

## Procédures de sélection, de nomination et de renomination des membres de la Cour de Justice

Les gouvernements des Etats membres des Communautés européennes ont-ils des stratégies quand il s'agit de recruter les juges et les avocats généraux de la Cour de Justice ? Se concertent-ils ? La composition de la juridiction traduit-elle des intentions des Etats membres en ce qui concerne le rôle qu'elle doit jouer ? Tentent-ils via le mécanisme de nomination d'orienter ou de réorienter (après 1964) la jurisprudence de la Cour ? Ou s'agit-il là d'un mécanisme inefficace pour contrôler la juridiction ? Pèse-t-il sur l'indépendance des juges ? Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, ces questions ont d'ores et déjà fait l'objet de nombreux écrits. En même temps, ni le processus de sélection des membres de la Cour ni celui de leurs reconductions de mandats n'ont jamais été étudiés de près.<sup>1</sup> Deux, trois exceptions mises à part, nous ne disposons aujourd'hui d'aucune information concernant les raisons du recrutement de ceux que les gouvernements ont envoyés à Luxembourg. Il s'agira donc, dans la limite de la période étudiée, d'apporter ici de nouveaux éléments de connaissance à ce sujet et de les insérer dans le débat autour de la question de savoir comment la Cour impose cette « révolution juridique » aux Etats membres, sans provoquer de sérieuse réaction de la part de ceux-ci. Nous montrerons que les gouvernements sont dans les années 1950 et 1960 préoccupés par bien d'autres questions que celle de la doctrine « constitutionnelle » de la Cour. Le recrutement de ses membres est pendant ces décennies une histoire assez banale, dans laquelle comptent surtout des questions liées aux intérêts stratégiques nationaux à la juridiction. Puis, nous montrerons que grand nombre de nominations ont avant tout pour origine des logiques et des affiliations politiques, et ne traduisent pas des « intentions » des gouvernements.

Il est important de signaler que l'intérêt de l'analyse très détaillée des nominations à la Cour de Justice qui est fournie dans cette deuxième partie va

1 Un ouvrage collectif publié en 2015 propose une analyse détaillée du mécanisme de nomination tel qu'il fonctionne de nos jours, mais ne propose pas d'explications quant aux raisons qui ont amené les Etats à choisir tel ou tel candidat. Voir BOBEK Michal (dir.), *Selecting Europe's judges : a critical review of the appointment procedures to the European courts*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

bien au-delà de la discussion des politistes autour du mécanisme de nomination des juges. Pour la première fois dans l'historiographie de la construction européenne, il sera ci-après proposé une entrée de plain-pied dans les logiques des Etats membres lorsqu'ils recrutent les (premiers) hauts responsables européens : nous mettrons en lumière l'absence de concertation dans le choix des candidats, des contestations mutuelles des personnalités choisies, des tractations et échanges de postes entre Etats, des démissions forcées pour faire de la place à d'autres candidats, des négociations autour de la présidence, des rivalités entre « grands » et « petits » etc.

Cette seconde partie sera fidèle à l'approche chronologique. Nous aborderons d'abord le processus de sélection des pionniers de la juridiction de la CECA. Ensuite, nous étudierons la première vague de reconductions de mandats et les changements intervenus dans la composition de la Cour de Justice au moment de sa transformation en organe judiciaire unique des Communautés en 1958. Suivra une reconstruction détaillée des départs et arrivées à Luxembourg pendant les années 1960. Enfin, nous procéderons à une analyse transversale dans laquelle nous aborderons de multiples sujets adressés par la littérature existante sur les nominations des juges et des avocats généraux, tels que leur indépendance, le contrôle que les Etats exercent sur leur activité et la crainte des membres de la Cour de ne pas être reconduits dans leur fonction.

## 1. La nomination des pionniers

La Cour de Justice de la CECA se caractérise par une composition plutôt étonnante. On y voit collaborer des magistrats issus des plus hautes cours nationales, avec un haut fonctionnaire du Ministère des Affaires économiques néerlandais, un avocat homme politique et journaliste spécialiste de questions agricoles, un inspecteur général des finances et économiste, et un « représentant des travailleurs » qui a derrière lui une longue carrière dans le syndicalisme international et dans la vie politique néerlandaise. La nomination « d'un commun accord » prévue par le traité ne signifie pas que les candidats sont également *choisis* en commun. La sélection des juges et des avocats généraux se fait sur le plan national.<sup>2</sup> Cela explique, mais en partie seulement, l'hétérogénéité frap-

- 2 Depuis 2009 (article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), un comité indépendant donne cependant son avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal avant que les gouvernements des Etats membres ne procèdent aux nominations. Voir à ce sujet BOBEK Michal (dir.), *Selecting Europe's judges : a critical review of the appointment procedures to the European courts*, Oxford, Oxford University Press, 2015 ; VESTERDORF Bo, « La nomination des juges de la Cour de Justice de l'Union européenne. Le Comité Sauvé (l'article 255 TFUE) »,

pante de la composition de la première Cour. Les six établissent-ils tout de même au préalable des critères, voire même une stratégie commune pour choisir les membres de l'institution ? À la lumière de nos recherches dans les archives, parler de « stratégie » serait exagérer. Aucune des sources consultées ne fait référence à une véritable ligne de recrutement fixée par les six. Une note néerlandaise datant de mai 1952 indique cependant que l'on aurait « toujours », c'est-à-dire depuis les négociations du traité, estimé que les candidats recrutés devraient idéalement remplir trois critères : (1) disposer de considérables compétences en droit, dont en droit international ; (2) apporter une solide expérience en tant que juge ; (3) amener des connaissances et une expérience en matière de questions économiques et commerciales. La même source pointe toutefois aussi du doigt qu'il est difficile de trouver des candidats réunissant ces trois critères.<sup>3</sup> Globalement, les six disposent donc en 1952 de grandes libertés en ce qui concerne le choix des hommes auxquels ils souhaitent proposer un poste à la Cour de Justice.

Plus importante que la question des compétences des membres de la Cour est en réalité celle de la répartition nationale des postes à la juridiction. Nous savons que chaque Etat a obtenu un poste de juge, que le septième juge a en quelque sorte été « coopté » et que la France et l'Allemagne ont pu nommer les deux avocats généraux. L'Italie a quant à elle reçu la présidence. Cette répartition, qui peut sembler logique, est cependant en 1952 disputée. L'Italie aspire en effet jusqu'à la veille des premières nominations elle aussi à pouvoir nommer un avocat général. Elle propose en outre aux autres un nom pour la position du septième juge à la Cour. La répartition des postes par Etats telle que nous la connaissons pour la période 1952–1958 ne fait donc pas l'unanimité parmi les six et n'est véritablement décidée qu'au dernier moment.

## 1.1 Le recrutement sur le plan national

### 1.1.1 Italie

Ne sachant pas exactement à l'avance quels postes elle serait autorisée à pourvoir à la Cour de Justice, l'Italie prévoit de multiples candidats pour la juridiction de la CECA. À la fin du mois de juin 1952, le gouvernement italien communique

Cahiers de droit européen, vol. 47, n° 3, 2011, pp. 601–610 et DUMBROVSKY Tomas, PETKOVA Bilyana, VAN DER SLUIS Marjin, « Judicial appointments : the article 255 TFEU advisory panel and selection procedures in the Member States », *Common Market Law Review*, vol. 51, n° 2, 2014, pp. 445–482.

- 3 Archives nationales des Pays-Bas (ci-après AN/PB), 2.05.177, 18631, Note du directeur général pour les affaires économiques étrangères au Ministre des Affaires étrangères, 16 mai 1952.

trois noms aux autres gouvernements. Giovanni Colli, procureur à la Cour de cassation italienne, doit devenir juge. Pour un des deux postes d'avocat général, l'Italie avance la candidature d'un homme qui finit par rejoindre la juridiction en tant que juge en 1964 et que nous avons donc rencontré en amont, Riccardo Monaco. Puis, et seulement dans le cas où l'Italie obtiendrait la présidence, elle communique le nom de Massimo Pilotti, le « premier magistrat d'Italie ».<sup>4</sup> Pilotti n'est alors certainement pas, au sens littéral, le premier magistrat d'Italie, étant donné qu'il a en 1948 été relégué au tribunal des eaux publiques de Rome. Mais sa longue expérience internationale, dont notamment celle au sein de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, font certainement de lui le magistrat italien le plus connu sur le plan international que l'Italie puisse suggérer aux autres Etats.

Le 21 juillet 1952, deux jours avant la réunion des représentants des gouvernements pour procéder à la composition de la Cour, le gouvernement italien ajoute à cette liste un autre nom, celui de Tomaso Perassi, un professeur de droit international reconnu, qui est depuis 1944 secrétaire général de la section du contentieux diplomatique au Ministère des Affaires étrangères italien.<sup>5</sup> Etant donné que l'Italie n'obtient finalement « que » la présidence, les six Etats retiennent uniquement la candidature de Massimo Pilotti.

### 1.1.2 Belgique

Le gouvernement belge envisage lui aussi jusqu'au dernier moment de multiples candidats pour la Cour de Justice. Le 17 juillet 1952, c'est-à-dire une semaine seulement avant les premières nominations, le Ministre des Affaires étrangères Paul Van Zeeland énonce trois noms : Charles de Visscher, Louis Delvaux et Georges Kaeckenbeeck.<sup>6</sup> Charles de Visscher est un professeur de droit international public de renom qui a d'ores et déjà derrière lui une très longue carrière de magistrat international : il a siégé à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (1923–1937), à la Cour permanente de justice internationale (1937–1945), puis à l'institution qui a succédé à celle-ci, la Cour internationale de justice (jusqu'en 1952). Georges Kaeckenbeeck peut lui aussi compter sur une remar-

4 AN/L, AE 11374, Note à Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, 27 juin 1952 (document luxembourgeois relatant des informations communiquées par le gouvernement italien).

5 AN/PB, 2.05.177, 18614, Legazione d'Italia nei Paesi Bassi, 21 juillet 1952.

6 Conseil de cabinet du 17 juillet 1952, consultable en ligne via le site internet des Archives de l'Etat en Belgique : [extranet.arch.be/510\\_1527\\_000\\_B/510\\_1527\\_000\\_05000\\_040/510\\_1527\\_000\\_05000\\_040\\_0C\\_0462.pdf](https://extranet.arch.be/510_1527_000_B/510_1527_000_05000_040/510_1527_000_05000_040_0C_0462.pdf) (dernière consultation en septembre 2017).

quable expérience internationale. Avocat, il a été conseiller juridique adjoint au Ministère des Affaires étrangères belge (1917–1919), membre de la section juridique du secrétariat de la Société des Nations (1919–1922), président du tribunal arbitral germano-polonais de Haute Silésie (1922–1937), jurisconsulte pour le gouvernement belge en exil pendant la guerre, représentant de la Belgique auprès de l'ONU (1945–1949), membre de la Cour permanente d'arbitrage (seconde moitié des années 1940) et secrétaire général de l'Autorité internationale de la Ruhr (depuis 1949). Sur la liste des candidats belges figurent donc deux hommes dotés d'une remarquable expérience sur le plan international, dont notamment dans des juridictions internationales, et un avocat et homme politique dont l'expérience sur le plan interétatique est très faible. Nous pouvons supposer que le premier sur la liste, Charles de Visscher, avec lequel la Belgique aurait envoyé à Luxembourg un candidat très prestigieux, refuse. La présence de Louis Delvaux, dont le profil professionnel ne correspond pas du tout à ceux des deux autres candidats, a pour origine des logiques politiques. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, Delvaux a quitté la vie politique belge non sans déception en 1946, après avoir été Ministre de l'Agriculture. Son engagement politique de plus de vingt ans lui a ensuite permis d'accéder à plusieurs postes dans la haute fonction publique belge (président du conseil d'administration de l'Office des séquestres et censeur à la Banque nationale notamment). Si ses compétences en économie, de même que son doctorat en droit et son expérience en tant qu'avocat, jouent en sa faveur pour le poste à la Cour de Justice, elles ne sont que secondaires dans son recrutement. Sa nomination à la Cour de Justice de la CECA apparaît plutôt comme étant principalement un geste du gouvernement envers un ancien compagnon politique, d'autant plus que Delvaux a pendant la guerre œuvré dans le même groupe de résistance intellectuelle que celui qui est Ministre belge de la Justice en 1952, Joseph Pholien.<sup>7</sup>

### 1.1.3 Pays-Bas

L'administration néerlandaise est dès le départ fixée sur l'idée d'envoyer dans la Cour de Justice le juriste et directeur-général de son Ministère des Affaires économiques, Adrianus Van Kleffens. Celui-ci ayant travaillé sur des questions relatives à des accords et traités internationaux économiques, il est un candidat idéal pour la Cour de Justice de la CECA, d'autant plus qu'il est qualifié aux

7 Voir à ce sujet VAN DEN WIJNGAERT Mark, « De 'catholique' à 'chrétien et populaire' (1936–1951) », *op. cit.*, p. 38. Le gouvernement belge de 1952 est entièrement composé de ministres PSC-CVP, le parti qui a en 1945 succédé au parti catholique belge dans lequel Louis Delvaux a été engagé.

fonctions de juge. Il réunit, et c'est le seul dans ce cas, les trois « critères » de recrutement énoncés précédemment. La signature du traité de la Communauté européenne de défense le 27 mai 1952 fait cependant soulever des doutes au Ministère des Affaires étrangères quant à la candidature de Van Kleffens. Le traité prévoit en effet une seule Cour de Justice pour les deux Communautés (CECA et CED). Au lendemain de la signature du traité CED, on songe ainsi pour le poste de juge également au spécialiste de droit international J. H. Verzijl.<sup>8</sup> Le choix reste finalement sur Van Kleffens, qui rejoint ainsi le Luxembourg à l'instar d'un autre directeur-général du Ministère néerlandais des Affaires économiques, Dirk Spierenburg (économiste de formation), nommé membre de la Haute Autorité.<sup>9</sup>

#### 1.1.4 Luxembourg

Au Luxembourg, un seul candidat est en lice pour le poste de juge à la Cour de Justice, un haut magistrat qui a alors déjà une certaine expérience sur le plan international, Charles-Léon Hammes. Il est possible qu'il ait lui-même fait connaître sa candidature. En 1946, il a cherché à obtenir un poste à l'Organisation des Nations Unies.<sup>10</sup> La candidature de Hammes dispose d'un important soutien politique du parti socialiste luxembourgeois,<sup>11</sup> dont il est un membre de longue date, même si son engagement politique a été plutôt discret.<sup>12</sup> Nous pouvons également relever qu'il est proche de celui qui est Ministre luxembourgeois de la Justice en 1952 (et membre éminent du parti socialiste), Victor Bodson.<sup>13</sup> C'est Bodson qui suggère sa candidature et transmet son CV au Ministre luxembourgeois des Affaires étrangères Joseph Bech.<sup>14</sup>

8 AN/PB, 2.05.117, 18631, Memorandum, van Prof. François an Dr. Boon, 28 mai 1952.

9 Spierenburg a, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, été le chef de la délégation néerlandaise aux négociations du traité de Paris.

10 AN/L, AE 7885, Lettre de Joseph Bech au secrétaire général de l'ONU, 15 novembre 1946 (transmettant la candidature de Hammes).

11 Information rapportée par la représentation allemande à Luxembourg au Ministère des Affaires étrangères de la RFA, voir PAAA, B20-200, Bd. 307, *Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, Ber.Nr. 1414/52, Betr. : Richter Hammes*, 21 novembre 1952. Le document décrit également Hammes comme un des juristes les plus compétents et connus du Luxembourg.

12 CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, *op. cit.*, p. 23.

13 Entretien avec Laure Hammes-Quittelier, la belle-fille de Charles-Léon Hammes, réalisé à Luxembourg le 12 novembre 2012.

14 AN/L, AE 11387, Lettre de Charles-Léon Hammes à Victor Bodson, Ministre de la Justice, 24 juin 1952 et Ministre de la Justice au Ministre des Affaires étrangères, 25 juin 1952, qui transmet la candidature de Hammes.

### 1.1.5 France

En France, le choix des candidats pour la Cour de Justice est au départ relativement simple. Elle propose le poste d'avocat général à celui qui a joué un rôle déterminant dans le façonnement de la Cour de Justice pendant les négociations du traité de Paris, Maurice Lagrange. Pour le poste de juge, le gouvernement français avance la candidature de René Mayer, qui est lui aussi un ancien membre du Conseil d'Etat, mais qui a surtout été ministre à plusieurs reprises, dont notamment Ministre de la Justice de 1949 à 1951 (parti radical-socialiste).<sup>15</sup> C'est lui que les six nomment juge d'un commun accord en juillet 1952. Cependant, quelques jours seulement après cette décision, Mayer annonce son refus d'aller siéger à la Cour de Justice. Officiellement, son retrait est dû à l'incapacité des six de se mettre d'accord sur un siège commun des institutions.<sup>16</sup> Selon la politiste Nicole-Condorelli Braun, ce refus a plutôt des raisons politiques. Mayer pressent que sa carrière politique pourrait encore être fructueuse et qu'il serait appelé à devenir Président du Conseil dans un avenir immédiat.<sup>17</sup>

Suite au refus de Mayer, le gouvernement français doit se mettre à la recherche d'un nouveau candidat et la démarche s'avère plus difficile cette fois-ci. Les dirigeants français abordent d'abord Pierre-Henri Teitgen, un autre homme politique de premier plan et professeur de droit public qui vient d'être nommé président du Mouvement Républicain Populaire (MRP). Selon une archive allemande, la proposition de l'envoyer à Luxembourg est intimement liée à des logiques de politique interne. Le Président du Conseil Antoine Pinay et le Ministre des Affaires étrangères Robert Schuman (lui aussi MRP) tenteraient avec cette proposition de se « débarrasser » de Teitgen, qui défend au sein du parti une position fort critique à l'égard de la ligne politique du gouvernement.<sup>18</sup> La même source mentionne d'autres candidats pris en considération par la France : Alfred Jules-Julien, député du Rhône et ancien Ministre des Postes,

15 René Mayer finit par succéder à Jean Monnet à la présidence de la Haute Autorité de la CECA en 1955. Voir à son sujet MAYER René, MAYER Denise, *René Mayer : Etudes, témoignages, documents*, Paris, Presses universitaires de France, 1983.

16 AN/PB, 2.05.117, 18631, Ambassade des Pays-Bas à Paris au Ministère des Affaires étrangères, 1er août (contient une copie du communiqué de presse français concernant le refus de Mayer).

17 CONDORELLI-BRAUN Nicole, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 99 et p. 141 (note de bas de page).

18 PAAA, B20-200, Bd. 54, Diplomatische Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, Paris, 205/Tgb. No 3127, an das Auswärtige Amt, 27 août 1952. Le document parle de limogeage (*Kaltstellung*).

Télégraphe, Téléphone et Transmissions (1938–1940) et Roger Léonard, gouverneur général de l'Algérie et membre du parti socialiste (SFIO).<sup>19</sup> Les archives que nous avons consultées ne permettent pas d'établir si le gouvernement français propose effectivement le poste à ces deux derniers.<sup>20</sup> Teitgen, en tout cas, refuse quelques semaines après s'être vu proposer le poste. Paul Reuter, professeur de droit international et bras droit de Jean Monnet pendant les négociations du plan Schuman, refuse également.<sup>21</sup> Le choix du gouvernement français tombe finalement sur un candidat que personne ne s'attend à voir à la première juridiction européenne : Jacques Rueff.

Comme le montrent les trajectoires professionnelles des autres candidats à qui le gouvernement français propose d'abord le poste (tous juristes), ce choix ne peut signifier que la France souhaite absolument voir siéger un expert en économie à la Cour de Justice. La nomination de Jacques Rueff s'inscrit elle aussi dans une logique politique. Comme Antoine Pinay, il est en effet cofondateur et membre du comité directeur du parti politique Centre national des Républicains indépendants (CNRI). Sa nomination à la Cour de Justice apparaît là aussi avant tout comme une faveur d'un ami politique envers un haut fonctionnaire français à la recherche d'une nouvelle occupation professionnelle.<sup>22</sup> Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'une fois à Luxembourg, Rueff recrute comme référendaire Pierre Pinay, le fils d'Antoine Pinay.<sup>23</sup> La nomination du juge français a lieu le 4 décembre 1952, c'est-à-dire quelques jours seulement avant l'inauguration de la Cour de Justice.

19 *Ibid.*

20 Les archives françaises proposent un certain nombre de dossiers portant sur les membres de la Cour de Justice, mais aucun d'entre eux ne contient des informations quant aux *raisons* de leur recrutement.

21 COHEN Antonin, « Dix personnages majestueux en longue robe amarante », *op. cit.*, p. 229 (note de bas de page n° 7).

22 DARD Olivier, « Les réseaux technocratiques français face au processus de construction européenne des années 1930 aux années 1950 », in DUMOULIN Michel (éd.), *Réseaux économiques et construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 46. Le fait que des liens politiques et personnels entre Jacques Rueff et Antoine Pinay s'avèrent décisifs dans sa nomination est également évoqué dans les archives néerlandaises : AN/PB, 2.05.117, 18631, Frankrijk, Mogelijke ontslagaanvraag van de franse rechter te Luxemburg, Jacques Rueff, 1954.

23 Nous tenons à remercier l'historien Morten Rasmussen de nous avoir fourni cette information.

### 1.1.6 République fédérale d'Allemagne

La RFA ne propose en juillet 1952 aucun candidat pour la Cour de Justice. Les nominations allemandes interviennent comme celle de Jacques Rueff tardivement. En ce qui concerne celle de l'avocat général Karl Roemer, elle a même lieu après l'entrée en fonction de la Cour, en janvier 1953.

La première candidature envisagée par la RFA est celle d'Otto Riese, l'ancien professeur de droit de l'université de Lausanne qui a travaillé comme juriconsulte pour le Ministère allemand de la Justice en matière de droit international et qui vient d'être nommé président de chambre à la Cour fédérale de Karlsruhe. C'est le Ministre de la Justice Thomas Dehler qui met son nom sur la table. Pour le secrétaire d'Etat de ce même Ministère, Walter Strauss, lui-même futur juge à Luxembourg (le successeur de Riese), il s'agit là du meilleur candidat que le Ministère puisse mettre en avant pour la Cour de Justice, notamment en raison de ses compétences en droit international.<sup>24</sup>

Le second candidat pour un poste à la Cour est évoqué par le chancelier Adenauer en personne, le 3 octobre 1952. Il s'agit de l'avocat et ancien banquier Karl Roemer. Le chancelier suggère sa candidature pour le poste d'avocat général, en soulignant ses compétences en économie et en droit international.<sup>25</sup> C'est Roemer lui-même qui a soulevé à de multiples reprises auprès d'Adenauer son désir de recevoir un poste dans la CECA.<sup>26</sup> Au-delà du fait qu'il a rendu d'importants services à la RFA en s'engageant pour la défense des prisonniers de guerre allemands, il dispose d'un atout particulier pour voir sa candidature aboutir. Il est marié à la nièce de Konrad Adenauer.<sup>27</sup> Fin novembre 1952, la question des candidatures pour la Cour de Justice est abordée lors d'une réunion interministérielle. En plus de celle d'Otto Riese, deux autres candidatures sont désormais avancées pour le poste de juge : celle d'Ernst Wolff, un des juristes les plus renommés de la jeune RFA, qui a commencé sa carrière comme avocat, puis qui a été nommé vice-président et ensuite président de la plus haute juridiction

- 24 PAAA, B20-200, Bd. 307, Lettre du secrétaire d'Etat du Ministère de la Justice au secrétaire d'Etat du Ministère des Affaires étrangères Walter Hallstein, 25 juin 1952 (contient un CV commenté de Riese).
- 25 PAAA, B20-200, Bd. 308, Adenauer au secrétaire d'Etat Walter Hallstein, 3 octobre 1952.
- 26 PAAA, B20-200, Bd. 308, Lettre de Karl Roemer au chancelier allemand, 1er septembre 1952. Roemer évoque dans cette lettre au chancelier le fait que celui-ci lui a à plusieurs reprises assuré qu'il obtiendrait un poste au sein de la CECA et s'impatiente d'obtenir enfin une réponse définitive à ce sujet.
- 27 Nièce par alliance. Brita Roemer, l'épouse de Karl Roemer, est la fille de Max Weyer, le frère de la première épouse de Konrad Adenauer. Information provenant de MORSEY Rudolf, SCHWARZ Hans-Peter (dir.), *Adenauer Briefe (1946-1967)*, tome VI, 1955-1957, Berlin, Siedler, 1998, lettre n° 56, 21 novembre 1955, Konrad Adenauer à Brita Roemer (note de bas de page).

de la zone d'occupation britannique en Allemagne. On cite ensuite un nom proposé par le ministre-président de Nordrhein-Westfalen, celui de Gregor Geller, fonctionnaire du Ministère de la Justice de ce Land et ancien juge (1930–1947).<sup>28</sup> Le 28 novembre 1952, après discussion sur l'aptitude des différents candidats pour les postes à pourvoir, il est décidé qu'Ernst Wolff serait proposé pour le poste de juge, tandis qu'Otto Riese deviendrait avocat général.<sup>29</sup> Les deux arguments soulevés contre la candidature de Roemer sont son activité pour la défense d'Allemands accusés de crimes de guerre – la RFA lui est particulièrement reconnaissante pour cette activité, mais elle pourrait être mal vue par les autres pays – et le fait que son profil professionnel ne corresponde pas aux compétences particulières requises pour la fonction d'avocat général.<sup>30</sup> On décide toutefois que l'on essayerait de lui trouver un poste de fonctionnaire à la Haute Autorité.<sup>31</sup>

Peu de temps après cette réunion, Wolff fait savoir qu'il ne souhaite pas déménager à Luxembourg.<sup>32</sup> Otto Riese devient le favori pour le poste de juge, tandis que Roemer et Geller se retrouvent en compétition pour le poste d'avocat général. Cette fois-ci Roemer est en tous points considéré comme le plus compétent.<sup>33</sup> La décision de le nommer avocat général est prise le 12 décembre 1952, c'est-à-dire deux jours après l'inauguration de la Cour de Justice. Roemer ne rejoint cependant pas immédiatement le Grand-Duché. Sa nomination doit d'abord être entérinée sur le plan communautaire. Assumer ses nouvelles fonctions en décembre n'arrange d'ailleurs pas l'intéressé lui-même. Au début

28 263. Kabinettsitzung am 28. November 1952, Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, consultable en ligne via le site internet des archives nationales allemandes, [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k0/k/k1952k/kap1\\_2/kap2\\_85/para3\\_8.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k0/k/k1952k/kap1_2/kap2_85/para3_8.html) (dernière consultation en septembre 2017).

29 *Ibid.* Il est intéressant de noter que Walter Strauss, lui-même futur juge à la Cour de Justice, participe à cette discussion en tant que secrétaire d'Etat du Ministère de la Justice.

30 Gortto Klaus *et al.* (éd.), *Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Lenz 1951–1953*, Düsseldorf, Droste-Verlag, 1989, p. 480. Il s'agit là du journal du secrétaire d'Etat de la chancellerie fédérale de l'époque.

31 Celle-ci est déjà inaugurée, il ne s'agirait donc pas de le nommer « membre » de celle-ci. 263. Kabinettsitzung am 28. November 1952, [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k0/k/k1952k/kap1\\_2/kap2\\_85/para3\\_8.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k0/k/k1952k/kap1_2/kap2_85/para3_8.html) (dernière consultation en septembre 2017).

32 PAAA, B20-200, Bd. 53, Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 264. Kabinettsitzung der Bundesregierung am 9. Dezember 1952.

33 265. Kabinettsitzung am 12. Dezember 1952, Ernennung eines Generalanwalts bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k/k/k1952k/kap1\\_2/kap2\\_88/para3\\_15.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/k/k/k1952k/kap1_2/kap2_88/para3_15.html) (dernière consultation en septembre 2017).

du mois de janvier 1953 doit en effet s'ouvrir le procès des Allemands accusés du massacre d'Oradour-sur-Glane au tribunal militaire de Bordeaux. Roemer ne figure pas officiellement parmi les avocats des accusés, mais il a été associé à la préparation de leur défense. En décembre 1952, il se trouve ainsi à Bordeaux, ce qui ne manque pas de mettre dans l'embarras le gouvernement allemand, puisque la France est alors le dernier pays à ne pas avoir donné son accord pour la nomination de son candidat.<sup>34</sup> Les autorités françaises ne manifestent cependant pas d'opposition. Roemer est nommé le 15 janvier 1953.<sup>35</sup>

### 1.1.7 Le septième juge « représentant des travailleurs »

Reste à étudier l'arrivée à la Cour de Justice de la CECA du juge Petrus Serrarens. La présence d'un juge «représentant des travailleurs» à Luxembourg, de même que sa disparition en 1958, restent encore aujourd'hui quelque peu énigmatiques.<sup>36</sup> Son statut est hautement ambigu. Sur le papier, le septième juge est en effet un membre de la Cour tout à fait comme les autres. Il doit par conséquent se plier aux mêmes conditions d'impartialité et d'indépendance que ses homologues, ce qui apparaît comme difficilement compatible avec l'argument qui est avancé pour le nommer à l'institution, c'est-à-dire la nécessité d'avoir un juge sensible aux intérêts des travailleurs à la Cour.

L'arrivée de Serrarens à la Cour de Justice est le résultat du lobbying de deux internationales syndicales qui, dès le début des négociations du plan Schuman, militent pour que la représentation des travailleurs soit assurée de manière efficace au sein de la Communauté à créer.<sup>37</sup> À la fin de l'année 1950, quand les questions institutionnelles de la future CECA sont décidées, des représentants de la Confédération internationale des syndicats chrétiens et de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) se mettent d'accord sur une position commune. Ils décident que la plus grande des deux internationales (la CISL) revendiquera le droit de pouvoir proposer aux gouvernements un candidat pour le poste de neuvième membre de la Haute Autorité. La CISC réclamera de son

34 PAAA, B20-200, Bd. 308, Abteilung II, Aufzeichnung, 515-4 K II 249/53, 8 janvier 1953.

35 Archives historiques de l'Union européenne (ci-après AHUE), CM1/1952, 31, Procès-verbal de la nomination des avocats généraux auprès de la Cour de Justice, 15 janvier 1953.

36 Nous rappelons ici qu'il ne s'agit là pas d'un titre ou statut officiel. Petrus Serrarens est un juge comme les autres. C'est l'argumentation utilisée pour justifier sa nomination qui fait que l'on trouve cette expression dans les archives.

37 PASTURE Patrick, « The Fist of the Dwarf. Formation, Organization and Representation of the Christian Trade Unions as a European Pressure Group (1945–1958) », *Journal of European Integration History*, vol. 1, n° 2, 1995, pp. 5–26.

côté le poste du septième juge et envisage alors d'ores et déjà d'y envoyer celui qui a été son secrétaire général pendant trente ans, Petrus Serrarens.<sup>38</sup>

À ce stade, l'acceptation de cet accord par les gouvernements n'est nullement acquise. La présence d'un représentant des travailleurs à la Haute Autorité peut être justifiée assez aisément. De surcroît, le traité de Paris prévoit expressément la cooptation du neuvième membre de celle-ci.<sup>39</sup> En avril 1951, Konrad Adenauer, Robert Schuman et Alcide de Gasperi songent ainsi eux-mêmes, sans consulter la CISC, à Serrarens pour le neuvième poste à l'exécutif de la Communauté.<sup>40</sup> Argumenter en faveur de la présence d'un représentant des travailleurs à la Cour de Justice est cependant plus difficile, d'autant plus que le candidat de la CISC n'est pas juriste.<sup>41</sup> Puis, le traité ne prévoit ici pas de système de cooptation.

L'année suivant cette rencontre les deux internationales syndicales militent avec vigueur pour l'acceptation de leur revendication et soutiennent mutuellement leurs candidats : Serrarens pour la Cour de Justice et Paul Finet pour la Haute Autorité.<sup>42</sup> L'argument utilisé pour justifier la nomination de Petrus Serrarens est double : la Cour de Justice devra être consciente des éventuelles répercussions de ses arrêts dans le domaine social. Ensuite, Serrarens pourra renforcer sa légitimité :

« [...] il apparaît hautement souhaitable que l'un au moins des sept membres de la Cour de Justice ait une compétence et une expérience particulières dans le domaine social. De telles qualités devraient même l'emporter sur la formation juridique, étant donné que les six autres magistrats seront, selon toute probabilité, d'éminents juristes, qui offriront le maximum de garanties pour une bonne interprétation et une exacte application du droit, dans les avis et jugements émis par la Cour. La présence, à leurs côtés, d'un homme de compétence avant tout sociale donnera la certitude que les avis et jugements, fondés en droit, n'auront pas de répercussions inopportunes dans un autre domaine : ainsi seront heureusement affirmés les caractères d'objectivité et de synthèse qui devront marquer les actes de la Cour. Nul doute qu'en introduisant une telle personnalité dans la Cour de Justice, la Communauté ne recueille un large assentiment et, en particulier, ne s'assure la compréhension et l'appui des travailleurs ».<sup>43</sup>

38 *Ibid.*, p. 12. Cet accord est également mentionné dans une source néerlandaise : AN/PB, 2.05.177, 18631, Note du directeur général pour les affaires économiques étrangères au Ministre des Affaires étrangères, 16 mai 1952.

39 Article 10 du traité de Paris : « Les gouvernements des États membres nomment d'un commun accord huit membres. Ceux-ci procèdent à la nomination du neuvième membre, qui est élu s'il recueille au moins cinq voix. »

40 PASTURE Patrick, « The Fist of the Dwarf », *op. cit.*, p. 12.

41 Serrarens a commencé des études de droit mais ne les a jamais achevées.

42 Voir par exemple les lettres envoyées par les deux fédérations aux gouvernements dans AN/L, AE 11387. Elles mettent toujours en avant les deux candidats Paul Finet et Petrus Serrarens.

43 AN/L, AE 11387, Lettre de Gaston Tessier, président de la CISC, à Joseph Bech, Ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, 3 octobre 1951.

L'idée de doter la Cour de Justice d'un représentant des travailleurs n'émane donc pas des gouvernements. Les Pays-Bas ne sont guère enchantés par la candidature de Serrarens quand elle est mise sur la table. On y avance deux critiques également énoncées au Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg : premièrement, il ne remplit pas les conditions de compétences requises pour le poste. Il n'est pas juriste.<sup>44</sup> Deuxièmement, sa candidature est en contradiction avec le principe de l'indépendance de l'institution, l'impartialité exigée des juges excluant *de facto* la présence d'un représentant d'un groupe intéressé, patronal, ouvrier ou autre à la Cour.<sup>45</sup>

Selon les archives néerlandaises, la candidature de Serrarens reçoit assez tôt le soutien de la Belgique et de l'Allemagne.<sup>46</sup> Adenauer en personne semble notamment jouer un rôle décisif dans le choix des six de le nommer d'un commun accord à la Cour de Justice.<sup>47</sup> L'engagement politique pro-européen de Serrarens dans les Nouvelles équipes internationales et le Mouvement européen joue probablement ici en faveur du Néerlandais.<sup>48</sup> Puis, nous pouvons supposer que la solution proposée par la CISC arrange dans une certaine mesure les gouvernements parce qu'elle permet d'éviter toute querelle entre Etats concernant le septième poste. La présence de Serrarens à la Cour est toutefois dès le départ très controversée.

Evoquons enfin la nomination du greffier, Albert Van Houtte. Selon l'article 4 du règlement de procédure de la Cour, les membres de celle-ci doivent eux-mêmes choisir et nommer leur greffier. La nomination d'Albert Van Houtte n'a ainsi lieu qu'après l'inauguration de l'institution et l'adoption de son règlement de procédure, en mars 1953. Selon les archives privées d'Albert Van Houtte, la suggestion de le nommer à la greffe de la juridiction est lancée par le Ministre belge des Affaires étrangères. La France et l'Allemagne ayant obtenu un poste d'avocat général, l'Italie la présidence, les Pays-Bas (indirectement) un second juge et le Luxembourg le siège (provisoire) de la Cour, Paul Van Zeeland estime

- 44 Rappelons ici que la nomination de Jacques Rueff n'intervient que tardivement. Nul ne sait donc au moment où se pose la question de la nomination de Serrarens qu'un des Etats membres proposera aussi un candidat non juriste.
- 45 Voir pour les Pays-Bas AN/PB, 2.05.177, 18631, Note du directeur général pour les affaires économiques étrangères au Ministre des Affaires étrangères, 16 mai 1952 et pour le Luxembourg AN/L, AE 11374, Note de deux pages, sans date ni auteur, sur la candidature de Petrus Serrarens.
- 46 AN/PB, 2.05.117, 18614, Lettre du Prof. Romme au Ministre des Affaires étrangères, 7 janvier 1952.
- 47 PAAA, B20-200, Bd. 307, Lettre de la CISC au chancelier allemand, octobre 1952, le remerciant de son soutien qui a joué un rôle considérable dans le succès de la candidature de Serrarens.
- 48 Rappelons ici que Serrarens a en outre été membre du cercle de Genève dans lequel Adenauer a été actif.

que la greffe doit revenir à un Belge. Il demande ainsi à Albert Van Houtte, en raison de son expérience internationale à la FAO et parce qu'il parle couramment le français, le néerlandais, l'anglais et qu'il a de bonnes connaissances en italien et en allemand, de poser sa candidature.<sup>49</sup>

Van Houtte n'est pas le seul candidat. Il y a un autre Belge, Raymond Grévy, un magistrat juriste spécialiste de droit militaire qui a pour la Belgique participé aux travaux pour la mise en place de la Communauté européenne de défense. Grévy a de fortes chances d'être choisi par la Cour, même si le gouvernement belge fait exclusivement campagne pour la nomination de Van Houtte.<sup>50</sup> En sa défaveur joue cependant le fait qu'il a au lendemain du conflit mondial dirigé le service central belge des crimes de guerre, contrairement à l'avocat général Roemer, qui s'est occupé de la *défense* d'Allemands accusés de crimes de guerre. Selon des informations rapportées par la représentation allemande à Luxembourg au Ministère des Affaires étrangères de la RFA, la Cour tient compte de cette différence de parcours.<sup>51</sup> Il y a également une candidature allemande, celle de Walter Much, fonctionnaire à la Haute Autorité. Celui-ci préfère finalement retirer sa candidature.<sup>52</sup> Enfin, il y a celle d'un juriste français, Marcel Martin, qui n'a cependant aucune chance d'aboutir parce que Jacques Rueff s'oppose à sa nomination.<sup>53</sup> Le poste de greffier est finalement attribué à Albert Van Houtte.

## 1.2 Remarques intermédiaires

Si nous procédons à une analyse globale des nominations et renouvellements de mandats dans la dernière section de cette deuxième partie, plusieurs constats s'imposent d'ores et déjà ici. Premièrement, nous notons l'absence de référence à un quelconque appel à candidature officiel dans l'ensemble des archives consultées. Tous ceux qui arrivent à l'organe judiciaire, de même que ceux qui sont simplement envisagés pour un poste à la juridiction en 1952, sont choisis

49 Archives privées de la famille Van Houtte, CV détaillé d'Albert Van Houtte, commenté par lui-même, datant d'octobre 1997.

50 Non sans provoquer des critiques parce que la Cour doit en principe choisir elle-même le greffier. Voir par exemple AN/PB, 2.05.117, 18631, Memorandum, van WND. Chef DEU aan S via DWS, Candidatuur van de Heer Van Houtte bij het Hof van Justitie van de EGKS.

51 PAAA, B20-200, Bd. 308, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, 21-09/Ber. Nr. 312/53, 25 mars 1953. Ce document rapporte des informations communiquées par Karl Roemer.

52 PAAA, B20-200, Bd. 53, Note de l'Abteilung II B, 24 mars 1953, Betrf. Personalfragen beim Montgerichtshof.

53 PAAA, B20-200, Bd. 308, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland an das Auswärtige Amt, 21-09/Ber. Nr. 312/53, 25 mars 1953.

par les dirigeants de leur pays sans avoir fait acte de candidature au préalable, ou bien ont eux-mêmes spontanément fait savoir leur désir d'être nommés à la Cour de Justice.

Nous remarquons ensuite qu'à l'opposé de ce que peut laisser croire la composition de la juridiction de la CECA, tous les Etats cherchent en première intention des juristes hautement réputés pour l'organe judiciaire. Celui-ci aurait pu être quasi-exclusivement composé d'hommes ayant transité dans les plus hautes juridictions des Etats membres et/ou dans de prestigieuses cours internationales.<sup>54</sup> Nous ne constatons donc aucune intention de la part des Etats membres de faire de la Cour de Justice de la CECA une sorte de cour administrative classique.<sup>55</sup> On remarque en effet qu'aucun magistrat tout à fait « classique » (à l'exception de l'Italien Giovanni Colli, qui a exclusivement évolué dans la magistrature) n'est pris en considération pour devenir juge. Nos recherches infirment également l'idée que les gouvernements aient eu l'intention de faire de cette juridiction une sorte de simple cour d'arbitrage ou une « cour économique spécialisée ». <sup>56</sup> Si les archives montrent que disposer de compétences en économie est un atout pour être recruté, pouvoir mettre en avant de telles qualités n'est pas un critère de premier plan.<sup>57</sup> On cherche avant tout des juristes reconnus et de préférence reconnus sur le plan international.

Nous remarquons ensuite qu'il n'existe aucune forme de coordination entre les Etats en ce qui concerne le choix de leurs candidats. Seule une source belge mentionne que le choix de son gouvernement pourrait se faire en fonction des candidatures des autres. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune communication en ce qui concerne l'identité des hommes que les différents Etats comptent proposer. Les archives montrent que la plupart des noms, parfois même accompagnés d'un *curriculum vitae* (mais certainement pas de manière systématique) circulent avant la procédure de nomination officielle. Les gouvernements ne cherchent toutefois aucunement à connaître l'avis ou obtenir l'approbation des autres en ce qui concerne leur choix. Chaque Etat a la prérogative de sélectionner « son » ou « ses » membres de la Cour de Justice. Il n'est donc pas bien surprenant que les premières nominations s'effectuent, en même temps que celles des membres de la Haute Autorité, en une vingtaine de

54 Elle aurait en effet pu être composée de la manière suivante : Massimo Pilotti à la présidence, Ernst Wolff, Charles de Visscher, Charles-Léon Hammes, Adrianus Van Kleffens et Giovanni Colli ou Tomaso Perassi aux postes de juges, Maurice Lagrange et Otto Riese aux postes d'avocats généraux.

55 Comme il a été avancé par RASMUSSEN Hjalte, *On law and policy in the European Court of Justice*, *op. cit.*, p. 220.

56 Comme l'a suggéré VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit*, *op. cit.*, pp. 76–77.

57 Uniquement les Pays-Bas choisissent en première intention un homme disposant de compétences en droit international économique.

minutes seulement.<sup>58</sup> Les nominations « d'un commun accord » ne consistent qu'en un aval systématique de choix nationaux.<sup>59</sup>

Les conséquences d'un tel mécanisme de nomination ne sont pas bien difficiles à imaginer : les six n'approuvent pas forcément tous les candidats qu'ils nomment. Les compétences de Karl Roemer pour le poste d'avocat général ne sont par exemple pas seulement remises en question dans son pays d'origine, mais également aux Pays-Bas. Une source des archives du Ministère des Affaires étrangères néerlandais pointe du doigt que le nom de l'Allemand ne peut être trouvé ni dans le *Who's who* international ni même dans le *Who's who* allemand.<sup>60</sup> Autrement dit, inconnu, il n'est pas à la hauteur du statut requis pour un poste à cette Cour de Justice. Cependant, l'auteur de la note néerlandaise estime préférable de ne pas soulever ce point officiellement, pour ne pas créer d'incident diplomatique et pour ne pas retarder encore davantage la nomination de l'avocat général allemand.<sup>61</sup>

Sans surprise, la candidature de Jacques Rueff est elle aussi remise en question. Du côté allemand, on se demande en novembre 1952 si le candidat français a un diplôme en droit, ce point n'ayant pas été clairement communiqué par la France. On avance ensuite que, de toute façon, la candidature de Rueff est connue depuis des mois et qu'il est donc désormais trop tard pour formuler une objection.<sup>62</sup> Rappelons ensuite que la présence de Petrus Serrarens à la Cour de Justice est également remise en question dans plusieurs Etats. La première juridiction européenne ne reflète donc pas entièrement, voire même que peu, les intentions des Etats membres.

### 1.3 Et la guerre, dans tout cela ?

Le dernier point qui doit être abordé ici est celui de l'absence totale de références au passé de guerre des hommes envisagés pour la Cour de Justice. Aucune des sources consultées n'indique que pouvoir mettre en avant un CV irréprochable concernant la période 1939–1945 constitue un des critères de recrutement. Cela va-t-il de soi ? Peut-être. Mais alors comment expliquer que les nombreuses

58 SCHUMAN Robert, « Origines et élaboration du Plan Schuman », *Cahiers de Bruges*, n° 4, 1953, p. 283.

59 Ce point a déjà été soulevé par Nicole Condorelli-Braun dans son ouvrage de 1972, CONDORELLI-BRAUN Nicole, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, op. cit., pp. 108–109.

60 AN/PB, 2.05.117, 18631, Memorandum van DEU/DU aan S via DWS, Dr K. Römer Advocaat-Generaal Hof EGKS, 23 décembre 1952.

61 *Ibid.*

62 PAAA, B20-200, Bd. 53, Note au sujet de la candidature de Jacques Rueff, sans titre, auteur inconnu, 21 novembre 1952.

sources sur le recrutement des pionniers de la Cour ne fassent aucune référence au blâme de Maurice Lagrange pour avoir encadré l'éviction des juifs de l'administration française, à la suspension temporaire d'Otto Riese de l'université de Lausanne par le Conseil d'Etat suisse, au rôle de Massimo Pilotti dans le conflit éthiopien à la SDN et sa présence à la tête du plus haut tribunal de la partie de la Slovénie occupée par Mussolini, et à l'activité de Karl Roemer dans le cadre de l'occupation allemande de la France ? Ne sait-on pas ?

En l'absence de sources faisant référence à ces parcours, répondre à cette question est évidemment difficile. Les dirigeants de la France ne peuvent pas ignorer le blâme de Maurice Lagrange. Son recrutement s'effectue cependant dans des conditions particulières, puisqu'il a joué un rôle décisif dans le cadre de la rédaction des articles sur la Cour dans le traité de Paris. La question de savoir s'il peut participer au projet CECA ne se pose donc probablement plus au moment où il faut recruter les hommes de la Cour. Il a alors déjà les deux pieds dedans.

Les efforts de Massimo Pilotti pour permettre à Mussolini de ne pas être condamné par la SDN s'étant effectués par voie diplomatique secrète, ils ne sont probablement pas connus des dirigeants italiens du début des années 1950. Quant à son passage en Slovénie occupée, il est intéressant de noter que cette activité ne figure pas sur le CV que la diplomatie italienne communique en 1952.<sup>63</sup> Le document indique qu'il aurait été procureur auprès de la Cour de cassation italienne de 1934 à 1948. L'information est donc erronée et on constate ici une volonté de dissimuler ses activités entre son départ de la SDN et son arrivée à la Cour de cassation.

Otto Riese est dans le processus de dénazification allemand classé dans la catégorie V, celle des personnes n'ayant rien à se reprocher. Le verdict de l'examen de son parcours est rendu pendant l'été 1947, donc après sa suspension provisoire de l'université de Lausanne.<sup>64</sup> Il n'a pas été possible d'établir si l'administration allemande sait en 1952 que Riese a fait l'objet de poursuites finalement abandonnées en Suisse. Le dossier personnel d'Otto Riese au Ministère allemand de la Justice n'en fait en tout cas aucune mention. Il n'évoque pas non plus sa carte d'adhésion au parti nazi.

Que l'activité de Karl Roemer pour la défense d'Allemands accusés de crimes de guerre, toujours en cours au moment de l'inauguration de la juridiction de la CECA, ait mis dans l'embarras l'administration allemande a déjà été souligné.

63 En tout cas sur celui qu'elle fait parvenir au gouvernement luxembourgeois. Voir AN/L, AE 11387.

64 BA-K, PERS 101-48910 (dossier administratif d'Otto Riese au Ministère allemand de la Justice), Ergebnis der politischen Überprüfung : Kategorie V, Beschluss des Entnazifizierungsausschusses Hamburg vom 22.8.1947 Az. Ueju 1151/47 a.

Cependant, aucune mention des années qu'il passe à Paris ne se trouve dans les sources concernant sa nomination. Roemer lui-même ne dissimule pourtant pas cette activité dans une notice autobiographique qu'il fait parvenir au Ministère des Affaires étrangères, même s'il faut dire qu'il la minimise.<sup>65</sup> Selon ce même document, les Alliés ne lui ont jamais reproché cette activité. Néanmoins, il est surprenant que son travail à Paris pendant les années de guerre ne fasse en 1952 pas l'objet de débats dans la question de savoir s'il est un candidat approprié pour travailler côte à côte avec un Français dans un projet censé sceller la réconciliation franco-allemande. D'autant plus frappant est de constater que Roemer lui-même n'hésite pas à s'appuyer sur son expérience en France pour revendiquer ses qualités pour le poste. Ainsi souligne-t-il ses connaissances de l'économie française, en particulier dans le domaine du charbon et de l'acier, le fait qu'il parle le français comme sa langue maternelle,<sup>66</sup> et qu'il dispose en France de nombreuses relations personnelles pouvant lui être utiles dans le cadre de la CECA.<sup>67</sup>

Ce manque d'intérêt des administrations nationales concernant le passé de guerre de leurs propres candidats, puis celui des autres, est frappant. Se font-ils confiance ou ne s'y intéressent-ils pas ? L'analyse des sources rassemblées dans les différentes archives nationales montre clairement que choisir son ou ses candidats pour la Cour est une question de « souveraineté » nationale. On se fait donc confiance, mais surtout, on n'interfère pas dans les prérogatives des autres. On s'intéresse d'ailleurs relativement peu aux candidats des autres puisque l'envoi de notices biographiques n'est nullement exigé. Ce n'est que dans les années soixante qu'est instituée la pratique d'envoi systématique au Conseil des Ministres du CV du candidat proposé.

Ensuite, il est important de rappeler que si la « paix » par le biais de l'unification européenne est un élément recherché par tous dans le processus de

65 Voir cette notice autobiographique dans les dossiers PAAA, Bd. 53 et Bd. 308. Roemer y mentionne avoir « partagé » son temps entre Paris et son emploi à Berlin, alors que selon nos recherches, il a passé la quasi-totalité de son temps à Paris. Il mentionne ensuite seulement les banques et entreprises pétrolières étrangères qu'il a contrôlées, alors qu'il a également été chargé du contrôle d'entreprises françaises. Puis il écrit dans ce document qu'il pourrait se considérer comme un « persécuté » du régime nazi (sans dire pour quelle raison), mais qu'il a renoncé à le faire.

66 Il faut ici cependant souligner que Roemer a grandi à Völklingen, non loin de la frontière française. Il parle donc probablement déjà le français avant son arrivée à Paris. C'est peut-être même entre autres pour cette raison qu'il est recruté comme administrateur pendant la guerre.

67 Notice autobiographique dans les dossiers PAAA, Bd. 53 et Bd. 308, et dans ce dernier dossier également : Lettre de Karl Roemer au chancelier allemand, 1er septembre 1952.

création de la CECA, l'idée de mettre en commun le charbon et l'acier pour rendre impossible la guerre glisse rapidement au second plan pendant les négociations du traité. L'historiographie de la construction européenne a mis en relief les différents intérêts que les dirigeants nationaux voient dans le projet : retrouver sa souveraineté et une place parmi les nations pour l'Allemagne, retrouver sa légitimité et un rôle sur le plan international après le fascisme pour l'Italie, poursuivre des intérêts économiques pour les pays du Benelux et en particulier la Belgique et le Luxembourg.<sup>68</sup> Les négociations sont ainsi dures, notamment sur le plan institutionnel, où Jean Monnet doit accepter d'importantes concessions.<sup>69</sup> Durant les négociations du traité de Paris, les différents intérêts nationaux se confrontent de manière constante. L'incapacité des six de se mettre d'accord, faute de trop de candidatures concurrentes, sur le siège des institutions, est particulièrement représentative du fait que les intérêts nationaux priment sur l'intérêt européen. La réunion du 24 juillet 1952, pendant laquelle la question du siège doit être tranchée, dure jusqu'à 5 heures du matin. Dans un climat de lassitude générale, il y est finalement décidé que les institutions commenceraient de manière provisoire leur travail à Luxembourg. L'intérêt « européen » et la symbolique de la paix ne figurent donc pas en tête de liste des priorités des Etats. Les institutions de la CECA préoccupent en premier lieu parce qu'elles ont pour corollaire un abandon de souveraineté. Ensuite, on se concentre sur la question de l'influence, c'est-à-dire le nombre de postes par pays en leur sein. Puis, on soulève des questions de prestige (siège, présidence, hommes que chaque pays y envoie). Et enfin seulement, on les considère comme, ou on souhaite en faire des symboles de la volonté d'éradiquer la guerre et les totalitarismes du continent européen, ce qui explique peut-être en partie pourquoi on ne porte pas réellement d'attention à la question des passés de guerre des hommes nommés à la Cour de Justice en 1952.

68 Les références bibliographiques sont ici nombreuses. Voir en particulier SCHWABE Klaus (dir.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950–51. Beiträge des Kolloquiums in Aachen*, Baden-Baden, Nomos, 1988. TRAUSSCH Gilbert, « Le Luxembourg face au Plan Schuman. La place d'un petit pays dans la construction européenne », in CATALA Michel (dir.), *Cinquante ans après la déclaration Schuman. Histoire de la construction européenne*, Cholet, Éditions de l'Ouest, 2001, pp. 195–224 ; GUERRIERI Sandro, « L'Italie et la construction européenne : de la naissance de la CECA au traité de Maastricht (1950–1992) », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 3, 2007 ; MIOCHE Philippe, *Les cinquante années de l'Europe du charbon et de l'acier, 1952–2002*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 2005, pp. 32–33.

69 KÜSTERS Hanns Jürgen, « Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl », in SCHWABE Klaus (dir.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950–51, op. cit.* ; BOERGER-DE SMEDT Anne, « La Cour de Justice dans les négociations du Traité de Paris instituant la CECA », *op. cit.*

## 2. Premiers renouvellements et non-renouvellements de mandats

### 2.1 Le premier « renouvellement partiel » de la Cour de Justice en 1955

La durée des mandats des juges et des avocats généraux de la Cour de Justice étant de six ans, tous ceux que les gouvernements envoient à Luxembourg en 1952 doivent en principe y rester jusqu'en 1958. Cependant, pour les premières nominations, une clause spéciale est prévue par le traité de Paris. Les négociateurs ont en effet inscrit dans celui-ci qu'un renouvellement partiel de la Cour doit avoir lieu trois ans après son entrée en fonction. Cette mesure a pour objectif d'éviter un changement trop radical, voire total dans la composition de la juridiction.<sup>70</sup> L'expiration des mandats de tous les juges et avocats généraux le même jour fait en effet courir à l'institution le risque d'être complètement renouvelée dans le cas où les gouvernements décideraient de ne reconduire aucun juge. Pour éviter ce scénario, le renouvellement des mandats est donc échelonné. Parmi les pionniers, trois doivent selon le traité être tirés au sort et n'être dotés que d'un demi-mandat. Ensuite, la règle d'or des six ans s'appliquera à tous. Les mandats venant à terme en 1955 pourront être reconduits jusqu'en 1961 puis jusqu'en 1967, tandis que les autres prendront fin en 1958 et pourront être prolongés jusqu'en 1964 etc. La même procédure doit également s'appliquer aux avocats généraux.

Le jour même de l'inauguration de la Cour sont tirés au sort les juges Charles-Léon Hammes, Jacques Rueff et Petrus Serrarens.<sup>71</sup> En raison de l'arrivée tardive à Luxembourg de Karl Roemer, le tirage au sort pour désigner l'avocat général dont le mandat expirera en 1955 n'a lieu qu'au début de l'année 1953. Le hasard tombe sur Maurice Lagrange.<sup>72</sup> La procédure d'échelonnement des mandats ayant été instituée non pas pour permettre aux gouvernements de changer la composition de l'institution dès 1955, mais pour éviter un futur bouleversement trop important dans sa constitution, l'ensemble des membres « sortants » de la Cour sont reconduits dans leur fonction en 1955. Ce renouvellement se fait de manière relativement automatique. Seul le mandat d'un juge fait l'objet de spéculations de non-renouvellement, celui de Petrus Serrarens.<sup>73</sup>

70 Aucune procédure similaire n'est prévue pour la Haute Autorité.

71 AHUE, CM1/1952, 32, Lettre du secrétariat du Conseil des Ministres des Communautés au Président de la Haute Autorité Jean Monnet, 11 décembre 1952.

72 Le tirage a lieu le 2 février 1953, PAAA, B20-200, Bd. 53, Aufzeichnung, 213-221-09/1266/55-400, 30 septembre 1955.

73 Une source allemande de 1955 mentionne que Petrus Serrarens ne sera éventuellement pas renommé, voir PAAA, B20-200, Bd. 53, Gesandtschaft der Bundesrepublik, Luxemburg, 221-09/Ber.Nr. 846/55-400, Betr. Mitglieder und Generalanwälte des Gerichtshofs der EGKS, 10 novembre 1955.

La remise en question de la présence de Serrarens à la Cour en 1955 est liée au fait que la Confédération internationale des syndicats chrétiens n'a jamais réussi à rallier les dirigeants de tous les Etats membres à l'idée de doter la Cour de Justice d'un juge représentant des travailleurs. Le gouvernement du pays d'origine de Serrarens, en particulier, n'a pas réellement appuyé sa nomination. Il ne compte pas changer d'avis sur ce point en 1955. Approché au sujet de la question de savoir si le gouvernement néerlandais soutient le renouvellement du mandat de Serrarens, le Ministre des Affaires étrangères Johan Beyen réplique que sa candidature a en 1952 été proposée par la CISC. Le gouvernement néerlandais n'est donc pas responsable de la question de son sort, même si le Ministre se dit à titre personnel prêt à soutenir l'internationale syndicale.<sup>74</sup>

Il faut ensuite rappeler que l'Italie a déjà en 1952 fait connaître ses ambitions de disposer d'une influence à la Cour dépassant celle de la simple présidence. Au moment où les gouvernements doivent décider de reconduire Petrus Serrarens pour une durée de six ans, un certain doute plane par conséquent sur la question de savoir si le gouvernement italien ne va pas revendiquer son poste, en pointant par exemple du doigt une présence néerlandaise trop importante à la Cour.<sup>75</sup> L'ambiguïté régnant autour du statut de Petrus Serrarens (juge sans aucune attache étatique en principe mais tout de même bel et bien néerlandais), met donc également en danger sa présence à Luxembourg.

La CISC elle-même ne manque pas d'être consciente de ce risque, comme en témoigne une source trouvée dans les archives de celui qui a en 1952 succédé à Petrus Serrarens en tant que secrétaire général de la confédération, August Vanistendael. Une lettre envoyée par Vanistendael à Serrarens en novembre 1954 mentionne l'« étiquette du second juge néerlandais » collée au nom de ce dernier, une étiquette qui pourrait être utilisée contre lui par d'éventuels détracteurs dans le cadre de la question du renouvellement de son mandat.<sup>76</sup> Vanistendael reproche d'ailleurs à Serrarens d'avoir renforcé son image « néerlandaise » en s'entourant à la Cour de personnel néerlandais, notamment en ce qui concerne son référendaire.<sup>77</sup> Pour la CISC, ce qui est en jeu ici dépasse la simple question des éventuelles revendications italiennes. Les Pays-Bas eux-mêmes pourraient finir par considérer le poste de Serrarens comme

74 Serrarens s'est adressé sur cette question au ministre sans portefeuille et membre du parti KVP (comme lui-même auparavant) Adrianus Cornelis de Bruijn. Voir la réponse de J.W. Beyen à Serrarens dans AN/PB, 2.05.118, 22964, Beyen à Serrarens, 10 septembre 1955.

75 Mentionné dans AN/PB, 2.05.118, 22964, Lettre de Mr. de Neere tot Babberich à inconnu, Luxembourg le 26 mai 1955.

76 KADOC, Archief August Vanistendael, 406, Lettre d'A. Vanistendael à P. Serrarens, 23 novembre 1954.

77 *Ibid.*

le « leur » et tenter de se l'approprier. S'ajoute à cela que nul texte ni accord officiel ne garantit à l'internationale syndicale de pouvoir continuer à proposer un candidat pour le poste du septième juge. Elle a donc tout intérêt à voir Serrarens s'affirmer au Luxembourg comme juge à part, comme juge de la CISC. L'Italie ne tente finalement pas de mettre la main sur le poste du juge Serrarens en 1955, mais le sujet finira par arriver sur la table trois ans plus tard.

Un autre renouvellement de mandat a lieu à la juridiction de la CECA trois ans après son inauguration, celui de son président. Si Massimo Pilotti a été placé à la tête de la Cour de Justice par les gouvernements en 1952, il revient en 1955 aux juges eux-mêmes d'élire leur président. Or, les archives révèlent que Pilotti est un président contesté, même si sa culture et ses compétences en droit sont appréciées. Dès janvier 1953, certains membres de la Cour sont agacés par l'Italien.<sup>78</sup> S'ajoute à cela son absentéisme régulier en raison de ses nombreux problèmes de santé. De multiples sources allemandes rapportent que son état physique l'empêche d'assumer entièrement ses fonctions.<sup>79</sup> En raison de l'inamovibilité des juges, ni l'Italie ni les autres gouvernements n'ont cependant entre leurs mains de moyen pour surmonter cette situation embarrassante. La seule solution envisageable est celle de convaincre Pilotti de démissionner. Problématique pour le gouvernement italien est dans celle-ci le fait que l'Italie risque alors de perdre la présidence. Les juges éliraient en effet probablement un des leurs.

À Rome, on imagine néanmoins une issue potentiellement avantageuse au problème. En automne 1954, l'ambassadeur italien à Bonn propose un accord au gouvernement allemand. Si celui-ci acceptait de soutenir la candidature de l'Italien Giuseppe Pella à la présidence de l'Assemblée commune<sup>80</sup> – c'est-à-dire s'il acceptait de donner à ses représentants dans celle-ci l'instruction de voter pour Pella – le gouvernement italien serait prêt à aller à la rencontre de Pilotti

78 PAAA, B20-200, Bd. 53, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, 26 janvier 1953, 221-09a/Ber.Nr. 104/53. Cette source qui provient de la représentation allemande à Luxembourg rapporte que plus aucun membre de la Cour ne voudrait « négocier seul à seul avec le président » parce que celui-ci n'aurait pour réponse de manière constante que des reproches. Elle indique également que le président Pilotti aurait alors déjà à plusieurs reprises menacé de démissionner.

79 Voir en particulier PAAA, B20-200, Bd. 53, Note de l'Abteilung II B, 24 mars 1953, Betr. Personalfragen beim Montangerichtshof; Aufzeichnung, 30 septembre 1955, 213-221-09/1266/55-400 et Aufzeichnung 213-221-09/1262/54, 8 octobre 1954, Betr.: Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung und des Gerichtshofs der Montangemeinschaft.

80 Le premier président de l'Assemblée commune, Paul-Henri Spaak, a démissionné en mai 1954.

pour le convaincre de démissionner de la Cour. Ainsi la voie pour devenir président s'ouvrirait au juge allemand Otto Riese, dont les compétences sont très appréciées à Luxembourg.<sup>81</sup>

La RFA trouve la proposition plutôt intéressante. Le seul membre allemand de l'Assemblée commune susceptible de pouvoir remporter la présidence est Heinrich von Brentano. Toutefois, von Brentano lui-même ne souhaite pas forcément briguer le poste. L'Italien Pella a d'ailleurs aux yeux de la RFA de bonnes chances d'être élu même sans l'appui des représentants allemands. Du côté de la République fédérale, on accepte donc le marché proposé par l'Italie. Les délégués allemands à l'Assemblée commune reçoivent l'instruction de donner leur voix à Giuseppe Pella, qui devient président en 1954.<sup>82</sup>

L'Italie détient donc désormais les présidences de deux des quatre institutions de la CECA. L'année suivante, il est à son tour de mettre en œuvre la part de l'accord conclu de manière officieuse avec l'Allemagne. La partie italienne de l'entente reste cependant sans suite. Le gouvernement italien appuie finalement un deuxième mandat de Pilotti à la tête de la Cour.<sup>83</sup> Au mois de décembre 1955, trois ans après l'inauguration de l'institution, Pilotti se présente aux autres juges comme candidat à la première élection du président. Tout en étant persuadés qu'un changement à la tête de la Cour aurait été souhaitable, ses pairs le confirment dans ses fonctions. Selon des informations communiquées par la représentation de la RFA à Luxembourg au Ministère allemand des Affaires étrangères, ils auraient demandé à Pilotti s'il souhaitait continuer à assumer sa tâche. Celui-ci ayant répondu par l'affirmative, ils « n'auraient pas voulu le blesser ». <sup>84</sup>

81 Les sources allemandes faisant référence à cette proposition n'indiquent pas si l'on entend par là uniquement son retrait de la présidence ou son retrait complet de la Cour. Etant donné qu'il est très peu probable qu'un homme du statut, de la renommée internationale et de l'âge de Pilotti accepte de passer de président à simple juge, le persuader de se retirer de la présidence signifie *de facto* l'inciter à quitter complètement la Cour. Voir au sujet de la proposition italienne PAAA, B20-200, Bd. 53, Aufzeichnung 221-09/1262/54, 8 octobre 1954, Betr. : Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung und des Gerichtshofs der Montangemeinschaft ; Aufzeichnung, 30 septembre 1955, 213-221-09/1266/55-400 et la note du 6 décembre 1955, 213.221-09.1511/55 401, Betr. : Präsident des Gerichtshofs der EGKS.

82 PAAA, B20-200, Bd. 53, note du 6 décembre 1955, 213.221-09.1511/55 401, Betr. : Präsident des Gerichtshofs der EGKS.

83 *Ibid.*

84 PAAA, B20-200, Bd. 53, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, 213-221-09/71/55-401, 14 décembre 1955, Betr. : Wahl des Präsidenten der EGKS.

## 2.2 Le changement de 1958 : le résultat d'un « troc à l'amiable » ?

L'entrée en fonction de la Cour de Justice des Communautés européennes entraîne le départ de trois juges : l'Italien Massimo Pilotti et les Néerlandais Adrianus Van Kleffens et Petrus Serrarens quittent la juridiction en octobre 1958. Un seul Néerlandais (le président Andreas Donner) et deux Italiens (Rino Rossi et Nicola Catalano) font quant à eux leur entrée à l'institution.<sup>85</sup> Cet épisode est souvent décrit comme une sorte d'échange de bons procédés entre les Pays-Bas et l'Italie, un « troc à l'amiable », comme le qualifie Nicole Condorelli-Braun : la présidence de la Cour contre le poste du second juge.<sup>86</sup> Les choses sont cependant plus compliquées que cela.

Nous avons souligné que contrairement à ce qui est souvent supposé, Petrus Serrarens n'a à la Cour de Justice de la CECA pas le statut de « second juge néerlandais ». Il ne revient donc en 1958 pas au gouvernement des Pays-Bas de décider de la reconduction de son mandat, et encore moins de le « troquer » contre la présidence de l'institution. Son départ forcé – rappelons qu'il a été reconduit pour six ans en 1955 – est avant tout le résultat d'un accord entre les trois « grands » pays de la Communauté et provoque beaucoup d'agitation à l'intérieur de la Villa Vauban.

L'histoire du remplacement de Petrus Serrarens à la Cour a pour point de départ des revendications italiennes pour la création d'un troisième poste d'avocat général. Le gouvernement italien estime en effet depuis 1952 qu'il est traité de manière injuste comparé à la France et à l'Allemagne, qui ont le privilège de pouvoir nommer les deux personnalités qui présentent des conclusions orales sur les affaires soumises à la Cour. L'Italie souhaite donc que l'on crée un troisième poste d'avocat général, poste qui reviendrait à un Italien.<sup>87</sup> Cependant, selon l'article 166 du traité de Rome, le nombre d'avocats généraux peut seulement être augmenté à la demande expresse de la Cour elle-même. Les six ne peuvent donc pas simplement nommer un troisième avocat général. S'ajoute à cela que la juridiction n'a connu qu'une activité peu importante pendant les premières années de son existence. Elle n'a donc aucunement besoin d'un troisième homme pour lui présenter des conclusions indépendantes.

85 Etant donné que l'Italie ne propose que peu d'archives aux chercheurs en ce qui concerne le processus d'intégration, les raisons de l'arrivée à la Cour de Justice des Italiens Nicola Catalano et Rino Rossi n'ont pas pu être étudiées en détail. Nous relevons simplement que tous les deux ont auparavant travaillé en tant que juristes pour le Ministère des Affaires étrangères italien.

86 CONDORELLI-BRAUN Nicole, *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 117.

87 Cette revendication est mentionnée dans AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van JURA aan M en T via DGES, 17 février 1958.

L'entrée en fonction de la nouvelle Cour représente pour le gouvernement italien une occasion pour aborder la question de sa sous-représentation sous un autre angle. L'institution ayant d'ores et déjà été présidée par un Italien pendant six ans, il est peu probable que les gouvernements, qui se réservent une nouvelle fois le droit de nommer les premiers présidents des institutions, lui accordent de nouveau le droit de placer un de ses ressortissants à la tête de la Cour. L'Italie peut donc aisément ne pas revendiquer la présidence de l'organe juridictionnel des Communautés et ainsi espérer obtenir satisfaction sur sa revendication de pouvoir y nommer un second Italien. Quand la question des présidences des nouvelles Communautés est abordée à la fin de l'année 1957, les représentants italiens restent donc en retrait sur le plan de la Cour de Justice. L'Allemagne, qui pourrait demander la présidence pour le juge Otto Riese, préfère miser sur un des trois organes exécutifs.<sup>88</sup> Il en est de même pour la France.<sup>89</sup> La présidence de la Cour de Justice est attribuée aux Pays-Bas.

L'Italie n'exprime lors de cette rencontre pas de requête pour obtenir compensation pour sa perte. Toutefois, elle ne met pas longtemps à aborder le sujet. Dès le mois de janvier 1958, le gouvernement italien commence une véritable campagne diplomatique auprès des autres Etats dans le but d'obtenir une présence plus importante à la juridiction des Communautés. L'idée de créer un troisième poste d'avocat général étant restée sans succès, il décide cette fois-ci d'opter pour une autre approche, qui vient sans surprise pour les autres gouvernements : il remet en question la présence d'un juge représentant des travailleurs à Luxembourg. Petrus Serrarens doit être remplacé par un juge italien. La renomination de Serrarens pour un mandat de six ans en 1955 complique cependant les intentions italiennes. Inamovible selon le traité, il ne peut être relevé de ses fonctions qu'en 1961. Les six gouvernements ont par conséquent deux options : ils peuvent tenter de le persuader de quitter la juridiction de son plein gré ou ils peuvent mettre en avant le fait que les nouveaux traités prévoient des conditions plus strictes concernant les compétences des juges et que, par conséquent, il ne peut pas être membre de la nouvelle Cour de Justice. Mais alors, *quid* de Jacques Rueff, également non-juriste et également renommé pour six ans en 1955 ?

88 PAAA, B20-200, Bd. 28, Aufzeichnung, Betrf. : Neuwahl der Richter und des Präsidenten des Gerichtshofes, 18 mars 1957. Selon ce document, le gouvernement allemand ne cache pas au juge allemand à la Cour Otto Riese qu'il ne réclamera, malgré le fait que ce dernier soit un candidat idéal, probablement pas la présidence de l'organe juridictionnel.

89 L'Allemand Walter Hallstein est nommé président de la Commission CEE tandis que le Français Louis Armand devient président de la Commission Euratom. La présidence de la Haute Autorité est attribuée au Belge Paul Finet.

La question du sort de Petrus Serrarens est particulièrement délicate pour le gouvernement des Pays-Bas. Peut-il encourager une manœuvre consistant à obtenir le départ forcé d'un de ses ressortissants – et de surcroît un ancien homme politique – d'une institution européenne ?<sup>90</sup> Doit-il même prendre position sur la question ? Après tout, l'idée de l'envoyer à Luxembourg n'a pas été avancée par le gouvernement néerlandais. Ayant déjà obtenu la promesse de la présidence, ses dirigeants se retrouvent dans une position plutôt intéressante. En plus de pouvoir nommer le président, ils peuvent toujours compter sur la présence d'un second Néerlandais à la Cour. Le gouvernement des Pays-Bas peut donc opter pour une attitude neutre, laisser la délicate question aux autres gouvernements et espérer le maintien de Serrarens à Luxembourg.

Le Ministère néerlandais des Affaires étrangères a pourtant lui-même des projets pour le poste de Serrarens. L'administration des Pays-Bas n'espère en effet pas seulement garder un juge de nationalité néerlandaise à ce poste, elle souhaite également choisir la personnalité qui doit l'occuper. Revendiquer, en tant que « petit » pays déjà doté de la présidence, le poste de Serrarens n'a cependant aucune chance de rencontrer du succès, d'autant plus que l'Italie compte déjà s'en emparer. Du côté néerlandais, on imagine donc un scénario différent : la CISC pourrait proposer un nouveau candidat pour le poste de septième juge au Conseil des Ministres, un candidat sélectionné par le gouvernement néerlandais. Du côté de ce dernier, on a déjà deux candidats potentiels en tête.<sup>91</sup> Tous les deux sont professeurs de droit à l'université libre d'Amsterdam et membres du parti politique *Anti-Revolutionaire Partij* (ARP) : Wilhelm Friedrich de Gaay Fortman, un spécialiste de droit privé et de droit du travail, qui a travaillé pour le Ministère néerlandais des Affaires économiques (1934–1938) et le Ministère des Affaires sociales (1938–1947). Jurisconsulte aux compétences notoires comme le veut le traité et spécialiste de questions sociales, il est un candidat idéal pour succéder à Serrarens. Le second homme envisagé est Andreas Donner, que nous avons rencontré dans le chapitre précédent, le professeur de droit public et administratif qui a travaillé au sein de plusieurs comités chargés de préparer des réformes de la constitution néerlandaise. Nous pouvons ajouter ici qu'il est également le fils de l'ancien Ministre de la Justice (1926–1933, ARP) et désormais président de la cour suprême néerlandaise, Jan Donner.

90 Le gouvernement des Pays-Bas compte alors, comme en 1952 (il n'y a pas eu de changement politique substantiel entre temps), plusieurs ministres affiliés au parti catholique dans lequel Petrus Serrarens a été engagé pendant presque trente ans.

91 Les deux candidats sont mentionnés dans : AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van DIE aan M via S, Betreft : President van het Hof, 12 mars 1958.

Non seulement le gouvernement italien, mais également le gouvernement néerlandais a donc des projets pour le poste du juge Serrarens. Toutefois, ce dernier n'a aucune intention de quitter la Cour de Justice. Malgré ses soixante-dix ans, il revendique vigoureusement son droit de pouvoir y siéger jusqu'en 1961.<sup>92</sup> La CISC ne compte de son côté aucunement se laisser manipuler par le gouvernement néerlandais et s'engage dans une campagne de défense de son ancien secrétaire général.<sup>93</sup>

Après avoir été informé du refus de la CISC de laisser tomber Serrarens, le gouvernement néerlandais hésite dans la question de savoir quelle position il doit adopter. Non seulement l'organisation syndicale insiste sur le fait que les Pays-Bas doivent soutenir Serrarens, l'administration néerlandaise voit également un autre danger dans la situation telle qu'elle se profile désormais : et si la CISC décidait, dans le but de s'assurer la présence d'un représentant des travailleurs à la Cour, finalement de laisser tomber Serrarens et de proposer un candidat qualifié aux plus hautes fonctions juridictionnelles ? Elle serait tout à fait libre d'y nommer un homme d'une nationalité autre que néerlandaise. Un tel scénario ne serait pas favorable aux Pays-Bas.<sup>94</sup> Après le refus de la CISC de jouer le jeu, obtenir le départ de Serrarens ne représente au printemps 1958 plus une solution intéressante.<sup>95</sup>

En juin 1958, l'Italie met la question du juge Serrarens ouvertement sur la table en envoyant aux autres gouvernements un aide-mémoire qui ambitionne

92 AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van Mr. H.F.L.K. van Vredenburg aan M via S, 1<sup>er</sup> mars 1958.

93 Le secrétaire général de la CISC rappelle au Ministre néerlandais des Affaires étrangères que le poste de Petrus Serrarens n'appartient pas aux Pays-Bas, voir AN/PB, 2.05.118, 20025, Lettre du secrétaire général de la CISC au Ministre néerlandais des Affaires étrangères Luns, 4 mars 1958. La CISC souligne également auprès des gouvernements le fait que le mandat de Serrarens doit courir jusqu'en 1961 et que les nouvelles règles du traité de Rome ne l'empêchent pas de pouvoir siéger à la Cour. Selon l'organisation internationale, les cinq années qu'il a passées au sein de la juridiction de la CECA font *de facto* de lui un « jurisconsulte possédant des compétences notoires ». Voir la note adressée aux gouvernements « concernant Monsieur Serrarens et sa position à la Cour de Justice de la CECA » in KADOC, Archief August Cool (alors président de la confédération des syndicats chrétiens de Belgique), dossier 16.1.95.

94 L'idée que les Pays-Bas pourraient, en bloquant la renomination de Serrarens, perdre l'avantage de disposer d'un deuxième ressortissant à la Cour est exprimée dans AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van DIE aan M via S, Betreft : President van het Hof, 12 mars 1958.

95 Le haut fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères van Vredenburg recommande le 1<sup>er</sup> mars 1958 de laisser Serrarens siéger à la Cour, AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van Mr. H.F.L.K. van Vredenburg aan M via S.

clairement obtenir son éviction de la Cour.<sup>96</sup> Il devient de plus en plus évident que le Néerlandais ne fera pas partie des membres de la nouvelle juridiction unique. L'Italie ne lâchera pas l'affaire.<sup>97</sup> Pendant le Conseil des Ministres du 1<sup>er</sup> juillet 1958, le gouvernement italien obtient satisfaction. Sans explication ou justification, le communiqué de presse qui suit la réunion avance que la Cour de Justice comprendra désormais deux juges de nationalité italienne.<sup>98</sup> La décision de ne pas doter la nouvelle institution d'un représentant des travailleurs est prise.

Une question reste toutefois en suspens. Qui les Pays-Bas nommeront-ils à la tête de la Cour de Justice ? Adrianus Van Kleffens ? Pour étudier le départ du juge néerlandais de la Cour, revenons ici à la fin de l'année 1957, au moment où les Pays-Bas obtiennent la promesse de pouvoir nommer le premier président de la nouvelle juridiction unique. Nous pouvons supposer que lorsque les juges apprennent cette décision, Adrianus Van Kleffens rêve de se retrouver à la tête de celle-ci. Cependant, dès que des rumeurs commencent à circuler au sujet du remplacement de Petrus Serrarens, également le départ de Van Kleffens devient l'objet de spéculations. L'intéressé demande une rencontre avec le secrétaire général du Ministère néerlandais des Affaires étrangères et lui exprime son indignation vis-à-vis de cette possibilité. Dans aucun autre Etat membre, tel est son argument (et il n'a semble-t-il pas tort), on songe à ne pas reconduire dans la nouvelle Cour de Justice les juges nommés en 1952.<sup>99</sup>

Les tentatives de Van Kleffens de se maintenir à Luxembourg sont cependant vaines. En avril 1958, il est décidé qu'Andreas Donner le remplacera et dirigera l'institution. Van Kleffens doit quant à lui se voir proposer un autre poste par le Ministre de la Justice Ivo Samkalden.<sup>100</sup> Une des sources consultées laisse entendre qu'il manque aux yeux de l'administration néerlandaise de reconnaissance sur le plan international pour devenir président.<sup>101</sup> Cela ne peut cependant pas être un facteur déterminant dans son départ de Luxem-

96 Le document en lui-même n'a pas pu être retrouvé dans les archives mais il est mentionné dans AN/PB, 2.05.118, 20025, Document daté du 6 juin 1958 et portant le numéro 1053, Betreft : Benoeming van een rechter uit de vakvereniging in het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen.

97 D'autant plus qu'elle ne décroche en mars 1958 pas la présidence de l'Assemblée parlementaire, qui élit Robert Schuman.

98 Consultable in AN/PB, 2.03.01, 2820.

99 Cette rencontre, pendant laquelle Adrianus Van Kleffens est très remonté, est rapportée par le secrétaire général dans un document conservé dans AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum no : 1458, Mr. S.J. Baron van Tuyll van Serooskerken aan M, 10 janvier 1958.

100 AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum no : 1544, Mr. S. J. Baron van Tuyll van Serooskerken aan DGES, Nederlandse kandidaat voor voorzitterschap EEG/Euratom/KSG-hof, 28 avril 1958.

101 AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum aan IWS, 20 janvier 1958.

bourg, puisque son successeur n'est en 1958 aucunement connu en dehors des Pays-Bas.

Il semblerait plutôt que des logiques politiques soient à l'origine du non-renouvellement du mandat d'Adrianus Van Kleffens.<sup>102</sup> Le fait que les Pays-Bas aient pour la Cour de Justice songé à deux hommes appartenant au parti ARP amène en effet à croire que son gouvernement a « distribué » les nominations européennes parmi les principales formations politiques. Sicco Mansholt, celui que le gouvernement néerlandais envoie à la Commission en 1958, est membre du premier parti politique des Pays-Bas de la fin des années 1950, le PvdA. Le second parti le plus important en termes de poids électoral, le KVP, a quant à lui avec Petrus Serrarens déjà eu un représentant à la Cour. Il est donc possible que le ARP, le troisième parti, ait réussi à négocier la prérogative de pouvoir choisir dans ses rangs un candidat pour la Cour de Justice. Cette distribution ou alternance politique va d'ailleurs de pair avec une alternance confessionnelle, fondamentale aux Pays-Bas. Donner est en effet protestant, alors que Serrarens et Van Kleffens sont tous les deux catholiques.

Une fois le choix de Donner fait sur le plan national, il doit être présenté aux autres Etats membres des Communautés et cela n'est pas une chose facile en raison du jeune âge et du manque total d'expérience sur le plan international du candidat. Même au sein de l'administration des Pays-Bas, certains ont d'ailleurs de sérieux doutes en ce qui concerne la question de savoir s'il est l'homme approprié pour ce haut poste international. Dans un mémorandum trouvé dans les archives néerlandaises, un haut fonctionnaire de la direction « intégration européenne » du Ministère des Affaires étrangères recommande en effet *de ne pas* accompagner d'un CV la lettre annonçant aux autres la candidature d'Andreas Donner. L'auteur du document pointe du doigt qu'un CV doit en principe servir de recommandation. Or, celui de Donner, sur lequel ne figure aucune activité en liaison avec des questions de politique étrangère ou de droit international public, ne fait pas cela.<sup>103</sup> Informer les autres du parcours professionnel du candidat choisi pour présider l'institution risque plutôt de susciter l'opposition des autres gouvernements.

Le haut fonctionnaire néerlandais voit juste. Au sein de la RFA, on reste incrédule devant le choix des Pays-Bas. Le secrétaire d'Etat du Ministère allemand de la Justice Walter Strauss – qui finit par siéger à Luxembourg aux

102 Le frère d'Adrianus Van Kleffens, Eelco Van Kleffens, écrit dans ses mémoires que des « manœuvres politiques » mettent de manière précipitée fin au mandat de son frère : VAN KLEFFENS Eelco, *Belevenissen*, *op. cit.*, p. 44.

103 AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum no. 1138 van DIE aan M en T via DGES, Betreft : curriculum vitae Prof. Mr. Donner, 20 juin 1958.

côtés de Donner – porte un regard très sévère sur le futur président néerlandais. Dans une note à l'attention du Ministère allemand des Affaires étrangères, Strauss souligne que Donner ne s'est fait remarquer dans aucun domaine particulier, même pas par le biais de publications. Son jeune âge rend d'ailleurs sa nomination à ce poste complètement inappropriée. La décision néerlandaise de proposer sa candidature aux autres gouvernements est aux yeux du secrétaire d'Etat un « *Verstoss gegen die Courtoisie* » (*sic*, littéralement une « infraction à la courtoisie »), un affront et un faux-pas diplomatique. Les Pays-Bas ont certes reçu la promesse de la présidence, mais cet accord n'est de l'avis de Walter Strauss que valable si son gouvernement est capable de proposer un candidat qualifié pour le poste.<sup>104</sup>

L'Allemagne n'est pas la seule à s'offusquer de la candidature d'Andreas Donner. Une source néerlandaise mentionne d'importantes objections exprimées à l'égard du jeune candidat par plusieurs gouvernements (sans dire lesquels), ainsi que par la Cour elle-même.<sup>105</sup> Les Pays-Bas réussissent néanmoins à imposer leur choix.

La nouvelle Cour de Justice doit entrer en fonction en octobre 1958. La juridiction de la CECA ayant été inaugurée en décembre 1952 (c'est-à-dire 5 ans et dix mois plus tôt), non seulement le mandat de Petrus Serrarens, mais également ceux d'Adrianus Van Kleffens et de Massimo Pilotti ne seront par conséquent pas entièrement achevés. Cela pose un problème en raison de l'inamovibilité des juges. La priorité est cependant celle de savoir ce que l'on fera de Serrarens, qui doit en principe rester à Luxembourg jusqu'en 1961 et qui n'est pas d'accord avec l'idée de quitter la juridiction de manière précoce. Que se passerait-il si Serrarens décidait de se pourvoir en justice contre la décision des six de ne pas le faire figurer dans la Cour unique ? Responsable de traiter des litiges entre la Communauté et ses agents n'est autre que la Cour de Justice elle-même. Le juge Serrarens pourrait donc en principe mener l'affaire de son éviction devant ses anciens homologues. La situation serait hautement embarrassante, il faut éviter ce scénario. La Commission des quatre présidents des Communautés est donc chargée de proposer des solutions concernant « la situation pécuniaire » des membres de la Cour de Justice de la CECA non nommés dans la Cour unique.<sup>106</sup> Elle décide d'attribuer non seulement à Petrus Serrarens, mais aux trois juges sortants une pension équivalente à une

104 PAAA, B20-200, Bd. 272, Le Ministère de la Justice (signé Walter Strauss) au Ministère des Affaires étrangères, 27 août 1958.

105 AN/PB, 2.03.01, 2820, Verslag van de Regeringsconferentie over zetel en Hof van EEG, Euratom en EGKS, gehouden te Brussel op 1 juli 1958.

106 AHUE, CM1/1958, 21, Procès-verbal de la réunion restreinte du Conseil tenue à Luxembourg le 22 juillet 1958.

activité de 11 ans et 40 jours, alors qu'ils n'ont été en fonction que cinq ans et dix mois.<sup>107</sup>

Pendant les trois années qui suivent l'entrée en fonction de la Cour de Justice des Communautés européennes, sa composition reste inchangée. Aucune nouvelle personnalité ne prête serment, respectivement aucun juge ou avocat général ne fait ses adieux à Luxembourg jusqu'au printemps 1962. Signalons toutefois l'absence provisoire du Français Jacques Rueff, qui a fait l'objet d'un article du politiste Antonin Cohen qui, un important corpus d'archives privées de Jacques Rueff à l'appui, met en lumière les circonstances et les conséquences de la démission, puis de la renomination du juge français à la Cour de Justice.<sup>108</sup> Ce qui suivra ne différera pas grandement de l'analyse fournie dans l'article en question. Les sources utilisées n'étant pas les mêmes, il s'agira de proposer un certain nombre d'informations complémentaires à celles d'ores et déjà connues.<sup>109</sup>

### 2.3 La démission et la renomination de Jacques Rueff

Comme le rapporte Antonin Cohen, Jacques Rueff adresse le 18 novembre 1959 une lettre annonçant sa démission au président Andreas Donner. Le juge français est sollicité par le gouvernement de son pays d'origine pour assurer la vice-présidence d'un comité chargé de proposer des réformes pour surmonter les obstacles que confronte l'expansion de l'économie française.<sup>110</sup> Conformément à sa décision, Jacques Rueff quitte donc, afin de se consacrer à sa nouvelle tâche, la Cour de Justice peu de temps après avoir communiqué sa démission. Selon l'article 5 du protocole sur le statut de la Cour de Justice (« tout juge continue à siéger jusqu'à l'entrée en fonction de son successeur »), il reste pourtant juge européen aussi longtemps que la France ne propose pas au Conseil des Ministres un candidat à sa succession. Rueff commence donc à exercer sa fonction d'expert pour le gouvernement français alors qu'il est, du moins officiellement, toujours juge à Luxembourg. Notons qu'il n'est ici pas à sa première activité professionnelle pour le gouvernement français pendant son mandat à Luxembourg.

107 BA-K, B 136, 8529, Vermerk, signé Karl Roemer, 20 juillet 1967.

108 COHEN Antonin, « Juge et expert. L' 'Affaire Rueff' ou la codification des règles de la circulation internationale », *Critique internationale*, n° 59, 2013, pp. 69–88.

109 Il est important de rappeler ici que nous n'avons pas pu consulter les archives de Jacques Rueff. Notre analyse s'appuie cependant sur un certain nombre d'archives non utilisées par Antonin Cohen, notamment celles de Michel Debré et celles du Ministère des Affaires étrangères allemand.

110 AHUE, CM2/1960, 392, Lettre de Jacques Rueff à André Donner, Président de la Cour, 18 novembre 1959 et COHEN Antonin, « Juge et expert », *op. cit.*, pp. 81–82.

Du 30 septembre au 8 décembre 1958, il a été à la tête d'un comité chargé de trouver des solutions pour assainir les finances publiques de la France. Or, l'article 4 du protocole sur le statut de la Cour interdit aux juges d'exercer des fonctions politiques ou administratives pendant leur mandat. Cette activité, de même que l'absence de la Cour qu'elle a engendrée, a donc été mal perçue à Luxembourg.<sup>111</sup> Cette fois-ci, la tâche que le gouvernement français confie à Jacques Rueff doit durer bien plus longtemps que seulement quelques semaines. On estime qu'il faudra six à huit mois au comité pour accomplir son rôle. La démission du juge français est donc incontournable.<sup>112</sup>

À Luxembourg circulent plusieurs noms pour lui succéder. Il est évoqué la candidature du professeur de droit Paul Reuter, auquel le gouvernement français a déjà songé en 1952. On prononce également le nom du professeur de droit public Georges Vedel, l'ancien conseiller juridique de la délégation française aux négociations des traités CEE et Euratom. Puis on parle de René Cassin, un des principaux auteurs de la Déclaration universelle des droits de l'homme.<sup>113</sup> Ce dernier vient pourtant d'être nommé vice-président de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.<sup>114</sup> Dans les couloirs de la Cour installée au Grand-Duché, on spéculé également sur une autre possibilité : l'avocat général Maurice Lagrange pourrait prendre la place de Jacques Rueff, tandis que Michel Gaudet, le chef du service juridique de la Commission, pourrait être proposé comme avocat général.<sup>115</sup> Le gouvernement français n'avance toutefois, pendant toute la durée des occupations de Jacques Rueff en France, aucun candidat pour lui succéder au Conseil des Ministres. En nombre pair, les juges doivent par conséquent en permanence exclure un des leurs lorsqu'ils délibèrent, afin d'éviter toute possibilité de blocage du vote. L'absence du juge perturbe donc le fonctionnement interne de l'organe judiciaire, ce que son président Donner n'hésite pas à rappeler aux gouvernements en avril 1960, en demandant « très instamment » que la question soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine conférence du Conseil des Ministres.<sup>116</sup> La Cour doit toutefois attendre encore

111 Centre d'histoire de SciencesPo, Archives Michel Debré, 2 DE 12, « Nouvelle Commission Rueff », 26 septembre 1959.

112 *Ibid.* ; Il est cependant également mis à l'étude d'accorder à Jacques Rueff un congé. Cette solution n'est finalement pas retenue parce que l'absence prévue de huit mois est trop importante, voir COHEN Antonin, « Juge et expert », *op. cit.*, p. 82.

113 Ces noms sont cités dans PAAA, B20-200, Bd. 272, Aufzeichnung, Betr. : Rücktritt des Europäischen Richters Jacques Rueff, 10 décembre 1959.

114 Rattachée au Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme a vu le jour en 1959.

115 *Ibid.*

116 AHUE, CM2/1960, 392, Lettre du président Donner au Président de la conférence des gouvernements des Etats membres des Communautés, 11 avril 1960.

cinq mois avant de se retrouver à nouveau au complet. Ce n'est en effet qu'au début du mois de septembre 1960 que la France fait savoir que le candidat à la succession du juge démissionnaire Jacques Rueff, n'est autre que ... Jacques Rueff.<sup>117</sup>

L'intéressé revient à Luxembourg à reculons. Sa démission, il l'a rendue « sans regret ». <sup>118</sup> Comme le montre Antonin Cohen, il ne porte « plus aucun intérêt » aux questions dont il est en charge à Luxembourg et préférerait s'occuper de questions concernant « l'assainissement financier et économique de la France ». <sup>119</sup> Le gouvernement français n'ignore pas qu'il renvoie à la Cour un juge qui n'a plus envie d'y travailler. À Paris, on estime que son « désir clandestin » consiste à devenir membre du gouvernement. Comme le rapporte une note conservée dans les archives du Premier Ministre de l'époque Michel Debré, il n'est cependant « pas question de l'envisager », cela ne serait « ni utile ni politique ». <sup>120</sup> Debré propose donc à Rueff de considérer son retour à Luxembourg comme temporaire, en attendant une autre opportunité professionnelle. <sup>121</sup>

### 3. Les démissions, fins de mandats et remplacements des années 1960

#### 3.1 1961–1962

En 1961 expirent les mandats de plusieurs membres de la Cour de Justice. Arrive tout d'abord à terme celui d'Andreas Donner à la présidence de la juridiction. Les juges doivent donc décider de le reconduire ou non et sa reconduction est loin d'être évidente. Cadet de la Cour et imposé par les Pays-Bas à l'encontre de la volonté des autres juges et même de certains gouvernements, Donner risque

117 AHUE, CM2/1960, 392, Le Ministre des Affaires étrangères, Paris, à Monsieur Joseph Luns, Président des Conseils des Ministres des Communautés européennes, 2 septembre 1960.

118 Centre d'histoire de SciencesPo, Archives Michel Debré, 2 DE 12, « Nouvelle Commission Rueff », 26 septembre 1959.

119 Lettre dactylographiée de Jacques Rueff à Maurice Couve de Murville en date du 30 août 1960 (AN 579 AP 97), citée in COHEN Antonin, « Juge et expert », *op. cit.*, p. 85.

120 Centre d'histoire de SciencesPo, Archives Michel Debré, 2 DE 12, « Nouvelle Commission Rueff », 26 septembre 1959. Le document ne donne aucune indication quant à son auteur. Il ne s'agit pas nécessairement de Michel Debré.

121 Centre d'histoire de SciencesPo, Archives Michel Debré, 2 DE 13, Lettre de Michel Debré à Jacques Rueff, 2 juillet 1960 : « Il me semble que cette solution, je veux dire votre retour, est une solution tout à fait convenable et je ne vois en aucune façon quelles peuvent être vos inquiétudes. Vous savez bien qu'au cas où une autre possibilité s'offrirait, ce n'est point votre situation qui empêcherait de saisir l'occasion, cette fois-ci durable, d'orienter différemment votre activité. »

d'être remplacé par un des doyens de l'institution. Le juge allemand Otto Riese est toujours considéré comme particulièrement apte à présider la Cour. En automne 1961, les Pays-Bas apprennent ainsi que la présidence néerlandaise pourrait éventuellement être « attaquée ». <sup>122</sup> Otto Riese ambitionne clairement briguer le poste. Cette fois-ci doit être la bonne pour lui. Cependant, le gouvernement allemand s'oppose à cette solution. <sup>123</sup> L'élection de Riese à la présidence de la Cour pourrait en effet compromettre le renouvellement de celle de Walter Hallstein à la Commission. Quelques jours seulement avant l'élection, Riese reçoit donc l'instruction de ne pas se porter candidat. En guise de compensation, la RFA lui promet une décoration. <sup>124</sup> Donner est réélu. <sup>125</sup> Une nouvelle fois déçu de ne pas avoir pu se présenter à l'élection et de devoir continuer à travailler sous un président de vingt-quatre ans plus jeune que lui, Riese communique trois mois plus tard à la RFA qu'il compte prochainement se retirer de la Cour. <sup>126</sup>

En 1961 expirent également les mandats de trois juges et d'un avocat général. La mise en place de la juridiction unique a eu pour conséquence la remise à zéro du compteur des années de mandat de tous les membres de la juridiction. Nouveaux arrivants et anciens ont alors tous été nommés pour une période de six ans. Toutefois, à l'instar du traité de Paris, les traités de Rome ont prévu un renouvellement échelonné des mandats et il a une nouvelle fois été procédé à un tirage au sort. Cette fois-ci Nicola Catalano, Louis Delvaux, Charles-Léon Hammes et Karl Roemer ont été désignés par le hasard pour ne bénéficier que d'un mandat de trois ans. <sup>127</sup> Ils sont tous renommés d'un commun accord pour

122 AN/PB, 2.05.118, 20025, Rapport du représentant néerlandais auprès des Communautés Linthorst Homan au Ministère des Affaires étrangères, no. 7336, 5 septembre 1961.

123 Il s'agit en fait ici du deuxième refus de la RFA puisque déjà en 1958 elle a décidé de donner la priorité à la présidence de la Commission.

124 PAAA, B20-200, Bd. 868, Vermerk 200-81. 70/2/713/62, Betr. : Professor Riese, Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, 12 mars 1962. Ce document mentionne une rencontre avec Riese ayant eu lieu le 4 octobre 1961 et indique que le juge allemand a eu la décoration promise.

125 Le juge italien Rino Rossi communique ensuite aux représentants de la RFA à Luxembourg que la Cour regrette qu'Otto Riese ait retiré sa candidature parce qu'il aurait sans doute été élu et qu'il est absurde que la présidence soit détenue par le plus jeune membre de la Cour. Informations rapportées dans : PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik, Luxemburg, an das Auswärtige Amt, M 200-84.70 Ber.Nr. 469/61 VS-nfD, 13 octobre 1961.

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

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

un mandat complet en octobre 1961. Pour le juge Nicola Catalano, cette reconduction n'en est cependant une que sur le papier. Le gouvernement italien a en effet dès l'été 1961 décidé de le remplacer.

Il n'est aujourd'hui pas un secret que Catalano quitte en 1962 la Cour pour des raisons politiques : son successeur Alberto Trabucchi est le frère du Ministre italien des Finances, Giuseppe Trabucchi. Nous pouvons ajouter ici que Trabucchi a également des liens avec le Ministre italien des Affaires étrangères Antonio Segni, qui est comme lui-même professeur de droit privé.<sup>128</sup> Le déroulement concret du remplacement de Catalano est moins connu. Officiellement, il quitte la Cour pour des raisons « personnelles et familiales ». <sup>129</sup> En réalité cependant, le gouvernement italien lui a imposé de démissionner dans les trois mois suivant sa renomination.<sup>130</sup> Nul n'ignore cet accord à Luxembourg.<sup>131</sup> Après les événements de 1958, le cas de Nicola Catalano montre donc une nouvelle fois aux juges à quel point leurs mandats sont vulnérables. Le président Andreas Donner semble en décembre 1961 tenter de court-circuiter la manœuvre politique. Deux semaines seulement après l'annonce officielle de la démission de Catalano, il fait parvenir au Conseil des Ministres une lettre indiquant que le départ de l'Italien engendrera au sein du collège de juges un manque de spécialistes de droit public et de droit international public. Il appelle par conséquent les gouvernements à nommer un juge disposant de compétences dans ces domaines.<sup>132</sup> Or, celui que l'Italie compte nommer pour remplacer Catalano est tout le contraire d'un

128 Lien mis en avant par le fils d'Alberto Trabucchi, Giuseppe Trabucchi, lors d'un entretien réalisé à Padoue le 16 avril 2011. Segni a d'ailleurs rédigé la préface d'un ouvrage co-édité par Alberto Trabucchi juste avant son arrivée à la Cour de Justice : PASETTI Giulio, TRABUCCHI Alberto, *Codice delle Comunità europee*, Milan, Giuffrè, 1962.

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

130 Information rapportée dans une source allemande : PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, an das Auswärtige Amt, M 200-84.70 Ber.Nr. 67/62 Vs-Nfd, 5 février 1962. L'Italie aurait en principe ne pas pu renommer Catalano tout court. Cela aurait cependant pu être perçu comme une atteinte à la règle d'or de la durée de six ans des mandats des juges.

131 Le référendaire de Nicola Catalano à la Cour, Paolo Gori, écrit en effet avoir rencontré Alberto Trabucchi à la fin de l'été 1961, c'est-à-dire avant même que son prédécesseur soit renommé, voir 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.

132 Il s'agit là d'un fait inédit. La Cour n'a jamais auparavant formulé d'« instructions » pour les gouvernements concernant le recrutement d'un juge. Voir la lettre du président Donner in AHUE, CM2/1962, 1183. Celle-ci débute par un rappel des règles du traité de Rome concernant les compétences que doivent apporter les juges.

spécialiste de droit public. Il est un éminent spécialiste de droit privé. Le gouvernement italien ne se laisse pas impressionner. Il réplique qu'Alberto Trabucchi vient de co-publier un « Code » des Communautés européennes.<sup>133</sup> L'ouvrage en question rassemble des textes juridiques alors en vigueur dans les trois Communautés. Certainement d'une grande utilité, il n'est cependant guère une « preuve » des compétences d'Alberto Trabucchi pour se pencher en tant que juge sur des questions de droit public européen. Trabucchi entre à la Cour en mars 1962.

Deux mois après Nicola Catalano, Jacques Rueff quitte également la Cour. Le 6 avril 1962, le juge français communique sa démission, pour la seconde fois donc, au président Donner. La France connaît alors déjà son successeur, Robert Lecourt. Ministre à plusieurs reprises dont notamment Ministre de la Justice, Lecourt a en août 1961 été évincé du gouvernement en raison de mauvaises relations avec le Premier Ministre Michel Debré.<sup>134</sup> Comme l'a montré l'historien Morten Rasmussen, les dirigeants français cherchent un nouveau poste pour le ministre sortant.<sup>135</sup> De Gaulle lui propose d'abord de devenir ambassadeur à Berne. Lecourt refuse et préfère être nommé président d'une compagnie d'assurance nationalisée.<sup>136</sup> Cependant, la loi interdit toute nomination d'un ancien membre du gouvernement à un tel poste avant l'expiration d'un délai de cinq ans.<sup>137</sup> En mars 1962, Debré suggère donc à Lecourt d'être nommé à la triple présidence du Comptoir de vente des charbons sarrois, du Conseil supérieur des alcools et des Mines de Bor. Il évoque également une autre solution, celle d'une nomination à la Cour de Justice des Communautés européennes.<sup>138</sup> C'est pour cette solution qu'opte Robert Lecourt. En rempla-

133 AHUE, CM2/1962, 1183, Lettre adressée aux représentants des conférences des Etats membres, Ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, le 30 janvier 1962. En ce qui concerne l'ouvrage en question : PASETTI Giulio, TRABUCCHI Alberto, *Codice delle Comunità europee*, *op. cit.*

134 LETAMENDIA Pierre, *Le mouvement républicain populaire. Histoire d'un grand parti français*, Paris, Beauchesne, 1995, p. 129.

135 RASMUSSEN Morten, « Constructing and Deconstructing 'Constitutional' European Law : Some reflections on how to study the history of European Law », in KOCH Henning *et al.* (dir.), *Europe. The New Legal Realism*, Aarhus, DJØF, 2010.

136 Centre d'histoire de Sciences Po, Archives Michel Debré, 2 DE 11, Lettre de Michel Debré à Robert Lecourt, 1er mars 1962, cité in RASMUSSEN Morten, « Constructing and Deconstructing 'Constitutional' European Law », *op. cit.*

137 Centre d'histoire de SciencesPo, Archives Michel Debré, 2 DE 11, Dossiers de personnes, Robert Lecourt, Michel Debré à Henri Dorey, projet de lettre, décembre 1961.

138 Centre d'histoire de Sciences Po, Archives Michel Debré, 2 DE 11, Lettre de Michel Debré à Robert Lecourt, 1er mars 1962.

cement de Jacques Rueff, il est nommé juge par les gouvernements des six Etats membres au printemps 1962.

### 3.2 1963–1964

L'année 1963 sonne la fin annoncée de la présence du juge Otto Riese à Luxembourg. L'Allemand communique en octobre 1962 qu'il démissionnera le 31 janvier 1963.<sup>139</sup> Au courant de ses intentions depuis longtemps, le gouvernement allemand s'est dès le printemps 1962 mis à la recherche d'un remplaçant. Plusieurs personnalités, provenant toutes de différents ministères allemands, sont en lice pour le poste. Fin mai 1962, le Ministre allemand de l'Economie met en avant la candidature de Hans-Wilhelm Kötter, un haut fonctionnaire (*Ministerialrat*) de son Ministère qui a auparavant passé quelques années dans la magistrature. Le Ministre allemand des Finances appuie lui aussi la candidature d'un haut fonctionnaire de son Ministère, celle d'Ernst Féaux de la Croix (juriste, *Ministerialdirektor*). Il est également évoqué la candidature d'un *Ministerialdirektor* du Ministère allemand de la Justice, Walter Roemer.<sup>140</sup> Enfin, quelques semaines plus tard, un autre homme exprime son intérêt pour le poste : Walter Strauss, le numéro un (secrétaire d'Etat) du Ministère de la Justice.<sup>141</sup> De loin le juriste avec la carrière la plus prestigieuse et le plus haut placé de tous, c'est ce dernier qui est choisi.<sup>142</sup>

L'année suivante, deux nouveaux changements ont lieu dans la composition de la Cour. Le juge Rino Rossi, dont le mandat prend fin en octobre 1964, est remplacé par l'Italien Riccardo Monaco. Ensuite, Andreas Donner doit renoncer à la présidence de la Cour. Fortement critiquée en 1958 et toujours remise en question en 1961, la place du Néerlandais à la tête de l'institution devient en 1964 difficilement tenable. Alors que le gouvernement néerlandais compte sur

139 AHUE, CM2/1963, 972, Lettre du juge Otto Riese au président Donner annonçant sa démission de la Cour à la date du 31 janvier 1963.

140 Ces trois candidatures sont mentionnées dans PAAA, Bd. 868, Lettre du Ministre de l'Economie au Ministre des Affaires étrangères, 30 mai 1962 ; D5 an Büro Staatssekretär, 200-81.70/2, 5 juin 1962, Abteilung 2, Aufzeichnung, Betr. : Ausscheiden des deutschen Richters am Europäischen Gerichtshof Dr. Riese, 5 juillet 1962.

141 BA-K, B 136, 8529, Der Bundesminister der Finanzen an den Herrn Staatssekretär des Bundeskanzleramtes, 17 juillet 1962 (lettre sur laquelle est annoté que Strauss s'intéresse pour le poste).

142 La décision d'envoyer Walter Strauss à Luxembourg est prise en juillet 1962 et n'a donc aucun lien avec l'affaire du Spiegel, qui n'advient que pendant l'automne de la même année. Voir au sujet de cette affaire la biographie de Walter Strauss.

sa réélection,<sup>143</sup> Donner communique le 16 juillet aux dirigeants de son pays d'origine, de même qu'au juge Charles-Léon Hammes, qu'il ne se représentera pas à l'élection. Il va même plus loin que cela et annonce sa démission de la fonction de président au 1<sup>er</sup> août 1964, c'est-à-dire deux mois avant le scrutin. Pour justifier cette décision, il avance que les juges lui ont depuis deux ans de manière répétitive montré que sa vision de l'institution ne correspond pas à la leur.<sup>144</sup>

Charles-Léon Hammes, un des deux doyens de l'institution, a les meilleures chances pour devenir le successeur de Donner.<sup>145</sup> Selon une source allemande, le juge Delvaux lui aurait d'ores et déjà assuré son vote et le juge Robert Lecourt, lui-même un éventuel candidat, aurait reçu l'instruction de son gouvernement d'appuyer la candidature du Luxembourgeois.<sup>146</sup> La RFA conseille au juge allemand Walter Strauss d'en faire de même, d'autant plus que le mandat de Hammes, renouvelé en 1961, expire en 1967 et qu'en raison de son âge (66 ans), il est peu probable qu'il brigue un nouveau mandat.<sup>147</sup> Charles-Léon Hammes est élu président le 9 octobre 1964.

Etant donné que le mandat de Donner en tant que juge arrive à expiration au même moment que sa présidence, il se pose la question de savoir si le gouvernement néerlandais, après l'affront de la perte de cette position privilégiée, le reconduit dans ses fonctions de juge pour une nouvelle période de six ans. La situation embarrassante ne porte pas préjudice à sa renomination. L'administration néerlandaise voit dans la situation plutôt un événement bienvenu, cette présidence n'ayant apporté que « peu d'avantages » aux Pays-Bas et l'ayant empêché de pouvoir nommer des Néerlandais à d'autres postes importants dans les Communautés.<sup>148</sup> Donner est donc renommé. Pour la première et unique fois dans l'histoire de la Cour de Justice, un membre de celle-ci passe du statut de président à celui de juge ordinaire. Un journal néerlandais avance à ce

143 Memorandum no. DIE/AE nr. 621 van DIE aan M via DGES en S, Herbenoeming Professor Donner als lid van het Hof van Justitie, 24 juin 1964.

144 AN/PB, 2.05.118, 20025, Lettre du président André Donner au juge Charles-Léon Hammes, 16 juillet 1964. Aucune des sources que nous avons consultées n'indique que cette démission a effectivement lieu.

145 Le plus âgé est alors le juge belge Louis Delvaux. Il ne joue cependant selon des sources allemandes pas un rôle de leader à la Cour. Nous aborderons ce point dans le chapitre suivant.

146 PAAA, B20-200, Bd. 868, Fernschreiben aus Brüssel, 26 septembre 1964.

147 *Ibid.* et PAAA, B20-200, Bd. 868, Fernschreiben an Botschafter in Luxemburg, Betr. Wahl des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes, 80.20/1/64, 28 septembre 1964.

148 AN/PB, 2.05.118, 20025, Raad 29/30-7, Conferentie van regeringsvertegenwoordigers der Lid-Staaten.

sujet en 1964 que, jamais en douze ans d'histoire des Communautés européennes, un président n'a été si cruellement renversé que le professeur Donner qui, après une « révolution de palais », doit laisser son poste à un collègue, le professeur Hammes.<sup>149</sup>

Comme mentionné précédemment arrive à la Cour en octobre 1964 également un nouveau juge italien, Riccardo Monaco. L'Italie n'a pas dû chercher bien longtemps pour trouver un candidat à la succession de celui qu'elle a nommé en 1958. Le secrétaire général du contentieux diplomatique et chef du service juridique de son Ministère des Affaires étrangères a en effet alors, selon ses propres dires, la « ferme intention » de devenir juge à la Cour de Justice des Communautés européennes.<sup>150</sup> Peu de temps avant l'expiration du mandat de Rino Rossi, il informe ainsi ses supérieurs du Ministère, ainsi que le président de la République italienne, de son désir d'être nommé juge. Toujours selon son propre témoignage, sa demande ne rencontre aucun obstacle. Il constitue lui-même son dossier de candidature et le fait parvenir au représentant italien à Bruxelles Ugo Mosca.<sup>151</sup>

Une certaine prudence est évidemment ici requise. Les archives italiennes n'étant pas accessibles, il n'est pas possible de vérifier si d'autres candidats sont envisagés par le gouvernement italien. Il n'est cependant pas à exclure que les choses se soient effectivement dans les grandes lignes passées comme Monaco les décrit. Professeur d'organisations internationales reconnu et haut fonctionnaire au Ministère des Affaires étrangères depuis longtemps (et déjà envisagé par celui-ci pour un poste à la Cour en 1952), juge en début de carrière et membre de la Cour permanente d'arbitrage depuis 1962, il est sans aucun doute perçu comme un candidat polyvalent et hautement qualifié pour le poste.

En 1964 est également remplacé Maurice Lagrange. L'avocat général français ne souhaite lui-même pas être reconduit et préfère réintégrer le Conseil d'Etat à Paris.<sup>152</sup> Selon le politiste Michel Mangenot, la Cour demande alors à la France de nommer un autre membre du Palais-Royal. Le gouvernement rencontre

149 AN/PB, 2.05.118, 20025, Article de journal (inconnu) intitulé « Professor Donner gewipt » (Le professeur Donner renversé). L'article en question met cette situation grandement sur le dos de la décision du gouvernement néerlandais de nommer un président aussi jeune et inexpérimenté en 1958.

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

151 *Ibid.*, p. 160.

152 Selon des informations rapportées trois ans plus tard au gouvernement allemand par Karl Roemer, Maurice Lagrange aurait certainement été reconduit dans ses fonctions par le gouvernement français. Son désir de quitter la juridiction aurait eu pour origine des calculs financiers. Lagrange aurait souhaité siéger au Conseil d'Etat afin de pouvoir cumuler son salaire français et sa pension européenne. BA-K, B 136, 8529, Vermerk, signé Karl Roemer, 20 juillet 1967.

toutefois des difficultés pour trouver un volontaire. C'est finalement le conseiller d'Etat Joseph Gand qui se montre prêt à travailler à Luxembourg.<sup>153</sup>

### 3.3 1967–1970

En 1967 expirent à la Cour les mandats de tous ceux qui ont été tirés au sort en 1958, puis renommés pour une période de six ans en 1961. C'est le cas de l'avocat général Karl Roemer, ainsi que des juges Louis Delvaux, Charles-Léon Hammes et Alberto Trabucchi, qui a jusqu'alors fini le mandat de son prédécesseur Catalano.<sup>154</sup> Tous les quatre, malgré l'âge relativement avancé de certains d'entre eux (Roemer a soixante-huit, Hammes soixante-neuf et Delvaux soixante-douze ans), désirent briguer un nouveau mandat. Aucun d'entre eux n'est cependant *a priori* assuré d'obtenir satisfaction. Selon des informations communiquées par Karl Roemer à l'ambassade allemande au Luxembourg, le juge Alberto Trabucchi a « peu de chances » d'être reconduit par le gouvernement italien.<sup>155</sup> Il sera tout de même.

Hammes, Delvaux et Roemer sont dans leur pays d'origine en compétition avec d'autres personnalités s'intéressant à leur poste. Pour succéder à ce dernier, le Ministère allemand des Finances avance la candidature de l'homme qu'il a déjà tenté d'envoyer à Luxembourg en tant que juge en 1964, celle de son haut fonctionnaire Ernst Féaux de la Croix.<sup>156</sup> Un argument important pour ne pas renouveler le mandat de Karl Roemer est son âge. Au courant de cette candidature concurrente d'un homme de sept ans plus jeune que lui, l'avocat général développe auprès de son gouvernement tout un argumentaire pour démontrer que ses soixante-huit ans ne sont pas une raison valable pour le remplacer. Il souligne ainsi dans un document envoyé à la chancellerie de la RFA que les traités européens ne prévoient aucune limite d'âge pour être membre de la Cour de Justice.<sup>157</sup> S'appuyer sur des législations nationales concernant des limites

153 MANGENOT Michel, « Le Conseil d'Etat et l'institutionnalisation du système juridique communautaire », Intervention au colloque *Les juristes et la construction d'un ordre politique européen*, Amiens, 2004 : [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/86/26/PDF/Mangenot\\_Systeme\\_juridique\\_communautaire\\_2004.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/86/26/PDF/Mangenot_Systeme_juridique_communautaire_2004.pdf) (dernière consultation en septembre 2017).

154 Un juge remplaçant un membre démissionnaire de la Cour n'est pas nommé pour une période de six ans mais pour le restant du mandat à courir de celui qui a quitté l'institution.

155 BA-K, B 136, 8529, Abteilung I, Ergebnismünderschrift, 19 avril 1967. La source ne rapporte pas d'explications quant à la question du pourquoi.

156 BA-K, B 136, 8529, Der Bundesminister der Finanzen an den Herrn Staatssekretär des Bundeskanzleramtes, 17 juillet 1962.

157 BA-K, B 136, 8529, Generalanwalt Karl Römer, an den Herrn Staatssekretär Dr. Werner Knieper, et Vermerk signé Karl Römer, 20 juillet 1967.

d'âge, dans la magistrature par exemple, est également inadmissible. Cela équivaut selon Roemer à interpréter et changer le droit européen en fonction du droit national. L'âge de certains autres membres de la Cour montre d'ailleurs qu'il n'existe pas de limite pour l'exercice de la fonction de juge ou d'avocat général européen, Pilotti ayant quitté l'institution à soixante-dix-neuf ans, Rossi à soixante-quinze, Serrarens à soixante-dix et le juge Delvaux, dont le mandat sera, toujours selon Roemer, sûrement renouvelé, la quittera à soixante-dix-huit ans.<sup>158</sup>

Roemer propose au gouvernement allemand également une alternative à son maintien au poste d'avocat général. Il suggère aussi qu'on le nomme *juge* européen. Au sein de la République fédérale, on songe en effet à revendiquer le poste du septième juge auquel siège depuis 1958 un Italien. L'Italie pourrait en contrepartie récupérer le poste d'avocat général. Une sorte de distribution tournante entre les postes du septième juge et ceux des deux avocats généraux pourrait ainsi être instaurée. Dans le but de voir cette solution aboutir et de récupérer lui-même le poste du septième juge, Roemer encourage par conséquent la RFA à soutenir la candidature du Français Robert Lecourt à la présidence de la Cour. La France serait ainsi peut-être d'accord avec l'idée d'un échange de postes entre l'Allemagne et l'Italie. Pour davantage augmenter ses chances d'être renommé à la Cour, Roemer se déclare d'ailleurs prêt à quitter celle-ci de son plein gré une fois qu'il aura atteint l'âge de soixante-dix ans.<sup>159</sup>

Aucune des sources que nous avons consultées ne mentionne une discussion interétatique sur cet échange de postes entre l'Allemagne et l'Italie. La candidature d'Ernst Féaux de la Croix rencontre en tout cas une seconde fois un échec, même si les dirigeants allemands le jugent compétent pour le poste. Les Ministres des Affaires étrangères, de l'Economie et de la Justice s'expriment en faveur du maintien de Roemer. On apprécie notamment sa longue expérience à son poste et le fait qu'il ait su allier à celui-ci la neutralité requise et la prise en compte des intérêts allemands.<sup>160</sup>

Le juge Louis Delvaux demande lui aussi pendant l'été 1967 d'être nommé pour une nouvelle période de six ans.<sup>161</sup> Cependant, là aussi un autre candidat sensiblement plus jeune a déclaré son intérêt pour le poste, l'avocat et homme politique belge Josse Mertens de Wilmars. Mertens de Wilmars connaît la Cour de Luxembourg pour y avoir plaidé à plusieurs reprises pour des entreprises

158 *Ibid.*

159 BA-K, B 136, 8529, Abteilung I, Ergebnisniederschrift, 19 avril 1967.

160 BA-K, B 136, 8529, Vermerk für die Kabinettsitzung, 25 juillet 1967.

161 Demande mentionnée dans AMAE/B, 6642/1, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Direction générale de la Politique, Note pour Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, 5 juillet 1967.

belges et néerlandaises.<sup>162</sup> Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, il a également derrière lui un long engagement dans les sections belges des Nouvelles équipes internationales et du Mouvement européen. Son intérêt pour la construction européenne et le droit européen sont donc certainement des facteurs déterminants dans son désir d'être nommé juge à Luxembourg. Mais Mertens de Wilmars est aussi déçu de sa carrière politique. Il est un des seuls cofondateurs du premier parti politique belge des années 1950 et 1960, le PSC-CVP, dont l'engagement politique ne s'est jamais traduit en l'obtention d'une responsabilité au gouvernement. Dans la circonscription d'Anvers, dans laquelle il est actif depuis le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on n'a d'ailleurs jamais vu en lui un candidat capable de réellement mobiliser les électeurs.<sup>163</sup> À trois reprises, il n'a ainsi intégré la chambre des représentants belge que suite à la démission ou au décès de députés PSC-CVP.<sup>164</sup>

La question de savoir si Mertens de Wilmars doit remplacer Louis Delvaux fait débat au gouvernement. Le travail de Delvaux à Luxembourg est apprécié au Ministère des Affaires étrangères.<sup>165</sup> Cependant, comme pour Karl Roemer, son âge est considéré comme étant problématique. En juillet 1967, le gouvernement prend une décision de principe : aucun individu ayant atteint l'âge de soixante-dix ans ne doit être nommé ou renommé à un poste de haut fonctionnaire ou de magistrat international.<sup>166</sup> C'est donc Josse Mertens de Wilmars qui prête serment à la Cour en octobre 1967.

Le Luxembourgeois Charles-Léon Hammes n'est lui non plus pas reconduit dans ses fonctions. Il est remplacé par le secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères du Grand-Duché, Pierre Pescatore. Dans un entretien accordé en 2003 au Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, Pescatore explique les circonstances de sa nomination à la Cour de Justice : en 1967, le mandat de Charles-Léon Hammes arrive à sa fin et il n'exprime pas le désir d'être reconduit dans ses fonctions. Pescatore, qui s'est spécialisé en droit européen depuis

162 VAUCHEZ Antoine, *L'Union par le droit*, *op. cit.*, pp. 163–164.

163 Il écrit lui-même dans son autobiographie que l'on ne le considère pas comme une « une valeur électorale sûre », MERTENS DE WILMARS, *Liber memorialis*, *op. cit.*, p. 182.

164 En 1952, il remplace le député François-Xavier van der Straten-Waillet, qui est nommé ambassadeur en Argentine. En mai 1957 il remplace le député Hendrik Marck, décédé. Puis quelques mois seulement après les élections législatives de juin 1958, il succède à Bert Verlackt, qui est également décédé en cours de mandat. Voir la biographie de Josse Mertens de Wilmars.

165 AMAE/B, 6642/1, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Direction générale de la Politique, Note pour Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, 5 juillet 1967.

166 AMAE/B, 6642/1, Cabinet du Premier Ministre, Conseil de cabinet, séance du 28 juillet 1967.

plusieurs années, communique par conséquent son intérêt pour le poste au Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois Pierre Grégoire.<sup>167</sup>

Pierre Pescatore n'est pas le seul candidat pour le poste de juge. Un autre homme manifeste son attrait pour une nomination à la juridiction européenne : Lambert Schaus, avocat et ancien Ministre luxembourgeois, membre du parti populaire chrétien-social (CSV), ancien ambassadeur à Bruxelles, chef de la délégation luxembourgeoise aux négociations des traités de Rome et membre de la Commission européenne de 1958 à 1967.<sup>168</sup> Après avoir achevé deux mandats à cette dernière, Schaus cherche donc à intégrer une autre institution des Communautés. Selon le témoignage de Pierre Pescatore, il réussit « à rameuter son parti politique [...] à tel point que le comité directeur de [celui-ci prend] une position unanime » contre la candidature du haut fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères. Le Ministre Grégoire, pourtant lui aussi membre du parti CSV, opte toutefois pour Pierre Pescatore et cela, toujours selon les dires de ce dernier, parce qu'il voit en lui le plus compétent pour le poste.

Pescatore étant en 1967 d'ores et déjà un spécialiste de droit communautaire reconnu, il est possible que Grégoire considère le secrétaire général de son Ministère comme le plus apte à être juge européen. La nomination du Luxembourgeois est cependant moins une histoire « de simple haut fonctionnaire compétent contre homme politique influent » que ne le laisse croire Pescatore lui-même. Au Luxembourg règne depuis les années 1950 entre les deux principaux partis politiques, CSV (droite) et LSAP (gauche), l'accord de proposer alternativement les candidats pour les institutions européennes. Schaus (CSV) est en 1967 remplacé à la Commission par l'ancien Ministre socialiste qui a apporté un soutien décisif à la nomination de Charles-Léon Hammes à la Cour de Justice, Victor Bodson (LSAP). Le droit de nommer le futur juge du

167 Interview de Pierre Pescatore : sa nomination au poste de juge (Luxembourg, 12 novembre 2003), [http://www.cvce.eu/obj/interview\\_de\\_pierre\\_pescatore\\_sa\\_nomination\\_au\\_poste\\_de\\_juge\\_luxembourg\\_12\\_novembre\\_2003-fr-bb4791a5-46ab-49b9-b4c4-e370c2dd8302.html](http://www.cvce.eu/obj/interview_de_pierre_pescatore_sa_nomination_au_poste_de_juge_luxembourg_12_novembre_2003-fr-bb4791a5-46ab-49b9-b4c4-e370c2dd8302.html) (dernière consultation en septembre 2017). S'il est possible que Charles-Léon Hammes n'ait pas formulé de demande officielle auprès du gouvernement luxembourgeois en ce qui concerne le renouvellement de son mandat, il ne se serait toutefois, selon le témoignage de sa belle-fille et selon des informations rapportées au gouvernement allemand par l'avocat général Roemer, pas opposé à l'idée de continuer à présider la Cour de Justice. Entretien avec Laure Hammes-Quittelier, la belle-fille de Charles-Léon Hammes, réalisé à Luxembourg le 12 novembre 2012. Karl Roemer rapporte quant à lui au printemps 1967 au gouvernement allemand que Hammes souhaite briguer un autre mandat de président, BA-K, B 136, 8529, Abteilung I, Ergebnisniederschrift, 19 avril 1967.

168 Interview de Pierre Pescatore : sa nomination au poste de juge (Luxembourg, 12 novembre 2003).

Luxembourg revient par conséquent au CSV, d'autant plus que Hammes est aussi membre du LSAP. Même s'il n'a jamais adhéré au parti, Pescatore est personnellement et idéologiquement proche du CSV.<sup>169</sup> Puis, fait passé plutôt inaperçu dans la littérature sur la Cour de Justice jusqu'à présent, il est le beau-frère de Pierre Werner, le Premier Ministre du Grand-Duché (CSV) au moment de sa nomination, et le gendre de Nicolas Margue, un ancien Ministre CSV et autre membre éminent du parti.<sup>170</sup> La question de savoir qui il faut nommer à la Cour de Justice est donc une question interne au parti.

Une fois Pierre Pescatore et Mertens de Wilmars officiellement installés à la Cour de Justice, le collège de juges procède à l'élection de son président. Le choix tombe sur celui qui a déjà été évoqué pour ce poste en 1964, le Français Robert Lecourt. Ensuite, la composition de l'institution ne change plus jusqu'en 1970, lorsque les mandats de ceux qui ont été nommés, respectivement renommés en 1964, arrivent à terme. Il s'agit cette fois-ci des mandats des juges Robert Lecourt, Riccardo Monaco, Walter Strauss et de l'avocat général français Joseph Gand. Tandis que les mandats des deux premiers sont prolongés pour six ans, les deux derniers souhaitent prendre leur retraite. En remplacement de Walter Strauss arrive à Luxembourg l'Allemand Hans Kutscher, juge à la Cour constitutionnelle de la RFA depuis 1955. Les archives allemandes ne livrent pas d'informations quant aux raisons de sa sélection. Nous pouvons toutefois noter que Kutscher est membre du parti politique SPD et que l'on constate donc à la fois une alternance politique dans le choix des candidats allemands (son prédécesseur étant membre de la CDU) et une corrélation avec l'arrivée au pouvoir d'un chancelier SPD en 1969, Willy Brandt.

Enfin, arrive à Luxembourg en 1970 le Français Alain Dutheillet de Lamothe, le troisième conseiller d'Etat français au poste d'avocat général. La nomination de celui-ci se place clairement dans la lignée de celle de ses prédécesseurs à la Cour. Nous pouvons ici parler de stratégie de sélection. La raison pour laquelle le choix du gouvernement français tombe précisément sur Alain Dutheillet de Lamothe n'est pas difficile à imaginer. Le conseiller d'Etat est en 1970 le directeur de cabinet du Ministre de la Justice René Pleven. Les deux hommes ont derrière eux de longues années de collaboration. Le poste vacant à la Cour de

169 Entretiens avec Paul Margue, le beau-frère de Pierre Pescatore, réalisés à Luxembourg en novembre 2012. Pescatore circule d'ailleurs dans de nombreux cercles et associations catholiques que fréquentent également grand nombre de membres du parti politique CSV. Voir sur cet engagement catholique de Pescatore CARBONELL Mauve, *De la guerre à l'union de l'Europe. Itinéraires luxembourgeois*, *op. cit.*

170 Pierre Werner est l'époux d'Henriette (née) Pescatore, la sœur de Pierre Pescatore, tandis que Pescatore lui-même est l'époux de Rosalie Margue, la fille de Nicolas Margue.

Justice des Communautés européennes est ainsi pour le Ministre Pleven l'occasion de récompenser un fidèle conseiller et collaborateur qui, selon le témoignage du fils de Dutheillet de Lamothe, partage ses idées pro-européennes.<sup>171</sup>

#### 4. Analyse : un processus hautement politique et apolitique à la fois

Quelles conclusions tirer de ce récit ? Nous constatons tout d'abord que tous les Etats membres cherchent en 1952 des juristes à la réputation établie et que la composition quelque peu surprenante de la Cour de Justice de la CECA ne traduit pas réellement une quelconque intention des gouvernements. Mais tous ceux que l'on sollicite lors de la mise en route de la première Communauté n'acceptent pas la proposition. Dans certains cas, ce sont donc des candidats de second rang qui sont choisis, des candidats qui manifestement disposent d'un réseau politique déterminant dans leur nomination. Il faut dire que lorsque les premières nominations s'effectuent, nul ne connaît la ville dans laquelle siègera la Cour, ce qui ne facilite pas la recherche de volontaires. Ensuite, il faut rappeler qu'une fois Luxembourg-ville désignée pour accueillir la Cour de Justice, il ne s'agit là que d'un siège provisoire. Les incertitudes liées au lieu d'installation, auxquelles on peut ajouter le fait que Luxembourg-ville ne peut en raison de sa petite taille que difficilement rivaliser avec les grandes capitales en matière d'attractivité générale, ont donc pu freiner certains candidats. Mais il faut surtout rappeler qu'en 1952, personne ne connaît le futur sort de la Cour de Justice, ni celui du projet CECA dans son ensemble. C'est pour cette raison que le juge allemand Otto Riese, par exemple, n'accepte l'offre de son gouvernement que sous condition qu'il puisse à tout moment retrouver son poste à la Cour fédérale de Karlsruhe. Le juge emblématique Pierre Pescatore n'aurait quant à lui au début des années 1950 guère cru au succès du plan Schuman.<sup>172</sup>

Au cours des années 1960, la Cour de Justice commence à attirer. Des candidatures spontanées, dont notamment de personnalités haut placées dans les Ministères sont alors formulées et la plupart du temps acceptées (du moins l'une d'entre elles). Comme pour la Cour de Justice de la CECA, aucun appel à candidatures officiel n'est mentionné dans les archives. Pour devenir juge européen pendant la période étudiée, il faut être informé de l'expiration du mandat d'un ressortissant de son pays et faire soi-même connaître sa candidature, ce qui ne peut passer que par les Ministères ou par réseau politique. Ces candidatures spontanées arrangent certainement les gouvernements. Ils peuvent

171 Entretien avec Olivier Dutheillet de Lamothe, le fils d'Alain Dutheillet de Lamothe, réalisé à Paris le 25 mars 2013.

172 KASEL Jean-Jacques, « Pierre Pescatore : une personnalité si inédite », Revue de droit de la Faculté de Liège, n° spécial Pierre Pescatore, 2010, p. 439.

ainsi envoyer à la Cour des hommes qu'ils connaissent et espérer garder une certaine mainmise sur l'institution, tout en récompensant d'anciens hauts fonctionnaires, collaborateurs et hommes politiques pour leurs longs et compétents services. S'il est bien connu que les nominations à de hauts postes dans les institutions européennes (et pas que dans celles-ci) relèvent toujours d'un certain degré politique, même pour une institution *a priori* apolitique, il est frappant de constater que l'on nomme même « d'un commun accord » certains hommes qui ne font pas l'unanimité parmi les six, des hommes qui dans certains cas extrêmes ne sont pas considérés comme qualifiés pour exercer cette haute fonction dans leur Etat d'origine. Werner Feld n'a donc pas tort quand il écrit en 1963 que la manière dont le mécanisme de nomination des juges fonctionne risque de faire arriver à Luxembourg des hommes davantage recrutés pour des raisons politiques que pour leurs compétences.<sup>173</sup>

En même temps, on constate dans le récit livré en amont une absence étonnante de références à des réflexions politiques concernant les conséquences que le choix des candidats peut avoir sur la ligne idéologique de la Cour. *Aucune* des sources consultées ne fait référence aux positions idéologiques des candidats évoqués à l'égard de l'intégration européenne (Européens militants, modérés, eurosceptiques etc.). Les mots d'ordre qui reviennent sont ceux de « compétence » et d'« expérience sur le plan international ». Le candidat « idéal » n'est pas un candidat aux principes particuliers à l'égard de l'intégration européenne. Le candidat idéal est avant tout quelqu'un de prestigieux, quelqu'un qui correspond au statut de cette institution. Même si dans certains cas les logiques politiques prennent le dessus sur ces critères, on peut dire que les nominations sont dans l'ensemble pendant la période étudiée ici très *apolitiques* du point de vue d'une volonté de contrôle d'une lecture trop « pro-intégrationniste » des traités par la Cour de Justice. Autrement dit, même si le recrutement en interne traduit un souhait de garder une mainmise sur la juridiction, on ne cherche pas, par le biais du mécanisme de sélection des juges, à éviter que la Cour ne pousse le processus d'intégration trop vers l'avant.

Cela signifie-t-il que les gouvernements ne portent strictement aucune attention au lien entre la composition de la Cour et ses arrêts ? Certainement pas. Quelques-unes des sources consultées en rapport avec la question de la nomination mentionnent un lien entre sa composition et des affaires. La première provient des archives du Ministère français des Affaires étrangères. Elle date de juin 1958. Elle est donc produite quelques mois avant l'entrée en fonction de la Cour unique, à un moment où le sort de Petrus Serrarens n'est pas encore tranché. Il est intéressant d'en reproduire quelques extraits ici :

173 FELD Werner, « The judges of the Court of Justice of the European Communities », *op. cit.*, p. 45.

« Les six gouvernements sont déjà convenus que la présidence de la nouvelle Cour serait confiée à un néerlandais [*sic*,...] Cette première décision soulève des questions délicates : [...] en portant à la présidence un néerlandais, [*sic*, elle renforce] l'influence du « benelux » au sein d'une juridiction dans laquelle ces pays détiennent déjà, grâce à la présence de Monsieur Serrarens, la majorité ; [...] Il est d'autre part certain que la Cour, dans sa composition actuelle, révèle un niveau insuffisant en raison de la faible personnalité de ses membres néerlandais, belge et luxembourgeois et que les remaniements envisagés jusqu'ici [...] ne sont pas de nature à remédier à cette situation. Celle-ci est d'autant plus préjudiciable à la France que la nouvelle Cour héritera de celle de la CECA de deux affaires très importantes (ATIC et tarifs ferroviaires allemands) dans lesquelles des intérêts français considérables sont engagés. [...] Il semble donc qu'il convienne que nous saisissons l'occasion de l'institution de la nouvelle Cour pour obtenir que cet organisme, dont le rôle est fondamental dans l'application des traités européens, soit amélioré et rééquilibré ». <sup>174</sup>

Nous n'avons pas pu retrouver de trace de l'affaire concernant l'Association technique des importateurs charbonniers (ATIC), le principal cartel du charbon français que la Haute Autorité cherche conformément au traité de Paris à démanteler. Il est possible qu'elle ait trouvé solution en dehors de la salle d'audience. En évoquant les « tarifs ferroviaires allemands », l'auteur (inconnu) de la note fait référence à un important conflit entre la sidérurgie lorraine et la RFA au sujet de mesures tarifaires spéciales appliquées dans les transports ferroviaires allemands de combustibles minéraux destinés à la sidérurgie. Alors que l'on considère celles-ci comme discriminatoires du côté français, la Haute Autorité trouve qu'elles sont conformes au traité. Estimant que cette dernière aurait dû supprimer ce régime spécial, la Chambre syndicale de la sidérurgie de l'est de la France et sept sociétés affiliées introduisent deux recours à la Cour de Justice, en avril et en juin 1958. Le 15 juillet 1960, la Cour trouve le tarif spécial en question conforme au traité mais annule tout de même la décision de la Haute Autorité pour d'autres raisons. Le second recours est rejeté comme non recevable et non fondé. <sup>175</sup> Notons que ces « très importantes » affaires sont finalement tranchées pendant les mois où le juge français Jacques Rueff est absent de la Cour, occupé à trouver des solutions aux difficultés que rencontre l'expansion économique française.

La seconde source mentionnant une corrélation entre la composition de la Cour de Justice et une affaire portée devant elle est produite par l'ambassade allemande à Luxembourg. Elle fait référence à une affaire introduite à la juridiction européenne par trois comptoirs de vente et une quinzaine de sociétés

174 Archives du Ministère des Affaires étrangères français (ci-après AMAE/F), Affaires économiques et financières, sous-série service de coopération économique 1945–1966, 639, Note pour le Ministre, auteur inconnu, 16 juin 1958.

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

minières du bassin de la Ruhr cherchant à obtenir l'annulation d'une décision de la Haute Autorité qui leur refuse l'autorisation d'instituer un comptoir de vente unique pour écouler leurs produits charbonniers.<sup>176</sup> Cette affaire est en cours au moment où le juge italien Catalano vient de rendre sa démission, ce qui signifie que son successeur ne peut pas participer au délibéré de la Cour parce qu'il n'a pas suivi la totalité de l'affaire. Ensuite, cela implique qu'un juge doit être exclu du délibéré afin de permettre au collège de statuer en nombre impair. Après s'être entretenue sur la question avec le juge Otto Riese, l'ambassade allemande évoque auprès du Ministère des Affaires étrangères la question de savoir si, eu égard à l'importance de la décision de la Cour pour l'économie allemande, il ne serait pas intéressant de voir les juges statuer à cinq.<sup>177</sup> L'auteur de la note ajoute qu'un point de vue « complètement intransigeant » sur la question de l'écoulement commun des produits des sociétés minières de la Ruhr aurait été adopté par le président Donner et le juge Catalano.<sup>178</sup> Le départ de ce dernier arrange donc dans cette affaire la RFA. La Cour statuera effectivement à cinq. Elle considérera toutefois le recours des sociétés minières comme non fondé.<sup>179</sup>

Précisons qu'il s'agit ici d'exemples tirés des sources portant sur la nomination et l'identité des juges. Nos recherches n'avaient pas pour objectif de dresser un inventaire de toutes les affaires qui captent dans les années 1950 et 1960 l'attention des dirigeants nationaux. Grand nombre d'autres affaires intéressent sûrement les gouvernements pendant les premières décennies de l'existence de la Cour de Justice. En les évoquant, nous entendons simplement montrer qu'ils n'ocultent pas l'importance de la corrélation entre la composition de la Cour de Justice et ses jugements. Cependant, on constate qu'aucune des sources que nous avons consultées concernant la nomination ou le renouvellement des mandats des membres de la Cour ne fait référence à la lecture audacieuse et téléologique des traités. Nous n'avons par ailleurs croisé aucune mention des arrêts *Van Gend en Loos* ou *Costa contre ENEL*. Cela amène donc à croire que l'attention des gouvernements se concentre dans les années 1960 avant tout sur leurs intérêts nationaux, omniprésents dans les éléments d'information livrés précédemment : la répartition nationale à l'intérieur de la Cour, pour des raisons d'influence bien sûr mais également pour le principe, la représentation, le poids symbolique à l'intérieur de la Communauté ; la question de la présidence, intimement liée à celles des autres institutions ; et leurs intérêts immédiats dans les affaires

176 PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, an das Auswärtige Amt, M 200-84.70 Ber.Nr. 67/62 Vs-Nfd, 5 février 1962.

177 *Ibid.*

178 *Ibid.*

179 Arrêt du 18 mai 1962, Geitling Ruhrkohlen Verkaufsgesellschaft e.a. contre Haute Autorité, Affaire 13/60, EU:C:1962:15.

introduites à la Cour. Les résultats de nos recherches confortent donc un argument avancé par la politiste Karen Alter, qui met en avant les horizons temporels différents entre les juges et les dirigeants politiques pour argumenter, non pas que les politiques ignorent ce qui se passe à Luxembourg du point de vue de la doctrine « constitutionnelle », mais que celle-ci ne figure pas parmi leurs principales préoccupations.

Il est important de préciser qu'en ce qui concerne la période post-1965, les sources sont moins importantes en nombre que celles provenant de la première décennie de l'intégration européenne. Cette focalisation sur les intérêts purement nationaux et matériels peut donc évoluer à la fin des années 1960 et surtout pendant les années 1970. Cette décennie ne fait que partiellement partie de la période étudiée. Étant donné que grand nombre de ceux nommés dans les années 1960 travaillent à la Cour bien au-delà du cadre chronologique que nous avons fixé pour déterminer notre corpus, nous avons toutefois cherché des documents d'archives également pour cette période. Des dossiers à ce sujet sont mis à disposition par certaines archives nationales.<sup>180</sup> Cependant, ils ne contiennent pas d'informations sur les *raisons* de la renomination des membres de la Cour ou de la nomination des nouveaux juges ou avocats généraux qui arrivent à Luxembourg pendant les années 1970. Ils consistent essentiellement en des CV des candidats et des documents provenant du processus de nomination officiel, c'est-à-dire des documents envoyés au, ou par, le Conseil des Ministres. Même sans archives apportant des explications concernant les nominations des années 1970, plusieurs éléments portent toutefois à croire que les gouvernements n'ont pendant cette décennie pas non plus pour ambition d'utiliser le processus de nomination pour contrôler ou infléchir la ligne fortement pro-intégrationniste affichée par la Cour.

Premièrement, Robert Lecourt arrive à la tête de la juridiction en 1967. Comme nous le montrerons plus loin, Lecourt est un des juges les plus emblématiques de la génération audacieuse de la Cour de Justice. Or, au vu de ce que nous avons montré par le biais de nos recherches dans les archives, il est difficile de croire que son élection à la tête de la juridiction se soit faite sans l'accord de la France, pourtant critique à l'égard de la Cour sous de Gaulle.<sup>181</sup> Lecourt est reconduit par ses pairs à la présidence jusqu'en 1976, lorsque son mandat de juge (renouvelé par la France en 1964 et en 1970) arrive à terme et que, âgé de soixante-huit ans, il ne souhaite lui-même pas être reconduit. Le gouvernement français propose ensuite le poste à l'ancien Ministre de la Justice gaulliste (1962–1967) et professeur de droit privé Jean Foyer. Le sollicité est

180 Par exemple, AN/F, 19900641, 5, 6 et 7 ; et AN/PB, 2.05.281, 29.

181 Nous aborderons ce point en détail dans la partie suivante.

en désaccord avec la ligne jurisprudentielle de la Cour de Justice et refuse la proposition, estimant qu'il ne pourrait à Luxembourg exprimer que des opinions dissidentes et qu'il y perdrait son temps.<sup>182</sup> La sollicitation de Jean Foyer peut être perçue comme une tentative française de rendre la Cour de Justice plus docile. Dans ce cas, les dirigeants français sont cependant peu déterminés de mettre en œuvre cette stratégie. Choisi pour succéder à Lecourt est en effet au final Adolphe Touffait, un des plus fervents défenseurs français du droit européen des années 1960 et 1970.<sup>183</sup> Un an avant sa nomination, il a en tant que procureur général joué un rôle de premier plan dans la décision de la Cour de cassation française de reconnaître la primauté du droit communautaire sur les lois nationales antérieures et postérieures.<sup>184</sup>

Le juge italien Riccardo Monaco quitte comme Lecourt la juridiction en 1976, après avoir passé douze ans à Luxembourg. Là encore ce départ est volontaire. Il se fait par démission, quelques mois seulement avant l'expiration de son mandat. Monaco a alors soixante-cinq ans. Son compatriote Alberto Trabucchi, qui est avocat général depuis janvier 1973, quitte lui aussi la Cour en 1976. Selon le témoignage de son fils, il souhaite exercer un autre mandat, mais le gouvernement italien préfère nommer « un des siens ». <sup>185</sup> Nous pouvons supposer que ce candidat est Giacinto Bosco, un professeur de droit international et ancien Ministre démocrate-chrétien.<sup>186</sup> Le second Italien qui arrive à Luxembourg en 1976 est Francesco Capotorti. Il s'y installe même quelques mois avant le susmentionné, puisque c'est lui qui remplace en février 1976 le juge démissionnaire Riccardo Monaco. En octobre 1976, il devient avocat général, afin de laisser la place de juge à Bosco. Capotorti est professeur de droit international et juriconsulte pour le Ministère des Affaires étrangères. Il est persuadé qu'il incombe aux juridictions européennes – la Cour de Justice des

182 MANGENOT Michel, *Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne 1948–1992*, thèse de doctorat en science politique, réalisée sous la direction de GAÏRI Brigitte, Université de Strasbourg, 2000, p. 468.

183 Voir à ce sujet BERNIER Alexandre, « Constructing and Legitimizing : Transnational jurist networks and the making of a constitutional practice of European Law, 1950–1970 », *Contemporary European History*, vol. 21, n° 3, 2012, pp. 399–415.

184 *Ibid.*, p. 412. En ce qui concerne l'arrêt en question : Cour de Cassation, Arrêt Jacques Vabre, 24 mai 1975.

185 Entretien avec Giuseppe Trabucchi, réalisé à Padoue le 16 avril 2011.

186 *Stricto sensu*, Giacinto Bosco n'est pas le remplaçant de Trabucchi, puisqu'il est nommé juge et non pas avocat général. Nous pouvons cependant parler d'un remplacement indirect. Bosco prend en octobre 1976 la place de Francesco Capotorti, le remplaçant de Riccardo Monaco (démissionnaire) au poste de juge. Capotorti est par conséquent décalé au poste d'avocat général. C'est donc lui qui prend la place de Trabucchi, pour laisser la place de juge à Giacinto Bosco.

Communautés mais également la Cour européenne des droits de l'homme qui a vu le jour en 1959 – un rôle important dans l'harmonisation des législations nationales qu'ont pour objectif les traités européens ainsi que les divers accords signés sous l'égide du Conseil de l'Europe.<sup>187</sup> Il n'apparaît donc pas comme un candidat susceptible d'aller à l'encontre de la jurisprudence ambitieuse de la Cour de Justice.

Le Néerlandais Andreas Donner reste à Luxembourg jusqu'en mars 1979. Il quitte la Cour par démission, après vingt-et-une années d'activités en tant que juge communautaire.<sup>188</sup> L'Allemand Hans Kutscher, arrivé en 1970, est reconduit en 1976, au moment où il est aussi élu à la présidence de la Cour de Justice. Selon un discours prononcé quelques jours avant cette élection, il défend une ligne de conduite pro-« intégration européenne par les arrêts » assez similaire à celle de son prédécesseur Lecourt.<sup>189</sup> Il part du Luxembourg quatre ans plus tard, là aussi par démission, à l'âge de soixante-neuf ans.

Ensuite, il convient de relever que les juges Pierre Pescatore, véritable militant de l'intégration européenne par le droit, et Josse Mertens de Wilmars, lui aussi engagé pour l'unification européenne, sont tous les deux renommés à deux reprises, une fois en 1973 et une fois en 1979. Mertens de Wilmars, qui est lui-même président à partir de 1980, quitte la juridiction de son plein gré en 1984, à l'âge de soixante-douze ans. Pierre Pescatore, dont le troisième mandat arrive à terme en 1985, n'est pas reconduit. Âgé de soixante-six ans, il voudrait cependant y travailler encore quelques années.<sup>190</sup> Toutefois, ce remplacement peut répondre à une simple logique de « il est temps de faire de la place pour quelqu'un d'autre », Pescatore ayant tout de même passé dix-huit ans à la Cour.

Les gouvernements renomment donc pendant les années 1960 et 1970 à la juridiction les hommes qui pourtant (à partir de 1973 avec les juges britannique, irlandais et danois) prononcent au cours de ces mêmes décennies des jugements qui donnent des traits constitutionnels au traité de Rome, ou nomment des hommes qui semblent très peu enclins à renverser cette tendance à l'intérieur de la Cour de Justice. En ce qui concerne la nomination d'Adolphe Touffait, il s'agit même de tout le contraire. Si ce n'est pas nécessairement l'intention du

187 Voir à ce sujet une publication datant de 1960, donc bien avant son arrivée à la Cour de Justice : CAPOTORTI Francesco, « Sulla interpretazione uniforme dei trattati europei », *Rivista di diritto internazionale*, vol. XLIII, n° 1, 1960, pp. 3–25.

188 Il est remplacé par son compatriote Thijmen Koopmans. Nous n'avons pas réussi à identifier un écrit de Koopmans datant d'avant sa nomination et permettant de renseigner sur ses vues en ce qui concerne le processus d'intégration et le rôle à jouer par la Cour de Justice.

189 Nous reviendrons en détail sur ce point.

190 Entretien avec Claire Pescatore, réalisé le 26 février 2012 à Steinsel au Luxembourg.

gouvernement français, la décision de l'envoyer à Luxembourg revient même à encourager l'audace intégrationniste de la juridiction européenne.

Ce constat nous amène au débat des politistes d'outre-Atlantique concernant l'autonomie de la Cour et la mesure dans laquelle les gouvernements peuvent utiliser le mécanisme de nomination pour contrôler son activité. Rappelons ici brièvement les différents avis exprimés sur cette question. Pour Geoffrey Garrett, la menace du non-renouvellement de mandat est un des arguments-clés pour soutenir sa vision d'une juridiction européenne qui doit forcément aller dans les sens des intérêts des gouvernements. Ces derniers n'ont pas réellement pu être en désaccord avec sa jurisprudence, sinon ils auraient changé sa composition (ou tout simplement révisé le traité).<sup>191</sup> Mark Pollack exprime une position plus nuancée et souligne les difficultés que rencontrent les gouvernements s'ils souhaitent contrôler la ligne jurisprudentielle de la Cour, entre autres via le mécanisme de nomination, en raison du secret du délibéré des juges et de la sélection des candidats sur le plan national.<sup>192</sup> Karen Alter avance elle aussi ces deux arguments, ajoutant à cela le fait que les juges sont choisis en raison de leur réputation et de leurs compétences professionnelles, ce qui les dote d'une autorité morale qui les rend difficilement attaquables et largement invulnérables aux menaces de non-renouvellement (ils tiennent trop à leur réputation), cela d'autant plus que des hommes (et femmes) qui siègent à de tels postes peuvent facilement trouver une autre occupation professionnelle.<sup>193</sup>

Alors, les gouvernements ne peuvent-ils ou ne veulent-ils dans les années 1960 et 1970 pas utiliser de manière efficace le mécanisme de nomination pour influencer la ligne idéologique de la juridiction ? Il est clair que, comme Alter et Pollack le mettent en relief, un Etat critique à l'égard de la ligne intégrationniste de la Cour ne peut empêcher, en raison du mécanisme de sélection national (sacro-saint comme le montrent les archives), la nomination ou le renouvellement du mandat de juges très engagés pour la construction européenne, placés à la Cour par d'autres Etats. Mais nos recherches montrent qu'ils peuvent certainement remplacer le *leur*. Contrairement à ce qu'affirme Karen Alter, un

191 GARRETT Geoffrey, « International cooperation and institutional choice : the European Community's internal market », *op. cit.* GARRETT Geoffrey, WEINGAST Barry, « Ideas, interests, and institutions : Constructing the European Community's internal market », *op. cit.*

192 POLLACK Mark A., « Delegation, agency, and agenda setting in the European Community », *op. cit.* ; *id.*, *The Engines of European Integration : Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, *op. cit.*

193 Voir en particulier ALTER Karen, « Agents or Trustees ? International Courts in their political context », *op. cit.*, mais également *id.*, *Establishing the supremacy of European law*, *op. cit.* ; *id.*, *The European Court's political power. Selected essays*, *op. cit.*

gouvernement ne doit nullement convaincre ses homologues du non-renouvellement du mandat de son juge. Il n'est même pas obligé de le justifier. Des sources allemandes font clairement référence au départ forcé de Nicola Catalano pour « faire de la place au frère du Ministre italien des Finances », sans pour autant qu'elles soient accompagnées d'un quelconque commentaire sur l'éthique d'une telle pratique.<sup>194</sup> Il s'agit là d'une question strictement italienne. La RFA espère simplement tirer bénéfice de la situation dans une affaire précise. Il est en 1958 également évident qu'Adrianus Van Kleffens est remplacé pour des raisons politiques et non pas parce que Andreas Donner est un candidat plus qualifié pour la fonction de président. Ici aussi, ce n'est pas la décision de remplacement en elle-même qui est critiquée, c'est le nouveau candidat choisi qui provoque des objections.

Il ne faut donc pas minimiser les libertés dont sont, au cours des années 1950, 1960 et 1970 (mais probablement jusqu'à nos jours) dotés les gouvernements en ce qui concerne le remplacement de « leur » membre de la Cour. Or, même les Etats considérés comme sceptiques à l'égard de l'activité de la juridiction européenne pendant la période étudiée ici, c'est-à-dire la France et l'Allemagne (plutôt à partir des années 1970 pour cette dernière), renomment pendant ces années leur juge ou y envoient quelqu'un qui n'est nullement susceptible de réorienter la jurisprudence de l'institution. Sans aller aussi loin que Garrett et en conclure qu'ils ne sont donc forcément pas contrariés par son activité, ces nominations et renouvellements soulèvent des interrogations. N'existe-t-il pas de consensus, sur le plan *national*, pour aller jusqu'à remplacer un membre de la Cour en raison d'un mécontentement à l'égard de son « activisme » ?<sup>195</sup> Les juges disposent-ils de soutiens politiques décisifs pour s'assurer du renouvellement de leur mandat ? Réussissent-ils à « vendre » de manière efficace l'importance de leur activité et de leur rôle à Luxembourg auprès de leurs gouvernements ? Ne porte-t-on, même pendant les années 1970, pas d'attention aux positions idéologiques des juges ? Les yeux des gouvernements sont-ils rivés sur la Commission ? Ont-ils, le mécanisme de nomination entre leurs mains, l'impression de garder la mainmise sur les juges ?<sup>196</sup> Font-ils confiance à cette institution,

194 PAAA, B20-200, Bd. 868, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg, an das Auswärtige Amt, M 200-84.70 Ber.Nr. 67/62 Vs-Nfd, 5 février 1962.

195 L'historien Bill Davies montre dans sa monographie sur la réception du droit européen en Allemagne que des divisions et une concurrence entre Ministères de la RFA, de même qu'une focalisation sur l'*Ostpolitik*, provoquent à la fois une incapacité et un manque de volonté politique d'aller à l'encontre de la constitutionnalisation. DAVIES Bill, *Resisting the European Court of Justice. West Germany's confrontation with European law, 1949–1979*, op. cit.

196 Marc Verwilghen écrit par exemple en 2002 que les Etats membres se sont d'autant plus facilement laissé tirer par les juges vers une construction euro-

à laquelle siègent des hommes qu'ils connaissent et qui ont dans le passé fait preuve de compétents services en politique ou dans les administrations nationales ? Ou la contestation de l'activité de la Cour n'est-elle effectivement pas aussi exacerbée que certains auteurs l'affirment ? Il s'agit là de multiples explications plausibles. Les historiens qui s'intéressent actuellement à la réception de l'activité de la Cour de Justice dans les Etats membres apporteront sûrement de sérieux éléments de réponse dans un futur proche. Problématique dans l'approche de Karen Alter et sa vision d'une Cour de Justice « échappant » au contrôle des gouvernements est qu'elle contredit elle-même son postulat de départ. Alors que son principal argument consiste à expliquer pourquoi *les* gouvernements n'ont pas pu renverser le processus par lequel la Cour s'est dotée d'une autorité sans cesse grandissante, elle affirme en même temps que ni l'Allemagne (qui adhère depuis le début de la construction européenne à l'idée des Etats-Unis d'Europe et à celle d'un Etat de droit européen) ni les « petits » pays (notamment les pays du Benelux, qui sont dans les institutions supranationales représentés à pied d'égalité avec les « grands »), n'ont souhaité aller à l'encontre de la juridiction.<sup>197</sup> Qui alors, et quand, aurait été prêt à participer à une « attaque » politique ? La Grande-Bretagne ? La France ? La France est sans aucun doute, nous le verrons nous-mêmes plus loin, sous Charles de Gaulle très critique à l'égard de la Cour de Justice. Mais de Gaulle se retire de la vie politique en 1969. Qu'en est-il par la suite ?<sup>198</sup> En tout cas, si l'on part du principe qu'une majorité d'Etats n'a pas souhaité se rebeller contre la Cour, le système de la prise de décision d'un commun accord ne peut être invoqué pour expliquer l'impossibilité *des* gouvernements de renverser sa doctrine, il a à la limite été un piège pour *certain*s gouvernements.

Ce même principe est également valable en ce qui concerne le mécanisme de nomination. Le fonctionnement « national » de la procédure n'est pas un argument très convaincant en soi pour justifier l'idée d'une Cour de Justice difficilement contrôlable. On constate surtout que les gouvernements ne font

peenne plus aboutie qu'ils disposaient de la possibilité de revoir les traités et donc, le cas échéant, leur interprétation par les juridictions européennes. On retrouve donc là aussi l'idée que les gouvernements laissent faire parce qu'en fin de compte, ce sont eux qui ont le dernier mot. VERWILGHEN Marc, « Introduction », in DONY Marianne, BRIBOSIA Emmanuelle (éd.), *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 2.

197 ALTER Karen, « Agents or Trustees ? International Courts in their political context », *op. cit.*, p. 137.

198 Alexandre Bernier (université de Copenhague) est actuellement en train de réaliser une thèse sur la réception du droit européen en France et apportera des éléments de réponse à cette question.

pas usage de ce moyen de contrôle qu'ils ont entre leurs mains, du moins jusqu'au début des années 1980. Assez paradoxalement, puisque cela contredit là encore dans une certaine mesure son constat d'une Cour déchaînée, Karen Alter affirme d'ailleurs elle-même que les gouvernements ne recrutent pas les juges en fonction de leurs idées à l'égard de l'intégration européenne. La politiste avance que d'y envoyer quelqu'un de plus attentif aux prérogatives nationales est difficile parce qu'il faut que cette personnalité maîtrise le français (langue de travail de la Cour) ainsi que le droit européen (en tout cas pour y être influent). Puis sa sélection dépend de logiques de partis etc., ce qui limite le choix des candidats. Enfin, on ne peut de toute façon pas contrôler la position défendue par les juges en raison du secret de leur délibéré.<sup>199</sup>

Nous sommes en grande partie d'accord avec cette analyse. Trouver un sceptique à l'égard de la jurisprudence de la Cour de Justice volontaire pour aller y siéger peut effectivement s'avérer plus difficile que de trouver un adepte de son activité, comme nous le montre l'exemple du refus de Jean Foyer en 1976. La pertinence de cet argument pour expliquer l'impossibilité des Etats de changer la composition de la Cour de Justice est cependant limitée. Difficile ne signifie pas impossible, et être spécialiste de droit européen n'est certainement pas une condition *sine qua non* pour arriver à la Cour, ni pour s'y faire une place d'autorité, ce qui dépend de questions de prestige, de compétences et de caractère. En France, contrairement à d'autres pays, il n'existe d'ailleurs pendant la période que nous avons étudiée aucun accord entre partis politiques stipulant que ceux-ci nomment alternativement les hauts fonctionnaires européens. Le gouvernement français est relativement libre dans le choix de son candidat. Pourtant Robert Lecourt est reconduit en 1970.

Il faut souligner que ce renouvellement de mandat tombe après le retrait de la vie politique du président de Gaulle, c'est-à-dire sous Georges Pompidou, qui a placé aux Ministères des Affaires étrangères et de la Justice deux pro-européens, Maurice Schumann (comme Lecourt, un ancien membre du MRP) et René Pleven, qui a lancé l'idée du projet de Communauté de défense européenne.<sup>200</sup> Il est donc tout à fait possible que la question de la reconduction de Lecourt n'ait même pas fait l'objet de débats. Mais cela nous ramène de nouveau à un point abordé en amont, c'est-à-dire qu'il faut s'intéresser de plus près à la contestation effectivement provoquée par les arrêts de la Cour sur le

- 199 ALTER Karen, *Establishing the supremacy of European law*, *op. cit.*, pp. 199–200.  
200 Maurice Schumann a en 1962 été parmi les cinq membres du gouvernement qui ont démissionné en réaction à une conférence de presse dans laquelle le président de Gaulle a exprimé son hostilité envers l'Europe supranationale. Voir LEGENDRE Jacques, « Maurice Schumann et l'Europe », in BETHOUART Bruno *et al.* (éd.), *Maurice Schumann*, Lille, CEGES, 2009, pp. 77–78.

plan des instances décisionnaires nationales. Celle-ci a pu être hautement différente d'un Etat à l'autre ainsi qu'au sein d'un même Etat, en fonction des dirigeants en place.

Il faut ensuite également nuancer l'idée de la protection dont les juges bénéficient grâce au secret du délibéré des juges. Il est évident que les gouvernements ne peuvent pas connaître les positions défendues par « leur » juge dans des arrêts précis et que cela constitue encore de nos jours une garantie fondamentale pour l'indépendance des membres de la Cour. Cependant, les dirigeants nationaux n'ignorent certainement pas quelles sont, dans les grandes lignes, les positions de leurs juges en ce qui concerne le rôle que doit jouer la Cour de Justice dans le processus d'intégration – notamment s'ils sont adeptes d'une interprétation téléologique et dynamique des traités ou non. Grand nombre de ceux qui siègent à la Cour pendant les années 1970 s'expriment d'ailleurs publiquement par le biais d'articles et de conférences sur cette question et prônent une interprétation audacieuse des traités.<sup>201</sup>

Les nominations et renominations des années 1960 et 1970 laissent donc apparaître une acceptation de l'activité des juges, d'autant plus que nos recherches dans les archives montrent que le portrait dressé par Karen Alter de juges recrutés pour leurs compétences et leur autorité morale, difficilement attaquables par les gouvernements de leur Etat d'origine, est quelque peu idyllique. *Tous* les membres de la Cour ne sont pas en premier lieu choisis en raison de leurs compétences et *tous* ne disposent pas d'une autorité morale et d'une légitimité qui les protègent d'un éventuel remplacement. Leur présence à la Cour est, tous les trois ou six ans, exposée « au bon plaisir »<sup>202</sup> des dirigeants de leur pays natal.

La Cour de Justice n'est donc pendant les années 1950 à 1970 pas tant un acteur autonome en raison de barrières institutionnelles qui la font échapper au contrôle des Etats membres (la prise de décision d'un commun accord ou les modalités différentes dans chaque Etat pour la sélection de ses membres), mais parce que les Etats, ou pas aussi offusqués par ses arrêts qu'on pourrait le croire, ou préoccupés par autre chose que sa lecture constitutionnelle des traités, ou tout simplement pas d'accord sur le plan politique *interne* à l'idée de prendre des mesures à son encontre, lui permettent de pousser de manière active le processus d'intégration vers l'avant. Les échéances de fin de mandats préoccupent en tout cas sans aucun doute les membres de l'institution et ce n'est pas parce qu'ils peuvent assez facilement retomber sur leurs pieds dans une autre fonction (ou tout simplement partir à la retraite) qu'ils ne souhaitent pas avec vigueur rester à Luxembourg. L'insistance de Petrus Sarrarens, pourtant âgé de soixante-dix ans,

201 Nous aborderons ce point dans la partie suivante.

202 DEHOUSSE Renaud, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, op. cit., p. 15.

sur son droit de finir son mandat de juge en 1958, la demande de renouvellement de Louis Delvaux, pourtant âgé de soixante-douze ans, en 1967, et la pléthore d'arguments utilisés par l'avocat général Karl Roemer pour convaincre les autorités allemandes de le reconduire dans ses fonctions en 1967, montrent bien qu'un juge ou un avocat général peut être fortement attaché à sa fonction.

Si l'épée de Damoclès de l'éventuel non-renouvellement de mandat pèse dans les décennies 1950 à 1970 clairement sur l'indépendance statutaire des juges, elle ne les empêche pas de prononcer des jugements résolument en faveur du processus d'intégration. Les gouvernements n'accordent qu'une attention limitée à leurs idées concernant l'intégration européenne et même lorsqu'ils commencent à être alertés par ses jugements plus militants des années 1970, aucun d'entre eux ne décide d'y envoyer un juge de type plus eurosceptique. Aucun membre de la Cour étudié ici n'est d'ailleurs remplacé en raison de l'insatisfaction d'un gouvernement à l'égard de l'activité jurisprudentielle de l'institution. Cependant, plusieurs d'entre eux font les frais de logiques éminemment politiques et ces épisodes marquent incontestablement la Cour.

En ce qui concerne la mise à fin précoce de certains mandats en 1958, deux juges s'expriment même publiquement de manière très critique sur cet événement. Fraîchement reconduit dans la Cour de Justice unique, l'Allemand Otto Riese publie en 1958 un bilan de l'expérience de la Cour de Justice de la CECA, dans lequel il trouve la décision des gouvernements de faire entrer en fonction une nouvelle Cour deux mois avant l'expiration des mandats des juges de la première « préoccupante ». Une telle manœuvre viole le principe de l'inamovibilité et « aurait dû être évitée ». L'évènement montre selon le juge allemand clairement à quel point le statut des membres de la Cour dépend de l'évolution politique, alors que tous ont entre leurs mains un papier officiel portant la signature de six Ministres et prévoyant une nomination pour une durée clairement fixée, c'est-à-dire six ans.<sup>203</sup>

Le président Charles-Léon Hammes aborde la question de manière encore plus emblématique. En 1967, il fait de la vulnérabilité des mandats des juges l'objet de son discours de départ de la Cour de Justice, estimant qu'il est « un ultime devoir de [s]a charge de relever, en une mercuriale [...], certains aspects du statut des juges des Communautés ».<sup>204</sup> Le Luxembourgeois pointe du doigt que « le caractère essentiel et fondamental d'une juridiction doit être recherché

203 RIESE Otto, « Erfahrungen aus der Praxis des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl », *Deutsche Richterzeitung*, vol. 36, 1958, p. 271.

204 HAMMES Charles-Léon, Allocution prononcée à l'audience solennelle de la Cour par le président Charles-Léon Hammes à l'occasion de la cessation de ses fonctions, à Luxembourg, le 9 octobre 1967 (consultable à la bibliothèque de la Cour de Justice).

dans sa structure organique et plus particulièrement dans la situation statutaire du juge, doté d'une indépendance fonctionnelle qui [...] doit résulter de sa qualification institutionnelle [...] et des garanties qui en sont inséparables ». Hammes épingle ainsi lui aussi que « même au cours de leur mandat une décision unanime des Etats membres changeant, ne fût-ce que partiellement l'organisation des Communautés, peut destituer [les juges] de leurs fonctions ». Il invite par conséquent les gouvernements à repenser, notamment dans le cadre de la fusion des traités, les articles régissant la nomination des membres de l'institution.<sup>205</sup>

Alors qu'il le prononce après le départ forcé de Nicola Catalano, Charles-Léon Hammes ne va dans son discours pas jusqu'à évoquer cet épisode. Nous pouvons supposer que le président sortant n'ose pas soulever cet exemple du pouvoir des gouvernements sur la composition de la Cour parce que, contrairement à la situation de 1958 (officielle et dans laquelle les concernés ont reçu une compensation financière), le départ de Catalano a été sur le papier tout à fait volontaire. Révéler ou pointer du doigt publiquement les circonstances de l'arrivée au Grand-Duché du juge Trabucchi, d'ailleurs sûrement dans l'audience pendant le discours, aurait provoqué un mini-scandale politique. Il est cependant difficile de croire que le président luxembourgeois n'ait pas également eu cet exemple en tête lorsqu'il a prononcé son discours. Le remplacement de Catalano est peut-être encore plus alarmant pour les juges et les avocats généraux que les événements de 1958. L'institution ne connaîtra en effet pas de « transformations » régulières. La pratique choisie par le gouvernement italien pourra par contre être réitérée, d'autant plus que les autres Etats membres ne formulent pas d'objection à son égard. Le remplacement de Nicola Catalano montre ainsi aux juges de manière extrême – parce qu'il est incité à démissionner et parce que contrairement à Serrarens, on ne remet pas en question ses compétences – ce qui en principe peut arriver à n'importe lequel d'entre eux. Tous peuvent être exposés à une candidature concurrente au sein de leur Etat d'origine (nous avons vu plusieurs exemples dans ce sens) et, ou, devenir victime d'un changement politique sur le plan national, de l'arrivée au pouvoir de nouveaux dirigeants souhaitant y placer un des leurs.

Le véritable talon d'Achille des membres de la Cour se situe ainsi sur le plan des logiques politiques par lesquelles grand nombre d'entre eux sont eux-mêmes arrivés à la Cour. Il est ici intéressant de relever la réponse fournie en 1958 par le gouvernement néerlandais à Andreas Donner lorsque celui-ci demande, dans le cas où il serait tiré au sort, une garantie écrite d'être renommé en 1961 : bien évidemment qu'on peut lui fournir un tel document, mais il n'aura aucune

205 *Ibid.*

valeur juridique. Sa reconduction dépendra entièrement des dirigeants en place au moment où son mandat expirera.<sup>206</sup> Plutôt que d'être « punis » pour l'adoption d'une ligne jurisprudentielle trop dynamique, les juges et les avocats généraux risquent ainsi pendant les années 1950, 1960 et 1970 d'être remplacés pour des raisons bien plus anodines, comme un simple changement politique sur le plan communautaire ou national. C'est donc moins sur leur indépendance de jugement, à laquelle les gouvernements ne tentent dans les années 1950, 1960 et 1970 apparemment pas de porter atteinte (même s'il semble évident qu'on attend d'eux une certaine défense des intérêts nationaux), que sur leur indépendance statutaire que pèse le mécanisme de nomination.

Pour mesurer l'autonomie et la force de la juridiction européenne de ne pas se contenter d'une interprétation littérale du traité, il faut s'intéresser à un aspect de cette Cour qui n'a assez paradoxalement guère retenu l'attention des politistes anglo-saxons : il s'agit des convictions avec lesquelles les juges abordent leur tâche. S'il y a en effet une chose qui les incite à aller au-delà, voire même à l'encontre de ce que les gouvernements attendent d'eux, ce ne sont en premier lieu ni leurs possibilités de retomber sur leurs pieds dans une autre voie professionnelle ni les difficultés ou l'absence de volonté des Etats à coordonner la composition d'une Cour plus docile. Ce sont avant tout leurs propres convictions en ce qui concerne la fonction qu'ils doivent jouer dans le cadre du processus d'intégration. C'est sur celles-ci que portera la troisième partie de cet ouvrage.

206 Informations rapportées in AN/PB, 2.05.118, 20025, Memorandum van E.H. van der Beugel, 23 mai 1958.

