

# Jurisconsultes et conseillers d'État: aux origines de l'ordre juridique communautaire

*Jérôme WILSON*

L'avènement des premières institutions communautaires a provoqué une révolution au niveau du droit en créant les conditions de l'apparition d'un nouvel ordre juridique européen. Ce processus constitue à la fois le prolongement d'une tradition d'échanges en matière de droit international initiée à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, mais aussi une rupture par rapport à l'héritage du droit international. En cela, il s'inscrit pleinement dans la perspective des réseaux transnationaux qui caractérisent l'espace politique européen.<sup>1</sup>

En partant de l'étude prosopographique des bagages culturels et sociaux véhiculés par les protagonistes successifs de la rédaction des articles juridiques du traité de Paris, cette contribution a pour principal objectif de s'interroger sur la nature exacte de ce passage de témoin entre le droit international et le droit administratif. À cet égard, une attention plus particulière sera portée au rôle qu'a pu jouer l'Institut international des sciences administratives (IISA) en matière de diffusion des doctrines tout autant que de circulation des hommes à partir du moment où il apparaît que c'est dans la périphérie de ce cénacle que sont entreprises les premières discussions entourant la création de la Cour de justice de la CECA. Par ailleurs, les traces de l'évolution de cette confrontation entre droit international et droit administratif seront recherchées au travers de l'évocation des travaux et premières nominations entourant la mise sur pied de la Cour de justice des Communautés européennes dans le sillage des traités de Rome de 1957.

## Le temps des jurisconsultes

Lorsque commencent les travaux de la Conférence du Plan Schuman, la prépondérance des internationalistes dans les délégations nationales frappe. Ce biais sociologique a été initié par Jean Monnet qui s'est lui-même assuré le concours d'un jurisconsulte, Paul Reuter (1911). Fils d'un avocat messin qui a gravité dans l'entourage de Robert Schuman, ce dernier a fait son droit à Nancy. Nommé assistant en 1935 à la section des finances publiques de l'Institut de droit comparé (Sorbonne), Reuter a effectué la même année un séjour à l'Académie de droit international à La Haye. Après avoir été mobilisé sur le front en Belgique, il a rejoint, en septembre 1940, l'Université de Poitiers avant de déménager à

1. Voir W. KAISER, P. STARIE, *Transnational European Union. Towards a Common Political Space*, Routledge, Londres, 2005; W. KAISER, B. LEUCHT, M. RASMUSSEN (eds.), *The History of the European Union: Origins of a Supra- and Transnational Polity 1950-72*, Routledge, Londres, 2009.

Aix-en-Provence en mars 1941. Introduit à l'École des cadres d'Uriage par Hubert Beauve-Méry en août 1941, il y a été détaché pendant six mois l'année suivante et a assisté à la dissolution de l'École à la Noël 1942. À partir du printemps 1943, il a soutenu le mouvement de résistance de la Thébaïde auquel a notamment participé Beauve-Méry. En 1945, Reuter a retrouvé sa charge à l'Université d'Aix-en-Provence en tant que titulaire des matières relatives au droit et à l'économie d'outre-mer et a intégré le conseil d'administration de l'École nationale d'administration.

Pendant la guerre, les compétences de Reuter en droit international ont été mises à contribution par le commandant de la garnison de Grenoble soucieux de répondre de façon juridiquement adéquate à l'occupation de la zone libre en novembre 1942.<sup>2</sup> Après la fin des hostilités, lorsque Pierre-Henri Teitgen l'a consulté dans le cadre de la création du *Monde*, c'est lui qui a recommandé Hubert Beauve-Méry<sup>3</sup> dont il demeurera ensuite l'un des informateurs,<sup>4</sup> l'introduisant notamment auprès de Jean Monnet.<sup>5</sup> Reuter a alors également pris part à plusieurs missions au sein de cabinets ministériels de Pierre-Henri Teitgen (ministre de l'Information en 1944, ministre de la Justice en 1945 et ministre des Forces armées en 1947). Expert dans le domaine des questions budgétaires, il est devenu membre de la section des Finances publiques de l'Institut de droit comparé et, en 1948, à l'initiative d'André Gros (1908), il est entré au ministère des Affaires étrangères en tant que jurisconsulte-adjoint.

Reuter fait la connaissance de Jean Monnet de façon impromptue le 12 avril 1950<sup>6</sup> à l'occasion d'un rendez-vous initialement programmé avec Jacques-René Rabier. Monnet demandera alors à Reuter de le revoir avant la fin de la semaine pour lui confier le dimanche suivant (le 16) la tâche de rédiger un premier «cartoon» qui contient déjà le fil conducteur du plan: «paix, Europe, France-Allemagne».<sup>7</sup>

Certains ont parlé de «hasard» pour qualifier cette rencontre.<sup>8</sup> Ces affirmations doivent être quelque peu relativisées. Premièrement, il est manifeste que, sans être fixé sur un nom, Jean Monnet recherchait pour son équipe quelqu'un réunissant entregent (notamment auprès de Robert Schuman), connaissances économiques et science du droit pouvant être appliqués au niveau international.

- 
2. P. DUNOYER DE SEGONZAC, *Le vieux chef. Mémoires et pages choisies*, Seuil, Paris, 1971, p.113.
  3. P. BITOUN, *Les hommes d'Uriage*, La Découverte, Paris, 1988, p.121 [édition pdf].
  4. FJM [Fondation Jean Monnet pour l'Europe], *Interview de François Fontaine par Antoine Marès*, avril 1982, 3<sup>e</sup> partie, p.10.
  5. Hubert Beauve-Méry situe cette rencontre vers 1948 ou 1949. Voir FJM, *Interview d'Hubert Beauve-Méry par Antoine Marès*, 18.01.1983.
  6. P. REUTER, *La naissance de l'Europe communautaire*, FJM, Lausanne, 1980, p.12.
  7. Ibid., p.20.
  8. J.-M. GUIEU, *Les juristes au regard de l'historien*, in: *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 11(2001), p.9; M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, CUP, Cambridge, 2001, p.345.

Deuxièmement, Paul Reuter appartient à un milieu<sup>9</sup> – celui des disciples de François Perroux – dans lequel Monnet a recruté plusieurs de ses proches collaborateurs: Robert Marjolin, Jacques-René Rabier (début 1946),<sup>10</sup> Pierre Uri (fin 1946).<sup>11</sup> Rabier a pensé que Reuter pourrait aider Monnet parce qu'il s'est souvenu de la brochure sur les trusts rédigée par le professeur d'Aix-en-Provence pour l'École des cadres d'Uriage.<sup>12</sup> À la fin de la guerre, Paul Reuter fait partie des rares juristes français à maîtriser les questions économiques et à avoir intégré les acquis de la théorie de John Maynard Keynes. Il les applique d'ailleurs à la «technique de l'économie dirigée» qu'il décrit en 1946 dans le cadre d'un article sur l'industrie cinématographique.<sup>13</sup>

Troisièmement, Reuter a évolué dans la sphère d'intérêt du Commissariat général au Plan avant d'entrer au service de Jean Monnet. En septembre 1949, il a présenté une étude sur «l'évolution des institutions et des méthodes budgétaires» devant le congrès de l'Institut international des Finances publiques. Son exposé a été appuyé par une étude comparée des budgets économiques du Royaume-Uni, des États-Unis, de la Norvège et des Pays-Bas préparé par Jacques Dumontier, administrateur au Service national des statistiques et directeur adjoint au Commissariat général du Plan.<sup>14</sup> En mars 1950, il a collaboré, avec Jacques-René Rabier entre autres, à un numéro spécial de *Droit social* portant sur «le Plan Monnet». Il y a traité de la difficile transposition des principes dirigistes issus de «l'aspect centralisateur des travaux du Commissariat au Plan» à l'Union française envisagée sous «un statut que l'on peut placer sous le signe du fédéralisme si l'on veut entendre par là un régime très souple s'efforçant de concilier l'unité d'un ensemble avec le maintien de libertés et de différenciations locales».<sup>15</sup>

Enfin, le recrutement de Paul Reuter s'explique aussi par ses fonctions de jurisconsulte au ministère des Affaires étrangères, l'attrait de ces jurisconsultes s'expliquant par leur spécialisation en droit international et leur bonne connaissance du droit public allemand.<sup>16</sup> D'ailleurs, Monnet prendra également à son service André Gros, le supérieur hiérarchique de Reuter au Quai d'Orsay. Ce dernier a été conseiller juridique du Commissariat aux Affaires étrangères à

- 
- 9. V.C., *L'évolution de la structure et de la technique budgétaire*, in: *RISA* [Revue internationale des sciences administratives], 1950, p.46.
  - 10. AHCE [Archives historiques des Communautés européennes], INT-ECH 716, *Interview de Jacques-René Rabier par Yves Conrad et Julie Cailleau*, 08.01.2004, p.3.
  - 11. FJM, *Interview de Jacques-René Rabier par Antoine Marès*, 01.10.1981.
  - 12. J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p.349; P. REUTER, *Aux origines du Plan Schuman*, in: *Mélanges Fernand Dehouze*, vol.2, *La construction européenne*, Nathan-Labor, Paris-Bruxelles, 1979, p.65.
  - 13. P. REUTER, *L'organisation professionnelle de l'industrie cinématographique*, in: *Droit social*, 9(1946), p.368.
  - 14. V.C., op.cit., pp.45-49.
  - 15. P. REUTER, *Plans et mise en valeur de la France d'Outre-Mer*, in: *Droit social*, 36(1950), pp.46-47.
  - 16. A. GROS, *Origines et traditions de la fonction de jurisconsulte du Département des Affaires étrangères*, in: *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, p.192.

Londres à partir de 1943, puis conseiller juridique de l'ambassade de France (1944). Il a participé au comité d'étude de la réforme de la Cour permanente de Justice internationale présidé par William Malkin et a été nommé jurisconsulte au ministère des Affaires étrangères en 1947. Gros présidera jusqu'en octobre 1950 les réunions du comité juridique. Une troisième recrue du Quai d'Orsay, Lucien Hubert, viendra les épauler de façon intermittente.

Du côté allemand, après avoir essuyé un veto de Monnet sur plusieurs noms et un refus de Herbert Blankenhorn (1904), Adenauer opte, sur les conseils de Wilhelm Röpke,<sup>17</sup> pour Walter Hallstein (1901), un professeur de droit de l'Université de Francfort qui est rentré en 1948 des États-Unis après avoir passé plusieurs mois à l'Université de Georgetown. La délégation allemande à la Conférence du Plan Schuman sera ainsi emmenée par Hallstein et Blankenhorn. Adenauer leur laissera les mains libres pour l'orientation des négociations. Pour les questions juridiques, ils seront notamment épaulés par un internationaliste, Hermann Mosler (1912), également originaire de l'Université de Francfort. Ils favoriseront la mise en place d'institutions disposant d'un pouvoir supranational fort.<sup>18</sup>

En Italie, Alcide De Gasperi se prononce pour une représentation politique entourée de représentants de l'industrie. Il désigne comme chef de mission Paolo Emilio Taviani (1912), un député actif dans les Nouvelles Équipes internationales, fervent partisan du Mouvement européen, davantage fédéraliste que sectorialiste. Parallèlement, le ministère des Affaires étrangères italien s'invite également dans la délégation.

Quant aux pays Benelux, ils se font tous représenter par des jurisconsultes. Aux Pays-Bas, c'est Willem Riphagen (1919) qui apparaît en première ligne dans ces matières. Fils d'un juriste travaillant pour l'administration des Pays-Bas aux Indes néerlandaises, Riphagen a commencé sa carrière au sein de la fonction publique en février 1942 au sein du ministère de l'Intérieur et a servi de proche conseiller au futur Premier ministre (catholique) Louis J.M. Beel. En octobre 1947, il a été transféré au ministère des Affaires étrangères en tant que conseiller juridique dans le cadre du processus d'indépendance de l'Indonésie où il a dès lors séjourné fréquemment jusqu'en 1949 avant d'être associé à la rédaction de la Convention européenne des droits de l'homme, à la préparation du traité Benelux et aux négociations de la Conférence du Plan Schuman. Dans le camp luxembourgeois, on fait appel à Christian Calmes (1913) qui a fait ses études à Strasbourg et à Paris avant d'entrer au ministère des Affaires étrangères en septembre 1946 où son père avait déjà à plusieurs reprises effectué des missions en «service extraordinaire». Du côté belge, c'est Fernand Muûls (1892) qui dirige la manœuvre. Ce dernier se veut

- 
17. H.-P. SCHWARZ, *Konrad Adenauer: A German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction*, vol.1, *From the German Empire to the Federal Republic, 1876-1952*, Berghan Books, Oxford, 1995, p.515.
  18. H.J. KÜSTERS, *West Germany's Foreign Policy in Western Europe, 1949-58: The Art of Possible*, in: C. WURM, *Western Europe and Germany. The Beginnings of European Integration*, Berg, Oxford, 1995, p.63.

d'obédience plutôt socialiste. Cela ne l'a pas empêché d'être très proche de sa belle-famille (de tendance libérale) et d'Edouard Rolin en particulier par l'entremise duquel il a pu côtoyer des personnalités comme Edmond Giscard d'Estaing. Après avoir combattu dans les tranchées, Muûls a obtenu un diplôme de droit et a été engagé comme collaborateur par son oncle, Fernand Cattoir (1873), secrétaire général de la délégation belge à la Haute Commission interalliée pour les territoires rhénans occupés. Il a ensuite servi en tant que chef de cabinet du Haut Commissaire de Belgique à Coblenz puis a intégré le service juridique du ministère des Affaires étrangères en août 1922 et a été nommé jurisconsulte-adjoint en 1926. Pendant l'Occupation, il a notamment côtoyé Jean-Charles Snoy (1907) au sein d'un groupe de hauts fonctionnaires préparant clandestinement un programme de réformes pour l'après-guerre. Nommé jurisconsulte en 1945, il a participé aux négociations de la Conférence de la Paix à Paris (1946) et du Pacte de Bruxelles (mars 1948) ainsi qu'à la rédaction des statuts du Conseil de l'Europe (mai 1949).

Début août 1950, une première synthèse des desiderata des différentes délégations en matière institutionnelle est achevée. Elle est principalement l'œuvre des échanges entre ces jurisconsultes qui foisonnent dans les six délégations et dont les idées sont reprises dans un mémorandum qui brosse dans ses grandes lignes les différentes institutions de la future Communauté européenne du charbon et de l'acier.<sup>19</sup> La paternité du terme «communauté» auquel il est alors fait référence revient, selon Paul Reuter, aux Allemands.<sup>20</sup> En ce qui concerne la Cour, les auteurs de ce texte se sont conformés à l'application du droit international tout en précisant son essence. Les Belges en particulier ont défendu le «remplacement de l'organe d'arbitrage politique originarialement prévu par une Cour de Justice».<sup>21</sup> Ils renouent ainsi avec une idée esquissée avant la guerre par le plus célèbre des internationalistes positivistes, Hans Kelsen. En décembre 1939, celui-ci s'était demandé si «le but recherché d'une communauté internationale pacifique ne pourrait pas être mieux atteint par une organisation dans laquelle ce serait une Cour internationale et non une instance politique internationale qui serait l'organe central».<sup>22</sup> Cependant, ils restent fidèles à ce qui existe en la matière. Fernand Muûls, tout en soutenant la possibilité laissée à la Cour d'interpréter le traité,<sup>23</sup> fait valoir ses inquiétudes face à une Cour d'arbitrage qui puisse susciter une certaine confusion de compétences en s'ajoutant aux autres institutions internationales. Il

19. P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, LGDJ, Paris, 1953, p.53.

20. P. REUTER, *La France et les conceptions institutionnelles*, in: J. RIDEAU, *La France et les Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1975, p.352. Sur le détail des négociations, voir la contribution d'Anne BOERGER-DE SMEDT dans ce numéro.

21. J. MERTENS DE WILMARS, *La contribution des juristes belges à l'intégration européenne*, in: *Studia Diplomatica*, vol.XXXIV, 1-4(1981), p.139.

22. H. KELSEN, *Questions concernant la future paix européenne*, in: Ch. LEBEN, *Hans Kelsen. Écrits français de droit international*, PUF, Paris, 2001, pp.274-276.

23. J. SALMON, *Note sur la vie et les travaux du baron Fernand Muûls, jurisconsulte au ministère des Affaires étrangères, ambassadeur de Belgique*, in: *Revue belge de droit international*, 1(1987), p.149.

privilégie le recours à la Cour internationale de justice de La Haye. Ses idées trouvent un écho dans les rangs français où l'on conçoit le danger que représenterait une telle Cour dont les Allemands ont imposé le caractère permanent.

Le mémorandum présente des acquis indéniables mais il n'a pas épousé la question. Jean Monnet notamment ne semble pas entièrement satisfait des compromis auxquels on a abouti. Les délégations telles qu'elles sont configurées à la fin de l'été 1950 ne sont cependant pas en mesure de faire progresser l'équilibre obtenu. Il faut du sang neuf. L'heure de la relève a sonné.

### Place au droit administratif

Peu de temps avant la mi-octobre 1950, l'équipe des négociateurs français connaît un profond bouleversement. Le projet d'armée européenne devient la priorité alors que le principe du réarmement de l'Allemagne est en passe d'être accepté. Aussitôt, entre le 7 et le 15 octobre, Jacques-René Rabier et Paul Reuter sont chargés de rédiger un premier projet sur cette question.<sup>24</sup> Tant sur les injonctions de Jean Monnet<sup>25</sup> que sur celles du Quai, Reuter interrompt sa participation aux travaux entourant la CECA où la présence les juriconsultes semblent être devenus *personae non gratae*.<sup>26</sup> Dès la fin octobre 1950, le ministère des Affaires étrangères assigne d'ailleurs d'autres tâches à André Gros et Paul Reuter.<sup>27</sup> Pour les remplacer, Monnet cherche des esprits neufs. Ses relations le poussent à consulter des individus du côté du Conseil d'État. C'est probablement dans cette optique que René Mayer est conduit en 1950 à rédiger à son intention une «importante note sur

24. FJM, *Interview de Paul Reuter par Antoine Marès*, 07.08.1980, p.7.

25. P. REUTER, *Aux origines du Plan Schuman* ..., op.cit., p.68.

26. Lors des négociations autour des projets de la CED. en octobre 1951, Maurice Lagrange pousse la commission qu'il préside – et à laquelle participe Lucien Hubert – à conclure à la constitutionnalité du projet. André Gros affirme le contraire, revendiquant l'abandon de la politique intégrationniste et un retour à l'approche coopérative. Reuter reviendra sur cet épisode, expliquant avoir «été écarté parce que j'étais un homme plutôt dangereux: j'aurais pu aider à mener cette affaire dans une voie autre» (FJM, *Interview de Paul Reuter* ..., op.cit., p.9). Voir également G. BOSSUAT, *Les hauts fonctionnaires français et le processus d'unité en Europe occidentale d'Alger à Rome (1943-1958)*, in: *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 1(1995), p.101 et G. ELGEY, *Histoire de la IV<sup>e</sup> République. La République des contradictions, 1951-1954*, Fayard, Paris, 1968, p.261.

27. Ils seront désignés le 28 octobre 1950 pour défendre leur gouvernement devant la Cour internationale de justice dans une affaire qui oppose la France aux États-Unis à propos des droits des ressortissants américains au Maroc. La suite de leur carrière témoignera d'une complicité constante. Nicolas Valticos note: «Le juge André Gros – qui n'était pas un tendre – disait ainsi qu'il y avait deux plaideurs qui suscitaient toujours son intérêt parce qu'ils apportaient du nouveau par rapport aux conclusions écrites: Paul Reuter et Robert Ago» (N. VALTICOS, *Pratique et éthique d'un juge ad hoc à la Cour internationale de Justice*, in: N. ANDO, Ed. McWHINNEY, R. WOLFRUM, *Liber amicorum Shigeru Oda*, Kluwer Law International, La Haye, vol.1, p.113).

la constitution et le rôle de la Cour de justice internationale de la CECA».<sup>28</sup> Finalement, le choix de Monnet se portera sur Maurice Lagrange (1900). Fils d'un auditeur au Conseil d'État, Lagrange a été formé au lycée Charlemagne, à la Faculté de droit et aux Sciences politiques à Paris où il a suivi le cycle de conférences données par René Mayer pour préparer le concours d'entrée au Conseil d'État. Il y est entré en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 1924. Entre 1938 à 1942, il s'est occupé de la réforme de la fonction publique avant de devenir membre de la section des finances le 20 avril 1945.

Parallèlement au remaniement de l'équipe française, les délégations allemande et belge connaissent également des changements qui vont dans le même sens. Carl Friedrich Ophüls (1895), le directeur des Affaires européennes à l'Auswärtiges Amt, marque les négociations de son empreinte. Or Ophüls est davantage rompu au droit public et s'avérera par la suite un fervent défenseur d'une fédération européenne et de la constitutionnalité des traités.<sup>29</sup> Quant à Muûls, il cède provisoirement la place à François Vinck (1906). Socialiste et ancien résistant, ce dernier a fait des études commerciales et est devenu membre du Comité national des charbonnages en 1945 avant de diriger le Bureau d'allocation du charbon entre 1945 et 1947. Entre 1948 et 1952, il préside aux destinées de l'administration du Combustible et de l'Énergie au ministère des Affaires économiques. Ce haut fonctionnaire qui fera ensuite carrière dans les institutions européennes est rodé au mécanisme du droit administratif et se rallie immédiatement au projet de Lagrange.<sup>30</sup> Par ailleurs, l'équipe belge est renforcée depuis l'été 1950 par Yves Devadder (1908) qui est docteur en droit de l'Université de Louvain (1930) où il a côtoyé Jean-Charles Snoy. Lauréat de la Faculté de droit de Paris, il a été attaché au cabinet du Régent avant d'être nommé jurisconsulte-adjoint au ministère des Affaires étrangères au milieu de l'été 1950. Spécialiste du droit public,<sup>31</sup> Devadder prendra la succession de Muûls et jouera un rôle important lors des négociations de Val Duchesse.

À compter de la mi-octobre 1950, Maurice Lagrange émerge sans conteste comme le nouveau maître d'œuvre des négociations institutionnelles. Sur le plan doctrinal, il apparaît immédiatement soucieux de respecter deux principes. D'un côté, il s'attache à garantir l'intégrité des différents niveaux de pouvoir et à combattre toute concurrence de compétences entre diverses instances. De l'autre côté, il érige en maître-mot l'obligation faite à la fonction publique d'exercer

28. D. MAYER, *René Mayer, études, témoignages, documents*, PUF, Paris, 1983, p.163.

29. Maurice Lagrange présentera un rapport sur «La primauté du droit communautaire sur le droit national» dans le cadre d'un colloque sur le droit communautaire et le droit national organisée par le Collège de Bruges (8-10 avril 1965). Catalano, Pescatore et Ophüls marqueront leur accord sur l'essence de ce rapport. Voir *Compte rendu de la discussion* [sur le rapport de Lagrange], in: *Cahiers de Bruges*, 14(1965), pp.43-54. À noter qu'Yves Devadder et Michel Gaudet ont également assisté à ce colloque.

30. J. MERTENS DE WILMARS, op.cit., p.141. À noter que cet article a été rédigé en partie sur base d'informations récoltées auprès de Lagrange.

31. F. MUÛLS, *Quarante années au service de l'État 1919-1959*, [Bruxelles], [1993], p.204.

l'autorité dont elle est détentrice sans se dérober, principe auquel il a déjà montré son attachement en 1944:

«L'État délègue à ses fonctionnaires une part de son autorité et leur fait confiance pour l'exercer en son nom; mais pour cette raison même, il punit leurs défaillances avec une sévérité exemplaire». Ainsi s'exprime le Maréchal de France, chef de l'État, dans les Principes de la communauté. De fait, il faut choisir: la confiance, alliée à la fermeté, ou la défiance dans le laissez-aller. Puissions-nous comprendre la parole du chef!».<sup>32</sup>

Lagrange a participé en 1940 à l'élaboration du «statut des juifs» en tant que rapporteur pour la réforme de la fonction publique. Il a dès lors traité, de 1938 à 1942, le dossier dans son ensemble, «des lois d'exclusion au statut des fonctionnaires».<sup>33</sup> En 1943, il a continué à se pencher sur les questions juives. Il s'est notamment opposé à ce que le Conseil d'État soit reconnu compétent en matière de définition légale de la judéité et a reconnu aux juges civils le monopole de cette compétence.<sup>34</sup> Il a démontré, dans cette affaire d'avril 1943, une disposition fondamentale de sa perception de la nature du droit, à savoir la recherche téléologique de la volonté du législateur. À la même époque, dans l'affaire Bouguen, du nom d'un médecin souhaitant établir un cabinet dans une localité autre que celle de son domicile et rencontrant à cet égard l'opposition de l'Ordre des médecins, Lagrange a défendu la légitimité du Conseil d'État à contrôler le droit corporatif autonome sur base de l'intérêt général primant l'intérêt professionnel.<sup>35</sup> On voit alors déjà poindre dans son action les principes qui seront à la base de son raisonnement en tant qu'avocat général de la Cour de justice des Communautés européennes, à commencer par l'affirmation de la légitimité d'action qu'il reconnaîtra à la Cour dans l'affaire Costa vs Enel au nom du danger d'instabilité juridique découlant d'une remise en cause du droit communautaire par le droit interne d'un État.<sup>36</sup>

Le passage de témoin entre Lagrange – l'affidé au maréchal Pétain – et Reuter – le thuriféraire du «courage de l'homme du 18 juin 1940»<sup>37</sup> – ne se fait pas sans certains grincements. Lagrange parle de «rapports personnels [...] distendus».<sup>38</sup> Reuter pour sa part évoque, à propos de son successeur, «un homme excellent et très fin, mais sans aucune imagination».<sup>39</sup> Outre les divergences de vues sur la

32. M. LAGRANGE, *L'État nouveau et les fonctionnaires*, in: *Revue des Deux Mondes*, (1<sup>er</sup>-15 juillet 1944), p.281.

33. Cela ne lui sera d'ailleurs pas reproché à l'issue de la guerre, probablement parce que les prérogatives alors exercées ne seront pas reconnues comme des fonctions publiques extérieures de nature politique. Voir J. MARCOU, *Le Conseil d'État sous Vichy (1940-1944)*. Thèse présentée pour l'obtention du doctorat d'État en droit, Grenoble, 1984, vol.1., pp.177-178.

34. J. MARCOU, op.cit., pp.239-242.

35. Ibid., pp.343 et 371.

36. N. CONDORELLI-BRAUN, *Les juges et les avocats généraux français à la Cour de justice des Communautés européennes*, in: J. RIDEAU, *La France et les Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1975, p.458.

37. P. REUTER, *La naissance ...*, op.cit., p.14.

38. FJM, *Interview de Maurice Lagrange par Antoine Marès*, 23.09.1980, p.6.

nature de la construction juridique à mettre en œuvre, Reuter et Lagrange ne font pas partie des mêmes écoles. Le premier est internationaliste, le second appartient au Conseil d'État. Lagrange fait par ailleurs clairement partie de l'écurie de René Mayer<sup>40</sup> que Paul Reuter juge comme un intrigant au service de la haute finance belge.<sup>41</sup> En matière de doctrine, un fil conducteur les relie cependant. C'est sous prétexte de récupérer quelque document sur les investissements publics dans les territoires d'outre-mer que, le 12 avril 1950, Reuter pousse la porte du bureau de Rabier et, de fil en aiguille, est présenté une demi-heure plus tard à Jean Monnet. Hasard ou coïncidence, l'homme qui a servi d'intermédiaire entre Monnet et Lagrange est Frédéric Surleau (1884), un conseiller d'État originaire de Nouméa.<sup>42</sup> Même si Paul Reuter affirme qu'«en 1950 l'Union française était trop jeune et trop incertaine pour constituer un précédent»,<sup>43</sup> l'outre-mer a servi deux fois de détonateur pour provoquer une rencontre à la rue de Martignac. En outre, tant Reuter que Lagrange se sont intéressés après la guerre au régime législatif appliqué à l'Union française décrite par le natif de Meudon comme «ce qu'il était convenu d'appeler jusque-là «l'Empire»».<sup>44</sup> L'expérience acquise au Conseil d'État en matière d'application du droit dans des territoires jouissant de statuts différents mais intégrés sous une coupole commune aide sans aucun doute davantage Lagrange à comprendre ce que veut Monnet et ce qu'il pourrait lui apporter. Il y a une réelle proximité intellectuelle dans son chef entre l'Union française et ce qui pourrait devenir une Union européenne.

L'intervention de Lagrange sera courte mais intense. Le juriste débute sa collaboration avec Jean Monnet le 13 octobre 1950 et affirme avoir pratiquement achevé sa contribution à la rédaction du traité, à l'exception des articles 65 et 66 portant sur les problèmes de concentration de l'industrie, le 1<sup>er</sup> janvier 1951. Ayant entre-temps passé un mois en Allemagne,<sup>45</sup> il n'aura pas consacré plus de 45 jours à sa mission. Il est évident que Maurice Lagrange s'est inspiré de ses travaux précédents et de son expérience acquise au-delà des frontières de l'Hexagone. Il a d'ailleurs reconnu cette volonté d'assimiler les acquis de plusieurs traditions juridiques nationales:

39. FJM, *Interview de Paul Reuter* ..., op.cit., p.9.

40. René Mayer assure, à partir de 1921, la conférence à l'École libre des sciences politiques qui prépare au concours d'entrée à l'auditorat du Conseil d'État. Lagrange fait partie de ses premiers élèves (D. MAYER, op.cit., pp.17-18).

41. René Mayer est cousin, par sa mère, des Rothschild. Début juillet 1957, il prépare sa reconversion en rendant visite aux dirigeants de la Sofina (holding proche de la banque Lazard) à Bruxelles. Il se verra effectivement confier la présidence du Comité permanent de la Sofina (1958-1959) avant de renoncer à ce mandat et d'assurer, avec Jean-Charles Snoy, la vice-présidence du holding. Voir *Interview de Paul Reuter* ..., op.cit., p.14; D. MAYER, op.cit., p.228; J. BOUVIER, *Les Rothschild*, Complexe, Bruxelles, 1992, p.329.

42. N. CONDORELLI-BRAUN, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1972, p.96; *Interview de Maurice Lagrange* ..., op.cit., p.1.

43. P. REUTER, *La France et les conceptions* ..., p.352.

44. M. LAGRANGE, *Le nouveau régime législatif de la France d'outre-mer*, Paris, Sirey, 1948, p.1.

45. *Interview de Maurice Lagrange* ..., op.cit., p.8.

«Mon rôle était, la plupart du temps, tout en invoquant le droit administratif français et la jurisprudence du Conseil d'État notamment, d'essayer de rechercher les solutions admises dans les autres pays».<sup>46</sup>

La volonté de Lagrange de concevoir son projet dans un cadre qui dépasse celui des Six est indéniable. Parmi les principales influences auxquelles il est soumis, l'inspiration américaine sur les travaux européens est sans conteste la plus marquée<sup>47</sup> même si, comme le confirme Robert Bowie, qui a rencontré Lagrange pour la première fois en 1950, ce dernier est indéniablement «the man who drafted the treaty».<sup>48</sup> Une fois la ratification du traité de Paris acquise, Lagrange se montrera soucieux de promouvoir à l'étranger les innovations qui y sont incluses et dont il est en partie à l'origine. Il réserve sa première intervention publique sur ces mécanismes juridiques à une publication de droit administratif espagnol.<sup>49</sup> Ce choix est loin d'être fortuit et anodin. Il met en relief l'importance des réseaux transnationaux pratiqués par Lagrange – l'IISA en tête – en tant que réseau dédié à la promotion du droit administratif au niveau international.

## L'IISA, un vivier pour le droit communautaire?

La première «sortie» internationale de Maurice Lagrange date de mars 1933. Elle est réservée à un séminaire de droit public centré sur les aspects du contentieux administratif organisé par le professeur Georges Dor (1886) à l'Université de Liège. Celle-ci est alors une des institutions majeures dans le lanterneau juridique belge. Elle héberge de futures grandes pointures du droit administratif (Georges Dor) et du droit international (Fernand Dehousse). Maurice Lagrange y développe une communication sur *Le contrôle juridictionnel de l'administration en France*. Il participe à une discussion qui réunit des académiques formant véritablement l'épine dorsale d'un réseau voué à la promotion d'un Conseil d'État belge dont les initiatives se concrétiseront dans la mise en chantier par le gouvernement de Londres d'une réforme administrative qui verra le jour en 1948.<sup>50</sup>

La communication de Maurice Lagrange paraît dans un périodique satellite de l'Université de Liège<sup>51</sup> et fait l'objet d'une recension dans la *Revue internationale*

46. *Les Communautés européennes et le droit administratif français. Travaux des journées d'études organisées les 15 et 16 octobre 1971*, LGDJ, Paris, 1972, p.220.

47. Interview de Maurice Lagrange ..., op.cit., p.9.

48. FJM, *Interview de Robert Bowie par Leonard Tennyson*, 15.06.1981, p.5.

49. M. LAGRANGE, *Le caractère supranational des pouvoirs et leur articulation dans le cadre du plan Schuman*, in: *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*, Faculté de Droit de l'Université de Santiago, Santiago, [1951], pp.75-99.

50. J. STASSEN, *La section d'administration du Conseil d'Etat belge*, in: *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*, Faculté de Droit de l'Université de Santiago, Santiago, [1951], pp.183-200.

51. M. LAGRANGE, *Le contrôle juridictionnel de l'administration en France*, in: *Bulletin de l'Association des amis de l'Université de Liège*, (octobre 1933), pp.275-308.

*des sciences administratives*,<sup>52</sup> probablement à l'initiative de Jules Lespès (1900). Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles, Lespès est passé par les Universités de Yale et de Chicago. Il est membre du comité de cette revue monopolisée (jusqu'en 1947) par des collaborateurs belges et qui constitue l'organe de l'IISA.

L'IISA a succédé en 1930 à la Commission internationale permanente établie par le premier Congrès international des sciences administratives qui s'est tenu à Bruxelles en 1910.<sup>53</sup> Après la Deuxième Guerre mondiale, une fois remis en selle par le Congrès de Berne des 22-30 juillet 1947, cet institut jouera un rôle majeur dans la rencontre entre spécialistes européens du droit public. À cette occasion, la nomination de nouveaux membres est entérinée. Font ainsi leur entrée en scène de futurs acteurs des négociations européennes. La section belge se renforce de trois proches conseillers de Paul-Henri Spaak alors chef du gouvernement: Roger Ockrent (1914), chef de cabinet du Premier ministre, Yves Devadader (conseiller juridique aux services du Premier ministre) et André de Staercke (1913), secrétaire particulier du Prince Régent et moteur de la réforme ayant conduit à la création du Conseil d'État.<sup>54</sup> Elle accueille également Léon Moureau (1905) de l'Université de Liège, Paul De Visscher (1915) de l'Université de Louvain, et Jean-Charles Snoy, secrétaire général du ministère des Affaires économiques. Ces «nouveaux» côtoient désormais les «anciens», déjà actifs dans le mouvement avant la guerre. Au nombre de ces derniers figurent quelques personnages-clés de l'administration belge comme Fernand Cattoir, l'oncle et mentor professionnel de Fernand Muûls. Mais on y retrouve surtout Henri Matton (1872), premier président à la Cour des comptes, entouré des professeurs dont Maurice Lagrange a fait la connaissance en 1933: Jules Lespès, Georges Dor et Marcel Vauthier (1890). Très rapidement, ceux-ci marquent un intérêt pour les questions européennes. Lespès figure d'ailleurs sur la liste des 68 délégués belges dont la présence est prévue au Congrès de La Haye.

Le pôle français de l'IISA est constitué par l'Association française pour le développement des sciences administratives. Celle-ci est animée par deux membres du Conseil d'État, René Cassin et Henry Puget (1894). Ils sont entourés d'une équipe au sein de laquelle se retrouvent bon nombre de leurs collègues du Conseil d'État dont Roland Maspétrol (1905) et Maxime Letourneau (1906) ainsi que des personnalités du monde académique comme Henri Bourdeau de Fontenay (1900), le premier directeur de l'École nationale d'administration, ou Paul-Marie Gaudemet (1914), André Simonard (1917) et Marcel Waline (1900), tous les trois professeurs de droit. Ce n'est donc pas une surprise de constater la présence dans

52. *La communication aux fonctionnaires des dossiers qui les concernent dans la jurisprudence du Conseil d'État en France*, in: *RISA*, 1934, pp. 123-126.

53. D. MOSCHOPoulos, *L'Institut international des sciences administratives: étapes principales de son histoire*, in: *RISA*, 2(2005), p.203.

54. AGR [Archives générales du Royaume, Belgique], Procès-verbal du Conseil des ministres, 04.03.1943. Voir également M. DUMOULIN, Spaak, Racine, Bruxelles, 1999, p.298.

ce cénacle du futur directeur juridique de la CECA, Michel Gaudet (1915), en avril 1949<sup>55</sup> et de Maurice Lagrange début décembre 1949.<sup>56</sup>

Le renouvellement des sections néerlandaise et italienne se solde par l'arrivée de deux autres éminentes personnalités de la future Cour européenne de justice: le futur premier président de la Cour de justice des Communautés européennes, Andreas Matthias Donner (1918), alors professeur à l'Université libre d'Amsterdam et Riccardo Monaco (1909), membre du Consiglio di Stato, qui déclinera une première offre de rejoindre la Cour présidée par Donner en 1958 avant d'en accepter une seconde en octobre 1964.<sup>57</sup>

À partir de 1947, l'IISA étend son rayonnement international. Entre 1947 et 1950, il passe de 8 à 14 sections nationales, de 12 à 14 États membres et de 283 à 414 cotisants.<sup>58</sup> Il obtient le statut consultatif auprès du Comité économique et social des Nations unies.<sup>59</sup> Il est en outre chargé en septembre 1947 par l'UNESCO d'évaluer les besoins en matière d'échanges internationaux de fonctionnaires des administrations publiques.<sup>60</sup> En septembre 1949, le Haut Commissariat américain en Allemagne sollicite son aide pour épauler l'Institut allemand des Affaires publiques.<sup>61</sup> Ce point figure à l'ordre du jour de la *round table* qui se tient à Lisbonne entre le 3 et le 10 septembre 1949. Cette réunion intermédiaire entre deux congrès a été organisée à l'initiative de Marcello Caetano (1906), futur Premier ministre de Salazar. Elle rassemble une soixantaine de personnes, dont les membres du bureau de l'IISA.<sup>62</sup>

Peut-être présent dans le cadre de la réunion concomitante des représentants des tribunaux administratifs suprêmes,<sup>63</sup> Maurice Lagrange se trouve également dans la capitale portugaise en septembre 1949.<sup>64</sup> Il y rencontre la plupart des membres du sérial administratif belge. Parmi ceux-ci figure Jacques Stassen (1911), un ancien élève de Georges Dor et assistant de Léon Moureau. Ce dernier a fait le voyage vers le Portugal au moyen de sa Ford américaine. Lagrange et Stassen qui se sont croisés à Liège en 1933 font alors la connaissance de Laureano López Rodó (1920), un jeune professeur de l'Université Saint-Jacques-de-Compostelle. Ayant prévu de redescendre vers la Belgique de la même façon qu'il en était venu, Stassen n'a aucun mal à répondre favorablement à la sollicitation de López Rodó qui insiste pour qu'il s'arrête en chemin à Saint-Jacques. Cette excursion séduit également Maurice Lagrange et son épouse qui finissent par prendre place dans la voiture de

55. Séance du 7 avril 1949, in: RISA, 1949, p.291.

56. Association française pour le développement des sciences administratives (Section française de l'Institut), in: RISA, 1(1950), p.217.

57. Section nationale italienne, in: RISA, 2(1951), p.425. La liste complète des affiliations telle qu'elle a été avalisée par le Congrès de Berne est publiée en 1948. Cf. RISA, 1948, pp.100-115.

58. Assemblée générale. Séance du 1<sup>er</sup> août 1950, in: RISA, 2(1950), p.883.

59. Relations de l'Institut avec d'autres organisations internationales, in: RISA, 1948, p.128.

60. Ibid.

61. D. MOSCHOPoulos, op.cit., p.214.

62. Round table de Lisbonne, 3-10 septembre 1949, in: RISA, 1949, p.573.

63. Association française ..., op.cit., p.215.

64. Entretien avec Jacques Stassen, Liège, 04.05.2008.

Stassen. Après l'étape espagnole, leur périple commun se poursuivra jusqu'à Paris. Une amitié durable se crée ainsi. Le Belge rendra régulièrement visite à la résidence du juriste français à Saint-Jean-de-Luz. En août 1952, ils participeront ensemble à un voyage en Autriche. Répondant à son hospitalité, Stassen hébergera Lagrange chez lui, rue de Louvrex à Liège, lorsque ce dernier sera sollicité par l'Université de Liège ou le Rotary de Mons après sa nomination en tant qu'avocat général auprès de la Cour de justice de la CECA.

### Premiers commentaires de Maurice Lagrange sur la Cour de justice de la CECA

Les contacts établis à Lisbonne avec Laureano López Rodó auront des suites. À l'occasion du centenaire de la publication du traité de droit administratif de Manuel Colmeiro, l'Université de Saint-Jacques, dont la Faculté de droit est en plein développement,<sup>65</sup> organise du 9 au 12 octobre 1950 une Semaine internationale d'études de droit administratif.<sup>66</sup> Laureano López Rodó, qui est désigné pour coordonner l'événement, s'appuie largement sur ses relations nouvellement établies au sein de l'IISA pour sélectionner les orateurs. L'éloge de Colmeiro est confié à un membre émérite de la section espagnole de l'IISA, José Gascón y Marín, professeur de droit administratif depuis 1902.<sup>67</sup> Les quatre contributeurs étrangers (trois Français et un Belge) présents à cette Semaine sont tous également liés à l'Institut. On y retrouve un équilibre semblable à celui des réunions de l'IISA, à savoir la présence de deux académiques (Jacques Stassen et Marcel Waline) aux côtés de deux membres du Conseil d'État (Maxime Letourneau et Roland Maspétiol). Sur les huit contributeurs rassemblés pour l'occasion, la moitié était d'ailleurs déjà présente à Lisbonne (José Gascón y Marín, Jacques Stassen, Roland Maspétiol et Laureano López Rodó lui-même).<sup>68</sup> Maurice Lagrange a probablement été invité à participer à ces journées mais il a sans doute dû se désister à cause d'un agenda particulièrement chargé. Il doit alors en effet préparer une mission auprès des autorités américaines en Allemagne, mission qui sera elle-même postposée suite à la convocation que Jean Monnet lui adresse pour le 13 octobre 1950.<sup>69</sup> Le texte qu'il a préparé figurera cependant dans les actes de ce colloque.<sup>70</sup>

65. F. PUY, *Le XXe siècle. L'époque d'or de la faculté de droit*, in: *Cinq siècles d'histoire de l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle 1495-1995*, Universidade de Santiago de Compostela, Saint-Jacques-de-Compostelle, 1995, p.492.

66. *Las Jornadas de derecho administrativo dieron comienzo*, in: *La Noche*, 10.10.1950.

67. *Section nationale espagnole*, in: *RISA*, 2(1951), p.424.

68. *Entretien avec Jacques Stassen* ..., op.cit.; *Association française* ..., op.cit., p.215.

69. FJM, *Interview de Maurice Lagrange* ..., op.cit., pp.1-2.

70. Le style du texte publié indique qu'il a été conçu comme une conférence. Maurice Lagrange utilise le discours direct faisant notamment référence aux «exposés que vous avez entendus jusqu'ici» (M. LAGRANGE, *Le caractère* ..., op.cit., p.75).

Cette initiative de l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle est importante à plus d'un titre. Tout d'abord, elle illustre la réalité d'une tradition commune qui lie les partenaires de la CECA à l'égard du droit administratif. La France, l'Allemagne et l'Italie disposent, tout comme les pays du Benelux, d'un Conseil d'État. Ensuite elle témoigne du fait qu'à côté du droit international, le droit administratif constitue une nouvelle base commune sur laquelle se construit un édifice juridique européen. De plus, elle témoigne d'une pratique d'échange d'expérience en la matière qui s'est largement développée dans la foulée de la remise en route des activités de l'IISA après le Congrès de Berne de 1947. Enfin, la publication qui s'en suivra donnera pour la première fois l'occasion à Maurice Lagrange de présenter les acquis du traité de Paris à la rédaction duquel il vient de prendre une part décisive. Le traitement étendu accordé à la Cour de justice – qui tranche avec d'autres présentations de la CECA<sup>71</sup> – indique l'intérêt des collègues de Lagrange pour ce nouvel outil dont on entrevoit la puissance. Stassen confirme d'ailleurs que ce qui a été expressément demandé à Lagrange, c'est de traiter «de la nouveauté, de cette nouvelle Cour internationale».<sup>72</sup>

L'intervention de Lagrange fait suite à une première présentation du Plan Schuman publiée en été 1950 dans la *Revue française de science politique* par Paul Reuter où ce dernier s'est montré quelque peu amer par rapport à certains traits de cette «structure constitutionnelle du Traité qui consacre d'une certaine manière "un gouvernement des juges"»<sup>73</sup>:

«La Cour connaît des recours très variés qui comprennent à la fois des recours entre États et des recours à la disposition de simples particuliers; elle est d'ailleurs tout autant une instance interne commune aux six États qu'une instance internationale. En second lieu, on ne manquera pas d'être frappé par l'importance du rôle joué par la Cour. Les États de moyenne importance qui ont adhéré à la Communauté ont visiblement redouté d'être privés de garantie et ont cherché à les accumuler. De telle sorte qu'une Cour extrêmement pesante à laquelle on a ajouté des avocats généraux comme pour multiplier les emplois et les nominations, va finalement «avoir le dernier mot» sur le fonctionnement de toute la Communauté».<sup>74</sup>

Pour se défendre, Lagrange reprend la rhétorique de Monnet.<sup>75</sup> Estimant que le Conseil de l'Europe n'a «pas résolu le problème», il plaide en faveur de l'option

71. Albert Coppée, membre de la Haute Autorité, consacrera en tout et pour tout cinq lignes à la Cour de justice lorsqu'il décrira les organes de la CECA aux lecteurs du bulletin de la Banque nationale de Belgique (A. COPPÉE, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in: *Bulletin d'information et de documentation de la Banque nationale de Belgique*, 3(1954), p.156).

72. *Entretien avec Jacques Stassen ...*, op.cit.

73. P. REUTER, *La conception du pouvoir politique dans le plan Schuman*, in: *Revue française de science politique*, 3 (juillet-septembre 1951), p.275.

74. Ibid., p.274.

75. Lors d'un entretien avec Konrad Adenauer, le 23 mai 1950, Jean Monnet a justifié le plan Schuman par le fait que l'«OECE [et l'] organisation de Strasbourg n'avaient pas fait de progrès décisifs» (H. RIEBEN, M. NATHUSIUS, F. NICOD, Cl. CAMPERO-TIXIER, *Un changement d'espérance. La déclaration du 9 mai 1950: Jean Monnet – Robert Schuman*, FJM, Lausanne, 2000, p.242).

retenue par le plan Schuman fondé sur le principe qu'il fallait s'extraire du «cadre international habituel». Dès lors, explique-t-il,

«certains esprits dans mon pays ont pensé qu'il devait être possible [...] de recourir à une autre formule, toute neuve celle-là et vraiment révolutionnaire: créer une institution limitée quant à son objet, mais indépendante des États et dotée directement de pouvoirs délégués par ceux-ci: ce qu'on a appelé le pouvoir «supranational».<sup>76</sup>

Au moyen d'institutions supranationales mises en place dans le cadre de la CECA, l'objectif du plan Schuman devait être «de constituer ensemble l'amorce d'une véritable Fédération européenne». Il s'agit d'un calque exact de l'agenda de Monnet qui déclare le 10 août 1952 que «ce qui ne sera pas remis en question, c'est que ce sont des institutions supranationales et bien, disons le mot, fédérales».<sup>77</sup> Cette communion d'idées n'est pas étonnante. L'influence de Lagrange auprès de Monnet continue à se faire sentir. À la fin du mois d'août 1952, Lagrange le convainc de la nécessité d'avoir à ses côtés «un conseiller juridique familier avec le droit public français» et introduit auprès de lui Michel Gaudet.<sup>78</sup> Grâce à l'intervention de René Cassin, alors vice-président du Conseil d'État et proche de Monnet, Gaudet est détaché auprès de la Haute Autorité.

Lagrange décrit son travail comme la mise au point d'un système visant à «déterminer les limitations nécessaires à l'action de la Haute Autorité, en même temps que de lui conférer les pouvoirs nécessaires pour atteindre les buts qui lui sont assignés. Dès lors, la Haute Autorité n'apparaît plus par elle-même comme la personnification de l'idée supranationale, mais comme un des organes – une des institutions – de l'entité nouvelle, véritable personne morale de droit public: c'est cette entité, à laquelle a été donnée le nom de «Communauté européenne du Charbon et de l'Acier» qui est créée par les États membres et délégataire de la part de souveraineté que ces États lui abandonnent».<sup>79</sup>

Après avoir décrit les autres institutions qui forment avec la Haute Autorité l'entité CECA, Maurice Lagrange s'applique à décrire la Cour de justice. Pour lui, celle-ci est «essentiellement la juridiction administrative de la Communauté». Cependant, il lui reconnaît également «à certains égards, le caractère d'une Cour internationale»<sup>80</sup> et avertit que «l'Assemblée et la Cour pourront se voir confier d'autres tâches lorsque d'autres réalisations concrètes verront le jour».<sup>81</sup>

76. M. LAGRANGE, *Le caractère ...*, op.cit., p.76.

77. P. GERBET, *La genèse du plan Schuman. Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, in: *Revue française de science politique*, 3(1956), p.541, note 17.

78. M. GAUDET, *Un regard de Jean Monnet*, in: *Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne, 1989, p.235.

79. M. LAGRANGE, op.cit., pp.78-79.

80. Ibid., pp.88-89.

81. Ibid., p.98.

## De Paris à Rome: les premiers développements du droit communautaire

Au moment de la mise sur pied de la CECA, Jean Monnet doit faire face à de grandes difficultés de recrutement. Le père de Willem Riphagen décourage ce dernier d'accepter l'offre de Robert Schuman de le faire entrer au service de la CECA, arguant que «the future of that European institution was rather uncertain».<sup>82</sup> Paul Reuter fait pour sa part savoir à Robert Schuman qu'il ne souhaite pas faire partie de la Cour.<sup>83</sup> Walter Hallstein et René Mayer déclinent l'offre qui leur est faite d'en assumer la présidence. Félix Gaillard n'hésite pas à écrire à Mayer, pour le dissuader de se lancer dans cette aventure, que «les juges de la Cour de la Haute Autorité [lisez: de la CECA] ne feront pas plus progresser l'Europe que les juges de la Cour de La Haye n'ont fait progresser la SdN ou l'ONU».<sup>84</sup>

Par ailleurs, Monnet est confronté à de vives réticences d'organismes officiels quant au possible transfert de fonctionnaires nationaux. Il doit ainsi redoubler d'efforts pour convaincre les autorités françaises d'accepter, en décembre 1952, le détachement de Maurice Lagrange comme avocat général.<sup>85</sup> De même, la nomination tardive de Karl Roemer témoigne pour le moins d'hésitations.<sup>86</sup> Au final, la Cour compta un tiers d'anciens de la SdN: Massimo Pilotti (1879), Adrianus Van Kleffens (1899) et Jacques Rueff (1896).<sup>87</sup> Elle réunira également un savant mélange entre spécialistes des affaires économiques (Adrianus Van Kleffens, Petrus Serrarens (1888), Louis Delvaux (1895),<sup>88</sup> Karl Roemer (1899), Jacques Rueff), magistrats (Otto Riese (1894), Massimo Pilotti) et experts en droit administratif (Charles Léon Hammes (1898), Maurice Lagrange).

Il faudra attendre de longs mois avant qu'une affaire ne soit portée devant la Cour. Durant cet intermède, Lagrange se ménage, à partir de sa position de la Cour, un droit de regard sur le projet européen. Il compte sur Michel Gaudet pour être «renseigné sur ce qui se passait à la Haute Autorité»<sup>89</sup> et est délégué en tant qu'observateur de la Cour aux travaux du comité juridique de l'Assemblée du Conseil de l'Europe dirigé par Fernand Dehouze.<sup>90</sup> Parallèlement, Lagrange

82. P.E.L. JANSSEN, *Willem Riphagen 1919-1994*, T.M.C. Asser Instituut, La Haye, 1998, p.5.

83. FJM, *Interview de Paul Reuter ...*, op.cit., p.11.

84. D. MAYER, op.cit., p.173.

85. N. CONDORELLI-BRAUN, op.cit., p.96.

86. Ibid.

87. Sur la composition de la Cour de justice de la CECA, voir également A. COHEN, *Constitutionalism without constitution: transnational elites between political mobilization and legal expertise in the making of a constitution for Europe (1940s-1960s)*, in: *Law & Social Inquiry*, 1(2007), p.129.

88. Louis Delvaux est un proche d'Albert-Edouard Janssen et un ami de Robert Schuman «qu'il rencontrait fréquemment en Lorraine». Il connaît également Jean Monnet. Voir N. CONDORELLI-BRAUN, op.cit., p.79.

89. FJM, *Interview de Maurice Lagrange ...*, op.cit., p.13.

90. Ibid., p.15.

poursuit son engagement au service d'une véritable constitution européenne. Son article sur la Cour de justice de la CECA publié dans le numéro d'avril-juin 1954 de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* est largement diffusé. Willem Riphagen notamment en prend connaissance.<sup>91</sup>

Lorsque survient en 1954 la première affaire portée devant la Cour, l'avocat général Lagrange se trouve opposé à l'agent du gouvernement français Reuter. Il est difficile de ne pas voir dans cette initiative hexagonale un geste délibéré pour relancer l'Europe alors que le projet politique a du plomb dans l'aile. Le commentaire de la revue où milite Reuter est d'ailleurs éloquent à cet égard.<sup>92</sup>

Les premiers pas du droit européen ne témoignent pas d'une hégémonie acquise par le droit administratif sur le droit international. On constate plutôt une fertilisation croisée entre les deux branches juridiques. La revendication de «supranationalité» est avalisée par Robert Schuman et Paul Reuter<sup>93</sup> alors que l'idée d'une voie tracée vers le fédéralisme se fait jour au sein de la Cour elle-même. Louis Delvaux la décrit ainsi comme un «embryon d'une Cour fédérale».<sup>94</sup> Pour étayer le caractère supranational qu'il attribue à l'institution, Delvaux renvoie au livre *Théories et réalités en droit international*, publié en 1953<sup>95</sup> par Charles De Visscher (1884). Celui-ci, tout comme son fils Paul s'est définitivement inscrit dans une pratique du droit international qui fait référence à des valeurs. En cela, les De Visscher se démarquent de l'héritage de Hans Kelsen. Paul De Visscher expliquera cette position en estimant que «le droit international, dépouillé des valeurs éthiques et de ses finalités humaines, se ramène à un ordre purement formel condamné à l'immobilisme».<sup>96</sup> Cette philosophie se retrouve à Luxembourg, où la notion d'«équité» devient centrale:

«Les «latins» forment généralement bloc contre les «germains», les praticiens contre les théoriciens. Les uns se réfèrent plutôt au Code Napoléon, les autres à leur

91. W. RIPHAGEN, *The Case Law of the European Coal and Steel Community Court of Justice*, in: *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, 4(1955), p.408.

92. La revue écrit ainsi: «Quelque opinion que l'on ait sur les formes de l'organisation européenne, un fait est désormais évident: des institutions européennes existent – déjà beaucoup plus nombreuses et actives que l'opinion ne le croit généralement – et qui commencent à marquer de leur empreinte notre vie économique et sociale» (*La publicité des barèmes et des écarts de prix dans le marché commun du charbon et de l'acier*, in: *Droit social*, 1(1955), p.1).

93. R. SCHUMAN, *Preface*, in: P. REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, op.cit., p.7.

94. L. DELVAUX, *La Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Exposé sommaire des principes*, LGDJ, Paris, 1956, p.11, note 1.

95. Ch. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Pedone, Paris, 1953. Dans la deuxième édition de ce livre (1955), De Visscher indique en référence l'ouvrage sur la CECA publié par Paul Reuter en 1953.

96. P. DE VISSCHER, *Observations sur la contribution de Hans Kelsen au droit international positif*, in: *Revue internationale de philosophie*, 138(1981), p.538.

système juridique propre. [...] Ils partagent un même sentiment d'équité qui provient d'une base de référence identique pour tous: le droit romain». <sup>97</sup>

Cette «équité» marque une aventure de la Cour dans le domaine moral qui est le propre du droit naturel. Ce n'est pas étonnant. Le grand architecte, Lagrange, a lui-même marqué en juillet 1944 son adhésion aux *Principes de la communauté* édictés par le maréchal Pétain en 1941.<sup>98</sup> Le premier d'entre eux affirme que «l'homme tient de la nature ses droit fondamentaux mais ils ne lui sont garantis que par les communautés qui l'entourent».<sup>99</sup> Dans sa pratique au Conseil d'État, Maurice Lagrange a par ailleurs particulièrement condamné le «dénie de justice»: le juge ne peut arguer du silence du droit pour refuser de prononcer une sentence; il se voit dès lors investi d'un pouvoir d'interprétation sans commune mesure avec ce que le droit anglo-saxon reconnaît au niveau international. Ce terrain est également celui sur lequel se positionne l'École de Louvain. En 1935, Charles De Visscher a mis l'accent, lors de son cours à l'Académie de droit international à La Haye, sur le fait que «le déni de justice est la forme la plus classique et à certains égards la plus caractéristique de l'acte illicite international».<sup>100</sup> Ce n'est peut-être pas un hasard si Reuter a été auditeur de l'Académie, tout comme Stassen, l'année où De Visscher y a prononcé ces mots. Quant aux Allemands, leur droit vient précisément d'être modifié en mai 1949 pour aborder dans cette direction. À la notion de *Rechtsverweigerung*, l'article 20 de la Loi fondamentale substitue celle, beaucoup plus forte, de *Rechtsstaatlichkeit*.<sup>101</sup>

La révolution juridique ne s'achève pas avec la mise en place de la Cour de justice de la CECA. La dynamique évolutive de cette nouvelle branche du droit ne fait là que ses premiers pas. Le futur visage de l'ordre juridique européen se précisera au sein du groupe juridique lors des négociations du traité de Rome. Sous la présidence de Roberto Ducci (1914), seul non-juriste du groupe, s'y feront face des experts en droit communautaire de la Haute Autorité (Hubert Ehring<sup>102</sup> (1912),

97. N. CONDORELLI-BRAUN, op.cit., p.146. On trouve dans les années 1930 des références aux enjeux idéologiques qui caractérisent l'opposition entre droit germanique et droit romain, ce dernier ayant été pratiquement banni par le régime national-socialiste. Le droit romain a cependant continué à être enseigné dans quelques noyaux de résistance intellectuelle. Cela a été le cas de Paul Koschaker (Université de Tübingen) dont Pierre Pescatore a été l'assistant au début des années 1940. Koschaker mettra en relief «l'importance culturelle du droit romain dans l'histoire des idées européennes», notamment dans son livre *Europa und Das Römische Recht* paru à Munich en 1947. Voir M. STOLLEIS, *Histoire du droit public en Allemagne*, PUF, Paris, 1998, p.82.

98. M. LAGRANGE, *L'État nouveau ...*, op.cit., p. 281.

99. AN [Archives nationales, France], 72 AJ/1079, *Affiches et cartes du Comité d'histoire de la deuxième guerre mondiale*.

100. Ch. DE VISSCHER, *Le déni de justice en droit international*, in: *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t.52, 1935, p.369.

101. P. PESCATORE, *La carence du législateur communautaire et le devoir du juge*, in: G. LÜKE, *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*, Köln-Berlin, 1983, p.576, note 35.

102. Hubert Ehring est un proche de la famille d'Adenauer qui a rejoint en 1954 le service juridique du Conseil des ministres après être passé successivement par les ministères de la Justice et de l'Économie.

Michel Gaudet<sup>103</sup>) et des représentants nationaux qui, tout en étant encore majoritairement des internationalistes, sont davantage ouverts au droit administratif (Nicola Catalano (1910), Yves Devadder). L'équipe allemande est dirigée par Ernst Wohlfarth qui occupe le poste qu'Ehring a quitté quelques années plus tôt. Ce dernier possède un ascendant moral certain sur lui et ce d'autant plus que Wohlfarth peut raisonnablement espérer suivre les traces de son prédécesseur en cas de succès.<sup>104</sup> La France désigne officiellement Georges Vedel comme titulaire au sein du groupe juridique, mais celui-ci est le plus souvent remplacé par Jean-Jacques de Bresson (1920). Ce dernier est un ancien membre du cabinet d'André François-Poncet (1887) du temps de son mandat de haut commissaire français en Allemagne. Réputé être un gaulliste convaincu et suscitant à ce titre certaines réticences auprès de Michel Gaudet, Jean-Jacques de Bresson ne contribuera pourtant en aucune façon à dégager l'écran de fumée jeté sur la Cour de justice au moment où le traité de Rome est examiné à Paris et ce alors même que le Quai d'Orsay a exprimé en janvier 1957 de vives inquiétudes au sujet des prérogatives trop importantes qui pourraient être accordées à la Cour.<sup>105</sup>

Au final, l'opposition la plus solide viendra du côté néerlandais représenté par l'expérimenté Willem Riphagen qui devient rapidement l'un des hommes forts du groupe<sup>106</sup> avec l'envoyé luxembourgeois, Pierre Pescatore (1919). Ce dernier personifie l'amalgame réussi à l'origine de la puissance juridique des traités de Rome. Internationaliste, il a été converti au supranationalisme. Son goût pour la théorie générale du droit, qui fait l'objet d'un de ses cours de propédeutique, est connu. En outre, il jouit de la formation la plus complète. Il a mené à terme deux thèses de doctorat, l'une à Tübingen et l'autre à Louvain. Il connaît particulièrement bien le droit anglo-saxon pour avoir été en contact avec nombre de ses théoriciens les plus éminents via ses activités aux Nations unies. Enfin, il maîtrise le droit communautaire, ayant comparu dans plusieurs affaires portées devant la Cour de justice de la CECA où il a notamment croisé le fer avec Nicola Catalano. Connu comme le «professeur», en référence aux charges auxquelles il a été nommé en 1952 à la chaire de droit luxembourgeois à l'université de Liège,<sup>107</sup>

103. Michel Gaudet rejoint le groupe juridique après le congé de la Noël 1956. Il sera appelé à y jouer un rôle similaire à celui de Lagrange. Voir P. PESCATORE, *Les travaux du «groupe juridique» dans la négociation des traités de Rome*, in: *Studia Diplomatica*, 1-4(1981), p.163; AHCE, INT 603, *Interview de Michel Gaudet ...*, op.cit.; FJM, *Interview de Pierre Pescatore par Roberto Ducci et Maria Grazia Melchionni*, 21.05.1984, p.5.

104. Ce sera effectivement le cas puisque Wohlfarth prendra la direction du service juridique du Conseil des ministres alors qu'Ehring rejoindra en 1958 le nouveau service juridique de la Commission de la CEE.

105. J.-M. PALAYRET, *Les décideurs français et allemands face aux questions institutionnelles dans la négociation des traités de Rome 1955-1957*, in: M.-Th. BITSCH, *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes*, Bruxelles, 2001, pp.141 et 149-150. Voir également l'intervention de Jean-Jacques de Bresson in: *De Gaulle en son siècle. Actes des Journées internationales tenues à l'Unesco*, Paris, 19-24 novembre 1990, t.V., *L'Europe*, La Documentation française – Plon, Paris, 1992, p.117.

106. *Entretien avec Hubert Ehring*, 21.02.2008.

107. À l'occasion de la création de l'Institut d'études juridiques européennes au début des années 1960 par Fernand Dehouze, il ajoutera également à ses activités académiques les cours de droit européen.

et surnommé le «Hans Kelsen» du groupe,<sup>108</sup> Pescatore sera prédisposé à tenir souvent la plume. Le capital est créé, il ne reste plus qu'à consolider la Cour pour en tirer les intérêts.

La composition de la Cour telle qu'elle se présente en 1958 confirme la primauté accordée au droit administratif. L'évincement de Pilotti, Van Kleffens et Serrarens indique que l'expertise économique et l'expérience genevoise ne sont plus valorisées. À la présidence, on nomme un tout jeune président néerlandais, Andreas Matthias Donner. Il a dix-huit ans de moins que Lagrange, jusqu'alors le cadet de la Cour. Son implication dans l'Association néerlandaise pour le droit administratif et l'IISA indique clairement dans quelle direction méthodologique on entend que la Cour développe son action. Le président Donner indiquera lui-même que l'héritage juridique des candidats-juges ne sera pas sans incidence sur le travail de la Cour. Il fera en effet remarquer que les membres des services juridiques auront tendance à défendre une évolution fédérale du droit alors que les jurisconsultes se montreront davantage partisans de la justice internationale.<sup>109</sup>

## Conclusion

Les jurisconsultes peuvent légitimement revendiquer la paternité de l'essence du premier texte de l'édifice juridique européen définie dès le début du mois d'août 1950. Le mérite de Maurice Lagrange, qui a introduit dans cet édifice le droit administratif, se situe peut-être moins au niveau de la doctrine que des mécanismes et surtout de la dynamique de ce droit. Au travers de ses contacts, Lagrange a pris soin d'assurer l'après-vente du traité. Il a dans ce cadre pu notamment compter sur les réseaux transnationaux de l'IISA. Ceux-ci témoignent d'une pratique d'échanges très active dès 1947 impliquant bon nombre de futurs acteurs de l'Europe juridique, dont des jurisconsultes (Yves Devadder), de futurs juges (Andreas Matthias Donner, Riccardo Monaco), un avocat général (Maurice Lagrange) et l'omnipotent directeur des services juridiques de la CECA (Michel Gaudet). Il est également significatif que ce soit dans la périphérie de cet Institut que sera organisé en octobre 1950 le colloque de Saint-Jacques-de-Compostelle qui donnera l'occasion à Lagrange de commenter pour la première fois le résultat de ses travaux au sein de la Conférence du Plan Schuman.

Lagrange sera rejoint dans ses efforts par des jurisconsultes comme Reuter ou Riphagen qui, par leurs critiques constructives, démontreront l'ouverture d'esprit de toute une frange d'internationalistes à l'égard du développement d'un corpus juridique propre aux institutions européennes. Il est à cet égard symptomatique que le principal reproche que Reuter adresse à Lagrange soit non pas une approche

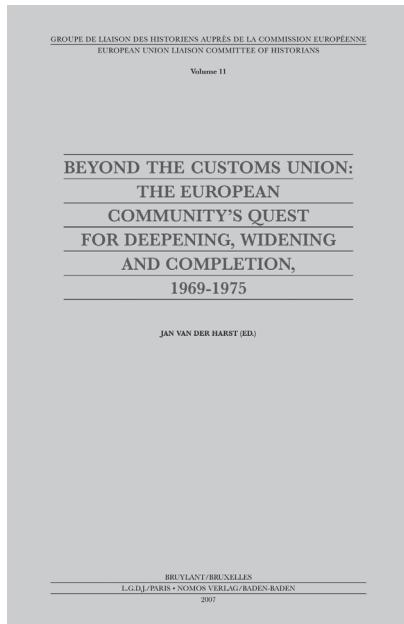
108. L'expression est de Roberto Ducci (FJM, *Interview de Pierre Pescatore*, 21.05.1984).

109. A.M. DONNER, *The Role of the Lawyer in the European Communities*, Northwestern University Press, Evanston, 1966, p.61.

doctrinale fondamentalement différente, mais tout simplement un manque d'imagination.

Dès lors, et même si la prééminence du droit administratif semble s'imposer lorsque Donner accède à la présidence de la Cour en 1958, il convient de mettre en exergue, au niveau du développement de la pratique du droit européen, la cohabitation constante de spécialistes du droit administratif d'une part et d'internationalistes d'autre part. C'est d'ailleurs l'existence de passerelles entre ces deux mondes qui explique qu'une personnalité comme Pierre Pescatore, pourtant profondément marquée par le droit international au cours de la première moitié des années 1950, ait pu être convertie à la défense d'une approche communautaire du droit au point de figurer parmi les principaux acteurs de la rédaction des traités de Rome en 1957. C'est cette synergie qui annonce et rend possible l'émergence des arrêts fondamentaux que rendra la Cour dans les années 1960 et 1970.

# Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der EG



## Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975

Herausgegeben von Jan van der Harst  
2008, Band 11, 418 S., brosch., 45,- €,  
ISBN 978-3-8329-3105-6

Das Werk behandelt die historische Entwicklung der europäischen Kooperation und Integration vom Gipfel von Den Haag 1969 bis zur Entstehung des Europäischen Rates als auch die Amtseinführung von Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt.

Neben der Analyse der Erwartungen, die durch den „Geist von Den Haag“ entstanden sind, untersucht der Band diesen spannenden Zeitraum europäischer Geschichte, der mit dem Beginn der Ölkrise von 1973 von fundamentalen Veränderungen im internationalen Umfeld geprägt war.

Der Herausgeber ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls an der Universität Groningen (NL) und Mitglied der European Union Liaison Committee of Historians.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**