

## **Session thématique 18 : L'académie européenne : experts, savoirs et savants dans le gouvernement de l'Union européenne**

**Julie Bailleux, Université Paris 1, CRPS**

*Session de travail : Savoirs académiques et constructions européennes*  
8 septembre 16h-18h20

### **Comment l'Europe vint au droit. Le premier congrès international d'études de la CECA (1957) et la naissance d'un groupe dans la construction d'une doctrine communautaire\***

S'il est un lieu commun bien documenté dans la science politique internationale, c'est le constat selon lequel la « construction européenne » s'est faite principalement par le droit<sup>1</sup>. Ce n'est pas le lieu de faire le bilan des travaux qui vont dans ce sens, d'en souligner les différences d'orientation, les apports ou les limites. Il nous semble toutefois, pour aller à l'essentiel, que ces travaux présentent, pour la plupart, un angle mort : la place du « droit savant » dans l'objectivation de ce nouvel objet juridique et politique qu'est l'Europe. En effet, pris au piège du droit<sup>2</sup>, la plupart semblent passer sous silence une évidence : il fut un temps où le langage dans lequel se dit et se (re)construit aujourd'hui la spécificité et l'autonomie de l'ordre politique européen n'était pas immédiatement disponible ; un temps reculé où le droit communautaire, cette discipline juridique, distincte à la fois du droit international et du droit interne, n'existait pas. Sans doute pour cette raison, ces travaux s'interdisent de comprendre en profondeur ce qu'a pu signifier – et ce que signifie aujourd'hui encore – *penser l'Europe par le droit*, c'est-à-dire, les difficultés politiques et cognitives qu'il y a eu à penser une nouvelle forme de droit, un droit supra-national, dont l'invention est consubstantielle à celle d'un ordre politique européen qu'il décrit autant qu'il le fait advenir.

En revenant sur la période où ce langage *ad hoc* est en train de s'inventer, c'est la « naturalité » du cadre juridique d'appréhension et de légitimation de l'intégration européenne que nous nous proposons de questionner. Dès lors, nous entendons restituer au droit communautaire – discipline qui se donne à voir comme a-historique et a-politique – ses « origines impures » par la mise en lumière du rôle central qu'ont tenu les institutions politiques européennes dans le processus de construction d'une doctrine proprement communautaire, « doctrine » entendue ici, à la fois, comme communauté de savants et comme corps de connaissances spécialisées. Cependant, l'ambition de ce travail dépasse ce seul objectif. Reprenant à notre compte le schéma d'analyse formulé jadis par Ernst Kantorowicz

---

\* Je remercie Antonin Cohen, Bastien François, Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, pour leur relecture attentive d'une première version de ce texte qui fait, par ailleurs, l'objet d'une évaluation par le Comité de rédaction de la *Revue française de science politique* en vue d'une éventuelle publication.

<sup>1</sup> Voir par exemple la revue de littérature proposée dans Delphine Dulong, « La science politique et l'analyse de la construction juridique de l'Europe : bilan et perspectives », *Droit et société*, 49, 2001.

<sup>2</sup> L'autorité et l'efficacité sociale du droit reposent en effet sur ses vertus universalisantes, elles-mêmes produites au prix d'une double censure qui conduit, non seulement, à penser la dynamique du droit indépendamment de toute pesanteur sociale, mais aussi le corps des juristes à faire silence sur son propre travail en en dissimulant la dimension créatrice et, partant, la contingence historique. C'est ainsi en vain que l'on cherchera dans les manuels de droit une « histoire sociale de la naissance du droit communautaire » (voir, entre autres, Pierre Bourdieu, « La force du droit. Pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 64, septembre 1986, pp. 3-19, et Bastien François, « Préalables avant de prendre le droit comme objet. Notations en forme de plaidoyer pour un point de vue a-disciplinaire mais néanmoins soucieux des impensés disciplinaires », in Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert, dir., *La juridicisation du politique : leçons scientifiques*, LGDJ, 2000, pp. 115-121).

sur les relations entre « droit savant » et légitimation du pouvoir politique temporel<sup>3</sup>, il s'agira également – au-delà d'une appréhension strictement instrumentale du droit encore relativement répandue en science politique – de donner à voir les limites auxquelles se heurte toute entreprise de mobilisation du droit au service d'un projet politique : le droit est bel bien un des terrains essentiels sur lesquels la construction d'une Europe politique doit chercher à construire sa légitimité, mais il n'en constitue pas pour autant une ressource « à disposition » dont les acteurs politiques pourraient, sans frais, se prévaloir. À cet égard, ce type d'entreprise suppose de composer avec les règles spécifiques d'un univers en partie autonome – celui du droit savant – et qui préexiste largement au projet d'intégration européenne. Ce schéma d'analyse permet ainsi d'appréhender la construction du droit communautaire comme le produit incertain, tâtonnant, d'un système de transactions entre ceux qui font autorité en matière de science juridique et les acteurs politiques engagés dans la construction et la légitimation d'une Europe supranationale. Système de transactions dont l'enjeu est à la fois – et de façon indissociable – la définition de la bonne manière de décrire en droit l'intégration européenne, et la possibilité de concevoir un ordre politique européen autonome.

Ceci étant, on ne prétend pas, ici, rendre compte de l'ensemble du processus de construction d'une doctrine communautaire mais, plus modestement, d'en mettre à jour le « schéma actanciel » à travers l'analyse de ce qui en constitue le premier acte : le congrès international d'études sur la CECA, qui s'est tenu à Stresa entre le 31 mai et le 9 juin 1957<sup>4</sup>.

En effet, parce que cette première grand-messe académique autour de la CECA<sup>5</sup> est en grande partie organisée par les services de la Haute Autorité et des parlementaires européens, alors que la jeune Communauté – et le projet de construction d'une Europe supranationale dont elle est l'unique réalisation – traverse la première crise politique majeure de l'histoire de l'intégration européenne, elle s'analyse avant tout comme une entreprise de mobilisation politique de la doctrine juridique dont l'objectif est d'inscrire le « supranational » dans l'objectivité du droit, le légitimant ainsi sur le plan scientifique alors qu'il vient de subir un échec patent sur le plan politique (I). Les échanges entre acteurs politiques *lato sensu* et professeurs de droit auxquels l'organisation de ce congrès a donné lieu, offrent ainsi un terrain privilégié pour observer les négociations, les résistances, les ajustements, et les formes de compromis que requiert la fabrication d'un nouveau droit : tout à la fois la nécessité de rester un droit au service d'un projet politique, ici, la construction d'une Europe supranationale, et la nécessité d'acquérir une forme d'adoubement par ceux qui font alors autorité en matière de science des relations inter-étatiques, autrement dit, la doctrine internationaliste (II). Or, à Stresa, cette tentative d'enrôlement de « la science » dans la supranationalité échoue. Mais, paradoxalement, et au-delà de ce premier constat, le congrès

---

<sup>3</sup> Ernst Kantorowicz, « La royauté médiévale sous l'impact d'une conception scientifique du droit », *Politix*, 32, 1995.

<sup>4</sup> Cette étude est réalisée à partir d'un corpus original d'archives émanant du Service d'Information et de presse, et du Service juridique de la Haute Autorité, recueilli dans le cadre d'une thèse en cours de réalisation sur la naissance du droit communautaire. Il est essentiellement constitué d'échanges de lettres, de notes de services, et de divers documents, comme des listes de participants – parfois raturées – qui nous ont permis de reconstituer finement le processus de construction de cette première rencontre scientifique européenne, laissant ici pleinement apparaître ce qui est souvent inaccessible, voire même caché : les hésitations, les négociations et les différentes formes de contrainte, parfois contradictoires, qui pèsent sur l'organisation de ce type de manifestations « trans-frontalières ».

<sup>5</sup> Sa préparation s'étale sur plus d'un an et demi, le congrès se déroule sur une dizaine de jours et réunit environ 400 participants, tous invités nominalement par le comité d'organisation. Plus de 50 experts, dont une large majorité de professeurs de droit, ont été mobilisés pour participer aux six « commissions scientifiques » qui se sont réunies à plusieurs reprises entre juillet 1956 et mars 1957 pour élaborer un rapport sur l'un des thèmes suivants : la CECA et les Etats membres ; la CECA, les pays tiers et les organisations internationales ; la CECA et les entreprises de la Communauté ; les interventions de la Haute Autorité ; le système des prix et la concurrence dans le marché commun ; et enfin, l'orientation sociale de la Communauté.

de Stresa, n'en constitue pas moins une étape importante de la construction d'une doctrine proprement communautaire, dans la mesure où il permet à un groupe « d'entrepreneurs de droit communautaire » de prendre conscience de lui-même et de se constituer comme tel (III).

### **Sauver la CECA**

À l'automne 1954, la CECA est plongée dans une crise sans précédent : non seulement le projet politique dont elle est la première réalisation – et la supranationalité le mot d'ordre –, celui de la construction graduelle d'une Europe fédérale autour de la mise en place d'organisations sectorielles, est en berne, mais plus que l'avenir de la construction européenne c'est l'existence de la CECA elle-même, et de ces institutions, qui est en péril. Dans ce contexte, l'organisation de ce premier congrès international d'études prend une dimension proprement politique et s'inscrit dans la croisade menée par la Haute Autorité et une majorité de parlementaires européens pour sauver la jeune Communauté et, à travers elle, le projet politique de construction d'une Europe supranationale.

#### *De la Communauté européenne de défense à l'Union de l'Europe occidentale : la supranationalité en berne, la CECA en péril*

Le 30 août 1954, en refusant de ratifier le traité instituant une Communauté européenne de défense (CED), et en rejetant, par la même occasion, le projet de Communauté politique européenne qui lui était attaché, l'Assemblée nationale française a en effet mis fin brutalement à une période euphorique de l'histoire européenne où l'on avait pu croire que la Fédération des Etats-Unis d'Europe était pour demain. De cette période qui a vu fleurir une multitude de projets d'organisations supranationales conçus sur le modèle du plan Schuman<sup>6</sup>, il ne reste pour tout résultat concret que la CECA « qui, privée des débouchés politiques que lui avaient assignés ses auteurs, apparaît dorénavant comme un organe technique chargé de régler les échanges commerciaux de charbon et d'acier dans l'Europe continentale »<sup>7</sup>. Et ce d'autant plus qu'un coup fatal lui est porté le 23 octobre 1954 par la signature des accords de Paris : devant l'échec de la CED, dont l'objet immédiat était de permettre la participation de l'Allemagne fédérale à la défense occidentale, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg exhument le traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948<sup>8</sup>, pour y intégrer l'Italie et la RFA, et donner ainsi naissance à l'Union de l'Europe Occidentale. L'UEO étant une organisation internationale de coopération intergouvernementale dénuée de tout élément de supranationalité, les réactions ne se font pas attendre, et nombre de commentateurs annoncent l'avènement d'une nouvelle ère de la construction européenne, intégrant enfin la Grande-Bretagne, et « marquant un retour aux conceptions politiques et diplomatiques découlant de l'évolution des relations internationales depuis les deux dernières guerres mondiales, conceptions basées sur le maintien dans la plus large mesure possible de la Souveraineté des Etats »<sup>9</sup>. L'UEO fait ainsi figure d'alternative crédible à l'Europe supranationale de Monnet, « c'est maintenant autour d'elle que l'on s'efforcera de bâtir l'Europe »<sup>10</sup>. Ce n'est donc pas la construction de l'unité européenne qui est en cause au milieu des années 1950, mais bien sa dimension supranationale, et, par conséquent, l'avenir

---

<sup>6</sup> Dès le début des années 1950, la création d'un marché commun agricole, « Pool vert », d'une Communauté européenne de la santé, « Pool Blanc », et d'une « Autorité européenne des transports », ont été également envisagés.

<sup>7</sup> « La Haute Autorité et l'Europe à sept », *Le Monde*, 22 décembre 1954.

<sup>8</sup> A la suite du « coup de Prague », les Etats d'Europe occidentale : France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni signent, signent le traité de Bruxelles dont l'objet est essentiellement d'organiser un système d'assistance mutuelle automatique en cas d'agression armée en Europe.

<sup>9</sup> Geneviève Tabouis, « Crépuscule de l'idée supranationale », *L'information*, 13 novembre 1954.

<sup>10</sup> « La Haute Autorité et l'Europe à sept », *Le Monde*, *op. cit.*

de la CECA. Ce constat est, du reste, largement partagé au sein des institutions. Jean Monnet, Président en exercice de la Haute Autorité, annonce dès le 9 novembre 1954 qu'il ne sollicitera pas le renouvellement de son mandat en février prochain pour être libre de conduire de l'extérieur un mouvement en faveur des Etats-Unis d'Europe ; et c'est en ces termes que s'exprime Giuseppe Pella, Président de l'Assemblée commune, dans son allocution d'investiture, le 29 novembre 1954 : « Les événements politiques qui se sont déroulés sur la scène internationale, depuis notre dernière session de mai et jusqu'à ce jour, ont fait surgir bien des incertitudes et des embarras, non seulement à propos du progrès de l'idée européenne, mais encore quant au maintien des résultats atteints jusqu'ici et au développement futur de notre Communauté elle-même. Il semble qu'un lourd rideau d'ombre soit venu masquer l'horizon et l'obscurcir »<sup>11</sup>.

Effectivement, si le déplacement du centre d'intérêt européen de la CECA à l'UEO compromet l'avenir du projet politique qu'elle porte, il est également très préjudiciable au fonctionnement de la Communauté charbon-acier elle-même. D'une part, le rejet du principe de transfert de droits nationaux souverains à des institutions supranationales remet en cause la viabilité d'un marché commun limité aux échanges de charbon et d'acier en hypothéquant son éventuel élargissement à d'autres secteurs économiques. D'autre part, ce déplacement du centre de gravité européen risque à très court terme de rendre difficile le fonctionnement quotidien de la Communauté : « les gouvernements des six pays du « pool » seront moins pressés de faire des concessions à la Haute Autorité dès lors qu'elle ne portera plus les espoirs de l'Europe. La mise en place du marché commun deviendra de ce fait plus difficile, et les résultats escomptés du plan Schuman plus lointains »<sup>12</sup>. C'est également ainsi que Pierre Evrard analyse la situation de la CECA à l'automne 1954 dans un article de *L'Observateur* au titre évocateur : « le glas du pool charbon-acier »<sup>13</sup>. Très concrètement, cette nouvelle conjoncture politique fait craindre à une majorité de parlementaires européens et aux fonctionnaires de la Haute Autorité, à la fois, la disparition du caractère proprement politique de leur Communauté qui, jusque-là, se présentait comme le fer de lance de la construction européenne<sup>14</sup>, et la remise en cause, en son sein, du nouvel équilibre des pouvoirs entre Etats membres et organes communs instauré par le traité de Paris. C'est cet équilibre qu'expriment les notions de « délégation de pouvoirs », de « transfert de compétences », ou encore d'« abandon de souveraineté » au profit des organes communautaires, et dont la supranationalité est l'emblème<sup>15</sup>.

C'est donc bien l'identité – et le rôle – de la CECA en tant qu'organisation européenne qui est en jeu au cœur de cette crise politique d'autant plus grave pour les défenseurs de la supranationalité que la CECA n'a que deux ans d'existence<sup>16</sup>, et que c'est à cette occasion que se révèle l'extrême polysémie du terme « supranational », autour duquel ils se sont pourtant

---

<sup>11</sup> Allocution de Giuseppe Pella, *Débats de l'Assemblée Commune. Compte-rendu in extenso*, 1954-1955. Séance du 29 novembre 1954, p. 10.

<sup>12</sup> « La Haute Autorité et l'Europe à sept », *Le Monde*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Pierre Evrard, « Le glas du pool charbon-acier », *L'Observateur*, 18 novembre 1954.

<sup>14</sup> Considérant que l'institution de la CECA « est l'ébauche d'un État fédéral », Monnet lui-même estime qu'elle n'a de sens « que si elle débouche sur une véritable autorité politique ». Cf. le discours prononcé par Jean Monnet à l'occasion de son investiture à la tête de la Haute Autorité le 13 août 1952, cité dans Fabrice Langrognet, *L'Europe à l'heure du grand saut. Influences fédéralistes et Communauté politique européenne (1948-1954)*, mémoire de Master 1 sous la direction d'Eric Bussière, ENS-LSH, 2006.

<sup>15</sup> Cf. les discussions qui ont suivi la présentation du rapport Klompé, « Les relations extérieures de la CECA et ses développements à la lumière de l'évolution politique actuelle », et du rapport Teitgen, « Les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Commune et leur exercice » lors des séances des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1954, *Débats de l'Assemblée Commune*, *op. cit.*, pp. 77-114 et 124-172.

<sup>16</sup> Les membres de la Haute Autorité entrent en fonction en août 1952, les membres de la Cour en décembre 1952, et l'Assemblée commune se réunit pour la première fois en septembre 1952.

efforcés de construire la spécificité de leur Communauté. Certes, la CECA et le projet de construction graduelle d'une Europe fédérale qu'elle devait incarner pour ses auteurs, ont toujours eu des détracteurs<sup>17</sup>. Cependant, leurs critiques – qui s'apparentent à des définitions alternatives de l'institution – étaient, jusqu'alors, relativement peu audibles car minoritaires et noyées dans l'enthousiasme général des premières années<sup>18</sup>. Dans ce contexte, le « crime du 30 août » fait aux promoteurs de la supranationalité l'effet d'un coup de tonnerre, retour brutal à la réalité, avec son cortège d'hébétude et de sidération, qui les conduit à un véritable « examen de conscience »<sup>19</sup>. C'est au terme de l'analyse de ce récent échec politique qu'ils prennent la mesure de l'imprécision d'un mot d'ordre politique autour duquel s'est construit une sorte de consensus à *minima* – qui a sans doute été au principe de son efficacité<sup>20</sup> –, et des incompréhensions et autres malentendus qui entourent le terme « supranational » dans l'opinion publique<sup>21</sup>.

Dans la lutte qui les oppose aux partisans d'une Europe des nations et aux partisans d'une Europe qui se limiterait à une zone de libre-échange<sup>22</sup>, dont les positions sont réévaluées à la faveur de l'échec de la CED, il est donc urgent, pour les défenseurs de la supranationalité, de disposer d'une définition « consolidée » de la CECA en tant qu'organisation supranationale<sup>23</sup>. Car, en effet, loin de se résigner à voir ce qu'ils considèrent comme l'embryon d'une fédération européenne se transformer en un simple « cartel du charbon et de l'acier »<sup>24</sup> aux mains des Etats membres, c'est dans une véritable croisade pour sauver leur organisation que se lancent les services de la Haute Autorité et une large majorité

---

<sup>17</sup> Voir, par exemple, les interventions de Michel Debré ou de Jean Maroger à l'Assemblée commune qui tendent à limiter la CECA à sa dimension économique et technique. *Débats de l'Assemblée Commune, op. cit.*, p. 137-145

<sup>18</sup> Il n'est sûrement pas inutile de rappeler ici que l'Assemblée *ad hoc* – composée des membres de l'Assemblée commune de la CECA augmentés de quelques membres cooptés de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe – chargée d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne, se réunit dès le 15 septembre 1952.

<sup>19</sup> Intervention de Pierre Wigny, *Débats de l'Assemblée Commune, op. cit.*, p. 89.

<sup>20</sup> On retrouve derrière cet étendard aussi bien des membres de l'UEF comme Fernand Dehousse ou Altiero Spinelli, favorables à la réunion d'une constituante européenne et à la création d'un Etat fédéral européen dans les plus brefs délais, et des partisans de la méthode dite « fonctionnelle » – ou méthode Monnet –, qui comme Pierre Wigny, prônent une intégration graduelle, progressive, devant également, à terme, conduire à l'avènement d'une fédération européenne.

<sup>21</sup> C'est ce qu'exprime ici Pierre Wigny à l'Assemblée Commune le 1<sup>er</sup> décembre 1954 : « le terme supranationalité, dans notre esprit, a deux sens. Le premier est celui par lequel nous opposons cette conception nouvelle à une organisation internationale (...). Il y en a un second, et c'est ici que l'équivoque s'introduit. Supranationalité est souvent entendue dans le sens de supernationalité, et cela commence par faire peur. (...) Par-dessus les Etats historiques, on voit l'échafaudage d'un super-Etat qui se crée et qui risque de nous écraser tous. (...) Parler d'Etats-Unis d'Europe, parler d'Etat fédéral, était une expression commode et facile pour défendre une idée juste, mais avec une formule qui prête trop à l'équivoque. Nous avons bien précisé la terminologie en évitant le mot d'Etat fédéral pour prendre celui de Communauté. Mais pour le fond, nous nous sommes contentés de parler d'une organisation *sui generis*. Ce n'est pas suffisant. Il faut approfondir l'analyse. (...) On a mal compris ce que nous voulions. Lorsque nous parlons de supranationalité, nous exprimons une idée qui me paraît nécessaire et nouvelle, à savoir que l'organisation des pouvoirs, même nationaux, ne doit plus se concentrer seulement à un niveau, en un point, mais doit s'organiser en deux étages. (...) L'Europe (...) ne doit pas se substituer aux nations elle est là pour leur permettre de survivre » *Débats de l'Assemblée Commune, op. cit.*, p. 89.

<sup>22</sup> Cf., entre autres, Jean Maroger, « L'évolution de l'idée de supranationalité », *Politique étrangère*, 1956, vol. 21, n° 3, pp. 299-312.

<sup>23</sup> On aura l'occasion d'y revenir, mais il n'est pas inutile de préciser, dès à présent, qu'à cet égard la science juridique du milieu des années 1950 ne leur est pas d'un grand secours tant elle est peu lisible et divisée, il existe en effet presque autant de définitions de la CECA que d'auteurs qui se saisissent de la question.

<sup>24</sup> Cf. intervention de M. Togni, *Ibid.*, p. 102.

des membres de l'Assemblée Commune, emmenée par leur Président, Giuseppe Pella<sup>25</sup>. La Haute Autorité intensifie alors sa politique d'information à l'égard du grand public<sup>26</sup>. De leur côté, les parlementaires adoptent le 2 décembre 1954 une résolution<sup>27</sup> par laquelle ils affirment avec force le caractère parlementaire de l'Assemblée commune – et par conséquent, la vocation proprement politique de la CECA –, et mettent en place un groupe de travail chargé d'étudier les modalités d'une extension de la compétence matérielle de la Communauté, et la possibilité de faire élire les membres de l'Assemblée Commune au suffrage universel direct.

C'est dans ce contexte, à la fin de l'année 1955, que le « Centre italien d'études juridiques »<sup>28</sup>, dont le président de l'Assemblée commune Giuseppe Pella – par ailleurs professeur d'économie aux Universités de Rome et de Turin – est l'un des membres les plus éminents, prend l'initiative d'organiser, à Stresa au printemps 1957, un congrès international consacré à l'étude de la Communauté, dont ce dernier présidera le comité d'organisation. Si ce congrès peut être présenté, à juste titre, comme la première grand-messe académique autour de la CECA, il s'adresse en premier lieu à un public politique qu'il s'agit de convaincre et de (re)mobiliser autour du projet d'Europe supranationale<sup>29</sup> et s'inscrit véritablement dans la croisade pour sauver la jeune Communauté que mènent les défenseurs de la supranationalité depuis janvier 1955.

### *Établir l'identité de la CECA : fonder la supranationalité en droit*

Cette initiative du Centre italien d'études juridiques est l'occasion dont se saisit la Haute Autorité pour essayer de construire, à nouveaux frais, une véritable doxa de la supranationalité qui permettrait éventuellement d'excommunier les hérétiques. Ce qui peut apparaître, à première vue, comme une initiative purement scientifique prend ainsi une tout

---

<sup>25</sup> Le Président Pella entreprend, en effet, dès janvier 1955, pour le compte de l'Assemblée commune, une tournée des capitales européennes. Si l'objectif premier de ce voyage est, avant tout, de s'entretenir avec les représentants des Gouvernements des six au sujet de la nomination du prochain Président de la Haute Autorité, Giuseppe Pella en profite pour procéder à un tour d'horizon plus large au sujet de l'avenir de la politique d'intégration européenne et d'un éventuel élargissement des compétences de la CECA (cf. *Débats de l'Assemblée commune, op. cit.*, séance du 6 mai 1955, p. 199).

<sup>26</sup> Son Service d'Information et de Presse publie, par exemple, en décembre 1954, une lettre d'une trentaine de pages destinée, « dans l'état actuel de l'évolution européenne, (...) à faire cesser des malentendus, à élucider des points obscurs et à rendre plus familière au public les principales fonctions de ce premier essai de communauté européenne » (« Lettre d'information sur la CECA », *Europress*, 17 décembre 1954, cité dans *Informations mensuelles*, Communauté européenne du charbon et de l'acier, Assemblée Commune, 1955, n°1, p. 8).

<sup>27</sup> Résolution 27 de l'Assemblée commune du 2 décembre 1954, JO CECA, 11 décembre 1954.

<sup>28</sup> Ce centre s'apparente à une interface entre politique et droit, sorte de lieu carrefour, où se croisent élites juridiques et politiques italiennes. Sa présidence est assurée, en 1956, par Gaetano Azzariti (Président de la Cour constitutionnelle), Ernesto Battaglini (juge à la Cour constitutionnelle), Angelo Tommasi (Premier Président honoraire de la Cour de Cassation), Guido A. Raffaelli (Premier Président de la Cour d'appel de Venise) et Enzo Cortese Riva Palazzi (Avocat Général à la Cour d'appel de Milan). Parmi les membres du conseil du centre, on trouve notamment : Giorgio Balladore Pallieri (professeur de droit international), Gaetano Morelli (professeur de droit international), mais aussi Giuseppe Pella (professeur d'économie, Président de l'Assemblée Commune) et Massimo Pilotti, (juge à la Cour de justice de la CECA), et d'anciens ministres comme Giordano Dell'Amore (professeur titulaire de la chaire de technique bancaire à l'Université Commerciale de Milan et ancien ministre du commerce avec l'étranger).

<sup>29</sup> Il suffit pour s'en convaincre de regarder la liste des 470 invités : on y compte seulement 164 académiques, le reste représente ce qui pourrait faire penser à une reproduction miniature *des mondes* de la CECA (au sens où l'entend Howard S. Becker, *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion, 1988). On y trouve 128 représentants des milieux économiques en relation avec le secteur du charbon et de l'acier (dirigeants d'entreprises, syndicats de travailleurs, association d'utilisateurs), 43 représentants des milieux juridiques, 53 représentants des différentes institutions de la CECA, 34 représentants des administrations des Etats membres, 8 représentants des autres organisations européennes, et 32 journalistes.

autre dimension et s'analyse avant tout comme tentative d'instrumentalisation de la science au service de la légitimation d'un projet politique.

En effet, sollicité par Giuseppe Pella dès le 22 février 1956, le soutien de la Haute Autorité ne se fait pas attendre. « Estimant qu'il serait dans l'intérêt de la Communauté de promouvoir ou même de susciter chaque année la tenue d'un congrès scientifique sur l'un des aspects de la CECA, (les membres de la Haute Autorité) acceptent à l'unanimité d'accorder au Centre italien d'études juridiques une subvention de 10 millions de lires »<sup>30</sup> et décident de s'investir dans la préparation de l'événement, manifestant, par conséquent, leur adhésion aux objectifs du congrès tels que définis par son comité d'organisation, et aux arguments développés par Pella à l'appui de sa requête. Ainsi, pour les membres de la Haute Autorité, si « l'effort demandé » par le comité d'organisation est considérable, « il vaut la peine d'être consenti non seulement en vue de faire oeuvre de propagande, mais surtout afin d'apporter la contribution la plus vaste et la plus complète possible à la *meilleure affirmation des nouveaux principes qui sont pratiquement entrés en vigueur avec le traité de Paris mais qui n'ont pas encore été consacrés* et font l'objet de discussions parfois très incertaines, sur le plan scientifique »<sup>31</sup>. Il s'agit donc de recueillir l'avis des « hommes d'étude » sur « cette expérience inédite proprement européenne, mais aussi de stimuler le débat sur le perfectionnement ultérieur de la Communauté et sur ce que peut devenir par la suite cette *nouvelle organisation à caractère supra-nationale* »<sup>32</sup>. Organisation originale dont il faudra également « faire ressortir la structure juridique typique (...) qui la distingue des autres genres d'organisations »<sup>33</sup>. Autrement dit, si le congrès de Stresa représente, une occasion de communiquer sur l'action de la CECA en matière de charbon et d'acier, de convaincre l'opinion intéressée de l'efficacité économique de cette nouvelle institution, ou encore de recueillir l'avis « d'experts » au sujet de son avenir, cette rencontre scientifique doit, avant tout, permettre d'inscrire dans l'objectivité du droit un certain nombre de nouveaux principes, au premier rang desquels la supranationalité.

En prenant l'initiative de l'organisation de cette première « grand-messe » académique, l'intention des organisateurs – Centre italien d'études juridiques et services de la Haute Autorité – est donc de faire d'un mot d'ordre politique une catégorie juridique à part entière. Alors que le concept de « supranationalité » vient de subir un échec patent dans l'espace public, il convient de le ressusciter sur le plan scientifique. En termes pratiques, il s'agit donc, à la fois, d'attester de l'existence de cette nouvelle catégorie juridique (l'organisation supranationale, distincte des organisations internationales traditionnelles, et dont la CECA est le premier spécimen) par l'exhibition de la communauté de ses spécialistes, puis d'en donner une définition ajustée aux prétentions politiques de ses promoteurs.

Loin d'être une simple question de vocabulaire, ou une affaire de juristes pointilleux, l'enjeu qui se dessine derrière la question de la nature juridique de la CECA – organisation internationale ou supranationale –, et du droit qui lui est applicable – droit international ou droit supranational –, est tout à la fois symbolique et pratique. Symbolique d'abord, puisque de la réponse que l'on apporte à cette question dépend la possibilité même de penser l'Europe naissante comme un ordre juridique autonome, distinct de l'ordre international, et, par conséquent, de concevoir la CECA comme l'embryon d'un ordre politique européen. Pratique ensuite, car dire que la CECA est une organisation supranationale dont le fonctionnement

---

<sup>30</sup> Compte-rendu de la réunion des membres de la Haute Autorité du 21 mars 1956, Archives de l'Union Européenne, CEAB 1 29, document 9.

<sup>31</sup> Lettre du 22 février 1956 de Giuseppe Pella à René Mayer, Président de la Haute Autorité, Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 29, documents 3 et 4. Souligné par nous.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Archives de l'Union Européenne, CEAB 1 29, documents 81, « Notes sur le congrès international d'études sur la CECA » joint par Pella au courrier envoyé à René Mayer.

répond à d'autres règles que celles du droit international classique, et dont le contenu et les principes restent à « découvrir », c'est pouvoir envisager, par exemple, une interprétation constructive, ou téléologique, du traité de Paris. Ce que ne permet pas le droit international, traditionnellement très respectueux de la souveraineté d'Etats qui n'entendent pas être engagés au-delà de ce qu'ils ont véritablement accepté, ce dont ils demeurent, en dernière instance, les seuls juges. Or, déduire du traité de Paris lui-même d'autres chefs de compétences au profit de la Communauté, est précisément une des solutions envisagées par les défenseurs de la supranationalité pour tirer la CECA du mauvais pas politique dans lequel elle se trouve<sup>34</sup>. Dans le même ordre d'idée, et de façon très prosaïque, affirmer le caractère supranational de la CECA c'est aussi graver dans le marbre ce que les défenseurs de la supranationalité considèrent comme l'une des spécificités de leur Communauté : une relation de subordination des Etats membres par rapport aux organes communs – Haute Autorité, Cour de Justice, et Conseil spécial de ministres statuant à la majorité.

L'enjeu est d'autant plus important que la préparation du congrès se déroule parallèlement au processus de relance européenne initié par les Six à Messine le 1<sup>er</sup> juin 1955<sup>35</sup>. Ce processus politique aboutit le 25 mars 1957 à la signature à Rome de deux traités – le Traité CEE et le Traité Euratom – où le terme « supranational » n'apparaît pas<sup>36</sup> même s'ils s'inspirent largement du schéma institutionnel de la CECA. Ainsi, quelques mois avant la tenue du congrès, ce n'est plus seulement l'identité de la CECA qui est en jeu mais bien celle de l'ensemble du processus d'intégration.

On comprend, dès lors, pourquoi, les membres de la Haute Autorité décident, en échange de leur participation financière, de s'investir très concrètement dans la préparation de l'événement.

### **Enrôler la science**

Le projet est déjà relativement bien défini<sup>37</sup> quand la Haute Autorité confie la coordination et le suivi du dossier « Congrès Pella » à Jacques-René Rabier, qui dirige, sous l'autorité d'Enzo Giacchero<sup>38</sup>, le Service d'Information et de Presse de la Haute Autorité. Entre février 1956 et mai 1957, de nombreuses lettres et notes administratives sont ainsi échangées, entre J-R Rabier, Michel Gaudet, directeur du Service juridique de la Haute Autorité, Enzo Cortese Riva Palazzi, qui assure le secrétariat général du comité

---

<sup>34</sup> En simplifiant à l'extrême, si l'on interprète le traité de Paris en fonction des buts qu'il a assignés à la CECA, on peut effectivement considérer que pour réaliser un véritable marché commun du charbon et de l'acier, la Haute Autorité doit pouvoir intervenir en matière de transport, de fiscalité ou encore en matière sociale.

<sup>35</sup> C'est à l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères des Six à Messine que la décision de franchir une nouvelle étape dans la voie de la construction européenne est prise. Deux projets sont envisagés : la mise en place d'un marché commun et la création d'une organisation permettant une commune utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques. A partir du 9 juillet 1955 s'ouvre une première phase de négociations sous la présidence de Paul-Henri Spaak. Elle aboutit à la rédaction du « rapport Spaak ». Ce rapport est transmis aux gouvernements des Six le 26 avril 1956. Réunis à Venise les 29 et 30 mai 1956, les Six expriment leur assentiment à ce qui préfigure déjà les futurs traités CEE et Euratom. Ce rapport servira donc de base aux négociations de Val Duchesse qui s'ouvrent le 26 juin 1956 pour s'achever en mars 1957 par la signature des deux traités de Rome. Le congrès de Stresa a donc lieu entre la signature et la ratification des traités de Rome.

<sup>36</sup> Sur ce point, voir, entre autres, l'interview de Pierre Pescatore, membre de la délégation luxembourgeoise, réalisée par Etienne Deschamps le 10 septembre 2003, disponible sur le site *European Navigator* : « On n'avait pas encore d'allergie à l'égard de l'intégration, on pouvait encore en parler à cette époque, mais bien déjà à la supranationalité. Avec l'état de l'Etat en France et avec l'échec de la CED, on ne pouvait plus parler de supranationalité, le mot était tabou ».

<sup>37</sup> Le comité d'organisation italien a d'ores et déjà établi le programme du congrès, constitué les six commissions scientifiques chargées d'élaborer les rapports qui constitueront la base de travail des congressistes, et établi une liste « indicative » de personnalités invitées à prendre part à l'événement.

<sup>38</sup> Membre de la Haute Autorité, Président du Groupe de Travail « Presse-Information ».

d'organisation du congrès pour le compte du Centre italien d'études juridiques, et de nombreux professeurs.

À travers ces échanges épistolaires, se donnent à voir, à la fois, la volonté de la Haute Autorité d'orienter l'organisation de la manifestation en fonction de ses objectifs, et l'ensemble des contraintes conjoncturelles et structurelles qui pèsent sur cette entreprise de mobilisation politique de la doctrine. Car l'entreprise est complexe. S'il s'agit effectivement de mettre en scène une communauté de juristes soutenant une définition supranationale de la CECA, il n'existe pas au milieu des années 1950 de spécialistes identifiés du droit de l'intégration européenne. A cette première difficulté s'en ajoute une seconde : la nécessité de se plier aux contraintes propres à « l'autonomie » des univers académiques<sup>39</sup> faute de quoi, la dimension politique de leur entreprise de mobilisation du droit apparaîtrait trop crûment, la délégitimant aux yeux des acteurs qu'il s'agit d'enrôler – les juristes – mais aussi aux yeux de ceux – journalistes, hommes politiques, industriels ou syndicalistes – qu'il s'agit de convaincre et qui font de la neutralité du droit le principe de son autorité. Pour les services de la Haute Autorité, il s'agit alors de s'assurer du succès politique de l'opération en modifiant, à la marge, la composition des commissions scientifiques et la liste des invités, pour y inclure ceux qu'ils identifient comme leurs soutiens dans la sphère académique, tout en veillant au respect du cadre strictement scientifique de la manifestation<sup>40</sup>.

Ainsi, le 12 janvier 1957, J-R Rabier adresse à E. Cortese Riva Palazzi une longue liste de « personnalités » qu'il « lui semble utile d'ajouter ou de substituer aux précédentes »<sup>41</sup>. Cette liste a été élaborée en collaboration avec les fonctionnaires des diverses directions intéressées par l'organisation du congrès, et complétée par Michel Mouskhély, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, membre des instances dirigeantes de l'Union Européenne des Fédéralistes (UEF), et secrétaire général de l'Association des universitaires d'Europe (AUE)<sup>42</sup>. Elle est ainsi essentiellement composée de « personnalités universitaires avec lesquelles la Haute Autorité a déjà eu des relations de travail »<sup>43</sup> et de

---

<sup>39</sup> Cf. Pierre Bourdieu, « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, 1976, pp. 88-104.

<sup>40</sup> D'où l'insistance des services de la Haute Autorité pour « préserver » l'aspect strictement académique de la manifestation. J-R. Rabier s'oppose ainsi à ce que des motions soient votées à l'issue du congrès : « À mon avis, vous risqueriez de fausser le caractère de ce congrès international d'étude en orientant les travaux vers le vote de résolutions. Une telle pratique est inusitée dans les congrès scientifiques ». Extrait d'une lettre du 26 novembre 1956, de J-R. Rabier à E. Cortese Riva Palazzi, Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 29, documents 96, souligné par l'auteur.

<sup>41</sup> Lettre de Rabier à Cortese Riva Palazzi, 12 janvier 1957, Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 30, document 5.

<sup>42</sup> L'Association des Universitaires d'Europe, que préside Alexandre Marc, est une émanation de l'Union Fédéraliste Interuniversitaire fondée, elle, en 1949 par des militants fédéralistes et présidée par M. Mouskhély. Devant « la faiblesse des réalisations européennes dans le domaine culturel », son ambition est « d'éviter la « technocratisation » des institutions européennes par le renforcement de l'esprit européen » (Archives de l'Union Européenne, Florence, fond Alexandre Marc, AM000218). A la différence de sa devancière, elle n'est pas ouverte aux étudiants. Son congrès inaugural se tient à Trieste en 1955.

<sup>43</sup> Lettre de Rabier du 12 janvier 1957, Archives de l'Union Européenne, *op. cit.* Le service juridique a, par exemple, souhaité la présence de Jacques Mégret, juriconsulte-adjoint du Conseil de Ministres de la CECA, de Maître Coutard, avocat aux Conseils à Paris, qui a représenté la Haute Autorité dans plusieurs affaires devant la Cour de Justice de la CECA, ou encore de Jean de Soto, professeur de droit public à Strasbourg qui, par l'intermédiaire de Jean Coutard avec qui il a eu l'occasion de collaborer sur divers dossiers, est en étroite relation avec Michel Gaudet, ce dernier lui a, du reste, récemment confié la rédaction d'un *Que sais-je ?* sur la CECA commandé par les PUF, et publié en 1956.

membres de l'AUE, personnalités dont le soutien à la construction de l'unité européenne ne peut être sujet à caution<sup>44</sup>.

Par ailleurs, dans cette même lettre, J-R. Rabier suggère également aux organisateurs italiens de réexaminer la présence de certains invités potentiels. C'est le cas par exemple de Bernard Lavergne, professeur d'économie politique à la faculté de droit de Paris dont il estime « qu'il ne paraît pas pouvoir fournir une contribution dénuée de parti pris »<sup>45</sup>. Bernard Lavergne est effectivement connu pour ses prises de position très critiques à l'égard de la CECA, et de la CED publiées dans la *Revue d'études coopératives*<sup>46</sup>. Dans le même ordre d'idée, la composition des commissions scientifiques est modifiée. Un certain nombre « d'experts » pressentis par le comité d'organisation sont remplacés par des personnalités dont la loyauté à l'égard de la Communauté ne fait pas de doute. C'est le cas d'Henri Rolin<sup>47</sup>, remplacé, successivement, par Fernand Dehousse<sup>48</sup>, puis par Pierre Wigny<sup>49</sup>; ou encore de Suzanne Bastid, qui a pris position publiquement en France contre le traité CED<sup>50</sup> par René Roblot<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> Ce que confirme, par ailleurs, Rabier lui-même dans une note adressée aux directeurs des divisions intéressées par l'organisation du Congrès : « (lors du Congrès), l'intervention de la Haute Autorité se manifesterait (...) par la présence, parmi les invités, de fonctionnaires de la Communauté, et de personnalités telles que des universitaires ayant déjà marqué leur intérêt pour la Communauté (membres de l'Association des Universitaires d'Europe...) ». Note de service du 14 décembre 1956, adressée par Rabier aux directeurs des divisions impliquées dans la coordination du dossier « congrès Pella ». Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 29, document 164.

<sup>45</sup> Lettre de Rabier du 12 janvier 1957, Archives de l'Union Européenne, *op. cit.*

<sup>46</sup> Cf. Bernard Lavergne, « Le Plan Schuman : un coup d'épée dans l'eau ou la soviétisation camouflée des industries du charbon et de l'acier », *L'année politique et économique*, n° 100-101, 1951, pp. 77-182 ; et du même auteur, *L'armée dite européenne*, Paris, Librairie de Médecis, 1952.

<sup>47</sup> Né à Gand en 1891, et issu d'une grande famille de juristes internationalistes et d'hommes politiques dont il prend naturellement la suite (l'un de ses oncles, Gustave Rolin-Jacquemyns, ministre de l'Intérieur, fut l'un des fondateurs de l'IDI au tournant du siècle et créa la *Revue de droit international* ; son père, Albéric Rolin, fut bâtonnier de l'Ordre des avocats, professeur de droit international, et président d'honneur de l'IDI), Henri Rolin est l'une des grandes figures du droit international belge de l'entre-deux-guerres, il s'est particulièrement investi dans la promotion de la SDN auprès de laquelle il représente la Belgique (il préside entre 1938 et 1939 l'Union des Associations pour la Société des Nations). Ancien ministre, sénateur socialiste depuis 1932, il est membre de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe depuis 1950 et titulaire de la chaire de droit des gens à l'Université libre de Bruxelles depuis 1932. En 1957, si Henri Rolin ne s'oppose pas frontalement au projet d'Europe supranationale, il ne s'y intéresse pas véritablement d'un point de vue strictement scientifique, préférant laisser cette *terra incognita* à la jeune génération.

<sup>48</sup> Né à Liège en 1906, Fernand Dehousse est titulaire de la chaire de droit international de l'Université de Liège, et Sénateur socialiste. Membre de l'UEF, il anime, depuis leur origine, les travaux et les délibérations de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée commune de la CECA. Il prit une grande part dans l'élaboration du projet de Communauté politique européenne au sein de l'as *ad hoc* entre 1952 et 1953.

<sup>49</sup> Né à Liège en 1905, le baron Pierre Wigny est docteur en droit et diplômé de l'Institut international de droit privé de Liège. Ancien ministre (Ministre des Colonies 1947-1950) et député démocrate-chrétien, il est professeur de droit constitutionnel à l'Université catholique de Louvain et membre de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée commune de la CECA.

<sup>50</sup> Née en 1906, Suzanne Bastid, enseigne le droit international à la Faculté de droit de Paris. Elle est l'une des signataires, le 2 juin 1954, d'une « consultation de six professeurs de droit public sur la communauté européenne de défense » publiée par le journal *Le Monde*, qui, sans mettre en cause directement la pertinence politique du traité, soutiennent qu'il est impossible de le ratifier sans modifier la Constitution, ce faisant, ils apportent des arguments juridiques aux « anticédistes ». Voir Marc Milet, « Controverse doctrinale et engagement civique. Les publicistes français et la Communauté Européenne de défense en 1954 », article inédit ; et, du même auteur, *Les professeurs de droit citoyens. Entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 2, 2000.

<sup>51</sup> Né en 1913, René Roblot enseigne le droit commercial à l'Université de Nancy et au Centre européen universitaire dont il est le Secrétaire général. Ce centre fait partie, avec le Collège de Bruges, de ces quelques

### *S'allier avec la doctrine légitime : les internationalistes*

Chaque commission scientifique fait ainsi l'objet d'un léger remaniement à l'exception notable de la première, chargée pourtant d'élaborer le rapport décisif sur la nature juridique de la CECA, et quasi-exclusivement composée de professeurs de droit international.

#### **Composition de la première commission scientifique du congrès :**

La première commission est composée de **Charles Rousseau**, professeur à la faculté de droit de Paris, **Maurice Bourquin**, professeur de droit international à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Genève, **Walter Schätzel**, professeur de droit international à l'Université de Bonn, **Gaetano Morelli**, professeur de droit international à la faculté de droit de l'Université de Rome, **Eugène Schaus**, docteur en droit, membre de l'Assemblée commune, s'il n'est pas professeur, il enseigne régulièrement à l'Institut européen universitaire de Nancy, et **Jan H. W. Verzijl**, professeur de droit international à l'Université d'Utrecht ; elle est présidée par **Roberto Ago**, professeur de droit international à la faculté de sciences politiques de l'Université de Rome, et son rapporteur est **Paul de Visscher**, professeur de droit international à l'Université de Louvain.

Si la présence massive d'internationalistes peut paraître étrange, voire contre-productive, à qui est au fait des relations houleuses qu'entretiennent les spécialistes de droit international et les spécialistes de droit communautaire aujourd'hui<sup>52</sup>, tout indique, au contraire, qu'elle s'impose avec la force de l'évidence aux organisateurs du congrès, aux yeux de qui une alliance avec les internationalistes a pu effectivement sembler naturelle et nécessaire à plus d'un titre.

En effet – nous avons eu l'occasion de l'évoquer, mais il n'est pas inutile de le rappeler – à la fin des années 1950, il n'existe pas de spécialistes identifiés du droit de la CECA, et pour cause, c'est la possibilité même de concevoir un droit supranational autonome, qui est au cœur du débat sur la nature juridique de l'organisation. Il s'agit donc pour les organisateurs de s'allier, au sein de la doctrine existante, avec les plus éminents représentants de ce qui se présente comme la doctrine légitime en matière d'organisations européennes. Ainsi, la présence à Stresa de ces porte-parole du droit international s'explique, avant tout, par la division du travail doctrinal qui existe au sein du champ juridique académique, entre spécialistes de droit interne et spécialistes de droit international. Cette division du travail doctrinal est suffisamment intériorisée par les acteurs de l'époque pour qu'elle s'impose, à la fois aux professeurs de droit – qu'elle habilite ou disqualifie –, et aux organisateurs du congrès. Ayant pour origine un traité international conclu entre plusieurs Etats souverains, la CECA a, somme toute, les apparences d'une organisation internationale, ce qui fait d'elle un objet « légitime » du droit international. Paul Reuter, que l'on considère comme l'auteur du traité de Paris, n'est-il pas, du reste, l'un des leurs ?

Si la mobilisation des internationalistes semble aller de soi du simple fait de l'existence de cette division du travail doctrinal, elle s'impose avec d'autant plus d'évidence que, d'une part, cette discipline a la particularité de faire tenir ensemble, à la fois des professeurs-jurisconsultes qui mettent leur science au service des intérêts particuliers des Etats – assurant au groupe ainsi constitué une audience politique certaine –, et un pôle plus

---

institutions de formation créées, en marge des universités, à la suite du congrès de La Haye, et dont la vocation est de « fournir à la cause de l'unité européenne un apport frais d'élites militantes » (Résolution sur les questions culturelles, Congrès de La Haye, 9 mai 1948, cité par Jacqueline Lastenouse, « La Commission européenne et les études universitaires sur l'intégration européenne (1960-2000), article non publié). Dans ce cadre, il est en relation très amicale avec Michel Gaudet, directeur du Service juridique de la Haute Autorité, qu'il invite régulièrement à donner des conférences (sur ce point voir, entre autres, Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 27, document 12).

<sup>52</sup> Pellet, Alain, « Cours d'humeur : Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, Livre 2, pp. 193-271.

scientifique qui construit les conditions de l'autorité politique de ce droit sur sa neutralité, son universalité, et sa prétention à remettre en cause le dogme de la souveraineté absolue des Etats<sup>53</sup> ; et que, d'autre part, il n'existe pas de solution alternative, sauf à compromettre le succès politique du congrès. En effet, au-delà des professeurs de droit international, la CECA n'« intéresse » que deux catégories de juristes qui ont en commun de ne pas avoir l'oreille des sphères politiques et diplomatiques nationales qu'il s'agit ici de convaincre<sup>54</sup>. La première catégorie regroupe ceux que l'on peut considérer comme les « juristes organiques de la Communauté »<sup>55</sup> en raison des liens professionnels qu'ils entretiennent avec les institutions. Si certains d'entre eux peuvent faire valoir des titres académiques prestigieux, leur neutralité et la scientificité de leurs prises de position sont, en revanche, largement sujettes à caution. Les cas de Pierre-Henri Teitgen<sup>56</sup>, de Fernand Dehousse ou de Pierre Wigny sont, à cet égard, emblématiques. Quant à la seconde catégorie, elle est composée d'un petit nombre de professeurs en début de carrière, spécialistes de droit interne pour la plupart, dont l'intérêt pour la CECA recouvre diverses stratégies de distinction au sein de leurs espaces académiques nationaux – et/ou un engagement militant en faveur de la construction d'une Europe fédérale. Du fait de cet engagement et de leur intérêt pour la CECA, certains d'entre eux font figure d'originaux au sein de la doctrine.

Si l'on accepte de considérer que les acteurs portent en eux, à l'état pratique, ce présupposé sociologique en vertu duquel « la solidité des constructions symboliques tient à la solidité des groupes qui se rassemblent autour de ses emblèmes »<sup>57</sup>, ce n'est pas un hasard si la première commission est essentiellement composée de maîtres du droit international au prestige social et académique incontesté. À l'exception du Luxembourgeois E. Schaus, tous les membres de cette commission ont enseigné à l'Académie de droit international de La Haye, et sont membres de l'Institut de Droit International – deux des hauts lieux de production d'un droit international universel et contraignant<sup>58</sup> ; et tous exercent – ou ont exercé – une fonction de conseil pour leur gouvernement. Pour ne citer que quelques exemples : Charles Rousseau est juriconsulte-adjoint au ministère des affaires étrangères français depuis 1949 ; Roberto Ago, représente depuis plus de vingt ans l'Italie auprès de l'OIT, et a défendu à plusieurs reprises son Gouvernement devant diverses juridictions internationales ; et Maurice Bourquin a représenté son gouvernement en de multiples occasions, il fut membre de la délégation belge à la conférence de la paix en 1919, aux Assemblées et au Conseil de la SDN,

---

<sup>53</sup> Sur la construction de l'autorité d'un droit international universel dans les années 20, cf. Guillaume Sacriste et Antoine Vauchez, « Les « bons offices » du droit international : la constitution d'une autorité non politique dans le concert diplomatique des années 1920 », *Critique internationale*, n° 26, janvier 2005, pp. 101-117.

<sup>54</sup> On notera, à cette égard, que les professeurs mobilisés pour faire partie des diverses commissions scientifiques interviennent dans un cadre formel qui s'apparente à celui d'une conférence diplomatique, assurant une stricte égalité de représentation entre les Etats membres : ces commissions scientifiques sont composées de huit membres dont un Président, un rapporteur et six experts, chaque Etat membre est ainsi représenté par un de ses ressortissants ; elles sont, par ailleurs, au nombre de six de manière à ce que chacun des Etats se voit confier la présidence d'une commission et la rédaction de l'un des rapports.

<sup>55</sup> Nous faisons ici référence à des juristes tels que Maurice Lagrange, Avocat général à la Cour de justice, Michel Gaudet ou Robert Krawielicki, du service juridique de la Haute Autorité, ou encore Albert Van Houtte, greffier de la Cour de Justice. Mais également à un certain nombre de membres de l'Assemblée commune qui exercent – ou ont exercé – des professions juridiques.

<sup>56</sup> P.-H. Teitgen, ancien président du MRP (1952-1956), a été plusieurs fois ministre entre 1945 et 1957. Il est, en 1957, membre de l'Assemblée commune et professeur de droit public à l'Université de Rennes, s'il n'enseigne plus depuis la libération, il a été reçu premier au concours d'agrégation de 1934.

<sup>57</sup> J. Lagroye et B. Lacroix, « Introduction », in, J. Lagroye et B. Lacroix (dirs.), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992, p. 9.

<sup>58</sup> Sur le rôle de l'IDI et de l'Académie de droit international La Haye dans la construction de l'autorité du droit international, voir G. Sacriste et A. Vauchez, *op. cit.*

à la conférence du désarmement en 1932-35, ou encore à la commission préparatoire et à la première Assemblée des nations unies en 1945-46.

### *Une alliance raisonnable*

Ceci étant, il reste maintenant à préciser qu'à la veille du congrès, les services de la Haute Autorité ont de autant de bonnes raisons de croire que le rapport de la première commission sera, bon an mal an, compatible avec leur position que le contraire. En effet, si les organisateurs ne peuvent pas ignorer les réserves qu'émettent certains professeurs de droit international à l'égard de l'utilisation du terme « supranational » pour qualifier la CECA<sup>59</sup>, la plupart des internationalistes sélectionnés pour faire partie de la première commission ont, plus ou moins directement, manifesté leur soutien « politique » à l'égard du projet de construction d'une Europe supranationale. Eugène Schaus fait partie de ceux des membres de l'Assemblée commune qui défendent le concept de supranationalité et la vocation politique de la CECA<sup>60</sup>. Charles Rousseau, qui ne s'est jamais prononcé directement sur la question de la nature juridique de la CECA, est membre, tout comme Roberto Ago, de l'Association des Universitaires d'Europe et fait partie des professeurs de droit qui ont manifesté publiquement leur soutien au projet de Communauté européenne de défense pendant l'été 1954 dans le journal *Le Monde*<sup>61</sup>. De son côté, s'il a défendu le Gouvernement des Pays-Bas contre la Haute Autorité en 1954<sup>62</sup>, J.H.W. Verzijl a également fait partie du comité de juristes à qui le secrétariat du Conseil de l'Europe a confié, en mai 1952, le soin de rédiger un projet de statut pour la Communauté politique européenne<sup>63</sup>, et il est associé en tant qu'expert aux travaux de la sous-commission des Institutions juridictionnelles de la commission constitutionnelle de l'Assemblée *ad hoc*. Enfin, et c'est sans doute le point décisif, tout laisse penser que les organisateurs fondent de grands espoirs en la personne de Paul de Visscher à qui ils ont confié la rédaction du rapport. Il se distingue, en effet, assez nettement des autres membres de la commission. En 1957, il n'a que 41 ans alors que la moyenne d'âge des autres membres se situe autour de 60 ans, et sa position dans l'espace des disciplines juridiques semble moins

---

<sup>59</sup> C'est, entre autres, le cas de Gaetano Morelli et de Roberto Ago, dont les positions sont passablement ambiguës et qui seront tous deux membres de la première commission. En effet, dans le « Cours général de droit international public » qu'il donne à l'Académie de La Haye en 1956 (*RCADI*, Vol. 89 (1956-I), pp. 557-583) Morelli s'oppose à l'emploi du terme « supranational » pour qualifier la CECA, lui préférant celui de « supra-individuel », tout en reconnaissant le caractère originaire de l'ordre juridique interne propre à la Communauté. La position de Roberto Ago n'est pas moins équivoque dans la mesure où, s'il affirme dans une étude de 1952 que « la structure de la CECA (...) diffère nettement de celles des organisations internationales proprement dites, et présente des caractères d'une institution super-étatique même si elle opère dans un secteur spécifiquement imité » (« Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale », *La comunità internazionale*, n° 4, oct. 1952, pp. 527-567), et s'il se déclare « en faveur de la notion de supranational dans la mesure où elle indique un certain degré et une phase déterminée de la coopération internationale », il estime dans la même intervention en 1955 « qu'elle n'est pas acceptable si l'on veut marquer par là le passage des relations à l'intérieur de la Communauté du plan international au plan constitutionnel » (Cf. Eugenio Greppi, « A propos du caractère supranational de la CECA. Récentes contributions scientifiques », *Les cahiers de Bruges*, 1956, t. I, p. 29-30).

<sup>60</sup> Cf. son intervention à l'occasion de la discussion qui a suivi la présentation du rapport de la première commission à Stresa : « la notion de supranationalité représente quelque chose de nouveau dans l'ordre juridique national, mais politiquement parlant, elle représente le rêve des peuples qui entendent sauver la civilisation et garantir à tous les hommes le bien-être matériel et moral auxquels ils ont un droit imprescriptible », *Actes officiels du congrès international d'études de la CECA*, tome 2, Milano, Giuffrè, 1957, p. 394.

<sup>61</sup> A l'été 1954, Charles Rousseau est co-signataire avec Paul Reuter et Georges Vedel d'une lettre de démenti et de désaccord sur le fond avec la consultation juridique des six à propos de la « constitutionnalité » du traité de CED (« Une lettre de trois professeurs de droit public », *Le Monde*, 9 juin 1954, p. 5, cité par Marc Milet, *art. cit. cf. supra* note 48).

<sup>62</sup> *Gouvernement des Pays-Bas* (affaire 6/54), *Rec.*, I, p. 232.

<sup>63</sup> Ce comité est composé, outre Verzijl, de Paul Reuter, Roberto Ago, Helmut Ridder et Fernand Dehousse.

nettement orientée vers le droit international que celle des autres professeurs puisque, s'intéressant de façon privilégiée aux relations entre droit international et droit constitutionnel, il se situe à l'exacte intersection entre le droit public interne et le droit international<sup>64</sup>. Surtout, ses écrits antérieurs ont pu, à bon droit, laisser supposer qu'il était acquis à la cause de la supranationalité. En 1952, il est l'un des auteurs de l'avis sollicité par le Gouvernement belge au sujet de la nature juridique des traités créant des organisations supranationales<sup>65</sup>, avis dans lequel les auteurs établissent la spécificité de la « communauté supranationale » en la distinguant nettement de la « communauté supraétatique »<sup>66</sup>, et reconnaissent que « les traités créant des Communautés supranationales marquent une étape suivante dans le développement du droit des gens »<sup>67</sup>. Dans le même ordre d'idée, de Visscher est également connu, dans le monde communautaire, comme l'auteur d'un des deux premiers ouvrages de références sur la CECA<sup>68</sup>. Il s'agit d'un ouvrage collectif, élaboré par un groupe d'étude de l'Institut des relations internationales de Bruxelles sous sa direction<sup>69</sup>. Bien sûr, la question de la nature juridique de la Communauté y est abordée, et les conclusions auxquelles parviennent les auteurs n'ont rien d'incompatible avec les thèses défendues par les porte-parole des institutions, bien au contraire. Pour faire court, après avoir successivement été comparée à une Union d'Etats, puis à un Etat fédéral, la Communauté y est présentée comme « une institution internationale *sui generis* qui ne peut être rangée dans aucune des catégories usuelles d'Unions d'Etats »<sup>70</sup>. Si la question du droit applicable à cette nouvelle organisation n'est abordée ni dans l'ouvrage, ni dans l'avis donné au Gouvernement belge, de la reconnaissance du caractère *sui generis* – ou supranational – de la CECA à l'invalidation du droit international pour en appréhender le fonctionnement, il n'y a qu'un pas.

Au total, la plus grande incertitude semble régner quant à l'issue des travaux de la première commission. C'est, à tout le moins, ce que confirment les mesures prises par les services de la Haute Autorité entre l'automne 1956 et le printemps 1957 qui ont précisément pour objet de permettre aux services compétents d'être tenus informés, semaine après

---

<sup>64</sup> Paul de Visscher, fils de Charles de Visscher, grand maître belge du droit international de l'entre-deux-guerres, est né à Oxford en 1916. Il est agrégé de l'enseignement supérieur en 1943, après avoir soutenu une thèse sur la conclusion des traités internationaux (*De la Conclusion des traités internationaux, étude de droit constitutionnel comparé et de droit international*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1943). En 1957 il est titulaire de la chaire de droit des gens, droit constitutionnel, droit administratif et droit constitutionnel comparé à la Faculté de droit et à l'Ecole de science politique de l'Université de Louvain. Il participe à la session de 1952 de l'Académie de droit international de La Haye où son enseignement porte sur « Les tendances internationales des constitutions modernes » (*RCADI*, Vol. 80 (1952-I), pp. 515-576) et est membre associé de l'IDI depuis 1954.

<sup>65</sup> J. Ganshof Van der Meersch, G. Door, J. Mast, P. de Visscher, « Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales. Avis donné au gouvernement belge au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu à réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une Communauté supranationale », *Documents parlementaires (Belgique), Chambre des Représentants 1952-1953*, n° 696.

<sup>66</sup> « L'ONU n'est cependant qu'une Communauté politique d'Etats. Elle n'est pas une Communauté supranationale pour cette raison fondamentale que les décisions des organes de l'ONU n'ont jamais d'effets immédiats et directs à l'égard des individus sujets des Etats membres », *Ibid.*

<sup>67</sup> « (...) en dehors de ce cas exceptionnel très limité (Tribunaux arbitraux mixtes créés après la première guerre mondiale), le droit des gens n'offrait, jusqu'à ce jour, aucun exemple de véritables transferts de souveraineté interne, c'est-à-dire impliquant au profit d'un organe supranational le pouvoir d'obliger et de contraindre les sujets nationaux des Etats sur le territoire national. Ainsi l'exercice d'un tel pouvoir caractérise-t-il les traités créant des Communautés supranationales », *Ibid.*

<sup>68</sup> Le second n'est autre que celui de Paul Reuter qui publie, la même année, une monographie sur la CECA préfacée par Robert Schuman : *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, LGDJ, Paris, 1953.

<sup>69</sup> *La Communauté européenne du charbon et de l'acier, par un groupe d'étude de l'Institut des relations internationales de Bruxelles*, coll. Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n°41, Paris, Armand Collin, 1953.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 268.

semaine, de l'avancée des travaux, et de tenter, par des biais détournés, d'en orienter le cours. Dans cette optique, Rabier s'assure que le contact est établi entre ces services et les différents rapporteurs<sup>71</sup> et suggère l'introduction dans chacune des commissions d'un « observateur » de la Haute Autorité dont la mission est de « suivre les travaux et d'en rendre compte sans prendre position »<sup>72</sup>. Tout semble indiquer que c'est à l'occasion de ces échanges informels entre rapporteurs et fonctionnaires, que les services de la Haute Autorité prennent véritablement la mesure de l'incompatibilité entre leurs ambitions politiques – faire reconnaître l'existence d'un nouvel ordre juridique, l'ordre supranationale, au sein duquel les Etats sont dans une situation de stricte subordination par rapport aux organes communautaires – et la position que défendra la première commission quant à la qualification juridique de la CECA. Ce n'est sûrement pas un hasard si ce n'est que le 25 février 1957, soit un mois après que Gaudet a reçu une première version du « rapport de Visscher », que Rabier transmet la note suivante aux membres de la Haute Autorité : « (...) Nos observateurs suivent les travaux des commissions d'études et s'efforcent de fournir à celles-ci la documentation sur la Communauté dont elles peuvent avoir besoin, tout en laissant aux rapporteurs l'entière responsabilité de leurs jugements. De ce fait, il n'est pas exclu qu'au cours du congrès lui-même des représentants de la Haute Autorité aient à intervenir pour rectifier, compléter certains points de vue, voire s'opposer à certaines conclusions. (...) Ce qui est maintenant urgent, c'est que la Haute Autorité désigne officiellement ses représentants au congrès »<sup>73</sup>. De la même manière, ce n'est qu'au mois de mai 1957 que Louis Delvaux, juge à la Cour de Justice<sup>74</sup> – et invité à ce titre à participer au congrès –, se propose de prêter main-forte à la cause de la supranationalité : « Je viens de lire dans le bulletin de l'agence « Europe » qu'au congrès de Stresa la notion de supranationalité fera l'objet de débats dont la conclusion, annonce-t-on déjà, serait plutôt défavorable. J'ai fait une étude personnelle de cette notion, je vous l'adresse à toutes fins utiles »<sup>75</sup>.

### **La naissance d'un groupe**

Louis Delvaux ne s'y trompait pas. Effectivement, malgré le soin apporté par la Haute Autorité à la préparation du congrès, le rapport d'une centaine de pages, élaboré pour le compte de la première commission par Paul de Visscher, prend l'exact contre-pied des positions défendues par les institutions, ce que confirment les annotations portées par Michel Gaudet sur l'avant-projet que lui a transmis l'auteur en décembre 1956. A cet égard, et au regard des objectifs que s'étaient assignés ses organisateurs, le congrès de Stresa est un échec. Loin d'être l'occasion d'une affirmation massive et unanime de l'avènement d'un nouveau droit s'intercalant entre le droit international et le droit interne, le congrès de Stresa donne lieu à un affrontement doctrinal entre des spécialistes de droit international soutenant le caractère international de la Communauté, et un ensemble hétérogène de juristes qui, soutenant que la CECA est une organisation supranationale, prétendent fonder un nouveau droit. Il marque

---

<sup>71</sup> « Nous sommes déjà en relation avec trois rapporteurs sur six : de Visscher, Wengler et Reuter. Avez-vous un moyen de joindre M. Giovanni Demaria ? Il s'agirait de lui faire savoir discrètement que nous sommes à sa disposition pour lui fournir une documentation non publique, en vue de la préparation de son rapport », souligné par l'auteur, note du 18 octobre 1956 de Rabier à Campolongo (membre italien de la Division économie de la Haute Autorité), Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 29, document 74.

<sup>72</sup> Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 29, documents 163.

<sup>73</sup> Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 30, document 37.

<sup>74</sup> Il est également l'auteur d'un des premiers ouvrages consacrés à la Cour : *La Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier : exposé sommaire des principes*, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris, 1956.

<sup>75</sup> Lettre du 18 mai 1957, de Louis Delvaux à Walter Much (fonctionnaire du service juridique de la Haute Autorité), Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 30, document 213.

ainsi l'échec de la Haute Autorité à rallier « la science juridique », censée apparaître comme un point de vue objectif et unifié sur les choses. Cependant, et au-delà de ce premier constat, le congrès de Stresa n'en constitue pas moins une étape importante dans le long processus de construction d'une doctrine proprement communautaire, dans la mesure où c'est à la faveur de cette controverse qu'un groupe de véritables « entrepreneurs de droit communautaire » prend conscience de lui-même et se constitue comme tel.

*L'argument d'autorité des internationalistes : le supranational n'a pas droit de cité en terre juridique*

Au terme d'une analyse minutieuse, la conclusion de Paul de Visscher, qui reflète assez fidèlement l'opinion de la majorité des membres de la première commission, est sans appel : « Si l'on tient compte du fait que la CECA est née d'un traité international, qu'elle fait une large place dans son fonctionnement interne et dans la composition même de ses organes aux souverainetés étatiques et, qu'enfin, sa compétence est autant d'harmonisation que de subordination, il paraît difficile d'admettre que la reconnaissance au profit de la CECA de certaines compétences à effet immédiat sur les entreprises et associations d'entreprises du secteur charbon-acier, puisse justifier à elle seule l'abandon de la qualification, au demeurant fort souple, d'institution internationale »<sup>76</sup>. En effet, si Paul de Visscher reconnaît que « le phénomène de l'immédiateté<sup>77</sup> revêt, dans le régime de la CECA, une ampleur et une intensité qui n'ont jamais été égalées dans le passé », à la question de savoir s'il faut, « en raison de cette différence essentiellement quantitative, que les juristes accordent droit de cité au mot « supranational » »<sup>78</sup>, sa réponse est négative. En ce sens, la CECA demeure une organisation internationale et, par conséquent, rien ne justifie qu'elle sorte de l'orbite du droit international<sup>79</sup>.

Bien évidemment, Michel Gaudet ne souscrit pas à la conclusion formulée par de Visscher pour le compte de la première commission. Estimant, au contraire, que « c'est (précisément) par sa « quantité » que l'ordre supranational se sépare de l'ordre international », il soutient que « la CECA constitue un « entre-les-deux » : les traits qui l'apparentent à l'ordre international étant aussi caractéristiques de sa nature supranationale que ceux qui l'apparentent aux structures fédérales »<sup>80</sup>. De ce fait, il considère que les normes du Traité sont constitutives d'un ordre à part, inspiré des normes internationales, mais empruntant certains de ses traits à l'ordre fédéral »<sup>81</sup>. Si Gaudet lui-même ne participe pas à la discussion qui suit la présentation du rapport de Visscher, sa position y est relayée par d'autres congressistes qui émettent une opinion analogue à la sienne, soit à l'occasion d'une intervention orale, soit par le biais d'une communication écrite qu'ils ont, à l'instar de Louis Delvaux, spontanément adressée aux organisateurs du congrès après avoir pris connaissance du rapport de la première commission. Ces communications, au nombre de sept, ont

---

<sup>76</sup> Paul de Visscher, « La Communauté et les Etats membres », *Actes officiels du congrès international d'études de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, tome I, Milano, Giuffrè, 1957, p. 34.

<sup>77</sup> L'immédiateté correspond à ce que l'on a coutume de désigner aujourd'hui sous le terme d'« effet direct ». Autrement dit, l'immédiateté renvoie au fait que le pouvoir communautaire atteint directement et sans intermédiaire les sujets des Etats membres.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 32-33.

<sup>79</sup> « Lorsque les rapports entre les Etats membres entre eux ou avec les organes de la Communauté sont régis par des règles de droit édictées par les organes de la Communauté en application du Traité, il y a lieu de considérer ces règles comme relevant, à titre dérivé, du droit international spécial plutôt que d'une catégorie *sui generis* tenant le milieu entre le droit international et le droit interne » *Ibid.*, p. 36.

<sup>80</sup> Annotations portées par Michel Gaudet au projet de rapport de Paul de Visscher, Archives de l'Union Européenne, Bruxelles, CEAB 1 31, document 27.

<sup>81</sup> *Ibid.*, document 28.

également vocation à être publiées à la suite du rapport, faisant ainsi office « d'opinions dissidentes ». Parmi ces juristes, on retrouve quelques « juristes organiques de la Communauté » – Pierre Wigny, Louis Delvaux, Maurice Lagrange, Avocat général à la Cour de justice, ou Hans-Wolfram Daig, docteur en droit attaché à la Cour de justice –, et un ensemble hétérogène de jeunes professeurs, pour la plupart spécialistes de droit interne, militant de la cause européenne – Léontin Constantinesco, Guy Héraud et Michel Goriely sont membres de l'UEF –, ou entretenant, comme Jean de Soto, Paul Durand ou René Roblot<sup>82</sup>, des relations étroites avec les services de la Haute Autorité dans le cadre de leur activité professionnelle.

Ainsi, sur le plan doctrinal, c'est bien une alternative entre droit international et droit supranational qui se donne à voir à Stresa. « La science » s'y présente donc en ordre dispersé. Or, rompre l'unité de « la science juridique », c'est remettre singulièrement en cause l'un des fondements de son autorité sociale (et de son efficacité politique) : sa capacité à présenter ses verdicts comme des vérités objectives. Dans ces conditions, si l'issue du congrès n'est pas de nature à satisfaire ses promoteurs dans la mesure où il ne débouche pas sur l'affirmation de l'avènement d'un nouveau droit, elle est également embarrassante pour les internationalistes eux-mêmes. Ce d'autant plus que l'autorité de leur discipline est sortie extrêmement affaiblie du second conflit mondial : moins que jamais on ne croit en l'effectivité du droit international, c'est-à-dire, en la capacité de ses règles à borner les ambitions d'Etats souverains, et à en contraindre le comportement. C'est, du reste, la situation délicate dans laquelle se trouvent les internationalistes au milieu des années 1950 – et leur intention d'y remédier – qui explique, à la fois, leur volonté de maintenir à tout prix la CECA dans le giron du droit international, et le caractère cinglant du « rappel à l'ordre scientifique » que Roberto Ago, Président de la première commission, prononce, au moment de clore cette première journée d'étude, à l'encontre de ceux qui ne partagent pas les vues des internationalistes.

En effet, ce qui fait tout l'intérêt de la CECA aux yeux des professeurs de droit international, c'est que le pouvoir communautaire s'y exerce directement et sans intermédiaire sur les sujets des Etats membres. Par conséquent, elle réalise l'idéal d'effectivité du droit international plus que n'importe quelle autre organisation internationale. Ainsi, affirmer qu'elle appartient à la catégorie des organisations internationales, c'est permettre à ses spécialistes de consolider leur prétention à un renouvellement et à un « durcissement » de leur discipline, en faisant du droit international, non plus seulement un droit de coordination, mais aussi, à l'image du droit interne, un droit de subordination dont les règles s'imposent véritablement aux Etats et à leurs ressortissants<sup>83</sup>. A l'inverse, et comme le souligne de Visscher, si la CECA est une organisation supranationale radicalement distincte des autres organisations internationales, et « si (par conséquent) l'immédiateté borne l'ordre international et l'ordre supranational, alors on risque de limiter arbitrairement et fort dangereusement les virtualités de développement et de progrès du droit international »<sup>84</sup>.

Dès lors, le rappel à l'ordre en forme de réaffirmation brutale de la frontière entre science et politique, formulé par Roberto Ago, l'un des plus éminents maîtres du droit international de l'époque, prend tout son sens. On y sent, tout à la fois, l'impérieuse nécessité de combattre la dissidence supranationaliste et le caractère sérieux de la menace qu'elle représente. En effet, réduit à la condition d'« hommes politiques », c'est la qualité même d'hommes de science, c'est-à-dire d'hommes qualifiés pour intervenir dans la définition juridique de l'Europe, qui est ici déniée à ceux qui manifestent leur opposition à la thèse

---

<sup>82</sup> Voir *supra*, notes 43 et 51.

<sup>83</sup> Sur ce point cf. Paul Reuter, « Organisations internationales et évolution du droit », in *L'évolution du droit public. Etudes offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 447-459.

<sup>84</sup> Paul de Visscher, « La Communauté et les Etats membres », *op. cit.*, p. 35

défendue dans le rapport de Visscher. De fait, pour Roberto Ago, « le contraste d'opinions qui est apparu dans la discussion », entre partisan du caractère supranational et partisan du caractère international de la CECA, « n'en est pas un ». Car, « en réalité, l'homme politique qui demande à agir et l'homme de science qui tend à décrire une certaine réalité, se placent sur deux plans différents. (...) Voilà pourquoi je pense qu'il n'y avait pas un contraste réel entre nous dans ses discussions : les hommes d'action (qui soutiennent le caractère supranational de la CECA) dans leur impatience d'employer des instruments aptes à rallier les masses, et les hommes d'étude (qui la décrivent comme une organisation internationale) dans leur souci de prudence, étaient guidés les uns et les autres par un même désir, par une seule aspiration : rendre possible cette réalisation de l'Europe qui est dans nos cœurs »<sup>85</sup>. C'est bien là une manière de reconstruire l'unité de « la science » en revendiquant, au profit de la communauté des internationalistes, le monopole de la définition de la doctrine légitime en matière d'intégration européenne, et en tentant d'en exclure les interprétations dissidentes en les disqualifiant.

### *Le schisme supranationaliste*

Malgré cette ultime tentative de ré-unification de la doctrine sous l'égide du droit international, ce n'est pas une communauté scientifique unie autour de principes communs d'interprétation de l'Europe naissante qui se donne à voir au congrès de Stresa et, plus tard, dans les huit tomes qui en constituent les actes officiels. Bien au contraire, ce qui apparaît au grand jour à l'occasion de cette première grand messe académique, c'est l'émergence, en face de la communauté des internationalistes – que les organisateurs du congrès ont cru, à tort, pouvoir enrôler dans la supranationalité –, d'un groupe d'« entrepreneurs de droit communautaire », désormais rassemblés autour d'une conception supranationale de la CECA ajustée aux prétentions des institutions d'en faire un centre politique autonome, et largement incompatible avec celle que les spécialistes de droit international tentent d'imposer.

C'est en effet à la faveur du débat doctrinal qui a suivi l'exposition de la thèse défendue par le groupe de professeurs de droit international réunis au sein de la première commission, que les prises de position, jusqu'alors individuelles et dispersées, d'un ensemble fort hétérogène de juristes trouvent à se rassembler dans une commune opposition aux internationalistes, dessinant, de façon de plus en plus nette au fur et à mesure du déroulement du congrès, une véritable ligne de front. Ce groupe, qui allie en un attelage hétérogène professeurs de droit, parlementaires et fonctionnaires européens, que l'on peut désormais qualifier « de dissidents » au regard de ceux qui prétendent incarner la doctrine légitime, prend d'autant plus conscience de lui-même que son existence est implicitement reconnue par la communauté des internationalistes, dont il subit collectivement l'excommunication. C'est, du reste autour de cette mise au ban, qui sera dorénavant revendiquée, qu'ils vont consolider leur groupe et construire leur identité commune.

En effet, quelques mois seulement après le congrès, Maurice Lagrange, avocat général à la Cour de justice de la CECA, qui faisait jusqu'alors figure de prêcheur solitaire et isolé<sup>86</sup>, assume et revendique la rupture constatée à Stresa. Fort de cette première « manifestation », il

---

<sup>85</sup> Intervention de R. Ago, *Actes officiels du congrès international d'études de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, tome I, *op. cit.*, p. 406.

<sup>86</sup> Le Conseiller d'Etat français Maurice Lagrange, qui a participé à la rédaction des articles du Traité de Paris relatifs à la Cour de Justice, est en effet l'un des premiers à mettre en forme une série d'arguments tendant à démontrer le caractère supranational, c'est-à-dire non international et quasi-constitutionnel, de la CECA et à les publiciser. Il publie dès 1954 un article sur « La Cour de Justice de la CECA » dans la *Revue du droit public (RDP)*, n°2, 1954, pp. 417-435), il prononce une conférence à l'ENA le 24 novembre 1953 sur « le caractère supranational des pouvoirs et leur articulation dans le cadre de la CECA », et est chargé d'un cours sur le même thème à l'Institut des hautes études internationales de l'Université de Paris en 1955-1956.

peut dorénavant parler au nom d'un groupe, dont il s'institue porte-parole, et qu'il contribue également à faire advenir en le baptisant, en en désignant les membres et les adversaires. C'est précisément le sens de l'article qu'il publie dans la *Revue du droit public* fin 1958<sup>87</sup>. Cet article, qui s'apparente à un véritable manifeste inaugural, est chapeauté par une longue note à l'étonnante teneur où Maurice Lagrange souligne l'importance scientifique des actes du congrès de Stresa, qu'il élève du reste au rang d'ouvrage de référence, puis identifie nommément – et de manière détournée – les membres du groupe pour lequel il utilise pour la première fois la qualification explicite de « supranationaliste »<sup>88</sup>, sanctionnant par là un véritable schisme doctrinal<sup>89</sup>. Après une série d'arguments répondant point par point au rapport de Visscher, il conclut son article par un appel et une mise en garde : « nous espérons que le lecteur comprendra maintenant pourquoi ces lignes ont été écrites. Il s'agit à la fois d'un témoignage et d'un appel. Le témoignage émane d'un de ceux qui ont eu l'honneur d'être associés à cette première et passionnante expérience (...). *Quant à l'appel, il s'adresse surtout – on l'a deviné – aux « internationalistes » : que ceux d'entre eux qui se déclarent – et qui sont – pleinement acquis au succès de l'expérience en cours se rendent bien compte de l'importance que peuvent prendre à cet égard certaines prises de position doctrinales et qu'ils n'hésitent pas, le cas échéant, à les réviser. Le dynamisme du Traité exige un dynamisme égal de la pensée juridique* »<sup>90</sup>. Cet appel fait directement écho à la position de Roberto Ago dans son allocution finale au congrès de Stresa. A la stigmatisation des supranationalistes sous le vocable infamant d'hommes politiques, Maurice Lagrange répond par la nécessité, en la circonstance, de réfléchir politiquement à l'implication des positions doctrinales sur la construction européenne. Ce qui revient à accuser, quelques années seulement après la fin de la seconde guerre mondiale, les internationalistes qui persisteraient dans leur conception d'être de « mauvais européens » et, partant, d'agir au détriment de la paix.

\*

\*

\*

Ainsi, loin de pouvoir être considéré comme l'acte de naissance d'un droit supranational, c'est parce qu'il aura permis à un petit nombre de professeurs de droit, de fonctionnaires et de parlementaires européens de prendre conscience de leur communauté de vues, et de l'incompatibilité de leur conception juridique de l'intégration européenne avec celle défendue par les internationalistes, que le congrès de Stresa constitue une étape importante dans le long processus de construction et d'autonomisation d'une doctrine proprement communautaire. En effet, l'impossibilité d'enrôler les internationalistes dans la supranationalité est au principe d'une modification de la « stratégie scientifique » des services de la Haute Autorité. Prenant acte de la rupture doctrinale entre internationalistes et supranationalistes qui s'est donnée à voir à Stresa, après avoir tenté de promouvoir un droit *ad*

---

<sup>87</sup> Maurice Lagrange, « L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de justice », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°5, 1958, pp. 841-865.

<sup>88</sup> Cette note prend la forme d'une bibliographie. Maurice Lagrange y cite un ensemble d'ouvrages qu'il considère comme « des sources de première importance pour ceux qui s'intéressent aux problèmes de la CECA ». « Outre les ouvrages classiques sur la Communauté, au premier rang desquels il faut toujours placer celui de Paul Reuter », il renvoie à la fois à un certain nombre de contributions du congrès de Stresa et à une liste d'ouvrages complémentaires. Se trouvent ainsi regroupés les noms de ceux qui, au congrès de Stresa où en d'autres occasions, ont fait allégeance à la supranationalité dont, entre autres, René Roblot, Jean de Soto, Léontin Constantinesco, ou Louis Delvaux. *Ibid.*, p. 841-842.

<sup>89</sup> C'est sur ces mots que Maurice Lagrange introduit son étude : « Qu'est-ce que la CECA ? Une grande querelle oppose à ce sujet, on le sait, ceux qu'on pourrait appeler avec la part d'inexactitude qu'entraîne toute simplification et toute étiquette, les « internationalistes » et les « supranationalistes ». (...) Il y a là l'expression de deux tendances, sinon de deux doctrines, nettement divergentes ». *Ibid.*

<sup>90</sup> Maurice Lagrange, *Ibid.*, p. 864-865. Souligné par nous.

*hoc*, en s'alliant avec la doctrine légitime – les professeurs de droit international –, c'est désormais contre ces spécialistes, en s'appuyant sur les quelques universitaires que compte ce groupe émergent d'entrepreneurs de droit communautaire, qu'ils tenteront d'imposer leur vision supranationale de la construction européenne. C'est effectivement au sein de la relation symbiotique qui unira, dans la période suivante, ces professeurs faiblement dotés en capital scientifique aux membres des services des institutions politiques européennes que vont s'élaborer et se consolider ce que l'on peut aujourd'hui considérer comme les concepts cardinaux du droit communautaire : sa primauté et son immédiateté, et que se construira la légitimité d'un droit en rupture avec la tradition juridique dont la scientificité, par conséquent, est sujette à caution.

### **Résumé :**

A travers l'analyse détaillée du premier congrès international d'études de la CECA qui s'est tenu à Stresa entre le 31 mai et le 9 juin 1957, et des échanges entre acteurs politiques et professeurs de droit auxquels son organisation a donné lieu entre la fin de l'année 1955 et mai 1957, l'auteur se propose de revenir, à la fois, sur l'opportunité et l'ensemble des contraintes, qui pèsent sur ce qui s'apparente bien à une entreprise de mobilisation de la science juridique au service de la légitimation d'un projet politique – ici la construction d'une Europe supranationale ; et sur la « naturalité » du droit communautaire comme cadre d'appréhension et de légitimation de l'Europe politique. Ce retour aux origines permet en effet de prendre la mesure des difficultés politiques et cognitives qu'il y a eu à inventer un droit véritablement supranational qui s'affranchit des catégories traditionnelles dans lesquelles pensent les juristes et de rendre compte des enjeux politiques et académiques qui sont au principe de luttes entre différentes catégories d'interprètes pour imposer la bonne manière de décrire et d'appréhender en droit l'intégration européenne.

**Julie Bailleux** est doctorante en science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et rattachée au CRPS. Ses recherches portent sur l'analyse du droit et des institutions dans la construction du politique. Après une double formation en droit et en science politique (DEA de Droit public interne, DEA de Gouvernement option institution), elle rédige actuellement une thèse de doctorat sous la direction du professeur Bastien François, consacrée à l'invention du droit communautaire.