

## Trajectoires professionnelles et personnelles des premiers membres de la Cour de Justice avant leur arrivée à la juridiction européenne

La première partie de cet ouvrage sera consacrée à la question de savoir qui les gouvernements des six Etats fondateurs choisissent de nommer à la Cour de Justice de la CEE puis à la Cour de Justice des Communautés européennes. Il s'agira de présenter les aspects les plus importants des trajectoires professionnelles et personnelles des différentes « générations » de juges et d'avocats généraux de la Cour pendant les vingt premières années de son existence. Comprendre qui les Etats membres décident d'envoyer à Luxembourg est impossible sans que soient prises en compte les circonstances dans lesquelles l'institution voit le jour. Nous commencerons donc ci-après par un bref passage en revue du contexte dans lequel elle naît. Nous présenterons ensuite les trajectoires parfois surprenantes des premiers juges et avocats généraux.

Une seconde section de cette première partie sera consacrée à ceux qui font fonctionner la Cour entre 1958, l'année de sa « transformation » en juridiction unique des trois Communautés, et les années 1963–1964, quand l'institution rend ses deux arrêts dits « révolutionnaires ». Enfin, une troisième section s'intéressera à ceux qui y siègent entre 1964 et 1972. Si nous distinguons ainsi trois « générations » de membres de la Cour, il est important de préciser qu'à aucun moment de son histoire, l'institution ne connaît un renouvellement complet. La seconde génération comprend par conséquent des hommes ayant fait partie de la première, et la troisième des personnalités ayant siégé au sein de la deuxième. Deux hommes travaillent même à la Cour de Justice pendant toute la période étudiée ici. C'est le cas de l'avocat général allemand, qui reste à Luxembourg jusqu'en 1973, et du greffier, qui est reconduit dans ses fonctions jusqu'en 1982. Le découpage en périodes et en « générations » est donc quelque peu artificiel.<sup>1</sup> Il est ici principalement utilisé pour mettre en lumière l'évolution

1 Nous pourrions notamment parler de « seconde génération » à partir de 1967, lorsque les derniers « anciens » de la CEE quittent la Cour de Justice. On occulterait alors toutefois des changements importants intervenus dans la composition de la Cour à la fin des années 1950 et au début des années 1960. Aucun découpage n'est réellement satisfaisant.

de la composition de la Cour au fil des années. Ensuite, il constitue un point de départ important pour un exercice auquel nous nous livrerons dans la troisième partie de l'ouvrage, celui d'analyser si un lien peut être établi entre la composition de l'institution et ses arrêts.

## 1. Les pionniers de la Cour de Justice de la CEEA

### 1.1 La naissance de la première Cour européenne de Justice

Lorsque Robert Schuman prononce, le 9 mai 1950, sa célèbre invitation à laquelle répondent positivement cinq Etats, il n'est point question de la création d'une Cour de Justice, ni même d'ailleurs d'un Conseil des Ministres ou d'une Assemblée parlementaire. Il est seulement question d'une « Haute Autorité commune [...], composée de personnalités indépendantes » et dont les « décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents ». <sup>2</sup> Si la déclaration mentionne toutefois des voies de recours contre ces décisions, Jean Monnet n'imagine alors pas que la Haute Autorité, pierre angulaire du projet qu'il a échafaudé avec quelques experts dans les locaux du Commissariat général au Plan rue de Martignac à Paris, va finalement avoir une sœur supranationale, constituée elle aussi de personnalités agissant en toute indépendance. <sup>3</sup>

Non prévue initialement, la création d'une juridiction permanente apparaît au cours des négociations du traité de Paris comme une nécessité pour la réussite du projet. <sup>4</sup> Comme le montre l'historienne Anne Boerger, la Cour de Justice de

2 Déclaration de Robert Schuman (Paris, 9 mai 1950), consultable sur le site internet du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_de\\_robert\\_schuman\\_paris\\_9\\_mai\\_1950-fr-9cc6ac38-32f5-4c0a-a337-9a8ae4d5740f.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_robert_schuman_paris_9_mai_1950-fr-9cc6ac38-32f5-4c0a-a337-9a8ae4d5740f.html) (dernière consultation en septembre 2017).

3 Ce bref aperçu des circonstances de la naissance de la Cour de Justice s'appuie principalement sur les travaux de l'historienne BOERGER-DE SMEDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CEEA », *op. cit.* Voir sur les négociations du traité de Paris dans leur ensemble SCHWABE Klaus (dir.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950–51. Beiträge des Kolloquiums in Aachen*, Baden-Baden, Nomos, 1988.

4 Jean Monnet et ses collaborateurs prévoient les voies de recours suivantes contre les décisions de la Haute Autorité : l'institution elle-même doit recevoir les recours en première instance (c'est-à-dire elle doit procéder à un réexamen de sa décision). Ensuite, une « Cour d'arbitrage *ad hoc* » (c'est-à-dire convoquée uniquement en cas de besoin), composée de 5 membres, doit recevoir les recours des Etats et des entreprises en seconde instance, et cela seulement dans des cas bien précis. Voir BOERGER-DE SMEDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CEEA », *op. cit.*, pp. 10–13.

la CECA naît de deux revendications différentes. La première est liée à l'appréhension de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas à l'égard des pouvoirs de la Haute Autorité. Au cours d'une réunion de concertation entre les trois, deux semaines seulement après la remise du premier document de travail par Jean Monnet, le chef de la délégation néerlandaise Dirk Spierenburg épingle les pouvoirs trop importants prévus par le projet français en ce qui concerne la Haute Autorité et déclare qu'il est inacceptable pour son gouvernement de se soumettre à la « dictature » d'un tel organe supranational.<sup>5</sup> Les positions de la Belgique et du Luxembourg sont similaires. Les représentants de la première déclarent lors d'une des réunions entre les six qu'elle ne donnerait pas de « délégation en blanc » à cette Haute Autorité.<sup>6</sup> Le délégué luxembourgeois souligne quant à lui qu'il est pour son gouvernement hors de question de « s'avancer dans la nuit ».<sup>7</sup> L'abandon d'une part de souveraineté nationale au profit d'une institution supranationale fait peur. La Haute Autorité doit être entourée d'autres institutions et des garanties de recours contre ses décisions doivent être mises en place. Aux yeux des délégations des pays du Benelux, sa toute-puissance doit être endiguée par l'institution d'une cour de justice. L'idée d'équiper la CECA d'un organe juridictionnel permanent est soutenue, mais pour des raisons différentes, par la délégation allemande et en particulier son chef Walter Hallstein. Celui-ci imagine en effet la juridiction à créer de type fédéral, accessible tant aux Etats qu'aux entreprises et capable d'imposer une jurisprudence uniforme dans les six pays – capable de développer un droit européen commun.<sup>8</sup>

En novembre 1950, six mois après le début des négociations du traité de Paris, la décision d'instaurer une cour de justice assurant le « respect du droit dans l'interprétation et l'application » du traité est prise (article 31 de la version finale du traité). Elle doit être composée de sept juges nommés « d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats membres » (article 32). Sa principale fonction consiste à recevoir, de la part du Conseil des Ministres, des Etats membres de la Communauté ou encore d'entreprises et d'associations, des recours en annulation pour incompétence ou violation du traité contre les décisions ou recommandations de la Haute Autorité (article

5 Archives nationales de Luxembourg (ci-après AN/L), AE 11347, Compte-rendu de l'entrevue du 3 juillet 1950 à 15 heures entre les délégations néerlandaise, belge et luxembourgeoise. Dirk Spierenburg fait en 1952 partie des premiers membres de la Haute Autorité.

6 AN/L, AE 11347, Compte-rendu de la réunion du 3 juillet 1950 à 16 heures.

7 *Ibid.*

8 BOERGER-DE SMEDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CECA », *op. cit.*, p. 25 et p. 28.

33).<sup>9</sup> Elle peut également recevoir des recours en indemnité dans le cas où la Haute Autorité s'abstiendrait de prendre dans un délai raisonnable des mesures permettant d'assurer la réparation du préjudice résultant d'une de ses décisions ayant été annulées (article 34). Elle est compétente pour recevoir des recours en carence lorsque la Haute Autorité, tenue par le traité de prendre une décision, s'abstiendrait de le faire (article 35). Elle peut recevoir des recours contre des sanctions pécuniaires imposées par la Haute Autorité (article 36) et annuler, sur requête d'un des Etats membres ou de la Haute Autorité, les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil (article 38). Elle peut accorder des réparations pécuniaires à la charge de la Communauté en cas de préjudice causé dans l'exécution du traité (article 40) et elle est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil (article 41). Puis, elle peut statuer sur des différends entre les Etats membres ayant un lien avec l'objet du traité (article 89). Enfin, point important, ses arrêts ont force exécutoire sur le territoire des Etats membres (article 44).

Bien plus puissante que la Cour internationale de Justice, qui juge uniquement des différends que des Etats acceptent volontairement de lui soumettre et à laquelle les particuliers n'ont pas accès, la Cour de Justice de la CECA est *sui generis*. Sa principale fonction étant de statuer sur la légalité des décisions de la Haute Autorité, elle ressemble davantage aux juridictions internes des Etats fondateurs, notamment aux cours administratives, qu'aux cours internationales traditionnelles.<sup>10</sup> Cette ressemblance est d'autant plus frappante que le protocole sur le statut de la Cour de Justice, signé comme le traité le 18 avril 1951, prévoit la présence de deux avocats généraux. Il s'agit là d'une fonction directement inspirée des commissaires du gouvernement près du Conseil d'Etat français, la plus haute juridiction de l'ordre administratif.<sup>11</sup>

9 « Toutefois, l'examen de la Cour ne peut porter sur l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues lesdites décisions ou recommandations, sauf s'il est fait grief à la Haute Autorité d'avoir commis un détournement de pouvoir ou d'avoir méconnu d'une manière patente les dispositions du traité ou toute règle de droit relative à son application » (article 33 du traité de Paris).

10 PENNERA Christian, « The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration », *Journal of European Integration History*, vol. 1, n° 1, 1995, p. 115 et DEHOUSSE Renaud, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, *op. cit.*, pp. 21–22.

11 Pour une comparaison des deux fonctions voir BARAV Ami, « Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de Justice des Communautés européennes », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26, n° 4, 1974, pp. 809–826. Depuis 2009, le commissaire du gouvernement s'appelle « rapporteur public ».

## 1.2 Quels juges et avocats généraux pour une Cour unique en son genre ?

Au début de l'année 1952, lorsque la mise en route des institutions approche, les gouvernements des six Etats lancent la recherche de candidats pour composer cette première cour européenne. Quelles compétences doivent-ils avoir ? Le traité de Paris est plutôt vague sur ce point. Il requiert seulement qu'ils soient choisis « parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence ».<sup>12</sup> Des compétences dans quel domaine ? Dans l'exercice de la fonction de magistrat ? Doivent-ils disposer de compétences en droit international ? Être spécialistes de droit comparé ? Être compétents en économie, la CECA étant avant tout une communauté économique ? La composition de la première Cour de Justice laisse croire que les six Etats fondateurs n'ont en 1952 pas d'avis tranché sur la question. Les juges de la juridiction installée à Luxembourg se caractérisent par des profils très hétérogènes et représentent, en tant que groupe, l'ensemble des compétences évoquées ci-dessus.

La composition de la Cour de Justice de la CECA s'effectue en même temps que celle de la Haute Autorité, le jour de l'entrée en vigueur du traité de Paris. Lors de la réunion des six Ministres des Affaires étrangères des 23 et 24 juillet 1952, les gouvernements nomment d'un « commun accord » les cinq personnalités suivantes : Massimo Pilotti (Italien et président de la Cour), Louis Delvaux (Belge, juge), René Mayer (Français, juge), Adrianus Van Kleffens (Néerlandais, juge), Petrus Serrarens (Néerlandais, juge) et Maurice Lagrange (Français, avocat général).<sup>13</sup> Aucun nom allemand n'est cité lors de cette première cérémonie de nominations. La République fédérale d'Allemagne est la seule à ne pas avancer de candidats pour la Cour de Justice en juillet 1952. Elle propose par la suite la candidature d'Otto Riese pour le poste de juge et celle de Karl Roemer pour celui de l'avocat général. Tous les deux sont, comme leurs homologues, nommés d'un commun accord par les gouvernements. Le Français René Mayer renonce quant à lui à son poste de juge une semaine seulement après sa nomination.<sup>14</sup> Il est remplacé par un autre Français, Jacques Rueff.

Chaque Etat bénéficie donc d'un juge à la Cour, à l'exception des Pays-Bas, qui comptent deux nationaux. Nous reviendrons sur cette situation particulière. La France et l'Allemagne disposent quant à elles chacune d'un poste d'avocat général. Dès le départ, il est donc clair que le collège de juges doit comprendre au moins un ressortissant de chaque Etat. Cette répartition, encore en vigueur à

12 Article 32 du traité de Paris.

13 Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne (ci-après FJM), AMG 35/3, Procès-verbal de la conférence des ministres, 25 juillet 1952.

14 Nous reviendrons dans la seconde partie de ce travail sur les raisons des nominations – et celles des refus de nomination – à la Cour de Justice.

l'actuelle Cour de Justice de l'Union européenne, est au-delà de sa symbolique politique importante pour assurer la représentation de chaque système juridique national au sein de l'institution.

Il est important de préciser que sur le papier, les membres de la Cour n'ont en quelque sorte pas de nationalité. Ils ne représentent aucunement les intérêts de l'Etat dont ils sont ressortissants et travaillent en toute indépendance, en tant que collège. Il ne faudrait donc en principe jamais parler de « juge français », « juge néerlandais » etc. On est juge ou avocat général à la Cour, point. Comme nous le verrons plus loin, le fonctionnement du système de sélection des membres de l'institution mis en place par les Etats, de même que la mesure dans laquelle chaque pays dispose de « son » poste de juge ou d'avocat général, rend cependant difficile de ne pas transgresser cette règle.

Très représentatif de l'ambiguïté régnant autour de la nationalité des membres de la Cour de Justice est le cas de Petrus Serrarens, le second juge néerlandais nommé en 1952. Son poste est souvent perçu comme ayant été attribué aux Pays-Bas dans la même logique que la France et l'Allemagne ont obtenu un poste d'avocat général – et l'Italie la présidence. Cette analyse est cependant erronée. Petrus Serrarens est bel et bien *de nationalité néerlandaise*, mais il n'est pas *néerlandais* du point de vue de la répartition nationale des postes, si l'on peut dire ainsi. Pour être plus clair, sa position à la Cour « ne revient pas » aux Pays-Bas. Sa nationalité néerlandaise n'est qu'un pur hasard. Il siège à l'organe judiciaire au même titre que le syndicaliste Paul Finet à la Haute Autorité, c'est-à-dire il est le juge « représentant des travailleurs », même s'il ne s'agit là pas d'un statut officiel. Comme nous le montrerons dans la partie suivante de ce travail, sa candidature n'est d'ailleurs pas avancée par le gouvernement des Pays-Bas, mais par la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), l'organisme dont il a été le secrétaire général pendant trente ans. La première cour européenne compte donc un juge par Etat membre, auxquels s'ajoutent un juge choisi en commun (le représentant des travailleurs) et deux avocats généraux (un Français et un Allemand).

### 1.2.1 Des (*hauts*) magistrats *jurisconsultes*

Qui sont ces hommes que les gouvernements des six Etats membres désignent pour siéger à l'institution devant leur permettre de formuler des recours contre les décisions de la Haute Autorité ? Commençons par son président.<sup>15</sup> *Primus*

15 Nous ne présenterons dans cette première partie que les grandes étapes des parcours professionnels et personnels des hommes étudiés dans le cadre de ce travail. Le détail de leurs trajectoires et celui des sources utilisées pour les reconstituer est fourni dans le second volet de l'ouvrage.

*inter pares*, le président de la Cour de Justice doit en principe être élu pour une durée de trois ans par ses pairs.<sup>16</sup> Les Etats membres se réservent cependant en juillet 1952 le droit de nommer eux-mêmes le premier président de la juridiction (Massimo Pilotti), de même qu'ils choisissent eux-mêmes de placer Jean Monnet à la tête de la Haute Autorité. Massimo Pilotti, âgé de soixante-treize ans lorsqu'il prend les rênes de la Cour de Justice de la CECA, est un haut magistrat italien qui peut se vanter d'une longue et prestigieuse carrière internationale. Magistrat « classique » jusqu'au lendemain de la Première Guerre mondiale, il est en 1919 recruté par le Ministère des Affaires étrangères pour faire partie de la délégation italienne à la conférence de la Paix à Versailles. S'il n'y joue pas de rôle de premier plan, cette participation lui permet de se faire une place durable parmi les jurisconsultes auxquels a recours l'Etat italien dans de très nombreuses conférences d'après-guerre. Il participe ainsi en tant que délégué de son pays natal aux conférences de Spa (1920, application des réparations prévues par le traité de Versailles), Bruxelles (1920, conférence financière organisée par la Société des Nations, étude de solutions pour rétablir les finances publiques et améliorer la circulation monétaire internationale), Londres (1924, versement des réparations de l'Allemagne, plan Dawes), Locarno (1925, adoption du « pacte rhénan » signé par l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, la France et l'Italie). Puis, du milieu des années 1920 jusqu'au début des années 1930, il figure régulièrement comme membre de la délégation italienne à l'Assemblée de la Société des Nations à Genève. Ces multiples activités internationales, Massimo Pilotti les exerce d'abord parallèlement à sa carrière de magistrat en Italie. En 1926, il est nommé conseiller à la *corte di cassazione* et en 1930, il devient président de la cour d'appel de Trieste. En 1932, il quitte la magistrature pour devenir le numéro deux de la Société des Nations, secrétaire général adjoint. Il reste à ce poste jusqu'au lendemain de l'annonce du retrait italien de la SDN (1937). Ensuite, il rentre en Italie, où il accède en 1944 à un des plus hauts postes de la magistrature italienne : il devient procureur général à la Cour de cassation, à laquelle il provoque en 1946 un scandale politique en se montrant fortement hostile à l'avènement de la République italienne.<sup>17</sup> Il est par conséquent relégué à la présidence du tribunal supérieur des eaux publiques. Cela n'empêche pas le gouvernement italien de faire appel à lui, en 1949, pour devenir juge à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye et de lui proposer, trois ans plus tard, la présidence de la Cour de Justice de la CECA.

16 Article 32 du traité de Paris.

17 ATTAL Frédéric, « La naissance de la République italienne (2–18 juin 1946) », *Parlement[s]*, n° 7, 2007, pp. 141–153. Voir également la biographie de Massimo Pilotti dans la seconde partie de cet ouvrage.

Egalement hauts magistrats et jurisconsultes pour les Ministères de leur pays d'origine sont avant leur nomination les juges Charles-Léon Hammes (Luxembourgeois, 54 ans en 1952) et Otto Riese (Allemand, 58 ans). Contrairement à Massimo Pilotti toutefois, Charles-Léon Hammes est avant tout actif dans la magistrature et n'exerce la fonction de jurisconsulte que de manière ponctuelle. Après avoir travaillé près de sept ans comme avocat, il intègre la magistrature luxembourgeoise dans la deuxième moitié des années 1920 (juge suppléant en 1927, juge de paix en 1929 et substitut du procureur d'Etat en 1930). Tout en enseignant le droit à l'université de Bruxelles, il devient ensuite juge au tribunal d'arrondissement de Luxembourg (1937), puis conseiller à la Cour supérieure de justice, la plus haute juridiction du Grand-Duché (1945). Il est peu de temps après détaché de celle-ci pour prendre la tête de l'Office national luxembourgeois pour la recherche des crimes de guerre. Il organise ici pendant plusieurs années le rassemblement d'informations, de preuves et de témoignages pour constituer les dossiers d'accusation contre des criminels de guerre. Après la liquidation de l'Office en 1950, il retrouve brièvement son poste à la Cour supérieure de justice, avant de rejoindre le Conseil d'Etat du Luxembourg (1951). Parallèlement à sa carrière de haut magistrat, Charles-Léon Hammes travaille comme expert en droit pour son gouvernement. De 1938 à 1939, il représente le Grand-Duché au Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA), puis il préside la délégation luxembourgeoise à la 7<sup>e</sup> session de la conférence internationale de droit privé à La Haye (1951).

Comme Pilotti, Hammes peut à la Cour de Justice de la CECA s'appuyer sur son expérience dans des instances judiciaires à caractère international. En 1935, il est le premier substitut du procureur général auprès de la cour suprême du plébiscite de la Sarre, instituée par la SDN afin de recevoir les recours contre le référendum par lequel les Sarrois s'expriment en faveur de leur annexion à l'Allemagne. Puis entre 1946 et 1950, il figure à plusieurs reprises comme magistrat dans des procès de criminels de guerre allemands au tribunal militaire de Rastatt, en zone d'occupation française.<sup>18</sup>

L'Allemand Otto Riese (58 ans) ne passe qu'une seule année dans la haute magistrature de son pays d'origine. De septembre 1951 jusqu'à décembre 1952, il siège à la Cour fédérale de Karlsruhe. Auparavant, il travaille pendant près de vingt ans en Suisse, comme chargé de cours (1932), puis professeur (1935) de droit allemand (plus tard de droit comparé et de droit aérien) à l'université de Lausanne. Celle-ci le nomme en 1950 doyen de sa faculté de droit. Comme le

18 Pour plus de détails, voir l'ouvrage de 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, et la biographie de Charles-Léon Hammes dans cet ouvrage.

président Pilotti et, dans une moindre mesure, le juge Charles-Léon Hammes, Otto Riese travaille comme juriconsulte pour le Ministère de la Justice de son pays natal. Au tout début de sa carrière (1925 – début des années 1930), il est même fonctionnaire à ce Ministère, placé en charge de questions de droit international et en particulier de droit maritime et aérien. Il participe ainsi en tant que délégué de l'Allemagne à plusieurs grandes conférences internationales de droit aérien et siège pendant plus d'une décennie, de même que le juge Hammes pour le Luxembourg en 1938, en tant qu'expert allemand dans le Comité international technique d'experts juridiques aériens.<sup>19</sup> Son départ du Ministère dans le but d'enseigner en Suisse ne met pas fin à ses fonctions de juriconsulte. Jusqu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, il continue de travailler comme expert en droit international aérien pour les ministères allemands.

Pilotti, Riese et Hammes sont donc les trois hauts magistrats de la Cour de Justice de la CECA. Également qualifié aux fonctions de juge dans son pays natal est le Néerlandais Adrianus Van Kleffens (53 ans au moment de sa nomination). Après un stage de deux ans au secrétariat général de la Société des Nations, puis quelques années d'activités comme conseiller en droit pour le compte de compagnies maritimes néerlandaises, Van Kleffens intègre la magistrature des Pays-Bas à la fin des années 1920. Il ne dépasse cependant pas le statut de juge suppléant. Dès 1934, il est en effet recruté par le Ministère des Affaires économiques des Pays-Bas, au sein duquel il grimpe les échelons jusqu'au poste de directeur général. À la fin des années 1940 et au début des années 1950, il figure pour les Pays-Bas dans les organes institués par la convention douanière néerlandais-belgo-luxembourgeoise signée en 1944, notamment dans le Conseil administratif des douanes, le Conseil de l'Union économique et le Comité des Présidents. Il joue en outre au début des années 1950 un rôle de premier plan dans la rédaction d'une version préliminaire du traité Benelux. Enfin, il est membre de la commission de consultation pour le plan Schuman, l'organe interministériel néerlandais chargé de l'étude et de la préparation des positions de la délégation des Pays-Bas aux négociations du traité de Paris.

### *1.2.2 Des hommes politiques*

Si l'on trouve des points plus ou moins communs aux quatre membres de la Cour de Justice évoqués ci-dessus (du moins aux trois premiers), il est plus difficile d'entrevoir des similitudes dans les profils professionnels des autres pionniers de la juridiction de la CECA. Deux des sept juges, Louis Delvaux et

19 Il n'a pas été possible d'établir si Otto Riese et Charles-Léon Hammes s'y rencontrent.

Petrus Serrarens, passent une grande partie de leur trajectoire en politique, engagés dans les partis catholiques de leur pays d'origine. Leurs mandats de députés mis à part, leurs parcours sont toutefois difficilement comparables. Le Belge Delvaux (57 ans en 1952) prend avant même d'avoir achevé ses études de droit à l'université de Louvain le chemin d'une carrière politique. En 1921, il est nommé secrétaire de l'Union catholique, le parti catholique belge. Tout en siégeant également au comité directeur du parti, il exerce cette fonction jusqu'en 1936. Parallèlement, il travaille comme avocat et comme juriconsulte pour des guildes agricoles du Brabant-Wallon, de même que pour le *Boerenbond*, une puissante organisation agricole flamande. Pendant les années 1930, il est également journaliste et publie de nombreux articles concernant l'actualité agricole et les problèmes liés à la crise économique dans le journal belge proche du parti catholique, *Le Vingtième siècle*.

Après s'être présenté sans succès aux élections législatives de 1929, il réussit en 1936 à se faire élire pour le parti catholique (désormais dénommé Bloc catholique) dans l'arrondissement de Nivelles. Il exerce ensuite deux mandats de député à la chambre des représentants du parlement belge. Spécialiste de l'actualité agricole, il est au lendemain de la guerre nommé Ministre de l'Agriculture dans le gouvernement d'union nationale présidé par Achille Van Acker. Seulement six mois plus tard, l'exécutif se déchire autour de la question du retour au pouvoir du roi belge Léopold III, auquel on reproche, entre autres, son refus de suivre le gouvernement en exil.<sup>20</sup> Louis Delvaux défend sur ce point une position antagoniste à celle de la majorité de sa formation politique, c'est-à-dire il revendique l'abdication du roi. Pendant l'été 1945, il est par conséquent contraint de démissionner de son poste de Ministre de l'Agriculture. Entre temps, son parti politique (désormais nommé Parti social-chrétien – *Christelijke Volkspartij*) s'est profondément réformé. Des hommes nouveaux ont pris le relais. Constatant qu'il n'est plus le bienvenu dans la section de Nivelles, Louis Delvaux décide, non sans amertume, de mettre un terme à sa carrière politique. Il se concentre ensuite sur ses activités d'avocat, avant d'être nommé président du conseil d'administration de l'Office des séquestres belge (en 1949), l'organe institué au lendemain de la guerre pour mettre sous scellés les biens et les intérêts de ressortissants et d'organisations ennemis. Il exerce cette activité jusqu'à son arrivée à la Cour de Justice, tout en travaillant également comme censeur à la Banque nationale belge.

Petrus Serrarens (64 ans en 1952), le juge « représentant des travailleurs », commence son parcours professionnel en travaillant pendant sept ans comme instituteur. Il devient ensuite membre et bibliothécaire de la *Katholieke Sociale*

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

*Actie* (KSA), l'organisation sociale catholique néerlandaise installée à Leyde (1915). L'année suivante, il rejoint le Mouvement ouvrier catholique néerlandais, qui lui propose la direction de son association pour la lutte contre la tuberculose, *Hervonnen Levenskracht*. En 1919, le Mouvement le recrute comme secrétaire. La même année, il participe en tant que délégué néerlandais à la première conférence internationale du travail à Washington. Peu de temps après, il est nommé membre du Conseil supérieur du travail néerlandais, l'organe chargé d'assurer la représentation des travailleurs auprès de l'Etat. En 1920, il joue un rôle déterminant dans la création de la Confédération internationale des syndicats chrétiens.<sup>21</sup> Il se voit ensuite attribuer le poste de secrétaire général de celle-ci, poste qu'il conserve jusqu'à la veille de sa nomination à la Cour de Justice.

La carrière politique de Petrus Serrarens ne commence que quelques années après son engagement pour la défense des intérêts des travailleurs sur le plan international. Au milieu des années 1920, il rejoint le parti catholique néerlandais *Roomsche-Katholieke Staatspartij* (RKSP). Il devient ensuite membre du comité directeur du parti (1927), puis en 1929, il est nommé sénateur à la première chambre des Etats-généraux néerlandais. Huit ans plus tard, il se fait élire député (jusqu'en 1951).

Petrus Serrarens fait partie des européistes de la première heure. Dès 1947, il participe aux réunions du « Cercle de Genève » en Suisse, au sein duquel des démocrates-chrétiens comme Konrad Adenauer, Georges Bidault et Robert Bichet se rencontrent pour discuter du rapprochement entre la France et l'Allemagne.<sup>22</sup> La même année, il assiste à la réunion constitutive des *Nouvelles équipes internationales*, l'internationale démocrate-chrétienne favorable à la construction européenne. Puis en 1950 et en 1952, il préside la section néerlandaise du Mouvement européen. Il est en outre membre du groupe d'experts qui élabore le premier statut provisoire du Conseil de l'Europe. De 1949 à 1952, il siège d'ailleurs à l'Assemblée consultative de cette organisation intergouvernementale.

21 La quasi-totalité des informations rapportées dans ce travail quant à l'activité de Petrus Serrarens à la CISC provient de l'ouvrage de l'historien PASTURE Patrick, *Histoire du syndicalisme chrétien international : la difficile recherche d'une troisième voie*, Paris, L'Harmattan, 1999. Voir au sujet de son rôle dans la création de la CISC notamment la page 179.

22 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.

### 1.2.3 Des profils plus isolés : un inspecteur des finances et économiste, un conseiller d'Etat, un avocat banquier et jurisconsulte

Les trois membres de la Cour de Justice de la CECA dont nous avons jusqu'à présent uniquement évoqué les noms sont le juge Jacques Rueff et les deux avocats généraux Maurice Lagrange et Karl Roemer. Leurs trajectoires ne présentent que très peu de points communs avec celles de leurs pairs.

Contrairement à ses homologues (à l'exception du juge représentant des travailleurs Serrarens), Jacques Rueff (56 ans) n'est pas juriste. Polytechnicien, il passe la totalité de sa carrière dans la haute fonction publique française et internationale.<sup>23</sup> Devenu inspecteur des finances en 1923, il travaille de 1926 à 1930 à la section économique et financière du secrétariat général de la Société des Nations. Il est ensuite envoyé comme attaché financier à l'ambassade de France à Londres. De retour à Paris en 1934, il est nommé directeur adjoint (puis directeur en 1936) du Mouvement général des fonds, l'organe chargé de la gestion de la trésorerie de l'Etat français. Trois ans plus tard, il accède au poste de sous-gouverneur de la Banque de France. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il est nommé conseiller économique auprès du commandement en chef de la zone française d'occupation en Allemagne. Seulement un an après, il est désigné président de l'Agence Interalliée des Réparations à Bruxelles. Il démissionne de celle-ci quelques mois seulement avant sa nomination à la Cour de Justice de la CECA.

Au-delà de son expérience sur le plan international, Jacques Rueff a en commun avec certains de ses homologues d'avoir enseigné. En 1923, il est recruté comme chargé de cours par l'Institut de statistique de Paris, puis par l'Ecole libre de Sciences politiques (1930), à laquelle il devient professeur en 1932. Ensuite, il est lui aussi à plusieurs reprises sollicité pour son expertise. En 1926, il conseille le Président du Conseil Raymond Poincaré en matière de stabilisation du franc. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il est désigné président de la délégation française chargée de négocier avec les représentants de l'URSS, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne la question des réparations allemandes. Jacques Rueff a d'ailleurs en commun avec Petrus Serrarens d'être membre d'une organisation pro-européenne. Depuis la fin des années 1940, il est membre de la Ligue européenne de coopération économique

23 Nous rappelons ici que Jacques Rueff a fait l'objet d'une biographie par CHIVVIS Christopher S., *The monetary conservative. Jacques Rueff and twentieth-century free market thought*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 2010. Il a également rédigé une autobiographie : RUEFF Jacques, *Ceuvres complètes*, tome I, *De l'aube au crépuscule. Autobiographie*, Paris, Plon, 1977.

présidée par Paul Van Zeeland.<sup>24</sup> En mai 1948, il participe en outre activement au Congrès de La Haye.

Maurice Lagrange, l'avocat général français de la Cour (52 ans, il est le plus jeune), passe la quasi-totalité de sa carrière au Conseil d'Etat. Avocat stagiaire à la Cour d'appel de Paris, Lagrange est en décembre 1923 reçu au concours d'entrée au Palais-Royal. Il est nommé maître des requêtes en 1934 et conseiller d'Etat en 1945.<sup>25</sup> Lui aussi travaille comme jurisconsulte pour les autorités françaises. En 1939, le gouvernement français fait appel à lui comme conseiller juridique dans le cadre de la vaste réforme de l'administration publique lancée par le Ministre des Finances Paul Reynaud.<sup>26</sup> Puis il est sollicité par Jean Monnet dans le cadre des négociations du traité de Paris. Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction de cet ouvrage, c'est notamment en raison de son influence que la Cour de Justice présente des ressemblances avec le Conseil d'Etat.<sup>27</sup>

Karl Roemer (53 ans en 1952), l'avocat général allemand, commence sa carrière dans une banque. En 1919, tout juste âgé de vingt ans, il intègre une filiale appartenant aux frères Röchling, une riche famille d'entrepreneurs sarroise. Après avoir grimpé les échelons jusqu'au poste de remplaçant de directeur d'agence, il décide en 1924 de se lancer dans des études de droit et d'économie. En 1932, il est très brièvement juge stagiaire au tribunal d'instance de Cologne, puis il intègre à Berlin la *Bank für deutsche Industrieobligationen* (Bafio). Celle-ci a pour principale fonction de soutenir, par le biais de prêts, les agriculteurs allemands rencontrant de fortes difficultés dans le cadre de la crise économique.<sup>28</sup> Parallèlement à cette fonction, Karl Roemer s'inscrit en 1937 au barreau de Berlin. Au lendemain de la guerre, il joue un rôle crucial pour son pays natal défait dans le cadre de la défense de ses prisonniers de guerre. L'Allemagne étant alors sous occupation militaire, le sort des soldats allemands

24 DU REAU Elisabeth, *L'idée d'Europe au XXe siècle : des mythes aux réalités*, Bruxelles, Complexe, 2001, p. 168. Voir au sujet de la Ligue européenne de coopération économique DUMOULIN Michel, « La Ligue européenne de coopération économique (1946–1954) », in DUMOULIN Michel, GIRAULT René, TRAUSCH Gilbert (dir.), *L'Europe du patronat. De la guerre froide aux années soixante*, Berne, Peter Lang, 1993, pp. 207–211 et DUMOULIN Michel, DUTRIEUE Anne-Myriam, *La Ligue européenne de coopération économique (1946–1981) : un groupe d'étude et de pression dans la construction européenne*, Berne, Peter Lang, 1993.

25 Le statut de maître des requêtes au Conseil d'Etat est un statut intermédiaire entre celui d'auditeur (grade le moins élevé) et de conseiller d'Etat.

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

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

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

capturés est entièrement entre les mains des Alliés. Engagé dans la mise en place d'une section de la Croix-Rouge en zone d'occupation française, Karl Roemer défend entre 1946 et 1952 au nom de celle-ci de nombreux soldats allemands devant des tribunaux militaires. Il est également associé à la défense d'Otto Abetz, l'ambassadeur de l'Allemagne à Paris pendant les années de guerre.<sup>29</sup> En 1951, le chancelier Konrad Adenauer envoie Karl Roemer pendant plusieurs mois en mission en France, afin qu'il négocie le retour en Allemagne des quelques milliers de soldats encore en captivité. Peu de temps avant sa nomination à la Cour de Justice, il intègre le Ministère des Affaires étrangères allemand pour s'occuper de manière plus officielle de la question des prisonniers de guerre.

Les membres de la première juridiction européenne présentent donc des profils socioprofessionnels très hétérogènes. Leurs caractéristiques communes sont celles d'avoir une expérience sur le plan international et d'avoir mis leur expertise en droit, ou en économie, au service des gouvernements respectivement des Ministères (Affaires étrangères, Justice, Economie) de leur pays d'origine. Les premiers membres de la Cour sont donc choisis dans les coulisses de la scène politique (nationale mais aussi internationale, c'est notamment le cas de Serrarens) et dans les couloirs des administrations des six Etats membres.<sup>30</sup>

On constate aussi que certains d'entre eux ont, en même temps ou à des moments différents, transité dans les mêmes instances internationales. Massimo Pilotti, Jacques Rueff et Adrianus Van Kleffens ont en commun d'avoir passé quelques années à la Société des Nations (dans le cas du dernier il ne s'agit toutefois que d'un stage). Otto Riese et Charles-Léon Hammes ont tous les deux siégé au Comité international technique d'experts juridiques aériens. Van Kleffens et Jacques Rueff ont tous les deux participé aux travaux de la seconde session de travail du Comité préparatoire de la conférence internationale sur le commerce et l'emploi. Louis Delvaux a quant à lui, dans sa fonction de président du conseil d'administration de l'Office des séquestres belge, participé à plusieurs conférences tenues sous l'égide de l'Agence Interalliée des Réparations, agence alors présidée par Jacques Rueff. Aucune des sources consultées n'a cependant mentionné une quelconque rencontre entre ces hommes avant leur nomination à la Cour de Justice.

29 MOISEL Claudia, *Frankreich und die deutschen Kriegsverbrecher. Politik und Praxis der Strafverfolgung nach dem Zweiten Weltkrieg*, Göttingen, Wallstein, 2004, p. 140. Otto Abetz est en 1949 condamné à vingt ans de travaux forcés pour crimes de guerre.

30 Ce point a déjà été soulevé dans les travaux du groupe de recherche Polilexes sur les membres de la Cour de Justice, notamment par COHEN Antonin, « Dix personnages majestueux en longue robe amarante. La formation de la Cour de Justice des Communautés européennes », *op. cit.*

La seule exception est ici la relation entre le juge belge à la Cour Louis Delvaux et le greffier de la juridiction. La prérogative de nommer pour six ans le greffier revient, selon le protocole sur le statut de la Cour de Justice, aux juges eux-mêmes. Leur choix tombe en mars 1953 sur le Belge Albert Van Houtte (39 ans). Van Houtte et son compatriote Delvaux se connaissent. Ils ont en commun d'avoir travaillé pour le *Boerenbond*, l'organisation agricole belge mentionnée en amont. Si Delvaux n'est dans les années 1920 et 1930 que conseiller juridique pour celle-ci, Van Houtte est employé au service économique et fiscal de l'organisation pendant plusieurs années (1940–1944).<sup>31</sup> Il est ensuite recruté comme chef de cabinet par le Ministre de l'Agriculture belge Henri de la Barre d'Erquelinnes, membre du premier gouvernement d'après-guerre. Louis Delvaux, qui succède au Ministre de la Barre d'Erquelinnes, garde Albert Van Houtte au poste de chef de cabinet. Celui-ci travaille ainsi pendant six mois sous les ordres du Ministre Delvaux. Il devient ensuite (1946–1949) secrétaire du bureau européen de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (*Food and Agriculture Organization*–FAO), avant d'être nommé président du Comité national belge de la FAO (1949–1953). Il peut donc lui aussi s'appuyer sur une importante expérience internationale.

Evoquons pour finir cette présentation des parcours des pionniers de la Cour de Justice de la CECA un point particulier de leurs trajectoires, un point sur lequel leurs biographies officielles sont toutes muettes, celui de leur parcours pendant la guerre.

### 1.3 La Cour de Justice : symbole de l'ouverture d'un nouveau chapitre en Europe ?

#### 1.3.1 La CECA, un pas déterminant vers la paix

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». C'est avec cette phrase que Robert Schuman ouvre sa déclaration du 9 mai 1950. Mettre en commun le charbon et l'acier pour consolider la fragile réconciliation franco-allemande et pour assurer la paix en Europe de manière générale. Tel est le premier objectif affiché par l'initiative du Ministre des Affaires étrangères français. La paix. Les deux institutions supranationales qui voient le jour à Luxembourg en août (Haute Autorité) respectivement en décembre 1952 (Cour de Justice) sont, avec l'Assemblée commune, les premiers symboles de cette volonté de laisser la guerre derrière. Elles incarnent l'ambition d'amorcer un processus de construc-

31 Il est donc possible que leur première rencontre s'effectue dans le cadre du *Boerenbond*.

tion d'une Europe fédérale. Ainsi Jean Monnet salue-t-il, dans son discours d'inauguration de la Cour de Justice, « non pas seulement la Cour de la Communauté du Charbon et de l'Acier, mais aussi la perspective d'une Cour fédérale européenne suprême », une cour dont l'apport doit renforcer « la confiance des peuples d'Europe dans la réalisation de leur destin commun qui sont la prospérité, le progrès social, la paix ».<sup>32</sup> Qu'en est-il des hommes qui la composent ? Incarnent-ils le progrès social et la paix ? Les gouvernements ont-ils été attentifs à la nomination de personnalités au passé – notamment au passé de guerre – irréprochable, des hommes dont la présence au sein de cet embryon de cour fédérale européenne ne pourrait être remise en question ?

L'historiographie de l'intégration européenne, et surtout les travaux d'une historienne en particulier, ont permis de déconstruire l'image des « pionniers de l'Europe » ayant tous été des opposants aux totalitarismes. En allant au-delà des parcours officiels des membres de la Haute Autorité, Mauve Carbonell a montré qu'au sein de l'institution phare de la CECA, tous ne sont pas hostiles aux totalitarismes pendant la guerre.<sup>33</sup> L'exemple le plus frappant mis en lumière dans ses travaux est celui de Karl-Maria Hettlage, membre de la Haute Autorité de 1962 à 1967. Hettlage est un ancien proche collaborateur d'Albert Speer, l'architecte et ministre d'Adolf Hitler, notamment lorsque Speer est inspecteur général de la construction pour la transformation de la capitale du Reich et Ministre de l'Armement.<sup>34</sup> Qu'en est-il des membres de la première Cour de Justice ? Comment traversent-ils le conflit mondial ?

### 1.3.2 Parcours de guerre à la Cour de Justice de la CECA

Les années de guerre constituent une rupture plus ou moins importante dans les parcours professionnels de l'ensemble de ceux qui sont nommés à la Cour de Justice de la CECA en 1952. La seule exception est ici la trajectoire du greffier de la juridiction, Albert Van Houtte, qui peut pendant le conflit continuer à exercer ses fonctions de conseiller économique et fiscal du *Boerenbond* et qui peut travailler comme enseignant à Louvain. En ce qui concerne son compatriote

32 Allocation de Jean Monnet (Luxembourg, 10 décembre 1952), consultable sur internet : [http://www.cvce.eu/content/publication/2002/6/24/9580fe3f-777d-4194-a21b-3c4c3fd82fc2/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/6/24/9580fe3f-777d-4194-a21b-3c4c3fd82fc2/publishable_fr.pdf) (dernière consultation en septembre 2017).

33 CARBONELL Mauve, *Des hommes à l'origine de l'Europe : biographies des membres de la Haute Autorité de la CECA*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2008.

34 *Id.*, « Karl-Maria Hettlage (1902–1995) : un expert au service de l'Europe et des Allemagnes », *Journal of European integration history*, vol. 12, n° 1, 2006, pp. 67–85.

Louis Delvaux, les années de guerre mettent fin à ses activités professionnelles. Le parlement belge étant empêché de siéger sous l'occupation allemande, il ne peut pas exercer son mandat de député. Dès le début du conflit, il s'engage dans un groupe de résistance intellectuelle composé avant tout, comme lui-même, de membres du sénat et de députés échafaudant des projets pour la Belgique de l'après-guerre.<sup>35</sup>

Le parcours de guerre du Luxembourgeois Charles-Léon Hammes est mis en lumière dans un ouvrage de l'historienne Mauve Carbonell. Après avoir quitté pendant un mois et demi le Luxembourg suite à l'invasion du 10 mai 1940, Hammes rentre au Grand-Duché après l'armistice du 22 juin 1940. En septembre 1942, il est destitué de ses fonctions de magistrat, puis il est expulsé du pays par les Allemands. Il ne retourne au Luxembourg qu'après la libération du pays.<sup>36</sup> Certains lui reprochent alors une attitude trop neutre, voire même « sympathisante » envers l'occupant allemand. Ces accusations sont cependant très peu fondées.<sup>37</sup>

Les parcours des Néerlandais Petrus Serrarens et Adrianus Van Kleffens ont été difficiles à reconstituer. Le dernier est destitué de ses fonctions au Ministère des Affaires économiques par l'occupant allemand.<sup>38</sup> Pendant l'été 1942, il est arrêté et emprisonné pour une durée inconnue par la Gestapo.<sup>39</sup> Cette arrestation est éventuellement liée au fait que son frère, Eelco Van Kleffens, est alors Ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas en exil à Londres. Adrianus Van Kleffens ne peut réintégrer le Ministère des Affaires économiques qu'en 1945.

Petrus Serrarens s'exprime dès 1933 de manière fort critique envers le nazisme dans le mensuel de la Confédération internationale des syndicats chrétiens.<sup>40</sup> Après l'invasion des Pays-Bas, les Allemands ordonnent la liquidation de la CISC

35 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, pp. 38–39.

36 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, Bruxelles, Peter Lang, 2014, pp. 36–42. Cet ouvrage contient de nombreux éléments d'information sur le parcours de Charles-Léon Hammes pendant la guerre et aussi pendant la période de l'après-guerre.

37 *Ibid.*, pp. 72–74.

38 Notice biographique d'Adrianus Van Kleffens conservée au Ministère allemand des Affaires étrangères : Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (ci-après PAAA), B20-200, Bd. 53.

39 Eelco Van Kleffens, le frère d'Adrianus Van Kleffens, indique dans son autobiographie qu'il est emprisonné à plusieurs reprises par l'occupant allemand, sans cependant en évoquer les raisons, voir VAN KLEFFENS Eelco, *Belevenissen I*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff, 1980, p. 44.

40 PASTURE Patrick, *Histoire du syndicalisme chrétien international*, *op. cit.*, p. 164.

et Serrarens est lui aussi arrêté à plusieurs reprises par la Gestapo, avant de plonger dans la clandestinité. L'internationale syndicale chrétienne ne reprend ses activités que pendant l'été 1945.<sup>41</sup>

Le Français Jacques Rueff est juif. Dès octobre 1940, quand le gouvernement de Vichy promulgue sa première loi interdisant l'exercice de la fonction publique française aux Juifs, sa présence comme sous-gouverneur à la Banque de France est menacée. Cependant, l'article 8 de la loi en question permet à des « juifs qui dans les domaines littéraire, scientifique, artistique, ont rendu des services exceptionnels à l'Etat français », d'être relevés de cette interdiction par décret individuel et dûment motivé. Jacques Rueff peut dans un premier temps bénéficier de cet article, en raison de ses compétences, mais aussi grâce à sa proximité personnelle avec le Maréchal Pétain, qui a été témoin à son mariage et qui est le parrain de sa fille.<sup>42</sup> En janvier 1941, il est finalement contraint de démissionner.<sup>43</sup> Il peut toutefois réintégrer l'inspection générale des finances, en s'y faisant discret. En 1942 il s'installe en Ardèche, dans une propriété de ses beaux-parents. Il y passe les dernières années de guerre.<sup>44</sup>

L'Allemand Otto Riese passe les années 1930 et 1940 en Suisse, ce qui a amené certains à voir en lui un exilé politique. Les raisons de son départ d'Allemagne sont pourtant purement professionnelles. Il est recruté comme chargé de cours par l'université de Lausanne.<sup>45</sup> En septembre 1939, il adhère en Suisse à l'*Auslandsorganisation* du NSDAP, l'organisation pour l'étranger du parti national-socialiste allemand.<sup>46</sup> Au printemps 1940, l'université de Lausanne suspend

41 *Ibid.*, p. 205.

42 Jacques Rueff évoque son lien avec le Maréchal Pétain dans son autobiographie, mais ne fait aucune mention des lois antisémites promulguées sous le régime de Vichy, RUEFF Jacques, *Œuvres complètes*, tome I, *De l'aube au crépuscule. Autobiographie*, op. cit., p. 167. 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.

43 Dans son autobiographie, Jacques Rueff 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 inspecteurs des finances François Bloch-Lainé et Claude Gruson affirment cependant que Rueff est évincé de la Banque de France, voir BLOCH-LAINÉ François, GRUSON Claude, *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Paris, O. Jacob, 1996, p. 84.

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

45 Riese a en 1913 commencé ses études à l'université de Lausanne. Ce parcours universitaire a été interrompu en 1914, en raison de sa mobilisation dans l'armée allemande.

46 Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde (ci-après BA-BL), NSDAP-Zentralkartei, « Dr. Otto Riese », né le 27 octobre 1894, Mitgl.-nr. 7076995.

son cours de droit allemand suite à l'invasion des pays du Benelux par la Wehrmacht. Il est alors nommé président de sénat à l'*Oberlandesgericht* de Düsseldorf, en Allemagne.<sup>47</sup> Quelques mois plus tard, il peut reprendre ses activités d'enseignement à Lausanne. Au lendemain de la guerre, estimant qu'il s'est montré trop proche de l'idéologie nazie, le Conseil d'Etat suisse impose sa suspension de l'université. Celle-ci est toutefois levée seulement deux mois plus tard, grâce au soutien dont Otto Riese bénéficie de la part des dirigeants de l'université et parce que la plupart des chefs d'accusation initialement retenus contre lui se révèlent non-fondés.<sup>48</sup>

L'inscription d'Otto Riese au parti nazi traduit-elle une adhésion aux idées du NSDAP ou est-elle avant tout motivée par un souci de ne pas « rater le coche » avant le déclenchement de la guerre, une invasion de la Suisse n'étant alors pas à exclure ?<sup>49</sup> Nos recherches ne permettent pas de proposer de réponse à cette question. Chose sûre est qu'Otto Riese reste membre du NSDAP jusqu'à la dissolution du parti.<sup>50</sup> Sûr est aussi, comme le montre François Wisard dans sa monographie *L'université vaudoise d'une guerre à l'autre*, qu'Otto Riese n'est à l'université de Lausanne nullement perçu comme un opposant au régime nazi.<sup>51</sup>

La trajectoire du Français Maurice Lagrange pendant les années de guerre est d'ores et déjà connue. Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Maurice Lagrange est en 1940 appelé au secrétariat général de la vice-présidence du Conseil du gouvernement de Vichy pour y coordonner l'application de la loi du 3 octobre 1940 sur le statut des juifs. Il devient ainsi rapidement un « des acteurs les plus importants de la politique antijuive de Vichy des premiers mois ». <sup>52</sup> C'est sous sa houlette que les différents ministères organisent l'éviction des juifs et, comme le montrent les historiens Marc-Olivier Baruch et Laurent Joly, Lagrange y exprime à de multiples reprises sa volonté de voir les règles concernant l'élimination des

47 Bundesarchiv Koblenz (ci-après BA-K), PERS 101/48910 (dossier administratif d'Otto Riese provenant du Ministère allemand de la Justice).

48 WISARD François, *L'université vaudoise d'une guerre à l'autre. Politique, finances, refuge*, Lausanne, Payot, 1998, pp. 360–363.

49 L'*Auslandsorganisation* du NSDAP en Suisse connaît un nombre d'adhésions particulièrement élevé à la fin des années 1930. Le sort de la Suisse en cas de déclenchement de la guerre étant alors incertain, grand nombre de celles-ci sont davantage demandées « afin de ne pas 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 p. 78.

50 La fiche concernant sa personne dans le fichier central du NSDAP n'évoque aucune demande de sortie du parti.

51 WISARD François, *L'université vaudoise d'une guerre à l'autre*, op. cit., p. 217.

52 JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale »*, op. cit., p. 100.

juifs de l'appareil administratif français rigoureusement appliquées.<sup>53</sup> Il est en outre placé en charge de la préparation du projet de loi instituant le Commissariat général aux questions juives (CGQJ), chargé de l'application des mesures législatives concernant les juifs. Il supervise lui-même les travaux de cet organe pendant les premiers mois de son existence.<sup>54</sup>

Lagrange est ensuite intimement associé à l'élaboration des trois lois portant statut général des fonctionnaires civils et des établissements publics de l'Etat, qui sont promulguées en automne 1941. Si celles-ci ont pour mérite d'unifier les règles applicables à tous les fonctionnaires, elles sont aussi fortement imprégnées de l'idéologie du régime de Vichy, qui demande l'allégeance des fonctionnaires à l'Etat. Là aussi, Maurice Lagrange démontre son adhésion aux principes de la Révolution nationale.<sup>55</sup>

En 1942, il doit quitter la vice-présidence du Conseil et réintègre le Conseil d'Etat. En décembre 1944, il est blâmé par la commission d'épuration instituée pour le Palais-Royal.<sup>56</sup> Cela ne l'empêche pas d'être nommé conseiller d'Etat en 1945, puis – fait tout aussi frappant et inconnu – d'être sollicité, cinq ans plus tard, par les autorités américaines en Allemagne pour apporter son expertise dans le cadre du processus de « réorientation » (*sic*, vers une structure plus responsable et *démocratique*) de la fonction publique allemande.<sup>57</sup>

Si le passé de Maurice Lagrange est connu, les activités de Karl Roemer, le second avocat général à la Cour, ne le sont nullement. Aucun travail scientifique (ou autre) existant n'évoque le passé de Karl Roemer entre 1940 et 1945. Selon son *curriculum vitae* « officiel », il est avocat au barreau de Berlin du milieu des années 1930 jusqu'en 1946.<sup>58</sup> Cette information est cependant partiellement erronée. Son parcours pendant la guerre a dû être entièrement reconstruit à l'aide d'importantes recherches dans les archives allemandes et françaises, qui

53 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, *op. cit.* ; JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale »*, *op. cit.* En particulier l'ouvrage de Marc-Olivier Baruch propose de très nombreuses citations montrant à quel point Maurice Lagrange milite pour une application stricte de la législation antijuive.

54 JOLY Laurent, *Vichy dans la « solution finale »*, *op. cit.*, p. 89 et 136.

55 BARUCH Marc-Olivier, *Servir l'État français*, *op. cit.*, p. 269.

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

57 Les autorités américaines sont d'ailleurs très satisfaites du travail fourni par Maurice Lagrange. Un rapport rédigé par l'Office of Military Government for Germany (OMGUS) mentionne que celles-ci s'estiment « très chanceuses » d'avoir pu bénéficier de ses conseils. Pour plus de détails, voir la biographie de Maurice Lagrange.

58 Selon la notice biographique disponible sur le site internet de la Cour de Justice, voir [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7014/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7014/) (dernière consultation en septembre 2017).

rèvent qu'il ne traverse pas les années de guerre à Berlin. Entre 1940 et 1945, Karl Roemer passe la quasi-totalité de son temps à Paris, dans les rouages de la section économique de l'administration militaire allemande du territoire français sous occupation.

Juriste et économiste, Roemer est en 1940 recruté pour exercer la fonction d'administrateur provisoire d'entreprises en France, en particulier d'entreprises considérées comme « ennemies » parce que la majorité de leur capital est détenu par des ressortissants avec lesquels l'Allemagne est toujours en guerre.<sup>59</sup> En août 1940, il s'installe ainsi à Paris, où il devient le bras droit du baron Gotthard von Falkenhausen (le neveu du baron Alexander von Falkenhausen, administrateur militaire de la Belgique et du Nord de la France), dans l'administration d'une dizaine de banques implantées dans la capitale (Barclays, Banque ottomane, Royal Bank of Canada par exemple).<sup>60</sup> S'il n'est tout d'abord que le suppléant de von Falkenhausen, ses attributions sont à partir de 1941 considérablement élargies. La section économique du *Militärbefehlshaber*, c'est-à-dire le chef de l'administration allemande de la zone française sous occupation, fait alors appel à lui pour prendre la direction des conseils d'administration de plusieurs sociétés pétrolières anglaises ou à capital anglais (mais également français). Puis il prend rapidement le contrôle d'une douzaine d'entreprises immobilières, ainsi que d'un bureau international d'avocats. En 1943, il dirige ainsi, sous le régime du contrôle des biens « ennemis », les conseils d'administration d'une trentaine d'entreprises installées à Paris et ses alentours. S'ajoutent à celles-ci certaines entreprises françaises contrôlées en raison de leur intérêt stratégique pour l'économie de guerre allemande (production de parachutes, usine fabriquant des machines etc.).<sup>61</sup>

Karl Roemer exerce pendant les années de guerre également un rôle de médiateur entre les autorités françaises et allemandes en ce qui concerne l'administration d'usines sidérurgiques et minières de la Sarre et de la région d'Aix-la-Chapelle (notamment la *Gesellschaft Carolus Magnus* et les *Dillinger Hüttenwerke*).<sup>62</sup> À la fin de l'année 1942, il acquiert lui-même, à titre personnel,

59 Il s'agit là en tout cas de ce qu'il rapporte dans une notice autobiographique conservée au Ministère allemand des Affaires étrangères : PAAA, B20-200, Bd. 308. Il n'est pas à exclure qu'il se manifeste lui-même pour devenir administrateur à Paris.

60 Grand nombre des informations rapportées ici proviennent du dossier personnel de Karl Roemer en tant qu'administrateur provisoire (Archives nationales de France, AJ/40, 583). Pour le détail des sources, nous renvoyons à la biographie de Karl Roemer.

61 *Ibid.*

62 Roemer mentionne lui-même cette activité dans la notice autobiographique qu'il fait parvenir au Ministère des Affaires étrangères allemand en 1952 (PAAA, B20-200, Bd. 308). Elle est confirmée par des dossiers d'archives conservés dans le

des parts de cette dernière société.<sup>63</sup> Puis en janvier 1943, après le décès de l'administrateur Dirk Wittke, c'est le nom de Roemer qui circule pour prendre la succession du défunt. Les autorités allemandes refusent cette solution en raison de son appartenance à la Bafio (désormais *Deutsche Industriebank*). Il ne travaille pourtant plus que sur le papier pour celle-ci.<sup>64</sup>

Karl Roemer adhère-t-il à l'idéologie nationale-socialiste ? La réponse est en principe négative. Le fichier central du NSDAP (Archives de Berlin-Lichterfelde) ne révèle aucune trace d'appartenance de Karl Roemer au parti nazi. Lui-même d'ailleurs, lorsqu'il remplit en 1944 une fiche de renseignement sur sa propre personne pour l'administration militaire allemande en France, laisse vide la case où il doit indiquer si oui, ou non, il est membre du parti.<sup>65</sup> Sachant qu'il n'a ici pas de raison de cacher son appartenance au parti (au contraire), tout porte donc à croire qu'il n'adhère à aucun moment au NSDAP.

Cela n'empêche que Karl Roemer est conscient de l'importance de son activité à Paris pour l'économie de guerre allemande, comme en témoignent les rapports qu'il adresse en 1944 au *Militärbefehlshaber* de Paris concernant son administration de la société de forge française Latour, implantée au nord-ouest de la capitale. Dirigée par un couple français et composée d'une vingtaine d'employés, l'entreprise en question fait face à d'importantes difficultés économiques, dues non pas à son manque de commandes mais à la gestion mal organisée et frauduleuse (en tout cas selon Roemer) de Madame Latour, sa propriétaire. Karl Roemer y est affecté en mai 1944 comme administrateur afin d'éviter le dépôt de bilan de la société, qui fournit entre autres la compagnie des chemins de fer du Reich (*Deutsche Reichsbahn*) et produit des ressorts nécessaires à l'équipement de guerre allemand. À son avis, l'entreprise devrait être liquidée et même traînée devant les tribunaux. Cependant, « *im Interesse der Rüstung* », dans l'intérêt de l'armement allemand, il recommande que sa comptabilité soit remise sur pied.<sup>66</sup>

fonds R 87, Reichskommissar für die Verwaltung feindlichen Vermögens, des archives nationales de Berlin-Lichterfelde, dans lesquels son nom apparaît à plusieurs reprises (dossiers 1104–1107, Gewerkschaft Carolus Magnus et 1095–1098, Dillinger Hüttenwerke).

63 BA-BL, R 87/1098, Vermerk, 13 janvier 1943. Il est ici intéressant de noter que l'historien Bill Davies a récemment mis en lumière le fait que Karl Roemer est au début des années 1970 sollicité par le tribunal de Berlin pour témoigner dans une affaire judiciaire concernant l'acquisition en 1938, par lui-même et un associé, d'une société appartenant à un juif. DAVIES Bill, *Resisting the European Court of Justice. West Germany's confrontation with European law, 1949–1979*, op. cit., p. 192.

64 BA-BL, R 87/1098, Vermerk, 13 janvier 1943.

65 AN/F, AJ/40, 583, Dossier personnel de Karl Roemer, questionnaire rempli par Roemer lui-même pour l'administration militaire en France, juin 1944.

66 AN/F, AJ/40, 610, Karl Roemer, rapport sur la société Latour, 1er juillet 1944.

Il s'engage ainsi fortement dans la mise en ordre de ses finances, passe même parfois deux fois par jour dans les locaux de l'entreprise et fait de son mieux pour assurer sa productivité, en augmentant le nombre d'employés et en s'engageant pour que leurs rations de nourriture soient élevées.<sup>67</sup> Un élan patriotique motive donc certainement sa présence en France. Il est également possible qu'il y trouve un certain intérêt économique. Même s'il passe la majorité de son temps à Paris, la *Deutsche Industriebank* continue en effet de le rémunérer.<sup>68</sup>

Enfin, qu'en est-il de la trajectoire du premier président de la Cour de Justice pendant la guerre ? Aucune source révélant les idées politiques de Massimo Pilotti dans l'entre-deux-guerres et pendant la Seconde Guerre mondiale n'a pu être trouvée dans le cadre de nos recherches. Il nous est donc impossible de savoir si Massimo Pilotti adhère dans les années 1930 et 1940 au fascisme italien. Pilotti a tout de même lui aussi une trajectoire assez frappante, trajectoire sur laquelle les travaux sur la Cour de Justice et l'historiographie de la construction européenne sont restés muets jusqu'à présent.

Juriste extrêmement compétent et hautement expérimenté sur le plan international, Pilotti incarne à première vue parfaitement « la paix » à la première juridiction européenne. Il a en effet auparavant, comme le premier président de la Haute Autorité Jean Monnet, été secrétaire général adjoint de la Société des Nations (1932–1937), symbole par excellence de la volonté de paix après la Grande Guerre. Le premier président de la Cour de Justice de la CECA œuvre pourtant dans les années 1930 à Genève tout sauf en faveur de la paix à partir du moment où Mussolini décide d'envahir l'Éthiopie (1934).

Pilotti est nommé secrétaire général adjoint de la Société des Nations en 1932, après avoir figuré pendant de nombreuses années comme délégué suppléant de l'Italie à l'Assemblée de l'organisation internationale. Deux ans après sa nomination, il se retrouve au cœur de l'« affaire éthiopienne », résultat des ambitions coloniales de Mussolini. La crise éthiopienne est déclenchée en décembre 1934, lorsque les autorités éthiopiennes alertent pour la première fois la Société des Nations sur la politique d'agression menée à leur encontre par le *Duce*. Alors que nul doute n'existe sur les désirs italiens d'annexer l'Éthiopie, la SDN met près d'un an avant de réagir et de condamner cette politique d'agression (octobre 1935). Le refus de l'organisation censée assurer la « sécurité collective » de prendre position sur le conflit est principalement dû à l'attitude de son secrétaire général Joseph Avenol, qui préfère faire tout son possible pour éviter

67 *Ibid.*, voir dans le même dossier également le rapport du 31 juillet 1944.

68 Karl Roemer indique avoir conservé son emploi à la Bafio pendant la guerre dans un document autobiographique qu'il fait parvenir au Ministère des Affaires étrangères avant sa nomination à la Cour de Justice. Voir PAAA, B20-200, Bd. 53.

la condamnation de l'Italie.<sup>69</sup> Mais il est aussi dû à Massimo Pilotti, qui encourage le secrétaire général à rester sur cette ligne politique. Il informe d'ailleurs de manière continue le régime fasciste et les représentants de celui-ci à Genève des démarches effectuées par l'Éthiopie auprès de l'organisation, de même que des solutions envisagées par la SDN pour résoudre le conflit.<sup>70</sup> Sa présence au secrétariat général constitue ainsi un précieux atout pour la préparation de la défense italienne. Pilotti conseille également le pouvoir fasciste en matière d'attitude à adopter face aux accusations éthiopiennes. Dans un courrier envoyé en juillet 1935 à Mussolini, il regrette que l'Italie ne retourne pas la situation en dénonçant devant la SDN les accusations de l'Éthiopie et en mettant celle-ci dans la position de la fautive.<sup>71</sup> Accuser l'Éthiopie relève à son avis « du bon droit » et même du devoir de l'Italie qui, en tant que membre permanent du Conseil de la SDN, doit dénoncer la situation injuste créée par un « membre incivil » de l'organisation.<sup>72</sup> Son pays d'origine ne manque pas d'appliquer ce conseil.<sup>73</sup>

Lorsque Mussolini envahit l'Éthiopie en octobre 1935, la SDN n'est plus en mesure de fuir ses responsabilités. Son Conseil décide de condamner l'Italie et de prononcer des sanctions économiques à son égard. Pilotti reste toutefois secrétaire général adjoint. Il ne quitte la SDN qu'en décembre 1937, au lendemain de l'annonce du retrait de l'Italie. Il retrouve ensuite le poste dans la magistrature italienne qu'il a quitté en 1932 pour rejoindre de manière permanente Genève, la présidence de la cour d'appel de Trieste. En 1941 (là aussi il s'agit d'une activité non mentionnée dans sa biographie « officielle »), il est nommé président du tribunal suprême de la « province de Lubiana », la région

69 Notamment parce que la SDN est déjà affaiblie après l'invasion de la Mandchourie par le Japon et parce que la France et l'Angleterre veulent éviter toute solution militaire. Les références bibliographiques sont nombreuses ici. Voir en particulier BAER George W., *The coming of the Italian-Ethiopian war*, Cambridge, Harvard University Press, 1967 ; BAER George W., « 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*, Pérouse, Morlacchi, 2007.

70 Pour davantage de détails, voir la biographie de Massimo Pilotti.

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

72 Propos de Pilotti rapportés par Bova Scoppa à Mussolini le 15 juin 1935, voir *Documenti diplomatici italiani*, ottava serie, vol. I, pp. 398–399.

73 La même ligne de conduite est d'ailleurs conseillée à l'Italie par le secrétaire général de la Société des Nations, Joseph Avenol. Voir la biographie de Massimo Pilotti.

centrale de la Slovénie qui a été annexée par l'Italie au printemps de la même année.<sup>74</sup> Il reste à ce poste jusqu'au moment où l'Italie signe l'armistice avec les Alliés (septembre 1943) et que la province de Lubiana passe sous occupation allemande. Il est ensuite nommé procureur à la Cour de cassation italienne (août 1944).

### 1.3.3 Une drôle de première Cour de Justice européenne

Les trajectoires de guerre (mais aussi d'avant et d'après-guerre) de ceux qui se retrouvent en 1952 à veiller ensemble sur le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité de Paris pourraient donc difficilement être plus antagonistes. Les quatre ressortissants des pays du Benelux (Delvaux, Hammes, Van Kleffens, Serrarens) connaissent l'occupation et la paralysie de l'administration de leur pays pendant la guerre. Tous les quatre sont sur le plan professionnel frappés par les régimes d'occupation.

Les deux Français connaissent quant à eux des sorts complètement différents. Alors que le premier encadre l'éviction des juifs de la fonction publique française, le second fait les frais de cette politique antisémite, même si son lien avec le Maréchal Pétain lui évite la mise à pied complète. Les deux Allemands et le président italien de la Cour n'apparaissent quant à eux certainement pas comme des opposants aux régimes totalitaires. Otto Riese a une carte de membre au NSDAP tout au long de la guerre et sa proximité avec le parti est pointée du doigt par le Conseil d'Etat suisse au lendemain du conflit. Karl Roemer, sans adhérer au NSDAP, passe les cinq années de guerre en tant qu'administrateur provisoire dans les rouages de l'exploitation économique de la France occupée. Massimo Pilotti remet quant à lui dans les années 1930 sérieusement en cause son serment d'indépendance proféré devant la Société des Nations pour permettre à Mussolini d'arriver à ses fins en Ethiopie. Il est ensuite pendant les premières années de guerre le plus haut magistrat de la partie de la Slovénie sous occupation italienne.

Ces antagonismes sont d'autant plus importants lorsque l'on prend en compte la période de l'immédiat après-guerre. L'Allemand Karl Roemer devient en effet en 1946 l'avocat de nombreux Allemands accusés de crimes de guerre devant des tribunaux militaires. Le Luxembourgeois Charles-Léon Hammes supervise pendant cinq ans la recherche de criminels de guerre et le rassemblement de preuves contre ceux-ci pour le Luxembourg. À l'opposé de Karl Roemer, il mène l'*accusation* dans le cadre des procès de Rastatt. Louis Delvaux

74 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.

préside quant à lui le conseil d'administration de l'organe belge chargé de confisquer les biens allemands au lendemain de la guerre.

Du point de vue des trajectoires de guerre et d'après-guerre, nous nous retrouvons donc devant une drôle de première Cour européenne de Justice. Une question qui vient ici à l'esprit est celle de savoir comment certains de ces hommes arrivent à ces postes. Il est tout de même surprenant que la France nomme un avocat général ayant été blâmé au lendemain de la guerre, de même qu'il est surprenant de constater que l'Allemagne décide d'envoyer dans une des institutions symboles de la réconciliation franco-allemande un homme ayant pendant plusieurs années participé à l'exploitation économique de la France. Nous répondrons à cette question en détail dans la prochaine partie de cet ouvrage. Cantonnons-nous pour l'instant à la question de savoir quelle est la place de la guerre à l'intérieur de la Cour de Justice, entre 1952 et 1958. Selon le témoignage de l'ancien référendaire (attaché) du juge Petrus Serrarens, « la guerre » n'est pas un sujet de discussion à la juridiction de la CECA.<sup>75</sup> Si le témoin a toutefois admis que, « évidemment », des questions sur les parcours des uns et des autres se posent discrètement, en particulier en ce qui concerne ceux des Allemands, on préfère regarder de l'avant, laisser la guerre derrière. Au vu de la différence de parcours, cela semble plutôt logique, même si les témoignages oraux appellent toujours à une certaine prudence.

Pilotti, Riese, Hammes, Delvaux, Van Kleffens, Serrarens et Rueff (juges), ainsi que Lagrange et Roemer (avocats généraux), de même que Van Houtte (greffier), travaillent ensemble à Luxembourg jusqu'en octobre 1958. Entourés d'un personnel (attachés, secrétaires, juristes-linguistes etc.) composé d'une cinquantaine de personnes, ils connaissent une activité peu importante. Selon Albert Van Houtte, chaque recours introduit provoque une « sereine excitation ».<sup>76</sup> Dans ses souvenirs de la Cour de Justice, le greffier évoque le cadre « un peu camping » dans lequel travaillent les premiers membres de la juridiction européenne. Luxembourg-ville n'est en effet à l'époque qu'un siège provisoire pour la Cour de Justice, puisque les six n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur un siège définitif.<sup>77</sup> La charmante Villa Vauban dans laquelle les juges sont provisoire-

75 Entretien avec Pierre Mathijsen, référendaire du juge Serrarens à la Cour de Justice de la CECA, réalisé à Bruxelles le 22 novembre 2012.

76 VAN HOUTTE Albert, « Souvenirs de la Cour de justice », in *Cour de justice des Communautés européennes, XXXV ANNI 1952-1987*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, décembre 1987. Consultable sur le site internet du CVCE : [http://www.cvce.eu/obj/albert\\_van\\_houtte\\_souvenirs\\_de\\_la\\_cour\\_de\\_justice\\_1953\\_1982-fr-4e6dc507-7f4a-4a8f-9511-28b62088df68.html](http://www.cvce.eu/obj/albert_van_houtte_souvenirs_de_la_cour_de_justice_1953_1982-fr-4e6dc507-7f4a-4a8f-9511-28b62088df68.html) (dernière consultation en septembre 2017).

77 FJM, AMG 35/3/12, Communiqué final de la conférence des ministres, 25 juillet 1952. Ce n'est que lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 1992 à

ment installés ne correspondent par conséquent pas aux besoins de la Cour. Elle ne dispose notamment pas de pièce pouvant être utilisée comme salle d'audience et les juges doivent solliciter le Cercle Municipal de Luxembourg, pas toujours disponible quand ils en ont besoin.<sup>78</sup> La Cour connaît donc quelques années de rodage avant de devenir un pivot de la construction européenne.

## 2. De l'entrée en fonction de la Cour de Justice des Communautés européennes aux arrêts « révolutionnaires »

### 2.1 La création de la Cour de Justice des Communautés européennes

En octobre 1958, environ un an et demi après la signature des traités CEE et Euratom à Rome, la Cour de Justice de la CECA devient la Cour de Justice des Communautés européennes. Dans le but d'éviter une multiplication des institutions communautaires, les négociateurs des deux traités décident en effet de créer une Cour unique pour les trois Communautés, de même qu'ils optent en faveur de la mise en place d'une seule Assemblée commune. En 1958, le champ de responsabilités de la Cour de Justice évolue donc considérablement. Toutefois, ses prérogatives ne sont pas tout simplement « étendues » aux deux nouveaux traités européens. Elle dispose en effet de compétences légèrement distinctes selon les traités.

Sur un point primordial notamment, les juges disposent davantage de pouvoirs dans le cadre des traités CEE et Euratom que dans celui du traité CECA : ils peuvent répondre à des demandes d'interprétation des deux accords internationaux.<sup>79</sup> Contrairement au traité de Paris, les articles 177 CEE et 150 Euratom permettent en effet à la Cour de recevoir de la part des juges nationaux des questions concernant le sens à donner aux dispositions des deux traités.<sup>80</sup>

Edimbourg qu'est prise la décision relative à la fixation des sièges des institutions qui avance que la Cour de Justice et le Tribunal de première instance ont leur siège à Luxembourg. Information provenant de VON BARDELEBEN Eléonore *et al.*, *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, Paris, La documentation française, 2012, p. 11.

78 AN/L, AE 9331, Lettre de Charles-Léon Hammes à Joseph Bech, 25 septembre 1956.

79 Nous nous appuyons ici une nouvelle fois sur les publications de l'historienne Anne Boeger-De Smedt, qui a étudié en détail les travaux du groupe de rédaction des traités de Rome sur le plan des compétences de la Cour de Justice : BOERGER-DE SMEDT Anne, « Negotiating the foundations of European Law, 1950–1957. The legal history of the Treaties of Paris and Rome », *Contemporary European History*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 339–356.

80 L'article 41 du traité de Paris autorise seulement les juges à se prononcer sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil. L'article 177 CEE

Les articles en question obligent même les juridictions nationales statuant en dernier ressort de se tourner vers les juges de Luxembourg lorsqu'elles sont confrontées à une question d'interprétation des traités. Il s'agit là du fameux mécanisme des renvois préjudiciels, qui a pour principale fonction d'assurer l'interprétation uniforme des nouveaux accords européens dans les six Etats membres des Communautés. Il est intéressant de noter que les négociateurs des traités n'imaginent à la fin des années 1950 ni le futur succès de cette procédure ni le rôle moteur qu'elle jouera par la suite sur le plan de l'intégration juridique européenne.<sup>81</sup>

Sur d'autres points, les compétences de la Cour de Justice unique sont moindres dans le cadre de la CEE et de l'Euratom que dans celui de la CECA. Elle ne peut par exemple pas imposer d'amendes aux Etats membres lorsque ceux-ci manquent à une des obligations découlant des deux accords en question.<sup>82</sup> Ensuite et surtout, les traités CEE et Euratom n'octroient qu'un accès restreint aux entreprises et particuliers à la juridiction communautaire. Contrairement au traité de Paris, les accords de 1957 ne leur permettent que de saisir les juges de Luxembourg lorsqu'ils sont directement et individuellement concernés par une décision communautaire.<sup>83</sup> La CECA leur octroie quant à elle le droit d'attaquer également les décisions générales qu'elles estiment entachées de pouvoir à leur égard (article 33).<sup>84</sup>

Replacées dans le contexte de l'ensemble des négociations, ces restrictions ne sont pas bien étonnantes. Suite à l'échec des projets pour la mise en place d'une Communauté européenne de défense (CED) et d'une Communauté politique européenne (CPE), le supranationalisme n'a pas le vent en poupe quand les délégations des six se réunissent à Val Duchesse pour négocier la Communauté économique européenne et l'Euratom. En particulier la France démontre qu'elle n'est pas prête à donner son accord pour des structures institutionnelles trop

(150 Euratom) permet quant à lui à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et sur l'interprétation du traité.

81 BOERGER-DE SMEDT Anne, « Negotiating the foundations of European Law, 1950–1957 », *op. cit.* et RASMUSSEN Morten, « Revolutionizing European Law : A history of the *Van Gend en Loos* judgment », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, n° 1, 2014, p. 146.

82 BOERGER-DE SMEDT Anne, « Negotiating the foundations of European Law, 1950–1957 », *op. cit.*, p. 353.

83 Deuxième paragraphe de l'article 173 CEE (146 Euratom) : Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.

84 *Ibid.*

supranationales.<sup>85</sup> En ce qui concerne la Cour de Justice, elle propose initialement de n'instituer qu'une cour d'arbitrage non permanente pour trancher des conflits susceptibles de naître dans le cadre des deux nouvelles Communautés.<sup>86</sup> La Cour n'est d'ailleurs pas la seule institution dont les compétences traduisent des réticences des Etats membres envers une intégration européenne trop poussée. Les Commissions de la CEE et de la CEEA (fusionnées avec la Haute Autorité en 1967) disposent en effet de moins de pouvoirs que la Haute Autorité de la CECA. Le principal organe décisionnel des deux nouvelles Communautés est le Conseil des Ministres, ou plutôt sont les Conseils des Ministres CEE et Euratom, leur fusion en un Conseil unique (avec celui de la CECA) n'ayant lieu qu'en 1967.<sup>87</sup> Malgré ces réticences très claires des gouvernements à établir des structures véritablement supranationales pour les nouvelles Communautés, les juges se lancent quelques années seulement après l'entrée en vigueur des traités dans une lecture audacieuse des accords et prononcent des arrêts qui heurtent fortement la souveraineté des Etats.

## 2.2 Les arrêts *Van Gend en Loos* et *Costa contre ENEL*

Prononcés en 1963 en ce qui concerne le premier, 1964 quant au deuxième, les arrêts *Van Gend en Loos* et *Costa contre ENEL* constituent les jugements les plus cités de toute l'histoire de la Cour de Justice. Ils amorcent selon certains auteurs une véritable « révolution » dans l'ordre juridique communautaire.<sup>88</sup> L'affaire *Van Gend en Loos* est introduite à la Cour de Justice par un tribunal fiscal néerlandais, sur base de l'article 177 CEE.<sup>89</sup> Via le mécanisme des renvois

85 Voir au sujet des négociations des traités de Rome KÜSTERS Hanns Jürgen, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990 ; SERRA Enrico (dir.), *La relance européenne et les traités de Rome : actes du colloque de Rome, 25 au 28 Mars 1987*, Bruxelles, Bruylant, 1989.

86 Les cinq autres délégations souhaitent cependant instituer une juridiction similaire à celle de la CECA et de préférence unique pour les trois Communautés. BOERGER-DE SMEDT Anne, « Negotiating the foundations of European Law, 1950–1957 », *op. cit.*, p. 349.

87 Rostane Mehdi évoque un « puissant retour de l'intergouvernementalisme », en soulignant toutefois que la Commission conserve un pouvoir monopolistique d'initiative : MEHDI Rostane, *Institutions européennes*, Paris, Hachette supérieur, 2007, p. 15.

88 WEILER Joseph H.H., « Une révolution tranquille. La Cour de justice des communautés européennes et ses interlocuteurs », *Politix*, vol. 8, n° 32, 1995, pp. 119–138.

89 Les commentaires existants de cet arrêt sont innombrables. Nous nous appuyons ici principalement sur deux « histoires » récentes du jugement proposées par l'historien Morten Rasmussen et le politiste Antoine Vauchez. RASMUSSEN

préjudiciels, il interroge les juges de Luxembourg si l'article 12 du traité de Rome, qui interdit aux Etats membres d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane, a un effet direct, c'est-à-dire si son application peut être réclamée par les justiciables devant leurs tribunaux nationaux. L'enjeu est important. Il est question de savoir si les ressortissants des Communautés (notamment des entreprises des Etats membres), peuvent, en invoquant cette disposition du traité devant leurs propres juridictions, réclamer le respect de cette interdiction.

Les gouvernements des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Allemagne affirment dans des mémorandums déposés devant la Cour que la réponse des juges doit être négative, que les articles des traités européens ne peuvent pas avoir un effet direct.<sup>90</sup> Le service juridique de la Commission estime au contraire que la réponse doit être affirmative et avance même que les juridictions nationales devraient donner la primauté au droit communautaire en cas de conflit de lois. Le 5 février 1963, les juges répondent de manière emblématique : « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants. [...] L]e droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. [...] A]ttendu que le texte de l'article 12 énonce une interdiction claire et inconditionnelle [...] cette prohibition se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables. »<sup>91</sup> La Cour répond donc clairement par l'affirmative. L'article 12 a un effet direct et les citoyens des Etats membres peuvent se tourner vers la justice de leur propre Etat lorsqu'ils sont frappés de nouveaux droits de douane interdits par le traité. Les justiciables auxquels les gouvernements ont restreint l'accès à la Cour européenne dans le cadre des traités de Rome deviennent ainsi, *devant leurs propres tribunaux* à la légitimité difficilement contestable, des « moniteurs » de l'action des gouvernements.<sup>92</sup> Les juges posent ici la première pierre de ce qui deviendra un des piliers du droit communautaire.

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 ; 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.

90 *Ibid.*

91 Arrêt du 5 février 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise, Affaire 26/62, EU:C:1963:1.

92 WEILER Joseph H.H., « Une révolution tranquille », *op. cit.*

L'arrêt *Costa contre ENEL* de 1964 se place dans la continuité de *Van Gend en Loos*. Il s'agit là encore d'une question préjudicielle, envoyée cette fois-ci par un juge conciliateur de Milan. La Cour affirme dans ce second jugement « cardinal » tout d'abord que les traités de Rome ne peuvent être considérés comme des traités internationaux classiques : « à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ». Elle avance ensuite que « le droit du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».<sup>93</sup> Autrement dit, le droit communautaire auquel les Etats ont souscrit en signant le traité doit inévitablement primer sur les droits nationaux. La Cour affirme pour la première fois le principe de primauté du droit communautaire, principe qui ne figure nullement dans les traités eux-mêmes.

Bien évidemment, il ne s'agit à ce stade que de ce que les juges européens déclarent. Ce que les Etats membres et leurs juridictions nationales, notamment suprêmes, en feront est une autre question. L'autorité de la Cour de Justice n'est alors en rien comparable à celle qu'elle va acquérir par la suite. La Cour de cassation française, par exemple, ne reconnaît la primauté du droit communautaire qu'en 1975. En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il faut attendre jusqu'en 1989. Si l'importance de ces deux jugements de la Cour européenne a été démontrée d'innombrables fois, l'identité de ceux qui les prononcent n'a guère retenu l'attention des chercheurs.

### 2.3 La seconde génération de membres de la Cour de Justice

Le passage de la Cour de Justice de la CECA à la Cour de Justice des Communautés européennes se caractérise par une certaine stabilité dans la composition de celle-ci. Les procédures de nomination des juges et des avocats généraux, de même que leur statut (inamovibilité, mandats de six ans renouvelables), sont repris dans les traités de Rome. Il est cependant important de signaler un changement introduit par les nouveaux accords internationaux en ce qui concerne les compétences des juges et des avocats généraux de la Cour (articles 167 CEE et 139 Euratom). Les nouveaux textes prévoient en effet que ceux-ci doivent être choisis « parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance, et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leur pays respectif, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des jurisconsultes

93 Arrêt du 15 juillet 1964, Flaminio Costa contre E.N.E.L., Affaire 6/64, EU:C:1964:66.

*possédant des compétences notoires* ». <sup>94</sup> Selon le récit de Pierre Pescatore, membre du groupe de rédaction des traités (et futur juge à la Cour de Justice), ce changement constitue une des premières actions sur lesquelles le groupe de rédaction se met spontanément d'accord : « il [faut] mettre fin au système du traité CECA qui permet [...] la nomination de juges qui n'[ont] aucune qualification juridique ». <sup>95</sup>

Sur les neuf membres de la juridiction nommés par les gouvernements en 1952, six sont en 1958 reconduits dans la nouvelle Cour unique. Il s'agit là des juges Louis Delvaux, Charles-Léon Hammes, Otto Riese, Jacques Rueff et des deux avocats généraux Maurice Lagrange et Karl Roemer. Le greffier Albert Van Houtte est lui aussi renommé pour une durée de six ans. Seuls trois juges quittent donc le Grand-Duché en 1958 : le président Massimo Pilotti, désormais âgé de soixante-dix-neuf ans, ainsi que les Néerlandais Adrianus Van Kleffens et Petrus Serrarens. Ce dernier n'est pas remplacé par un autre juge « représentant des travailleurs ». Nous analyserons dans la prochaine partie de ce travail les raisons politiques de ce choix des Etats membres, qui n'est pas (ou qu'indirectement) lié aux nouvelles conditions en matière de compétences des juges. En automne 1958, trois nouvelles personnalités prêtent serment à Luxembourg : le nouveau président Andreas (ou André) Matthias Donner (Néerlandais), ainsi que les juges Nicola Catalano (Italien) et Rino Rossi (Italien lui aussi). L'arrivée de ces trois personnalités introduit-elle des changements significatifs dans la composition de la Cour ?

Sur le plan de la présidence de l'institution, nous pouvons répondre par l'affirmative. Andreas Donner est presque quarante ans plus jeune que son prédécesseur et de loin le cadet de la Cour (il a 40 ans au moment de sa nomination). Professeur de droit public et administratif à l'université libre d'Amsterdam depuis 1945, Donner passe avant son arrivée à Luxembourg la totalité de sa carrière dans le monde académique et n'a donc, comme Rueff, Serrarens et Delvaux au moment de leur nomination en 1952, jamais revêtu la robe de magistrat. Comme ses homologues, il travaille au cours de sa carrière comme jurisconsulte pour l'exécutif de son pays natal. Entre 1950 et 1958, il participe aux travaux de plusieurs comités d'experts chargés de préparer des réformes de la constitution néerlandaise. <sup>96</sup> Il est également un membre actif

94 Passage mis en italique par l'auteur de ce travail.

95 PESCATORE Pierre, « Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome », *Hémecht*, n° 2, 1982, pp. 145-161, consultable sur le site internet du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe : [http://www.cvce.eu/obj/pierre\\_pescatore\\_les\\_travaux\\_du\\_groupe\\_juridique\\_dans\\_la\\_negociation\\_des\\_traites\\_de\\_rome-fr-1d333821-00f1-495a-ba5b-305a2a2536d3.html](http://www.cvce.eu/obj/pierre_pescatore_les_travaux_du_groupe_juridique_dans_la_negociation_des_traites_de_rome-fr-1d333821-00f1-495a-ba5b-305a2a2536d3.html) (dernière consultation en septembre 2017)

96 Pour plus d'informations à ce sujet, voir la biographie d'Andreas Donner.

du parti politique protestant et anti-libéral néerlandais *Anti-Revolutionaire Partij* (ARP).

L'arrivée d'Andreas Donner ne fait pas l'unanimité à la Cour de Justice, loin de là. Son âge notamment pose problème à ses homologues, qui s'offusquent à l'idée de devoir travailler sous un président aussi jeune.<sup>97</sup> Est-ce le fait que ses collaborateurs à la Cour ne croient guère en ses capacités de diriger l'institution qui induit Andreas Donner à se donner entièrement à ses nouvelles fonctions ? Il est probable que cela joue un rôle dans l'énergie qu'il met dans sa tâche. Dès son arrivée à la Cour de Justice, Donner est en effet sur tous les fronts et tranche ainsi avec la présidence plutôt léthargique de son prédécesseur particulièrement âgé.<sup>98</sup> Son principal objectif est de donner de la visibilité à cette nouvelle Cour de Justice, une visibilité dont elle a manqué pendant les années 1950. Dès octobre 1958, il demande d'être reçu par le Ministre des Affaires étrangères allemand, la RFA exerçant alors la présidence des trois Conseils des Communautés.<sup>99</sup> Peu de temps après, il évoque auprès des six Etats membres l'idée que la Cour toute entière leur rende visite.<sup>100</sup> Comme le rapporte une source belge, le président demande dans chaque pays « des visites protocolaires au Chef du gouvernement, au Ministre des Affaires étrangères, au Ministre de la Justice, au président de la Cour de Cassation et au Président du Conseil d'Etat ». Une audience par les chefs d'Etat est en outre vivement souhaitée.<sup>101</sup> L'objectif est clair, il faut montrer que

97 Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la Cour s'est opposée, sans succès, à la nomination d'A. M. Donner à la présidence de l'institution.

98 Nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante.

99 PAAA, B20-200, Bd. 272, Aufzeichnung, Betr. : Besuch des Präsidenten der Europäischen Gemeinschaften, 31 octobre 1958.

100 PAAA, B20-200, Bd. 272, Aufzeichnung, Betr. : Besuch der Mitglieder des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften in der Bundesrepublik, 1er avril 1959.

101 Archives du Ministère des Affaires étrangères belge (ci-après AMAE/B), 6213-IX, Lettre de l'ambassade de Belgique au Luxembourg au Ministre belge des Affaires étrangères Pierre Wigny, 13 mars 1959 : « J'ai reçu aujourd'hui la visite de Monsieur Donner, Président de la Cour de Justice des Communautés européennes, accompagné de Monsieur Van Houtte, Greffier de ladite Cour. Ces Messieurs sont venus m'entretenir du désir de la Cour de se rendre en « corps » dans chacun des six pays de la Communauté, en vue, d'une part de prendre contact avec les Gouvernements de ces pays en application de l'Article 109 du règlement de procédure de la Cour, d'autre part de prendre officiellement contact avec les autorités gouvernementales et les instances judiciaires suprêmes avec lesquelles elle est appelée à avoir des relations suivies. Ce déplacement comporterait donc, en dehors des questions de procédure à régler avec le Ministre de la Justice de chaque pays, des visites protocolaires au Chef du gouvernement, au Ministre des Affaires étrangères, au Ministre de la Justice, au président de la Cour de Cassation et au Président du Conseil d'Etat. [...] Enfin, à l'occasion de ces déplacements, la Cour souhaiterait vivement être reçue en audience par les Chefs

la nouvelle Cour n'a plus rien à voir avec la Cour de Justice de la CECA. La démarche porte ses fruits. Entre 1958 et 1959, les juges sont successivement reçus en grande pompe par l'ensemble des gouvernements des Etats membres. Le chef du service juridique de la Commission, Michel Gaudet, met d'ailleurs dès l'arrivée de Donner à Luxembourg beaucoup d'espoirs en ce nouveau président qui, selon lui, comprend la véritable vocation européenne de la Cour de Justice.<sup>102</sup>

Nicola Catalano, un des deux juges italiens de la nouvelle Cour de Justice, est également plus jeune que le reste des membres de l'institution. Il a quarante-huit ans au moment de sa nomination. Avec lui entre dans le collège de juges un ardent défenseur de l'intégration juridique européenne. Avocat de 1932 à 1939, puis membre de l'*avvocatura dello stato* italienne (jusqu'en 1951), et enseignant à l'université de Rome (jusqu'au début des années 1950), Catalano est connu des autres membres de l'organe judiciaire. Après avoir été, au début des années 1950, brièvement conseiller juridique de la zone internationale de Tanger, Catalano s'installe en 1953 au Grand-Duché lorsqu'il intègre le service juridique de la Haute Autorité. Rappelé à l'*avvocatura dello stato* en 1956, il est ensuite envoyé par le gouvernement italien à Val Duchesse pour participer aux négociations des traités CEE et Euratom. Il retrouve ici son ancien collaborateur du service juridique de la Haute Autorité, Michel Gaudet. Les deux hommes jouent un rôle très actif dans le groupe de rédaction des traités. Selon le témoignage de Pierre Pescatore, l'article 177 CEE, qui institue le mécanisme des renvois préjudiciels, est introduit dans le traité sous l'impulsion de Catalano.<sup>103</sup>

Son compatriote Rino Rossi devient quant à lui le nouveau doyen de la Cour (il a soixante-neuf ans). Lui aussi peut compter sur une expérience professionnelle dans le cadre de la CECA, même si celle-ci n'a été que très brève. En 1952, son gouvernement l'a envoyé à Luxembourg pour participer à l'élaboration du règlement de procédure de la Cour de Justice.<sup>104</sup> Il a ainsi déjà rencontré certains de ses futurs collaborateurs. Rossi est, comme la plupart des autres membres de la juridiction européenne, un homme bien connu du Ministère des Affaires étrangères de son pays natal. En 1928, il est recruté par celui-ci pour devenir juge sur l'île de Rhodes, en possession de l'Italie depuis la guerre italo-turque de 1911-1912. Ensuite, après un bref passage dans la magistrature italienne, il est

d'Etats des six pays de la Communauté, ainsi que cela s'est fait pour les Présidents et membres des trois autres institutions internationales.»

102 RASMUSSEN Morten, « Revolutionizing European Law : A history of the *Van Gend en Loos* judgment », *op. cit.*, p. 148.

103 PESCATORE Pierre, « Les travaux du 'groupe juridique' dans la négociation des traités de Rome », *op. cit.* ; voir également BOERGER-DE SMEDT Anne, « Negotiating the foundations of European Law, 1950-1957 », *op. cit.*

104 PAAA, B20-200, Bd. 272, Fernschreiben aus Rom, 16 août 1958.

nommé juge consulaire au tribunal capitulaire du Caire. Puis en 1941, il retourne à Rhodes, cette fois-ci pour y exercer la fonction de président de la cour d'appel. En 1951, il est nommé substitut du procureur général à la Cour de cassation italienne. Quelques mois avant sa nomination à Luxembourg, il accède au sein de celle-ci à la fonction de président de chambre.

L'arrivée de ces deux juges italiens change la répartition nationale au sein de la Cour. Les trois « grands » pays comptent désormais chacun deux membres à l'institution (l'Italie deux juges, la France et l'Allemagne chacune un juge et un avocat général).<sup>105</sup> La nomination de Catalano apporte un avantage précieux à la Cour de Justice du point de vue de la légitimité de ses jugements. Avec lui elle dispose en effet, comme dans le cas de l'avocat général Lagrange en ce qui concerne le traité de Paris (même si celui-ci ne participe pas à la prise de décision de la Cour), d'un témoin direct et acteur des négociations des traités de Rome. Catalano connaît parfaitement les accords qui viennent d'être signés, de même qu'il connaît les difficultés et les résistances des gouvernements rencontrées lors de l'élaboration des traités. Cependant, décrit comme têtu et quelque peu intransigeant par son ancien référendaire,<sup>106</sup> comme « assidu » mais parfois « trop empressé » par une note de l'administration allemande à son sujet,<sup>107</sup> le juge italien ne s'entend pas à merveille avec le reste de la Cour. Toujours selon le témoignage de son ancien référendaire, une certaine inimitié existe notamment entre lui et son homologue italien Rossi.<sup>108</sup>

Pourtant considéré comme particulièrement compétent,<sup>109</sup> Catalano ne reste pas longtemps à Luxembourg et ne fait donc pas partie des juges qui prononcent les arrêts de 1963 et 1964. Au début de l'année 1962, il est remplacé par son compatriote Alberto Trabucchi. Comme Andreas Donner, Trabucchi passe jusqu'à son arrivée à Luxembourg la totalité de sa carrière à l'université. Toutefois, contrairement au président de la juridiction, qui est spécialiste de droit public, il est spécialiste de droit privé. En 1948, il publie un manuel de droit civil de plus de huit cents pages intitulé *Istituzioni di diritto civile* et en 1955,

105 Cette nouvelle répartition reste telle jusqu'en 1973, l'année du premier élargissement des Communautés.

106 Entretien avec Paolo Gori, référendaire de Nicola Catalano de 1958 à 1961, réalisé le 14 avril 2011.

107 PAAA, B20-200, Bd. 420, Beurteilung der ausländischen Mitglieder des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften.

108 GORI Paolo, « Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi alla Corte di Giustizia delle C.E. », in *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, p. 77.

109 PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Bericht vom 5.2.1962 nr 67/62, 8 février 1962.

il cofonde la *Rivista di diritto civile*, revue qu'il dirige depuis. Il enseigne d'abord à l'université de Ferrare, puis à celles de Venise et de Padoue. En 1939, il est invité à participer à la grande réforme du code civil lancée par le Ministre italien de la Justice Dino Grandi. Nous retrouvons donc chez Trabucchi également une certaine expérience comme jurisconsulte pour son Etat, même si elle n'est que de courte durée en raison de sa mobilisation comme capitaine d'artillerie pendant l'été 1940.

Comme dans le cas de la nomination du président Donner, les membres de la Cour ne sont pas enchantés par l'arrivée du professeur italien. Trabucchi est certes un éminent spécialiste de droit privé, mais ses compétences sont jugées d'une aide peu importante dans les questions auxquelles est confrontée la Cour, qui touchent avant tout au droit public et administratif. Ils craignent par ailleurs que son profil de professeur de droit très classique ne corresponde pas à la vision nouvelle avec laquelle les juges approchent le fonctionnement de la justice européenne.<sup>110</sup>

Avant les arrêts « révolutionnaires », un second changement intervient dans la composition du collège de juges. Au printemps 1962, le Français Jacques Rueff démissionne. Il est remplacé par son compatriote Robert Lecourt, un avocat et homme politique (53 ans au moment de sa nomination). Lecourt commence une carrière d'avocat en 1928 et se lance en politique au début des années 1930, lorsqu'il devient secrétaire général, puis président (1936) de la Fédération des Jeunesses du Parti Démocrate Populaire (PDP). En 1939, il est mobilisé dans les services de l'aéronautique. Un peu moins de trois ans plus tard, il devient membre du comité directeur du mouvement « Résistance ». Puis il devient dès sa création en 1944 un des dirigeants du parti politique Mouvement Républicain Populaire (MRP).<sup>111</sup>

En 1944, le mouvement « Résistance » choisit Robert Lecourt pour le représenter dans l'Assemblée consultative provisoire. En octobre 1945, il est élu membre de l'Assemblée constituante. Il participe ainsi aux travaux d'élaboration de la constitution de la IV<sup>e</sup> République. En 1946, il est élu député dans le deuxième secteur du département de la Seine. Réélu à deux reprises (la deuxième fois dans le département des Hautes-Alpes), il est membre de l'Assemblée parlementaire, à laquelle il préside le groupe MRP, jusqu'à son arrivée à la Cour. Robert Lecourt est également ministre à de multiples reprises, notamment Ministre de la Justice (juillet – août 1948 ; février – octobre 1949 ; novembre 1957 – avril 1958). En janvier 1959, il est nommé Ministre d'Etat dans le premier

110 GORI Paolo, « Quindici anni insieme ad Alberto Trabucchi alla Corte di Giustizia delle C.E. », in *La formazione del diritto europeo*, op. cit., p. 74.

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

gouvernement de la Ve République. Il se retrouve en charge de la coopération avec les Etats africains et malgache, puis à partir de 1960, en charge du Sahara, des Départements et Territoires d'Outre-Mer. En août 1961, il quitte le gouvernement.

La nomination de Lecourt fait arriver à Luxembourg un militant de l'intégration européenne. Membre de premier plan du MRP, Lecourt s'engage très tôt pour la réconciliation franco-allemande et le processus d'intégration. Dès la fin des années 1940 et tout au long des années 1950, il participe à de nombreuses rencontres des Nouvelles équipes internationales. En 1955, il devient membre du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet et en 1958, il prend la succession de Robert Bichet à la tête de la section française des Nouvelles équipes internationales.<sup>112</sup>

Nous verrons plus loin si des liens de causalité peuvent être établis entre la composition de la Cour de Justice et ses arrêts. Notons simplement ici que la génération qui prononce le célèbre arrêt *Van Gend en Loos* se compose donc de trois anciens de la Cour de Justice de la CECA (Louis Delvaux, Charles-Léon Hammes et Otto Riese) et de quatre personnalités arrivées en 1958 (Andreas Donner et Rino Rossi), respectivement en 1962 (Alberto Trabucchi et Robert Lecourt). On y retrouve deux anciens avocats et hommes politiques (Delvaux et Lecourt), deux universitaires (Donner et Trabucchi, mais également Riese) et trois anciens hauts magistrats (Charles-Léon Hammes, Rino Rossi et Otto Riese). Notons également qu'entre le premier arrêt dit révolutionnaire et le deuxième, la composition de la juridiction des Communautés européennes change encore. Le juge Riese quitte en effet le Grand-Duché au lendemain de *Van Gend en Loos*. Il est remplacé par un haut fonctionnaire du Ministère allemand de la Justice, Walter Strauss.

Walter Strauss (62 ans au moment de sa nomination) commence sa carrière en travaillant pendant sept mois comme juge auxiliaire à Berlin (1927–1928).<sup>113</sup> Il intègre ensuite le département des cartels du Ministère des Affaires économiques du Reich. Au printemps 1933, la première mesure législative antisémite d'Adolf Hitler met fin à ses fonctions.<sup>114</sup> Il travaille ensuite comme expert juridique et économique indépendant, comme assistant dans un cabinet d'avocats (quelques mois seulement en 1936), puis comme employé dans une agence

112 Les archives du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe sont consultables à la fondation Jean Monnet de Lausanne.

113 Walter Strauss a, comme nous l'avons indiqué en introduction, d'ores et déjà fait l'objet d'une biographie scientifique : FRIEDEMANN UTZ, *Preuße, Protestant und Pragmatiker. Der Staatssekretär Walter Strauß und sein Staat*, Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 40, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003.

114 Strauss est de confession juive jusqu'en 1939, lorsqu'il décide de se convertir au protestantisme.

de voyages berlinoise (1938–1942). En 1943, il est réquisitionné par la Gestapo pour travailler comme ouvrier dans une entreprise fabriquant du matériel militaire. Au lendemain du conflit mondial, il dirige l'hôpital militaire de Wannsee, sa commune de résidence située dans la périphérie de la capitale allemande. Il s'y engage en même temps dans l'Union chrétienne-démocrate (CDU) qui vient de voir le jour à Berlin. Peu de temps après, il est nommé secrétaire d'Etat par le gouvernement de la Hesse. Celui-ci le choisit ensuite comme représentant dans le conseil fédéral des Länder situés en zone d'occupation américaine (*Länderrat*). En octobre 1947, Strauss est désigné directeur adjoint de la section économique, puis directeur du bureau juridique de la *Bizone* (mai 1948), c'est-à-dire des territoires d'occupation anglais et américain unifiés. En 1948, la CDU l'élit membre de l'assemblée constituante. Membre de plusieurs commissions de travail, il joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de la Loi fondamentale.<sup>115</sup> Cette tâche achevée, il est nommé secrétaire d'Etat au nouveau Ministère allemand de la Justice, dans le façonnement duquel il joue un rôle décisif grâce à son expérience dans l'appareil administratif transitoire institué par les autorités alliées.<sup>116</sup> L'hebdomadaire allemand *Spiegel* écrit en 1962 que Strauss a depuis la création du Ministère de la Justice en 1949 de manière continue mis dans l'ombre les différents Ministres qui s'y sont succédé.<sup>117</sup> Avec sa nomination arrive donc à Luxembourg un des juristes les plus haut-placés et compétents que la jeune RFA peut trouver au sein de son administration.

### 3. La Cour de Justice de 1964 à 1972

#### 3.1 Le développement de la lecture constitutionnelle des traités

Entre 1964 et 1972, d'autres jugements de grande importance pour l'intégration européenne se placent dans la lignée des deux arrêts fondateurs de 1963 et 1964.<sup>118</sup> La Cour développe tout d'abord considérablement la doctrine de l'effet direct. Dans son arrêt *Van Gend en Loos*, les juges ont affirmé que l'article 12 du traité de Rome (interdiction d'introduire de nouveaux droits de douane) crée

115 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.

116 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.

117 FRIEDEMANN Utz, *Preuße, Protestant und Pragmatiker*, op. cit., p. 496.

118 À ce sujet voir notamment DAVIES Bill, RASMUSSEN Morten, « From International Law to a European Rechtsgemeinschaft, 1950–1979 », in LAURSEN Johnny (éd.),

pour les justiciables un droit que les juridictions internes doivent sauvegarder, notamment parce qu'il s'agit là d'une interdiction claire et inconditionnelle. Dans l'arrêt *Lütticke* prononcé en 1966, les juges étendent cette jurisprudence pour l'instant limitée à une obligation négative (interdiction d'agir) à une obligation positive (obligation d'agir), en trouvant qu'également l'article 95 du traité de Rome (obligation pour les Etats d'éliminer entre eux les charges fiscales discriminatoires) peut être invoqué devant les juridictions nationales.<sup>119</sup> Suit ensuite l'arrêt *Salgoil* (1968), dans lequel les juges donnent 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 CEE (interdiction de rendre plus restrictifs les contingents).<sup>120</sup> Nous pouvons également relever l'arrêt *Franz Grad* (1970), dans lequel la Cour trouve que des actes communautaires autres que le traité ou des règlements peuvent éventuellement avoir un effet direct.<sup>121</sup> Puis, quitte à dépasser légèrement le cadre chronologique fixé (mais en rappelant que quasiment tous les membres de la Cour nommés dans les années 1960 y restent au moins jusqu'en 1976), nous pouvons relever l'arrêt *Van Duyn*, qui se place dans la continuité du jugement *Franz Grad*. Les juges, au nombre de neuf depuis 1973, y affirment tout d'abord que l'article 48 du traité CEE (libre circulation des travailleurs et abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail), a un effet direct.<sup>122</sup> Ensuite, et c'est sur ce point que l'arrêt est particulièrement audacieux, il donne un effet direct à des dispositions d'une directive non transposée dans les délais prévus dans le droit national.<sup>123</sup> Enfin, rappelons le bien connu arrêt *Defrenne II*, dans lequel la Cour donne un effet direct à l'article 119 du traité CEE (égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et féminins).<sup>124</sup> Signalons ici, puisque nous reviendrons

Institutions and Dynamics of the European Community, 1973–83, Baden-Baden, Nomos, 2014, pp. 97–130.

- 119 Arrêt du 16 juin 1966, Firma Alfons Lütticke GmbH contre Hauptzollamt de Sarrelouis, Affaire 57/65, EU:C:1966:34.
- 120 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.
- 121 Arrêt du 6 octobre 1970, Franz Grad contre Finanzamt Traunstein, Affaire 9/70, EU:C:1970:78.
- 122 Arrêt du 4 décembre 1974, Yvonne van Duyn contre Home Office, Affaire 41/74, EU:C:1974:133.
- 123 *Ibid.* et KARPENSCHIF Michaël, NOURISSAT Cyril, *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 3<sup>e</sup> éd., 2016, pp. 86 - 90.
- 124 Arrêt du 8 avril 1976, Gabrielle Defrenne contre Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Affaire 43/75, EU:C:1976:56.

sur cette procédure plus tard, que tous ces arrêts sont des réponses à des questions pour interprétation du traité (questions préjudicielles) posées à la Cour de Justice par des juges nationaux.

Relevons ensuite qu'en 1971, les juges prononcent un arrêt hautement important du point de vue de la répartition des compétences internationales entre la Communauté et ses Etats membres dans l'affaire *AETR*, qui oppose pour la première fois devant la Cour de Justice la Commission au Conseil des Ministres. Cette affaire est introduite en raison d'un conflit entre les deux institutions concernant la conclusion, avec des pays tiers, d'un accord européen sur les transports routiers (*AETR*). Le Conseil des Ministres, donc les chefs de gouvernement, s'estiment compétents pour conclure cet accord et ont par conséquent pris en main les négociations. Etant donné que le traité contient des règles communes relatives aux transports, la Commission estime quant à elle que ce rôle de négociation lui revient. Elle se tourne donc vers les juges européens pour demander l'annulation d'une décision du Conseil des Ministres portant sur l'accord en question. Dans son arrêt du 31 mars 1971, la Cour de Justice rejette cette requête. Du point de vue politique, la Commission sort cependant largement victorieuse de l'affaire. Les juges affirment en effet qu'à « chaque fois que, par la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter des obligations affectant ces règles ». <sup>125</sup> Portant directement atteinte à la souveraineté des Etats, l'arrêt suscite de vives réactions et critiques.

Soulignons ensuite que la Cour de Justice franchit à la fin des années 1960 et au début des années 1970 une étape supplémentaire dans sa pratique constitutionnelle des traités : elle introduit dans le droit européen la protection des droits fondamentaux. Les traités CECA, CEE et Euratom, de nature essentiellement économique, ne contiennent pas de catalogue des droits fondamentaux des ressortissants des Etats membres. Sans une protection adéquate des droits fondamentaux, il est cependant difficile, voire impossible, d'imposer la primauté du droit européen. C'est donc la Cour de Justice qui, par le biais de sa jurisprudence, pose le principe de la protection des droits fondamentaux au sein des Communautés. Dans son arrêt *Stauder* de 1969, elle se prononce pour la première fois sur la question, en affirmant que les droits fondamentaux de la

125 Arrêt du 31 mars 1971, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes, Affaire 22/70, EU:C:1971:32. La Cour développe dans cet arrêt ce qu'on appelle généralement « la théorie des compétences implicites », selon laquelle il doit y avoir un parallélisme entre les compétences internes et externes.

personne sont compris dans les principes généraux du droit communautaire et que la Cour elle-même en assure la protection.<sup>126</sup> Elle confirme cette position un an plus tard, dans l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*, son jugement le plus retentissant en matière de droits fondamentaux. Avant de confirmer qu'ils sauvegardent ces droits, les juges réaffirment en effet de manière particulièrement emblématique le principe de primauté du droit européen, en statuant que : « le droit né du traité [...] ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient [...] dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, *ne saurait affecter la validité* d'un acte de la Communauté ». <sup>127</sup> Autrement dit, aucun texte national, même pas une disposition constitutionnelle touchant aux droits fondamentaux, ne peut l'emporter sur le droit européen, qui pourtant lui-même ne dispose pas de véritable catalogue de droits fondamentaux. La Cour de Justice des Communautés protège les droits fondamentaux « en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres ». <sup>128</sup> L'arrêt est d'une audace extraordinaire. Quatre ans plus tard suit l'arrêt *Nold* (1974), dans lequel la Cour ajoute qu'elle peut, pour assurer la protection des droits fondamentaux, également s'inspirer des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré (notamment la convention européenne des droits de l'homme). <sup>129</sup>

Selon le juriste Joseph Weiler, les principales doctrines de la « constitutionnalisation » sont ainsi établies dans la première moitié des années 1970. Suivent ensuite essentiellement des approfondissements. <sup>130</sup> L'aplomb dont la Cour fait preuve ne manque pas de faire réagir. Les accusations de « gouvernement des juges » commencent à fuser. Puis, des juridictions nationales suprêmes gron-

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

127 Italique ajouté.

128 Arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Affaire 11/70, EU:C:1970:114.

129 Arrêt du 14 mai 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes, Affaire 4/73, EU:C:1974:51.

130 WEILER Joseph H. H., « The Transformation of Europe », *op. cit.*, p. 2413 (note de bas de page n° 22). Alec Stone Sweet distingue deux phases différentes dans le processus de constitutionnalisation : dans la première (1962–1979), la Cour pose les doctrines fondamentales de la primauté et de l'effet direct. Ensuite, elle renforce les moyens des juridictions nationales de garantir l'efficacité du droit européen. STONE SWEET Alec, *The Judicial Construction of Europe*, *op. cit.*, pp. 68–70.

dent. Dans sa célèbre décision du 29 mai 1974, connue sous le nom de *Solange I* (« aussi longtemps que » en allemand), la Cour constitutionnelle allemande estime que la protection des droits fondamentaux sur le plan communautaire n'est pas à la hauteur de celle garantie par la Loi fondamentale allemande. Elle refuse par conséquent la suprématie inconditionnelle du droit européen et affirme qu'elle contrôlera la constitutionnalité des règlements communautaires concernant les droits fondamentaux *aussi longtemps que* la Communauté ne disposera pas de catalogue de droits fondamentaux équivalent à celui existant sur le plan national.<sup>131</sup> Cette décision, qui est une réaction à l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*, est prononcée quelques mois seulement après un jugement moins ouvertement hostile, néanmoins similaire, de la Cour constitutionnelle italienne.<sup>132</sup> Quatre ans plus tard, le Conseil d'Etat français, qui déjà en 1968 a refusé d'accorder la primauté du droit communautaire sur une loi postérieure au traité,<sup>133</sup> rejette le principe de l'invocabilité directe de directives posé par les juges de Luxembourg.<sup>134</sup> Le processus de constitutionnalisation ne se fait donc pas sans de sérieuses résistances. Voyons dès à présent qui sont les acteurs derrière cette jurisprudence controversée de la Cour de Justice.

- 131 Ce bras de fer entre la Cour constitutionnelle et les juges de Luxembourg n'est surmonté qu'en 1986, lorsque la juridiction suprême allemande revient sur sa position avec l'arrêt *Solange II*. Voir sur les décisions *Solange* les travaux de l'historien Bill Davies, « Pushing back : What happens when member states resist the European Court of Justice ? A multi-modal approach to the history of European Law », *Contemporary European History*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 417–435 ; *id.*, *Resisting the European Court of Justice. West Germany's confrontation with European law, 1949–1979*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- 132 Dans son arrêt *Frontini e Pozzani* du 27 décembre 1973, 183/73, la Cour constitutionnelle italienne reconnaît pour la première fois le principe de primauté, mais énonce une réserve de constitutionnalité en excluant que les limitations de souveraineté « puissent, de quelque manière, comporter, pour les institutions de la CEE, un pouvoir inadmissible de violer les principes fondamentaux de notre ordre juridique constitutionnel ou les droits inaliénables de la personne humaine ». En cas de non-respect de cette réserve, la Cour constitutionnelle pourrait réactiver le contrôle de constitutionnalité. Voir RIDEAU Joël, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », in Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours*, t. 265 (1997), Leyde, M. Nijhoff, 1999, p. 333.
- 133 Conseil d'Etat, lecture du 1 mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules en France*, 62814, FR:CESJS:1968:62814.19680301.
- 134 Conseil d'Etat, Assemblée du 22 décembre 1978, *Ministre de l'Intérieur/Cohn-Bendit*, 1160.

### 3.2 De la deuxième à la troisième génération (1964–1967)

Les années 1964 à 1967 constituent une période de transition entre la deuxième et la troisième génération de membres de la Cour de Justice. En octobre 1964, l'avocat général Maurice Lagrange et le juge Rino Rossi font leurs adieux à Luxembourg. Au sein du collège de juges ne siègent par conséquent plus que cinq des sept hommes ayant prononcé l'arrêt *Van Gend en Loos* (Trabucchi, Lecourt, Donner, Hammes et Delvaux). Ces deux derniers quittent la juridiction européenne en 1967. Suite à leur départ, l'institution connaît une majorité d'hommes nouveaux, d'hommes n'ayant pas connu les arrêts de 1963 et 1964 de l'intérieur. Ce n'est donc qu'à partir de ce moment-là que nous pouvons réellement parler de troisième génération. Du point de vue des profils professionnels représentés au sein de la Cour de Justice entre 1964 et 1972, aucun réel changement n'est à constater. La plupart des hommes arrivés à Luxembourg après les arrêts « fondateurs » présentent des profils professionnels similaires à ceux qui y ont été nommés auparavant.

L'avocat général Lagrange est remplacé par un autre membre du Conseil d'Etat. Joseph Gand intègre le Palais-Royal comme auditeur en 1941, après avoir passé deux ans comme rédacteur au Ministère des Finances. En 1946, il devient maître des requêtes et commissaire du gouvernement près la section du contentieux. Quatre ans plus tard, il est détaché du Conseil d'Etat pour devenir directeur des cabinets civil et militaire du gouverneur général d'Algérie. Il reste à ce poste jusqu'en 1955, puis il retourne à la juridiction administrative. De 1959 à 1961, il est à la tête de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), chargée de coordonner les politiques des différents ministères relatives au personnel de l'Etat. En 1963, il est nommé conseiller d'Etat. Joseph Gand enseigne également. De 1947 à 1958, il est maître de conférences à l'Ecole nationale de l'administration (ENA), puis il est professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

Au juge Rino Rossi succède un professeur et diplomate italien qui a démontré un intérêt particulier pour le droit européen depuis plusieurs années, Riccardo Monaco. Monaco passe d'abord quelques années dans la magistrature (1930– 1939), puis il devient professeur de droit international à l'université de Cagliari en Sardaigne. L'année suivante, il rejoint l'université de Modène et en 1942, la faculté de droit de l'université de Turin. En 1947, il commence à travailler comme jurisconsulte pour le Ministère des Affaires étrangères, qui cherche un spécialiste de droit international pour le conseiller sur des questions liées au traité de paix que l'Italie est en train de négocier avec les puissances alliées. Un an plus tard, Riccardo Monaco intègre le Conseil d'Etat italien. Il siège à celui-ci jusqu'en 1956. Parallèlement à ses activités au Conseil d'Etat, il continue de travailler à l'université et au Ministère des Affaires étrangères.

Il devient professeur de droit administratif à la faculté de sciences politiques de l'université de Rome en 1950 et professeur ordinaire d'organisations internationales en 1956. Au Ministère des Affaires étrangères, il est nommé chef du service juridique des traités en 1950, puis secrétaire général du contentieux diplomatique en 1956. Il assiste à de nombreuses rencontres et négociations internationales, dont aux discussions sur l'union douanière italo-française, aux négociations portant création de l'Organisation européenne de coopération économique (1948), à certaines conférences de droit international privé à La Haye (1951 et 1956), à la conférence intergouvernementale organisée à Rome au sujet du projet de la Communauté politique européenne (septembre – octobre 1953), à la conférence de Messine (1er au 3 juin 1955), aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York (1958 à 1961, 1963) et aux conférences des Nations Unies pour le droit maritime (1958 et 1960). Enfin, en 1962, il est nommé membre de la Cour permanente d'arbitrage à La Haye.

Le visage de Riccardo Monaco est lui aussi connu à Luxembourg lorsqu'il rejoint le banc des juges. Il a en effet plaidé à de multiples reprises comme avocat du gouvernement italien devant la Cour.<sup>135</sup> En 1958, il a également participé au grand congrès d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier.<sup>136</sup> Il a ensuite cofondé la *Rivista di diritto europeo*, la première revue de droit européen, et il a publié un ouvrage sur le droit public européen.<sup>137</sup>

Au moment où ces deux nouvelles personnalités font leur entrée à la Cour, celle-ci connaît également un changement à sa présidence. Après avoir reconduit Andreas Donner dans ses fonctions en 1961, les juges décident de changer de dirigeant en 1964 et optent cette fois-ci pour le Luxembourgeois Charles-Léon Hammes. Donner, dont le mandat est prolongé par les gouvernements, continue toutefois de siéger à Luxembourg en tant que juge. Hammes reste à la tête de la juridiction européenne jusqu'en 1967, l'année de son départ à la retraite. Il quitte la Cour au même moment que le Belge Louis Delvaux, ce qui fait partir du collège de juges les derniers pionniers de la CECA. Des hommes plus jeunes font en même temps leur entrée à la juridiction, tandis que le Français Robert Lecourt est désigné pour la présider. Ensuite, l'organe judiciaire des Communautés connaît une grande stabilité. Le départ de l'Allemand Walter Strauss et l'arrivée des juges des trois nouveaux Etats membres mis à part, sa composition reste inchangée jusqu'en 1976.

135 VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit*, op. cit., p. 131 et 170–172.

136 Voir au sujet de ce congrès 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.

137 MONACO Riccardo, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milan, Giuffrè, 1962.

### 3.3 La troisième génération (1967–1972)

Charles-Léon Hammes et Louis Delvaux sont en octobre 1967 tous les deux remplacés par des pro-européens de longue date. Le profil professionnel de celui qui remplace le premier ressemble grandement à celui du juge italien Riccardo Monaco. Pierre Pescatore travaille lui aussi depuis deux décennies au Ministère des Affaires étrangères de son pays natal, tout en enseignant parallèlement le droit à l'université de Liège. Contrairement à Monaco toutefois, Pescatore n'est pas magistrat. Il rejoint le Ministère des Affaires étrangères du Grand-Duché en 1946, quelques mois seulement après avoir achevé ses études de droit. Pendant ses premières années dans la diplomatie luxembourgeoise, il se penche essentiellement sur des questions liées à l'Organisation des Nations Unies. De 1946 à 1952, il est secrétaire de la délégation luxembourgeoise à l'ONU et délégué de son pays dans plusieurs commissions de l'Assemblée de celle-ci.

À partir de la seconde moitié des années 1950, Pescatore se concentre davantage sur des questions de coopération économique entre le Luxembourg et ses pays voisins. En avril 1956, il est désigné président de la délégation luxembourgeoise dans le comité de juristes chargé de rédiger le traité d'Union économique Benelux. Quelques mois plus tard, Paul-Henri Spaak suggère aux autorités luxembourgeoises d'envoyer Pescatore également aux négociations de Val Duchesse. Il devient ainsi membre du groupe de rédaction des traités, dans lequel il s'occupe principalement de questions concernant les articles liminaires des traités, de questions institutionnelles et de questions liées aux clauses générales et finales des deux traités.<sup>138</sup>

En septembre 1961, Pierre Pescatore est nommé chef de la délégation luxembourgeoise aux négociations dites du « plan Fouchet », c'est-à-dire aux discussions pour la mise en place d'une coopération politique et culturelle entre les six pays membres des Communautés européennes. Nous reviendrons dans la troisième partie de ce travail, qui sera consacrée aux positions idéologiques des juges, sur cette activité très révélatrice de ses idées pro-européennes. Pescatore montre également un vif intérêt pour la construction européenne et le droit européen sur le plan académique. En 1963, il fonde avec le professeur Fernand Dehousse un institut des études juridiques européennes à l'université de Liège. Puis, il est au moment de sa nomination à la Cour de Justice d'ores et déjà l'auteur de nombreuses publications sur le droit européen.<sup>139</sup>

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

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

Celui qui succède à Louis Delvaux, Josse Mertens de Wilmars, est comme son prédécesseur un avocat et homme politique démocrate-chrétien belge. En 1939, il devient le collaborateur d'un avocat d'affaires à Anvers. Mobilisé en 1940, il participe aux combats contre l'agresseur allemand dans les semaines suivant l'invasion de la Belgique. Le 27 mai, veille de la capitulation belge, il est capturé par les troupes allemandes puis transporté dans un camp de prisonniers de guerre à Nuremberg. Il ne peut regagner la Belgique et reprendre son activité d'avocat qu'après un mois et demi de captivité. Peu de temps après son retour, Josse Mertens de Wilmars s'engage dans la résistance intellectuelle belge. Il devient alors membre du cercle de réflexion de l'industriel flamand Tony Herbert, qui rassemble autour de lui un réseau de jeunes intellectuels souhaitant rompre avec le système politique d'avant-guerre et mettre en place un Etat belge plus autoritaire. Grâce à des contacts noués dans ce groupe, Josse Mertens de Wilmars est en automne 1944 invité à participer aux travaux de réforme lancés par le parti catholique belge. Il devient ainsi un des co-fondateurs du Parti Social-Chrétien – *Christelijke Volkspartij* (PSC-CVP), le parti qui domine la vie politique belge après la guerre. Il siège ensuite de manière quasiment continue, jusqu'à sa nomination à la Cour de Justice, au comité directeur du parti. De 1952 à 1954, puis de 1957 à 1961, il est également député PSC-CVP à la chambre des représentants du Parlement.

De même que celui qui devient *primus inter pares* au moment où il prête serment à Luxembourg (Robert Lecourt), Josse Mertens de Wilmars a derrière lui de longues années d'activités au sein des Nouvelles équipes internationales. Son parti politique adhère lui aussi en 1947 à l'internationale démocrate-chrétienne. Comme de nombreuses autres personnalités du comité directeur du parti, Mertens de Wilmars est désigné membre de la section belge des NEL. Deux ans plus tard, il est en outre nommé membre de la section belge du Mouvement européen. Il participe dans les années 1950 à de nombreuses rencontres des deux internationales pro-européennes.

Deux autres changements interviennent à la Cour de Justice en 1970. Premièrement, le juge allemand Walter Strauss est remplacé par son compatriote Hans Kutscher. Ensuite, l'avocat général Joseph Gand laisse sa place au conseiller d'Etat Alain Dutheillet de Lamothe. Avec Hans Kutscher arrive de nouveau à Luxembourg un haut magistrat. L'Allemand a derrière lui une carrière de quinze ans à la Cour constitutionnelle de la RFA. Son parcours présente un certain nombre de points communs avec celui de son prédécesseur Walter Strauss. Comme Strauss en 1928, Kutscher intègre en 1939 le département des cartels du Ministère des Affaires économiques du Reich. Un an après son arrivée à celui-ci, il est mobilisé dans un régiment d'infanterie de la Wehrmacht. En 1944 il est, comme des millions d'autres soldats allemands, capturé par les Alliés. Emprisonné pendant un an et demi en France, il est de

retour dans son pays natal en 1946. Il est ensuite recruté par le gouvernement d'un des Länder de la zone d'occupation américaine, plus précisément le Ministère de l'Economie et des Transports du Wurtemberg-Bade.<sup>140</sup>

À l'instar de Strauss, il est ensuite impliqué dans le processus de retour de l'Allemagne vers la souveraineté. En 1951, il est appelé au Ministère allemand des Affaires étrangères, au sein duquel son ami Wilhelm Grewe, le conseiller juridique du chancelier Adenauer, prépare les négociations avec les Alliés pour la fin du statut d'occupation. Pendant plusieurs mois, il est membre de la délégation allemande à ces discussions qui mènent à la signature de la convention sur la relation entre les trois puissances et la RFA. Kutscher est ensuite investi de la double fonction de secrétaire de la commission juridique du Conseil fédéral de la RFA et de la commission de conciliation chargée de jouer un rôle de médiateur entre ce dernier et l'assemblée parlementaire allemande. Quatre ans plus tard, l'assemblée l'élit juge au premier sénat du *Bundesverfassungsgericht*, la Cour constitutionnelle. Son mandat est renouvelé à deux reprises.

Le profil professionnel d'Alain Dutheillet de Lamothe correspond dans les grandes lignes à celui de son prédécesseur Joseph Gand. Après avoir fait partie de la première génération d'Enarques, il intègre en 1947 le Conseil d'Etat français. L'année suivante, il est détaché de celui-ci pour rejoindre le secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique européenne, l'organe chargé de coordonner les dossiers relatifs à l'aide dont la France doit bénéficier dans le cadre du plan Marshall (jusqu'en 1951). Il est promu maître des requêtes en 1954, puis conseiller d'Etat en 1969. Parallèlement à ses fonctions au Palais-Royal, Alain Dutheillet de Lamothe fait, à plusieurs reprises, partie des cabinets du Ministre français René Pleven. Pleven fait tout d'abord appel à lui lorsqu'il est nommé à la présidence du Conseil en 1951 (jusqu'en janvier 1952, quand le gouvernement tombe). Quelques mois plus tard, Pleven le rappelle quand il est nommé Ministre de la Défense (jusqu'en juin 1954). Puis le même Pleven le sollicite comme membre de son cabinet en 1958, lorsqu'il est Ministre des Affaires étrangères pendant deux semaines. Enfin, il le recrute en 1969, comme directeur de cabinet, quand il est nommé Ministre de la Justice.

Alain Dutheillet de Lamothe accomplit également un certain nombre de missions internationales sur le plan de questions énergétiques. Nommé conseiller juridique d'Electricité de France (EDF) en 1959, il effectue de multiples voyages en Turquie dans le cadre de l'assistance technique bilatérale franco-turque. En 1965, il participe à la préparation de la vingtième session de l'ONU sur la politique énergétique des pays en voie de développement. Puis entre 1966 et 1967, il prend part au vaste projet de coopération énergétique entre le Bénin et

140 Devenu par la suite le Bade-Wurtemberg.

le Togo, qui mène à la création de la Communauté électrique du Bénin. Enfin, il enseigne. En 1950, il devient maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. En 1955, il enseigne pendant un an à l'Institut d'administration publique au Caire. Puis il est nommé professeur à l'Ecole de guerre navale à Paris. En 1963, il devient directeur des études administratives et juridiques à l'Institut des Hautes études de la défense nationale.

Tout au long de la période étudiée ici, la composition de la Cour de Justice connaît donc une assez grande stabilité du point de vue des trajectoires professionnelles de ses membres. Sur le plan des avocats généraux, la continuité est parfaite. Un seul homme occupe le poste de l'avocat général allemand (Karl Roemer), tandis que la France y envoie à trois reprises un conseiller d'Etat (Maurice Lagrange, Joseph Gand et Alain Dutheil de Lamothe). Le collège de juges consiste entre 1952 et 1972 en un mélange de jurisconsultes des Ministères des six pays, de hauts magistrats, d'hommes politiques et d'universitaires. On n'y constate entre 1952 et 1972 que de légères fluctuations dans le poids de la représentation de ces différentes catégories socio-professionnelles. Pendant les deux premières décennies d'existence de la juridiction, le collège de sept juges compte en son sein deux hommes ayant passé la majorité de leur carrière en politique (Louis Delvaux et Petrus Serrarens de 1952 à 1958, puis Louis Delvaux et Robert Lecourt de 1962 à 1967, et ensuite Robert Lecourt et Josse Mertens de Wilmars de 1967 à 1976). En ce qui concerne la présence d'anciens hauts fonctionnaires des Ministères des six pays, on relève une augmentation de leur nombre au cours des années 1960. À la Cour de Justice de la CECA, seulement le juge Adrianus Van Kleffens a passé la majorité de sa carrière antérieure au sein du Ministère des Affaires économiques de son pays. La Cour de Justice unique compte quant à elle à la fin des années 1960 trois personnalités ayant auparavant, de manière permanente, passé de nombreuses années dans des hautes fonctions au sein d'un Ministère de leur pays (Walter Strauss, Riccardo Monaco et Pierre Pescatore).

Cette augmentation du nombre de hauts fonctionnaires des administrations nationales au sein du collège de juges va de pair avec une diminution du nombre de personnalités ayant travaillé dans les plus hautes juridictions des Etats membres. Tandis que le groupe de juges de la pionnière est presque à moitié composé de personnalités ayant connu les plus hautes juridictions de leur pays (Massimo Pilotti, Charles-Léon Hammes et Otto Riese), la Cour de Justice des années 1965 à 1967 ne connaît plus que deux hommes ayant siégé dans les plus hautes instances juridictionnelles de leur Etat d'origine (Charles-Léon Hammes et Riccardo Monaco). De 1967 à 1970, il n'y en a même plus qu'un seul (Monaco). Les gouvernements des Etats membres donnent donc dans les années 1960 dans leur recherche de candidats la préférence au deuxième volet de l'article 167 du traité de Rome et cherchent plutôt des « jurisconsultes possédant des

compétences notoires » que des personnes qualifiées pour l'exercice des « plus hautes fonctions juridictionnelles ». S'agit-il là d'une stratégie de la part des gouvernements ? Contrairement à des hommes ayant passé la majorité de leur carrière dans une juridiction de leur pays, des hauts fonctionnaires des Ministères se caractérisent avant tout par leur proximité avec les gouvernements et les administrations nationales. Tous sont connus des dirigeants de leur Etat et connaissent eux-mêmes, certains pour les avoir défendus à de nombreuses reprises dans des négociations interétatiques, les intérêts stratégiques de ceux-ci. Cela nous amène aux très nombreuses questions régnant autour de la sélection des membres de la Cour de Justice.

