ministre de la Justice Victor Bodson, 8 janvier 1947, voir également PENDARIES Yveline, *Les procès de Rastatt (1946–1954). Le jugement des crimes de guerre en zone française d'occupation en Allemagne*, Berlin, Peter Lang, 1995, p. 187.

21 AN/L, Jt-64, Le Ministre de la Justice à Monsieur le Ministre des Forces Armées, 21 mai 1948 ; PENDARIES Yveline, *Les procès de Rastatt (1946–1954)*, op. cit., p. 171.

22 *Ibid.*, p. 238.

gouvernement luxembourgeois dans le procès du camp du Neckar, qui fait comparaître vingt-huit accusés.²³

En 1950, lorsque l'Office national pour la recherche des crimes de guerre a accompli sa fonction et qu'il est décidé de le liquider, Charles-Léon Hammes se consacre de nouveau entièrement à sa tâche de conseiller à la cour supérieure de justice. Du 9 au 30 octobre 1951, il préside également la délégation luxembourgeoise à la 7^e session de la conférence internationale de droit privé à La Haye. Celle-ci se réunit environ tous les quatre ans pour élaborer et proposer aux gouvernements des conventions de droit international privé. Charles-Léon Hammes participe aux travaux de la II^e commission, qui se penche sur un projet de convention relative à la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations. Il figure en outre dans la IV^e commission, qui porte sur les statuts de la conférence de droit international privé.²⁴

En novembre 1951, Charles-Léon Hammes quitte la cour supérieure de justice pour intégrer le Conseil d'Etat. Peu de temps après, il est invité à siéger au comité du contentieux de celui-ci, la juridiction suprême du Grand-Duché en matière administrative. Cette activité au Conseil d'Etat n'est pourtant pas de longue durée. Au printemps 1952, lorsque le gouvernement luxembourgeois cherche un candidat pour un poste de juge à la Cour de Justice de la CECA, Charles-Léon Hammes exprime son intérêt à son ami Ministre de la Justice Victor Bodson.²⁵ Le 24 juin 1952, il lui transmet officiellement sa candidature.²⁶ L'intéressé ne sait alors pas encore que la juridiction de la Communauté du charbon et de l'acier sera installée non loin de son lieu de travail habituel, à Luxembourg-ville. Pendant le Conseil des Ministres du 23 au 24 juillet 1952, Charles-Léon Hammes est nommé juge. Le même jour, il apprend qu'il commencera cette fonction dans son pays natal, qui doit de manière provisoire accueillir les institutions de la première Communauté.²⁷ En décembre 1952, il démissionne du Conseil d'Etat.²⁸

Pendant son premier mandat à la juridiction de la CECA, Charles-Léon Hammes est juge rapporteur à quatre reprises. Le nombre d'affaires introduites à

23 *Ibid.*, p. 227.

24 AN/L, AE 7569, Le procureur général d'Etat au Ministre de la Justice, 10 mars 1960.

25 Pour plus de détails concernant la nomination de Charles-Léon Hammes à la Cour de Justice de la CECA, voir p. 84.

26 AN/L, AE 11374, Lettre de Charles-Léon Hammes à Victor Bodson, Ministre de la Justice, 24 juin 1952.

27 FJM, AMG 35/3, Procès-verbal de la conférence des ministres, 25 juillet 1952.

28 Franc-maçon depuis quelques années, Charles-Léon Hammes devient en 1952 également grand maître de la Grande Loge au Luxembourg. Il le restera jusqu'en 1956. Pour plus d'informations, voir CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, op. cit., pp. 103–104.

l'organe juridictionnel étant très faible dans les années 1950, il peut parallèlement à sa fonction de juge continuer à travailler comme jurisconsulte pour son gouvernement. Il participe ainsi aux travaux du comité chargé de la préparation des propositions luxembourgeoises aux conférences de droit international privé et préside, en 1956, la délégation de son pays à la huitième conférence de droit international privé.²⁹ Il assure cette fonction également aux neuvième et dixième conférences en la matière.³⁰ Tout au long des années qu'il passe à la Cour de Justice, il continue par ailleurs, chaque lundi, d'enseigner à l'université de Bruxelles.³¹

En 1958, lorsqu'il s'agit de composer la nouvelle Cour de Justice créée par les traités de Rome, le gouvernement luxembourgeois décide de reconduire le mandat de Charles-Léon Hammes. Pendant les années qu'il passe à la Cour de Justice des Communautés européennes, il est juge rapporteur dans vingt-huit affaires, dont notamment dans celle qui conduit les juges à prononcer le fameux arrêt *Van Gend en Loos* de 1963.

Le 9 octobre 1964, Charles-Léon Hammes devient le troisième président de la juridiction européenne.³² Il reste dans cette fonction pendant trois ans. En 1967, lorsqu'il est âgé de soixante-neuf ans, il fait ses adieux à la Cour. Il profite de cette occasion pour épingle la vulnérabilité du statut des membres de l'institution.³³ Charles-Léon Hammes décède à Luxembourg seulement deux mois plus tard, le 9 décembre 1967.

29 AN/L, AE 7568, Ministre des Affaires étrangères au Ministre de la Justice, 18 juin 1951.

30 Celles-ci ont lieu en octobre 1960 et octobre 1964, voir AN/L, AE 13646 et AE 14631. À la dixième conférence participe en tant que délégué italien également Riccardo Monaco, juge à la Cour de Justice de 1964 à 1976.

31 Entretien avec Laure Hammes-Quittelier.

32 Journal Officiel des Communautés, 2857/64, 7 novembre 1964.

33 Voir p. 136.

Hans Kutscher (1911–1993)

Allemand. Juge de 1970 à 1976 puis président jusqu'en 1980

Hans Kutscher, fils de Max Kutscher, directeur d'une compagnie d'assurances, naît le 14 décembre 1911 à Hambourg, au nord de l'Allemagne.¹ Il grandit et suit sa scolarité dans la même ville, jusqu'au déménagement de ses parents à Berlin, où il obtient en 1931 son diplôme d'études secondaires. Il poursuit ensuite des études de droit aux universités de Graz, de Fribourg-en-Brisgau et de Berlin.

Le 30 janvier 1933, Adolf Hitler est nommé chancelier. Dans les mois qui suivent, Hans Kutscher décide comme de nombreux autres compatriotes de demander son adhésion au NSDAP. Le 1^{er} mai 1933, il obtient sa carte.² Il s'agit là de son premier engagement politique. Il deviendra par la suite également membre de la *Sturmabteilung* (SA), l'organisation paramilitaire du NSDAP.³

Le 1^{er} mars 1935, Hans Kutscher réussit le premier examen d'Etat en droit avec la mention très bien. Peu de temps après, son camarade de l'université Wilhelm Grewe, qui est devenu l'assistant du professeur de droit public Ernst Forsthoff à l'université de Hambourg, recommande à celui-ci de recruter également Hans Kutscher comme assistant. Forsthoff est d'accord.⁴ Kutscher se réinstalle par conséquent dans sa ville natale. L'année suivante, le professeur Forsthoff décide d'aller enseigner à l'université de Königsberg. Ses deux assis-

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Hans Kutscher s'appuie sur des *curriculum vitae* trouvés dans les archives nationales allemandes, BA-BL, R/601, 2090 et les archives communautaires, AHUE, CM2/1970, 1537 et BAC 79/1982, 214.

2 BA-BL, NSDAP – Gaukartei, « Hans Kütscher », (sic – il s'agit d'une erreur d'orthographe, la date et le lieu de naissance mentionnés correspondent à ceux de Hans Kutscher) Mitgliedsnr. : 2896886.

3 Il y a en 1939 le grade de *Rottenführer*. Voir la fiche remplie et signée en 1939 par Hans Kutscher concernant son appartenance au parti nazi : BA-BL, R/9361/I 1940, Parteistatistische Erhebung, Hans Kutscher, nr. d'adhérent 2896886. Les documents concernant l'adhésion de Hans Kutscher au NSDAP ne mentionnant aucune sortie du parti, il est fort probable qu'il soit resté adhérent jusqu'à la dissolution du NSDAP, en 1945.

4 Il est intéressant de noter ici que Forsthoff est proche de l'idéologie nazie au début des années 1930 et contribue avec son ouvrage *Der totale Staat* (L'Etat total), publié en 1933, à lui donner de la légitimité. Il prend cependant ses distances avec le régime pendant la guerre. Voir à ce sujet DEBONO Marc, *Langue et droit. Approche sociolinguistique, historique et épistémologique*, Bruxelles, EME Editions, 2013, p. 42 et suivantes.

tants le suivent.⁵ C'est donc à cette université que Hans Kutscher devient docteur en droit le 17 décembre 1936.

Le 6 mars 1939, il réussit à Berlin le second examen d'Etat en droit. Là encore il obtient la mention très bien. Quelques jours plus tard seulement, il est recruté par le Ministère des Affaires économiques du Reich, au sein duquel il obtient un poste d'assesseur à la section de la législation sur les cartels et du droit économique administratif.

Âgé de vingt-huit ans, Hans Kutscher est au printemps 1940 mobilisé comme soldat dans la Wehrmacht. Il intègre un régiment d'infanterie et avance jusqu'au grade de capitaine. Sa participation à l'effort de guerre n'est toutefois pas continue. En 1942, il est promu conseiller du gouvernement (*Regierungsrat*) au Ministère des Affaires économiques.⁶ Ensuite, il doit à nouveau rejoindre l'armée. En 1944, il est comme des millions d'autres soldats allemands capturé par les Alliés, puis interné dans un camp pour prisonniers de guerre en France.⁷ Il n'est libéré qu'un an et demi plus tard.⁸

En 1946, il retrouve son pays natal divisé en quatre zones d'occupation. Le Ministère des Affaires économiques au sein duquel Hans Kutscher a travaillé comme conseiller du gouvernement n'existe plus. Le traitement des questions économiques revient aux Alliés. Ces derniers n'écartent cependant pas entièrement les Allemands du processus décisionnel. Dès l'été 1945, ils subdivisent leurs zones d'occupation respectives en sections administratives régionales (*Länder*) et les dotent de gouvernements régionaux.⁹ C'est dans un de ceux-ci, plus précisément le Ministère de l'Economie et des Transports du *Land* Wurtemberg-Bade, installé dans la capitale de la zone d'occupation américaine Stuttgart, que Hans Kutscher retrouve une activité professionnelle au lendemain

5 Au sujet de la scolarité et du parcours universitaire de Hans Kutscher, voir GREWE Wilhelm, « Hans Kutscher », in *id. (dir.)*, *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher*, Baden-Baden, Nomos, 1981, p. 9 ; HEYDE Wolfgang, « Hans Kutscher. Ein Grandseigneur der Robe », in HÄBERLE Peter (dir.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 48, Tübingen, J.C.B. Mohr, 2000, p. 254.

6 BA-BL, R/601, 2090, Vorschlag zur Ernennung des Regierungsassessors Dr. Hans Kutscher zum Regierungsrat, 13 avril 1942.

7 Voir ici en particulier SMITH Arthur, « Die deutschen Kriegsgefangen und Frankreich 1945–1949 », *Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte*, vol. 32, n° 1, 1984, pp. 103–121.

8 Lors de son retour en Allemagne, Hans Kutscher publie un article sur la constitution de 1946 instituant la IVe République : KUTSCHER Hans, « Der französische Verfassungsentwurf und die französische Verfassung von 1946 », *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 74, pp. 51–77.

9 SCHNABEL Thomas, *Geschichte von Baden und Württemberg 1900–1952*, Stuttgart, Kohlhammer, 2000, p. 234.

de la guerre. Il y travaille pendant cinq ans et grimpe les échelons jusqu'au poste de directeur (*Regierungsdirektor*) de la section des transports.¹⁰

En juin 1951, Hans Kutscher demande d'être temporairement détaché de cette fonction pour intégrer le Ministère des Affaires étrangères de la jeune République fédérale d'Allemagne. Son ami Wilhelm Grewe, qui est désormais un des conseillers juridiques du premier chancelier de la RFA Konrad Adenauer, lui propose d'être membre de la *Delegation für die Ablösung des Besatzungsstatuts*, la délégation qu'il préside pour négocier avec les Alliés la fin du statut d'occupation. Hans Kutscher rejoint ainsi l'équipe d'experts qui prépare depuis le mois de mai les négociations au Palais Schaumburg à Bonn. Il y rencontre entre autres Walter Hallstein (*Staatssekretär* au Ministère des Affaires étrangères) et Walter Strauss (*Staatssekretär* au Ministère de la Justice – et futur juge à la Cour de Justice).¹¹ Il accompagne en outre régulièrement son ami Grewe lorsque celui-ci se rend à l'hôtel Petersberg, situé sur le mont éponyme non loin de Bonn, pour rencontrer les conseillers juridiques de la Haute Commission pour l'Allemagne occupée.¹²

Jusqu'en automne 1951, les discussions avec les Alliés ont avant tout un caractère préliminaire et n'avancent que difficilement. La délégation allemande et les jurisconsultes des Alliés se bornent à échanger des mémoires permettant d'évaluer les points de vue mutuels et de déterminer l'ensemble des points sur lesquels les discussions devront porter.¹³ Après le véritable début des négociations, en automne 1951, l'avancée des discussions s'avère cependant plutôt rapide. Le 22 novembre 1951, une version préliminaire d'un traité mettant un terme au statut d'occupation de l'Allemagne est étudiée par Adenauer et les Ministres des Affaires étrangères des puissances alliées lors d'une conférence à Paris.¹⁴ Ce document provisoire ne couvre pas l'ensemble des questions que les

10 En 1950, il co-publie un ouvrage sur le nouveau droit dans le Land Würtemberg-Bade, KUTSCHER Hans, THIERFELDER Hermann, *Das neue Recht in Württemberg-Baden, 1945–1949*, Stuttgart, Kohlhammer, 1950.

11 Les comptes-rendus des réunions sont consultables in BA-K, B 141, 8926. Grewe se rend deux à trois fois par semaine au Petersberg. Voir son récit des négociations : GREWE Wilhelm, « Der Übergang vom Besatzungsregime zu den Verträgen von Bonn und Paris », in DOEHRING Karl et al. (dir.), *Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1985, pp. 7–21.

12 BA-K, B 141, 8926. Pour une étude historique des enjeux et du déroulement des négociations, voir KÜSTERS Hanns Jürgen, *Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990*, Munich, Oldenbourg, 2000.

13 BA-K, B 136, 2103, Rapport sur l'avancement des négociations, 12 août 1951 et Bundesrat, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, 24 avril 1952.

14 *Ibid.*

négociateurs ont l'intention d'aborder. Pour traiter les sujets restés en suspens, des commissions comprenant un rapporteur allemand et un rapporteur des puissances alliées sont instituées. En collaboration avec le jurisconsulte américain de la Haute Commission Eli Debevoise, Hans Kutscher est désigné rapporteur dans la sous-commission chargée de questions de la navigation aérienne civile.¹⁵ Ces négociations supplémentaires ne durent que quelques semaines. Cinq mois plus tard, l'Allemagne signe à Bonn avec les représentants de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis la Convention sur la relation entre les Trois Puissances et la République fédérale d'Allemagne. Hans Kutscher publie ensuite un recueil de documents autour de la convention de Bonn, dans lequel il propose, au-delà du texte même de celle-ci, des éléments de correspondance à son sujet entre les puissances alliées et la RFA.¹⁶

Une fois les négociations pour la résolution du statut d'occupation terminées, Hans Kutscher ne réintègre pas le Ministère des Transports du Bade-Wurtemberg mais reste à Bonn, où on lui propose de devenir secrétaire de la commission juridique du Conseil fédéral (*Bundesrat*), l'organe qui vérifie si les propositions de lois et de décrets sont conformes à la constitution de la RFA. Il est en même temps nommé secrétaire de la commission de conciliation du *Bundesrat* et de l'assemblée parlementaire de la RFA (*Bundestag*), qui exerce un rôle médiateur lorsque les deux institutions sont en désaccord, notamment au sujet de lois promulguées par la dernière.¹⁷ Hans Kutscher exerce cette double fonction, qui lui permet de se spécialiser en droit constitutionnel allemand, pendant quatre ans.

En octobre 1955, le *Bundesrat* le conduit vers d'autres hautes fonctions. Le Conseil fédéral l'élit alors juge au premier sénat de la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*), qui a son siège à Karlsruhe. Son mandat sera par la suite renouvelé à deux reprises.¹⁸ Tout en étant juge à cette haute cour, Hans Kutscher se consacre à partir de 1959 à l'enseignement. Jusqu'en 1964, il enseigne à la *Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie* de Karlsruhe. De 1961 à 1964,

15 Rundschreiben des Staatssekretärs Hallstein, 19 décembre 1951, in Institut für Zeitgeschichte, *Akten der Auswärtigen Republik*, 1. Januar bis 31. Dezember 1951, Munich, Oldenbourg, 1999, pp. 688–692.

16 KUTSCHER Hans, *Bonner Vertrag. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten nebst Zusatzvereinbarungen u. Briefwechsel*, Berlin, Beck, 1952.

17 LORENZ Jürgen, BELL Wolf, *Vermittlungsausschuss : Scharnier zwischen Bundestag und Bundesrat*, Bonn, AZ-Studio, 1976, pp. 2–3.

18 En août 1956 (il ne remplace jusqu'alors que son prédécesseur) et en 1963. HEYDE Wolfgang, « Hans Kutscher. Ein Grandseigneur der Robe », *op. cit.*, p. 254. Cet auteur indique par ailleurs que la carte de membre de Hans Kutscher au parti politique SPD l'aurait aidé à décrocher ce poste.

il est chargé de cours en droit administratif et en droit économique administratif à l'université de la même ville. Puis à partir de 1965, il est professeur honoraire à la faculté de droit de l'université de Heidelberg, à laquelle il participe à de nombreuses conférences sur le droit constitutionnel allemand et comparé.¹⁹

En 1970, sa carrière de magistrat évolue dans une direction différente. Arrive alors à terme le mandat du juge allemand Walter Strauss à la Cour de Justice des Communautés européennes à Luxembourg. C'est la candidature de Hans Kutscher que le gouvernement allemand décide de proposer aux autres Etats membres pour lui succéder.²⁰ Le 7 octobre 1970, il prête serment à Luxembourg. Pendant son premier mandat de six ans à la Cour de Justice, Hans Kutscher est juge rapporteur dans une quarantaine d'affaires. Il exerce notamment cette fonction dans les affaires 21 à 24/72, dans lesquelles la Cour est pour la première fois invitée à se prononcer sur la question de savoir si les dispositions d'un traité international, ici en l'occurrence l'article XI du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), peuvent être invoquées par les justiciables des Etats membres pour invalider des dispositions communautaires, en particulier des actes pris par le Conseil et la Commission qui s'avèrent être en contradiction avec ce traité. La Cour doit donc décider si les règles définies par le GATT, et peut-être même celles d'autres traités internationaux, peuvent l'emporter sur des décisions des institutions communautaires.²¹

La Cour répond à la question en deux temps : (1) une disposition de droit international peut invalider un acte communautaire.²² Cependant, l'arrêt continue, (2) la Communauté doit pour cela être liée par cette disposition et de surcroît, celle-ci doit être de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice. Or, estiment les juges, cette seconde condition n'est pas remplie par l'article XI du GATT, entre autres, en raison de « la grande souplesse [d]es dispositions [de l'Accord général], notamment de celles qui concernent les possibilités de dérogation, les mesures pouvant

19 GREWE Wilhelm, « Hans Kutscher », in *id.* (dir.), *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit*, *op. cit.*, p. 11.

20 Pour plus de détails concernant la nomination de Hans Kutscher à la Cour de Justice, voir p. 122.

21 RIESENFELD Stefan A., « The doctrine of self-executing treaties and Community Law: a pioneer decision of the Court of Justice of the European Community », *American Journal of International Law*, vol. 67, 1973, pp. 504–508.

22 Sur ce point, la décision de la Cour est considérée comme une avancée importante, voir par exemple RIESENFELD Stefan A., « The doctrine of self-executing treaties and Community Law: a pioneer decision of the Court of Justice of the European Community », *op. cit.* et KARPENSCHIF Michaël, NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 3^e éd., 2016, pp. 47–58.

être prises en présence de difficultés exceptionnelles et le règlement des différends entre les parties contractantes ».²³ Larrêt prononcé le 12 décembre nie donc l'effet direct de l'article 11 du GATT, et par son raisonnement potentiellement celui de l'ensemble des dispositions de l'Accord. Cette décision ne manque pas de susciter de vives critiques d'observateurs estimant que la Cour se montre ici protectionniste et qu'elle ne réserve pas le même traitement au GATT qu'au traité de Rome, alors que les deux présentent sur de nombreux points de fortes similitudes.²⁴

En octobre 1976, la carrière de Hans Kutscher à la Cour de Justice évolue. Il est alors élu président de l'institution, en remplacement du juge français Robert Lecourt. Il devient le premier Allemand à présider la juridiction. Sa vision de la tâche de celle-ci au sein des Communautés correspond grandement à celle de son prédécesseur. Hans Kutscher est persuadé que les juges européens ont un rôle actif à jouer dans le processus d'intégration.²⁵ En octobre 1979, ses pairs le reconduisent à la tête de leur institution. L'année suivante, proche des soixante-neuf ans, le président allemand souhaite prendre sa retraite. Il démissionne. Son discours constitue une occasion pour dresser un bilan de l'activité de l'institution, en particulier celle réalisée sous sa présidence, et pour adresser un message politique aux gouvernements des Etats membres des Communautés. Ainsi Hans Kutscher souligne-t-il le succès que s'est révélé connaître la décision de ces derniers d'attribuer à la Cour de Justice l'interprétation de la convention de Bruxelles sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale qui, entre 1976 et 1980, a mené les juges européens à prononcer vingt arrêts.²⁶ Il regrette ensuite que les gouvernements se montrent réticents pour attribuer la même compétence à la Cour en ce qui concerne d'autres accords multilatéraux existant de manière parallèle et complémentaire aux traités de Rome. Il n'hésite d'ailleurs pas à remettre en question l'argument avancé pour justifier ce refus, c'est-à-dire le risque d'engorgement de la Cour.

23 Arrêt du 12 décembre 1972, International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit, Affaires jointes 21 à 24/72, EU:C:1972:115.

24 Voir notamment l'article de Michel Waelbroeck, qui invite en 1974 la Cour à revoir sa décision, celle-ci étant en forte contradiction avec l'attitude qu'elle recommande lorsqu'il s'agit du rapport entre les droits nationaux et le droit communautaire, WABELBROECK Michel, « Effect of GATT within the Legal Order of the EEC », *Journal of World Trade*, vol. 8, 1974, pp. 614–623, en particulier p. 623.

25 Voir p. 154 dans le chapitre consacré aux visions des juges du rôle que la Cour de Justice doit jouer au sein des Communautés.

26 KUTSCHER Hans, « Abschied vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften », *Europarecht*, vol. 16, n°1, 1981, pp. 1–8.

Tout comme la décision de rendre la Cour compétente pour interpréter la convention de Bruxelles ne l'a pas submergée d'affaires, lui attribuer la compétence d'assurer l'interprétation d'accords similaires ne mènerait pas non plus à une augmentation massive de renvois préjudiciels à Luxembourg. Les Etats devraient par conséquent saisir la chance d'être en présence d'une cour commune capable de garantir l'interprétation uniforme – et donc l'efficacité – d'accords signés entre eux.²⁷ Après son départ de la juridiction des Communautés européennes, Hans Kutscher s'installe avec son épouse à Bad Herrenalb-Neusatz, non loin de Karlsruhe.²⁸ Il y décède le 24 août 1993.

27 *Ibid.*

28 HEYDE Wolfgang, « Hans Kutscher. Ein Grandseigneur der Robe », *op. cit.*, p. 261.

Maurice Lagrange (1900–1986)

Français. Avocat général de 1952 à 1964

Maurice Lagrange, fils de Roger Lagrange, auditeur au Conseil d'Etat, et de Claire Gillet, naît le 14 mai 1900 à Meudon.¹ Il fait ses études au lycée Charlemagne dans la même ville, puis il s'inscrit à l'université de Paris, à laquelle il obtient en 1922 une licence en droit. Il devient ensuite avocat stagiaire à la cour d'appel de la capitale. En même temps, il s'inscrit à l'Ecole libre des sciences politiques, à laquelle il suit les cours du jeune membre du Conseil d'Etat et futur ministre René Mayer.

En 1923, Maurice Lagrange suit l'exemple de son père et se présente au concours d'entrée au Conseil d'Etat. Reçu, il est nommé auditeur de 2^e classe le 18 décembre de la même année. Pour le jeune juriste commence alors une longue carrière au sein du Palais-Royal. Le 4 janvier 1929, il est nommé commissaire du gouvernement à la section du contentieux. Quelques mois plus tard, il est promu auditeur de 1^{re} classe. En 1934, il devient maître des requêtes, mais continue d'exercer la fonction de commissaire du gouvernement (jusqu'en 1945).

Au printemps 1939, le gouvernement français fait appel aux compétences de Maurice Lagrange dans le cadre d'une réforme de l'administration publique. Le Ministre des Finances Paul Reynaud a institué un comité d'experts chargé d'étudier et de proposer des solutions permettant de réformer l'administration française. Maurice Lagrange est invité à assister celui-ci en tant que rapporteur. Le premier but du groupe de travail étant de trouver des solutions pour limiter le nombre de fonctionnaires recrutés chaque année, il est rapidement rebaptisé « Comité de la Hache » par la presse.² Maurice Lagrange intervient essentiellement dans la commission chargée d'élaborer des décrets-lois portant sur le statut de la fonction publique.

Interrompus par le début du conflit mondial et l'invasion de la France par les troupes allemandes, les travaux du comité ne peuvent être achevés.³ Le projet d'établir un statut des fonctionnaires n'est pourtant pas abandonné. Peu de temps après la signature de l'armistice avec l'Allemagne et l'installation du gouvernement français à Vichy, l'exécutif envisage de reprendre les travaux sur le statut des fonctionnaires. Ce n'est cependant qu'au printemps 1941 que le

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Maurice Lagrange s'appuie sur des notices biographiques trouvées dans les archives suivantes : PAAA, B20-200, Bd. 53 et Bd. 307 ; AHUE, CM1/1953, 92.

2 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, pp. 36–37.

3 KONDYLIS Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994, p. 190.

gouvernement se penche à nouveau véritablement sur le projet. Maurice Lagrange, qui travaille désormais à Royat, où le Conseil d'Etat s'est installé pendant l'été 1940, est une nouvelle fois désigné pour s'occuper de la question. Cette fois-ci il ne s'agit plus seulement de réorganiser la fonction publique et d'unifier les différentes règles existantes concernant le statut des fonctionnaires dans les différentes branches administratives de l'Etat. Le nouveau statut doit également traduire l'idéologie du gouvernement de Vichy, c'est-à-dire la forte autorité de l'Etat, auquel les fonctionnaires doivent allégeance. Les décrets-lois que le groupe est censé mettre sur pied doivent inscrire les principes de la Révolution nationale dans l'administration française. Une loi promulguée en juillet 1940 permettant de relever les agents des services publics de leurs fonctions a déjà annoncé un nouveau ton.⁴ Comme le montre l'historien Marc-Olivier Baruch, Maurice Lagrange adhère à cette idéologie. À ses yeux, la réforme sur le statut de la fonction publique doit aboutir à un projet de loi permettant d'obtenir « l'adhésion de cœur » des fonctionnaires « à la politique du Maréchal ». Il doit permettre de « reprendre en main les fonctionnaires en manifestant l'autorité de l'Etat et en leur attribuant enfin un statut cohérent et bien organisé que la Troisième République n'a [...] jamais pu élaborer ».⁵

En août 1941, le groupe de travail présente son projet. Celui-ci s'appuie en grande partie sur le statut des fonctionnaires inachevé de 1939. Il est adopté par le Conseil des Ministres le 14 septembre 1941 et promulgué sous forme de trois lois portant statut général des fonctionnaires civils et des établissements publics de l'Etat. En définissant, pour la première fois dans l'histoire de l'administration française, un statut général des fonctionnaires, les trois lois comblent une lacune juridique déplorée depuis plusieurs décennies.⁶ Cependant, les grèves étant prohibées, l'accès à la fonction publique étant interdit aux juifs, aux Français nés de père non français et aux francs-maçons, elles sont imprégnées des principes du gouvernement de Vichy.⁷ L'administration française manquant de fonction-

4 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, op. cit., pp. 269–270.

5 Ibid., p. 269, voir également AN/F, F 60, 278, Note relative au statut des fonctionnaires, septembre 1941, cité in BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, op. cit., p. 270. L'auteur décrit Maurice Lagrange comme un des « hommes clés du pétainisme administratif », p. 323.

6 KONDYLIS Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, op. cit., p. 218.

7 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, op. cit., pp. 273–274. Sur cette question, les avis des historiens divergent cependant. Guy Thuillier affirme en effet que les innovations apportées par l'idéologie de la Révolution nationale sont peu importantes et qu'un grand nombre des principes que les lois affirment a déjà été envisagé avant la guerre, voir THUILLIER Guy, *La bureaucratie en France aux XIXe et XXe siècles*, op. cit., p. 507.

naires, il est toutefois dès le départ – et au regret de Maurice Lagrange – relativement clair que le projet ne pourrait être entièrement appliqué.⁸

Entre 1940 et 1942, Lagrange s'occupe à la vice-présidence du Conseil également de la supervision de la mise en œuvre des deux statuts des juifs promulgués le 3 octobre 1940 et le 2 juin 1941, qui encadrent de manière restrictive l'activité professionnelle de ces derniers. Il coordonne l'application des deux lois et encadre l'éviction des fonctionnaires juifs des différents ministères. C'est également lui qui prépare le texte de loi du 29 mars 1941 instituant le Commissariat général aux questions juives et qui supervise dans un premier temps les travaux de celui-ci.⁹

Le 18 avril 1942, lorsque Pierre Laval revient à la tête du gouvernement français après avoir été brusquement écarté de cette fonction par le Maréchal Pétain en décembre 1940, Maurice Lagrange doit comme grand nombre d'autres quitter le secrétariat de la vice-présidence du Conseil, de laquelle Laval évince l'ensemble des hauts fonctionnaires trop associés à la Révolution nationale.¹⁰ Il retourne donc au Conseil d'Etat.

Le processus d'épuration est lancé avant la fin de la guerre. Le 27 juin 1944 est publiée une ordonnance qui définit l'épuration administrative. Elle stipule que tout agent public peut être sanctionné pour son comportement pendant le conflit mondial. Les sanctions vont du blâme jusqu'à la révocation.¹¹ Le 6 octobre 1944, un décret du Garde des Sceaux François de Menthon instaure une commission d'épuration pour le Conseil d'Etat. Celle-ci prononce à la fin de la même année vingt révocations sans pension, cinq mises à la retraite d'office et six blâmes. Maurice Lagrange fait partie de ceux qui se retrouvent blâmés.¹² Malgré cette sanction, il est quelques mois plus tard nommé conseiller d'Etat et affecté à la section des finances. Il préside à celle-ci de nombreuses commissions d'études administratives, dont notamment une sur les marchés publics. Il est également membre de la commission des disciplines budgétaires et de la commission de contrôle des banques.

En 1949, Maurice Lagrange est une nouvelle fois sollicité pour ses compétences en matière de droit de la fonction publique. Outre-Rhin, dans la zone d'occupation américaine, l'*Office of Military Government for Germany* (OMGUS) est en train de démocratiser l'administration et fait appel au spécialiste français

8 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, op. cit., pp. 296–297.

9 JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale ». Histoire du Commissariat général aux questions juives, 1941–1944*, Paris, Grasset, 2004, p. 89 et p. 136.

10 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, op. cit., p. 323.

11 KONDYLIS Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, op. cit., pp. 236–237.

12 FABRE Philippe, *Le Conseil d'Etat et Vichy. Le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 318.

en matière de statut des fonctionnaires pour mener à bien une réforme de la fonction publique allemande. En accord avec le gouvernement français, Lagrange est détaché du Conseil d'Etat pour étudier, en collaboration avec les autorités américaines, différentes voies permettant de réorienter l'appareil des fonctionnaires allemand. Au bout de deux mois de travail, il rédige un rapport dans lequel il évalue divers aspects des réformes proposées par le gouvernement américain en zone d'occupation. Ce dernier est particulièrement satisfait de l'expertise fournie par le jurisconsulte et s'estime « chanceux » d'avoir pu bénéficier de son apport dans son programme : « *We were particularly fortunate in that Maurice Lagrange, a French Conseiller d'Etat and a recognized authority on the civil service in France, was available to participate in our program of reorientation of the German civil service. Through conference and discussion with German officials and with other German groups, Lagrange did much in challenging the German imagination and stimulating them to constructive action toward the development of a responsive and responsible public service as a sound foundation for democratic government. [...] The objectivity of his study makes his conclusions all the more convincing* ».¹³

Un an et demi plus tard, les autorités américaines n'hésitent pas à réinviter Maurice Lagrange à Francfort, où se situe le quartier général de leur zone d'occupation, pour travailler sur des questions de la fonction publique. Peu de temps avant son départ pour un second séjour de l'autre côté du Rhin, le conseiller d'Etat est aussi sollicité en France. Jean Monnet, qui se trouve en pleine négociation du Plan Schuman pour la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, fait appel à lui pour une consultation juridique concernant le traité qui est en cours de rédaction. Le 12 octobre 1950, Maurice Lagrange rencontre une première fois Monnet afin de discuter de la question.¹⁴ Quelques jours plus tard, il se rend comme prévu en Allemagne. Mais le séjour n'est que de courte durée. Monnet souhaite en effet qu'il revienne en France pour participer à la rédaction du traité instituant la future CECA. Lagrange étant d'accord pour revenir, André François-Poncet, le haut-commissaire de la zone d'occupation française en Allemagne, organise son retour en France.¹⁵

Cette participation aux discussions sur le plan Schuman intervient tardivement. Les négociations sont en cours depuis plusieurs mois.¹⁶ Selon son propre

13 IfZ/M, OMGUS 7/45-1/1.

14 Ce dernier qualifie dans ses mémoires Maurice Lagrange de « grand juriste » : MONNET Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 412.

15 Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Entretien avec Maurice Lagrange, réalisé par Antoine Marès, le 23 septembre 1980 à Paris.

16 Voir ici en particulier BOERGER-DE SMEDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CECA », *op. cit.*

témoignage, Maurice Lagrange comprend rapidement que Jean Monnet est particulièrement inquiet quant au rôle que doit jouer une des quatre institutions prévues, la Cour de Justice. Celui qui est à l'origine du plan Schuman craint en effet qu'une instance juridictionnelle trop puissante entrave l'action de la Haute Autorité du charbon et de l'acier.

En octobre-novembre 1950, les négociations sont interrompues pendant une quinzaine de jours afin de permettre un début de rédaction du traité. Maurice Lagrange se consacre alors entièrement au façonnement de la Cour de Justice et rédige un mémorandum à son sujet. Pour mettre sur pied les articles du traité relatifs à la Cour, il s'appuie fortement sur le modèle d'une institution au sein de laquelle il est actif depuis fort longtemps, le Conseil d'Etat. Il voit de nombreuses similitudes entre le rôle des deux organes, la Cour de Justice devant contrôler la conformité des décisions de la Haute Autorité, tout comme le Conseil d'Etat doit contrôler la légalité des actes du gouvernement français.¹⁷ Selon son propre récit, son mémorandum provoque une « véritable levée de boucliers » de la part des autres délégations.¹⁸ Les compétences que le document propose d'attribuer à la juridiction de la CECA sont bien plus réduites que celles envisagées par les représentants des autres pays. Les négociations avancent toutefois vite. En quelques semaines, les articles relatifs à la Cour de Justice sont rédigés.¹⁹

Le 18 avril 1951, le traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier est signé à Paris. Le gouvernement français propose à Maurice Lagrange de devenir avocat général à la Cour de Justice. En décembre de la même année, la nouvelle institution entre en fonction à Luxembourg. Avant de pouvoir accepter des affaires, les sept juges et deux avocats généraux doivent établir le règlement de procédure de l'organe judiciaire. En tant que seul membre de la Cour ayant participé aux négociations du traité de Paris – il souligne d'ailleurs cette position privilégiée par la suite – Maurice Lagrange se forge rapidement une place de poids au sein de l'institution.²⁰ Celle-ci n'est pas du goût de l'ensemble de ses collègues de travail. Le juge allemand Otto Riese communique ainsi en décembre 1952 à son gouvernement que Maurice

17 *Ibid.*, pp. 23–24 et MANGENOT Michel, « Le Conseil d'Etat et l'institutionnalisation du système juridique communautaire », Intervention au colloque *Les juristes et la construction d'un ordre politique européen*, Amiens, 2004 : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/86/26/PDF/Mangenot_Systeme_juridique_communautaire_2004.pdf, p. 4 (dernière consultation en septembre 2017).

18 FJM, Entretien avec Maurice Lagrange.

19 BOERGER-DE SMEIDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CECA », *op. cit.*, pp. 25–27.

20 LAGRANGE Maurice, « La Cour de Justice des Communautés Européennes. Du Plan Schuman à l'Union Européenne », in *Mélanges Fernand Debousse*, vol. 2, *La construction européenne*, 1979, pp. 127–135.

Lagrange est en train de prendre une place (trop) importante à l'intérieur de la Cour et que les autorités allemandes devraient rapidement proposer un candidat pour le second poste d'avocat général, toujours non pourvu.²¹

Maurice Lagrange effectue deux mandats à la Cour de Justice. Pendant les six ans qu'il passe à la juridiction de la CECA, il exerce la fonction d'avocat général dans dix-neuf affaires tranchées par les juges de Luxembourg, dont notamment la toute première, celle qui oppose le gouvernement français à la Haute Autorité. Contrairement aux solutions qu'il a proposées en ce qui concerne la Cour de Justice dans le cadre des négociations du traité de Paris, c'est-à-dire la définition de compétences relativement restreintes pour l'organe judiciaire, Maurice Lagrange devient au cours des années 1950 un des plus ardents défenseurs d'une vision d'une Cour de Justice forte, celle d'une cour qui doit jouer un rôle de juridiction fédérale et constitutionnelle.²² Il défend cette vision à la fois dans ses publications et dans certaines de ses conclusions d'avocat général,²³ dans lesquelles il insiste sur la nature particulière de la Communauté et sur la singularité des institutions communautaires.²⁴

En 1958, lorsque les six Etats membres composent la Cour de Justice des Communautés européennes, le gouvernement français reconduit Maurice Lagrange dans sa fonction d'avocat général. Pendant ce deuxième mandat, il présente ses conclusions dans soixante-huit affaires, dont notamment dans la célèbre affaire Costa contre ENEL, dans laquelle la Cour suit sa conclusion et pose pour la première fois le principe de primauté du droit européen. Au bout de douze ans passés à Luxembourg, Maurice Lagrange exprime le souhait de rentrer dans son pays natal. Il réintègre alors le Conseil d'Etat à Paris. Le 9 juin 1970, il est nommé conseiller d'Etat honoraire et part à la retraite. Il s'éteint le 5 septembre 1986.

21 PAAA, B20-200, Bd. 307, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxembourg, Ber. Nr. 1509/52, 15 décembre 1952.

22 RASMUSSEN Morten, « Establishing a Constitutional Practice of European Law. The history of the Legal Service of the European Executive, 1952-65 », *op. cit.*, p. 379.

23 *Ibid.*, notamment dans l'affaire 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique contre Haute Autorité, EU:C:1956:11. Voir au sujet des conclusions de Maurice Lagrange dans cette affaire également CLEMENT-WILZ Laure, *La fonction de l'avocat général près la Cour de Justice*, *op. cit.*, p. 130.

24 CLEMENT-WILZ Laure, *La fonction de l'avocat général près la Cour de Justice*, *op. cit.*, pp. 130-131. L'auteur de ce travail estime toutefois que, dans l'ensemble, les conclusions de Maurice Lagrange sont, comme celles de son homologue Karl Roemer, plutôt mesurées et prudentes (p. 112 et 133). Elle souligne notamment le fait que ses conclusions dans la célèbre affaire Costa contre ENEL, dans laquelle la Cour le suit, sont à plusieurs égards plus prudentes que l'arrêt des juges (pp. 137-138).

Robert Lecourt (1908–2004)

Français. Juge de 1962 à 1967 puis président de 1967 à 1976

Robert Lecourt, fils de Léon Lecourt, commerçant, et d'Angèle Lepron, naît le 19 septembre 1908 à Pavilly dans le département de la Seine-Inférieure.¹ Après avoir effectué ses études secondaires au collège privé Saint-Jean-Baptiste-de-la-Salle à Rouen, il décide de s'inscrire à la faculté de droit de Caen, à laquelle il obtiendra quelques années plus tard le titre de docteur.

En 1928, Robert Lecourt retourne en Seine-Inférieure et rejoint le barreau de Rouen. Il épouse ensuite Marguerite Chabrerie, avec laquelle il aura un enfant. En 1932, la jeune famille décide de déménager dans la capitale. C'est ici que Robert Lecourt rencontre le co-fondateur du Parti démocrate populaire (PDP), Jean Raymond-Laurent. Celui-ci lui demande en 1934 d'encadrer la création d'une Fédération des Jeunesse du PDP, qui doit être dotée d'un véritable comité directeur regroupant au niveau national les différentes sections de jeunes membres du parti. Robert Lecourt accepte et devient le secrétaire général de la structure naissante.² Deux ans plus tard, il est nommé président. À la tête de l'organisation des Jeunes Démocrates Populaires, il travaille en étroite collaboration avec d'autres jeunes engagés en politique, parmi lesquels certains occuperont comme lui-même par la suite d'importantes responsabilités politiques (Robert Bichet et Pierre-Henri Teitgen par exemple).³ En 1936, il entre en outre au comité directeur du PDP.

À partir du 1^{er} septembre 1939, l'Allemagne envahit la Pologne et la France met son armée sur le pied de guerre. Robert Lecourt est mobilisé dans les services de l'aéronautique.⁴ Après sa démobilisation suite à la signature de l'armistice, il s'engage comme de nombreux autres Démocrates Populaires dans la Résistance. Dès le mois d'octobre 1940, il organise des réunions clandestines avec certains de ses compagnons des Jeunesse du PDP, afin de réfléchir à l'attitude à adopter face à l'occupant.⁵ En automne 1942, il est invité par son ami avocat André Bossin à rejoindre le mouvement clandestin « Résistance », qui vient d'être lancé. Il devient membre du comité directeur de celui-ci et participe activement à la

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Robert Lecourt s'appuie sur un *curriculum vitae* trouvé dans AHUE, CM2/1964, 1524. Ce document est également consultable in PAAA, B20-200, Bd. 868.

2 DELBREIL Jean-Claude, *Centrisme et Démocratie chrétienne en France. Le Parti démocrate populaire des origines au MRP, 1919–1944*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1990, p. 59.

3 *Ibid.*, p. 354.

4 AN/F, Archives du MRP, 350 AP, 73, Biographie de Robert Lecourt.

5 AN/F, 350 AP, 155, Proposition pour la croix de la Libération, Robert Lecourt (rapport sur les activités de celui-ci pendant la guerre).

rédaction et à la distribution, dans la capitale et en province, du journal qui porte le même nom que l'organisation.⁶ Robert Lecourt apporte au groupe ses nombreux contacts politiques et permet au mouvement de se développer rapidement. Avec d'autres anciens du PDP comme Hubert Monmarché et Pierre-Henri Teitgen, il œuvre également pour la diffusion des *Cahiers du témoignage chrétien*, le journal du mouvement Résistance intérieure française. Robert Lecourt participe aussi à l'organisation de sauvetages et de passages de parachutistes alliés, à la centralisation et la transmission de renseignements militaires ainsi qu'à la distribution de vivres, de tickets de rationnements et de faux papiers aux réfractaires.⁷ Peu à peu, la plupart des membres du comité directeur de Résistance sont arrêtés par la Gestapo. De juin à août 1944, il ne reste plus que Robert Lecourt pour rédiger seul et sous format réduit le journal clandestin. Recherché lui aussi par la Gestapo, il arrive à éviter une arrestation.⁸

À partir de 1943, Lecourt assiste à d'autres réunions clandestines qui donnent en automne 1944 naissance au Mouvement Républicain Populaire (MRP). Ce parti politique issu de la Résistance comprend de nombreux anciens membres des Jeunes du PDP et entend rompre avec la pratique politique de la IIIe République d'avant-guerre.⁹ En novembre 1944, quelques mois après la libération de Paris, le gouvernement provisoire présidé par le Général de Gaulle convoque une Assemblée consultative provisoire qui doit débattre des grands problèmes de politique intérieure et extérieure que rencontre le gouvernement et proposer des solutions pour remédier aux difficultés de ravitaillement, participer à l'organisation des pouvoirs publics, le vote du budget etc.¹⁰ Les comités directeurs des différents mouvements de résistance sont invités à désigner des délégués pour y siéger.¹¹ Robert Lecourt fait partie des hommes choisis par Résistance et siège à l'Assemblée avec presque deux cent cinquante autres délégués. Il se voit nommé membre de la Commission des prisonniers et travaille sur des questions liées à l'épuration.¹² En 1945, il figure en outre comme co-rédacteur de plusieurs propositions de résolutions : une tendant à

6 Ibid., voir également BRUNEAU Françoise, *Essai historique du mouvement né autour du journal clandestin « Résistance »*, Paris, SEDES, 1951, p. 39.

7 AN/F, 350 AP, 155, Proposition pour la croix de la Libération, Robert Lecourt.

8 Ibid., BRUNEAU Françoise, *Essai historique du mouvement né autour du journal clandestin*, op. cit., p. 18 et 26.

9 LETAMENDIA Pierre, *Le mouvement républicain populaire. Histoire d'un grand parti français*, Paris, Beauchesne, 1995, p. 49.

10 CHOISNEL Emmanuel, *L'Assemblée consultative provisoire, 1943–1945. Le sursaut républicain*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 15–16.

11 Ibid.

12 « Robert Lecourt », in *Dictionnaire des parlementaires français*, 1940–1958, tome 5, L-O, Paris, La documentation française, 2005.

inviter le gouvernement à permettre l'inscription de prisonniers et de déportés libérés sur les listes électorales ; une autre qui invite le gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour permettre aux sinistrés créanciers de l'Etat au titre de dommages de guerre d'imputer le règlement de leurs impôts sur ces dommages ; et une invitant à poser le principe de l'indemnisation totale des dommages de guerre affectant les biens nécessaires à la vie des sinistrés et de leur famille.¹³

Les premières élections législatives d'après-guerre sont organisées en octobre 1945. Gaulliste et anticomuniste, le MRP connaît avec 24 pour cent des suffrages un succès inattendu.¹⁴ Robert Lecourt, qui conduit la liste MRP dans le 2^e secteur de la Seine, est élu député.¹⁵ La grande majorité des Français s'exprime à l'occasion de ces mêmes élections pour que l'Assemblée élue soit constituante. On lui accorde sept mois pour élaborer une nouvelle constitution. Etant donné que les élus ne réussissent pas à accomplir leur tâche dans les temps prévus, de nouvelles élections sont organisées en juin 1946. Cette fois-ci le MRP arrive en tête sur le plan national. Dans le 2^e secteur de la Seine, le parti de Robert Lecourt est battu par la liste du Parti républicain de la liberté (PRL) et n'arrive qu'en deuxième position. Lui-même conserve toutefois son siège à l'Assemblée constituante, où il est membre de la Commission de la Justice.¹⁶

Après trois mois de travail, l'Assemblée vient à bout de son mandat. Une nouvelle constitution est promulguée le 27 octobre 1946 et donne naissance à la IV^e République. Deux semaines plus tard, les Français sont une nouvelle fois appelés aux urnes. Il s'agit cette fois-ci de désigner ceux qui composeront la première assemblée parlementaire de la nouvelle République. La liste MRP du département de la Seine, sur laquelle figure Robert Lecourt, se place une nouvelle fois en seconde position et obtient trois sièges à l'Assemblée. Lecourt est nommé membre de la Commission de la réforme administrative et membre de la Commission des finances. Il deviendra ici l'auteur de nombreuses propositions de loi concernant la justice et l'administration.¹⁷

En janvier 1947, Vincent Auriol est élu président de la République. Pendant les premiers dix-huit mois de sa présidence, les gouvernements se succèdent. En juillet 1948, c'est l'exécutif mené par Robert Schuman qui tombe. Auriol charge alors le radical-socialiste André Marie de former un nouveau gouvernement. Celui-ci attribue à Robert Lecourt le Ministère de la Justice. Mais le nouveau

13 Voir à ce sujet AN/F, Archives de l'Assemblée consultative provisoire, C/15253, 151, 152 et 171.

14 LETAMENDIA Pierre, *Le mouvement républicain populaire*, op. cit., p. 67.

15 « Robert Lecourt », in *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

gouvernement ne tient pas. Seulement un mois plus tard, André Marie démissionne. Lecourt conserve toutefois sa fonction de Garde des Sceaux. Le successeur de Marie, qui n'est autre que celui qui a été son prédécesseur, c'est-à-dire Robert Schuman, décide de le conserver Place Vendôme. Quelques jours seulement après l'annonce de la composition de son gouvernement, Schuman démissionne à son tour. Robert Lecourt doit quitter le Ministère de la Justice et retrouve son poste de député à l'Assemblée nationale, à laquelle il préside le groupe MRP. En février 1949, le radical-socialiste Henri Queuille est nommé président du Conseil. Il invite Robert Lecourt à reprendre le Ministère de la Justice. Cette fois-ci son mandat dure huit mois. En octobre 1949, Georges Bidault succède à Henri Queuille. Lecourt ne fait pas partie de son équipe dirigeante.

Parallèlement à son mandat à l'Assemblée, Robert Lecourt œuvre dans le cadre des Nouvelles Equipes Internationales (NEI) pour la démocratie-chrétienne sur le plan international. Fondées en vue d'établir des contacts réguliers entre personnalités d'inspiration sociale-chrétienne et dans le but d'organiser des échanges au sujet de leurs programmes politiques respectifs, les NEI organisent tous les ans un grand congrès pendant lequel se rencontrent les membres des différentes sections nationales.¹⁸ Dès la fin des années 1940, Robert Lecourt accompagne le député MRP et membre fondateur des NEI Robert Bichet aux réunions de l'organisation internationale. Au cours des années 1950 il fait ensuite, entre autres avec Maurice Schumann et Pierre-Henri Teitgen, partie de la délégation française au congrès NEI de Tours, consacré à « l'autorité supranationale et la notion de souveraineté ». En 1954, il préside la délégation française au 8^e congrès NEI de Bruges, qui porte sur la politique économique et sociale de l'Europe. Il participe ensuite au 9^e congrès de Salzbourg (1955) sur l'intégration politique et économique de l'Europe, et au 11^e congrès d'Arezzo en Italie (1957), sur la « fermeté de la démocratie chrétienne face au communisme en crise ». ¹⁹

18 CEHEC, Papiers Paul Van Zeeland, Dossier 230, Nouvelles équipes internationales (1948), Brochure NEI ; Voir sur cette internationale démocrate-chrétienne GEHLER Michael, KAISER Wolfram, «Transnationalism and early European integration: the Nouvelles Equipes Internationales and the Geneva circle 1947–1957 », *The historical journal*, vol. 44, n° 3, septembre 2001, pp. 773–798 ; PAPINI Roberto, *L'Internationale démocrate-chrétienne : la coopération internationale entre les partis démocrates-chrétiens de 1925 à 1986*, Paris, Cerf, 1988.

19 Voir au sujet de la participation de Robert Lecourt à ces congrès des NEI les listes des délégations proposées dans KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.7, 7^e Congrès NEI (Tours, 4–6 sept. 1953) ; 7.2.4.8, 8^e Congrès NEI (Bruges, 10–12 sept. 1954) ; 7.2.4.9, 9^e Congrès (Salzbourg, 16–18 sept. 1955) ; 7.2.4.11, 11^e Congrès NEI (Arezzo, 24–26 avr. 1957).

Comme de nombreux autres membres des Nouvelles équipes internationales, Robert Lecourt est résolument en faveur de la construction européenne. En octobre 1955, il devient à l'instar d'une trentaine d'autres leaders politiques et syndicaux français et étrangers membre du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, créé par Jean Monnet afin de militer pour l'application de la résolution de Messine, en particulier la réalisation progressive du Marché Commun, la fusion des économies nationales et l'harmonisation des politiques sociales.²⁰

En 1958, Robert Bichet souhaite renoncer à sa fonction de président de la section française des Nouvelles équipes nationales. Le 26 avril de la même année, Robert Lecourt devient son successeur.²¹ En tant que nouveau président des NEI françaises, il participe un mois plus tard au 12^e congrès de l'organisation internationale à La Haye, puis au 13^e congrès à Fribourg-en-Brisgau (1959). En 1960, il ouvre à Paris le 14^e congrès NEI. Enfin, en 1962, il préside la délégation de la France au congrès NEI de Vienne.²²

En novembre 1957, sept ans après avoir été Ministre de la Justice à deux reprises, Robert Lecourt est de nouveau sollicité pour la place Vendôme. Cependant, pris dans la tourmente du conflit algérien, le gouvernement est contraint de démissionner seulement quelques mois après sa constitution. Si Robert Lecourt conserve le Ministère de la Justice dans le nouvel exécutif, il doit toutefois quitter son poste deux semaines plus tard, lors du retour au pouvoir de Charles de Gaulle.

En novembre 1958, des élections législatives ont lieu en France. Cette fois-ci Robert Lecourt ne figure plus parmi les candidats du MRP dans le département de la Seine, mais il se présente aux électeurs de la première circonscription du département des Hautes-Alpes. Il est élu député. Le mois suivant, de Gaulle devient président de la République. Début janvier 1959 est mis en place le premier gouvernement de la Ve République, placé sous la direction de Michel Debré, membre de l'Union pour la nouvelle République (UNR). Robert Lecourt

20 Groupement d'études et de Recherches notre Europe, « 20 ans d'action du comité Jean Monnet (1955–1975) », *Problématiques européennes*, n° 8, 2001. Voir également MIOCHE Philippe, « Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, Jean Monnet et 'l'Europe sociale'. Visions et révisions » in Fondation Jean Monnet pour l'Europe, *Une dynamique européenne. Le comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe*, Paris, Economica, 2011, pp. 131–157.

21 KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.5.9, Robert Bichet, président fondateur des NEI à A. Coste-Floret, secrétaire général international des NEI, 18 juin 1958.

22 Voir les listes des délégations in KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.12, 12^e Congrès NEI (La Haye 8–10 mai 1958 ; 7.2.4.13, 13^e Congrès NEI (Fribourg-en-Brisgau, 28–30 mai 1959) ; 7.2.4.14, 14^e Congrès NEI (Paris, 22–24 sept. 1960) ; 7.2.4.16, 16^e Congrès NEI (Vienne, 21–23 juin 1962).

est nommé Ministre d'Etat. Trois mois plus tard, il est placé en charge de la coopération avec les Etats africains et malgache. L'année suivante, en février, il devient Ministre d'Etat chargé du Sahara, des Départements et Territoires d'Outre-Mer. En août 1961, il quitte le gouvernement.²³

Le Premier Ministre Debré cherche alors une solution professionnelle pour Lecourt et finit par lui proposer un poste à la juridiction des Communautés européennes.²⁴ Le 15 mai 1962, Lecourt est nommé juge.²⁵ Pendant les quatorze ans qu'il passe à la Cour de Justice, il est rapporteur dans trente-et-une affaires.²⁶ La première dont il est en charge lui est léguée par son prédécesseur. Elle oppose la Commission européenne au Luxembourg et à la Belgique concernant une taxe imposée par les deux pays lorsqu'ils délivrent des licences d'importation du pain d'épice.²⁷ Aux yeux de la Commission, la perception de cette taxe est contraire aux dispositions du traité, qui interdit les droits de douane ainsi que « toute taxe d'effet équivalent ». Dans son arrêt, la Cour donne raison à la Commission et condamne la Belgique et le Luxembourg pour la perception de la taxe en question. Le jugement comble aussi une lacune du traité, en proposant pour la première fois une définition de l'expression assez vague « taxe d'effet équivalent » à un droit de douane, visant ainsi à empêcher les Etats membres des Communautés de remplacer, par le biais de taxes spéciales, la suppression des droits de douane imposée par le traité.²⁸ L'année suivante, Robert Lecourt est juge

23 L'année suivante en mai, cinq Ministres MRP remettent leur démission suite à une conférence de presse dans laquelle le président de Gaulle exprime son hostilité à l'égard de l'intégration européenne, voir à ce sujet LETAMENDIA Pierre, *Le mouvement républicain populaire. Histoire d'un grand parti français*, op. cit., pp. 132–133.

24 Pour plus d'informations sur l'arrivée de Robert Lecourt à la Cour de Justice, voir p. 114.

25 AHUE, CM2/1964, 1524, Maurice Couve de Murville à Robert Lecourt, 16 mai 1962.

26 Ce nombre relativement faible d'affaires en comparaison avec d'autres juges ayant travaillé à la Cour en même temps est principalement dû au fait que Robert Lecourt est à partir de 1967 président de l'institution et n'occupe donc plus la fonction de juge rapporteur.

27 PESCATORE Pierre, « Robert Lecourt (1908–2004) », op. cit., p. 595.

28 « La taxe d'effet équivalent peut être considérée, quelles que soient son appellation et sa technique, comme un droit unilatéralement imposé, soit au moment de l'importation, soit ultérieurement et qui, frappant spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir ainsi sur la liberté de circulation des produits, la même incidence que les droits de douane », Arrêt du 14 décembre 1962, Commission de la Communauté économique européenne contre Grand-Duché de Luxembourg et Royaume de Belgique, Affaires jointes 2/62 et 3/62, EU:C:1962:45.

rapporteur dans la fameuse affaire *Flaminio Costa contre Enel*, dans laquelle la Cour de Justice affirme pour la première fois le principe de primauté du droit européen.

En 1967 vient à expiration le mandat du président de la juridiction européenne Charles-Léon Hammes. Robert Lecourt exprime son désir de briguer la présidence.²⁹ En octobre 1967, ses pairs le promulguent à la tête de la Cour. Il est reconduit dans cette fonction à deux reprises et exerce ainsi la présidence jusqu'en 1976, l'année de son départ de Luxembourg. Sous la direction de Robert Lecourt, la Cour de Justice développe, notamment à partir du début des années 1970, considérablement la portée de sa jurisprudence. Le nombre d'affaires qui lui sont introduites ne cesse de croître, notamment après l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark en 1973. Parmi celles-ci figurent un nombre continuellement croissant de questions d'interprétation du traité CEE. Robert Lecourt n'ignore pas à quel point le mécanisme des questions préjudiciales est important pour le développement du droit communautaire, ainsi que pour celui de l'autorité de l'institution qu'il préside. Il développe ainsi une véritable stratégie de communication visant à promouvoir la collaboration de la Cour de Justice avec les juges nationaux.³⁰ Lecourt participe lui-même activement à cet effort de communication. Pendant son mandat de président, il rédige deux ouvrages souvent cités, *Le juge devant le marché commun* et *L'Europe des juges*.³¹ Dans le premier, il consacre de nombreuses pages à la « coopération » des juges nationaux avec la Cour de Justice par le biais du mécanisme des questions préjudiciales, procédure incontournable pour prévenir que des

29 L'avocat général Karl Roemer rapporte en avril 1967, c'est-à-dire plusieurs mois avant l'élection, que Robert Lecourt souhaiterait briguer la présidence de la Cour. Le Néerlandais Andreas Donner, président de la juridiction de 1958 à 1964, aurait lui aussi envisagé de se porter une nouvelle fois candidat, voir BA-K, B 136, 8529, Abteilung I, Ergebnisniederschrift, Bonn, 19 avril 1967.

30 Pour plus de détails, voir p. 149.

31 LECOURT Robert, *Le juge devant le marché commun*, Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1970 ; *id.*, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylants, 1976. Cet ouvrage paraît à la fin de l'année 1976 donc à peine quelques mois après sa cessation de fonctions à la Cour. Il ne s'agit là cependant pas des premières publications de Robert Lecourt au sujet du droit communautaire. Depuis 1963, il a publié une dizaine d'articles, parmi lesquels on peut relever *id.*, « Le rôle de la Cour de Justice dans le développement de l'Europe », *Revue du marché commun*, n° 60, 1963, pp. 273–275 ; *id.*, « Le rôle du droit dans l'unification européenne », *Bulletin de l'Association des juristes européens*, n° 17–18, 1964, pp. 5–22 ; *id.*, « La dynamique judiciaire dans l'édification de l'Europe », *France Forum*, n° 64, 1965, pp. 20–22 ; *id.*, « La protection juridictionnelle des personnes en droit communautaire », *Recueil Dalloz Sirey*, vol. 10, chronique n° VIII, 1967, pp. 51–56 ; *id.*, « Le rôle de la Cour de Justice dans le développement des Communautés », *Annuaire européen*, vol. XXIV, 1976, pp. 19–41.

divergences d'interprétation entre jurisprudences nationales menacent d'« écartement » le « droit communautaire d'essence uniforme ».³²

Dans l'*Europe des juges*, Robert Lecourt déplore le fait que les médias, le grand public et le monde académique ne portent pas assez d'attention à l'intégration juridique de l'Europe, alors qu'à son avis, l'Europe des juges, l'Europe judiciaire, s'est faite et que c'est sur elle qu'il faut bâtir.³³ Ce livre est pour le juge français également l'occasion de réfuter implicitement les accusations d'activisme dirigées à l'encontre de la Cour et de défendre sa lecture téléologique des traités : si le juge ne peut rien ajouter aux traités, « il doit leur donner tout leur sens et faire porter à leurs dispositions toutes les conséquences utiles, explicites ou implicites que la lettre et l'esprit commandent ».³⁴ Les « traités font, en effet, apparaître [la Cour] comme la pointe sur laquelle repose la pyramide judiciaire destinée à la conservation de la règle commune ».³⁵

En 1976, lorsqu'il est âgé de soixante-huit ans et que son mandat arrive à expiration, Robert Lecourt ne souhaite pas être reconduit dans ses fonctions à la juridiction européenne.³⁶ En octobre de la même année, il est donc remplacé par son compatriote Adolphe Touffait. Comme le montrent les articles et contributions d'ouvrages qu'il publie après son départ de Luxembourg, son intérêt pour le développement du droit communautaire reste entier.³⁷ Sa retraite après ses adieux à la Cour de Justice n'est que provisoire. En février 1980, il accède à de nouvelles hautes fonctions en France. Il est alors nommé membre du Conseil constitutionnel, au sein duquel il siège pendant neuf ans. Robert Lecourt s'éteint le 9 août 2004.

32 LECOURT Robert, *Le juge devant le marché commun*, op. cit., p. 49.

33 Ibid., pp. 7–9 et p. 309.

34 Ibid., p. 237.

35 Ibid., p. 225.

36 PESCATORE Pierre, « Robert Lecourt (1908–2004) », op. cit., p. 592.

37 Il publie notamment, entre autres, LECOURT Robert, *Les problèmes institutionnels de la Communauté*, Bruxelles, Fonds européen de coopération, 1978 ; id., « La Cour de Justice des Communautés européennes vue de l'intérieur », in GREWE Wilhelm Georg (dir.), *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher*, Baden-Baden, Nomos, 1981, pp. 261–272 ; id., « Le rôle unificateur du juge dans la Communauté », in *Etudes de droit des Communautés européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Paris, A. Pedone, 1984, pp. 223–237 ; id., « Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice des Communautés européennes », in *Protection des droits de l'homme : la Dimension européenne. Mélanges en honneur de Gérard J. Wiarda*, Cologne, Carl Heymanns Verlag, 1988, pp. 335–340 ; id., « Quel eut été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? », in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 349–361.

Josse Mertens de Wilmars (1912–2002)

Belge. Juge de 1967 à 1980 puis président jusqu'en 1984

Joseph (Josse) Mertens de Wilmars, fils d'Albert Mertens¹ et de Jeanne Meert, naît le 22 juin 1912 au sein d'une famille francophone résidant à Saint-Nicolas dans la province de Flandre-Orientale de la Belgique. Son père y dirige une brasserie dont la famille est propriétaire depuis plusieurs générations. Lorsque Josse est âgé de neuf ans, la famille déménage à Louvain, afin qu'Albert Mertens, qui est également professeur, puisse poursuivre une carrière académique à l'université de la ville. Après avoir fait ses humanités gréco-latines au collège des Pères Joséphites de Louvain, J. Mertens de Wilmars effectue pendant un an sa rhétorique à Loppem, à l'Ecole Abbatiale des Bénédictins.² À la rentrée de l'année 1929, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Louvain. Parallèlement à ses études de droit, il fréquente des cours de sciences historiques, puis il décide de poursuivre un double cursus en se lançant également dans une licence de sciences politiques et diplomatiques.³

Après avoir obtenu son diplôme de docteur en droit en 1934, Josse Mertens de Wilmars fait un stage de six mois dans le cabinet d'un bâtonnier à La Haye. Etant donné qu'il a effectué ses études en français, il doit ici rapidement se familiariser avec la terminologie et la littérature juridique néerlandaises. Peu de temps après, il accomplit son service militaire au 3^e régiment des lanciers et commence un autre stage, cette fois-ci à Anvers, dans le cabinet de l'avocat d'affaires Marcel Wynen. En 1938, l'avocat Wynen l'intègre entièrement dans son cabinet et fait de lui son collaborateur direct.⁴

Le 15 février 1939, J. Mertens de Wilmars épouse Betty van Ormelingen, avec laquelle il aura huit enfants. Suite à l'invasion de la Pologne par l'Allemagne nazie quelques mois plus tard, la Belgique met ses soldats sur le pied de guerre. Âgé de vingt-sept ans, Josse Mertens de Wilmars est mobilisé comme sous-officier dans l'escadron cycliste de la 14e division d'infanterie. Lorsque le pays est envahi par l'agresseur allemand en mai 1940, Josse Mertens de Wilmars se trouve avec son unité au nord-est, dans la province de Limbourg, non loin du canal

1 Le suffixe « de Wilmars » n'est ajouté au nom de la famille qu'entre 1950 et 1952.

2 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis Mertens de Wilmars*, Edition privée, 1994, p. 150. Il s'agit là d'une histoire familiale et personnelle rédigée par J. Mertens de Wilmars entre 1989 et 1993. Elle a été imprimée pour une distribution dans le cercle familial mais n'a pas fait l'objet d'une publication. Très riche en informations (auto-) biographiques, elle a constitué une source précieuse.

3 *Ibid.*, pp. 150–154.

4 *Ibid.*, pp. 152–156.

Albert. Menacées par les bombardements de l'aviation allemande, les troupes battent en retraite vers Tongres. Josse Mertens de Wilmars arrive à se faire embarquer par des soldats anglais qui se dirigent vers le port stratégique de Calais, où il se bat pendant plusieurs jours aux côtés des Français et des Britanniques pour empêcher la prise de la ville par les Allemands. Le 27 mai, veille de la capitulation belge, Josse Mertens de Wilmars est capturé par les forces allemandes dans une maison abandonnée dans laquelle il a trouvé refuge. Deux jours plus tard, il est transporté vers un camp réservé aux Belges à Nuremberg. Après un mois et demi de captivité, les Allemands décident spontanément de libérer les Belges flamands. Josse Mertens de Wilmars est autorisé à regagner son pays natal.⁵ En juillet 1940, il retrouve son épouse à Anvers et reprend son activité d'avocat sous le régime d'occupation.

Dès 1940, il se forme en Belgique différents groupes de réflexion clandestins qui élaborent des programmes politiques pour l'après-guerre.⁶ Par l'intermédiaire d'un ami, Josse Mertens de Wilmars fait la connaissance de Tony Herbert, un industriel flamand qui se trouve à la tête d'un réseau de jeunes intellectuels de droite et d'extrême-droite. Il décide de s'associer aux cercles de réflexion de celui-ci et devient le principal représentant du groupe à Anvers. À l'occasion de réunions clandestines dans un appartement bruxellois, il rencontre régulièrement les membres les plus actifs du groupe, dont certains joueront après le conflit mondial un rôle de premier plan dans la vie politique belge, tels que Théo Lefèvre ou Jean Duvieusart.⁷

Pendant les premiers temps de son existence, les idées du groupe Herbert sont très influencées par les théories autoritaires de Charles Maurras. Ses membres s'éloignent toutefois progressivement de cette ligne de pensée lorsqu'ils deviennent témoins de l'échec des régimes autoritaires et de la victoire des régimes parlementaires.⁸ Le groupe autour de Tony Herbert, qui joue un rôle important dans la résistance intellectuelle belge, souhaite avant tout rompre avec le système politique d'avant-guerre et prépare des projets pour une nouvelle constitution. Ses idées tournent autour de la mise en place d'un Etat fort et autoritaire, octroyant des pouvoirs plus étendus au roi. Ses membres rêvent également d'une

5 *Ibid.*, pp. 162–166.

6 Voir au sujet de ces groupements et leur rôle dans la naissance du nouveau parti démocrate-chrétien belge au lendemain de la guerre VAN DEN WIJNGAERT Mark et HENAU Brigitte, « De ‘catholique’ à chrétien et populaire (1936–1951) », *op. cit.*, pp. 38–43 ; VAN DEN WIJNGAERT Mark, *Ontstaan en stichting van de C.V.P.-P.S.C. De lange weg naar het kerstprogramma*, Bruxelles, Instituut voor Politieke Vorming, 1976, pp. 6–11.

7 KADOC, Interview met J. Mertens de Wilmars.

8 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis Mertens de Wilmars*, *op. cit.*, pp. 168–170.

Belgique aux deux communautés soudées, disposant d'une véritable conscience nationale, et désirent que les valeurs culturelles, politiques et sociales des Flamands trouvent une place à part entière au sein du pays.⁹

Au moment de la libération, le groupe a recours à la presse pour faire connaître ses idées. En septembre 1944, il signe un accord avec le propriétaire du journal belge *De Standaard*, mis sous séquestre pendant l'occupation, dans le but de faire réapparaître celui-ci sous le titre *De Nieuwe Standaard*.¹⁰ Josse Mertens de Wilmars devient actionnaire de la société qui publie le journal, renommé *Nieuwe Gids* en 1947. Il y publie lui-même de nombreux articles au sujet de l'actualité politique belge et siège pendant de longues années au sein de son comité directeur.¹¹

Peu de temps après l'arrivée des chars alliés et la libération de la Belgique, l'engagement de Josse Mertens de Wilmars dans la résistance intellectuelle se prolonge en véritable engagement politique. En automne 1944, les membres du comité directeur du parti catholique appellent à une profonde réforme de leur organisation et mettent en place un comité provisoire afin d'élaborer de nouveaux statuts. J. Mertens de Wilmars est invité par un contact du groupe autour de Tony Herbert, Robert Vandekerkhove, à assister aux séances du comité.¹² Il participe activement aux travaux de réforme et devient même le co-rédacteur de la version finale du programme du parti.¹³ Le groupement politique porte désormais le double nom Parti Social-Chrétien – *Christelijke Volkspartij* (PSC-CVP) et fait son entrée officielle sur la scène politique en mai 1945.¹⁴ Josse Mertens de Wilmars s'implique dans la mise en place d'une section locale du parti dans la ville d'Anvers.¹⁵ C'est dans celle-ci qu'il exerce

9 Sur les idées du groupe, voir les archives privées de J. Mertens de Wilmars, déposées à Louvain : KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 1.2.1, Discussie-groep rond T. Herbert et 4.1.1., Discussiegroep T. Herbert.

10 PLUMET Philippe, *La presse quotidienne belge de la libération (4 septembre 1944 – 31 décembre 1945)*, Cahiers du Centre interuniversitaire d'histoire contemporaine, vol. 98, Louvain, Nauwelaerts, 1985, pp. 74–75.

11 KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 6.1.1, Stichting, statuten, onderhandelingen met NV De Standaard, NV De Gids ; MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 176.

12 KADOC, Interview met J. Mertens de Wilmars.

13 KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 1.2.2, Het voorlopig organisatiecomité ; Interview met J. Mertens de Wilmars.

14 Voir au sujet de la naissance et de l'histoire du CVP-PSC : DEWACHTER Wilfried et al., *Un parti dans l'histoire, 1945–1995. 50 ans d'action du parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1995.

15 Pour de plus amples informations au sujet de l'activité politique de J. Mertens de Wilmars dans l'arrondissement d'Anvers, voir KADOC, Archives privées J. Mertens de Wilmars, Afdeling 2. CVP-arrondissement Antwerpen.

toujours la profession d'avocat. Depuis le décès de son associé Marcel Wynen en 1943, il a son propre cabinet. En 1945, il devient l'avocat de la ville d'Anvers, ainsi que celui du Ministère belge des Finances. L'année suivante, il achève les études de sciences politiques et diplomatiques qu'il a commencées en même temps que ses études de droit et obtient un second titre de docteur. Il est ensuite recruté comme enseignant de droit administratif par l'Institut Supérieur des Sciences administratives de la province d'Anvers, qui a pour fonction de former de jeunes fonctionnaires. Il y enseignera pendant plus de vingt ans.¹⁶

En juillet 1946, l'activité politique de Josse Mertens de Wilmars prend une forme plus durable. Il est alors coopté par le comité directeur du PSC-CVP et siège au sein de l'aile flamande de l'organe.¹⁷ Il met également ses qualités de juriste au service de nombreuses commissions d'études instaurées dans le cadre du Centre d'Etudes et de Documentation qui est chargé d'analyser les différents problèmes que soulève l'actualité politique afin de fixer la ligne directrice du PSC-CVP.¹⁸ Il participe notamment aux travaux de l'importante commission pour la réforme du gouvernement, qui doit élaborer des propositions pour assurer un meilleur fonctionnement de la démocratie parlementaire. Parmi les thèmes débattus se trouvent l'étendue du pouvoir royal, la séparation des pouvoirs et les problèmes communautaires.¹⁹

Josse Mertens de Wilmars joue également un rôle important sur le plan du positionnement de son parti concernant l'épineuse question de l'épuration. Dès le lendemain de la libération de la Belgique, des tribunaux militaires ont traité de manière particulièrement sévère des centaines de milliers de dossiers de collaboration. Dès lors que les procès ont touché à leur fin, la classe politique a commencé à remettre en question cette politique de répression, jugée trop précipitée.²⁰ Au début des années 1950, J. Mertens de Wilmars est membre d'une commission chargée de proposer des solutions en la matière au Ministre de la Justice. Il se prononce au sein de celle-ci pour un assainissement du système, dont il critique la désorganisation et les nombreuses injustices auxquelles il a donné lieu. Il plaide pour une répression beaucoup plus modérée et la

16 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 178.

17 KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 1.4.1/1, Lettre de P. Brusseleers à Josse Mertens, 24 juillet 1946.

18 Voir à ce sujet les nombreux dossiers disponibles dans les Archives privées de J. Mertens de Wilmars (KADOC) qui sont regroupés en la section 1.8 Commissies van het Studie- en Documentatie centrum (SDC).

19 KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 1.8.1/1 et 1.8.1/3.

20 HUYSE Luc, DHONDT Steven, *La répression des collaborations : 1942–1952 : un passé toujours présent*, Bruxelles, CRISP, 1993, p. 27 et p. 61.

transformation des condamnations à mort en peines de prison. Son avis est partagé par de nombreux autres membres de la commission et sera ensuite suivi par le gouvernement.²¹

En 1950, Josse Mertens de Wilmars est nommé assesseur à la section de législation du Conseil d'Etat belge. Composée de magistrats et de juristes indépendants, celle-ci donne des avis sur les projets de lois, de décrets et d'arrêtés royaux. Deux ans plus tard, il doit démissionner de cette fonction en raison de son entrée inattendue à la chambre des représentants. Petit-fils et arrière-petit-fils de sénateur, Josse Mertens de Wilmars souhaite depuis son lancement en politique marcher sur les traces de ses aïeuls et poursuivre une carrière de parlementaire. Cependant, dans la circonscription PSC-CVP d'Anvers au sein de laquelle il est actif, il n'appartient à aucune des organisations sociales qui jouent un rôle de poids et on ne le considère pas, selon ses propres termes, comme « une valeur électorale sûre ».²² Il n'arrive par conséquent pas à dépasser le statut de député suppléant. C'est donc suite à la démission du député François-Xavier van der Straten-Waillet, nommé ambassadeur en Argentine, que Josse Mertens de Wilmars entre en mars 1952 au parlement belge. Il exerce la fonction de député d'Anvers pendant deux ans.

Un scénario similaire se reproduit à deux reprises à la fin des années 1950. En mai 1957, J. Mertens de Wilmars entre à la chambre des représentants suite au décès du député catholique Hendrik Marck. Quelques mois seulement après les élections de juin 1958 décède ensuite un autre député PSC-CVP de l'arrondissement d'Anvers, Bert Verlackt. Josse Mertens de Wilmars exécute la quasi-totalité du mandat de celui-ci. Entre 1952 et 1961, il siège ainsi pendant six ans au parlement belge, au sein duquel il est membre de nombreuses commissions concernant les Affaires étrangères, la Justice et la réforme de la constitution.²³

L'engagement politique de Josse Mertens de Wilmars n'est pas seulement national. Peu de temps après la création des Nouvelles équipes internationales (NEI) en 1947, son parti le désigne membre du comité belge de cette internationale démocrate-chrétienne.²⁴ Les NEI organisent tous les ans un grand

21 KADOC, Archives J. Mertens de Wilmars, 4.2.2/1, Communiqué de Presse, Rencontre avec le Ministre Moyersoen des 15 et 20 septembre et Nota van J. Mertens : Over de Politiek inzake Repressie en Epuratie.

22 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 182.

23 AMAE/B, 6642/1, Curriculum vitae Josse Mertens de Wilmars.

24 Centre d'Etude d'Histoire de l'Europe Contemporaine (CEHEC), Université catholique de Louvain, Papiers Etienne de la Vallée Poussin, dossier 184 Conseil belge (1949). Procès-verbaux, composition des commissions. Liste des personnes ayant accepté de faire partie du Comité national. Plus de la moitié des membres de la section belge des NEI est désignée par le comité national du PSC-CVP, voir à ce sujet KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.6, 6e Congrès NEI over

congrès pendant lequel elles plaident pour la construction européenne et la réconciliation avec l'Allemagne.²⁵ En 1948, elles constituent en collaboration avec d'autres groupements pro-européens le Mouvement européen.²⁶ Lorsqu'un conseil belge de cette organisation voit le jour en 1949, Josse Mertens de Wilmars y siège en sa qualité de membre de la section belge des NEI. À la fin des années 1940 et au cours des années 1950, il participe à un grand nombre de rencontres internationales tenues par ces deux organisations. Il assiste notamment à l'important congrès que les NEI tiennent en septembre 1948 à La Haye,²⁷ auquel des représentants de dix-sept nations sont conviés pour débattre de l'organisation de l'Europe et au cours duquel les NEI se prononcent en faveur de la constitution d'une assemblée européenne consultative afin d'élaborer des propositions concrètes pour parvenir à l'union économique et politique de l'Europe.²⁸ En automne 1953, il participe au congrès NEI de Tours, dédié à l'étude des notions d'autorité supranationale et de souveraineté. Il y salue les premiers pas de la construction européenne, tout en exprimant également un certain nombre de réserves en ce qui concerne les projets qui sont alors en voie d'élaboration pour l'établissement d'une structure fédérale européenne. À ses yeux, l'Europe doit mettre en commun ce que les Etats n'arrivent pas à réaliser en commun eux-mêmes, mais cela ne nécessite pas la présence d'un « Super Etat européen ». S'il estime que le travail de l'assemblée *ad hoc* que les six gouvernements de la première Communauté ont en 1952 chargée d'établir un projet de statut politique européen est à saluer, il souligne toutefois que ce projet « n'est pas la Bible » et qu'il faudrait préciser les compétences de cette communauté d'Etats. Il voit notamment un danger sérieux dans la mise en place d'un mécanisme de prise de décision à la majorité et revendique que soit instauré

macht en onmacht van de christenen in de Europese democraticen, Freiburg (Zwits.), 12–14 sept. 1952.

- 25 CEHEC, Papiers Paul Van Zeeland, Dossier 230, Nouvelles équipes internationales (1948), Brochure NEI.
- 26 PALAYRET Jean-Marie, « Le mouvement européen 1954–1969. Histoire d'un groupe de pression », in GIRAUT René, BOSSUAT Gérard (dir.), *Europe brisée. Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XXe*, Paris, Sorbonne, 1994, pp. 365–383.
- 27 À ne pas confondre avec le fameux Congrès de l'Europe de mai 1948. Voir à ce sujet : GUIEU Jean-Michel, LE DREAU Christophe, *Le « Congrès de l'Europe » à La Haye (1948–2000)*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.
- 28 CEHEC, Archives du Mouvement européen, Farde 2, Liste des participants aux congrès, conférences et réunions internationales du mouvement européen 1948–1958 ; AMAE/B, 15.235, Organisation en faveur de l'idée européenne 1948–1956, Lettre de Monsieur L. C. Nemry à Monsieur Paul Henri Spaak, voir également TORDEURS Nathalie, *Naissance des mouvements européens en Belgique (1946–1950)*, Bruxelles, Peter Lang, 2000, pp. 87–88.

un droit de sécession, qui octroierait davantage de garanties aux petits Etats membres.²⁹

Un mois après le congrès de Tours, J. Mertens de Wilmars participe au congrès du Mouvement européen à La Haye, à l'occasion duquel les membres de l'organisation proclament la nécessité de poursuivre l'intégration économique, militaire et politique de l'Europe.³⁰ Il assiste ensuite au congrès NEI tenu en septembre 1954 à Bruges, au grand congrès de l'Europe organisé à Rome en juin 1957 ainsi qu'à celui organisé à Fribourg-en-Brisgau en 1959.³¹ Cette même année son activité sur le plan européen prend provisoirement fin en raison de son entrée à la chambre des représentants pour un mandat presque complet.³²

Parallèlement à son engagement politique national et européen, Josse Mertens de Wilmars continue de développer son cabinet d'avocat, qui s'oriente de plus en plus vers le contentieux administratif. Il plaide ainsi pour diverses communes de la région d'Anvers et devant le Conseil d'Etat belge. À partir du milieu des années 1950, il se spécialise en outre en droit communautaire. En 1955, la Fédération Charbonnière de Belgique fait ainsi appel à lui comme avocat dans un procès contre la Haute Autorité de la CECA, ce qui l'amène à plusieurs reprises à plaider devant la Cour de Justice de la Communauté. Cette première expérience lui ouvre des portes pour défendre d'autres entreprises néerlandaises et belges du secteur sidérurgique, tel que le groupement des Hauts-fourneaux et Aciéries belges.³³ À partir de 1962, J. Mertens de Wilmars est également membre du comité de rédaction de la revue néerlando-belge *Sociaal Economische wetgeving*, consacrée au droit économique et européen, dans laquelle il publie de nombreux articles.

Au début des années 1960, lorsqu'il achève son mandat à la chambre des représentants et qu'il réalise qu'il ne dispose dans sa circonscription toujours pas du soutien politique nécessaire pour figurer parmi les principaux candidats du PSC-CVP à l'occasion des prochaines élections, il décide de ne pas ambitionner

29 Centre belge des Nouvelles Equipes internationales, *Courrier des NEI*, Bruxelles, n° 1, 1953.

30 KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.7, 7e Congrès NEI over supranational gezag en het begrip soevereiniteit, Tours, 4–6 sept. 1953.

31 *Ibid.*, 7.2.4.8, 8e Congrès des NEI, Bruges, 10–12 septembre 1954 et 7.2.4.13, 13e Congrès NEI, Fribourg-en-Brisgau, 28–30 mai 1959 ; CEHEC, Archives du Mouvement européen, Farde 2, Liste des participants aux congrès, conférences et réunions internationales du mouvement européen 1948–1958.

32 Cette nouvelle fonction l'empêchant de siéger au comité directeur du PSC-CVP, elle a pour conséquence directe son retrait des deux internationales pro-européennes : CEHEC, Papiers Paul Van Zeeland, 1251/B, Lettre de Josse Mertens de Wilmars à Paul Van Zeeland, 18 mars 1959.

33 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 190.

davantage une carrière au parlement et retourne siéger au comité directeur de son parti politique.³⁴

En 1967, quelques mois avant la fin du mandat de son compatriote Louis Delvaux à la Cour de Justice des Communautés européennes, Josse Mertens de Wilmars fait connaître son intérêt pour le poste au Ministère des Affaires étrangères.³⁵ Le gouvernement belge donne suite à sa candidature.³⁶ Le 9 octobre 1967, il prête serment à Luxembourg, en même temps que le nouveau juge Pierre Pescatore. Son mandat sera par la suite renouvelé à deux reprises par les gouvernements des six Etats membres. Pendant les presque dix-sept ans qu'il passe à Luxembourg, il est juge rapporteur dans plus de cent-soixante-dix affaires clôturées par la juridiction des Communautés. Certaines d'entre elles donnent lieu à des arrêts considérés comme particulièrement importants dans la jurisprudence européenne. Nous pouvons notamment relever l'arrêt que la Cour prononce le 1^{er} juillet 1969 pour trancher une affaire qui oppose la Commission européenne au gouvernement italien et dans lequel les juges précisent le système général de suppression des droits de douane prévu par les traités. Ils affirment dans leur jugement qu'aucune charge pécuniaire, même minime, et « quelles que soient son appellation et sa technique », ne peut être prélevée lorsqu'un bien traverse une frontière à l'intérieur des Communautés.³⁷ Josse Mertens de Wilmars est également juge rapporteur dans l'affaire *Stauder*, que la Cour conclut par un arrêt dans lequel elle affirme pour la première fois qu'elle assure le respect des droits fondamentaux de la personne.³⁸

Parallèlement à sa fonction de juge, Josse Mertens de Wilmars exerce comme grand nombre de ses homologues la fonction d'enseignant. Il est membre du comité d'organisation de l'université de Louvain et assure un cours sur la protection juridique dans le système communautaire ainsi qu'un cours de contentieux administratif belge.³⁹ Tous les ans, il publie également plusieurs articles sur le droit européen dans des revues ou des ouvrages collectifs.⁴⁰ Il

34 KADOC, Interview Josse Mertens de Wilmars. Il devient alors à nouveau membre des sections belges des NEI et du Mouvement européen, voir Mouvement européen, *Bulletin européen*, février 1966 : membres du comité directeur.

35 AMAE/B, 6642/1, Note pour Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, 5 juillet 1967.

36 Pour plus de détails concernant la nomination de Josse Mertens de Wilmars à la Cour de Justice, voir p. 120.

37 Arrêt du 1^{er} juillet 1969, Commission contre Italie, Affaire 24/68, EU:C:1969:29.

38 Arrêt du 12 novembre 1969, Erich Stauder contre Ville d'Ulm – Sozialamt, Affaire 29/69, EU:C:1969:57.

39 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 220.

40 On peut notamment relever ici : MERTENS DE WILMARS Josse, « Les enseignements communautaires des jurisprudences nationales », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, 1970, pp. 454–468 ; *id.*, « La jurisprudence de la Cour de

promeut d'ailleurs le système juridique communautaire à de nombreuses universités (Parme, Grenoble, Strasbourg, Nancy, New York, Chicago) ainsi qu'à l'occasion de multiples rencontres entre la Cour de Justice et les juridictions nationales.⁴¹

En 1980, le juge et président de la Cour de Justice Hans Kutscher décide de prendre sa retraite et démissionne de ses fonctions. Un nouveau *primus inter pares* doit être élu. Josse Mertens de Wilmars, qui détient avec le Luxembourgeois Pierre Pescatore le record de longévité parmi les juges qui sont alors en fonction, décide de se porter candidat.⁴² Il est élu par ses pairs en octobre 1980 et exerce la fonction de président jusqu'à sa propre démission de la Cour de Justice, en avril 1984. De retour en Belgique, Josse Mertens de Wilmars continue d'oeuvrer pour la construction juridique de l'Europe. Il devient président de l'Association belge de droit européen et publie de nombreux articles sur la Cour de Justice et le droit communautaire.⁴³ Il décède à Anvers, le 1^{er} août 2002.

justice comme instrument de l'intégration communautaire », *Cahiers de droit européen*, n° 2-3, 1976, pp. 135–148 ; *id.*, « Le juge et le droit économique », *Journal des tribunaux*, vol. 91, n° 4975, 1976, pp. 717–722 ; *id.*, « La contribution des juristes belges à l'intégration européenne », *Studia diplomatica*, vol. XXXIV, n° 1-4, 1981, pp. 137–157 ; *id.*, STEENBERGEN J., « The Court of Justice of the European Communities and governance in an economic crisis », *Michigan Law Review*, vol. 82, n° 5-6, 1984, pp. 1377–1398. Pour une bibliographie exhaustive de Josse Mertens de Wilmars, nous renvoyons au *Liber amicorum* qui lui a été dédié, BOES M. et al., *Liber amicorum Josse Mertens de Wilmars*, Anvers, Kluwer rechtswetenschappen, 1982, pp. IX–XIV.

41 MERTENS DE WILMARS Josse, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 224.

42 Josse Mertens de Wilmars et Pierre Pescatore, arrivés à la Cour de Justice en 1967, sont alors les seuls juges de l'institution ayant travaillé à Luxembourg pendant les années 1960.

43 Entre autres, MERTENS DE WILMARS Josse, « La Cour de Justice des Communautés européennes, concurrence et protection des consommateurs », in GOYENS M. (dir.), *E.C. Competition Policy and the Consumer Interest*, Cabay, Bruylant, 1985, pp. 333–337 ; *id.*, « Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice des Communautés européennes », *Cahiers de droit européen*, vol. 22, n° 1, 1986, pp. 5–20 ; *id.*, « Réflexions sur l'ordre juridico-économique de la Communauté européenne », in DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, VANDAMME Jacques, *Interventions publiques et droit communautaire*, Pédone, Paris, 1988, pp. 15–36 ; *id.*, « Le droit comparé dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes », *Journal des tribunaux*, vol. 110, n° 5575, 1991, pp. 37–40 ; *id.*, « Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des Etats membres », in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 391–408 ; *id.*, « The case-law of the Court of Justice in relation to the review of the legality of economic policy in mixed-economy systems », *European Community law*, vol. II, 1993, pp. 3–18.

Riccardo Monaco (1909–2000)

Italien. Juge de 1964 à 1976

Riccardo Monaco, fils de Pietro Monaco et d'Eugenio Perocchio, naît le 2 janvier 1909 à Gênes en Italie.¹ Orphelin à l'âge de douze ans, il est en 1921 accueilli par la famille de son oncle maternel, Carlo Perocchio, qui est conseiller à la Cour d'appel de Turin. Il finit ses études secondaires au lycée Cavour de la même ville, puis il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Turin.² Le 14 juillet 1930, il soutient à celle-ci une thèse sur les rapports entre le droit international et le droit interne. Immédiatement après sa soutenance, Riccardo Monaco s'inscrit au concours d'entrée à la magistrature italienne. Reçu, il devient tout d'abord *uditore* (juge stagiaire) au tribunal de Turin, ensuite juge d'instance à Perosa Argentina (à partir de 1932), puis juge d'instance à Coni (1933). En 1936, il retourne au tribunal de Turin, où il est à partir de 1938 juge instructeur.³

Parallèlement à son parcours dans la magistrature, Riccardo Monaco se lance en 1933 dans une carrière académique et se présente au concours pour l'obtention d'une habilitation à enseigner le droit international. Deux ans plus tard, l'université de Turin le recrute comme chargé de cours en droit public comparé. Il exerce cette fonction pendant quatre ans et devient l'auteur de nombreuses publications scientifiques.⁴ En 1939, Riccardo Monaco réussit à seulement

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Riccardo Monaco s'appuie sur un CV trouvé dans les dossiers d'archives suivants : AHUE, CM2/1964, 1525 et AMAE/PB, 2.05.118, 20025. Une source incontournable en ce qui concerne son parcours est également son autobiographie, qui n'a connu qu'une distribution peu importante : MONACO Riccardo, *Memorie di una vita. Memorie per l'Europa*, Rome, LEDIP, 1996. Voir également l'ouvrage tiré du colloque organisé à l'occasion du centenaire de la naissance de Riccardo Monaco, CURTI GIALDINO Carlo (dir.), *Riccardo Monaco. Un giurista poliedrico al servizio della pace attraverso il diritto*, Atti dell'incontro di studio in occasione del centenario della nascita (1909–2009), Milan, Giuffrè, 2009.

2 Sur la jeunesse de Riccardo Monaco, voir les chapitres I et II de son autobiographie, *Memorie di una vita*, op. cit.

3 *Ibid.*, chapitres IV et V.

4 À titre d'exemple : MONACO Riccardo, « Giudizio di delibazione di sentenza cecoslovacca di annullamento di matrimonio fra cittadini italiani, dolo processuale e riesame del merito », *Rivista del diritto matrimoniale italiano*, 1936, pp. 370–381 ; id., « L'accettazione tacita di una giurisdizione straniera. Note di giurisprudenza francese di diritto internazionale privato », in *Giurisprudenza comparata di diritto internazionale privato*, vol. II, 1937, pp. 45–48 ; id., « L'efficacia in Italia dei provvedimenti stranieri di giurisdizione volontaria », *Diritto internazionale*, 1938, pp. 53–73. Pour une bibliographie exhaustive de Riccardo Monaco, voir : CURTI GIALDINO Carlo (dir.), *Riccardo Monaco un giurista poliedrico*, op. cit., pp. 13–54.

trente ans le concours pour la chaire de droit international de l'université de Cagliari en Sardaigne. S'il quitte alors la magistrature, il conserve toutefois son emploi d'enseignant à l'université de Turin et effectue de nombreux allers-retours entre les deux villes. L'année de sa nomination à l'université de Cagliari, il est invité à faire partie des nombreux juristes que le Ministère de la Justice italien sollicite pour participer aux travaux de réforme du code civil. Entre 1939 et 1940, il figure au sein de la commission qui s'occupe de questions de droit international maritime et aérien. Sa participation aux travaux n'est cependant que sporadique.⁵

En 1940, Riccardo Monaco quitte l'université de Cagliari pour intégrer celle de Modène. Il reste à celle-ci pendant deux ans, puis il devient professeur ordinaire à la faculté de droit de Turin. Au début de l'année 1947, il est amené à mettre entre parenthèses sa carrière universitaire. Les autorités italiennes sont alors sur le point de conclure les négociations qu'elles mènent avec les quatre puissances alliées pour le traité de paix et cherchent un spécialiste de droit international pour les conseiller sur un certain nombre de clauses concernant des territoires ou ex-colonies que l'Italie doit céder. Monaco est sollicité comme jurisconsulte par le Ministère des Affaires étrangères et intègre un petit groupe de juristes qui travaille sous la direction du spécialiste de droit international et chef du contentieux diplomatique Tomaso Perassi.⁶ Après la signature du traité en février 1947, le Ministère des Affaires étrangères continue de s'appuyer sur ses compétences. Ainsi participe-t-il à partir du début de l'année 1948 aux travaux du comité juridique de l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO). Il assiste également aux négociations de l'union douanière italo-française, qui se tiennent à Rome et à Paris. Puis il est en 1948 membre de la délégation italienne à la conférence qui donne naissance à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE).

Si sa fonction de jurisconsulte pour le Ministère des Affaires étrangères plaît fortement à Riccardo Monaco, le fait qu'il n'y soit pas intégré de manière définitive l'inquiète. Il cherche par conséquent à obtenir un emploi stable à Rome. Selon son propre récit, il demande ainsi au début de l'année 1948 une entrevue avec Luigi Einaudi, le vice-président du Conseil des Ministres italien (Président de la République italienne quelques mois plus tard) et lui fait comprendre qu'il souhaiterait être nommé conseiller d'Etat. Riccardo Monaco connaît personnellement le futur chef de l'Etat italien. Il a en effet été son

⁵ Dans son ouvrage sur l'élaboration du code civil, Nicola Rondinone ne mentionne pas Riccardo Monaco dans la liste des experts qui se sont penchés sur la question du droit de la navigation maritime et aérienne, voir RONDINONE Nicola, *Storia inedita della codificazione civile*, Milan, Giuffrè, 2003, p. 200.

⁶ MONACO Riccardo, *Memorie di una vita*, op. cit., p. 2.

étudiant puis son collègue de travail à l'université de Turin, à laquelle Einaudi a enseigné. Toujours selon le témoignage de Monaco, le vice-président du Conseil est également proche de son oncle Carlo Perocchio, les deux hommes ayant été compagnons d'études.⁷ Le vœu du jeune jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères ne met pas longtemps à être exaucé. Quelques semaines après avoir formulé sa demande, il est informé de sa nomination au Conseil d'Etat, qu'il considérera par la suite comme « un des événements les plus importants de sa vie ».⁸ Il peut donc s'installer de manière définitive à Rome.

L'année suivante, Riccardo Monaco voit également sa carrière académique évoluer. En 1949, il est invité à donner un cycle de conférences sur le thème « conventions entre belligérants » à l'Académie de droit international de La Haye.⁹ La même année, il publie un manuel de droit international public et privé de plus de six cents pages.¹⁰ Puis en 1950, sa nomination au Conseil d'Etat lui permet d'être nommé professeur de droit administratif à la faculté de sciences politiques de l'université de Rome.

En 1950, Riccardo Monaco grimpe également un échelon au Ministère des Affaires étrangères. Il est désormais chef du service juridique des traités et participe à ce titre à de nombreuses conférences interétatiques ou travaux d'organisations internationales. Ainsi est-il en octobre 1951 membre de la délégation italienne à la septième conférence de droit international privé de La Haye. Du 22 septembre au 9 octobre 1953, il participe à une conférence intergouvernementale organisée à Rome au sujet du projet de Communauté politique européenne, à laquelle il contribue, fort de son expérience à la conférence ayant mené à la création de l'OECE, aux travaux de la section économique. Puis du 1^{er} au 3 juin 1955, il prend part à la conférence des Ministres de Messine, qui conduit les six Etats membres de la CECA à déclarer leur volonté de « poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales » (résolution de Messine).

En 1956, la carrière de Riccardo Monaco connaît une nouvelle évolution importante. Celle-ci est intimement liée à la nomination du secrétaire général du contentieux diplomatique du Ministère des Affaires étrangères, Tomaso Perassi,

7 Voir sur le récit de l'épisode les pages 72 à 75 de l'autobiographie de Riccardo Monaco, *Memorie di una vita*, op. cit.

8 *Ibid.*, p. 72.

9 MONACO Riccardo, « Les conventions entre belligérants », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 75, vol. II, 1949, pp. 277–360.

10 MONACO Riccardo, *Manuale di diritto internazionale pubblico e privato*, Turin, UTET, 1949.

à la Cour constitutionnelle italienne. Monaco récupère tout d'abord le poste de ce dernier au Ministère. Ensuite, la nomination de Perassi fait évoluer sa carrière académique. Perassi quitte en effet alors son poste de professeur de droit international à l'université de Rome. Il est remplacé par un professeur de la faculté de sciences politiques, ce qui libère une position à cette dernière. C'est Riccardo Monaco qui décroche le poste vacant et devient ainsi professeur ordinaire d'organisations internationales à la faculté de sciences politiques de Rome.¹¹ Cette nomination a pour effet sa démission comme conseiller d'Etat. Il obtient toutefois le titre de président de section honoraire au Conseil d'Etat.

En juin 1956, lorsque les négociations pour la mise en place d'un marché commun et d'une communauté de l'énergie atomique commencent à Val Duchesse, Riccardo Monaco est en tant que directeur du service diplomatique associé à celles-ci. Sa présence à Bruxelles est cependant rare. Il ne fait que superviser les travaux de la délégation italienne.¹² Il est d'ailleurs au même moment en pleine préparation de la conférence internationale de droit maritime concernant la question du Canal de Suez à Londres. En automne 1956, il préside en outre la délégation italienne à la huitième conférence de droit international privé.

En 1958, Riccardo Monaco participe pour la première fois en tant que délégué italien aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Il aura l'occasion de renouveler cette expérience annuellement jusqu'en 1961, puis à nouveau en 1963. En 1958, il est également président de la délégation italienne à la conférence des Nations Unies pour le droit maritime, puis il est vice-président du groupe d'experts italiens à la même conférence en 1960.

L'année de l'entrée en vigueur des traités de Rome, Riccardo Monaco commence à s'intéresser sérieusement au processus d'intégration européenne.¹³ Il participe tout d'abord au grand congrès d'études sur la Communauté euro-

11 MONACO Riccardo, *Memorie di una vita*, op. cit., pp. 108–109 et p. 117.

12 Voir le témoignage de Riccardo Monaco au sujet des négociations de Val Duchesse dans l'entretien effectué par Maria Grazia Melchionni, « Intervista Riccardo Monaco », in CURTI GIALDINO Carlo (dir.), *Riccardo Monaco. Un giurista poliedrico*, op. cit., pp. 184–188. Voir également le témoignage de Franco Bobba, membre de la délégation italienne à la conférence, BOBBA Franco, « L'Italia ei trattati di Roma », *Affari Esteri*, n° 75, 1987, pp. 332–345.

13 Il a toutefois déjà publié quelques articles sur la CECA au début des années 1950. Entre autres, MONACO Riccardo, « La struttura giuridica della Comunità europea per il carbone e l'acciaio », *Annuali di diritto internazionale*, 1950, pp. 45–66 ; id., « I poteri dell'Alta Autorità della CECA in materia di disciplina dei prezzi », *Rivista di diritto internazionale*, 1955, pp. 66–75 ; id., « L'interpretazione delle sentenze della Corte della CECA », *Rivista di diritto internazionale*, 1955, pp. 346–351.

péenne du charbon et de l'acier, auquel il propose une communication sur les relations extérieures de la Communauté.¹⁴ Puis il devient l'auteur de nombreuses publications sur le droit communautaire, dont notamment un ouvrage sur les premiers traits du droit public européen (1962).¹⁵ En 1961, il devient en outre co-fondateur de la *Rivista di diritto europeo*, la première revue scientifique entièrement consacrée au droit européen, qu'il dirigera pendant plusieurs décennies et dans laquelle il publiera lui-même de nombreux articles.¹⁶

En 1964, cet intérêt pour la construction européenne fait en sorte que Riccardo Monaco souhaite emprunter un autre chemin professionnel. Il rapporte dans son autobiographie qu'il a alors la « ferme intention » de devenir juge à la Cour de Justice des Communautés européennes.¹⁷ Peu de temps avant l'expiration du mandat du juge italien Rino Rossi, il informe donc ses supérieurs, ainsi que le président de la République italienne Antonio Segni, de son souhait de briguer la succession de Rossi.¹⁸ Sa demande est acceptée.¹⁹

Monaco arrive à Luxembourg en octobre 1964, au moment où la présidence de l'institution passe des mains du Néerlandais Andreas Donner à celles du Luxembourgeois Charles-Léon Hammes. Pendant les douze ans qu'il passe à la juridiction européenne – son mandat est renouvelé pour six ans en 1970 – Riccardo Monaco exerce la fonction de juge rapporteur dans presque une centaine d'affaires clôturées par la Cour. Il est notamment rapporteur dans l'affaire dite *Portelange*, dans laquelle les juges ont pour la première fois recours à des « principes généraux de droit », c'est-à-dire des principes non inscrits dans le traité mais inhérents au droit communautaire et dégagés par la Cour en fonction

14 MONACO Riccardo, « Les relations extérieures de la CECA », *Actes officiels du Congrès d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Milan, Giuffrè, vol. III, 1958, pp. 265–283.

15 MONACO Riccardo, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milan, Giuffrè, 1962. Voir également (exemples) *id.*, « Caratteri istituzionali della Comunità economica europea », *Rivista di diritto internazionale*, 1958, pp. 9–50 ; *id.*, « L'Euratom e la sua incidenza sull'ordinamento interno italiano », *Stato sociale*, 1959, pp. 446–456 ; *id.*, « Osservazioni sulla giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee », *Rivista trimestrale di diritto e procedure civile*, 1959, pp. 1413–1435 ; *id.*, « Natura ed efficacia dei regolamenti delle comunità europee », *Rivista di diritto internazionale*, 1961, pp. 393–408.

16 MONACO Riccardo, « L'organizzazione amministrativa delle Comunità europee e la pubblica amministrazione italiana », *Rivista di diritto europeo*, 1961, pp. 247–258 ; *id.*, « Norme comunitarie e diritto statuale interno », *Rivista di diritto europeo*, 1962, pp. 3–17 ; *id.*, « I principi di interpretazione seguiti dalla Corte di giustizia delle Comunità europee », *Rivista di diritto europeo*, 1963, pp. 3–13.

17 MONACO Riccardo, *Memorie di una vita*, op. cit., p. 160.

18 *Ibid.*, p. 160 et p. 184.

19 Pour une brève analyse de ce recrutement, voir p. 117.

des objectifs des traités ou encore de points communs entre les systèmes juridiques des Etats membres.²⁰

Il est également juge rapporteur dans l'affaire *Europaemballage Corporation et Continental can company*, dans laquelle la Cour prononce un arrêt qui marque le droit européen de la concurrence. Les juges y ouvrent la voie d'un contrôle communautaire des pratiques de concentration d'entreprises en affirmant que la Commission peut, au titre de l'article 86 du traité qui interdit aux entreprises « d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun », engager des mesures contre les regroupements d'entreprises lorsque ceux-ci ont pour conséquence d'entraver sérieusement la concurrence.²¹

Riccardo Monaco est pendant son mandat à la Cour de Justice un auteur particulièrement prolifique. En 1967, il publie une monographie sur les rapports entre le droit communautaire et le droit européen.²² En 1965, puis en 1970, il co-édite avec son homologue italien à la Cour Alberto Trabucchi et le professeur de droit international Rolando Quadri deux commentaires de traités européens.²³ Puis il publie de nombreux articles dans la *Rivista di diritto europeo*, mais également dans d'autres revues scientifiques.²⁴ Tout au long des années qu'il passe à Luxembourg, il continue également d'enseigner à la faculté de sciences politiques de Rome. Pour assumer ses tâches de juge et de professeur, il effectue ainsi des allers-retours hebdomadaires entre l'Italie et le Luxembourg.

En janvier 1976, le second mandat de Riccardo Monaco à la Cour de Justice approche de sa fin. Selon ses propres dires, il ne souhaite lui-même pas être reconduit dans ses fonctions parce que la charge de travail de la Cour est devenue

20 Arrêt du 9 juillet 1969, S.A. Portelange contre S.A. Smith Corona Marchant International et autres, Affaire 10/69, EU:C:1969:36.

21 Arrêt du 21 février 1973, Europemballage Corporation et Continental Can Company Inc. contre Commission des C.E., Affaire 6/72, EU:C:1973:22. Pour un commentaire de l'arrêt, KARPENSCHIF Michaël, NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 3^e éd., 2016, pp. 59–63.

22 MONACO Riccardo, *Diritto delle Comunità europee e diritto interno*, Milan, Giuffrè, 1967.

23 QUADRI Rolando, MONACO Riccardo, TRABUCCHI Alberto *et al.* (dir.), *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea. Commentario*, Milan, Giuffrè, 1965 ; *ibid.*, *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Commentario diretto*, Milan, Giuffrè, 1970. Pour un rassemblement des écrits de Riccardo Monaco sur le droit européen jusqu'en 1972, voir MONACO Riccardo, *Scritti di diritto europeo*, Milan, Giuffrè, 1972.

24 À titre d'exemple, MONACO Riccardo, « Del metodo per costruire l'Europa », *Rivista di diritto europeo*, 1965, pp. 195–204 ; *id.*, « Dai Trattati di Parigi e Roma all'attuazione dell'Unione economica europea », in *Cronache economiche*, 1968, pp. 54–59 ; *id.*, « La costituzionalità dei regolamenti comunitari », *Il foro italiano*, 1974, n° 1, pp. 315–323.

trop importante.²⁵ Le 3 février 1976, quelques mois avant l'expiration officielle de son mandat, il fait donc ses adieux à la juridiction européenne et retourne définitivement à Rome, où il se consacre désormais entièrement à ses fonctions de professeur. Peu de temps après son retour dans la capitale italienne, il est nommé doyen de la faculté de sciences politiques de l'université de Rome. Il exerce cette fonction jusqu'en 1984. Après son départ de la Cour de Justice, il devient également secrétaire général de la *Società italiana per l'organizzazione internazionale* (SIOI), une association qui travaille sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères italien pour les Nations Unies. Il occupe cette tâche jusqu'en 1983, l'année où il devient vice-président de l'organisation.²⁶ Puis, il devient secrétaire général de l'institut international pour l'unification du droit privé (à partir de 1984, président).²⁷ Il continue par ailleurs de s'intéresser au droit européen et co-publie en 1983–1984 un manuel de droit européen en deux tomes.²⁸ Riccardo Monaco décède à Rome, le 18 janvier 2000.

25 MONACO Riccardo, *Memorie di una vita, op. cit.*, p. 219.

26 Il est devenu membre de cette organisation à la fin des années 1940, voir « Cerimonia commemorativa del professor Riccardo Monaco », SIOI, Rome, 17 octobre 2000, *La Comunità internazionale*, vol. LV, n° 4, 2000, p. 568.

27 *Ibid.*, p. 583.

28 PENNACCHINI Erminio, MONACO Riccardo, FERRARI Bravo Luigi, *Manuale di diritto comunitario*, vol. I et II, Turin, UTET, 1983–1984.

Pierre Pescatore (1919–2010)

Luxembourgeois. Juge de 1967 à 1985

Pierre Pescatore, fils de Ferdinand Pescatore, ingénieur-mécanicien, et de Cunégonde Heuertz, naît le 20 novembre 1919 à Luxembourg-ville. Il effectue ses études secondaires à l’Athénée de Luxembourg, au sein duquel il suit la section gréco-latine et démontre un intérêt particulier pour les langues modernes et anciennes. Il est également très actif dans l’association étudiante jésuite *Sodalité*.¹ Après avoir obtenu son diplôme en 1939, Pierre Pescatore s’inscrit au cours supérieur de Luxembourg. Cette étape obligatoire pour chaque Luxembourgeois désirant effectuer des études universitaires lui procure une formation très généraliste. Il y suit notamment des cours de littérature, de philosophie et d’histoire.

En mai 1940, le Grand-Duché est envahi et occupé par les soldats de la *Wehrmacht*. Dès l’été de la même année, l’administration militaire allemande est remplacée par une administration civile. La population est incitée à rejoindre la *Volksdeutsche Bewegung* (VdB). L’usage du français est interdit et les étudiants luxembourgeois désireux de poursuivre des études supérieures sont obligés de s’inscrire à une université du Reich.²

Pierre Pescatore, qui souhaite effectuer des études de droit, s’inscrit à l’université de Fribourg-en-Brisgau. Du 31 octobre au 3 novembre 1940, il est comme de nombreux autres étudiants luxembourgeois convié à un *Schulungslager*, un camp d’initiation aux études organisé par la *Reichsstudentenführung*, l’organisation étudiante du Reich, au château de Stahleck sur le Rhin. La rencontre, à laquelle participent 212 étudiants luxembourgeois, a pour but de les introduire au système universitaire allemand, de sélectionner ceux qui pourraient être éligibles à l’obtention d’une bourse et de les gagner pour la *Volksdeutsche Bewegung* au Luxembourg. De nombreux discours à but d’endoctrinement sont prononcés, entre autres par le *Gauleiter* Gustav Simon et son bras droit luxembourgeois, Damian Kratzenberg, le chef de la VdB au Grand-Duché occupé. Assez rapidement, les étudiants se montrent récalcitrants aux tentatives allemandes de les rallier à l’idée du *Großdeutsches Reich*. Nombreux sont ceux qui montrent clairement leur opposition et huent les discours.³

1 Entretiens avec Paul Margue, le beau-frère de Pierre Pescatore, réalisés à Luxembourg en novembre 2012.

2 Le Grand-Duché ne disposant alors pas d’université, ses étudiants ont l’habitude de poursuivre leurs études dans des universités étrangères, notamment allemandes, françaises, belges, suisses et autrichiennes.

3 AN/L, Jt-220, Schulungslager Luxemburger Studenten im Reich auf Burg Stahleck, 13 novembre 1940. Voir également GROSBUSCH André, « L’occupant nazi et les étudiants luxembourgeois », *Hémecht*, n° 4, 1993, pp. 491–501.

Les autorités allemandes classent Pierre Pescatore dans la catégorie des étudiants « particulièrement hostiles ». Tout comme ses camarades qui ont adopté des attitudes similaires à la sienne, il est par conséquent privé du droit de poursuivre des études universitaires.⁴ Peu de temps après les événements de Stahleck, il est arrêté par les Allemands et incarcéré pendant dix jours à la prison du Grund, à Luxembourg-ville.⁵

En mai 1941, l'occupant introduit au Luxembourg l'obligation pour les jeunes hommes et femmes nés entre 1920 et 1927 d'effectuer le *Reichsarbeitsdienst*, le service du travail du Reich. Etape préliminaire avant l'enrôlement dans la *Wehrmacht* pour les hommes, le service a pour but leur formation militaire et l'endoctrinement.⁶ Né en novembre 1919, Pierre Pescatore échappe de peu à cette obligation. Toutefois, afin de se soustraire à l'interdiction allemande de s'inscrire à l'université, il fait comme d'autres étudiants s'étant montrés hostiles à la propagande allemande à Stahleck et se propose volontairement au *Reichsarbeitsdienst*. Il passe ainsi six mois sur des chantiers de construction en Allemagne.⁷

Une fois le service du travail accompli, Pierre Pescatore est de nouveau autorisé à s'inscrire à une des universités du Reich. Il rejoint alors l'université de Tübingen, à laquelle il passe les années de guerre à étudier le droit romain, entre autres auprès du professeur Paul Koschaker. Ce dernier fait du jeune étudiant son assistant à la direction de l'Institut pour le droit romain. Lorsque le conflit

4 Ibid.

5 BOSELIER Nicolas, STEICHEN Raymond (dir.), *Livre d'or de la Résistance luxembourgeoise de 1940–1945*, Esch-sur-Alzette, H. Ney-Eicher, 1952, p. 184, sur l'épisode de Stahleck, voir également pp. 537–545.

6 HOHENGARTEN André, « Die Luxemburger Zwangsrekrutierten », in Musée d'histoire de la ville de Luxembourg (éd.), ... et wor alles net esou einfach : Questions sur le Luxembourg et la Deuxième Guerre mondiale : contributions historiques accompagnant l'exposition, Luxembourg, Musée d'histoire de la ville, 2002, p. 244.

7 De cette activité découlée en 1942, comme l'a récemment mis en lumière l'historienne Mauve Carbonell, un « article compromettant » dans le *Luxemburger Wort* (édition du 4 mars 1942), dans lequel Pescatore évoque son expérience en termes extrêmement positifs et exalte la vision nazie de l'homme sain. Cet article doit être lu avec une certaine prudence, étant donné que de nombreux jeunes ont été incités par les autorités allemandes à écrire des billets positifs sur leur expérience dans le service du travail. La rédaction du *Luxemburger Wort* est d'ailleurs au moment de la publication de cet article sous contrôle allemand. Voir au sujet de l'article en question CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, pp. 37–38. Cet ouvrage propose également de nombreuses analyses d'écrits de Pescatore produits au lendemain de la guerre, notamment au sujet de l'occupation allemande.

mondial est terminé, Pierre Pescatore effectue une dernière année de droit à l'université de Louvain en Belgique.⁸

En 1946, il retourne à Luxembourg et réussit l'examen d'Etat qui lui confère le diplôme de docteur en droit. Sur recommandation du président de son jury d'examen, il décroche quelques semaines plus tard un rendez-vous avec le Ministre des Affaires étrangères Joseph Bech.⁹ Celui-ci vise l'abandon progressif de la politique de neutralité du Grand-Duché, mais le pays manque de diplomates pour accompagner cette insertion sur la scène politique internationale. Le Ministre propose alors à Pierre Pescatore d'intégrer le corps diplomatique. En octobre 1946, il devient secrétaire de la délégation luxembourgeoise à la seconde session de la 1^{re} Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à New York. Etant donné que la charge de travail des représentants nationaux dans les commissions préparant l'Assemblée générale est particulièrement importante dans cette phase créatrice de l'organisation, la fonction de Pierre Pescatore dépasse rapidement celle de simple secrétaire de la légation luxembourgeoise. Il devient le suppléant de l'ambassadeur du Grand-Duché aux Etats-Unis Hugues Le Gallais dans la commission des tutelles, ainsi que celui du conseiller du gouvernement Pierre Elvinger dans la commission sur les questions juridiques.¹⁰ Pierre Pescatore assure cette double fonction de secrétaire et de délégué de 1946 à 1952.¹¹ Le Grand-Duché n'ayant guère d'intérêts vitaux à défendre dans l'organisation internationale, Joseph Bech lui accorde une importante marge de manœuvre outre-Atlantique. En 1950, il est le principal représentant du Luxembourg dans trois des six commissions de l'ONU préparant l'Assemblée générale, et délégué suppléant dans les trois autres.¹² La même année, il est promu conseiller juridique au Ministère des Affaires étrangères.

Alors qu'il est particulièrement fier d'être parmi les pionniers qui font fonctionner l'ONU à Lake Success non loin de New York, Pierre Pescatore pose en 1951, à l'occasion d'un discours au sujet de son expérience devant des

8 Concernant la formation universitaire de Pierre Pescatore, voir WILSON Jérôme, SCHROEDER Corinne, «Europam esse construendum. Pierre Pescatore und die Anfänge der Europäischen Rechtsordnung», in *Historische Mitteilungen*, Bd. 18, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2005, pp. 162–164.

9 *Ibid.*, p. 165.

10 AN/L, AE 5987, Rapport sur la deuxième partie de la 1^{re} session de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York 23.10 – 16.12.46).

11 Voir à ce sujet les dossiers : AN/L, AE 5988, AE 6003, AE 6006, AE 6010, AE 6016.

12 AN/L, AE 6019, Nations Unies, Assemblée Générale, 1950, Délégation du Luxembourg.

étudiants luxembourgeois, un regard fort critique sur l'institution.¹³ Contrairement à la « prétentio[n] » du préambule de la charte de l'ONU (Nous, les peuples des Nations Unies...), préambule qu'il qualifie de « fallacieux », l'organisation n'est pas représentative des peuples.¹⁴ Les Nations Unies constituent un « organisme créé par les gouvernements et dirigé par eux dans leur intérêt, représentatif tout au plus d'une façon indirecte », lorsque les gouvernements membres sont élus démocratiquement, ce qui n'est pas le cas de tous. Il règne pour Pescatore à l'ONU un « conflit permanent entre l'intérêt national et le bien de la communauté mondiale : Les délégations recherchent, avant tout, leur [sic] intérêt aux Nations Unies – utilisent souvent les grands principes de la Charte comme argument qui dissimule, parfois mal, leur intérêt. Le bien international résulte plutôt de l'ajustement entre égoïsmes opposés que d'une volonté commune du bien commun ». Pescatore évoque aussi « des arrangements qui se font en dehors des salles de séance », des « manœuvres de couloir », et affirme qu'on peut avoir « l'impression d'un jeu tout fait ». Il épingle ensuite les effets « nocifs » de la publicité autour des Nations Unies, qui font de l'organisation une « tribune de propagande » : « la publicité fausse les débats, et les attitudes des délégations – elle empêche dans une large mesure les Nations Unies d'accomplir leur tâche ».¹⁵

Tout cela ne l'empêche cependant pas de voir aussi des côtés positifs à l'ONU : il affirme qu'il « faut faire la part des choses : la création même de l'organisation, acte de foi dans le bien international – les formules de la Charte sont optimistes – mais non vides de sens » (sic). Puis il avance que, même si les grands Etats sont prépondérants, des « droits importants, une situation d'influence très intéressante sont réservés aux petits pays – qui ont la possibilité, en confiant leur représentation à des hommes de valeur, de jouer un rôle international hors de toute proportion avec leur importance politique. »¹⁶ Pescatore indiquera lui-même de nombreuses années plus tard que cette expérience sur la scène politique internationale à l'ONU marque son goût à la fois pour les relations extérieures des Communautés européennes et l'efficacité des traités internationaux.¹⁷

13 Fierté soulignée par Claire Pescatore, la fille de Pierre Pescatore, dans un entretien réalisé le 26 février 2012.

14 AN/L, AE 6022, Pierre Pescatore, « Pour mieux comprendre les Nations Unies », Sommaire d'une conférence faite aux étudiants luxembourgeois à la cité universitaire le 12 décembre 1951.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.* Pescatore indique dans son texte entre parenthèses qu'il fait ici référence à Joseph Bech.

17 « Adieux de M. Pierre Pescatore à la Cour de Justice des Communautés européennes », 7 octobre 1985.

En ses débuts au Ministère des Affaires étrangères, il ne s'occupe pas exclusivement des dossiers relatifs à l'ONU. En 1947 et 1948, il travaille également sur des questions liées au Plan Marshall et participe à la conférence de coopération économique européenne qui donne naissance à la convention du 16 avril 1948 instituant l'OECE.

En 1951, Pierre Pescatore entame parallèlement à sa carrière de diplomate une carrière académique. Il devient alors chargé de cours à l'université de Liège, à laquelle il enseigne le droit luxembourgeois à de jeunes compatriotes étudiants. À partir de 1954, il dispense également un cours d'introduction générale au droit au centre universitaire de Luxembourg.

Au milieu des années 1950, les gouvernements du Luxembourg, de la Belgique et des Pays-Bas décident de renforcer et d'étendre la coopération commerciale qu'ils ont entamée avec la signature de la convention douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise de 1944. Il est prévu d'élaborer un traité d'union économique. En avril 1956, le Ministère des Affaires étrangères nomme Pierre Pescatore chef de la délégation luxembourgeoise dans le comité des juristes chargé de la rédaction du traité.¹⁸ Il y rencontre d'autres diplomates chevronnés tels qu'Yves Devadder, le chef du service juridique du Ministère des Affaires étrangères et président de la délégation belge, ainsi que son homologue néerlandais, Willem Riphagen. Au cours de réunions régulières à Bruxelles, les trois jurisconsultes s'investissent avec l'aide d'autres experts pendant plusieurs mois dans la rédaction du traité. En octobre de la même année, la structure institutionnelle de l'union entre les trois pays est définie. Un comité de rédaction restreint, auquel Pierre Pescatore participe également, est désigné pour finaliser le projet de traité.¹⁹

Simultanément aux travaux pour l'union Benelux, Pierre Pescatore est invité à prendre part à d'autres négociations ayant pour but de promouvoir la coopération entre des Etats de l'Europe de l'Ouest. Paul-Henri Spaak, le Ministre des Affaires étrangères belge, auteur du projet de relance et président des négociations qui sont en cours au château de Val Duchesse pour l'établissement de la Communauté économique européenne et l'Euratom, suggère en juin 1956 que Pierre Pescatore rejoigne ces négociations pour le Luxembourg.²⁰ En octobre de

18 AN/L, AE 8846, Lettre du Ministère des Affaires étrangères au Secrétaire général adjoint de l'Union néerlando-belgo-luxembourgeoise, 16 avril 1956.

19 AN/L, AE 8848, Union douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise, secrétariat général, à Calmes, ministre plénipotentiaire, Bruxelles le 21 décembre 1956 et Ministère des Affaires étrangères au secrétaire général de l'Union Néerlando-Belgo-Luxembourgeoise, 8 février 1957.

20 AN/L, AE 7718, L'ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles à Joseph Bech, 14 juin 1956.

la même année, il devient ainsi membre du « groupe juridique » des négociations intergouvernementales, le groupe d’experts chargé de la rédaction des deux traités. Il y rejoint des jurisconsultes qu’il côtoie régulièrement depuis plusieurs mois. Pour la Belgique et les Pays-Bas sont en effet présents Yves Devadder et Willem Riphagen, avec lesquels il vient tout juste de mettre sur pied le traité d’union Benelux.

Le groupe juridique de Val Duchesse a trois fonctions principales : établir la structure institutionnelle des Communautés, définir les processus décisionnels et mettre en place un mécanisme judiciaire. Pierre Pescatore s’occupe principalement des clauses de caractère juridique et général. Selon son propre témoignage, il travaille sur les articles liminaires, des éléments concernant les institutions des Communautés ainsi que les clauses générales et finales des deux traités.²¹ Au fur et à mesure que la rédaction avance, les trois délégués du Benelux se rendent compte que leur travail à Val Duchesse risque de mettre en danger les réalisations préalablement acquises dans le comité de rédaction du traité d’union du Benelux. Les nouveaux accords européens prévoient en effet un principe de non-discrimination entre les six Etats membres des Communautés. Non seulement le Benelux, mais également l’Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) qui est en place depuis 1921, risque ainsi d’être entravée une fois les traités en vigueur. Pierre Pescatore alerte donc son Ministre des Affaires étrangères Joseph Bech sur la question.²² En février 1957, il élaborer avec Yves Devadder et Willem Riphagen une déclaration dans laquelle leurs trois gouvernements proposent qu’une clause assurant la sauvegarde de l’existence et du développement de l’UEBL et du Benelux soit incluse dans le traité instituant le Marché Commun.²³ La requête obtient satisfaction et se retrouve dans l’article 233 CEE, qui affirme que « les dispositions du présent traité ne font pas obstacle à l’existence et à l’accomplissement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ainsi qu’entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne sont pas atteints en application du présent traité ».

Les deux traités élaborés à Val Duchesse sont signés le 25 mars 1957 à Rome. Leur rédaction n’est alors toutefois pas entièrement achevée. Il manque deux protocoles qui doivent leur être annexés, dont notamment celui sur le statut de la Cour de Justice. Les diplomates doivent par conséquent retourner à la table de

21 PESCATORE Pierre, « Les travaux du ‘groupe juridique’ dans la négociation des traités de Rome », *Hémecht*, n° 2, 1982, pp. 145–161.

22 AN/L, AE 8848, Note, Le problème de l’intégration et de la subsistance de l’U.E.B.L. et du Benelux dans le Marché commun, 11 février 1957.

23 *Ibid.*, Projet, Le Benelux et l’Union économique belgo-luxembourgeoise (U.E.B.L.) dans le Marché Commun, 14 février 1957.

négociation. Le représentant de la Belgique étant tombé malade, Pierre Pescatore assure cette fois-ci la double fonction de délégué luxembourgeois et belge.²⁴ Peu de temps après la fin des négociations, il est promu directeur politique au Ministère des Affaires étrangères. L'intérêt pour la construction européenne ne le quittera plus. Son enthousiasme envers la supranationalité européenne le conduit même en 1958 à proposer qu'un article accordant la prééminence du droit européen sur ses lois nationales soit introduit dans la constitution du Grand-Duché.²⁵

Au Ministère des Affaires étrangères, Pierre Pescatore se penche à la fin des années 1950 de nouveau sur des questions de coopération économique avec la Belgique. Du côté des autorités belges et luxembourgeoises, partenaires économiques de longue date, la présence d'un article dans le traité de Rome stipulant que celui-ci ne doit pas faire obstacle à leur partenariat économique n'est pas perçue comme une garantie suffisante pour la préservation de leur coopération économique. Afin d'affirmer davantage leur solidarité, les deux pays décident dès 1958 de réexaminer les diverses conventions qui les lient depuis le début des années 1920.²⁶ Le gouvernement luxembourgeois place Pierre Pescatore à la tête de sa délégation. Les premiers contacts avec son homologue belge ont lieu en décembre 1958.²⁷ Les deux chefs de délégation ont pour but principal de trouver des solutions pour moderniser l'union entre leurs pays, puisque sa structure n'est plus adaptée au contexte international nouveau de la fin des années 1950. Au cours de négociations qui durent plusieurs années, ils fondent les divers actes régissant l'union belgo-luxembourgeoise en une seule convention et y introduisent des dispositions en vue de l'harmonisation de la politique économique, de la politique du transport et des législations sociales des deux pays. Ils échafaudent également une nouvelle structure institutionnelle de l'Union, qui prévoit désormais comme l'Union Benelux et le marché commun un Comité des Ministres au sein duquel une consultation politique peut avoir lieu.²⁸ Le protocole révisant la convention UEBL est signé le 29 janvier 1963.

24 PESCATORE Pierre, « Les travaux du ‘groupe juridique’ dans la négociation des traités de Rome », *op. cit.*

25 La proposition restera sans succès. ALS Georges, « Pierre Pescatore (1919–2010), Le droit personnifié », *Die Warte, Luxemburger Wort*, 25 février 2010.

26 Voir l'historique des négociations dans AN/L, AE AP 229, Conférence ministérielle belgo-luxembourgeoise du 22 octobre 1962. Rapports des chefs de délégations à la conférence.

27 AN/L, AE AP 229, Réexamen de l'U.E.B.L., Historique de la procédure.

28 PESCATORE Pierre, « L'Union économique belgo-luxembourgeoise. Expériences et perspectives d'avenir », *Chronique de politique étrangère*, vol. XVIII, n° 4, 1965, pp. 382–383. Selon l'historien Gilbert Trausch, Pierre Pescatore lui-même aurait été à l'origine de cette initiative. TRAUSCH Gilbert, « L'ouverture sur l'Europe », in *Histoire du Luxembourg*, coll. Nations d'Europe, Hatier, Paris, 1992, p. 191.

Simultanément à ce travail de modernisation de l'UEBL, Pierre Pescatore est au début des années 1960 amené à retravailler sur des questions européennes. À l'occasion d'une visite à Rome en 1959, le président français de Gaulle propose d'organiser entre les six Etats membres des Communautés des consultations régulières en matière de politique étrangère. L'idée d'instaurer davantage de coopération politique séduit les gouvernements italien et allemand. La Belgique et les Pays-Bas sont en revanche sceptiques. Ils craignent que de Gaulle souhaite utiliser ce moyen pour imposer son *leadership* en matière de questions politiques. Ils redoutent également que la France cherche à lancer une forme de coopération intergouvernementale dans le but de la substituer aux structures de la Communauté. Pierre Pescatore, qui est pour le Ministère des Affaires étrangères luxembourgeois le principal homme en charge de la question, ne voit pas les choses de cet œil. Sans être complètement infondées, les appréhensions belgo-néerlandaises sont à ses yeux excessives. On devrait au moins étudier le projet français.²⁹

Pendant les deux ans qui suivent l'invitation du président de Gaulle, la question de la coopération politique est principalement étudiée dans le cadre de réunions entre les chefs de gouvernement ou entre les Ministres des Affaires étrangères des six pays. En septembre 1961, un « comité politique » chargé d'élaborer des propositions concrètes pour les gouvernements en matière de coopération politique et culturelle est institué à Paris sous la direction du Français Christian Fouchet.³⁰ Pierre Pescatore mène la délégation du Grand-Duché. Il est également nommé président de la commission chargée de l'étude de la coopération culturelle. En trois semaines seulement, celle-ci élabore une convention sur un statut du Conseil culturel européen, une convention relative aux échanges universitaires et une convention relative aux instituts européens. Elle étudie en outre la création d'une université européenne.³¹

Dans la commission consacrée aux questions du statut politique, les avancées en matière de coopération s'annoncent plus difficiles à réaliser. Le 19 octobre 1961, la délégation française propose aux représentants des autres cinq pays un premier projet de traité. Les réactions à son égard sont mitigées. Pierre Pescatore adopte pour le gouvernement luxembourgeois un point de vue assez similaire à celui des représentants italien et allemand : ce premier projet de traité représente un pas en avant et constitue une base de discussions acceptable. La structure

29 AN/L, AE-AA-CEE 719, Note de Pierre Pescatore, Plan français d'un organisme de consultation politique des VI, 22 juillet 1959.

30 BLOES Robert, *Le « Plan Fouchet » et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Collège d'Europe, 1970, pp. 188–189.

31 AN/L, AE-AA-CEE 719, Lettre de Pierre Pescatore à Christian Fouchet, 20 octobre 1961.

institutionnelle qu'il prévoit devrait cependant être intensifiée. Tout comme son homologue allemand, il déplore notamment le fait que les Français n'aient pas retenu l'idée de créer un organe garant des intérêts communs des six Etats. Il trouve également que le projet français manque d'ambitions en ce qui concerne l'attribution de nouvelles compétences au Parlement et à la Cour de Justice. Enfin, il estime que la coopération politique entre les six ne devrait pas seulement concerner la politique étrangère, mais également la politique intérieure.³²

Les homologues belge et néerlandais de Pierre Pescatore adoptent une attitude bien moins encourageante envers le projet. Ils redoutent que les « petits » pays ne fassent pas le poids face aux « grands » ou face à l'alliance franco-allemande. La Belgique et les Pays-Bas imposent donc un préalable avant l'approfondissement des négociations : la Grande-Bretagne, qui a en août 1961 déclaré vouloir entamer des négociations en vue d'adhérer au traité de Rome, doit être invitée aux discussions.³³ En intégrant le Royaume-Uni dans le circuit, les deux pays espèrent mettre un frein à une éventuelle domination de la France et de l'Allemagne.

Sur ce point, le gouvernement luxembourgeois et Pierre Pescatore adoptent une position fort divergente de celle des alliés du Benelux.³⁴ Si la Grande-Bretagne est invitée à se joindre aux cinq autres, les chances d'aboutir à un projet annonçant les débuts d'une fédération politique s'envolent. Tout comme ses homologues italiens et allemands, Pierre Pescatore s'oppose par conséquent à la participation anglaise, estimant dangereux d'inviter aux discussions politiques un Etat qui n'a même pas encore accepté les « règles du jeu » du marché commun. Si le but des négociations est d'arriver à une structure ressemblant à l'Union de l'Europe occidentale ou au Conseil de l'Europe, peu efficaces à ses yeux, c'est « de la peine perdue ».³⁵

32 AN/L, AE-AA-CEE 719, Compte-rendu de la réunion du 19 octobre 1961 de la Commission politique européenne et compte-rendu de la réunion du 10 novembre 1961 de la Commission politique européenne, voir au sujet de la réaction des cinq délégations au projet français également, BLOES Robert, *Le « Plan Fouchet » et le problème de l'Europe politique*, op. cit., pp. 192–195.

33 AN/L, AE-AA-CEE 719, Compte-rendu de la réunion du 10 novembre 1961 de la Commission politique européenne.

34 AN/L, AE-AA-CEE 719, Compte-rendu de la réunion préalable des Ministres des Affaires étrangères du Benelux, le 13 décembre 1961 à Paris. Voir dans le même dossier également un rapport de Pierre Pescatore fort critique à l'égard de la position du Ministre des Affaires étrangères néerlandais Luns : Le Ministre des Affaires étrangères à MM. les chefs des missions luxembourgeoises, rapport signé Pierre Pescatore, 21 décembre 1961.

35 AN/L, AE-AA-CEE 719, Compte-rendu de la réunion du 10 novembre 1961 de la Commission politique européenne.

Entre novembre 1961 et février 1962, les discussions évoluent peu. La France continue de présenter des projets de traité qui ne correspondent pas aux vues des autres délégations.³⁶ Les Pays-Bas et la Belgique ne comptent de leur côté nullement céder sur la question anglaise. La coopération politique telle que la prévoit la proposition française, c'est-à-dire à base intergouvernementale, n'est envisageable que si la Grande-Bretagne participe à l'union politique.³⁷ Pierre Pescatore reste critique à l'égard de cette position et continue d'adopter une attitude constructive en proposant des alternatives aux solutions françaises.³⁸ Cependant, en février 1962, même les délégations qui ont au départ partagé son point de vue ne le suivent plus. Il constate qu'il est impossible de faire accepter « des formules montrant clairement la voie supranationale », parce que les autres délégations font preuve d'une « extrême prudence du moment qu'il s'agit de rédiger le texte ».³⁹ Faute d'accord sur la portée du projet d'union politique ainsi que sur la question anglaise, les négociations sont abandonnées deux mois plus tard.

Malgré sa déception de ne pas voir les six réussir à se mettre d'accord sur l'idée de continuer l'intégration européenne à l'aide d'une véritable politique commune, Pierre Pescatore continue de s'intéresser de près à la construction de l'Europe et en particulier au volet juridique de l'intégration. En 1961, il devient le premier Luxembourgeois à dispenser des cours à la prestigieuse Académie de droit international de La Haye.⁴⁰ Installée depuis 1923 au Palais de la Paix, dans lequel siègent la Cour internationale de Justice et la Cour permanente d'arbitrage, celle-ci propose des cours d'été à de jeunes juristes et diplomates. Entre juillet et août 1961, Pierre Pescatore y donne cinq leçons consacrées aux « Relations extérieures des Communautés ».⁴¹ En 1963, il fonde avec le professeur de droit Fernand Dehousse un institut d'études juridiques européennes à l'université de Liège, à laquelle il enseigne toujours. Deux ans

36 Pour plus de détails, nous renvoyons à BLOES Robert, *Le « Plan Fouchet » et le problème de l'Europe politique*, op. cit.

37 AN/L, AE-AP-249, Réunion ministérielle Benelux pour la discussion du projet de statut politique, Bruxelles, 7 novembre 1961 ; AE-AA-CEE 719, Compte-rendu de la réunion préalable des Ministres des Affaires étrangères du Benelux, le 13 décembre 1961 à Paris.

38 AN/L, AE-AP-249, Commission de consultation politique. Réunion restreinte Benelux, Paris, 9 novembre 1961 ; AE-AA-720, Compte-rendu de la réunion du 25 janvier 1962 de la Commission politique européenne.

39 AN/L, AE-AP-249, Compte-rendu de la réunion des 19/20 février 1962 de la Commission politique européenne.

40 PESCATORE Pierre, « Les relations extérieures des Communautés européennes. Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *Recueil de cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 103, 1961.

41 AN/L, AE 15546, Académie de droit international à La Haye.

plus tard, l'université le nomme professeur extraordinaire et titulaire de la chaire de « droit des Communautés européennes ».⁴² En 1963, Pierre Pescatore est en outre rapporteur au congrès organisé à l'université de Cologne sur le thème des dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice. La même année, il participe au deuxième colloque international de droit européen qui se tient à La Haye. En 1965, il est rapporteur au troisième colloque international de droit européen organisé à Paris. Enfin, il est président du comité organisateur des trois colloques organisés en 1965, 1966 et 1967 sur la fusion des Communautés européennes à Liège.

En 1967, lorsque le mandat du juge luxembourgeois Charles-Léon Hammes à la Cour de Justice des Communautés européennes arrive à sa fin et qu'un candidat à sa succession doit être proposé par le Grand-Duché, Pierre Pescatore, qui est désormais secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, exprime son intérêt pour le poste.⁴³ Un autre candidat souhaite briguer le mandat, Lambert Schaus, le Commissaire luxembourgeois dont le mandat est sur le point de s'achever. Le Ministre des Affaires étrangères opte en faveur de Pierre Pescatore.⁴⁴ Sa candidature est officiellement transmise au secrétariat général du Conseil des Ministres le 24 juillet 1967.⁴⁵ Il prête serment à la Cour de Justice en octobre 1967, en même temps que le Belge Josse Mertens de Wilmars. Diplomate jusqu'alors, il revêt la robe de juge pour la première fois. Pendant ses trois mandats à la Cour de Justice, il est rapporteur dans 272 affaires clôturées par la juridiction. Parmi celles-ci, plusieurs conduisent à des arrêts retentissants.⁴⁶

Pierre Pescatore fait avec le juge Riccardo Monaco partie des auteurs les plus actifs de la juridiction européenne. Comme Monaco, il continue d'ailleurs tout au long des dix-huit ans qu'il passe à la Cour d'enseigner, chaque vendredi, à

42 Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg, *curriculum vitae* de Pierre Pescatore (document provenant du dossier administratif de Pierre Pescatore, non librement communicable).

43 Il est secrétaire général depuis 1964.

44 Pour plus de détails concernant l'arrivée de Pierre Pescatore à la Cour de Justice, voir p. 121.

45 AMAE/B, 6641/2, Lettre de Pierre Grégoire à Monsieur le Secrétaire général de la conférence des Représentants des gouvernements des Etats membres, 24 juillet 1967.

46 Nous avons déjà abordé ce point dans la troisième partie. Voir p. 156 et suivantes. Il est ici intéressant de noter que dans ceux que Michaël Karpenschif et Cyril Nourissat identifient en 2010 comme les cent les plus « grands arrêts » de la jurisprudence de l'Union européenne, Pierre Pescatore a été juge rapporteur dans plus de 40 pour cent des arrêts prononcés entre 1968 et 1985, voir KARPENSCHIF Michaël, NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

l'université de Liège. Les articles et chapitres d'ouvrages qu'il publie en allemand, français, anglais et qui sont parfois traduits dans d'autres langues, sont innombrables. Pescatore n'est pas seulement juge européen, il fait également partie des spécialistes de droit communautaire les plus reconnus sur le plan académique. L'avocat général puis juge (1982–1999) Federico Mancini écrit ainsi que Pescatore est « sans aucun doute le juriste le plus influent dont la Cour puisse se vanter ».⁴⁷ Dans ses nombreux écrits, il ne cesse de souligner la différence entre le droit international classique et le droit européen, et insiste régulièrement sur la nature constitutionnelle de ce dernier.⁴⁸ Il rejette dans de nombreux de ses écrits également toute accusation de « gouvernement des juges », cette formule qu'il qualifie de « grandiloquente, épouvantail des uns et panache des autres, [...] prononcée plus aisément qu'elle n'est définie, et surtout démontrée dans le concret ».⁴⁹ L'interprétation téléologique des traités appliquée par la Cour de Justice dans sa jurisprudence n'est pour lui « pas une méthode d'interprétation parmi d'autres ; bien loin de là, il s'agit d'une méthode particulièrement appropriée aux caractéristiques propres des traités instituant les Communautés », puisque les traités sont « entièrement pétris de téléologie », et que « derrière [leur] objectif concret d'ordre économique, financier et technique se profile une finalité plus lointaine, celle de l'unité politique ».⁵⁰ Souvent cités, les écrits de Pierre Pescatore sont aussi régulièrement critiqués et les positions

47 Traduction de l'auteur de ce travail. MANCINI Giuseppe Federico, *Constitutionalism and democracy in the European Union. Collected essays*, Oxford, Hart, 2000, p. 183.

48 Pour un rassemblement des écrits les plus importants de P. Pescatore voir PESCATORE Pierre, *Etudes de droit communautaire européen 1962–2007*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

49 PESCATORE Pierre, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26, n° 1, 1974, p. 12. En ce qui concerne le rejet des accusations d'activisme, voir également PESCATORE Pierre, « La carence du législateur communautaire et le devoir du juge », in *Rechtsvergleichung. Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léon-tin-Jean-Constantinesco*, Cologne, Heymanns, 1983, pp. 559–580 et PESCATORE Pierre, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice », in *Miscellanea Ganshof van der Meersch*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 325–363. En 1994, Pierre Pescatore écrit dans un article au titre emblématique que « 'Le gouvernement des juges' n'est [...] qu'un slogan qui fuse chaque fois que le pouvoir politique se sent gêné par le contrôle judiciaire », PESCATORE Pierre, « Jusqu'où le juge peut-il aller trop loin ? » in *Festskrift til Ole Due, Liber Amicorum*, Copenhague, Gads Forlag, 1994, pp. 229–338.

50 PESCATORE Pierre, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice », *op. cit.*, pp. 327–328.

qu'ils défendent jugées excessives.⁵¹ Aux yeux des critiques de la Cour, Pierre Pescatore apparaît comme le juge le plus emblématique de l'« activisme » de la juridiction européenne. Le juriste danois Hjalte Rasmussen écrit ainsi en 1986 : « Pescatore is, beyond any doubt, the most imaginative and persuasive protagonist of 'big (European) judicial government' ».⁵²

Le 7 octobre 1985, le troisième mandat de Pierre Pescatore à la Cour de Justice des Communautés européennes arrive à sa fin. Sur le point de fêter ses soixante-six ans, il prend sa retraite mais continue de publier et de suivre de près l'évolution de la jurisprudence de la Cour. Celle-ci ne lui plaît pas toujours. Elle manque à ses yeux d'audace et il n'hésite pas à épingle ses arrêts. Ces critiques agacent, notamment la Cour elle-même. L'ancien juge emblématique tombe de l'avis de certains en discrédit. Un de ses successeurs écrit ainsi en 2010 que « force est de constater que la critique systématique et répétée de tout ce qui sera créé au lendemain de son départ du Palais de Justice, avec d'amers regrets nonobstant trois mandats successifs, a miné [s]a crédibilité [...] en tant qu'acteur engagé dans son pays ».⁵³ Pierre Pescatore décède à Luxembourg, le 2 février 2010.

51 Voir par exemple PELLET Alain, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », in Adacemy of European law (éd.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, tome 2, La Haye, Kluwer Law International, 1997, pp. 193–271.

52 RASMUSSEN Hjalte, *On law and policy in the European Court of Justice*, op. cit., p. 179.

53 KASEL Jean-Jacques, « Pierre Pescatore : une personnalité si inédite », *Revue de droit de la Faculté de Liège*, n° spécial Pierre Pescatore, 2010, p. 440.

Massimo Pilotti (1879–1962)

Italien. Président de 1952 à 1958

Massimo Pilotti, fils de Giuseppe Pilotti et de Francesca Gasti, naît le 1^{er} août 1879 à Rome.¹ Après avoir obtenu son diplôme de docteur en droit, il entre dans la magistrature italienne. Juge adjoint en 1901, il devient juge effectif en 1909, puis juge au tribunal de Rome en 1913 et, dix ans plus tard, conseiller à la cour d'appel de la même ville.

Parallèlement à sa carrière de magistrat, Massimo Pilotti devient au lendemain de la Première Guerre mondiale, à l'âge de quarante ans, jurisconsulte pour le gouvernement italien. En 1919 et 1920, il est membre de la délégation italienne à la conférence de la paix organisée par les vainqueurs de la Grande Guerre à Paris. En juillet 1920, il est membre de la délégation italienne à la conférence de Spa, consacrée à l'étude de l'application des réparations prévues par le traité de Versailles. Puis de fin septembre à fin octobre 1920, il est recruté par le Ministère du Commerce pour accompagner l'équipe italienne en tant que délégué adjoint à la conférence financière internationale qui se tient à Bruxelles.² Organisée par la Société des Nations, celle-ci a pour but de rechercher des moyens pour remédier à la crise financière d'après-guerre, de trouver des solutions pour empêcher la hausse de l'inflation et de préparer des recommandations relatives aux finances publiques et à la circulation monétaire.³

Quatre ans plus tard, le gouvernement italien fait de nouveau appel à ses compétences. Pendant l'été 1924, il est envoyé comme conseiller juridique à la conférence de Londres, au cours de laquelle est étudié et adopté le plan Dawes, qui organise le versement des réparations que l'Allemagne doit à ses anciens adversaires de la Première Guerre mondiale. La même année, le Ministère des Affaires étrangères le nomme membre de la délégation italienne à l'Assemblée de la Société des Nations. Il y devient l'assistant et le suppléant de l'ancien Ministre de la Justice et des Affaires étrangères, désormais délégué à la SDN, Vittorio Scialoja, et travaille principalement au sein de la première commission de l'Assemblée, celle qui se consacre aux affaires juridiques.

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Massimo Pilotti s'appuie sur des CV trouvés dans AN/PB, 2.05.117, 18631 ; PAAA, B20-200, Bd. 53 et AHUE, CM1/1953, 92.

2 AMAE/I, Archivio delle conferenze, Busta 10, International Financial Conference, Personnel of delegations.

3 AMAE/I, Archivio delle conferenze, Busta 11, Lettre du Ministère italien de la Justice au Ministre des Affaires étrangères, informant ce dernier du fait que le Ministère du Commerce a désigné Massimo Pilotti pour figurer en tant que délégué adjoint à la conférence financière, 30 septembre 1920, voir également le Rapport de la conférence.

En 1925, Massimo Pilotti participe aux travaux du comité des juristes qui prépare à Londres les projets d'accords signés quelques mois plus tard lors de la conférence de Locarno en Suisse, dont entre autres le « pacte rhénan », conclu par la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie. La même année se tient à Paris la conférence des Ambassadeurs des principales puissances alliées et associées, qui nomme Massimo Pilotti président de la Commission arbitrale pour la liquidation des frais des armées d'occupation en Rhénanie. Il exerce cette fonction jusqu'en 1930.

En 1926, Pilotti évolue dans sa carrière de magistrat. Il est alors promu conseiller à la *corte di cassazione*, la plus haute juridiction italienne. Quatre ans plus tard il est nommé premier président de la cour d'appel de Trieste. Ses allers-retours à Genève, où il exerce toujours la fonction de délégué suppléant à l'Assemblée de la SDN, continuent toutefois d'être nombreux. En 1932, il est membre de la délégation italienne à la conférence convoquée par la SDN au sujet de la réduction et de la limitation des armements. Il y prend la tête du comité spécial des armes chimiques et bactériologiques, aux travaux duquel participent entre autres les Français René Cassin et René Mayer.⁴

À la fin de l'année 1932, les nombreuses années de contribution de Massimo Pilotti aux activités de la SDN sont récompensées. Lorsque l'Italie décroche un des deux postes de secrétaire général adjoint de l'organisation, le secrétaire général Sir Edmond Drummond le propose à Pilotti.⁵ Le 14 décembre 1932, il entre en fonction pour un mandat de huit ans.⁶ Il s'occupe principalement de questions concernant la coopération intellectuelle entre Etats membres, mais il contrôle également la section juridique de l'organisation, notamment lorsque celle-ci est confrontée à des affaires portées devant la Cour internationale de La Haye.⁷

4 Voir les comptes-rendus in AMAE/I, Società delle Nazioni, Busta 175.

5 En théorie, les secrétaires généraux adjoints sont recrutés exclusivement par le secrétaire général de la SDN. En pratique cependant, ce sont les Etats membres de l'organisation qui distribuent les postes entre nations. Voir à ce sujet ROVINE Arthur, *The first fifty years. The Secretary-General in World Politics 1920–1970*, Leyde, Sijthoff, 1970, pp. 110–112. En 1927, l'Italie tente déjà de placer Massimo Pilotti au secrétariat de la SDN. Son gouvernement souhaite alors le voir occuper le poste de directeur de la section juridique du secrétariat de l'organisation. Drummond refuse. Voir AMAE/I, Società delle Nazioni, Busta 18, Télégramme du consulat italien (Genève) à Rome, 30 mars 1927.

6 AMAE/I, Società delle Nazioni, Busta 10, League of Nations, Staff list of the Secretariat. Le second secrétaire général adjoint est l'Espagnol Pablo de Azcaraté.

7 AMAE/I, Società delle Nazioni, Busta 10, Distribuzione degli Uffici nel Segretariato della SDN, Promemoria per S.E. il Ministro, signé Massimo Pilotti, 6 septembre 1936.

Comme l'ensemble des fonctionnaires italiens à la SDN au début des années 1930, Massimo Pilotti se retrouve à Genève dans une position délicate. La politique nationaliste et les aspirations coloniales de son pays natal sont en forte contradiction avec les principes de la SDN. Du côté de Rome aussi, le personnel italien de l'organisation internationale de la paix est considéré avec défiance.⁸ Mussolini ne cesse d'exprimer son mépris pour la Société des Nations.⁹ Les instructions reçues par le prédécesseur de Pilotti, Paulucci de'Calboli Barone, sont à cet égard révélatrices : rester en contact permanent avec le gouvernement italien sur les questions en discussion à Genève et approcher, pour mieux surveiller, le personnel italien antifasciste de l'institution.¹⁰ Si sur le papier les hauts fonctionnaires de l'organisation doivent une impartialité totale dans les affaires sur lesquelles ils travaillent, le gouvernement italien n'entend donc pas les choses de cette manière.¹¹ L'adhésion de Massimo Pilotti aux principes de la SDN est d'ailleurs mise à rude épreuve à partir de 1934, lorsque l'Italie commence à mener une politique de conquête de l'Ethiopie.

Le 14 décembre 1934, l'Ethiopie alerte pour la première fois le Conseil de la SDN sur la politique d'agression menée à son encontre.¹² À Rome, cette initiative est loin d'être la bienvenue. La décision d'envahir l'Ethiopie étant prise, la SDN ne doit pas se mêler de cette affaire. À Genève, celui qui a en 1933 pris la

8 BERIO Alberto, « L'Affare etiopico », *Rivista di studi politici internazionali*, vol. 25, 1958, p. 181.

9 COSTA BONA Enrica, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle nazioni alle Nazioni unite*, Pérouse, Morlacchi, 2007, p. 40.

10 Il sottosegretario agli esteri, Grandi, al vicesecretario generale designato della società delle Nazioni, Paulucci de'Calboli Barone, Roma, 4 marzo 1927, in Ministero degli Affari esteri, *I documenti diplomatici italiani*, Istituto poligrafico a Zecca dello Stato, Settima serie 1922–1935, vol. V (7 febbraio – 31 dicembre 1927), p. 46.

11 Alberto Berio, le chef de cabinet de Pilotti, écrit dans ses souvenirs que sa principale mission consiste à assurer une liaison officieuse permanente entre le secrétariat général de la SDN et le gouvernement italien. Toujours selon son témoignage, l'impartialité des hauts fonctionnaires de la SDN n'en est pas seulement une en apparence dans le cas des Italiens. À ses yeux, les cérémonies pendant lesquelles les hauts fonctionnaires prêtent serment de ne pas recevoir d'instructions de leur gouvernement sont « peu convaincantes », BERIO Alberto, « L'Affare etiopico », *op. cit.*, p. 182.

12 Le récit sur le déroulement du conflit italo-éthiopien qui suit s'appuie sur de multiples références bibliographiques. Voir en particulier BAER George W., *The coming of the Italian-Ethiopian war*, Cambridge, Harvard University Press, 1967 ; *id.*, « Sanctions and Security. The League of Nations and the Italian-Ethiopian war, 1935–1936 », *International Organization*, vol. 27, 1973, pp. 165–179 ; ROVINE Arthur, *The first fifty years. The Secretary-General in World Politics 1920–1970*, Leyde, Sijthoff, 1970 ; COSTA BONA Enrica, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle nazioni alle Nazioni unite*, *op. cit.*

succession d'Edmond Drummond, le Français Joseph Avenol, n'est lui non plus pas enthousiaste à l'idée de voir l'organisation être obligée de trancher le conflit. L'autorité de celle-ci a déjà été vivement affaiblie par son incapacité d'empêcher l'invasion de la Mandchourie par le Japon en 1931. Encouragé dans ce sens par la France et la Grande-Bretagne, qui veulent absolument éviter la guerre avec l'Italie et régler le conflit par voie diplomatique, Avenol tente donc pendant plus d'un an à tout prix de garder le conflit italo-éthiopien en dehors du champ de responsabilités de la SDN.¹³

Fidèle à son pays natal, Massimo Pilotti œuvre lui aussi par tous ses moyens pour empêcher l'Italie d'être condamnée par l'organisation internationale. Comme le révèlent les archives diplomatiques italiennes, il est pendant la période du conflit en contact permanent avec le régime fasciste et les diplomates que celui-ci envoie d'urgence à Genève pour traiter la question.¹⁴ Grâce aux rapports réguliers qu'il envoie à Mussolini, le gouvernement italien est parfaitement informé des démarches que l'Ethiopie effectue auprès de la SDN, de la position de Joseph Avenol sur la question ainsi que de celle exprimée par des représentants d'influentes pays membres du Conseil de la SDN, notamment la France et l'Angleterre.¹⁵ Tenu au courant en temps et en heure des différentes

13 *Ibid.*

14 Notamment Pablo Aloisi, envoyé à Genève au lendemain de la décision de l'Ethiopie d'alerter la SDN sur la question, et Renato Bova Scoppa, le secrétaire général de la délégation permanente que le gouvernement fasciste maintient à Genève.

15 Les *documenti diplomatici italiani*, publiés par le Ministère italien des Affaires étrangères, témoignent d'une très importante correspondance entre Massimo Pilotti et les responsables italiens, dont Mussolini en personne. Voir par exemple la lettre de Pilotti à Mussolini dans laquelle il l'informe d'un télégramme envoyé par l'Ethiopie à la SDN avant même que le secrétariat de celle-ci en informe les membres du Conseil de l'organisation : « Pilotti, al capo del governo e ministro degli esteri, Mussolini », 18 mars 1935, in Ministero degli Affari esteri, *Documenti diplomatici italiani*, settima serie, vol. XVI, *op. cit.*, p. 812.

Pour des communications similaires (liste non exhaustive), voir « Pilotti, al capo di gabinetto, Aloisi », 7 mai 1935, in *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. I, pp. 170–171 ; « Pilotti, al capo di gabinetto, Aloisi », 23 mai 1935, in *ibid.*, p. 305 ; « Pilotti, al capo del governo e ministro degli esteri, Mussolini », 20 juillet 1935, in *ibid.*, p. 603 ; Pilotti à Mussolini, 23 juillet 1935, in *ibid.*, pp. 615–617 ; Pilotti à Mussolini, 27 juillet 1935, in *ibid.*, p. 640.

Enfin, voir la correspondance de Bova Scoppa, secrétaire général de la délégation italienne à Genève à Mussolini, qui rapporte des informations communiquées par Pilotti : « Il segretario generale aggiunto della delegazione alla SDN Bova Scoppa, al capo del governo e ministro degli esteri, Mussolini, 12 mai 1935, in *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. I, pp. 207–208 ; Bova Scoppa à Mussolini, 14 mai 1935, in *ibid.*, pp. 229–230 ; Bova Scoppa à Mussolini, 15 juin 1935, in *ibid.*, pp. 398–400 ; Bova Scoppa à Mussolini, 22 juin 1935, in *ibid.*, p. 441 ; Bova Scoppa à Mussolini, 13 mai 1936, in *ibid.*, vol. IV, p. 25.

solutions envisagées à Genève pour résoudre le conflit, le gouvernement italien dispose à travers la présence de Pilotti au secrétariat de l'institution d'une précieuse source d'informations pour préparer sa défense. La position du secrétaire général adjoint dans le conflit est claire. Il cherche à tout prix à éviter la condamnation de son pays natal. Ainsi regrette-t-il en juillet 1935 dans un courrier envoyé à Mussolini que l'Italie n'ait pas lancé de contre-offensive devant le Conseil de la SDN, les efforts de la presse italienne pour dénoncer les accusations du gouvernement éthiopien n'étant à ses yeux pas suffisants.¹⁶

Le secrétaire général de la Société des Nations partage largement la position de son adjoint.¹⁷ Pilotti rapporte en août 1935 à Mussolini que Joseph Avenol conseille à l'Italie de contester officiellement devant l'organisation les allégations de l'Ethiopie et d'accuser celle-ci d'être à l'origine du conflit. Puis, il rapporte quelques jours plus tard qu'Avenol n'aurait pas pu cacher sa satisfaction d'apprendre que l'Italie prenne désormais au sein du Conseil de la SDN une position accusatoire contre l'Ethiopie.¹⁸

Les numéros un et deux de la Société des Nations défendent donc un point de vue commun face au conflit italo-éthiopien. Mussolini étant déterminé de conquérir l'Ethiopie coûte que coûte, ni Avenol ni Pilotti ne peuvent cependant éviter la condamnation de l'Italie. Le 3 octobre 1935, les troupes du *Duce* envahissent le territoire de l'empereur éthiopien Hailé Sélassié. Deux jours plus tard, l'Italie est déclarée « agresseur » par le Conseil de l'organisation et des sanctions économiques sont décidées. Peu efficaces, celles-ci n'empêchent pas l'Italie de continuer son projet d'annexion. Le 6 mai 1936, Addis Abeba tombe et Mussolini annonce la fin de la guerre. Le lendemain, Massimo Pilotti participe à Genève à une fête organisée par la délégation italienne.¹⁹ Cette participation incite le quotidien suisse *Le travail* à écrire un billet extrêmement critique à l'égard du secrétaire général adjoint, se demandant si l'on peut « concevoir qu'un fonctionnaire, si haut placé soit-il, [...] puisse impunément rompre cette neutralité qui s'impose dans tous les problèmes internationaux et qu'il manifeste

16 « Pilotti, al capo del governo e ministro degli esteri, Mussolini », 23 juillet 1935, in *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. I, pp. 615–617.

17 Joseph Avenol est très critiqué par l'historiographie pour ses agissements pendant le conflit italo-éthiopien. Il est accusé d'avoir joué un rôle de premier plan dans l'*« échec »* de l'organisation mondiale de la paix dans les années trente.

18 « Pilotti al capo del governo e ministro degli esteri Mussolini », 26 août 1935, in *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. I, pp. 852–853 et « Pilotti, al capo del governo e ministro degli esteri, Mussolini », 3 septembre 1935, in *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. II, pp. 26–27.

19 ROVINE Arthur, *The first fifty years. The Secretary-General in World Politics 1920–1970*, op. cit., p. 131.

publiquement sa satisfaction de voir la guerre de gaz – condamnée par l'organisme dont il dépend – triompher en Abyssinie ».²⁰

Deux mois plus tard, les sanctions économiques contre l'Italie sont levées. Mussolini demande l'exclusion de l'Ethiopie de la SDN et annonce que l'Italie ne serait plus représentée à Genève tant que l'Ethiopie serait reconnue comme Etat membre de l'organisation. Les sorties de l'Allemagne et du Japon ayant déjà affaibli la SDN, Avenol veut éviter celle de l'Italie. Toujours en collaboration avec Massimo Pilotti, il envisage donc la solution suivante : la délégation éthiopienne serait empêchée de siéger à l'Assemblée de l'organisation, sans toutefois être définitivement exclue de la SDN. À l'occasion d'un voyage à Rome, Avenol propose le plan à Mussolini. Celui-ci accepte. L'arrangement est cependant rejeté par la Commission de vérification des pouvoirs de la SDN, qui déclare en septembre 1936 que la délégation éthiopienne peut continuer à siéger à l'Assemblée.²¹ En décembre 1937, Mussolini annonce le retrait de l'Italie de la SDN. Les fonctionnaires italiens à Genève reçoivent l'instruction de démissionner. Si certains refusent, la plupart d'entre eux suivent les ordres du gouvernement fasciste. Massimo Pilotti démissionne lui aussi et retrouve la présidence de la cour d'appel de Trieste.²² Cette présidence le conduit quatre ans plus tard vers celle d'une autre juridiction, le tribunal suprême de la « province de Lubiana » en Slovénie.

Occupée puis annexée par l'Italie fasciste au printemps 1941, cette région centrale de la Slovénie baptisée province de Lubiana par l'administration italienne est placée sous administration du haut-commissaire italien Emilio Grazioli. Dans un premier temps, les autorités occupantes décident d'y conserver à la fois la législation et les tribunaux en place. En juillet 1941, le préfet de la province de Trieste, située à toute proximité, réclame cependant que la cour d'appel de sa région obtienne juridiction sur la province de Lubiana. Le préfet n'obtient pas satisfaction, mais on décide de placer le président de la cour d'appel de Trieste, c'est-à-dire Massimo Pilotti, à la tête du tribunal suprême de la province de Lubiana.²³ Pilotti exerce cette fonction pendant plus de deux ans. En septembre 1943, lorsque l'Italie signe l'armistice avec les Alliés et que la province de Lubiana passe sous occupation allemande, il rentre en Italie.

20 AMAE/I, Società delle Nazioni, Busta 16, article du journal *Le travail*, 7 mai 1936.

21 BERIO Alberto, « L'Affare etiopico », *op. cit.*, p. 214.

22 Sur le refus de certains de démissionner et la position extrêmement difficile des Italiens au sein de la SDN, voir BERIO Alberto, « L'Affare etiopico », *op. cit.*, pp. 217–219.

23 FERENC Tone (dir.), *La provincia italiana di Lubiana : documenti 1941–1942*, Udine, Istituto friulano per la storia del movimento di liberazione, 1994, pp. 64–65.

Le 6 août 1944, Pilotti est nommé procureur général à la Cour de cassation, en remplacement de Carlo Saltelli, mis au repos dans le cadre du processus d'épuration.²⁴ C'est à ce poste qu'il montre deux ans plus tard clairement son opposition à l'avènement de la République italienne : le 2 juin 1946, les Italiens sont appelés aux urnes pour élire une assemblée constituante et choisir s'ils veulent conserver leur régime monarchique ou se doter d'un régime républicain. Il revient à la Cour de cassation de proclamer le résultat du référendum et de recevoir les recours introduits contre celui-ci. Le 10 juin 1946, le président de la Cour de cassation proclame des résultats provisoires qui donnent la République gagnante. En attendant le décompte total des votes, la plus haute cour italienne a pour tâche d'examiner les recours introduits contre ce premier résultat. La charge est délicate. Le vote est vivement contesté par les pro-monarchistes et plus de vingt-mille contestations sont introduites à la Cour de cassation.²⁵

Le 12 juin, face aux violentes tensions qui frappent et divisent le pays, Alcide de Gasperi décide de proclamer la victoire de la République. Le lendemain, alors que le roi Umberto II quitte le pays, le monarchiste Enzo Selvaggi introduit à la Cour de cassation un recours qui conteste le résultat du référendum. Celui-ci ne serait pas conforme à la loi parce qu'il prend en compte uniquement la majorité des votes exprimés et non pas la « majorité des votants ».²⁶ Alors que le recours est introduit après le délai légal prévu, Massimo Pilotti, dont la position pro-monarchiste dans le débat n'est pas un secret, l'estime recevable. Dans un long réquisitoire, il argumente même en faveur du recours, ce qui ne manque pas d'être perçu comme une « complicité en haut lieu » pour obtenir l'annulation des résultats du vote. L'historien Frédéric Attal écrit ainsi qu'« au-delà des arguties juridiques, il est frappant de voir que des juristes et pas des moindres ont pu présenter de tels arguments aux seules fins d'annuler le référendum dont le résultat ne leur convenait pas ».²⁷ La Cour de cassation ne suit pas son

24 MISSORI Mario, *Governi, alte cariche dello stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Rome, Archivio centrale dello Stato, 1989, p. 232.

25 Les informations rapportées ici au sujet du référendum italien de juin 1946 sont tirées de MOLA Aldo, *Declino e crollo della monarchia in Italia : i Savoia dall'Unità al referendum del 2 giugno 1946*, Milan, A. Mondadori, 2006 ; ATTAL Frédéric, « La naissance de la République italienne (2–18 juin 1946) », *Parlement[s]*, n° 7, 2007, pp. 141–153 ; FIORILLO Mario, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milan, A. Giuffrè, 2000 ; MONTANELLI Indro, CERVI Mario, *L'Italia della Repubblica. 2 giugno 1946 – 18 aprile 1948*, Milan, CDE, 1988 ; BIANCHI D'ESPINOZA Luigi, « Il caso Pilotti », *Il Ponte*, 1947, n° 11–12, pp. 1108–1115.

26 *Ibid.*

27 La citation dans la phrase précédente est du même auteur. ATTAL Frédéric, « La naissance de la République italienne (2–18 juin 1946) », *op. cit.*, p. 150.

procureur général. Le 18 juin 1947, elle communique le résultat final du vote et déclare la République gagnante.

Quelques mois plus tard, en janvier 1947, Massimo Pilotti démontre une nouvelle fois son animosité envers le nouveau régime. Dans un discours prononcé à l'occasion de l'inauguration de l'année judiciaire, il omet délibérément de mentionner l'avènement de la République et manque de saluer le chef provisoire de celle-ci, Enrico de Nicola, qui assiste à la cérémonie. Le discours provoque un scandale.²⁸ L'année suivante, Pilotti est transféré de la Cour de cassation à la présidence du tribunal supérieur des eaux publiques.

Controversé, il n'est pas moins un juriste brillant et ses compétences continuent d'être sollicitées. De mars à mai 1948, il est le chef d'une mission italienne chargée d'étudier la question de biens sous séquestre au Brésil. Puis en 1949, lorsque l'Italie cherche un magistrat pour un poste vacant à la Cour permanente d'arbitrage, c'est à lui qu'elle s'adresse. Son expérience internationale fait de lui un représentant prestigieux de l'Italie dans la juridiction installée à La Haye. Le 15 décembre 1948, il entame un mandat de six ans.²⁹

En 1952, le gouvernement italien lui offre un autre poste à caractère international : la présidence de la Cour de Justice de la CECA.³⁰ En juillet de la même année, il est là aussi nommé juge pour six ans.³¹ La présidence de l'institution ne lui revient en revanche que pour une période de trois ans. L'article 32 du traité de Paris prévoit que les « juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour ». La reconduction de son mandat revient donc en 1955 à ses pairs. Fragile en raison de son âge avancé, Massimo Pilotti peine à assumer pleinement ses fonctions à Luxembourg. Si l'on estime que son importante culture et expérience sont un avantage pour la Cour, ses absences fréquentes sont perçues comme dérangeantes, d'autant plus qu'il continue également de siéger comme juge à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye.³² En 1955, ses pairs le reconduisent dans sa fonction de président sans grand enthousiasme.³³ Trois ans plus tard, lorsque la Cour de Justice des

28 MONTANELLI Indro, CERVI Mario, *L'Italia della Repubblica. 2 giugno 1946 – 18 aprile 1948*, *op. cit.*, p. 45.

29 AN/L, AE 10452, Rapport du Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage, 1958.

30 Pour plus de détails sur les circonstances de l'arrivée de Massimo Pilotti à la Cour de Justice de la CECA, voir p. 86.

31 FJM, AMG 35/3, Procès-verbal de la conférence des ministres, 25 juillet 1952.

32 Son mandat à la Cour permanente d'arbitrage est renouvelé le 18 mars 1955, AN/L, AE 10452, Rapport du Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage, 1958.

33 Voir p. 104 dans le chapitre portant sur les nominations des membres de la Cour de Justice.

Communautés européennes est instituée et la présidence de celle-ci est attribuée aux Pays-Bas, Massimo Pilotti part à la retraite. Il décède dans son pays natal trois ans plus tard, le 29 avril 1962.

Otto Riese (1894–1977)

Allemand. Juge de 1952 à 1963

Otto Riese, fils de Johann August Riese et de Karoline Elise Euler, naît le 27 octobre 1894 à Francfort-sur-le-Main, en Allemagne.¹ Johann Riese voyage souvent. Ingénieur, il se rend régulièrement en Afrique et en Asie pour s'occuper de la construction de chemins de fer. Son fils Otto grandit à Francfort et effectue ses études secondaires au Goethe-Gymnasium de la ville. En 1913, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Lausanne, en Suisse.

Le 1er août 1914, l'Allemagne déclare la guerre à la Russie et décrète la mobilisation générale de ses soldats. Âgé de vingt-deux ans, Otto Riese doit rejoindre les troupes allemandes. Il est d'abord lieutenant de réserve, puis soldat au front de l'ouest.² Il ne peut reprendre ses études qu'une fois que la guerre est terminée. Cette fois-ci il s'inscrit à l'université de Leipzig. Il rejoindra plus tard celle de Francfort. En avril 1920, il passe dans sa ville natale le premier examen d'Etat en droit avec la mention bien, puis il commence un stage au tribunal d'instance de Königsstein im Taunus, une ville située non loin de Francfort. Un an et demi plus tard, il soutient avec la mention très bien une thèse de doctorat à l'université de Francfort.³ En juillet 1923, après avoir accompli deux ans de stages dans différents tribunaux, il peut se présenter au second examen d'Etat en droit, qu'il réussit avec la mention bien. Il est désormais qualifié pour exercer la profession d'avocat ou de magistrat.

Les premiers pas d'Otto Riese dans la vie professionnelle ne se font pourtant pas dans la magistrature. Il passe tout d'abord un an et demi dans la banque *Max Warburg* à Hambourg, puis il rejoint, sur recommandation d'un haut magistrat de Francfort, le Ministère allemand de la Justice à Berlin. Celui-ci est alors à la recherche d'un conseiller juridique en droit international qui maîtrise le français

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie d'Otto Riese s'appuie sur les sources suivantes : BA-K, PERS 101/48910 (il s'agit là du dossier administratif d'Otto Riese provenant du Ministère allemand de la Justice. Il est particulièrement riche en informations sur sa carrière) ; PAAA, B20-200, dossiers 53, 307 et 420. Ces dossiers contiennent des *curriculum vitae* et des notices biographiques d'Otto Riese. Importants ont également été STURM Fritz, « Hommage au Professeur Otto Riese », *Nouvelle Revue de Lausanne*, vendredi 10 juin 1977 ; KUTSCHER Hans, « Otto Riese », *Europarecht*, vol. 12, n° 3, 1977, pp. 213–216.

2 Il n'a pas été possible d'obtenir davantage d'informations sur le parcours d'Otto Riese pendant la Première Guerre mondiale. Au lendemain de celle-ci, il obtient les décorations *Ehrenkreuz* (croix d'honneur) I et II, ainsi que le *Ehrenkreuz für Frontkämpfer* (croix d'honneur pour les combattants du front) et le *Verwundeten-abzeichen* (insigne des blessés).

3 RIESE Otto, *Die rechtliche Konstruktion der nach den Sozialisierungsgesetzen zu bildenden Syndikate*, Francfort-sur-le-Main, Osterrieth, 1921.

et l'anglais. Peu de temps après son arrivée au Ministère se tient à Paris la première conférence internationale sur le droit aérien. Otto Riese est sollicité pour faire partie de la délégation allemande. La conférence, qui réunit quarante-trois Etats représentés par soixante-dix délégués, a pour but d'étudier la mise en place de règles internationales concernant la navigation aérienne.⁴ Il y est décidé la création du Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA), qui doit se réunir une fois par an afin de chercher des solutions permettant l'harmonisation des règles de droit aérien et d'élaborer des avant-projets de conventions.⁵ Otto Riese participe aux travaux de ce nouvel organe international. En 1926, il est en outre membre de la délégation allemande à la conférence internationale de droit maritime à Bruxelles.

Le premier mai 1927, Otto Riese entre dans la magistrature et devient juge à Francfort. Cette première expérience en tant que magistrat ne dure cependant que quelques mois. Elle est interrompue à deux reprises par un voyage d'études à l'étranger. En 1928, Riese complète sa formation de juriste pendant un séjour de six mois à Londres. Puis de novembre à mai 1929, il effectue un séjour en Asie de l'Est afin d'y étudier l'administration de la justice. Pendant l'été 1929, il réintègre le Ministère allemand de la Justice. En 1932, celui-ci le nomme chef de la section de droit international public et privé. Deux ans plus tard, il est promu *Ministerialrat*, conseiller ministériel. Tout comme pendant sa première expérience professionnelle au Ministère, il est placé en charge de questions liées au droit aérien. Il représente son pays à la deuxième (Varsovie, 1929) et à la troisième (Rome, 1933) conférence internationale de droit aérien et réintègre le CITEJA en tant qu'expert allemand.⁶

Parallèlement à sa fonction au Ministère, Otto Riese se lance au début des années 1930 dans une carrière académique. Au printemps 1932, l'université de Lausanne lui propose un poste de chargé de cours de droit allemand. Commencent alors des allers-retours réguliers entre Berlin et Lausanne. Lorsque l'université le nomme professeur en 1935, Riese décide de donner la priorité à l'enseignement et s'installe de manière permanente en Suisse. Son activité pour le Ministère de la Justice ne prend pour autant pas complètement fin. De 1935 à 1939, il participe aux sessions de travail du comité interministériel allemand pour le droit aérien. Convaincu de la nécessité d'harmoniser les règles régissant la navigation aérienne sur le plan international, il œuvre ici de manière constante pour que l'Allemagne adapte sa législation aux conventions élaborées

4 SMIRNOFF Michel, *Le comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA). Son activité – son organisation*, Paris, Pierre Bossuet, 1936. p. 9

5 *Ibid.* et LEMOINE Maurice, *Traité de droit aérien*, Paris, Recueil Sirey, 1947, p. 33.

6 Il rapporte régulièrement ses activités dans le journal *Archiv für Lufrecht*.

par le CITEJA.⁷ Il poursuit d'ailleurs son activité en tant qu'expert allemand au sein de ce dernier et représente, en 1938, son pays à la quatrième conférence internationale de droit aérien à Bruxelles.

Vers la fin des années 1930, les tensions internationales s'intensifient. Lorsqu'un second conflit mondial devient de plus en plus imaginable en 1939, Otto Riese décide de demander en Suisse son adhésion à l'*Auslandsorganisation* du NSDAP, l'organisation pour l'étranger du parti national-socialiste allemand. Celle-ci est rendue effective en septembre 1939⁸ et Riese reste membre du parti jusqu'en 1945.⁹ En mai 1940, l'invasion de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas par la Wehrmacht le met dans une situation particulièrement embarrassante. Dès le lendemain de l'attaque, il doit suspendre son enseignement du droit allemand.¹⁰ Dépourvu de travail, il demande aux autorités allemandes de pouvoir réintégrer la magistrature de son pays natal. Le premier novembre 1940, il est nommé président de sénat à l'*Oberlandesgericht* de Düsseldorf.¹¹ Peu de temps après, l'enseignement du droit allemand est ré-autorisé à Lausanne et il peut reprendre ses activités de professeur.

Au lendemain de la guerre, l'université de Lausanne ne compte plus guère d'étudiants allemands, mais l'enseignement d'Otto Riese est maintenu. En 1947, sa présence à l'université est cependant sérieusement menacée. La police suisse s'intéresse alors à son passé politique et le Conseil d'Etat, qui lui reproche un degré d'adhésion trop important à l'idéologie nazie, le suspend de ses fonctions d'enseignant.¹² Des menaces d'expulsion planent même sur son sort. Après investigation approfondie par les autorités suisses, grand nombre des accusations retenues initialement contre lui s'avèrent toutefois non-fondées. Otto Riese

7 Voir les comptes-rendus de leurs sessions de travail in SCHUBERT Werner (dir.), *Ausschüsse für Luftrecht, Luftschutzrecht, Kraftfahrzeugrecht und Rundfunkrecht*, Akademie für deutsches Recht 1933–1945, vol. 18, Berlin, Peter Lang, 2009.

8 BA-BL, NSDAP-Zentralkartei, « Dr. Otto Riese », né le 27 octobre 1894, Mitgl.-nr. 7076995. L'*Auslandsorganisation* du NSDAP est active en Suisse depuis 1930. Elle connaît un nombre particulièrement élevé d'adhésions à la fin des années 1930. Le sort de la Suisse pendant la guerre étant alors incertain, grand nombre de celles-ci sont demandées davantage par peur de « rater le coche » que pour des raisons idéologiques, voir à ce sujet : LACHMANN Günter, *Der Nationalsozialismus in der Schweiz 1931–1945. Ein Beitrag zur Geschichte der Auslandsorganisation der NSDAP*, Thèse pour le doctorat en philosophie, Freie Universität Berlin, 1962, p. 19 et 78.

9 WISARD François, *L'université vaudoise d'une guerre à l'autre. Politique, finances, refuge*, op. cit., p. 359.

10 *Ibid.*, pp. 348–349.

11 BA-K, PERS 101/48910 et BA-BL, Personalkartei Reichsjustizministerium, Otto Riese, R 2132. Cette activité n'apparaît pas dans les CV d'Otto Riese qui sont conservés au Ministère des Affaires étrangères allemand.

12 WISARD François, *L'université vaudoise d'une guerre à l'autre*, op. cit., pp. 360–363.

bénéficie de surcroît d'un soutien sans faille de la part des dirigeants de l'université de Lausanne. Sa suspension est levée deux mois plus tard et il est rétabli dans sa fonction académique le 5 mai 1947.¹³ Il enseigne désormais le droit du transport, le droit comparé et le droit aérien. Ce dernier devient de plus en plus un sujet de prédilection pour Otto Riese. En 1949, il lui consacre sa plus importante publication, un traité de droit international aérien de plus de cinq cents pages.¹⁴ L'année suivant cette publication, il est nommé doyen de la faculté de droit de l'université de Lausanne.

En 1951, Otto Riese est sollicité par la jeune RFA pour occuper un poste dans la haute magistrature. Son gouvernement souhaite lui attribuer une position de président de sénat au *Bundesgerichtshof*, la Cour fédérale. Otto Riese accepte la proposition et démissionne de la faculté de droit de Lausanne.¹⁵ Dès le début du mois de septembre 1951, il fait ses premiers pas au sein du Prinz-Marx Palais à Karlsruhe, où la juridiction a été installée un an plus tôt. Le 18 du même mois, il est décidé qu'il présiderait la troisième chambre civile de la cour.¹⁶

Parallèlement à ce retour dans la magistrature, Otto Riese reprend son activité de jurisconsulte pour le gouvernement allemand. En décembre 1951, il accepte de représenter la RFA dans le comité d'études pour l'unification du droit en matière de vente internationale, qui a pour fonction de préparer des projets de conventions que les Etats pourraient adopter dans le cadre de conférences internationales en la matière.¹⁷

Après seulement une année à la Cour fédérale, il se voit proposer une nouvelle fonction. En automne 1952, le gouvernement allemand lui offre un poste de juge à la Cour de Justice de la CECA.¹⁸ Otto Riese accepte, mais ne se lance pas dans l'aventure de la CECA sans hésitations. Le devenir de la juridiction qui doit voir le jour à Luxembourg étant incertain, il demande la garantie de pouvoir à tout moment retrouver son poste de président de sénat à la Cour fédérale. Celle-ci lui est accordée.¹⁹ Le 10 décembre 1952, Otto Riese prête serment pendant la séance inaugurale de la Cour de Justice de la CECA. Particulièrement compétent

13 *Ibid.*

14 RIESE Otto, *Airrecht. Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechts*, Stuttgart, K.F. Koehler, 1949.

15 BA-K, PERS 101/48910, Lettre d'Otto Riese au Ministère allemand de la Justice, 16 juin 1951.

16 *Ibid.*, « Bescheinigung », 9 août 1951.

17 *Ibid.*, Lettre d'Otto Riese au Ministre allemand de la Justice, 3 décembre 1951.

18 Pour plus de détails sur l'arrivée d'Otto Riese à la Cour de Justice, voir p. 87.

19 Cet accord, qui semble avoir été maintenu bien au-delà des premières années d'existence de la Cour, est mentionné dans une correspondance entre Otto Riese et le secrétaire d'Etat du Ministère de la Justice Walter Strauss : IfZ/M, Nachlass Walter Strauss, Bd. 214, Lettre d'Otto Riese à Walter Strauss, 13 octobre 1959.

en droit international et habitué aux rencontres de juristes formés dans des systèmes juridiques différents, il occupe rapidement une place d'autorité à l'intérieur de la Cour et assume le rôle de rapporteur dans la première affaire clôturée en 1954.²⁰ Entre 1952 et 1958, il exerce cette même fonction à huit reprises. La charge de travail de la première cour européenne étant peu importante, il peut parallèlement à son travail de juge se consacrer à sa passion pour le droit aérien. Il publie ainsi régulièrement dans les revues *Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen* et contribue à des ouvrages collectifs consacrés au droit aérien.

En 1955, la RFA retrouve par la signature des accords de Paris sa pleine souveraineté et donc également le contrôle de son espace aérien. L'année d'après, elle intègre l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO), l'organisation qui a succédé au CITEJA en 1944.²¹ Otto Riese peut par conséquent reprendre son activité en tant qu'expert allemand dans le comité de l'organisation qui prépare les grandes conférences internationales en matière de droit aérien. Il reprend également ses fonctions dans le comité interministériel allemand chargé d'étudier les questions de la navigation aérienne.²²

Lorsque la Cour de Justice de la CECA devient la Cour de Justice des Communautés européennes en 1958, le gouvernement allemand n'hésite pas à reconduire Otto Riese dans la nouvelle institution. La transformation de la Cour en organe judiciaire unique des trois Communautés représente pour le juge allemand l'occasion de publier, sous forme d'article, un bilan de son expérience à la Cour de Justice de la CECA et de formuler un certain nombre de critiques à l'encontre du fonctionnement de celle-ci. Dans un article paru dans la *Deutsche Richterzeitung*, il pointe du doigt la fragilité du mandat des juges européens et met en exergue les problèmes que les non-francophones rencontrent dans le cadre d'une juridiction au sein de laquelle le français est la seule langue maîtrisée par tous.²³ Le fait que le délibéré des juges se déroule en français provoque à ses yeux un manque d'influence pour les juges qui ne maîtrisent pas cette langue à la perfection.²⁴ S'ajoute à cela que la plupart des ordres juridiques des pays

20 Arrêt du 21 décembre 1954, République française contre Haute Autorité, Affaire 1/54, EU:C:1954:7.

21 HOBE Stephan (éd.), *Kölner Kompendium des Luftrechts*, Band 1, *Grundlagen*, Köln, Heymanns, 2008, p. 44.

22 IfZ/M, Nachlass Walter Strauss, Bd. 214, Lettre d'Otto Riese au secrétaire d'Etat Walter Strauss, 18 mars 1959.

23 RIESE Otto, « Erfahrungen aus der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl », *Deutsche Richterzeitung*, vol. 36, 1958, pp. 270–274. Voir également p. 135.

24 Otto Riese lui-même maîtrise pourtant, grâce à ses longues années de résidence et de travail en Suisse, très bien la langue française. Il ré-évoque le problème de

membres sont calqués sur les traditions juridiques françaises et qu'il est pour un Allemand difficile de faire comprendre et accepter au sein de l'institution un principe juridique que l'on ne trouve que dans le système allemand.²⁵

Pendant son mandat à la Cour de Justice unique des trois Communautés, Otto Riese est juge rapporteur dans quatorze affaires. Lorsque le premier mandat du jeune président néerlandais Andreas Donner prend fin en octobre 1961, Riese souhaite briguer la présidence de l'institution. Le gouvernement allemand s'oppose cependant à cette solution. Déçu de devoir finir son mandat sous la présidence d'un homme qui n'est pas moins de vingt-quatre ans son cadet, Otto Riese annonce en février 1962 qu'il compte démissionner de la Cour de Justice dès qu'il aura atteint l'âge légal pour partir à la retraite, c'est-à-dire soixante-huit ans, en octobre de la même année.²⁶ Il ne manque pas d'alternatives. L'université de Cologne souhaite le recruter comme professeur.²⁷ Mais c'est en Suisse qu'Otto Riese veut retourner. Il quitte la Cour de Justice le 6 février 1963, au lendemain du célèbre jugement *Van Gend en Loos*, et retourne en tant que professeur honoraire à l'université de Lausanne. En 1969, il crée à celle-ci un institut de droit comparé. Jusqu'en 1973, il siège également au conseil de direction de l'Institut international pour l'unification du droit privé à Rome.²⁸ Pendant son temps libre, il se consacre à une passion qu'il cultive depuis son voyage en Asie en tant que jeune magistrat, la collection d'estampes japonaises. Il dispose d'une collection particulièrement importante qu'il expose en France, en Suisse et en Allemagne.²⁹ Otto Riese décède le 4 juin 1977, à l'âge de 82 ans, à Pully près de Lausanne.

l'usage des langues et de la prééminence du français au sein de la Cour en 1963, voir RIESE Otto, « Das Sprachenproblem in der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften », in VON CAEMMERER Ernst (dir.), *Vom Deutschen zum Europäischen Recht. Festschrift für Hans Dölle*, vol. II, Tübingen, Mohr, 1963, pp. 507–524.

25 RIESE Otto, « Erfahrungen aus der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl », *op. cit.*

26 Pour un récit détaillé des raisons qui ont poussé Otto Riese à quitter la Cour de Justice, voir p. 112.

27 PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, Betr.: Rücktrittsabsichten des deutschen Richters am Europäischen Gerichtshof, 6 février 1962.

28 BA-K, B 122, 15595, Vermerk, 16 septembre 1974.

29 PLASS Joachim, HEMPEL Rose, *Meisterwerke des japanischen Farbholzschnitts. Die Sammlung Otto Riese*, Munich, Prestel, 1997.

Karl Roemer (1899–1984)

Allemand. Avocat général de 1953 à 1973

Karl Roemer, fils de Peter Roemer, haut fonctionnaire dans une compagnie de chemins de fer, et de Maria Feilen, naît le 30 décembre 1899 à Völklingen dans la Sarre.¹ Il y poursuit ses études primaires et secondaires. Le 11 novembre 1918, l'Empire allemand défait signe l'armistice. Le bassin de la Sarre est occupé par les troupes françaises. Un gouvernement provisoire est installé et placé sous l'autorité d'un administrateur français. Avec la signature du traité de Versailles en 1919, la Sarre est détachée de l'Allemagne et placée sous tutelle de la Société des Nations, qui instaure en 1920 une Commission de gouvernement pour administrer le territoire.

Après avoir obtenu son certificat d'études en 1919, Karl Roemer commence à Völklingen un stage dans une banque appartenant au groupe des frères Röchling, une riche famille d'entrepreneurs ayant fait fortune dans l'industrie sidérurgique. Il est ensuite recruté comme employé et travaille dans des filiales de Sarrebrück, Francfort-sur-le-Main, Bâle et Zweibrücken. Il s'occupe en particulier d'échanges avec l'étranger et du commerce de biens, de devises et de titres. La banque est satisfaite de son travail. En 1924, à seulement vingt-cinq ans, il est promu remplaçant du directeur d'une agence. Mais Karl Roemer souhaite poursuivre une formation universitaire. L'année où il obtient cette promotion, il démissionne de son poste pour se lancer dans des études d'économie et de droit, d'abord à l'université de Munich, puis à celles de Fribourg-en-Brisgau et de Bonn. À la fin de l'année 1927, il réussit le premier examen d'Etat en droit avec la mention bien, puis il est recruté comme stagiaire par le service juridique de la Commission de gouvernement de la Sarre. Il finit ensuite sa formation de juriste à travers des stages à plusieurs tribunaux de Bonn et de Cologne. Entre ces différents stages, Karl Roemer travaille pour des sociétés fiduciaires et comme remplaçant d'avocat. En 1932, il réussit à Berlin le second examen d'Etat en droit. La même année, il devient juge stagiaire au tribunal d'instance de Cologne. Cette expérience comme magistrat apprenti est brève. Au début du mois de septembre 1932, Karl Roemer demande son détachement de la magistrature afin d'intégrer la *Bank für deutsche Industriebewegungen* (Bafio) à Berlin. Créeée en 1924 par une trentaine d'entreprises et de banques afin de garantir et de coordonner la contribution de l'industrie allemande au paiement des réparations imposées à la République de Weimar, l'activité de celle-ci se concentre depuis le début des années 1930 essentiellement sur l'octroi de crédits

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Karl Roemer s'appuie sur des notices biographiques et CV de Karl Roemer trouvés dans les archives allemandes : PAAA, B20-200, Bd. 308 ; B-20-200, Bd. 53.

aux agriculteurs qui connaissent de graves difficultés depuis la crise économique de 1929.² Karl Roemer grimpe rapidement les échelons au sein de la banque. L'année suivant son recrutement, il est promu chef de département. Parallèlement à cette fonction, il s'inscrit en 1937 au barreau de Berlin.

Le 10 mai 1940, l'Allemagne hitlérienne envahit la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Après quelques jours de combats seulement, l'armée allemande perce le front de Sedan et se dirige vers Paris. Le 22 juin 1940, la France signe l'armistice. La moitié nord du pays est placée sous administration militaire allemande. Le chef de celle-ci, le *Militärbefehlshaber*, est installé à Paris. Outre la surveillance de l'administration de la zone sous contrôle, l'occupation allemande a pour but l'exploitation économique du territoire contrôlé.³ Deux branches distinctes sont instituées au sein de la *Militärverwaltung* : l'état-major de commandement (*Kommandostab*), qui s'occupe de questions de sécurité et de renseignement, et l'important état-major administratif (*Verwaltungsstab*), au sein duquel est instituée une sous-section économique (*Wirtschaftsabteilung*), qui est en charge de la gestion et de l'exploitation économique du territoire. Celle-ci est une nouvelle fois divisée en deux branches distinctes, la Wi. I.1 (*Entjudung der Wirtschaft*), chargée d'encadrer l'éviction des juifs des principaux secteurs économiques et la confiscation de leurs biens, et la section Wi I.2 (*Feindvermögen*), responsable de la gestion des biens ennemis, c'est-à-dire des biens ou des sociétés appartenant entièrement ou partiellement à des ressortissants de pays avec lesquels l'Allemagne est toujours en guerre.⁴ Pour encadrer la gestion d'entreprises considérées comme ennemis, des administrateurs provisoires sont recrutés en Allemagne pour prendre le contrôle de leurs conseils d'administration. Pendant les quatre années que dure l'occupation, environ cent quarante administrateurs provisoires (*kommissarische Verwalter*) œuvrent en France.⁵ Karl Roemer est un de ceux-ci. Dès le mois d'août 1940, il est sollicité pour devenir le suppléant de l'administrateur de banques ennemis en France, Gotthard von Falkenhausen, dans la gestion de la filiale française de la banque britannique Barclays.⁶ Il s'installe d'abord provisoirement à Paris, mais ce provisoire durera

2 CASSIER Siegfried, *Unternehmerbank zwischen Staat und Markt 1924–1995. Der Weg der IKB Deutsche Industriebank AG*, Francfort-sur-le-Main, Fritz Knapp, 1979.

3 Voir à ce sujet les excellentes explications fournies par Andreas Nielen dans l'inventaire du fonds des Archives nationales *La France et la Belgique sous l'occupation allemande, 1940–1944*, sous-série AJ/40.

4 Voir la note de bas de page précédente.

5 Les dossiers personnels de ces administrateurs provisoires sont consultables aux Archives nationales de France, sous-série AJ/40.

6 Gotthard von Falkenhausen est le neveu du baron Alexander von Falkenhausen, l'administrateur militaire de la Belgique et du Nord de la France. Une notice autobiographique rédigée par Karl Roemer et conservée aux archives du Minis-

finalement quatre ans. Ses fonctions sont en effet progressivement étendues à de nombreuses autres sociétés et Paris devient, pendant la quasi-totalité du conflit, son principal lieu de vie.

Peu de temps après l'arrivée de Karl Roemer dans la capitale, Gotthard von Falkenhausen suggère aux autorités militaires allemandes de faire de lui son adjoint dans l'ensemble des banques qui se trouvent sous sa supervision. En décembre 1940, les fonctions de Roemer sont ainsi étendues aux filiales parisiennes de dix autres établissements de finance étrangers (Banque franco-serbe, Banque ottomane, Crédit foncier égyptien, Crédit foncier franco-canadien, Banque franco-polonaise, Thos Cook & son, Royal Bank of Canada, Bank of London and South America, Westminster Foreign Bank, Lloyds and national provincial Foreign Bank).⁷ L'année suivante, il est en outre nommé administrateur de la filière parisienne de la Banque nationale du Canada et de la Maison de change L.G. Beaubien & Cie.⁸

Les compétences en droit et en économie de Karl Roemer sont également utilisées pour d'autres types d'entreprises considérées comme ennemis. En mars 1941, l'administration militaire allemande fait appel à lui pour encadrer quatre sociétés s'occupant de l'importation et de la distribution de pétrole et de ses produits dérivés en France. Parmi celles-ci, certaines se trouvent en possession de l'Anglo-Iranian Oil Company, devenue par la suite la British Petroleum Company (BP) : la Société de Raffinage des Huiles de Pétrole, la Société Générale des Huiles de Pétrole, la Compagnie Occidentale des Produits du Pétrole et la Société Anonyme Association Pétrolière.⁹

Le but de cette mise sous administration n'est pas d'obtenir la liquidation des sociétés contrôlées. Leurs principaux dirigeants restent d'ailleurs souvent en place et, même s'il se positionne à la tête des conseils d'administration existants,

tère des Affaires étrangères allemand (PAAA, B20-200, Bd. 308), indique qu'il aurait été recruté pour ce poste par Friedrich Ernst, le chef du *Reichskommissariat für die Behandlung feindlichen Vermögens*, le commissariat du Reich pour le traitement des biens ennemis, créé en janvier 1940 pour superviser la séquestration des biens étrangers et juifs en Allemagne.

⁷ AN/F, AJ/40, 590, sous-dossier Feindbanken (banques ennemis) correspondance, Der Militärbefehlshaber in Frankreich, Verwaltungsstab, Abteilung Wirtschaft, à Gotthard von Falkenhausen, Barclays Bank Paris, 19 décembre 1940 et Militärbefehlshaber in Frankreich, VIII, 209/40, « Bestallung » de Karl Roemer, 19 décembre 1940.

⁸ BA-BL, R/87, 9334, Der Militärbefehlshaber in Frankreich, Paris, 11 février 1941.

⁹ Le choix tombe sur Karl Roemer parce qu'il connaît personnellement le directeur général d'une des quatre sociétés, BA-BL, R/87, 9331, Bestallungsurkunde, 20 mars 1941. Voir au sujet des fonctions de l'administrateur provisoire les pages d'instructions accompagnant chaque « Bestallungsurkunde » (acte de nomination) dans le dossier personnel de Karl Roemer, in AN/F, AJ/40, 583.

Karl Roemer exerce sa tâche en collaboration étroite avec les membres de ceux-ci. Il doit surveiller leur gestion et s'assurer qu'ils agissent dans le sens des intérêts de guerre allemands, ainsi que dans celui des intérêts purement économiques d'entreprises allemandes.¹⁰

Jusqu'au printemps 1944, l'ampleur des fonctions de Karl Roemer comme administrateur provisoire ne cesse de croître : en septembre 1941, il est placé à la tête d'une société de fabrication et d'exportation de placages, ainsi qu'à la direction des sociétés Domaine de la Croix des Gardes S.A., Burma, Miracle et Tecla ;¹¹ deux mois plus tard, il est nommé administrateur du bureau international d'avocats Kennerley, Hall & C°, dont les propriétaires et employés occupent des fonctions dirigeantes dans des conseils d'administration de différentes entreprises anglaises et américaines ; il est également placé en charge de treize sociétés immobilières, dont certaines appartiennent à un juif égyptien. En février 1942 est ensuite mise sous son administration la Société des Huiles Castrol, qui appartient à la Société Générale des Huiles de Pétrole, dont il est déjà l'administrateur. S'ajoutent au cours de la même année à cette liste la Textile and Financial Company, la Société anonyme de pétrole et Affrètements, l'entreprise comptoir des gaz industriels et la société d'exploitations minières en Afrique occidentale, qui doit permettre aux Allemands de se doter de diamants utilisables dans l'industrie.¹²

Un rapport de 1943 fait ainsi mention de presque une trentaine de sociétés encadrées par Karl Roemer sous le régime de la *Feindvermögensordnung*, le contrôle des biens ennemis. Il s'agit principalement de sociétés immobilières et pétrolières. S'ajoute à cela son administration de six sociétés contrôlées en raison de leur intérêt stratégique pour l'économie de guerre allemande. Il s'agit là de deux entreprises produisant des parachutes, de la Compagnie française de phosphates, qui exploite de la craie de phosphate envoyée à l'entreprise Krupp de Essen en Allemagne, d'une usine produisant des machines ainsi que de la société Abattoirs industriels du centre, également mise au service de la *Wehrmacht*.¹³

10 NIELEN Andreas, Inventaire du fonds des Archives nationales *La France et la Belgique sous l'occupation allemande, 1940–1944*, sous-série AJ/40.

11 BA-BL, R/87, 9331, Militärbefehlshaber in Frankreich, Bestallungsurkunde, 21 septembre 1941.

12 La France possédant elle aussi une partie du capital de cette société, elle revendique que les diamants soient partagés équitablement. Karl Roemer doit donc ici négocier avec l'administration française dans le but d'éviter ce partage. Voir son rapport à la Wirtschaftsabteilung du 7 juillet 1942 dans AN/F, AJ/40, 583.

13 AN/F, AJ/40, 583, Dossier personnel de Karl Roemer, Darstellung der Tätigkeit des Unterzeichneten, 21 octobre 1943.

Karl Roemer a ainsi un emploi du temps chargé à Paris et bénéficie d'une secrétaire qui l'assiste dans le volet administratif de son travail.

Tout au long des années de guerre, Roemer joue donc un rôle actif dans l'exploitation économique de la zone d'occupation allemande en France. Son activité à Paris prend fin au cours de l'été 1944, lorsque la capitale est libérée. Il s'installe ensuite à Bad Kreuznach, dans le Palatinat rhénan, où il crée peu de temps après son arrivée une chambre de commerce et d'industrie. Quelques mois seulement après son installation à Bad Kreuznach, les habitants de la ville deviennent, comme ceux d'un grand nombre d'autres communes situées à proximité de la plaine du Rhin, témoins de la mise en place des *Rheinwiesenlager*, des camps provisoires dans lesquels les Alliés rassemblent d'innombrables prisonniers de guerre allemands.¹⁴ Au début du mois de mai 1945, le Reich capite. Son territoire est divisé en quatre zones d'occupation. Lorsque les troupes françaises qui s'installent dans le sud-ouest de l'Allemagne arrivent à Bad Kreuznach, le nombre de soldats allemands emprisonnés dans les camps provisoires augmente de manière considérable. Leur sort est entièrement aux mains des Alliés et leurs conditions de vie deviennent de plus en plus difficiles. Karl Roemer décide de s'engager pour leur cause et participe à la mise en place d'une section de la Croix-Rouge dans la zone d'occupation française. Celle-ci jouera pendant plusieurs années un rôle primordial dans la libération des prisonniers détenus par les autorités françaises. Au lendemain de la guerre, près de onze millions d'Allemands sont capturés par les Alliés. Parmi ceux-ci, environ un million se trouve entre les mains de la France. La plupart d'entre eux sont détenus dans l'hexagone, où ils sont utilisés pour aider à la reconstruction du pays.¹⁵ L'Allemagne occupée n'étant pas en mesure d'organiser ni le retour au pays ni la défense de ces détenus lorsqu'ils sont accusés de crimes de guerre, ce sont essentiellement des associations à caractère caritatif, telles que la Croix-Rouge ou la Caritas, qui s'engagent pour leur cause. C'est la Croix-Rouge de la zone d'occupation française qui, grâce à l'appui des autorités américaines et britanniques, arrive à amorcer le retour au pays des Allemands détenus en France.¹⁶ Karl Roemer est intimement associé au combat de la Croix-Rouge et défend en tant qu'avocat de nombreux Allemands devant des tribunaux militaires français, tant dans la zone d'occupation que sur le territoire français. Près de trois mille Allemands sont accusés de crimes de guerre en France et

14 OVERMANS Rüdiger, « Die Rheinwiesenlager 1945 », in VOLKMANN Hans-Erich (éd.), *Ende des Dritten Reiches – Ende des Zweiten Weltkriegs. Eine perspektivische Rückschau*, Munich, Piper, 1995, pp. 259–291.

15 SMITH Arthur, « Die deutschen Kriegsgefangen und Frankreich 1945–1949 », *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, vol. 32, n° 1, 1984, p. 105.

16 *Ibid.*, p. 109.

traduits, sans véritable droit à la défense, devant des tribunaux militaires composés en grande partie d'anciens Résistants.¹⁷

En 1949 naît la République fédérale d'Allemagne. Au printemps 1951, son statut d'occupation est révisé et elle est autorisée à établir des relations diplomatiques avec d'autres Etats. Son premier chancelier Konrad Adenauer peut désormais engager des négociations avec la France pour obtenir le rapatriement des quelques milliers d'Allemands qui se trouvent toujours en captivité française. La question de la libération de prisonniers accusés de crimes de guerre étant politiquement délicate, les autorités françaises souhaitent que ces négociations se déroulent de manière confidentielle, d'autant plus que la RFA n'est toujours pas entièrement souveraine. Adenauer envoie donc Karl Roemer en mission officieuse à Paris pour étudier la question. Ce dernier discute en France, entre autres, avec des représentants du Ministère des Affaires étrangères et rend visite à des directeurs de prison. Les négociations durent plusieurs mois et sont un succès. Les autorités françaises se déclarent prêtes à accélérer les procès de masse, à libérer certains prisonniers avant même qu'ils ne soient jugés, à en amnistier d'autres ou à abréger leurs peines.¹⁸ Karl Roemer joue ainsi du côté allemand un rôle politique primordial sur le plan de la question des prisonniers de guerre.

En avril 1951, la République fédérale d'Allemagne signe à Paris le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Karl Roemer souhaite briguer un poste de fonctionnaire international au sein de la CECA et informe Konrad Adenauer de cette ambition.¹⁹ Le 16 janvier 1953, il est nommé avocat général à la Cour de Justice de la première Communauté européenne. Jusqu'en 1958, il présente son avis dans onze affaires traitées par la Cour. Dans chacune d'entre elles, sauf une, les juges « suivent » ses conclusions.²⁰ En octobre 1958, lors de l'entrée en fonction de la Cour de Justice des Communautés européennes, le gouvernement allemand décide de proposer le renouvellement

17 *Ibid.*

18 PAAA, B 136, 1878, Karl Roemer, Vermerk für Herrn Dr. v. Trützschler im Auswärtigen Amt, novembre 1951.

19 Voir le récit détaillé de l'arrivée de Karl Roemer à la Cour de Justice de la CECA p. 87.

20 Comme le pointe du doigt Laure Clément-Wilz, il faut toutefois ici être prudent, il est difficile de dire dans quelle mesure la Cour suit les conclusions de l'avocat général : « il faudrait découper le raisonnement de la Cour et celui de l'avocat général, comparer chaque partie et vérifier si la Cour reprend la solution de l'avocat général ou non ». D'ailleurs « même en cas d'identité ou de similitude entre l'arrêt et les conclusions, on ne pourrait pas en déduire de manière définitive que l'avocat général a influencé les juges sur ce point », CLEMENT-WILZ Laure, *La fonction de l'avocat général près la Cour de Justice*, op. cit., p. 34 (première citation) et 35 (deuxième citation).

de son mandat. Ce choix sera par la suite réitéré deux fois : en 1961, suite à son tirage au sort en 1958, et en 1967. Entre 1958 et 1973, Karl Roemer présente ses conclusions à plus de deux cent cinquante reprises. Les juges suivent son raisonnement dans l'importante affaire 24/68 *Commission contre République italienne*, dans laquelle ils déclarent que l'Italie a manqué à ses obligations du traité CEE en percevant un « droit de statistique », une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, sur des marchandises exportées vers les autres Etats ;²¹ dans la continuité de cet arrêt, les juges approuvent sa réponse affirmative dans l'affaire 33/70, formée par un renvoi préjudiciel du tribunal de Brescia, demandant si l'article 13 du traité de Rome, qui interdit aux Etats de percevoir de telles taxes d'effet équivalent, est directement applicable dans l'ordre juridique interne italien.²² La Cour suit également son avocat général Roemer dans l'affaire 7/71 *Commission contre France*, dans laquelle les juges condamnent pour la première fois un Etat membre pour avoir manqué à des obligations découlant du traité Euratom.²³

En 1973, à soixante-quatorze ans et après une carrière de vingt ans à la Cour de Justice, Karl Roemer fait ses adieux à la juridiction européenne. Il décède dans son pays natal neuf ans plus tard, le 21 décembre 1984.

21 Arrêt du 1er juillet 1969, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Affaire 24/68, EU:C:1969:29.

22 Arrêt du 17 décembre 1970, SpA SACE contre ministère des finances de la République italienne, Affaire 33/70, EU:C:1970:118.

23 Arrêt du 14 décembre 1971, Commission des Communautés européennes contre République française, Affaire 7/71, EU:C:1971:121.

Rino Rossi (1889–1974)

Italien. Juge de 1958 à 1964

Rino Rossi, fils de Luigi Rossi, juriste, et d'Edvige Beretta, naît le 14 août 1889 à Chivenna dans le Piémont italien. Après avoir accompli ses études secondaires dans la même ville, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Bologne. En mai 1915, lorsque l'Italie se désengage de son alliance défensive avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie en signant le pacte de Londres avec la France, le Royaume-Uni et la Russie, Rino Rossi, âgé de vingt-six ans, est mobilisé. Il est d'abord lieutenant de réserve puis capitaine. Au lendemain de la guerre, il est décoré du *Military Cross* anglais.¹

Peu de temps après la fin du conflit, Rino Rossi reprend ses études et obtient le titre de docteur en droit. En 1920, il débute une carrière dans la magistrature et devient juge de paix dans la ville de Caraglio, dans sa région natale. Le 2 septembre 1922, il y épouse Flaminia Arnaud, avec laquelle il a un fils. En 1924, la jeune famille Rossi déménage à Turin, où Rino Rossi continue d'exercer la fonction de juge de paix.

Quatre ans plus tard, sa carrière de magistrat évolue. Le Ministère des Affaires étrangères italien le nomme alors juge de première instance sur l'île de Rhodes. Comme une dizaine d'autres îles de la mer Egée, celle-ci se trouve depuis la guerre italo-turque de 1911–1912 sous occupation italienne. Placée sous les ordres du Ministère des Affaires étrangères qui est représenté sur place par le gouverneur Mario Lago, Rhodes constitue le centre judiciaire, militaire et administratif des îles en possession de l'Italie.² Rino Rossi devient l'unique juge de carrière et président du tribunal de première instance de Rhodes, qui statue sur des affaires civiles et commerciales. Il est assisté dans cette fonction par deux assesseurs nommés par le gouverneur.³

Après avoir passé six ans à Rhodes, Rossi est rappelé en Italie et affecté au tribunal de Rome. Ce retour dans la magistrature classique est de courte durée. Dès 1936, il retourne vers l'international en devenant juge consulaire au Tribunal capitulaire du Caire. En 1941, le Ministère italien des Affaires étrangères fait une nouvelle fois appel à lui pour l'administration judiciaire de ses colonies en mer Egée. Cette fois-ci il est nommé président de la plus haute juridiction du *Dodecaneso* italien, la cour d'appel de Rhodes, qui est en charge de

1 PAAA, B20-200, Bd. 420, Notice biographique de Rino Rossi. Sauf indication supplémentaire, cette biographie s'appuie sur cette source.

2 PIGNATARO Luca, *Il Dodecaneso italiano 1912–1947. Forme istituzionali e pratiche di governo*, Thèse effectuée sous la dir. de BONINI Francesco, Università degli Studi di Teramo, 2010, p. 21.

3 *Ibid.*, p. 36.

l'ensemble des affaires civiles et pénales jugées en appel dans les possessions italiennes en mer Egée.⁴

En 1945, Rino Rossi devient brièvement conseiller à la cour d'appel de l'Aquila dans la région des Abruzzes, puis il obtient le même poste à la cour d'appel de Rome. En 1948, il est affecté au parquet de la Cour de cassation, à laquelle il devient trois ans plus tard substitut du procureur général. En 1953, il est à nouveau chargé d'une mission à caractère international. Le Ministère des Affaires étrangères l'envoie alors à plusieurs reprises en tant qu'expert juridique à Luxembourg, afin de participer à l'élaboration du règlement de procédure de la Cour de Justice de la CECA.

En 1958, Rino Rossi devient président de chambre à la Cour de cassation italienne. Il n'occupe cette fonction cependant que pendant quelques mois. En août 1958, le Ministère des Affaires étrangères propose sa candidature à un des postes de juge à la Cour de Justice des Communautés européennes.⁵ Rossi prête serment en octobre 1958, lors de l'entrée en fonction de la nouvelle juridiction. Le 15 juillet 1960, l'instance judiciaire clôture la première affaire dans laquelle il est juge rapporteur.⁶ Pendant son mandat de six ans à la juridiction des Communautés, il est rapporteur dans vingt-et-une affaires traitées par la Cour. Âgé de soixante-quinze ans lorsque son mandat à Luxembourg prend fin en octobre 1964, il est remplacé par son compatriote Riccardo Monaco. Rino Rossi décède en Italie six ans plus tard, le 6 février 1974.

4 *Ibid.*, p. 39.

5 Rino Rossi est décrit par le Ministère des Affaires étrangères italien comme un excellent juriste disposant de compétences notoires en droit interétatique et étranger, PAAA, B20-200, Bd. 272, Auswärtiges Amt an den Herrn Bundesminister der Justiz, 19 août 1958.

6 Arrêt du 15 juillet 1960, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'est de la France contre Haute Autorité, Affaires 24/58 et 34/58, EU:C:1960:32.

Jacques Rueff (1896–1978)

Français. Juge de 1952 à 1962

Jacques Rueff, fils d'Adolphe Rueff, médecin, et de Caroline Lévy, naît le 23 août 1896 à Paris.¹ Il effectue ses études secondaires aux lycées Charlemagne et Saint-Louis, puis il se lance dans une préparation mathématiques spéciales afin d'intégrer l'Ecole polytechnique. En avril 1915, la Première Guerre mondiale met fin à cette formation. Jacques Rueff est mobilisé comme canonnier-conducteur au 3e régiment d'artillerie à Joigny, en Bourgogne. En septembre 1915, il est transféré à Fontainebleau, où il est désormais élève-officier. Quelques mois plus tard, il est affecté à la 1^{re} batterie de la 81^e artillerie et envoyé au front. Selon son autobiographie, il y passe du grade d'aspirant à celui de sous-lieutenant et participe, entre autres, à la bataille de la Somme en 1916, à celle de Verdun la même année, ainsi qu'à celle du Chemin des Dames, en 1917.² En juillet 1918, il est affecté comme officier de liaison auprès d'une brigade de l'armée américaine. Son engagement militaire prend fin quelques semaines après la signature de l'armistice du 11 novembre 1918.³

Après la guerre, Jacques Rueff souhaite toujours intégrer l'Ecole polytechnique. En avril 1919, il s'installe par conséquent à Nancy, où il rejoint le centre militaire qui prépare les élèves au concours d'admission à la grande école. Reçu, il commence à la rentrée de la même année une formation de deux ans comme lieutenant-élève, au cours de laquelle il rédige son premier ouvrage, *Des sciences physiques aux sciences morales*.⁴

Une fois sa formation de polytechnicien achevée, Jacques Rueff se lance dans la préparation du concours d'entrée à l'Inspection générale des Finances. En juin 1923, ses efforts sont couronnés de succès. En septembre de la même année, il commence une tournée d'inspection dans différentes sections de l'appareil

1 Jacques Rueff est surtout connu en tant qu'économiste libéral anti-keynésien, et ses idées et écrits dans ce domaine ont d'ores et déjà fait l'objet de publications scientifiques. Nous nous cantonnons donc ici à évoquer les principales étapes de sa vie professionnelle et renvoyons pour un commentaire et une analyse de ses écrits en tant qu'économiste à CHIVVIS Christopher S., *The monetary conservative. Jacques Rueff and twentieth-century free market thought*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 2010 et BOURRICAUD François, SALIN Pascal, *Présence de Jacques Rueff. Textes choisis*, Paris, Plon, 1989.

2 Voir sur les années d'études et l'expérience de Jacques Rueff pendant la Grande Guerre les premiers chapitres de son autobiographie, RUEFF Jacques, *Oeuvres complètes*, tome I, *De l'aube au crépuscule. Autobiographie*, Paris, Plon, 1977.

3 *Ibid.*

4 RUEFF Jacques, *Des sciences physiques aux sciences morales. Introduction à l'étude de la morale et de l'économie politique rationnelles*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1922.

administratif placé sous l'égide du Ministère des Finances.⁵ Simultanément à son entrée dans la haute fonction publique, Jacques Rueff fait ses premiers pas comme enseignant. En 1923, il est recruté comme chargé de cours par l'Institut de statistique de l'université de Paris.

Le 6 mars 1926, il est promu inspecteur des finances de quatrième classe. Quelques mois plus tard, il devient chargé de mission au cabinet du Président du Conseil et Ministre des Finances Raymond Poincaré, qui lui demande de rédiger un rapport sur le cours auquel pourrait être stabilisé le franc. La solution préconisée par le jeune économiste, c'est-à-dire l'idée de dévaluer la monnaie française d'environ quatre-vingts pour cent, est suivie. En juin 1928, le gouvernement Poincaré dévalue le franc de quatre cinquièmes.⁶

Après avoir accompli cette mission, Jacques Rueff intègre le secrétariat général de la Société des Nations. Six mois après son arrivée à l'organisation basée à Genève, il est affecté à la section économique et financière de son secrétariat, qui envoie rapidement le jeune haut fonctionnaire à l'étranger. En collaboration avec deux autres agents de l'organisation, il reçoit l'instruction de rédiger un rapport concernant l'assainissement de la situation économique de la Grèce. Dans la foulée, il est investi de missions similaires en Bulgarie et au Portugal.⁷

S'il est provisoirement détaché de sa fonction d'inspecteur des finances pour travailler à Genève, Jacques Rueff ne renonce pas à l'enseignement.⁸ Toutes les semaines, il effectue un aller-retour entre la Suisse et la capitale française pour assurer ses cours à l'Institut de statistique. Il continue par ailleurs de donner des conférences et de participer à des rencontres scientifiques à l'Institut universitaire des Hautes Etudes Internationales et au bureau d'études internationales de Genève. À ce dernier, il participe à une conférence-débat avec l'économiste britannique John Maynard Keynes, envers les idées duquel il se montrera par la suite très critique.⁹

Au printemps 1930, Jacques Rueff décide de démissionner pour se lancer dans une autre fonction en dehors de l'hexagone, celle d'attaché financier à l'ambassade de France à Londres. La même année, il évolue également dans sa carrière académique. Il n'enseigne désormais plus à l'Institut de statistique, mais à l'Ecole libre des sciences politiques. Tout comme lorsqu'il a travaillé à la section économique et financière de la SDN, il revient donc très régulièrement à Paris

5 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 38.

6 TEULON Frédéric, FISCHER Bruno, « L'analyse libérale des crises financières : un hommage à Jacques Rueff », *Vie & sciences de l'entreprise*, n° 189, 2011, pp. 46–60.

7 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 62–64.

8 Il est néanmoins promu inspecteur des finances de troisième classe en mars 1927, puis de deuxième classe en février 1929.

9 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 68.

pour enseigner. En 1932, l'Ecole libre lui offre un poste de professeur à la chaire d'économie politique, qui prépare aux concours de l'Etat.¹⁰

Professeur et haut fonctionnaire de renom, Jacques Rueff intègre au début des années 1930 le cercle de réflexion *X-Crise*, qui compte en son sein de nombreux anciens de l'Ecole polytechnique. Il participe ainsi à de multiples conférences organisées à la Sorbonne dans le but d'identifier les origines de la crise de 1929 et de trouver des solutions pour remédier à ses conséquences néfastes. Il y défend une ligne très libérale, alors que la majorité du groupe tend plutôt à rejeter celle-ci.¹¹

Au printemps 1934, Jacques Rueff est nommé directeur adjoint du Mouvement général des fonds, qui s'occupe de la gestion de la trésorerie de l'Etat. Une semaine après cette nomination, il devient inspecteur des finances de première classe. Deux ans plus tard, il est promu directeur du Mouvement général des fonds. S'ajoute à cette fonction à partir du 1^{er} octobre 1937 celle de commissaire extraordinaire du gouvernement français auprès de la Banque nationale du Commerce.

En août 1938, Jacques Rueff participe au colloque organisé à l'Institut international de coopération intellectuelle de Paris autour de la parution de l'ouvrage de l'intellectuel américain Walter Lippmann, *La Cité libre*. La rencontre a d'une part pour but de réunir les défenseurs du libéralisme économique afin de coordonner leur lutte contre l'essor du « planisme », théorie qui prône la planification économique. D'autre part, il s'agit de débattre de la question de savoir comment le libéralisme peut permettre de surmonter les effets de la crise des années 1930.¹² Si le colloque est souvent considéré comme ayant constitué un moment-clef dans la naissance du « néo-libéralisme », Jacques Rueff s'y distingue par sa défense de la vieille école, en rejetant, encore davantage que les défenseurs du nouveau courant, toute intervention de l'Etat dans l'économie. Néanmoins, il participe au lendemain de la rencontre à la mise en place du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme (CIRL).¹³

Au début du mois de septembre 1939, Jacques Rueff change encore de poste. Il est désormais sous-gouverneur de la Banque de France, en charge du contrôle des changes. Au printemps 1940, la France plonge dans la guerre avec l'Allemagne. Lorsque les troupes de la Wehrmacht se dirigent vers Paris, il décide d'envoyer son épouse et sa fille à Bordeaux, la ville dans laquelle les membres du

10 *Ibid.*, p. 111.

11 DARD Olivier, « Voyage à l'intérieur d'X-crise », *Vingtième Siècle*, n° 47, 1995, pp. 132–146.

12 DENORD François, « Aux origines du néo-libéralisme en France. Louis Rougier et le Colloque Walter Lippmann de 1938 », *Le Mouvement Social*, n° 195, 2001, pp. 9–34.

13 *Ibid.*

gouvernement français comptent également se retrouver.¹⁴ Le lendemain de l'arrivée des Allemands dans la capitale, il rejoint le sud-ouest de l'hexagone. Il remonte ensuite à Châtel-Guyon en Auvergne, où sont provisoirement installés les principaux services de la Banque de France.¹⁵

En octobre 1940, le gouvernement de Vichy promulgue sa première loi sur le statut des Juifs. Son article II interdit à tout Juif l'exercice d'une fonction publique. Jacques Rueff risque d'être démis de ses fonctions à la Banque de France. Grâce à une protection du plus haut niveau, il arrive cependant à échapper à ce sort. La famille de son épouse est en effet proche du Maréchal Pétain, qui est le parrain de leur première fille et qui a été témoin à leur mariage en 1937.¹⁶ Pétain ne réussit cependant pas à le protéger à cent pour cent.¹⁷ En janvier 1941, Jacques Rueff doit démissionner. Il peut toutefois réintégrer l'Inspection générale des Finances.¹⁸ Pendant les dernières années de guerre, il n'occupe au sein de celle-ci aucune fonction de premier plan. En avril 1942, il s'installe en Ardèche, dans une propriété de ses beaux-parents. Seulement occupé par quelques missions « de pure routine administrative », il peut se concentrer sur la rédaction de son ouvrage maître, *L'Ordre social*.¹⁹

Après la libération de Paris pendant l'été 1944, Jacques Rueff retourne dans la capitale. Quelques mois plus tard, il est élu membre de l'Académie des Sciences Morales et Politiques. Au début du mois de janvier 1945, il est nommé président de la délégation économique et financière de la « mission militaire pour les affaires allemandes et autrichiennes ». Celle-ci a pour principale fonction de définir les principes généraux de l'administration d'occupation qui doit être instaurée après la défaite définitive du Troisième Reich.

Six mois plus tard et après la division de l'Allemagne en quatre zones d'occupation, Jacques Rueff est envoyé en zone française pour y exercer la

14 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 168.

15 Ibid., p. 169.

16 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 167.

17 Le décret qui le relève de l'interdiction de travailler dans la fonction publique est co-signé par Philippe Pétain et publié au journal officiel le 24 janvier 1941. Voir à ce sujet JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale »*. *Histoire du commissariat général aux Questions juives (1941–1944)*, Paris, Grasset, 2006, p. 97.

18 Rueff lui-même ne fait dans son autobiographie aucune mention des lois anti-juives promulguées sous le régime de Vichy. Concernant son départ de la Banque de France, il parle de démission volontaire, sa tâche y étant accomplie, voir RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 170. Dans leur témoignage sur la période de l'occupation, les deux anciens inspecteurs des finances BLOCH-LAINÉ François et GRUSON Claude affirment cependant qu'il aurait été évincé de la Banque de France, voir BLOCH-LAINÉ François, GRUSON Claude, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, op. cit., p. 84.

19 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 170–171.

fonction de conseiller économique auprès du Commandement en chef français en Allemagne (CCFA). Il ne reste pas longtemps à ce nouveau poste. Au début du mois d'août 1945, suite à la conférence de Potsdam, la France est autorisée à être représentée au sein de la Commission interalliée des réparations (CIR), qui a été instituée au lendemain de la guerre par l'URSS, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Une délégation française doit rapidement être composée pour être envoyée à Moscou, où se trouve le siège de la CIR. Les autorités françaises font appel à Jacques Rueff pour la présider. Le 10 août 1945, il s'installe autour de la table de négociations avec des représentants des trois autres puissances. Chacune des quatre poursuivant des buts politiques et économiques différents en matière de réparations, les discussions sont difficiles.²⁰

Quelques mois plus tard, du 9 novembre au 21 décembre 1945, la France convoque à Paris une conférence à laquelle sont invités quinze pays alliés afin d'établir les grands principes de la répartition des réparations.²¹ Elle est présidée par Jacques Rueff et aboutit à un acte final sur les réparations qui est signé le 21 décembre 1945. Lors de cette conférence est également décidée la création de l'Agence Interalliée des Réparations (*Inter-Allied Reparation Agency – IARA*) qui doit s'occuper de la répartition. Elle est installée à Bruxelles et Jacques Rueff devient son président.²²

Dans la capitale belge, Rueff devient membre de la Ligue européenne de coopération économique (LECE – présidée par Paul Van Zeeland), une organisation qui œuvre pour le rapprochement culturel et économique des Etats européens.²³ C'est grâce à son activité dans celle-ci qu'il est en mai 1948 amené à faire partie de la délégation française au célèbre Congrès de l'Europe à La Haye, auquel participent du côté français également Edouard Daladier, Paul Reynaud, Pierre-Henri Teitgen, François Mitterrand ou encore Robert Bichet.²⁴ Jacques Rueff y participe aux travaux de la commission économique et sociale, au sein de laquelle il prononce une communication remarquée qui déplore le fait que la résolution adoptée par la commission ne consacre pas assez d'attention aux enjeux monétaires de la construction européenne.²⁵

20 LEFEVRE Sylvie, *Les relations économiques franco-allemandes de 1945 à 1955 : de l'occupation à la coopération*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998, pp. 10–11.

21 *Ibid.*, p. 17.

22 *Ibid.*, p. 18.

23 DU REAU Elisabeth, *L'idée d'Europe au XXe siècle : des mythes aux réalités*, Bruxelles, Complexe, 2001, p. 168.

²⁴ LACHAISE Bernard, « La délégation française au Congrès de La Haye », in GUIEU Jean-Michel, LE DREAU Christophe, *Le « Congrès de l'Europe » à La Haye (1948–2000)*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 151.

25 GUIEU Jean-Michel, LE DREAU Christophe, *Le « Congrès de l'Europe » à La Haye (1948–2000)*, op. cit., p. 441.

Au printemps 1949, Jacques Rueff est sollicité pour accomplir une mission politique : devenir Ministre d'Etat à Monaco. Selon son autobiographie, cette nomination est liée à une rencontre avec le prince héritier de Monaco, Rainier Louis Grimaldi, dans le cadre de sa fonction de conseiller économique dans la zone d'occupation française en Allemagne. Lorsque Rainier prend la succession de son grand-père à la tête de la principauté en mai 1949, il fait appel à Jacques Rueff pour devenir chef de gouvernement. Tout en conservant son poste de président de l'IARA, il est ainsi détaché de la haute fonction publique française pour devenir Ministre d'Etat à Monaco.²⁶ En juin 1950, il quitte ce poste et se consacre de nouveau entièrement à la présidence de l'Agence Interalliée des Réparations à Bruxelles. Deux ans plus tard, il démissionne.²⁷

Peu de temps après son départ de Bruxelles, l'économiste français se voit proposer une fonction inattendue : un poste de juge à la Cour de Justice de la CECA.²⁸ Le 4 décembre 1952, quelques jours seulement avant l'inauguration de la juridiction, les gouvernements des six Etats membres le nomment officiellement à ce poste. Pendant les six années qu'il passe à Luxembourg, Jacques Rueff exerce à quatre reprises la fonction de juge rapporteur.²⁹ Lorsque la Cour de Justice de la CECA est remplacée par la Cour de Justice des Communautés européennes et que l'absence de formation en droit devient un argument clef pour l'orchestration de l'éviction du juge représentant des travailleurs Petrus Serrarens, le gouvernement français décide de reconduire Jacques Rueff dans la nouvelle institution. Au moment où est renouvelé son mandat (octobre 1958), l'intéressé est fort occupé dans son pays natal, au sein duquel il siège à la tête d'un comité chargé de trouver des solutions pour assainir les finances publiques. Selon ses mémoires, Rueff est lui-même à l'origine de la création de ce comité. En désaccord avec la politique menée par les autorités françaises pour lutter contre la forte inflation et rééquilibrer la balance des paiements, il aurait en septembre 1958 adressé une note sur un programme de rénovation économique et financière au Ministre des Finances Antoine Pinay. Cette note aurait proposé des mesures afin de « rétablir l'équilibre de la trésorerie et parer aux graves

26 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 213–214.

27 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 215.

28 Pour un récit détaillé de l'arrivée de Jacques Rueff à la Cour de Justice, voir p. 85 et suivantes.

29 Arrêt du 23 avril 1956, Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises contre Haute Autorité, Affaires jointes 7/54 et 9/54, EU:C:1956:2 ; Arrêt du 23 avril 1956, Association des Utilisateurs de Charbon du Grand-Duché de Luxembourg contre Haute Autorité. Affaires jointes 8/54 et 10/54, EU:C:1956:3 ; Arrêt du 13 juin 1958, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA contre Haute Autorité, Affaire 9/56, EU:C:1958:7 ; Arrêt du 13 juin 1958, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, société in accomandita semplice contre Haute Autorité. Affaire 10/56, EU:C:1958:8.

erreurs que commet la Banque de France dans l'administration du crédit ».³⁰ Le président français de Gaulle et son Ministre Pinay auraient ensuite laissé Jacques Rueff former un comité d'experts pour étudier les problèmes financiers de la France et proposer des solutions afin d'y remédier.

Après trente-neuf séances de travail que Rueff préside, le comité rend un rapport qui prône une limitation des dépenses publiques, une révision du taux de change du franc et l'abandon de la politique économique protectionniste. Souvent dénommé « plan Pinay-Rueff », il donne en 1960 naissance au « nouveau franc » ou « franc lourd ».³¹ Une fois sa mission réalisée, Jacques Rueff retourne à ses occupations de juge au Luxembourg, les yeux rivés sur l'économie française. Un an plus tard, un scénario similaire à celui de 1958 se produit. Estimant que la modification radicale de la gestion des finances prônée par le rapport du comité qu'il a présidé n'est ni assez fortement ni correctement traduite dans la politique financière de la France, le juge français décide une nouvelle fois d'alerter le Ministre des Finances Pinay, puis le président de Gaulle en personne, et arrive à les persuader de le laisser prendre la tête d'une commission chargée d'étudier des réformes économiques.³² Par décret du 13 novembre 1959, un comité d'experts chargé de trouver des solutions permettant de surmonter les obstacles à l'expansion de l'économie française est institué auprès du Premier Ministre Michel Debré. Tout comme le haut-fonctionnaire et ancien président de la Commission Euratom Louis Armand, Jacques Rueff en est nommé co-président de fait, Debré étant le président officiel. Quelques jours plus tard, il annonce sa démission de la Cour de Justice.³³ En juillet 1960, le comité Rueff-Armand remet son rapport. Retentissant, il n'est pourtant guère traduit en décisions politiques.³⁴

En automne 1960, Jacques Rueff revient à Luxembourg.³⁵ Pendant les trois ans et demi qu'il passe en tout à la Cour de Justice des Communautés euro-

30 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 228–229.

31 Voir à ce sujet CHELINI Michel-Pierre, « Le plan de stabilisation Pinay-Rueff, 1958 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 48, n° 4, 2001, pp. 102–122 ; INSTITUT CHARLES DE GAULLE, 1958, *la faillite ou le miracle. Le plan de Gaulle-Rueff*, Actes du Colloque tenu par l'Institut Charles de Gaulle, le 26 janvier 1985, sur le redressement financier de 1958, Paris, Economica, 1986.

32 RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 240–253.

33 AHUE, CM2/1960, 392, Lettre de Jacques Rueff à Andreas Donner, Président de la Cour, Luxembourg le 18 novembre 1959.

34 Voir au sujet du comité Rueff-Armand LACAN Georges, *Le comité Rueff-Armand et ses retombées immédiates : une tentative prématuée de modernisation (1959–1961)*, Thèse de doctorat en histoire, réalisée sous la direction de Michel Margairaz, Université Paris 8, 2002.

35 L'absence de Jacques Rueff et son retour à la Cour ne se font pas sans critiques. Voir p. 110.

péennes, il exerce à six reprises la fonction de juge rapporteur. Une affaire dans laquelle il affirme par la suite avoir été particulièrement fier d'avoir joué un rôle déterminant est un recours introduit par trois comptoirs de vente de la Ruhr contre une décision de la Haute Autorité qui leur refuse l'autorisation de constituer un comptoir de vente unique.³⁶ Les juges rejettent le recours par le biais d'une « motivation économique minutieuse » qui a valeur de principe.³⁷

Le 18 mai 1962, Jacques Rueff quitte définitivement la Cour de Justice. Deux ans plus tard, il est élu à l'Académie française. Il est également vice-président du conseil des gouverneurs de l'Institut atlantique, une organisation non gouvernementale installée à Paris et ayant pour objectif de promouvoir les relations culturelles, politiques et économiques entre les pays membres de l'OTAN. Il exerce cette fonction jusqu'en 1970.³⁸ Puis il est membre du Conseil économique et social qui, comme son nom l'indique, donne son avis sur des projets de loi ou de décret à caractère économique et social. Il siège au sein de celui-ci jusqu'en 1974. Jacques Rueff décède le 23 avril 1978.

³⁶ RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., pp. 221–223.

³⁷ BOLOUIS Jean, « Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, 1962, p. 335.

³⁸ Il occupe cette fonction depuis 1961, donc déjà à la fin de son mandat à la Cour. RUEFF Jacques, *De l'aube au crépuscule*, op. cit., p. 225.

Petrus Serrarens (1888–1963)

Néerlandais. Juge de 1952 à 1958

Petrus Josephus Servatius Serrarens, fils de Petrus Franciscus Serrarens, administrateur dans la section des pontonniers de l'armée néerlandaise, et d'Anna Maria Christina Janssen, naît le 12 novembre 1888 à Dordrecht aux Pays-Bas.¹ Son cursus dans l'enseignement secondaire accompli, le jeune homme souhaite poursuivre des études de droit, mais ses parents veulent qu'il devienne instituteur.² Il s'inscrit donc à l'école de formation des instituteurs de Rotterdam, puis il travaille pendant sept ans comme enseignant.

En 1915, Petrus Serrarens rencontre le député et avocat néerlandais Piet Aalberse. Aalberse l'invite à devenir membre de l'organisation sociale catholique (*Katholieke Sociale Actie – KSA*) qu'il dirige et lui propose le poste de bibliothécaire de la KSA. Serrarens accepte et déménage donc à Leyde, où l'organisation est implantée. Parallèlement à cette nouvelle fonction professionnelle, il décide de reprendre ses études et s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Leyde.³ Un an plus tard, il change de nouveau d'emploi. Le *Rooms-Katholieke (RK) Vakbureau*, le Mouvement Ouvrier Catholique néerlandais, lui propose la direction de son association pour la lutte contre la tuberculose, *Herwonnen Levenskracht*.

En 1917, Petrus Serrarens est mobilisé comme lieutenant dans l'armée néerlandaise. S'il retrouve l'année d'après la présidence de *Herwonnen Levenskracht*, il abandonne définitivement ses ambitions de devenir juriste. Déjà quelque peu familiarisé avec la défense des intérêts des travailleurs grâce à l'année qu'il a passée à la *Katholieke Sociale Actie*, il commence en 1919 une longue carrière dans le syndicalisme néerlandais et international. Il est tout d'abord nommé secrétaire du *RK-Vakbureau*, puis il participe à la première conférence internationale du travail à Washington, au cours de laquelle sont étudiés les problèmes concernant la mise en œuvre de la partie XIII du traité de Versailles, qui prévoit la création d'une organisation internationale du travail (OIT). Il est en outre sollicité par le Ministre néerlandais du Travail, qui est depuis 1918 Piet Aalberse, pour devenir membre du Conseil supérieur du Travail (*Hoge Raad van de Arbeid*), un organe chargé d'assurer la représentation du

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Petrus Serrarens s'appuie sur des CV et des notices biographiques trouvés dans les archives suivantes : AHUE, CM1/1953, 92 ; PAAA, B20-200, Bd. 53, Bd. 272 et Bd. 307 ; AMAE/PB, 2.05.177, 18614 ; AN/L, AE 11374.

2 SPRENGER Jeroen, *Petrus Josephus Servatius Serrarens, Een scriptie over zijn leven en denken*, vervaardigd in het kader van de kandidaatsstudie aan de subfaculteit politicologie, 1972, p. 4.

3 *Ibid.*, p. 4.

monde du travail auprès des organes de l'Etat. En 1920, il est au sein de celui-ci nommé représentant des travailleurs et délégué du RK-Vakverbond pour une durée de cinq ans. Il y œuvre au sein de la commission consacrée aux pharmacies et aux infrastructures hospitalières.⁴

Petrus Serrarens est aussi intimement associé à l'organisation d'une réunion entre représentants du syndicalisme chrétien de divers pays à La Haye. Cette rencontre, qui a lieu en juin 1920 et que Serrarens préside, réunit des délégués de douze pays et mène à la création de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC). Le succès du congrès était pourtant loin d'être gagné d'avance. L'historien spécialiste du syndicalisme chrétien Patrick Pasture écrit ainsi que la « réussite relative du congrès tint du miracle – miracle dû, dans une large mesure, aux talents de diplomate du jeune président du congrès Petrus Josephus Serrarens ».⁵ C'est donc grâce à son rôle déterminant dans la création de l'organisation syndicale internationale que Serrarens se voit attribuer le poste de secrétaire général de celle-ci, poste qu'il occupera pendant plus de trente ans.

Dès sa création, la CISC a la ferme intention de participer activement aux travaux de l'OIT et de se faire entendre au sein de l'organisme.⁶ Pour réaliser cette ambition, Petrus Serrarens peut une nouvelle fois compter sur l'appui de Piet Aalberse. Le Ministre du Travail le choisit en effet pour représenter les travailleurs néerlandais à la conférence internationale du travail de 1921, et cela non sans provoquer de vives critiques. La confédération néerlandaise des syndicats et la Fédération syndicale internationale (FSI) estiment en effet que la jeune CISC, en situation minoritaire comparée à elles, n'est pas représentative des travailleurs.⁷ En s'appuyant sur l'article 3 de la charte de l'OIT, qui stipule que les Etats membres s'engagent à désigner les délégués et conseillers techniques non gouvernementaux en accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, elles décident donc d'attaquer la décision du gouvernement néerlandais devant la Cour permanente de Justice internationale. Le « cas Petrus Serrarens » constitue la toute première affaire traitée par la juridiction de la SDN. Le 31 juillet 1922, les juges de La Haye tranchent en faveur de la décision du gouvernement des Pays-Bas et de la CISC.⁸ Serrarens peut ainsi représenter les travailleurs néerlandais à de très nombreuses reprises aux conférences organisées par l'OIT à Genève.

4 AN/PB, 2.15.29, 1, Hooge Raad Van Arbeid, Jaarverslag over 1920.

5 PASTURE Patrick, *Histoire du syndicalisme chrétien international : la difficile recherche d'une troisième voie*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 179.

6 *Ibid.*

7 BARBIER Maurice, « Les relations entre l'Eglise catholique et l'Organisation internationale du travail », *Politique étrangère*, vol. 37, n° 3, 1972, pp. 359–360.

8 *Ibid.*

Au milieu des années 1920, le secrétaire général de la CISC décide de s'engager également sur le plan politique de son pays et devient membre du parti catholique centriste *Rooms-Katholieke Staatspartij* (RKSP). En 1925, il rejoint en outre le secrétariat international des partis démocratiques d'inspiration chrétienne (SIPDIC), qui réunit des partis démocrates-chrétiens de plusieurs pays européens, dont notamment l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la France et l'Italie.⁹ En 1927, il entre au comité directeur du RKSP. Deux ans plus tard, il est nommé sénateur à la première chambre des *Staten-Generaal*, du parlement néerlandais. Il y siège jusqu'en 1937, lorsqu'il est élu député à la seconde chambre du parlement.

Petrus Serrarens mène donc une double carrière d'homme politique et de syndicaliste international.¹⁰ Après l'invasion de la Pologne par le Reich allemand, le comité directeur de la CISC se pose la question de l'attitude à adopter et des mesures à prendre dans le cas où les Pays-Bas, hôte du siège de l'organisation, seraient entraînés dans la guerre. Lors d'une réunion du 20 novembre 1939, le secrétaire général suggère que dans le but de garantir le caractère neutre de l'organisation, le secrétariat devrait être transféré dans un pays neutre, en Suisse par exemple.¹¹ Malgré l'invasion puis l'occupation des Pays-Bas par les troupes allemandes à partir de mai 1940, le secrétariat de la CISC n'est finalement pas transféré en Suisse. Seuls ses archives et autres documents importants y sont mis en sécurité. La bibliothèque de l'organisation est pillée par les Allemands et Petrus Serrarens est arrêté à plusieurs reprises. En mai 1941, après avoir refusé d'entamer le processus de liquidation de la confédération syndicale, il est obligé de se cacher des Allemands afin d'éviter une nouvelle arrestation. La CISC, dont les comptes sont bloqués et le secrétariat est mis sous scellés par l'occupant, ne fonctionne plus pendant quatre ans.¹²

Au lendemain de la libération des Pays-Bas, Petrus Serrarens retrouve à la fois son siège au parlement néerlandais et son poste de secrétaire général de la CISC, dont le comité directeur se réunit pour la première fois en août 1945.¹³ L'internationale syndicale sort fortement affaiblie du conflit. Seuls la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France et la Suisse comptent encore une orga-

9 MONOT Mathieu, *Socialistes et démocrates-chrétiens et la politisation de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 58–59.

10 De 1928 à 1929, il est par ailleurs membre de la Commission consultative économique de la Société des Nations. Il est en outre pendant plusieurs années membre adjoint du Conseil directeur du Bureau international du travail.

11 KADOC, Archief ICV–WVA, 16, Procès-verbal de la 68e réunion du Bureau de la confédération internationale des syndicats chrétiens, Bruxelles, le 20 novembre 1939.

12 PASTURE Patrick, *Histoire du syndicalisme chrétien international*, op. cit., p. 205.

13 Ibid., p. 205.

nisation syndicale chrétienne.¹⁴ Serrarens doit donc au lendemain de la guerre, et d'autant plus à partir du moment où les premiers projets de coopération européenne sont discutés, à tout prix tenter de réimplanter la CISC dans les pays dans lesquels elle a perdu ses piliers et accroître sa visibilité internationale.

La confédération est d'entrée favorable à la construction européenne et souhaiterait être associée à celle-ci. La carrière politique de son secrétaire général s'avère ici être d'une grande aide. Dès 1947, Petrus Serrarens est très actif dans les milieux internationaux où l'on plaide pour la réconciliation franco-allemande et le rapprochement des pays européens. Il assiste notamment aux réunions informelles du « Cercle de Genève » en Suisse, au sein duquel il rencontre d'autres démocrates-chrétiens qui militent pour le rapprochement entre la France et l'Allemagne, tels que Konrad Adenauer, Jakob Kaiser, Georges Bidault et Robert Bichet.¹⁵ Il participe également comme rapporteur au premier congrès des *Nouvelles Equipes Internationales*, l'organisation qui regroupe sous son égide les partis démocrates-chrétiens d'Europe.¹⁶ Puis en 1948, il prend part à la mise en place d'une section néerlandaise du Mouvement européen et devient membre du comité directeur de celle-ci.¹⁷ En 1950 et en 1952, il préside cette section.¹⁸

De la fin des années 1940 jusqu'au début des années 1950, Petrus Serrarens participe ainsi, avant tout comme député néerlandais mais aussi comme secrétaire général de la CISC, à de très nombreuses conférences des deux organisations internationales qui prônent l'intégration européenne. En janvier 1948, il assiste à Luxembourg au deuxième congrès NEI consacré à la question allemande. Il y présente un rapport sur l'aspect politique du problème allemand.¹⁹ La même année, il est présent à la troisième conférence des NEI à Scheveningen, aux Pays-Bas. En février 1949, il est membre de la délégation néerlandaise au grand conseil européen organisé par le Mouvement européen à

14 *Ibid.*, p. 209.

15 GEHLER Michael, KAISER Wolfram, « Transnationalism and early European integration: the Nouvelles Equipes Internationales and the Geneva circle 1947–1957 », *op. cit.*

16 KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.1, Stichtingscongres NEI, Luik, 31 mei – 2 juni 1947.

17 AN/PB, 2.19.109, 134, Samenstelling van het uityv. Comité, janvier 1949.

18 AN/PB, 2.19.109, 138, Nederlandse Raad der Europese Beweging, Presidium, 8 juin 1950 ; Centre d'étude d'histoire de l'Europe contemporaine (CEHEC), Archives Etienne de la Vallée Poussin, 196, Mouvement européen, Comité international, Luxembourg, 21/22 mai 1953, Liste des délégués. Ce document mentionne Petrus Serrarens comme président du Conseil néerlandais du Mouvement.

19 GEHLER Michael, KAISER Wolfram, « Transnationalism and early European integration: the Nouvelles Equipes Internationales and the Geneva circle 1947–1957 », *op. cit.*, pp. 781–782.

Bruxelles.²⁰ En juillet 1950, il participe à la conférence sociale du Mouvement européen à Rome.²¹ En 1951, il est membre de la délégation néerlandaise au congrès NEI de Bad Ems²² et participe à la conférence intitulée « l'Allemagne et l'Europe » à Hambourg.

Petrus Serrarens est également associé à la création du Conseil de l'Europe. En automne 1948, le gouvernement des Pays-Bas le nomme délégué suppléant dans le comité d'études institué par les pays signataires du traité de Bruxelles (1948), afin d'étudier les mesures à prendre en vue de réaliser une union plus étroite entre les peuples d'Europe. Deux semaines après le début des travaux du comité, lorsque le délégué néerlandais au comité P.A. Kersten décide de démissionner de ses fonctions, Serrarens devient membre effectif du groupe d'experts²³ et participe donc activement à l'élaboration d'un premier statut provisoire sur le Conseil de l'Europe, dont la version définitive est adoptée le 5 mai 1949 à Londres.

En août de la même année, l'Assemblée consultative de l'organisation intergouvernementale ouvre sa première séance de travail à Strasbourg. Petrus Serrarens y siège parmi les cinq délégués des Pays-Bas et s'y voit nommé à la tête d'une des six commissions instituées par l'Assemblée, la commission des affaires sociales.²⁴ Il assumera cette tâche jusqu'en 1952.

Si la présence de son secrétaire général sur le plan international est bénéfique pour la CISC, l'engagement politique pro-européen de Serrarens va bien au-delà des seuls intérêts qu'y trouve l'organisation syndicale. Il est un fervent défenseur de la construction européenne. Cet engagement, il le démontre aussi au parlement néerlandais, au sein duquel il soutient au printemps 1948 deux motions en faveur de l'intégration européenne proposées par le député socialiste Marinus van der Goes van Naters.²⁵ La première, la motion Van der Goes/Serrarens I, souligne que pour la sécurité et la liberté des Pays-Bas et de l'Europe,

20 AN/PB, 2.19.109, 336, Secrétariat de la section néerlandaise du Mouvement européen à Monsieur J.P.B. de Green, 14 février 1949.

21 KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.5, Délégation NEI à la conférence sociale du mouvement européen à Rome.

22 KADOC, Archief August de Schryver, 7.2.4.5, 5de Congres NEI over Europa en de vrede, Bad Ems, 14–16 sept. 1951.

23 AN/PB, 2.05.117, 16859, Verslag van de Vergaderingen van het Vijf Mogendheden Studie-Comité, Parijs.

24 AN/PB, 2.03.01, 2809, Verslag van de eerste zitting van de Raad van Europa, gehouden te Straatsburg van 8 Augustus tot 10 September 1949.

25 VAN HEERIKHUIZEN Annemarie, *Pioniers van een verenigd Europa*, Thèse soutenue à l'Université d'Amsterdam, 1998. Les motions sont reproduites in LIPGENS Walter, LOTH Wilfried (éd.), *Documents on the History of European integration. The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries, 1945–1950*, Berlin, De Gruyter, 1988.

une association durable entre Etats est devenue nécessaire. Elle félicite par conséquent le gouvernement néerlandais de s'être engagé dans cette voie en signant le traité de Bruxelles pour la coopération économique, sociale, culturelle et défensive avec la France, le Royaume-Uni, la Belgique et le Luxembourg (17 mars 1948). La seconde motion, appelée Van der Goes/Serrarens II, se place dans la continuité de la première et souligne que cette association durable entre Etats devrait dans la mesure du possible se faire par transfert d'autorité à des organes supranationaux, en particulier dans le domaine monétaire, économique et social, ainsi que dans celui de la défense. Elle invite ensuite le gouvernement néerlandais et les autres Etats s'étant engagés dans le processus de coopération à promouvoir la création rapide d'associations et de contribuer à la création d'une véritable communauté de droit.²⁶

Petrus Serrarens joue en 1951 également un rôle décisif dans l'insertion d'une clause accordant la primauté au droit international – et notamment au traité CECA – dans la constitution néerlandaise. Souhaitant adapter cette dernière au nouveau contexte international, le gouvernement des Pays-Bas a en 1950 institué un comité d'experts chargé de lui faire des propositions de réforme. Lorsque les projets pour une Communauté européenne du charbon et de l'acier et une Communauté européenne de défense se sont concrétisés, le comité s'est posé la question de savoir s'il faudrait introduire dans la constitution une clause accordant la primauté au droit international. Aucun accord sur la question n'ayant pu être trouvé, le gouvernement a finalement décidé de ne pas prévoir une telle clause dans son projet de réforme. Au sein du parti catholique auquel appartient Petrus Serrarens, de même qu'au sein du parti travailliste (PvdA), cette décision est regrettée. En 1951, Serrarens dépose donc au parlement néerlandais un amendement au projet de réforme qui propose l'introduction de la clause de la primauté dans la constitution. L'amendement est adopté et se traduit par les articles 65 et 66 de la constitution des Pays-Bas, qui accordent la primauté au droit international en cas de conflits de lois.²⁷

C'est donc un champion du projet de construction européenne que la CISC propose en 1952 aux six gouvernements fondateurs de la CECA de nommer juge à la Cour de Justice de la Communauté et cela joue sans doute un poids considérable dans la décision des six d'accepter cette proposition.²⁸ Petrus Serrarens exerce à Luxembourg la fonction de juge rapporteur à trois reprises.

26 *Ibid.*

27 VAN LEEUWEN Karin, « On Democratic Concerns and Legal Traditions. The Dutch 1953 and 1956 Constitutional Reforms 'Towards' Europe », *Contemporary European History*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 369–370.

28 Pour un récit détaillé de l'arrivée de Petrus Serrarens à la Cour de Justice de la CECA, voir p. 89.

Les deux premières affaires lui sont attribuées en raison de son statut officieux de « représentant des travailleurs » à la juridiction, puisqu'elles opposent toutes les deux des agents des Communautés européennes à leurs employeurs.²⁹ La troisième est différente. Elle est formée de deux recours introduits par une société sarroise à l'encontre de décisions de la Haute Autorité.³⁰

Petrus Serrarens doit quitter la Cour de Justice en 1958, au moment où l'organe juridictionnel de la CECA est transformé en cour unique des trois Communautés.³¹ Non sans être déçu de la décision des gouvernements de ne pas le reconduire dans la nouvelle juridiction, il retourne dans son pays d'origine. Âgé de soixante-dix ans, il n'exerce après son départ du Grand-Duché plus d'activité professionnelle. Il décède à Bilthoven, le 26 août 1963.

29 Arrêt du 19 juillet 1955, M. Antoine Kergall contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Affaire 1/55, EU:C:1955:9 ; Arrêt du 12 décembre 1956, Mlle Miranda Mirosevich contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Affaire 10/55, EU:C:1956:14.

30 Arrêt du 10 décembre 1957, Société des usines à tubes de la Sarre contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Affaires jointes 1/57 et 14/57, EU:C:1957:13.

31 Pour une description détaillée des circonstances qui amènent Petrus Serrarens à devoir quitter la Cour de Justice, voir p. 102 et suivantes.

Walter Strauss (1900–1976)

Allemand. Juge de 1963 à 1970

Walter Strauss, fils de Hermann Strauss, professeur en médecine, et d'Elsa Isaac, naît le 15 juin 1900 à Berlin.¹ En 1919, il obtient son diplôme d'études secondaires au lycée Mommesen. Il s'inscrit ensuite en sciences politiques à l'université de Fribourg-en-Brisgau. Dès le semestre suivant, il change de formation et se lance dans des études de droit. Après un an à Fribourg, il s'inscrit successivement aux universités de Heidelberg, de Munich et de Berlin.

Le 3 novembre 1923, Walter Strauss passe à Berlin le premier examen d'Etat en droit. Le 24 juillet 1924, il soutient à l'université de Heidelberg une thèse sur la constitution de Weimar. Il effectue ensuite un stage judiciaire dans différents tribunaux de Berlin. Parallèlement à celui-ci, il travaille pendant un an et demi comme auxiliaire scientifique auprès de la chambre de l'industrie et du commerce de la ville. En octobre 1927, il passe le second examen d'Etat en droit. Pendant les sept mois suivants, il est juge auxiliaire dans la capitale allemande. Son expérience dans la magistrature s'arrête là. Dès le mois de mai 1928, il intègre le Ministère des Affaires économiques du Reich comme assesseur au département des cartels, au sein duquel il se spécialise en droit économique. De lourdes tâches incombent au ministère en question, qui est à la fois confronté aux difficultés liées aux réparations que l'Allemagne doit verser et, à partir de la fin des années 1920, à la crise économique internationale. L'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler met fin aux activités de Walter Strauss pour le Ministère des Affaires économiques. Quelques mois seulement après la nomination du chancelier allemand est en effet promulguée la loi sur la restauration de la fonction publique, la première loi antisémite (7 avril 1933). Trois semaines plus tard, le 1^{er} mai 1933, Strauss est mis à pied. Le 10 novembre 1934, le Ministère de la Justice lui communique que sa destitution de la fonction publique prendra effet le 1^{er} mars 1935.²

- 1 Sauf indication supplémentaire, la biographie de Walter Strauss s'appuie sur des CV et des notices biographiques trouvés dans les archives suivantes : BA-K, PERS 101/48135 (dossier administratif de Walter Strauss en tant qu'agent de la fonction publique allemande) ; PAAA, B20-200, Bd. 868 ; AHUE, CM2/1963, 972. Rappelons également l'existence d'une biographie scientifique de Walter Strauss, que nous citerons à de nombreuses reprises ci-après : FRIEDEMANN Utz, *Preußse, Protestant und Pragmatiker. Der Staatssekretär Walter Strauß und sein Staat*, Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 40, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003.
- 2 BA-K, PERS 101/48135, Reichs- und Preussisches Justizministerium à Walter Strauss, 10 novembre 1934.

Pour Walter Strauss et celle qui est son épouse depuis 1929, Tamara Schneider, commence alors une période difficile. La fonction publique ne lui étant plus accessible, il ne peut pas retourner dans la magistrature. Le barreau n'est pas non plus une option. Une loi promulguée en même temps que celle sur la fonction publique interdit l'exercice de la fonction d'avocat aux Juifs.³ Strauss travaille donc comme expert juridique et économique indépendant. En juillet 1936, il arrive à intégrer une étude d'avocats berlinoise en tant qu'assistant, mais il est obligé de la quitter seulement trois mois plus tard.⁴ En septembre 1938, il retrouve un emploi stable au sein de l'agence de voyages berlinoise Atlantic Express GmbH. À travers cette nouvelle activité qu'il exerce jusqu'en 1942, il peut aider de nombreux Juifs à quitter le territoire allemand.⁵ La même année, Strauss change de confession. Il se fait baptiser et devient protestant.⁶ En 1943, ses parents sont déportés au camp de concentration de Theresienstadt, auquel ils trouveront la mort.⁷ Si lui-même échappe à la déportation, il est toutefois à partir de février 1943 réquisitionné par la Gestapo comme ouvrier dans une entreprise berlinoise fabriquant du matériel militaire. Cette activité forcée dure jusqu'au 20 avril 1945.⁸

À la fin du conflit, Berlin est en ruines. La bataille finale autour de la capitale a provoqué d'innombrables blessés. Walter Strauss participe dans sa commune de résidence Wannsee, située à la périphérie de Berlin, à la mise en place d'un hôpital militaire. Il dirige celui-ci jusqu'en juin 1946.⁹ Au lendemain de la guerre, il décide également de s'engager en politique. En juillet 1945, il devient à Wannsee membre de l'Union chrétienne-démocrate (CDU). Le 10 septembre, il est nommé président de cette section de la CDU.¹⁰

À la fin du printemps 1946, Walter Strauss peut envisager un retour dans la fonction publique. Grâce à l'appui de son ami Rudolf Mueller, Ministre des Transports de la Hesse, on lui propose de devenir secrétaire d'Etat dans le gouvernement de la Hesse.¹¹ Walter Strauss est intéressé. Cependant, comme celle de toute autre personne souhaitant être employée dans les instances administratives de la zone d'occupation américaine, sa candidature doit d'abord

3 Loi du 7 avril 1933 sur la réglementation de l'accès au barreau.

4 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker*, op. cit., pp. 36–37.

5 *Ibid.*, pp. 37–38.

6 Ce changement de confession est mentionné dans plusieurs documents concernant l'examen auquel Strauss doit se soumettre en 1946 afin de réintégrer la fonction publique allemande. Nous reviendrons en détail sur ce point. Voir BA-K, Nachlass Hermann Louis Brill, N 1086/125.

7 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker*, op. cit., p. 44.

8 BA-K, PERS 101/48135.

9 *Ibid.*

10 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker*, op. cit., p. 65.

11 *Ibid.*, pp. 68–69.

être examinée par l'*Office of Military Government* (OMGUS), qui vise par cette procédure à éviter le recrutement d'anciens proches du régime nazi. L'OMGUS émet un avis défavorable à l'égard de son recrutement. Alors que le rapport établi par l'examinateur américain indique que Strauss n'a jamais été membre du NSDAP et qu'il a même été une victime de la politique antisémite du Reich, il lui reproche d'être « militariste, nationaliste et anti-démocratique ».¹² Les raisons de cet avis négatif ne sont pas claires. Le rapport évoque notamment le changement de confession de Walter Strauss, ainsi que des échos négatifs rassemblés autour de son activité comme directeur de l'hôpital militaire de Wannsee, qu'il aurait encadré « de manière dictatoriale ».¹³ Aux yeux du rapporteur de l'OMGUS, Strauss apparaît ainsi comme inapte à participer à la reconstruction de l'Allemagne.

Considérant le rapport américain comme calomnieux, plusieurs proches de Strauss montent au créneau pour dénoncer cette conclusion.¹⁴ Étant donné que le résultat de l'examen est estimé peu convaincant même du côté américain,¹⁵ Strauss peut finalement être nommé secrétaire d'Etat et s'installer à Wiesbaden, dans la capitale de la Hesse. Le gouvernement du Land le choisit ensuite pour le représenter dans le directoire du *Länderrat*, le conseil fédéral des Länder situés en zone d'occupation américaine, qui doit coordonner les politiques des trois entités territoriales allemandes (Hesse, Bavière et Wurtemberg-Bade) sous contrôle des Etats-Unis. Strauss exerce ces deux fonctions pendant un peu plus d'un an. Au sein du gouvernement de la Hesse, il ne bénéficie au départ que du statut d'employé. Il n'intègre la fonction publique de laquelle il a été évincé en 1935 que le 12 mars 1947.¹⁶

Le 1^{er} octobre 1947, Strauss quitte le gouvernement de la Hesse pour rejoindre l'administration de la Bizonne, la zone économique unifiée créée quel-

12 La citation provient de IfZ/M, OMGUS, 11/39-3/7, Regional Government Coordination Office, Lettre du Colonel Dawson à M. Parkman. En ce qui concerne le rapport de l'OMGUS au sujet de Walter Strauss, voir BA-K, Nachlass Hermann Louis Brill, N 1086/125, OMGUS, Amt des Pers. Offiziers, Berlin, Gegenstand : Dr Walter Strauss, et Untersuchungsbericht über Dr Walter Strauss, 27 mai 1946.

13 *Ibid.*

14 Voir les lettres de Rudolf Mueller, Franz Böhm et Hermann Louis Brill in BA-K, Nachlass Hermann Louis Brill, N 1086/125.

15 IfZ/M, OMGUS, 11/39-3/7, Regional Government Coordination Office, Lettre du Colonel Dawson à M. Parkman.

16 BA-K, PERS 101/48135, Note, Hessisches Staatsministerium, Wiesbaden, 24 février 1947. Dix ans plus tard, il est décidé que les années pendant lesquelles Walter Strauss a été exclu de la fonction publique allemande (1933–1947) lui seraient reconnues comme période de service ouvrant droit à pension. Voir à ce sujet BA-K, PERS 101/48135, Wiedergutmachungsbescheid, 8 février 1957.

ques mois plus tôt par les autorités d'occupation britanniques et américaines. Il est recruté comme directeur adjoint de la section économique de la zone, qui est installée à Minden, en territoire britannique. Avec le directeur de l'administration Johannes Semler, il doit repenser toute l'organisation de la section économique qui fonctionne de manière chaotique et coordonner son transfert, ainsi que celui de ses fonctionnaires, à Francfort en zone américaine.¹⁷ Le 1^{er} mai 1948, Strauss quitte volontairement son poste de directeur adjoint de la section économique de la Bizonne pour prendre la tête du bureau juridique de la zone économique unifiée, l'organe chargé de conseiller les autres sections de l'administration dans le cadre de l'élaboration de projets de loi et de règlements élaborés pour la Bizonne.¹⁸

Conjointement à son travail dans les instances administratives des zones d'occupation, Walter Strauss continue d'être engagé dans le jeune parti politique CDU. Depuis 1947, il est un des membres les plus actifs du « *Ellwanger Kreis* », un cercle de réflexion composé d'hommes politiques de la CDU et de la CSU (l'Union chrétienne sociale) qui ont pour but de coordonner leurs positions politiques dans le *Länderrat* et au sein de la Bizone.¹⁹ C'est grâce à cet engagement politique qu'il est en 1948 invité à prendre part aux activités du Conseil parlementaire allemand (*Parlamentarischer Rat*), l'assemblée constituante instituée par les Länder des zones d'occupation française, britannique et américaine. Tout comme Heinrich von Brentano, qui est également membre de la CDU, le parlement de la Hesse le désigne pendant l'été 1948 pour représenter le Land dans le Conseil qui doit mettre sur pied une nouvelle constitution pour l'Allemagne de l'ouest. Celui-ci est placé sous la présidence du futur chancelier Konrad Adenauer et se compose de soixante-cinq délégués (dont 27 CDU).

Pendant plus de six mois – les travaux commencent en septembre 1948 et prennent fin en mai 1949 – Walter Strauss joue un rôle très actif dans la rédaction de la nouvelle constitution allemande. Il participe à Bonn essentiellement aux travaux du comité chargé de la répartition des compétences législatives et au comité pour le statut d'occupation. Il est en outre le suppléant de Heinrich von Brentano au comité principal, et celui de Hermann Fecht (CDU) au comité qui se penche entre autres sur le façonnement de la Cour constitutionnelle.²⁰ Enfin, il participe parfois aux travaux du comité de rédaction du

¹⁷ BA-K, Z8, 151, Übergabe der Amtsgeschäfte der Verwaltung für Wirtschaft an Herrn Prof. Dr. Erhard, Ansprache Statssekretär Dr. Strauss, 6 avril 1948.

¹⁸ BA-K, Z 22, 2, Rechtsgrundlage und Aufbau des Rechtsamtes, 1948–1949.

¹⁹ HEIDENREICH Bernd, MÜHLHAUSEN Walter (dir.), *Einheit und Freiheit. Hessische Persönlichkeiten und der Weg zur Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 2000, p. 166.

²⁰ BA-K. Z. 5, 161, Parlamentarischer Rat, Zusammensetzung der Ausschüsse.

Conseil parlementaire.²¹ Le 8 mai 1949, la Loi fondamentale est adoptée. Les premières élections fédérales ont lieu le 14 août de la même année. Walter Strauss est candidat pour la CDU dans le secteur de Darmstadt, mais les élections se soldent par un échec. Il n'arrive qu'en troisième position et n'est pas élu au premier parlement de la RFA.²²

Si son engagement en politique n'est pas récompensé par un mandat parlementaire, il lui permet toutefois de décrocher le poste de secrétaire d'Etat au Ministère fédéral de la Justice. Strauss s'encadre ici de nombreux anciens collaborateurs du bureau juridique de la Bizone.²³ Son expérience dans les structures d'administration transitoires lui permet de jouer un rôle important dans l'organisation du ministère.²⁴ Pendant les treize années qu'il passe au sein de celui-ci, il y joue un rôle de tout premier plan. Son influence est telle que l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel* le décrit comme le véritable souverain du Ministère de la Justice. Un article publié en 1962 avance ainsi qu'il aurait rivalisé avec le premier Ministre de la Justice de la RFA (Thomas Dehler), mis dans l'ombre le second (Fritz Neumayer), dirigé le troisième (Hans-Joachim von Merkatz), dominé le quatrième (Fritz Schaeffer) et qu'il serait en train de « former » le cinquième (Wolfgang Stammberger).²⁵

Après avoir passé plus d'une décennie au Ministère de la Justice, Walter Strauss ne « dirige » plus celui-ci avec grand enthousiasme. Les propositions de réforme avancées par son ministère rencontrent des difficultés à être adoptées. Lorsqu'en février 1962, le juge allemand à la Cour de Justice des Communautés européennes Otto Riese fait part de son intention de démissionner de ses fonctions, Strauss voit dans ce futur poste vacant une opportunité intéressante pour donner une orientation nouvelle à sa carrière.²⁶ En juillet 1962, il informe Konrad Adenauer de son souhait de devenir le successeur de Riese. Le chancelier lui promet son soutien.²⁷

21 HEIDENREICH Bernd, MÜHLHAUSEN Walter (dir.), *Einheit und Freiheit, op. cit.*, p. 171.

22 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker, op. cit.*, p. 305.

23 BA-K, N 1177, 157, Walter Strauss, Abschiedsrede aus dem Bundesministerium.

24 BA-K, B 122, 15601, Ministre de la Justice Hans Jochen Vogel à Tamara Strauss, 6 janvier 1976 et Nachruf Walter Strauss ; N 1177, 157, Ansprachen zur Verabschiedung des Staatssekretärs Dr. Walter Strauss.

25 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker, op. cit.*, p. 496.

26 Pour plus de détails concernant l'arrivée de Walter Strauss à la Cour de Justice, voir p. 115.

27 Une source allemande datant de juillet 1962 mentionne l'intérêt exprimé par Walter Strauss pour ce poste : BA-K, B 136, 8529, Le Ministre des Finances au secrétaire d'Etat de la chancellerie, 17 juillet 1962. En ce qui concerne la promesse du chancelier, voir FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker, op. cit.*, p. 501.

Dans les derniers mois qui lui restent à travailler au Ministère fédéral de la Justice, Walter Strauss est malgré lui impliqué dans un énorme scandale politique qui frappe la jeune RFA, l'affaire du *Spiegel*.²⁸ L'affaire est déclenchée en octobre 1962 par un article de l'hebdomadaire qui révèle de graves dysfonctionnements au sein de l'armée allemande et exprime de fortes critiques à l'égard du Ministre allemand de la Défense, Franz-Josef Strauss.²⁹ Ce dernier, considérant que grand nombre de ces révélations tombent sous le secret d'Etat et portent atteinte à la sécurité nationale, ordonne en réaction une perquisition à la rédaction du journal. Une importante série de documents et de matériel est saisie et le rédacteur en chef du *Spiegel*, ainsi que son adjoint, l'auteur de l'article en question, sont mis en détention. Perçue comme une atteinte à la liberté de la presse, l'action répressive ordonnée par le Ministère de la Défense provoque l'indignation de l'opinion publique. Dans les rangs politiques, les réactions sont également vives, notamment parce que le Ministre de la Justice, Wolfgang Stammberger, n'a été ni consulté ni informé au sujet de la perquisition.

Walter Strauss se retrouve lui aussi sous le feu des critiques. Contrairement au Ministre de la Justice, il a été mis au courant de la perquisition avant qu'elle ait lieu. Son choix de ne pas transmettre cette information à son supérieur est perçu comme une faute grave et il est démis de ses fonctions. Il s'avère toutefois rapidement que le Ministre de la Défense a informé Walter Strauss de l'action policière en lui demandant expressément de ne pas communiquer cette information au Ministre Stammberger et en lui faisant croire qu'il s'agissait là d'un ordre du chancelier. Peu de temps après sa mise à pied, le secrétaire d'Etat Strauss est reconnu victime de manipulation de la part du Ministre de la Défense et rétabli dans ses fonctions.³⁰ Sa nomination à la Cour de Justice des Communautés européennes n'est ainsi pas mise en péril.

Walter Strauss arrive à Luxembourg le 6 février 1963, le jour du départ de son prédécesseur Otto Riese. Pendant les sept ans et demi qu'il passe à la Cour de Justice, il est juge rapporteur dans près d'une soixantaine d'affaires clôturées par l'institution.³¹ Parmi celles ayant marqué la jurisprudence de la Cour de Justice, nous pouvons relever deux affaires que les juges tranchent en 1965 par des arrêts

28 Au sujet de l'affaire du *Spiegel*, GROSSER Alfred, SEIFERT Jürgen, *Die Spiegel-Affäre*, tome 1, *Die Staatsmacht und ihre Kontrolle*, Fribourg-en-Brisgau, Walter, 1966 ; LIEHR Dorothée, *Von der Aktion gegen den Spiegel zur Spiegel-Affäre: zur gesellschaftspolitischen Rolle der Intellektuellen*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 2002 ; SCHÖPS Joachim, *Die Spiegel-Affäre des Franz Josef Strauss*, Reinbek, Rowohlt, 1983.

29 Il n'existe pas de lien de parenté entre les deux hommes.

30 *Ibid.*

31 Dès l'année de son arrivée à la Cour, il exerce cette fonction à sept reprises.

qui précisent le fonctionnement du mécanisme des renvois préjudiciaux institué par l'article 177 du traité de Rome. Dans le premier des deux arrêts en question, la Cour affirme que seuls les juges nationaux – et non pas les parties au litige qui doit être tranché – peuvent déterminer quelles questions doivent être envoyées à Luxembourg pour interprétation.³² Dans le second, la Cour donne un certain nombre d'indications quant à ce que doit dans l'article 177 CEE être entendu par une « juridiction d'un Etat membre ».³³

Walter Strauss est également rapporteur dans l'affaire dite *Salgoil*, dans laquelle les juges accordent un effet direct aux articles 31 (interdiction pour les Etats membres d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives à l'importation) et 32.1 du traité de Rome (interdiction de rendre plus restrictifs les contingents existant à la date d'entrée en vigueur du traité).³⁴

N'ayant contrairement à certains de ses homologues à la Cour jamais eu de carrière académique, Walter Strauss ne publie que peu d'articles scientifiques.³⁵ En 1966, il devient toutefois membre du comité directeur de la première revue allemande de droit européen *Europarecht* et fait régulièrement parvenir à celle-ci

- 32 Arrêt du 9 décembre 1965, *Hessische Knappschaft* contre *Maison Singer et fils*, Affaire 44/65, EU:C:1965:122. Pour un commentaire de l'arrêt, voir BOULOUIS Jean, CHEVALLIER Roger-Michel, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, tome 1, *Caractères généraux du droit communautaire, droit institutionnel, contrôle juridictionnel*, 6e édition, Paris, Dalloz, 1994, pp. 108–110.
- 33 Arrêt du 30 juin 1966, *Veuve G. Vaassen-Göbbels* contre Direction du Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, Affaire 61/65, EU:C:1966:39. Pour un commentaire de l'arrêt, voir BOUTAYEB Chahira (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne. Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, pp. 88–94.
- 34 Arrêt du 19 décembre 1968, *Société par actions Salgoil* contre Ministère du commerce extérieur de la République italienne, Affaire 13/68, EU:C:1968:54. Pour un commentaire de l'arrêt voir, BOUTAYEB Chahira (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 111–116.
- 35 Nous pouvons relever STRAUSS Walter, « Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und seine Rechtsprechung », in *Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht, Vorträge und Diskussionsbeiträge des 32. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, pp. 203–223 ; STRAUSS Walter, « Zölle und mengenmäßige Beschränkungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zum Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft », in VON CAEMMERER Ernst et al. (dir.), *Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1966, pp. 515–540. Rappelons également ici un article d'ores et déjà cité, datant d'avant son arrivée à la Cour : STRAUSS Walter, « Fragen der Rechtsangleichung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften », *Schriften des Instituts für Ausländisches Internationales Wirtschaftsrecht*, tome 9, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1959.

des arrêts de la Cour, ainsi que des allocutions ou des articles de ses pairs qui sont susceptibles d'être publiés.³⁶

En octobre 1970, le mandat de Walter Strauss à la Cour de Justice expire. Désormais âgé de soixante-dix ans, il part à la retraite. Il continue cependant d'assumer un certain nombre de tâches qui ont déjà été les siennes pendant son travail à Luxembourg. Jusqu'en 1972, il est membre du conseil de l'*Institut für Zeitgeschichte* de Munich, qui détient aujourd'hui ses archives privées, et jusqu'en 1973, il dirige dans la même ville l'institut Max Planck pour le droit étranger et international des brevets, des droits d'auteurs et de la concurrence.³⁷ Walter Strauss décède le 1^{er} janvier 1976 non loin de Munich, à Baldham, en Bavière.

³⁶ Voir à ce sujet IfZ/M, Archives Walter Strauss, dossier 237, Europarecht.

³⁷ LANGE Erhard, *Wegbereiter der Bundesrepublik: die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates: neunzehn historische Biografien. 50 Jahre Grundgesetz und Bundesrepublik*, Brühl, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, 1999, p. 103.

Alberto Trabucchi (1907–1998)

Italien. Juge de 1962 à 1972 puis avocat général de 1973 à 1976

Alberto Trabucchi, fils de Marco Trabucchi, avocat, et de Maria Zamboni, naît le 26 juillet 1907 à Vérone dans la région italienne de Vénétie.¹ Après avoir effectué ses études au lycée classique de Vérone, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Padoue, à laquelle il devient un des disciples du spécialiste de droit civil et pénal Francesco Carnelutti. En juillet 1928, il devient docteur en droit. L'année suivante, l'université de Padoue le nomme assistant à la chaire de philosophie du droit tenue par le professeur Adolfo Ravà. En 1935, il se qualifie pour être professeur libre de droit civil, puis il est recruté par l'université de Ferrare, à laquelle il enseigne le droit privé jusqu'en 1942. En 1937, il est également sollicité par l'Institut de droit privé de l'université Ca'Foscari à Venise, auquel il enseigne pendant deux ans.

En 1939, Alberto Trabucchi se présente au concours pour la chaire de droit civil de l'université de Cagliari en Sardaigne. Alors qu'il arrive en première position, le poste ne lui est pas attribué. Depuis 1937, une loi promulguée dans le cadre de la politique familiale et démographique fasciste stipule en effet que dans les concours de la fonction publique, la priorité doit être donnée aux candidats mariés. Alberto Trabucchi étant célibataire, le poste est donné à un autre postulant.² L'année de cette déception, il est toutefois, comme son ancien professeur Francesco Carnelutti et de très nombreux autres juristes (comme par exemple Riccardo Monaco, également futur juge à la Cour de Justice), invité à participer à un projet de grande envergure, la réforme du code civil italien.³ Sa participation aux travaux est interrompue par la guerre. En août 1940, il est mobilisé et nommé capitaine d'artillerie dans la province de Crotone en Calabre, où se situe le front aérien italien. Il y reste jusqu'en février 1941.⁴

En 1942, Alberto Trabucchi est nommé professeur titulaire de droit civil à l'université de Padoue. Deux ans plus tard, celle-ci lui attribue la direction de son

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie d'Alberto Trabucchi s'appuie sur des CV proposés par les archives allemandes, PAAA, B20-200, Bd. 868 et les archives de l'Union européenne, AHUE, CM2/1962, 1183 (ce dossier contient également des documents concernant la nomination d'Alberto Trabucchi à la Cour de Justice). Voir aussi l'ouvrage tiré du colloque organisé en 2007 à l'occasion du centenaire de la naissance d'Alberto Trabucchi, *La formazione del diritto europeo. Giornata di studio per Alberto Trabucchi nel centenario della nascita*, Atti del Convegno svoltosi in Illasi, il 29 settembre 2007, Padoue, CEDAM, 2008.

2 *La formazione del diritto europeo*, op. cit., p. 26.

3 Selon le fils d'Alberto Trabucchi, il n'a pas rencontré Riccardo Monaco à cette occasion. Entretien avec Giuseppe Trabucchi, réalisé à Padoue en mars 2011.

4 *La formazione del diritto europeo*, op. cit., p. 25.

institut de droit privé. En 1948, il publie un manuel de droit civil de plus de huit cents pages intitulé *Istituzioni di diritto civile*. L'ouvrage devient un véritable *best-seller* et sera par la suite ajouté et réédité quarante-cinq fois. À partir de l'année universitaire 1953–1954, Trabucchi est à Padoue aussi en charge de l'enseignement du droit privé comparé. Puis à partir de 1954, il enseigne le droit civil à la faculté d'économie et de droit de l'université Ca'Foscari de Venise. Il est également membre des conseils d'administration des deux universités.

En 1955, Alberto Trabucchi devient le co-fondateur et directeur de la *Rivista di diritto civile*. Il est aussi un membre actif du Centre italien d'études juridiques, créé en 1952 à Milan dans le but de débattre de problèmes et de questions liés au droit positif italien et au droit comparé. Enfin, il est l'auteur d'innombrables publications dans les domaines du droit de la famille, du droit matrimonial et du droit de la propriété.⁵

Alberto Trabucchi entre pour la première fois en contact avec le droit européen naissant au cours des années 1950, lorsqu'il est appelé par son ancien élève Giulio Pasetti, désormais membre du service juridique de la Haute Autorité de la CECA, à figurer comme avocat de celle-ci devant la Cour de Justice.⁶ Les deux hommes publient ensuite un *Codice delle Comunità europee*, un ouvrage qui rassemble l'ensemble des textes alors en vigueur dans les trois Communautés.⁷ Lorsque le mandat du juge italien à la Cour de Justice des Communautés européennes Nicola Catalano arrive à sa fin en 1961, Alberto Trabucchi exprime le désir de devenir son successeur. Grâce à l'appui du Ministre italien des Affaires étrangères Antonio Segni, également professeur de droit civil et par ailleurs auteur de la préface du *Codice delle Comunità europee*, ainsi que de celui de son frère Giuseppe Trabucchi, Ministre des Finances, le gouvernement italien donne suite à son souhait.⁸

Peu de temps après son arrivée au Grand-Duché, Alberto Trabucchi joue un rôle clef dans plusieurs jugements importants de la Cour de Justice, dont notamment l'affaire *Van Gend en Loos*, dans laquelle il arrive avec le juge français

5 Le CV que son gouvernement fait parvenir aux autres Etats membres lors de sa nomination à la Cour de Justice en 1962 indique qu'il est alors déjà l'auteur de plus de quatre-vingts articles et ouvrages. Pour ses écrits les plus importants voir TRABUCCHI Alberto, *Cinquant'anni nell'esperienza giuridica. Raccolti e ordinati da Giorgio Cian e Renato Pescara*, Padoue, CEDAM, 1988.

6 C'est probablement grâce à ce contact qu'Alberto Trabucchi est inscrit sur la liste des juristes avec lesquels la division CECA du service juridique commun est en relation, voir cette liste dans AHUE, CEAB 1, 1023.

7 PASETTI Giulio, TRABUCCHI Alberto, *Codice delle Comunità europee*, Milan, Giuffrè, 1962.

8 Pour plus de détails concernant la nomination d'Alberto Trabucchi à la Cour de Justice, voir p. 113.

Robert Lecourt à convaincre ses homologues de répondre par l'affirmative à la question de savoir si l'article 12 du traité de Rome peut avoir un effet direct.⁹ Le 27 mars 1963, la Cour clôture par le biais d'un arrêt commun trois affaires identiques à l'affaire *Van Gend en Loos*, dans lesquelles Trabucchi a figuré comme juge rapporteur. Elles sont elles aussi constituées de renvois préjudiciaux interrogeant les juges sur la question de savoir si l'article 12 peut avoir un effet direct. Sans surprise, la Cour confirme dans son jugement la décision qu'elle a prononcée un mois et demi plus tôt. Elle profite ensuite de cette occasion pour affirmer l'autorité jurisprudentielle des réponses qu'elle donne aux questions préjudiciales. Les juges affirment que l'article 177 CEE, et notamment sa clause obligeant les juridictions nationales de dernière instance à saisir la Cour de Luxembourg, peut devenir caduque dans le cas où celle-ci s'est déjà prononcée sur la question. Le tribunal en question n'a alors qu'à s'appuyer sur la jurisprudence de la juridiction européenne. Autrement dit, l'interprétation de cette dernière fait autorité, elle ne lie pas uniquement le juge qui lui a introduit la question, mais également tous ceux qui sont confrontés à des questions identiques.¹⁰

En 1967, le mandat d'Alberto Trabucchi à la Cour de Justice est renouvelé. Il est ensuite juge rapporteur dans l'importante affaire *Walt Wilhelm*, dans laquelle la Cour est invitée à répondre à plusieurs questions préjudiciales concernant les rapports entre le droit communautaire des ententes et le droit national. Sa réponse est sans appel : « le traité C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres et qui s'impose à leurs jurisdictions ; [attendu] qu'il serait contraire à la nature d'un tel système d'admettre que les Etats membres puissent prendre ou maintenir en vigueur des mesures susceptibles de compromettre l'effet utile du traité ; [attendu] que la force impérative du traité et des actes pris pour son application ne saurait varier d'un Etat à l'autre par l'effet d'actes internes, sans que soit entravé le fonctionnement du système communautaire et mis en péril la réalisation des buts du traité ; [attendu] que, dès lors, les conflits entre la règle communautaire et les règles nationales en matière d'entente doivent être résolus par l'application du principe de primauté de la règle communautaire ».¹¹

9 RASMUSSEN Morten, « Revolutionizing European Law: A history of the *Van Gend en Loos* judgment », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, n° 1, 2014, pp. 136–163 et VAUCHEZ Antoine, « The transnational politics of judicialization. *Van Gend en Loos* and the making of EU polity », *European Law Journal*, vol. 16, n° 1, 2010, pp. 1–28.

¹⁰ BOULOUS Jean, CHEVALLIER Roger-Michel, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes*, tome 1, *Caractères généraux du droit communautaire, droit institutionnel, contrôle juridictionnel*, op. cit., pp. 126-129.

11 Arrêt du 13 février 1969, Walt Wilhelm e.a. contre Bundeskartellamt, Affaire 14/68. EU:C:1969:4. Pour une analyse de l'arrêt, voir KARPENSCHIF Michaël,

Alberto Trabucchi ne renonce pas à sa tâche de professeur à l'université de Padoue pendant son activité au Grand-Duché. Tout au long de ses multiples mandats à Luxembourg, il effectue chaque semaine un aller-retour en Italie. Son emploi du temps est chargé. Le lundi matin il enseigne à l'université de Padoue, puis il se rend par train de nuit à Luxembourg, où il travaille comme juge jusqu'au jeudi. Il retourne ensuite à Padoue, pour y enseigner le vendredi. Le samedi il reçoit ses étudiants et le dimanche il se donne à sa tâche de maire de la commune d'Illasi, qu'il exerce depuis 1951.¹²

Au début de l'année 1972, les Etats membres des trois Communautés européennes signent avec la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège le traité relatif à leur adhésion. Quatre nouveaux juges, un par Etat adhérent, doivent en principe intégrer la Cour de Justice. En septembre 1972, les Norvégiens refusent cependant l'adhésion par référendum. Plus que trois nouveaux magistrats vont donc rejoindre la Cour et cela pose problème : à dix juges, le délibéré risque d'être bloqué. Il est ainsi décidé que l'Italie, qui dispose depuis 1958 de deux juges à la juridiction, renoncerait à un de ses deux postes. En contrepartie, elle obtiendrait comme la France, l'Allemagne et à partir de 1973 également la Grande-Bretagne, un poste d'avocat général. Le 9 janvier 1973, lors de l'entrée en fonction des nouveaux membres britanniques, irlandais et danois de la Cour, Alberto Trabucchi cède son poste de juge et devient avocat général. Il exerce cette fonction jusqu'au 6 octobre 1976 et présente ses conclusions dans soixante-quatorze affaires. La Cour suit notamment son avis dans l'importante affaire *Nold*, dans laquelle les juges ré-affirment le fait qu'ils assurent la protection des droits fondamentaux et précisent qu'ils peuvent dans ce domaine s'inspirer d'instruments internationaux ayant pour but la protection des droits de l'homme, comme par exemple la convention européenne des droits de l'homme.¹³ La Cour suit également l'avocat général Trabucchi dans l'affaire *Dassonville*, dans laquelle elle donne pour la première fois une définition des « mesures d'effet équivalent » aux restrictions quantitatives à l'importation qui sont interdites par l'article 30 du traité de Rome ;¹⁴ elle approuve ensuite l'analyse de Trabucchi dans l'affaire *Defrenne*, dans laquelle elle conclut que

NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 3^e éd., 2016, pp. 22–27.

12 Entretien avec Giuseppe Trabucchi, le fils d'Alberto Trabucchi.

13 Arrêt du 14 mai 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes, Affaire 4/73, EU:C:1974:51.

14 Arrêt du 11 juillet 1974, Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville, Affaire 8/74, EU:C:1974:82. Cette définition est par la suite approfondie dans le fameux arrêt *Cassis de Dijon* (arrêt du 20 février 1979, Affaire 120/78, EU:C:1979:42.).

l'article 119 CEE (égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins) est susceptible d'être invoqué devant les juridictions nationales.¹⁵

Le 6 octobre 1976, Alberto Trabucchi quitte la Cour de Justice et retourne en Italie, où il continue de travailler comme professeur à l'université de Padoue (jusqu'en 1982) et d'être maire de la commune d'Illasi (jusqu'en 1992). Il décède le 18 avril 1998.

15 Arrêt du 8 avril 1976, Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Affaire 43/75, EU:C:1976:56.

Albert Van Houtte (1914–2002)

Belge. Greffier de 1953 à 1982

Albert Van Houtte, fils de Camille Van Houtte et d'Elodie Leuridan, naît le 12 novembre 1914, trois mois seulement après l'invasion de la Belgique par les troupes allemandes, à Nieuwkapelle dans la province belge de Flandre-Occidentale.¹ Son père est depuis dix ans bourgmestre de la ville.² Lorsqu'Albert est âgé de huit ans, ses parents décident de le placer en pension à Moorsele. Cinq ans plus tard, il entame ses humanités gréco-latines au petit séminaire de Roulers. En 1933, il s'inscrit à la faculté de droit de l'université de Louvain. Parallèlement à son cursus universitaire, il se présente au concours pour l'obtention du poste de secrétaire de la commission administrative des prisons de Louvain. Il le réussit et y travaillera pendant presque dix ans.

En 1938, Albert Van Houtte devient docteur en droit. Il s'inscrit ensuite au barreau de Louvain et commence un stage de deux ans au parquet. En même temps qu'il termine sa formation d'avocat, il décide de s'inscrire en licence à l'Institut des sciences économiques et sociales de Louvain, auquel il occupe à partir de 1939 également un poste d'assistant. Afin de rassembler la documentation dont il a besoin pour la rédaction de son mémoire de fin d'études, il effectue deux séjours à l'étranger. Il passe tout d'abord un mois à l'Institut national de la Statistique à Paris, puis un mois à la London School of Economics. En 1940, il obtient une licence en sciences économiques et sociales.³ La même année, il épouse Antoinette Mairiaux, avec laquelle il aura deux enfants.

C'est avant tout sa licence en économie et non pas son doctorat en droit qui lance la carrière d'Albert Van Houtte. En mars 1940, il est recruté comme conseiller économique par le *Boerenbond*, une puissante organisation agricole

1 Sauf indication supplémentaire, le contenu de la biographie d'Albert Van Houtte s'appuie principalement sur deux sources : (1) un CV commenté par Albert Van Houtte lui-même, rédigé en 1997. Nous tenons à remercier Monsieur le Baron André Jaumotte de nous avoir fourni une copie de ce document. (Voir également la notice sur Albert Van Houtte proposée dans la *Nouvelle biographie nationale*, Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, Bruxelles, vol. 9, 2007, pp. 372–375, qui s'appuie sur ce même document) ; (2) cette biographie s'appuie sur plusieurs CV trouvés dans les archives que nous avons consultées, notamment PAAA, B20-200, Bd. 308 et AN/PB, 2.05.117, 18631.

2 Il le restera jusqu'en 1930.

3 Pendant ses études il devient également l'auteur de deux publications : VAN HOUTTE Albert, *La Belgique et les mouvements des capitaux*, Geneva Research Centre, 1939 ; *id.*, *Les adaptations des professions aux cycles économiques*, Louvain, 1940.

proche de l'Eglise et du parti catholique, qui a son siège à Louvain.⁴ Peu de temps après, il s'occupe non seulement du service économique de l'organisation, mais se voit également placé en charge de son département de contrôle fiscal. Cette activité le conduit à mener de nombreuses négociations avec le Ministère des Finances.

En mai 1940, la Belgique est envahie par l'Allemagne et progressivement placée sous administration militaire. Albert Van Houtte passe les années de guerre et d'occupation à Louvain où, à côté de son activité comme conseiller économique et fiscal du *Boerenbond*, il travaille comme enseignant. De 1942 à 1944, il est professeur d'économie politique à l'école sociale de Heverlee. Puis en 1943, il est nommé maître de conférences à l'université de Louvain, à laquelle il donne des cours de sociologie et d'économie rurale, ainsi qu'un cours de marchés agricoles.⁵

En septembre 1944, la Belgique est libérée et remet sur pied son organisation politique. Hubert Pierlot, le chef du gouvernement en exil à Londres, est chargé de former un gouvernement d'union nationale. Celui-ci voit le jour le 26 septembre 1944. Albert Van Houtte est intimement associé aux premiers pas du nouvel exécutif. Le Ministre de l'Agriculture, le compte Henri de la Barre d'Erquelinnes, lui propose en effet de devenir son chef de cabinet. Albert Van Houtte démissionne de ses fonctions au *Boerenbond* et s'occupe au Ministère de l'Agriculture de questions liées aux problèmes de ravitaillement auquel le pays fait face.⁶

Impopulaire, le gouvernement Pierlot tombe cinq mois seulement après sa constitution.⁷ Alors que le compte Henri de la Barre d'Erquelinnes quitte le Ministère de l'Agriculture, Albert Van Houtte reste. Le nouveau Ministre et futur juge à la Cour de Justice Louis Delvaux décide en effet de le garder au poste de chef de cabinet. La pénurie de produits agricoles continuant d'être importante, la tâche du ministère reste lourde.⁸

4 Voir au sujet du Boerenbond VAN MOLLE Leen, *Chacun pour tous. Le Boerenbond Belge. 1890–1990*, Louvain, Economat, 1990.

5 Pendant la période de la guerre il publie : VAN HOUTTE Albert, *Les impôts sur les revenus*, édité en français et en néerlandais, 1941 et 1943 ; *id.*, *Het landbouwboekboudien*, Louvain, 1943 ; *id.*, *L'agriculture en Allemagne*, Bruxelles, Soc. Belge d'Economie politique, 1943.

6 GROSBOIS Thierry, *Pierlot, 1930–1950*, *op. cit.*, p. 380.

7 On estime notamment qu'il est incapable de comprendre la souffrance du peuple en raison de l'exil de la majorité de ses ministres pendant la guerre, DUJARDIN Vincent, VAN DEN WIJNGAERT Mark, *La Belgique sans roi. Nouvelle histoire de Belgique 1940–1950*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 110.

8 VANDEPUTTE Robert, *L'histoire économique de la Belgique, 1944–1990*, Bruxelles, Labor, 1993, p. 29.

En juillet 1946, le second gouvernement belge depuis la libération explose. Cette fois-ci la chute est liée au profond désaccord qui règne autour de la question du retour au pouvoir du roi Léopold III.⁹ Le Ministre Louis Delvaux doit quitter son poste et Albert Van Houtte doit renoncer au sien. Pendant deux semaines, il assure toutefois la transition auprès du successeur de Delvaux, René Lefebvre. Le nouveau Ministre a des projets pour le chef de cabinet de son prédécesseur. Il le nomme membre de la délégation belge à la première conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), qui a lieu à Québec au Canada. Lors de cette conférence constitutive, Albert Van Houtte rencontre le Néerlandais S. L. Louwes, qui a été directeur du ravitaillement aux Pays-Bas pendant la guerre. Lorsque la FAO nomme Louwes directeur général adjoint pour l'Europe, il fait appel à Van Houtte pour devenir son collaborateur et l'invite à participer à l'élaboration d'un programme de travail. Cette activité l'amène à passer quelques mois à Londres, au secrétariat de *l'Emergency Economic Committee for Europe* (EECE).

Lorsqu'il est décidé que le bureau européen de la FAO serait installé au siège de l'Institut international de l'Agriculture (IIA) à Rome, Albert Van Houtte déménage dans la capitale italienne. Il participe activement à la mise en place du bureau européen de la FAO et contribue à l'élaboration de premières études et plans d'action. Juriste de formation, il est également chargé de préparer la dissolution juridique de l'IIA et d'organiser le transfert d'un certain nombre de ses fonctionnaires dans la nouvelle section européenne de la FAO. En 1946, il est nommé secrétaire du bureau européen.

Trois ans plus tard, le Ministère de l'Agriculture de son pays natal lui propose de rentrer en Belgique et de prendre la présidence du Comité national belge de la FAO. Cette nouvelle fonction s'annonce difficile. Les milieux agricoles démontrent de fortes réticences à l'égard de l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture. En tant que président du comité belge, Albert Van Houtte doit encadrer le rassemblement de la documentation statistique, technique et économique nécessaire à la préparation de la conférence annuelle de la FAO.¹⁰ Il voyage également dans de nombreux pays, parmi lesquels le Canada, les Etats-Unis ainsi que divers Etats européens et africains. À la demande du Ministre des Colonies, il fait notamment un voyage au Congo, où il tient plusieurs conférences au sujet de la fonction consultative et intergouvernementale de la FAO.¹¹

9 Pour davantage d'explications à ce sujet, nous renvoyons à la biographie de Louis Delvaux.

10 AGR, Administration de l'Agriculture et de l'Horticulture, 2, Lettre d'Albert van Houtte au Directeur général de l'Agriculture et de l'Horticulture, 13 juillet 1950.

11 VAN HOUTTE, « Les problèmes internationaux à la base de la F.A.O. », *Bulletin agricole du Congo belge*, vol. XLIII, n° 2, 1952, pp. 393–398. Voir également VAN

Entre 1949 et 1952, il est en outre à la tête de la délégation belge aux conférences tenues par la FAO à Washington et à Rome, et siège comme représentant de la Belgique au conseil de l'organisation internationale. En 1950, il est membre du groupe de travail chargé de faire un rapport sur les objectifs à long terme de la FAO. En 1951, il est nommé président de la Commission pour les questions administratives.¹² Enfin, on le nomme représentant belge à la Commission pour les relations avec les autres organisations internationales et membre du Comité de contrôle financier de la FAO.¹³ Au début des années 1950, Albert Van Houtte est ainsi un éminent spécialiste belge de questions agricoles.

En 1953, sa carrière s'oriente toutefois dans une direction radicalement différente. Il est alors approché par le Ministère des Affaires étrangères belge qui cherche des candidats pour le poste de greffier à la Cour de Justice de la CECA.¹⁴ Albert Van Houtte dispose de plusieurs atouts pour le poste. Il est juriste et il peut, malgré son jeune âge (38 ans), compter sur une longue expérience internationale. Puis il maîtrise parfaitement le français, le néerlandais, l'anglais et dispose de connaissances approfondies en allemand et en italien. Van Houtte accepte de se porter candidat. Le 26 mars 1953, les membres de la Cour le nomment greffier pour une période de six ans. Il est ensuite reconduit dans cette fonction à cinq reprises et travaille à Luxembourg pendant vingt-neuf ans.

Dès son arrivée au Grand-Duché, le greffier exerce sa nouvelle fonction avec beaucoup d'enthousiasme, parfois même trop au goût de certains de ses collaborateurs. Le juge luxembourgeois Charles-Léon Hammes ne peut ainsi s'empêcher de lui faire remarquer que le greffier « tient la plume et son bec ».¹⁵

HOUTTE Albert, « L'agriculture belge en 1951 » in *Bulletin de l'Institution des Sciences économiques*, 1951.

12 AMAE/B, 5124, FAO Généralités, Lettre d'Albert Van Houtte au Ministre du Commerce extérieur, 1^{er} août 1951.

13 Albert Van Houtte collabore également à différentes revues, telles que la Revue de l'Agriculture, la Revue du Congo belge ou encore la V.E.V.-Berichten.

14 Pour plus de détails concernant la nomination d'Albert Van Houtte à la Cour de Justice de la CECA, voir p. 91.

15 PAAA, B20-200, Bd. 420, Commentaires biographiques sur Albert Van Houtte. Il rapporte d'ailleurs lui-même dans ses *Souvenirs de la Cour de Justice* sa position un peu à part à l'intérieur de l'institution : « La position particulière du greffier dans la structure de la Cour n'a jamais été présentée avec autant de perspicace humour et de bienveillante férocité, que par une caricature qui voulait contribuer à la bonne ambiance de la fête du personnel de la Cour, à l'occasion d'un « Weinfest » organisé en 1954. La Cour y était représentée par l'envol d'un petit avion sport. Il n'y avait place que pour sept juges et deux avocats généraux ... et le greffier était accroché, tant bien que mal, à l'arrière de la carlingue. » VAN HOUTTE Albert, « Souvenirs de la Cour de Justice, 1953–1982 », in Cour de justice des Communautés européennes, XXXV ANNI 1952–1987, Luxembourg,

Les compétences d'Albert Van Houtte sont cependant appréciées. Il jouit notamment de la réputation d'être un excellent négociateur des intérêts de la Cour. Qu'il s'agisse de visites des juges dans les Etats membres ou de la défense des intérêts de la juridiction sur le plan interne des Communautés, comme par exemple dans le domaine de questions budgétaires ou l'obtention de nouveaux locaux, Albert Van Houtte sait défendre les besoins de son institution.¹⁶

Le greffier de la première juridiction européenne est également très engagé pour la défense des intérêts du personnel de la Cour de Justice et de la première Communauté européenne dans son ensemble. Relativement jeune comparé aux juges et aux avocats généraux lors de son arrivée à Luxembourg, il est en effet confronté à un problème que rencontre avant tout le personnel des nouvelles institutions communautaires, celle de la scolarité de leurs enfants.¹⁷ Comment organiser à Luxembourg, où les enfants parlent luxembourgeois et où l'enseignement se fait tout d'abord en allemand, puis en français, la scolarité d'enfants originaires des six pays fondateurs de la Communauté ? La première idée envisagée est celle d'organiser une liaison par bus vers des écoles situées non loin de la frontière. Cela permettrait au moins aux enfants de fonctionnaires français, allemands et belges de poursuivre leur scolarité dans leur pays d'origine. Mais cela ne résoudrait pas la situation des Néerlandais, et encore moins celle des Italiens. Albert Van Houtte décide donc de proposer la création d'une « école européenne » que fréquenteraient les enfants de l'ensemble des fonctionnaires européens installés à Luxembourg et au sein de laquelle chaque enfant apprendrait à lire et à écrire sa langue maternelle. La proposition est rapidement acceptée. Dès la rentrée 1953, une première école primaire européenne voit le jour à Luxembourg. Elle compte vingt-huit élèves. Cependant, elle ne dispose d'aucun statut juridique et les parents réclament la mise en place d'un enseignement secondaire qui conduit vers un diplôme reconnu.

En juin 1954, des négociations pour la création d'un tel enseignement sont ouvertes. Albert Van Houtte les mène au nom de la Communauté. Selon son propre récit, les principes gouvernant encore de nos jours les écoles européennes

Office des publications des Communautés européennes, décembre 1987. Consultable en ligne : http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/4e6dc507-7f4a-4a8f-9511-28b62088df68/publishable_fr.pdf (dernière consultation en septembre 2017).

- 16 Entretien avec Ivan Verougstraete, le référendaire du juge Josse Mertens de Wilmars entre 1969 et 1972. Nous renvoyons ici également à la troisième partie de cet ouvrage et plus particulièrement la section concernant les négociations du protocole Luxembourg, au cours desquelles Albert Van Houtte tente à de multiples reprises de persuader l'administration belge d'opter pour une position qui convient à la Cour de Justice.
- 17 En 1952, les deux enfants d'Albert Van Houtte ont onze et douze ans.

sont posés en seulement deux jours de réunion : il est décidé qu'il serait institué un cycle d'études primaires de cinq ans et un cycle d'études secondaires de sept ans. Dès octobre 1954, les deux premières années du secondaire sont ouvertes. Albert Van Houtte propose aussi de doter l'école d'un statut juridique, notamment par le biais d'une convention intergouvernementale. Celle-ci est signée le 12 avril 1957. Deux ans plus tard on fête la première génération de bacheliers.¹⁸

En retour de ses efforts pour la création des écoles européennes, Albert Van Houtte est désigné représentant du Conseil des Ministres et Président des Conseils d'administration des six premières écoles européennes qui voient successivement le jour dans le cadre du développement des Communautés (Luxembourg ; Bruxelles, Varese et Mol-Gael en Belgique, 1962 ; Karlsruhe en Allemagne, 1964 ; Bergen aux Pays-Bas, 1964). Il est obligé de renoncer à cette fonction en 1965, lorsque ses tâches grandissantes à la Cour de Justice ne lui permettent plus d'exercer ces multiples activités.

Pendant ses premières années à la Cour, Albert Van Houtte s'occupe de nombreuses autres questions liées aux besoins du personnel des Communautés. Il est président de l'Association des intérêts éducatifs et familiaux,¹⁹ et président du Comité des intérêts communs de la Communauté, au sein duquel siègent des représentants des quatre institutions de la CECA. Là encore de nombreuses questions administratives liées au personnel sont évoquées, tels que les activités et le statut de l'amicale du personnel de la Communauté, les allocations familiales etc.²⁰

De son expérience à la Cour de Justice, Albert Van Houtte est un des seuls membres de la Cour à avoir laissé des *Souvenirs*, dans lesquels il évoque les débuts de la Communauté naissante et de la Cour de Justice, le cadre « un peu camping, un peu désinvolte » dans lequel elle fonctionne en ses débuts.²¹ En 1982, lorsqu'il atteint l'âge de soixante-huit ans, Albert Van Houtte prend sa retraite. Il décède dans son pays natal, le 15 mai 2002.

18 Stadt Trier (éd.), *Große Persönlichkeiten aus Lothringen, Luxemburg, Saarland und Trier*, Luxembourg, G. Binsfeld, 2008, p. 112.

19 AHUE, CM1/1956, 59, 18^e réunion de la Commission des Quatre Présidents, 1956.

20 AHUE, CM1/1954, 47.

21 VAN HOUTTE Albert, « Souvenirs de la Cour de justice », *op. cit.*

Adrianus Van Kleffens (1899–1973)

Néerlandais. Juge de 1952 à 1958

Adrianus Van Kleffens, fils de Henricus Cato Van Kleffens et de Jeannette Fresine Veenhove, naît le 14 octobre 1899 à Heerenveen aux Pays-Bas.¹ Au début des années 1920, il entame des études de droit à l'université de Leyde et se spécialise en droit international public. Après l'obtention d'un doctorat en droit il effectue, à l'instar de son frère aîné Eelco, un stage de deux ans au secrétariat général de la Société des Nations à Genève.²

Lors de son retour aux Pays-Bas en 1926, Adrianus Van Kleffens est recruté comme chef du contentieux par la *Koninklijke Nederlandsche Stoomboot Maatschappij*, la Compagnie royale maritime néerlandaise, dont le siège est à Amsterdam.³ Quelques années plus tard, il intègre la magistrature et devient juge suppléant au tribunal d'Amsterdam. Il continue toutefois de s'intéresser au droit maritime puisque le gouvernement néerlandais le sollicite pour participer aux travaux du Comité maritime international, l'organisation qui œuvre pour la codification internationale des règles relatives à la navigation maritime.

En 1934, lorsqu'Adrianus Van Kleffens est âgé de trente-cinq ans, une autre perspective de carrière se profile. Il est alors recruté par le Ministère néerlandais des Affaires économiques, qui lui propose le poste de directeur de son service chargé du commerce extérieur. Cette fonction l'amène à participer à de nombreuses conférences internationales.

En mai 1940, les Pays-Bas sont envahis par les troupes allemandes. Tout comme la famille royale, le gouvernement néerlandais prend le chemin de l'exil. Eelco, le frère d'Adrianus Van Kleffens, qui est Ministre des Affaires étrangères depuis 1939, quitte lui aussi le pays et s'installe à Londres. Adrianus est quant à lui destitué de ses fonctions au Ministère des Affaires économiques. En août 1942, il est fait prisonnier par l'occupant, pour une durée inconnue.⁴

1 Sauf indication supplémentaire, la biographie d'Adrianus Van Kleffens s'appuie sur des notices biographiques trouvées dans les archives du Ministère des Affaires étrangères allemand, voir PAAA, B20-200, Bd. 53 et B20-200, Bd. 307.

2 Après avoir achevé ses études en 1919, Eelco van Kleffens travaille pendant un an à la section juridique du secrétariat de la Société de Nations.

3 D'autres compagnies de transport font par la suite également appel à ses compétences de jurisconsulte.

4 Cette information provient de la notice biographique d'Adrianus Van Kleffens que le gouvernement néerlandais fait parvenir aux autres Etats membres en 1952. Eelco Van Kleffens indique dans son autobiographie que son frère aurait été emprisonné à plusieurs reprises par l'occupant allemand, sans cependant en évoquer les raisons, voir VAN KLEFFENS Eelco, *Belevissen I*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1980, p. 44.

Après la libération des Pays-Bas en 1945, Adrianus Van Kleffens retrouve son poste de jurisconsulte au Ministère des Affaires économiques. Il est désormais directeur adjoint (à partir de 1948, directeur) du service des relations économiques avec l'étranger et représente son ministère dans le cadre de rencontres internationales. Il participe notamment aux deux sessions de travail (Londres, octobre-novembre 1946 et Genève, avril-juin 1947) du Comité préparatoire de la conférence internationale sur le commerce et l'emploi, que le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) convoque en vue de favoriser le développement de la production, des échanges et de la consommation des marchandises.⁵

Il joue également un rôle actif dans la mise en œuvre du projet de coopération économique conclu entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg pendant l'exil de leurs gouvernements respectifs à Londres. Entre 1946 et 1952, il participe notamment aux travaux des organes institués par la convention douanière que les trois ont signée le 5 septembre 1944 :⁶ de 1946 à 1948, il est membre de la délégation néerlandaise au conseil administratif des douanes, qui doit proposer des mesures permettant d'assurer l'unification des législations des trois pays en matière de droits d'entrée et d'accise.⁷ Pendant la même période, il est délégué des Pays-Bas dans le Conseil de l'Union économique, qui tient ses réunions alternativement à Bruxelles et La Haye, et s'occupe de questions concernant le commerce extérieur et l'harmonisation (étude de prix, salaires, transports, fiscalité, industrie, commerce, agriculture etc.).⁸ Enfin, de 1947 à

5 Voir les listes des délégations néerlandaises et des documents provenant des deux conférences in AN/PB, 2.06.107, dossiers 288 et 291 (Londres), 290 (Genève). Par sa résolution du 18 février 1945, le Conseil économique et social des Nations Unies a convoqué une conférence internationale sur le « commerce et l'emploi en vue de favoriser le développement de la production, des échanges et de la consommation de marchandises ». Elle a lieu fin 1947 – début 1948 à La Havane (Cuba) et donne naissance à la Charte de La Havane. Les conférences de Londres et de Genève préparent la rencontre de Cuba, à laquelle Adrianus Van Kleffens ne participe pas, même s'il continue de suivre de près les négociations. Voir à ce sujet son rapport sur les conférences de Genève et de Havane, l'Organisation internationale du Commerce et le GATT in AN/PB, 2.06.107, 683.

6 Voir au sujet des institutions créées par la convention de 1944 : JASPAR E.-J., « De l'Union douanière à l'Union économique Bénélux », *Politique étrangère*, vol. 14, n° 4, 1949, pp. 319–330 et pour une étude historique plus récente, GROSBOIS Thierry, « Les négociations de Londres pour une union douanière Benelux (1941–1944) », in POSTMA A. et al. (dir.), *Regards sur le Benelux : 50 ans de coopération*, Tielt, Racine, 1994.

7 AN/PB, 2.06.077, dossiers 593 et 606 (Adm. Raad v.d. Douaneregelingen, 1946–1948 respectivement 1947–1950).

8 AN/PB, 2.06.077, dossiers 608, 609 et 2308 (Raad v.d. Economische Unie).

1952, il est membre du Comité des Présidents des différents Conseils institués par la convention, qui coordonne l'ensemble des travaux.⁹

La communauté tarifaire instaurée entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg ne doit constituer qu'une première étape dans l'établissement d'une véritable coopération économique entre les trois. L'article 8 de la convention de 1944 prévoit qu'une « union économique à longue échéance » se substitue dans le futur à leur premier accord. Dès la fin des années 1940, le Comité des Présidents des Conseils commence les échanges de vues sur la mise en place d'une telle union et charge une commission de rédiger un traité. Adrianus Van Kleffens est nommé délégué dans celle-ci et devient, pour les Pays-Bas, le principal rédacteur du traité.¹⁰ Un texte provisoire est présenté aux gouvernements le 16 juin 1951.¹¹ Sa version définitive, le traité d'Union économique Benelux, ne sera cependant signé que plusieurs années plus tard, le 3 février 1958.¹²

Parallèlement à son travail pour la mise en place du Benelux, Adrianus Van Kleffens est associé à la réalisation d'un autre projet de coopération économique, le plan Schuman. S'il n'est pas membre de la délégation néerlandaise aux négociations de celui-ci, il est toutefois membre de la *Commissie van Advies voor het Plan Schuman*, la commission de consultation interministérielle néerlandaise qui étudie les problèmes posés par le projet français et définit la position des Pays-Bas dans les négociations.¹³

Enfin, sur le plan national, Adrianus Van Kleffens participe de mai 1950 à août 1951 aux travaux de la Commission consultative dite van Eysinga, qui est chargée d'étudier la coopération entre le gouvernement et le parlement sur le plan de la politique étrangère.¹⁴

9 AN/PB, 2.06.077, dossiers 600, 2309–2312 (Raad van Presidenten).

10 Lors de la réunion des Présidents des Conseils d'octobre 1951, Adrianus Van Kleffens présente, en collaboration avec M. le Vicomte du Parc, directeur au Ministère des Affaires étrangères belge, les travaux de la Commission chargée de rédiger le traité, voir AN/PB, 2.06.077, 2311, Présidents des Conseils, Procès-verbal de la réunion du 22 octobre 1951.

11 AN/PB, 2.06.077, 513, Rapport concernant le projet de Traité d'Union économique entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, 20 octobre 1951.

12 Aucune version du traité de 1951 n'ayant pu être trouvée, il n'a pas été possible d'étudier dans quelle mesure il est resté identique.

13 AN/PB, 2.06.077, 2297 (Stukken betr. Plan Schuman) ; 2.06.087, 3331 et 3332 (Stukken betreffende internationale besprekking van het Schumanplan).

14 Voir les informations concernant les membres de cette commission et son but, ainsi que les archives numérisées provenant de ses travaux sur :<http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids> (dernière consultation en septembre 2017).

En 1952, lorsque les Etats membres de la première Communauté européenne composent les institutions de la CECA, le gouvernement néerlandais propose à ses homologues français, allemand, italien, belge et luxembourgeois deux hauts fonctionnaires de son Ministère des Affaires économiques : tandis que Dirk Spierenburg est présenté comme candidat pour un poste à la Haute Autorité, Adrianus Van Kleffens doit devenir juge à la Cour.¹⁵ Pendant son mandat à Luxembourg, il exerce la fonction de juge rapporteur dans quatre affaires. Elles sont toutes constituées de recours en annulation contre des décisions de la Haute Autorité.¹⁶ La Cour les rejette tous.

Au début de l'année 1958, après l'entrée en vigueur de traités de Rome, il se pose la question de la composition de la Cour de Justice unique des trois Communautés européennes. Après avoir été entre les mains de l'Italie pendant six ans, la présidence de la juridiction est attribuée aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais peut donc reconduire Adrianus Van Kleffens dans la nouvelle Cour et le nommer président de l'institution. Le mandat du juge néerlandais n'est cependant pas renouvelé. En octobre 1958 il quitte, très déçu, Luxembourg-ville et retourne aux Pays-Bas où, en guise de compensation pour le non-renouvellement de son mandat, il est nommé membre suppléant de la Cour de Justice d'Arnhem. Adrianus Van Kleffens décède le 2 août 1973.

15 Pour un récit plus détaillé de la nomination des premiers hauts fonctionnaires européens par le gouvernement néerlandais, voir p. 83.

16 Affaires 8/55, Fédération charbonnière de Belgique contre Haute Autorité ; 9/55, Société des charbonnages de Beeringen contre Haute Autorité ; 2/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse contre Haute Autorité, 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse contre Haute Autorité.

Centres d'archives visités

Allemagne

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes
Kurstraße 36
10117 Berlin

Bundesarchiv – Koblenz
Potsdamer Straße 1
56075 Koblenz

Bundesarchiv – Berlin Lichterfelde
Finckensteinallee 63
12205 Berlin

Institut für Zeitgeschichte, München
Leonrodstraße 46 b
80636 München

Universität zu Köln, Universitätsarchiv
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

Belgique

Archives générales du Royaume
Rue de Ruyssbroeck, 2
1000 Bruxelles

Archives du Ministère des Affaires étrangères
Ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et
Coopération au développement
rue des Petits Carmes 15
1000 Bruxelles

Centre de Documentation et de Recherche: Religion –
Culture – Société (KADOC) – Katholieke Universiteit Leuven
Vlamingenstraat 39
3000 Leuven

Archives du Monde Catholique (ARCA) – Université catholique
de Louvain
Sentier du Goria, 6
1348 Louvain-la-Neuve

Centre d'étude d'histoire de l'Europe contemporaine (CEHEC) –
Université catholique de Louvain
Collège Érasme
Place Blaise Pascal, 1
1348 Louvain-la-Neuve

France

Archives du Ministère des Affaires étrangères
Ministère des Affaires étrangères
3, rue Suzanne Masson
93126 La Courneuve Cedex
Archives nationales
59, rue Guynemer
93383 Pierrefitte-sur-Seine
Centre d'Histoire de Sciences Po
56, rue Jacob
75006 Paris

Luxembourg

Archives nationales de Luxembourg
Plateau du Saint-Esprit, Luxembourg

Italie

Archives historiques de l'Union européenne Florence
Villa Salviati
Via Bolognese 156 – 50139 Firenze
Archivio storico diplomatico, Ministero degli Affari Esteri
Piazzale della Farnesina 1
00194 Roma

Pays-Bas

Nationaal Archief
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Suisse

Fondation Jean Monnet pour l'Europe
Ferme de Dorigny
1015 Lausanne