

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY
REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE
ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

edited by the
Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine
auprès de la Commission européenne

2008, Volume 14, Number 2

The Liaison Committee of Historians came into being in 1982 as a result of an important international symposium that the Commission had organized in Luxembourg to launch historical research on European integration. The committee is composed of historians of the European Union member countries who work on contemporary history.

The Liaison Committee:

- gathers and conveys information about work on European history after the Second World War;
- advises the European Union on research projects concerning contemporary European history. Thus, the Liaison Committee was commissioned to make publicly available the archives of the Community institutions;
- enables researchers to make better use of the archival sources;
- promotes research meetings to get an update of work in progress and to stimulate new research: seven research conferences have been organized and their proceedings published.

The Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration is in line with the preoccupations of the Liaison Committee. Being the first history journal to deal exclusively with the history of European Integration, the Journal offers the increasing number of young historians devoting their research to contemporary Europe, a permanent forum.

The Liaison Committee works completely independently and according to historians' critical method.



Le Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission des Communautés européennes s'est constitué en 1982 à la suite d'un grand colloque que la Commission avait organisé à Luxembourg pour lancer la recherche historique sur la construction européenne. Il regroupe des professeurs d'université des pays membres de l'Union européenne, spécialistes d'histoire contemporaine.

Le Groupe de liaison a pour mission:

- de diffuser l'information sur les travaux portant sur l'histoire de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale;
- de conseiller l'Union européenne sur les actions scientifiques à entreprendre avec son appui; ainsi le Groupe de liaison a assuré une mission concernant la mise à la disposition du public des archives des institutions communautaires;
- d'aider à une meilleure utilisation par les chercheurs des moyens de recherche mis à leur disposition (archives, sources orales...);
- d'encourager des rencontres scientifiques afin de faire le point sur les connaissances acquises et de susciter de nouvelles recherches: sept grands colloques ont été organisés et leurs actes publiés. L'édition du *Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration* se situe dans le droit fil des préoccupations du Groupe de liaison. Première revue d'histoire à se consacrer exclusivement à l'histoire de la construction européenne, le *Journal* se propose de fournir un forum permanent au nombre croissant de jeunes historiens vouant leurs recherches à l'Europe contemporaine.

Le Groupe de liaison organise ses colloques et publications en toute indépendance et conformément à la méthode critique qui est celle des historiens.

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

2008, Volume 14, Number 2
N. Piers Ludlow, coordinator

N. Piers LUDLOW	
Introduction.....	5
Anne BOERGER-DE SMEDT	
La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA	7
Jérôme WILSON	
Jurisconsultes et conseillers d'État: aux origines de l'ordre juridique communautaire	35
Bill DAVIES	
Meek Acceptance? The West German Ministeries' Reaction to the Van Gend en Loos and Costa decisions	57
Morten RASMUSSEN	
The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice	77
Giles SCOTT-SMITH	
An Outpost of Atlanticism: Leonard Tennyson, the European Delegation in Washington and the Transformation of US-European Relations 1954–1974	99
Andrea BECHERUCCI	
Lionello Levi Sandri au service de l'Europe	121
Dagmar MORAVCOVÁ	
Vom Traum zur Realität: Der Perzeptionswandel „Europa“ während der Transformation der ČSFR/ČR, 1989–2004.....	145
Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen	161
Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen	197
Notices – Informations – Mitteilungen	205
Contributors – Auteurs – Autoren	207
Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher	209

Editorial notice

Articles for inclusion in this journal may be submitted at any time. The editorial board will then arrange for the article to be refereed. Articles should not be longer than 6000 words, footnotes included. They may be in English, French or German.

Articles submitted to the Journal should be original contributions and not be submitted to any other publication at the same time as to the *Journal of European Integration History*. Authors should retain a copy of their article. The publisher and editors cannot accept responsibility for loss of or damage to authors' typescripts or disks.

The accuracy of, and views expressed in articles and reviews are the sole responsibility of the authors.

Authors should ensure that typescripts conform with the journal style. Prospective contributors should obtain further guidelines from the Editorial Secretariat.

Articles, reviews, communications relating to articles and books for review should be sent to the Editorial Secretariat.

Citation

The Journal of European Integration History may be cited as follows:
JEIH, (Year)/(Number), (Page).

ISSN 0947-9511

© 2008 NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden and the Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne. Printed in Germany.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publishers.

Introduction

N. Piers LUDLOW

The process of European integration has always been a legal endeavour as well as a political and economic one. The creation of European institutions, the setting of policy aims, and the allocation of costs and responsibilities between the member states has been carried out by means of legal treaty from the 1951 Treaty of Paris onwards. The principal output of the European Community system has been an enormous volume of law. And the internal culture of the European entities has been deeply affected by the legal background of many of their employees. The pun that did the rounds in Brussels in the late 1980s claiming that those who worked for the European institutions were “a people of de law (Delors)” pointed to an important truth.

Historians have, however, been strangely reluctant to engage with this reality. The vast majority of books and articles on the Community’s past pay little attention to the activities of the European Court of Justice or to developments in European law. Moreover, when integration historians have felt brave enough to look beyond the boundaries of their discipline and discuss the work of other approaches to European integration, their attention has almost always been directed towards political scientists and occasionally economists rather than lawyers. The voluminous literature on five decades of European law has been left largely unread.

The first four articles in this issue of the journal were presented to a conference in Copenhagen in 2007 specifically convened to address this gap in historical knowledge. Anne Boerger-De Smedt draws upon her detailed knowledge of the Treaty of Paris negotiations to explain the birth of the ECJ. This process was far from straight-forward. Jean Monnet had not originally foreseen a powerful court and was in fact highly wary about a “gouvernement des juges”. Controversies also erupted over the remit of the Court, its composition, and the question of whether it should be a permanent institution. It would hence take a combination of the Benelux governments’ desire to limit the potential dominance of the High Authority, the Federal Republic’s emphasis on the need for a constitutional court, and Maurice Lagrange’s borrowing from the French administrative law tradition, to bring a soon-to-be powerful legal entity into being. Jérôme Wilson meanwhile discusses the personal interconnections and networks which linked the legal pioneers. He highlights, for instance, the importance of the *Institut international des sciences administratives* (IISA) as a mechanism for bringing together several of those who would exercise the greatest influence over the early development of European law. Wilson also discusses the interplay between the international law and the administrative law traditions in the emergence of European law.

Bill Davies’ piece shifts the chronological focus to the 1960s, the period of the ECJ’s pioneering *Van Gend en Loos* and *Costa vs ENEL* judgements. The aim of Davies’ article is to investigate the profoundly ambivalent reaction of the German

civil service to these two judgements. It thus highlights both anxieties that EC law might undermine the centrality of human rights protection and democracy within the Federal Republic's constitutional structures, and Germany's contradictory desire to avoid casting doubt on its political commitment to the European integration process. The final piece by Morten Rasmussen examines both the longer term and proximate causes of this legal revolution. His article thus begins by pinpointing the political and legal traditions out of which arose the ECJ's bold and unconventional interpretations of the Treaties of Rome, before engaging in a detailed reconstruction of the circumstances which surrounded the *Van Gend en Loos* and *Costa vs ENEL* decisions.

Two of the three remaining pieces use a biographical approach to explore important themes in European integration history. Thus Giles Scott-Smith uses the professional experience of Leonard Tennyson, the American public relations specialist who became the European Communities' first representative in the United States, to trace the evolution of US-European relations over the period between 1950 and the early 1970s. In the course of his long service, Tennyson witnessed not only the ebbs and flows of American interest in the European project, but also the growing desire of the European institutions to have their interests represented by a European rather than an American employee. The Brussels experience of Lionello Levi Sandri, which is analysed in Andrea Becherucci's contribution, also throws light on more than just the career of one man. The piece thus acts a reminder of the long-lasting and often frustrating Italian-led campaign to develop European social policy. It also redirects a degree of historical attention away from the more glamorous Directorates General dealing with agriculture or competition policy and towards a rather less intensively studied field.

The final piece in the issue examines the Czech Republic's road to EU membership. Dagmar Moravcova looks at the somewhat idealistic discourse about a "return to Europe" which marked the early Czech post-cold war debate, and then traces the steady erosion of this initial optimism by the rather harsher realities of adaptation to a western market economy, to post-communist Europe, and to the demands and conditionality of the Europe agreements and ultimately full EU membership. As a result, the author argues, support for Czech membership is now connected largely to the likely economic outcomes, rather than to the civilizational and value-related judgements about Europe of the immediate post-1989 period.

La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA

Anne BOERGER-DE SMEDT

Le rôle extraordinaire joué par la Cour de Justice européenne (CJE) dans le processus d'intégration n'est aujourd'hui plus à démontrer. Un nombre impressionnant de publications ont d'ores et déjà mis en exergue la véritable révolution juridique que la Cour a imposée par voie d'une jurisprudence basée sur une interprétation hardie des traités. Juristes, politologues et, plus récemment, historiens, ont montré à foison comment certains arrêts audacieux des juges de Luxembourg ont favorisé l'avancement de l'unification européenne, notamment en procédant à une sorte de «constitutionnalisation» des traités fondateurs. Ces travaux se concentrent essentiellement sur la période postérieure à l'entrée en vigueur des traités de Rome et ce, non sans raison puisque c'est dans le cadre de la CEE, après qu'une Cour de justice unique ait remplacé celle de la CECA, que les arrêts les plus décisifs et spectaculaires ont été rendus, notamment ceux affirmant la primauté et l'effet direct du droit communautaire.¹

Par contraste avec cette abondante littérature, peu d'auteurs ont porté leur regard en amont des traités de Rome et moins encore se sont efforcés de comprendre comment et à quels fins un organe judiciaire a émergé lors des négociations du traité de Paris avant d'évoluer durant les tractations en vue de la création de la CEE. L'histoire de l'intégration juridique de l'Europe ne pourrait pourtant être complète – ni pleinement intelligible – si l'on néglige la genèse de la CJE et les développements initiaux du droit communautaire.² Le présent article ambitionne de combler, si imparfaitement soit-il, certaines de ces lacunes en analysant dans les détails les circonstances et les idées qui ont présidé à la conception de la première cour européenne, celle de la CECA.³

On dispose certes déjà de divers écrits sur la gestation de la Cour durant la conférence de Paris, écrits que l'on doit soit à la plume de quelques juristes et autres négociateurs directement impliqués dans cette phase créatrice, soit à celle des historiens des débuts de la construction européenne. Ces publications sont utiles mais présentent certaines limites que nous espérons dépasser par nos

1. Je tiens à remercier Morten Rasmussen et Piers Ludlow pour leurs commentaires.

2. Sur le développement du droit communautaire entre 1953 et 1958, voir M. LAGRANGE, *Le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence*, in: *Droit social*, 1(1961), pp.1-9; Idem. *The Court of Justice as a Factor in European Integration*, in: *The American Journal of Comparative Law*, 4(1966/67), pp.709-725; C. PENNERA, *The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration*, in: *Journal of European Integration History*, 1(1995), pp.111-127; S.A. SCHEINGOLD, *The Rule of Law in European Integration – The Path of the Schuman Plan*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1965.

3. Un second article, consacré à la CJE durant les négociations des traités de Rome, viendra compléter la présente étude.

recherches. Parmi les juristes qui ont relaté leur expérience à la conférence de Paris et/ou analysé par la suite le fonctionnement institutionnel de la CECA, quelques noms s'imposent, dont celui de Paul Reuter,⁴ ce professeur de droit à l'Université d'Aix-en-Provence qui collabora à l'élaboration du Plan Schuman dès avril 1950, celui du juriste allemand, Hermann Mosler,⁵ ou encore celui d'André Gros,⁶ juriconsulte au ministère français des Affaires étrangères. Le magistrat le plus souvent associé à la création de la Cour européenne reste cependant Maurice Lagrange.⁷ Recruté à la demande de Monnet, ce membre du Conseil d'État rejoignit l'équipe de la rue de Martignac au début de l'automne 1950. Fort de son expérience du droit administratif français, il joua un rôle clé dans la rédaction des articles relatifs à la Cour et dans la définition de ses compétences. Lagrange poursuivit sa carrière européenne en devenant un des deux premiers avocats généraux à la CJCE, fonction qu'il assumait jusqu'en 1964. Précieux, son témoignage s'est imposé au fil des années comme le récit le plus fiable de la genèse de la Cour et a largement contribué à asseoir l'idée que ce fut grâce à son intervention que l'organe judiciaire de la CECA fut pratiquement une copie du Conseil d'État français. Reprise par de nombreux auteurs comme une vérité établie,⁸ cette affirmation relève pourtant davantage du mythe que de la réalité historique, ainsi que nous aurons l'occasion de le démontrer à la lumière de documents d'archives. Outre ces témoins privilégiés, plusieurs historiens des débuts de la construction européenne ont également retracé les origines du Plan Schuman et relaté les

-
4. P. REUTER, *La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman*, in: *Revue française de science politique*, 1(1951), pp.256–276; Idem., *Quelques aspects institutionnels du Plan Schuman*, in: *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1951, pp.105-124; Idem., *La Communauté Européenne du Charbon et de l'acier*, Institut des relations internationales, Paris, 1953; Idem., *Juridical and Institutional Aspects of the European Regional Communities*, in: *Law and Contemporary Problems*,3(1961/62), pp.381-399; Idem., *Aux origines du Plan Schuman*, in: *Mélanges Fernand Dehousse*, vol.2 *La construction européenne*, Labor, Bruxelles, 1979, pp.65-68. Sur Reuter, voir A. COHEN, *Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne*, in: *Revue française de science politique*, 5(1998), pp.645–663.
 5. H. MOSLER, *Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Entstehung und Qualifizierung*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 14(1951/52), pp.1-45; Idem., *Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan*, in: E. von CAEMMERER (dir.), *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Klostermann, Frankfurt a.M., 1966, pp.355-386.
 6. Gros a peu écrit sur la CECA. Durant les négociations, il évoqua la cour de la CECA dans A. GROS, *The Problem of Redress against the Decisions of International Organisations*, in: *Transactions of the Grotius Society*, 36(1950), pp.29-48.
 7. Outre les articles déjà mentionnés, voir M. LAGRANGE, *L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, in: *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 74(1958), pp.841-865; Idem., *La Cour de Justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne*, in: *Mélanges Fernand Dehousse ...*, op.cit., pp. 127-135. Voir aussi Fondation Jean Monnet (FJM), Interview de M. Lagrange par A. Marès, 23.09.1980.
 8. Cf. par exemple J. MERTENS DE WILMARS, *La contribution des juristes belges à l'intégration européenne*, in: *Studia Diplomatica*, xxxiv(1981), p.141; J. WILSON, *Aux origines de l'ordre juridique communautaire*, in: C. FRANCK et S. BOLDRINI, *Une constitution pour un projet et des valeurs*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp.22-23.

négociations du traité CECA. Certains de leurs travaux, comme ceux de Pierre Gerbert et de Raymond Poidevin, proposent une analyse de l'ensemble de la conférence de Paris;⁹ d'autres s'intéressent davantage à la position de telle ou telle délégation durant ces pourparlers;¹⁰ Hanns-Jürgen Küsters a quant à lui consacré un article à la genèse du système institutionnel durant cette phase créatrice.¹¹ Aucun de ces auteurs ne prête toutefois une attention particulière à la Cour de Justice.

Pour nuancer les souvenirs parfois biaisés des témoins, et afin de compléter les travaux des historiens, une recherche extensive dans les archives des pays fondateurs et dans des fonds américains s'imposait. Nous avons entrepris cet examen et nous nous proposons maintenant d'expliquer, à la lumière de documents historiques, la genèse de l'organe judiciaire de la CECA. La première partie de l'article, consacrée à la période incluse entre la préparation de la déclaration du 9 mai et le début du mois d'août 1950, expose les nombreux détours par lesquels les négociateurs sont passés avant de conclure que la future communauté européenne requerrait une juridiction propre, unique et permanente. Ces trois caractéristiques semblent aujourd'hui aller de soi; elles n'émergèrent pourtant que progressivement – et difficilement – de projets initiaux toujours très marqués par les principes de l'organisation judiciaire internationale classique. La seconde partie de l'étude relate les intenses discussions qui, essentiellement à l'automne 1950, permirent aux juristes de définir la composition et les compétences de la Cour. Puisqu'il serait trop ambitieux de passer en revue toutes ses caractéristiques, nous nous limiterons à celles qui suscitérent le plus de difficultés durant la conférence de Paris. Soulignons enfin que notre approche se veut avant tout historique: au-delà de la technique juridique, nous nous efforçons donc d'expliquer les facteurs politiques, les influences académiques, les négociateurs clés qui, directement ou indirectement, contribuèrent à façonner la première cour européenne.

-
9. P. GERBERT, *La genèse du Plan Schuman*, in: *Revue Française de Science Politique*, 3(1956), pp.525-553; Idem., *La genèse du Plan Schuman. Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, Sciences Po, Lausanne, 1962; R. POIDEVIN, D. SPIERENBURG, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp.9-52.
10. Voir les contributions de M. DUMOULIN et A. KERSTEN in: K. SCHWABE (éd.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/1951*, Nomos, Baden-Baden, 1988; R.T. GRIFFITHS, *Die Benelux-Staaten und die Schumanplan-Verhandlungen*, in: L. HERBST(éd.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die Westliche Welt*, Öldenbourg, Munich, 1990, pp.263-278; H.-J. KÜSTERS, *Bonn und der Schumanplan. Deutsche Europapolitik in den Verhandlungen über die Montanunion 1950/1951*, in: *Geschichte im Westen*, 5(1990), pp.81-100; R. RANIERI, *Italy and the Schuman Plan Negotiations*, IUE, Florence, 1986; G. TRAUSSCH, *Le Luxembourg face au plan Schuman: la place d'un petit pays dans la construction européenne*, in: M. CATALA (dir.), *Histoire de la construction européenne. Cinquante ans après la Déclaration Schuman*, Ouest éditions, Nantes, 2001, pp.195-224.
11. H.-J. KÜSTERS, *Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in: K. SCHWABE (éd.), *Die Anfänge ...*, op.cit., pp.73-102.

Des «dispositions appropriées» à une Cour de Justice unique, permanente et propre à la CECA

La déclaration du 9 mai 1950, aujourd'hui considérée comme l'acte de naissance de l'Union européenne, ne contenait qu'un bref paragraphe sur les institutions à créer pour permettre la mise en œuvre de l'initiative lancée par Robert Schuman. Ce paragraphe est passé à la postérité car il annonçait la création de la Haute Autorité supranationale, un organe inédit sur lequel devait reposer le succès du plan proposé. Outre cette pièce maîtresse de l'édifice institutionnel, l'alinéa en question mentionnait aussi que «des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité». Le 9 mai 1950 pourtant, les auteurs du célèbre texte n'avaient encore aucune idée précise de ce qu'allaient être ces «dispositions appropriées». À ce stade, l'organisation des recours n'implique certainement pas la création d'une nouvelle cour de justice. En fait, la nécessité même d'organiser un recours contre les décisions du nouvel organe supranational ne s'était pas immédiatement imposée à Jean Monnet et aux trois experts (Paul Reuter, Étienne Hirsch et Pierre Uri) qui l'ont assisté dans l'élaboration de la déclaration Schuman puisque le principe ne fut introduit qu'à l'occasion de la correction de la cinquième version du texte. Ajoutée au passage consacré à la Haute Autorité, une phrase précisa alors – et ce pour la première fois –, que les décisions du collège supranational «ne seront révisables que par appel devant la Cour permanente de Justice Internationale». ¹² doutant ensuite que la Cour de La Haye constituerait l'instance la mieux qualifiée pour accomplir une telle tâche, ¹³ les auteurs du Plan Schuman préférèrent écarter cette solution lors de la rédaction de la huitième version de la déclaration et optèrent pour la formule plus vague citée ci-dessus.

Durant les six semaines comprises entre le lancement du Plan Schuman et l'ouverture officielle de la conférence de Paris (21 juin 1950), Reuter et Uri se prêtèrent à un intense exercice d'imagination juridique destiné à préciser la structure institutionnelle nécessaire au fonctionnement du futur pool charbon-acier. La Haute Autorité, pierre angulaire de l'échafaudage institutionnel, retint naturellement l'essentiel de leur attention, mais la question des recours fut aussi l'objet de sérieuses réflexions. Le sujet était complexe puisqu'il s'agissait notamment de déterminer devant quelle(s) instance(s) un appel pourrait être introduit, par qui et pour quels motifs. Initialement, Uri et Reuter identifièrent trois types de contentieux et prévirent en conséquence trois instances arbitrales. D'abord, la Haute Autorité elle-même devait faire office d'organe de première instance: ses membres procéderaient à une seconde lecture d'une décision contestée et, si nécessaire, la confirmeraient à une majorité des deux

12. FJM, AMG 1/2, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} versions de la déclaration Schuman.

13. FJM, AMG 2/3/8, Haut-commissariat de la République de France en Allemagne. Exposé de M. Monnet devant le Conseil de la Haute Commission Alliée, Petersbourg, 23 mai 1950, Godesberg, 24.05.1950.

tiers.¹⁴ Ensuite, un «haut collège arbitral» (aussi dénommé «collège des médiateurs») composé de trois membres¹⁵ aurait été compétent pour trancher les litiges d'ordre économique (recours sur l'opportunité des décisions).¹⁶ Enfin, on aurait confié à la Cour Internationale de Justice de La Haye le soin de juger le contentieux d'ordre juridique (recours contre les décisions considérées contraires au traité et contre les excès de pouvoirs).¹⁷ Présenté sans grand détail au comité interministériel français du 12 juin 1950,¹⁸ ce triple mécanisme fut simplifié pendant la semaine précédant l'ouverture des négociations à Six. L'intervention de la Cour de La Haye fut en effet définitivement écartée si bien que, le 21 juin 1950, Monnet n'évoqua que deux procédures d'appel lorsqu'il dévoila aux délégations réunies à Paris les futures institutions du pool. Ces procédures, détaillées aux articles 7 et 8 du projet de traité préparé par les experts français et remis aux cinq autres délégations le 24 juin, méritent notre attention. C'est, en effet, avec ce document dans leurs valises que les négociateurs retournèrent dans leur capitale respective pendant la première interruption de la conférence. Décortiqué par les conseillers juridiques et les responsables politiques, ce premier projet de traité servit ensuite de base de travail aux négociateurs lorsqu'ils se retrouvèrent à Paris à partir du 3 juillet 1950. Voici ce que prévoyaient les deux articles:

1) La Haute Autorité disposerait de la prérogative de recevoir les recours en première instance. Ainsi, un État dont les intérêts seraient mis en cause par une décision ou une recommandation de la Haute Autorité pourrait demander à cette dernière de réexaminer sa position.¹⁹ Le même droit serait donné aux entreprises mais uniquement pour les décisions ou les recommandations les visant individuellement. La Haute Autorité confirmerait sa décision à la majorité des deux tiers.

2) Un État ou, de manière plus restrictive, une entreprise pourrait ensuite saisir une «Cour d'arbitrage *ad hoc*».²⁰ Les recours ne seraient recevables que dans trois situations spécifiques: lorsqu'un acte du collège supranational viole le traité, lorsqu'il menace de compromettre la politique de plein emploi d'un État ou lorsqu'il met en péril l'équilibre de la balance commerciale d'un pays membre. La

14. FJM, AMG 2/4/4a, Note concernant la Haute Autorité, sans date [s.d.], [mai/juin 1950]; FJM, AMG 2/4/7, Uri à Monnet. Schéma de traité, 07.06.1950; FJM, AMG 2/4/16, Reuter. Observations sur le schéma de traité (article 6), 14.06.1950.

15. Ces trois membres seraient nommés respectivement par le secrétaire général de l'ONU, le président de la Cour Internationale de Justice et le directeur de l'OIT.

16. FJM, AMG 2/4/3, Reuter à Monnet. Projet d'un schéma de traité, 16.05.1950; FJM, AMG 2/4/4a, Note concernant la Haute Autorité, s.d. [mai/juin 1950]; FJM, AMG 2/4/8, Uri. Schéma de traité. Recours contre les décisions de la Haute Autorité, 12.06.1950; Reuter. Observations sur le schéma de traité, 14.06.1950, op.cit.

17. Projet d'un schéma de traité, 16.05.1950, op.cit.; Note concernant la Haute Autorité, [mai/juin 1950], op.cit.; Schéma de traité ..., 12.06.1950, op.cit.

18. FJM, AMG 2/2/2, Note pour le Comité interministériel, 12.06.1950.

19. Dans la version du 19 juin, Monnet semble pourtant avoir écarté cette possibilité. (FJM, AMG 2/4/20).

20. Cette cour serait composée de 5 juges: 2 désignés respectivement par la CIJ et le BIT et 3 originaires d'États non impliqués dans le litige, mais membres de la Communauté.

cour d'arbitrage *ad hoc* prononcerait une sentence obligatoire pour les parties lorsqu'il s'agit d'un différend portant sur la légalité d'une décision (en cas de violation du traité); dans les autres cas, elle ne jouerait qu'un rôle de médiateur et adresserait à la Haute Autorité une recommandation comportant obligation dans les buts assignés, mais laissant au collège le choix des moyens à adopter pour atteindre ces objectifs. Les recours n'auraient, en principe, pas d'effet suspensif.²¹ Comme son nom l'indique, cette instance d'appel ne formerait pas un organe permanent, du moins pendant une période transitoire.²² Convoqués selon les besoins, les juges n'auraient dès lors pas à abandonner leurs activités professionnelles régulières.²³

Deux constatations s'imposent d'emblée de l'analyse des premiers documents produits par les experts français et de divers témoignages postérieurs. D'abord, une certaine indécision voire un désaccord régnait parmi les Français sur la question des recours. À ce stade, la nature, la composition et le fonctionnement du futur pilier judiciaire de la communauté flottaient encore dans les limbes de leur pensée créatrice. On peut prendre pour preuve de cette hésitation, l'utilisation du conditionnel à l'article 8, alors que toutes les autres dispositions relatives aux institutions furent rédigées au futur simple. Ensuite, il est clair que si, fidèle aux principes définis dans la déclaration Schuman, l'équipe de la rue Martignac avait bel et bien l'intention d'organiser des voies de recours, elle entendait réduire sensiblement leur importance et leur portée afin d'éviter que les dispositifs d'appel ne portent préjudice à la Haute Autorité. Ainsi, la non-permanence du tribunal arbitral, son simple rôle de médiateur pour les différends non juridiques, sa dénomination même, les délais assez brefs envisagés pour l'introduction d'un recours, le caractère non suspensif des appels constituent autant d'éléments visant à contenir les effets d'un organe perçu comme un élément susceptible de paralyser ou de compromettre le travail de la Haute Autorité.

Dans son souci d'assurer l'indépendance et l'autorité du collège supranational, Monnet a hésité à développer des mécanismes de recours extensifs. Ainsi que le confirma par la suite Maurice Lagrange, l'inspirateur du Plan Schuman craignait l'instauration d'une sorte de «gouvernement des juges».²⁴ Il n'entrevoit certainement pas encore, à ce stade, que l'organe judiciaire pourrait relever du même principe de supranationalité qu'il cherchait à inculquer à la Haute Autorité. Ses craintes ont sans doute été nourries par les analyses des conseillers américains qui, à Paris, à Bonn et à Washington, réfléchissaient eux aussi aux aspects institutionnels du Plan Schuman et en particulier à la question des recours. Le

21. Archives Nationales, Luxembourg/Affaires étrangères (ANL/AE), dos.11347, Document de travail français, 24.06.1950 (articles 7 et 8). Voir aussi Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PAAA), Abt.2, SFSP, dos.62, Kurzprotokoll über Aussprache zwischen H. Monnet und der deutschen Delegation am 22. Juni 1950.

22. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.62, Protokoll über die Zusammenkunft der deutschen Delegation mit H. Monnet in Houjarray ..., 02.07.1950.

23. Statische Archieven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (AMBZ) (La Haye), I, 996.1 EG-KS, dos.40 Gecombineerde vergadering van de Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor de Handelspolitiek op 7 Juli 1950 ...; ANL/AE, dos.11385, Les institutions de la Communauté.

24. Interview de M. Lagrange, op.cit.

secrétaire d'État Dean Acheson avait certes donné pour consigne qu'aucun schéma institutionnel ne soit suggéré, même de manière officieuse, aux négociateurs européens. Les études des Américains ne restèrent toutefois pas cloîtrées dans les tiroirs des ambassades.²⁵ Monnet qui, on le sait, entretenait des liens privilégiés avec les Américains, a été influencé par leurs réflexions sur la gestion des recours sans toutefois adopter la totalité de leurs idées. Plusieurs exemples nous permettront, dans les paragraphes suivants, de prouver cette affirmation.

Les appréhensions de Monnet étaient en revanche loin d'être partagées par les responsables politiques et les experts belges, néerlandais et luxembourgeois. Bien au contraire. Si le commissaire au Plan redoutait qu'un «gouvernement des juges» atténuaît le caractère inédit de son initiative, les trois petits pays s'inquiétèrent avant tout de la puissance exorbitante de la nouvelle autorité et cherchèrent à institutionnaliser des garanties efficaces contre ses décisions. Leur inquiétude s'exprima dès leur première rencontre avec Monnet et Schuman, le 24 mai 1950 à Paris. Pressés de questions sur le contrôle de la Haute Autorité, les deux Français laissèrent vaguement entendre que la Cour de La Haye pourrait jouer un rôle en la matière, mais ils restèrent évasifs, remettant aux négociations officielles toute discussion sur la question.²⁶

Loin d'apaiser l'anxiété de leurs interlocuteurs, cette attitude incita les trois petits pays à réfléchir aux mécanismes de recours dans une approche globale du problème de la responsabilité de la Haute Autorité. La rencontre du 7 juin entre les fonctionnaires belges, néerlandais et luxembourgeois ne déboucha sur aucune solution tangible quant aux recours, mais l'idée fut émise de confier à des commissaires affectés par les gouvernements auprès de la Haute Autorité la tâche d'introduire les appels auprès d'un organe juridictionnel.²⁷ Le Belge Jean-Charles Snoy et d'Oppuers préconisa aussi la création d'un «organisme de conciliation et d'arbitrage» (ou une «Cour du contentieux»), inspirant confiance et capable d'intervenir rapidement si une décision de la Haute Autorité menaçait les «intérêts vitaux» d'un État ou était «incompatible avec sa souveraineté».²⁸ Parce qu'elle ne soumettait les décisions de la Haute Autorité qu'au contrôle d'une instance juridique et non à celui d'un organe politique, cette solution ne satisfait pas les Néerlandais.²⁹

25. National Archives and Records Administration (NARA), RG 466, McCloy's Papers, Classified General Records 1950, dos.13, Acheson à Paris et Francfort, 08.07.1950.

26. ANL/AE, dos.11346, Hommel. Compte-rendu de la séance d'information du 24 mai 1950 [...], 25.05.1950.

27. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.38, Mémorandum de van Voorst tot Voorst à van der Brink, 10.06.1950; Ibid., Verslag van de bespreking te Brussel op Woensdag 7 Juni inzake Schuman-Plan, 10.06.1950; ANL/AE, dos.11346, Calmes et Conrot. Réunion entre les fonctionnaires [...], 08.06.1950.

28. Archives du Ministère des Affaires étrangères belge (AMAE/B), Dos.gén. CECA 5216, Projet de traité réalisant le Plan Schuman. Principales dispositions à prévoir, s.d.; Réunion du Plan Schuman – 7 juin 1950 (délégations belgo-luxembourgeoise et néerlandaise).

29. Verslag van de bespreking te Brussel ..., 10.06.1950, op.cit.

Les premiers jours des négociations à six et le document de travail français du 24 juin ne firent que conforter le désir des trois petits pays de mettre en place un dispositif protégeant davantage les intérêts des États contre une Haute Autorité jugée toute puissante. À Luxembourg, on suggéra que la Cour d'arbitrage fût composée des ministres des Affaires économiques qui choisiraient un magistrat de la Cour Internationale de Justice comme président. On exigea aussi l'élargissement du droit de recours (voir *infra*).³⁰ Le gouvernement de La Haye imagina un scénario institutionnel analogue. Il prévoyait l'instauration d'un Comité ministériel, composé des ministres des Affaires économiques, agissant comme instance de premier appel. Ce comité confirmerait par un verdict arrêté à la majorité des deux tiers ou des trois quarts une décision contestée de la Haute Autorité. Par ailleurs, ils réclamèrent la création d'une «Cour d'arbitrage» ou l'utilisation d'une «instance internationale appropriée»³¹ pour juger, de manière définitive, les appels en seconde instance.³²

Le 3 juillet, quelques heures après en avoir discuté avec ses homologues belge (Max Suetens) et luxembourgeois (Albert Wehrer), le chef de la délégation néerlandaise, Dirk Spierenburg expliqua donc aux délégations à nouveau réunies à Paris que son gouvernement acceptait le principe d'une Haute Autorité supranationale, mais jugeait indispensable d'associer les États au contrôle de cet organe par le biais d'un Comité des ministres, chargé des recours en première instance.³³ Cela dit, il importe de comprendre que les Néerlandais ne tenaient pas impérativement à transformer le Comité des ministres en une cour d'appel. Ce qui les intéressait avant tout, c'était de ramener dans la structure institutionnelle du Plan Schuman, d'une manière ou d'une autre, les gouvernements exclus par les Français. Les idées présentées par Spierenburg le 3 juillet (et à nouveau le 5 juillet) ne constituaient donc pas «une contre-proposition mais une suggestion faite à titre indicatif».³⁴

Appuyée par les Luxembourgeois et les Belges, la proposition néerlandaise, on le sait, mobilisa les débats initiaux de la conférence de Paris. Celle-ci s'organisa en cinq groupes de travail pour étudier les problèmes concrets liés à la mise en application du plan. Le premier de ces groupes, composé des chefs de délégation, examina les questions institutionnelles. Il fallut environ dix jours de réflexion créatrice pour démêler l'écheveau institutionnel et trouver une manière de réconcilier les exigences néerlandaises à la nécessité de préserver le caractère supranational de la Haute Autorité. Au terme d'une semaine de discussions

30. ANL/AE, dos.11347, Plan Schuman. Considérations du Département des Affaires Économiques [...]; Plan Schuman. Entrevue du 3 juillet [...].

31. FJM, AMG 3/3/17, Conversations sur le Plan Schuman. Séance restreinte. Lundi après-midi 3 juillet 1950 (PS/CR5).

32. Entrevue du 3 juillet ..., op.cit.; AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.40, Kort verslag van de bespreking inzake het Plan Schuman met de Belgische en Luxemburgse delegaties [...].

33. FJM, AMG 3/3/17, Conversations sur le Plan Schuman (PS/CR5).

34. FJM, AMG 4/1/1, GT 1, Conversations sur le Plan Schuman. Réunion du Comité des Chefs de délégation [...], mercredi matin 5 juillet 1950.

officieuses avec les différentes délégations, Monnet finit par reconnaître que l'architecture institutionnelle esquissée dans le document de travail du 24 juin comportait une lacune grave et, avec pragmatisme, il accepta l'ajout d'un organe permettant l'expression des intérêts nationaux.³⁵ Il rejeta cependant promptement la suggestion néerlandaise initiale de confier au comité ministériel la tâche de procéder à une seconde lecture des décisions litigieuses du collège supranational et de les confirmer à une majorité des deux tiers voire des trois quarts. Les Allemands n'en voulaient pas non plus.³⁶ Cette formule aurait en effet mis le Conseil des ministres en position d'entraver très sérieusement l'activité de la Haute Autorité; elle fut donc rapidement abandonnée et les négociateurs établirent d'autres liens organiques entre le collège supranational et l'instance défendant les intérêts nationaux, liens qu'il ne nous appartient pas de développer dans cet article. Signalons enfin que John McCloy et, par la suite, Dean Acheson lui-même rejetèrent aussi l'idée de confier à un conseil ministériel la deuxième lecture des décisions contestées de la Haute Autorité car cette formule mettait en péril le principe – qu'ils savaient crucial – de la supranationalité.³⁷ Même si l'on peut raisonnablement penser que Monnet et ses collaborateurs arrivèrent personnellement à la même conclusion, la condamnation américaine les a très certainement confortés dans leur refus de considérer l'option néerlandaise.

À partir du moment où, vers la mi-juillet 1950, l'ajout d'un Conseil spécial de ministres fut décidé et son rôle clarifié, les six délégations purent entamer des discussions sérieuses sur les mécanismes de recours. Les questions étant complexes, les chefs de délégation transmirent le «dossier institutionnel» aux spécialistes du droit.³⁸ Monnet rappela Reuter à Paris et le plaça à la tête d'un comité des juristes, composé des experts juridiques de chaque délégation.³⁹ Sans perdre de temps, ce comité analysa, article par article, le document de travail du 24 juin afin de dégager les points de convergence entre les délégations. Le 26 juillet, après huit séances,⁴⁰ il présenta aux chefs de délégation son rapport ainsi qu'une série de dispositions sur lesquelles un accord provisoire avait été conclu.⁴¹ Ce

35. PAAA/Abt.2, 221-40, dos.745, Hallstein à Blankenhorn, 12.07.1950.

36. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.17, Ophüls. Arbeitsaufzeichnung. Betr.: Unmittelbare Entscheidungsgehalt der Regierung, 10.07.1950

37. NARA, RG 466, McCloy's Papers, Classified Gen. Rec.1950, dos.13, Tél.175, McCloy au Dép. d'État, 07.07.1950; *Foreign Relations of the United States*, 1950, vol.III, Bureau of Public Affairs, Washington, 1977, pp. 741-742, Acheson à McCloy, 25.07.1950.

38. FJM, AMG 4/1/3, GT 1, Projet de compte rendu (PS/G1/CR3).

39. Pour l'Allemagne: Blankenhorn (conseiller personnel d'Adenauer), Ophüls (ministère de la Justice) et H. Mosler; pour la Belgique: Muüls (jurisconsulte au MAE) et Cassiers; pour la France: Clappier, Reuter, Gros, et Hubert (conseillers juridiques au MAE); pour l'Italie: Santoro (conseiller d'État), Venturini (conseiller de Légation), De Rossi (du MAE) et Balladore-Pallieri (du ministère du Trésor); pour le Luxembourg: Calmes et enfin pour les Pays-Bas: Kohnstamm, Francois, Blaisse et Riphagen. Le comité fut présidé par Reuter, Hubert et Gros.

40. Pour un bref compte rendu officieux de ces réunions, voir PAAA/Abt.2, SFSP, dos.18 et 19.

41. FJM, AMG 4/1/5, GT 1, Réunion du Comité des Chefs de délégation sur les questions institutionnelles, mercredi après-midi 26 juillet 1950 (PS/G1/CR5); FJM, AMG 4/1/5bis, GT 1, Note sur les résultats des travaux du Comité des juristes à la date du 25 juillet 1950.

rapport et les discussions qu'il suscita au niveau des chefs de délégation permirent alors à Reuter de préparer, en collaboration étroite avec Monnet, un «Mémoire sur les institutions»⁴² qui, après révision suite aux commentaires des autres délégations, fut adopté d'un commun accord et joint au rapport général sur l'état des travaux, daté du 10 août 1950.⁴³

L'organisation des recours proposée dans ce nouveau document de travail comportait des modifications essentielles par rapport à ce que les Français avaient initialement imaginé. Premier changement important: il n'était plus question de faire de la Haute Autorité l'instance de premier appel, chargée de procéder à une deuxième lecture de ses propres décisions. Aucun document d'archive ne fournit d'explications définitives quant aux raisons de cet abandon, mais on peut évoquer différents facteurs ayant probablement contribué à cette décision. Il faut d'abord souligner que le mémorandum du 10 août écartait la possibilité d'introduire un recours fondé sur l'opportunité d'une décision prise par le collège supranational (voir *infra*), rendant dès lors inutile un mécanisme d'appel obligeant la Haute Autorité à reconsidérer ses décisions pour des raisons politico-économiques. On peut également supposer que les délégations du Benelux, déjà alarmées par la toute puissance de la Haute Autorité, se sont opposées à cette procédure. À cela s'ajoutent aussi les sérieuses réserves exprimées par les Américains qui considéraient que le prestige de la Haute Autorité serait mis à mal si cette dernière était régulièrement invitée à renverser ses décisions, chaque retrait d'un acte déjà promulgué affaiblissant sa crédibilité.⁴⁴ On peut imaginer l'effet d'un tel raisonnement sur la pensée de Monnet.

Enfin, et ceci est important, il était devenu clair à ce stade des travaux que la Haute Autorité ne constituerait pas la seule institution du pool mais qu'elle fonctionnerait dans le cadre d'une *communauté*, en collaboration avec d'autres organes (Conseil et Assemblée). Dans un tel contexte, la nécessité de doter cette nouvelle entité internationale d'un organe juridictionnel unique et propre s'imposa de plus en plus clairement aux juristes. Ils écartèrent donc l'idée de multiplier les procédures de recours et renoncèrent à utiliser comme instance d'appel la Haute Autorité ou les tribunaux internationaux déjà en place. Un seul et même organe serait chargé de trancher tous les litiges introduits tant contre les décisions de la Haute Autorité que – nouveauté du mémorandum – contre celles de l'Assemblée commune et du Conseil spécial de ministres.⁴⁵ Ces principes établis, les Six

42. ANL/AE, dos.11349, Premier avant-projet. Mémoire sur les institutions de la proposition du 9 mai, 01.08.1950. Cf. aussi la première rédaction de ce document: Centre d'Accueil et de Recherche des Archives Nationales (CARAN), Commissariat Général du Plan, Série 81 AJ, dos.159, Mémoire sur les institutions de la proposition du 9 mai (Plan Schuman), 28.07.1950.

43. ANL/AE, dos.11384, Mémoire sur les institutions (annexe I du Rapport sur les travaux poursuivis à Paris [...] du 20 juin au 10 août 1950).

44. McCloy au Dép. d'État, 07.07.1950, op.cit.; NARA, RG 84, Paris Embassy, Classified Gen. Rec.1950, dos.71, Working Group on Schuman Proposal. Check list on first Draft of Working Document, 13.07.1950.

45. FJM, AMG 4/1/5 bis, GT 1, Note sur les résultats [...]; ANL/AE, dos.11384, Plan Schuman. Rapport d'ensemble sur l'état des négociations au 1^{er} août 1950.

arrêtèrent définitivement le nom de l'instance de recours: à partir de la fin juillet, ils parlèrent exclusivement de la «Cour de Justice».⁴⁶

L'abandon définitif du caractère *ad hoc* de l'instance arbitrale constitue le second changement clé consacré dans le mémorandum du 10 août. Sous l'influence conjuguée des Américains et du chef de la délégation allemande, les Français acceptèrent l'instauration d'une Cour *permanente*.⁴⁷ Walter Hallstein, un professeur de droit qui en 1948 avait passé une année à l'université Georgetown (Washington, DC), fut un des premiers à entrevoir les bénéfices d'une cour de justice permanente. «Gardienne de l'objectivité de la Haute Autorité», elle remplirait une «fonction éducatrice considérable», expliqua-t-il à Monnet lors de leur rencontre à Houjarray, le 2 juillet, à la veille de la reprise des négociations de Paris.⁴⁸ Il réussit à convaincre Bernard Clappier, semble-t-il. Mais Monnet resta réticent et exprima ses craintes de voir un tel tribunal prendre rapidement le dessus sur la Haute Autorité. Il reconnut toutefois la validité des idées de son interlocuteur.

Par la suite, différents facteurs contribuèrent progressivement à atténuer ses craintes et à infléchir sa position. Il dut bien sûr tenir compte des exigences de ses partenaires à la table des négociations car, outre les Allemands, les autres délégations – la belge en particulier – insistèrent sur la permanence de l'organe juridictionnel. L'influence américaine est également indéniable: tant Robert Bowie que George Ball, David Bruce ou John McCloy appuyaient l'idée d'une Cour permanente, compétente exclusivement pour le contentieux juridique. Se référant à l'exemple de la Cour Suprême aux États-Unis, Ball mit certes Monnet en garde contre le risque de voir les juges permanents réinterpréter, au fil des années, le traité et les intentions de ses auteurs, mais il conclut que, si le traité était rédigé sans ambiguïté, on éviterait ce dérapage et les bénéfices issus d'une interprétation consistante du droit surpasseraient largement ce risque potentiel.⁴⁹ Ce point de vue était partagé par Hallstein qui expliqua d'ailleurs à Monnet combien il valorisait l'opinion américaine sur la question des recours et lui rappela la satisfaction suscitée outre-Atlantique par cette composante institutionnelle, perçue comme un premier pas vers la séparation des pouvoirs au sein d'un État fédéral en devenir.

La position de Monnet en faveur d'une cour permanente évolua aussi parallèlement à sa conception du droit de recours. À partir du début juillet, il considéra en effet que les recours pour motifs économique-politiques ne devraient pas être autorisés (voir *infra*). On peut raisonnablement penser que la limitation des compétences de la Cour aux seuls litiges juridiques aida Monnet à accepter plus facilement sa permanence. Enfin, il importe de mentionner l'influence que Reuter

46. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.18, Kurzprotokoll des Juristischen Ausschusses über die Sitzung vom 24.7.1950 (nachmittags).

47. Plan Schuman. Rapport d'ensemble [...]; PAAA/Abt.2, SFSP, dos.53, Notizen. Hallstein à von Brentano, 08.08.1950.

48. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.62, Protokoll über die Zusammenkunft der deutschen Delegation mit H. Monnet in Houjarray, 02.07.1950.

49. FJM, AMG 4/6/6, B[all]. Memorandum of suggestions regarding article 8 of proposed working paper, 04.07.1950.

exerça à ce stade des négociations sur Monnet et sur l'édification de la structure institutionnelle. Le mémorandum du 10 août fut en effet, pour l'essentiel, l'œuvre du professeur de droit d'Aix-en-Provence. Très étroitement associé à l'élaboration de la déclaration du 9 mai, il était intimement persuadé de l'importance de la supranationalité. Sa formation académique l'incita à envisager le carré institutionnel en émergence dans une perspective théorique. Si, comme d'autres, il vit dans la nouvelle structure institutionnelle les prémices d'un système fédéral, il considérait que c'était la Cour – et non le Conseil – qui, avec la Haute Autorité, s'apparentait le plus à une institution fédérale. «La Haute Autorité et la Cour de Justice», souligna-t-il,

«sont composées toutes les deux de personnalités absolument indépendantes, qui ne doivent garder aucun lien avec les États. À cet égard, elles constituaient une réalisation très avancée et, pour ainsi dire, parfaite de la communauté supranationale».⁵⁰

Le Conseil de ministres et l'Assemblée commune ne constituent par contre à ses yeux qu'une réalisation «moins avancée».⁵¹ Cette analyse aida probablement Monnet à considérer la Cour sous un nouvel angle, à la voir non pas comme une menace pour la Haute Autorité, mais comme une composante institutionnelle essentielle, capable de contribuer au développement de la nouvelle communauté. Il resta néanmoins très vigilant à son égard.

Tous les juristes au sein de la délégation française ne partageaient cependant pas cette vision. À l'automne 1950, en profitant de la rédaction d'un nouveau document de travail destiné à fixer les acquis des négociations, certains tentèrent de revenir sur l'accord dégagé en août. Le 8 novembre 1950, les Français soumièrent en effet un projet de traité dont l'article 25 établissait qu'initialement du moins, les juges n'exerceraient pas leurs fonctions à temps plein et qu'il reviendrait au Conseil de ministres de modifier cette situation s'il l'estimait nécessaire. Cette disposition fut inspirée par le conseiller juridique Lucien Hubert pour qui l'instauration, dans une phase initiale, d'une «simple commission arbitrale» permettrait de réduire les dépenses et de se donner du temps en faisant «un essai plus modeste des institutions avant d'engager l'avenir, notamment par le choix des personnes».⁵² La proposition française fut naturellement très mal reçue⁵³ par les cinq délégations qui trouvèrent cependant une oreille favorable auprès d'autres Français, en particulier Hirsch et Lagrange. Soucieux d'assurer le prestige de la Cour, ce dernier se prononça en faveur de juges exerçant leurs fonctions communautaires à plein temps.⁵⁴ La tentative de postposer la permanence de la Cour fut alors

50. Mémorandum du 10 août 1950.

51. Cette expression apparaît dans le projet de mémorandum du 28 juillet (CARAN, Commissariat Général du Plan, Série 81 AJ, dos.159), mais n'est reprise ni dans la version du 1^{er} août ni dans la version finale du 10. L'analyse de Reuter fut contestée par les Allemands qui voyaient dans l'Assemblée un élément clé de la future fédération européenne.

52. FJM, AMG 6/5/15, Hubert. Note confidentielle sur la Cour de Justice, 27.09.1950.

53. AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, F. Muûls. Note concernant le projet de traité relatif au charbon et à l'acier, 16.11.1950.

54. AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, Note à Monsieur le Ministre Muûls, Paris, 21.11.1950.

définitivement écartée et le projet de traité du 27 novembre 1950 ne reprit plus les dispositions incriminées.

De la composition et des compétences de la Cour de Justice

Les articles du traité de Paris consacrés à la Cour de Justice (art.31 à 45) furent, selon le témoignage de Lagrange, rédigés en une vingtaine de jours et, à la différence d'autres questions institutionnelles, ne nécessitèrent pas d'arbitrage ministériel. Ces propos sont exacts. Il n'en reste pas moins que la composition et les compétences de la Cour suscitérent des débats passionnés que nous voudrions maintenant évoquer.

Le nombre de juges à appointer et le mode de leur désignation soulevèrent des problèmes analogues à ceux liés à la composition de la Haute Autorité mais d'une intensité moins grande.⁵⁵ Le document de travail français du 24 juin 1950 proposait, à titre indicatif, que la Cour d'arbitrage *ad hoc* comprenne cinq membres: trois désignés par les gouvernements, dans la mesure du possible issus d'États non impliqués dans l'affaire traitée ou étrangers à l'entreprise faisant appel, et deux nommés respectivement par la Cour Internationale de Justice et l'Organisation Internationale du Travail.⁵⁶ Le gouvernement néerlandais souhaitait quant à lui que la Cour compte autant de juges qu'il y a d'États membres, plus deux juges nommés par la Cour Internationale et l'Organisation Internationale.⁵⁷ Les juristes allemands modifièrent leur position au cours des négociations: initialement ils recommandaient la nomination de neuf juges et de neuf suppléants, élus pour six ans par l'Assemblée commune;⁵⁸ en août 1950, ils optèrent pour une Cour de sept membres nommés par les gouvernements.⁵⁹

Bien que ces combinaisons n'aient pas été préalablement discutées par les chefs de délégation, les Français introduisirent unilatéralement dans le projet de traité du 8 novembre 1950 plusieurs précisions importantes quant à la composition de la Cour: elle comprendrait cinq juges titulaires et deux suppléants, choisis parmi des «personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence» et nommés pour six ans d'un commun accord par les gouvernements. Leur nombre pourrait être augmenté par le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité. Tous les trois ans, les juges titulaires désigneraient leur président. L'essentiel de ces dispositions fut repris à l'article 32 du traité de Paris. Une différence de taille existe

55. A. BOERGER-DE SMEDT, *Derrière la valse des chiffres. Retour sur les origines de la composition de l'exécutif européen*, in: *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 1(2007), pp.25-48.

56. ANL/AE, dos.11347, Doc. de travail français (Art.8), 24.06.1950.

57. AMBZ, I, 996.1 EGKS, dos.40, Gecombineerde vergadering van de Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor de Handelspolitiek.

58. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.4, Kraus, Mittagssitzung der Juristen-Kommission vom 28. Juni 1950.

59. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.105, Entwurf für Richtlinien für die weiteren Beratungen über institutionelle Fragen, 22.08.1950; dos.102, BMWi. Unterlagen zum Schuman-Plan, 17.08. 1950.

cependant entre les deux documents: le traité final prévoyait la nomination de sept juges au lieu de cinq et ne mentionnait pas les suppléants. Le nombre de magistrats européens fut augmenté pour satisfaire les exigences du Luxembourg qui, pour la Cour comme pour la Haute Autorité, craignait d'être tenu à l'écart des nouvelles institutions.⁶⁰ Le nombre de sept semblait donc idéal aux fondateurs de la CECA puisque, sans être identique à celui des pays membres, il permettait à chaque gouvernement d'appointer un de leurs ressortissants à la Cour européenne. Le traité de Paris ne précisait toutefois pas que les membres de la Cour devaient obligatoirement ressortir d'un des pays membres de la Communauté alors qu'une telle clause existait pour la Haute Autorité. Ce serait une erreur toutefois de conclure que les négociateurs du traité de Paris envisagèrent d'installer à Luxembourg des juges provenant d'un État non membre de la Communauté. Ainsi que Lagrange l'expliqua par la suite, l'absence de référence à la nationalité des juges constitue une simple omission causée par le fait que les articles relatifs à la Cour, plus anciens, étaient déjà paraphés lorsque, en dernière minute, les ministres ont arrêté les dispositions relatives à la Haute Autorité. Les raccords de texte n'ont pas pu être effectués.⁶¹

Ainsi, si théoriquement le traité permettait la désignation de juges choisis en dehors du pool charbon-acier, un tel scénario restait une pure vue de l'esprit car il était bel et bien acquis, dès avant la signature du traité, que la Cour comprendrait au moins un ressortissant de chaque pays membre et que le septième siège de juge serait attribué à un représentant des syndicats ouvriers. On peut en effet difficilement imaginer qu'un gouvernement se serait volontairement privé des assurances offertes par la présence d'un de ses nationaux à la Cour. La composition de la première Cour refléta cet accord tacite: chaque État, grand ou petit, envoya un juge à Luxembourg et le septième juge fut un syndicaliste; les deux avocats généraux furent français et allemand (Lagrange et Karl Roemer) et, pour satisfaire les revendications de Rome, le juge italien (Massimo Pilotti) présida la Cour. En 2001, les Quinze enchâssèrent finalement dans le traité de Nice la formule d'«un juge par État membre» (art.221), officialisant ainsi une pratique tacitement établie dès les origines de l'Union.

D'autres principes introduits par les Français dans le projet de traité du 8 novembre suscitérent également des discussions intéressantes même si, en fin de compte, ils ne furent pas ou peu modifiés. Ainsi Muûls s'opposa à la désignation des juges par les gouvernements et demanda – en vain – que la durée de leur mandat fût portée à 9 ans. Selon lui, les conditions de nomination proposées par les Français plaçaient les juges à la merci de la bonne volonté des ministres, ce qui semblait incompatible avec le principe d'indépendance, affirmé à l'article 32 du traité.⁶² Ceci lui paraissait d'autant plus alarmant que les juges n'étaient pas

60. ANL/AE, dos.11385, Les institutions de la Communauté; dos.11352, Projet de traité. Institutions et Dispositions générales. Art.1 à 31bis et 52 à 70, 30.11.1950.

61. Archives du Ministère des Affaires étrangères/France (AMAE/F), DE-CE, dos.503, Compte-rendu de l'assemblée générale du Conseil d'État tenue le 2 mai 1951.

62. F. Muûls. Note concernant le projet de traité ..., 16.11.1950, op.cit.

nommés à vie et que le renouvellement de leurs mandats était, lui aussi, laissé à la discrétion des gouvernements. Ce point de vue était valide et d'ailleurs partagé par certains Allemands.⁶³ Appuyée par les autres délégations, la procédure proposée par la France a pourtant prévalu. Reuter la justifiait par deux arguments: d'une part, elle réservait aux gouvernements «le rôle qui leur revenait» et, d'autre part, elle permettait des «conversations d'ensemble» sur les désignations à la Cour et à la Haute Autorité, conversations «où les satisfactions [pourraient] être négociées en faveur de tous les États membres».⁶⁴

Reuter ne précisa pas quel était, selon lui, ce «rôle» qui revenait aux gouvernements. S'agissait-il de garder la main haute sur la Cour en contrôlant qui y siègerait et en s'assurant qu'un juge devenu indésirable puisse être écarté avec son premier mandat? Probablement. Le mode de désignation des juges et le caractère provisoire de leur emploi offrent des garanties rassurantes pour les gouvernements. La procédure choisie répondait en tout cas davantage à des préoccupations politiques qu'à des préférences juridiques. La nomination à vie des juges n'était toutefois pas considérée par tous les juristes comme une indispensable garantie d'indépendance. Certains firent valoir que les Allemands et les Italiens, par exemple, n'avaient pas retenu ce principe pour leur cour constitutionnelle respective. Quoiqu'il en soit, l'indépendance des magistrats européens fut donc simplement stipulée dans le traité sans être vraiment garantie. Certains ont par la suite, expliqué que c'est en fait le secret des délibérations qui assure l'autonomie des juges.⁶⁵

Les négociateurs ont en effet refusé d'adopter le système de l'opinion dissidente, peu connu sur le continent, mais appliqué dans certaines juridictions anglo-saxonnes et à la Cour Internationale de La Haye. Les verdicts de la Cour CECA se présentent donc comme des décisions collégiales et le secret du délibéré assure que l'opinion personnelle d'un juge ne soit jamais révélée, l'abritant ainsi de toute pression politique. La validité de cette analyse est incontestable. Il est à noter toutefois que, selon le témoignage de Lagrange, la règle de l'opinion dissidente ne fut discutée qu'en toute fin de négociations et écartée malgré l'insistance des Hollandais. Ce fut d'ailleurs dans ce contexte que le juriste français introduisit les avocats généraux, une institution directement inspirée du Conseil d'État français.⁶⁶ Elle fut présentée «comme une sorte de contre-partie à l'interdiction du droit pour les juges de publier éventuellement leur opinion dissidente».⁶⁷

63. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.5, Protokoll über die Sitzung des Koordinierungsausschusses für den Schuman-Plan, 7. Dezember 50.

64. FJM, AMG 12/2/2, Reuter. Observations sur les problèmes politiques réservés aux entretiens directs entre gouvernements, 06.02.1951.

65. N. CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Dalloz et Sirey, Paris, 1965, p.65.

66. M. LAGRANGE, *La Cour de Justice ...*, op.cit., p.129; Interview de M. Lagrange, op.cit. Aucun document d'archive ne permet de confirmer ou d'infirmer ce témoignage.

67. Discours de M. Lagrange à l'audience solennelle de la Cour, 08.10.1964 (<http://www.ena.lu/?lang=1&doc=8791>).

Venons-en maintenant aux compétences de la Cour. Dès le début des négociations, la question de la recevabilité des recours mobilisa l'attention des négociateurs. Initialement, nous l'avons dit, les Français prévoyaient qu'un appel pourrait être introduit si une décision ou une recommandation de la Haute Autorité (1) violait les dispositions du traité, (2) mettait en péril l'équilibre de la balance commerciale d'un État ou (3) menaçait la politique de plein emploi d'un pays. Dans le premier cas, ce serait donc la légalité de la décision qui serait contestée, dans les deux autres, son opportunité.⁶⁸ Au début du mois de juillet, Monnet réduisit de manière significative ces dispositions en écartant la possibilité de recours fondés sur l'opportunité. Il s'en expliqua confidentiellement à Hallstein le 12 juillet, argumentant que si la Cour était habilitée à se prononcer sur le bien-fondé économique-politique des décisions de la Haute Autorité, elle se substituerait vite à celle-ci.⁶⁹

Cette analyse devint rapidement la position officielle de la délégation française. Pour justifier cette réduction du droit d'appel, Monnet fit valoir que la notion de recours d'opportunité, initialement introduite pour faciliter l'adhésion des Britanniques au Plan Schuman, était rendue caduque par l'ajout d'un Conseil de ministres veillant aux intérêts vitaux des États.⁷⁰ Il est clair que Monnet fut aussi influencé par les juristes américains. Dans leur analyse respective du document de travail français du 24 juin 1950, Robert Bowie⁷¹ et George Ball⁷² avaient en effet insisté sur la confusion créée par le fait que le même tribunal d'arbitrage, opérant sur des modes différents, assurait tant le contrôle de la légalité que celui de l'opportunité de décision de la Haute Autorité.⁷³ Selon l'analyse américaine, l'autorité et le *standing* de la Haute Autorité seraient irrévocablement minés si un collège de médiateurs était habilité à juger le bien-fondé de ses décisions et, le cas échéant, à se prononcer contre leur maintien. Cela provoquerait rapidement l'émergence d'une autorité supérieure au collège supranational. Ils proposèrent qu'un État inquiet des troubles graves qu'une décision de la Haute Autorité engendrerait dans son économie soumette plutôt sa plainte à l'Assemblée commune. Cette alternative ne fut pas considérée par les Français, mais le doute était semé, en particulier dans l'esprit de Monnet, quant à sagesse du système initialement imaginé.

À des années lumières de ce raisonnement, les autres délégations dénoncèrent par contre le caractère restrictif des recours prévus par les Français, et cela avant

68. FJM, AMG 3/2/1, Conversations sur le Plan Schuman. Compte-rendu de la seconde séance tenue le 21 juin 1950; ANL/AE, dos.11347, Document de travail français, 24.06.1950.

69. Hallstein à Blankenhorn, 12.07.1950, op.cit.

70. FJM, AMG 4/1/4, GT 1, Réunion du Comité des Chefs de délégation sur les questions institutionnelles, ... 21 juillet 1950.

71. Professeur de droit constitutionnel à Harvard et spécialiste de la législation antitrust, Robert Bowie était le conseiller juridique du Haut-commissaire américain en Allemagne, John McCloy.

72. Ami de longue date de Monnet, Ball était conseiller juridique au Commissariat du Plan.

73. CARAN, Série 81 AJ, dos.161, Lettre et memorandum de Bowie à Monnet, 01.07.1950; Memorandum of suggestions regarding article 8 ..., 04.07.1950, op.cit. John McCloy partageait cette analyse (NARA, RG 466, Tél.175, 07.07.1950.)

même que Monnet ne les réduise encore. Ainsi, le Luxembourg exigea qu'une procédure d'appel puisse être engagée chaque fois qu'un intérêt vital d'un État serait menacé par une action de la Haute Autorité.⁷⁴ Non défini, ce concept de «mise en cause d'un intérêt vital» était assez vaste pour couvrir toutes les situations mettant en danger l'économie luxembourgeoise. Cette revendication devint vite un des chevaux de bataille de la délégation grand-ducale. Des considérations similaires furent exprimées par les Belges⁷⁵ et les Allemands.⁷⁶

Des discussions entre les chefs de délégation⁷⁷ et au sein du comité des juristes⁷⁸ permirent néanmoins de dégager quelques points d'accord que Reuter consigna dans le mémorandum du 10 août 1950. Le défi des juristes fut de donner à la Cour les moyens de contribuer, par sa jurisprudence, au développement de la Communauté tout en évitant que «ses arrêts soient l'instrument d'un véritable transfert de pouvoirs de la Haute Autorité vers la Cour de Justice». Une «rigoureuse séparation des pouvoirs» devait produire ce résultat. Il fut donc établi que la Cour serait habilitée à annuler les décisions et recommandations de la Haute Autorité non conformes «aux termes et à l'esprit du traité» et à constater, par un arrêt déclaratoire, une carence si l'organe supranational refusait de prendre les décisions que le traité lui imposait de prendre. En toute logique, ce contrôle juridictionnel devait s'appliquer aussi à l'action du Conseil spécial de ministres et de l'Assemblée commune. La Cour ne disposant que d'un pouvoir d'annulation, il ne lui appartiendrait pas d'élaborer de nouvelles dispositions en lieu et place de celles qu'elle infirmerait. Personne ne contesta ces principes.

Beaucoup plus controversée, par contre, fut la possibilité de contester une décision sur base de son inopportunité économique-politique. Sur ce point, la conception française s'imposa: cette possibilité fut en effet exclue car elle «dépouillerait la Haute Autorité de tout pouvoir propre». ⁷⁹ Sur l'insistance des Luxembourgeois en particulier, les auteurs du mémorandum acceptèrent toutefois de prévoir un article garantissant l'obligation pour la Haute Autorité de ne pas provoquer des «troubles fondamentaux et persistants» par rapport à l'équilibre de la balance des comptes, au maintien du revenu national et au niveau de l'emploi dans chaque État. Saisie sur base de cet article, la Cour pourrait annuler une décision de la Haute Autorité et une procédure de médiation serait organisée selon des modalités qui restaient à discuter.⁸⁰

La question des compétences de la Cour ne fut guère plus abordée par les négociateurs avant l'entrée en scène de Lagrange et la rédaction du projet de traité

74. ANL/AE, dos.11374, Déclaration de Wehrer à la réunion du 22 juin 1950; dos.11347, Exposé de Monsieur Monnet du 21 juin 1950; Plan Schuman. Considérations du Département des Affaires Économiques; Plan Schuman. Entrevue du 3 juillet à 15 heures.

75. ANL/AE, dos.11372, [F. Muÿls]. Recours, 23.06.1950.

76. PAAA/Abt.2, SFSP, dos.61, Ophüls. Rechtsmittel, 28.06.1950; dos.4, Kellermann. Vormittagssitzung der Juristen-Kommission vom 29. Juni 1950.

77. FJM, AMG 4/1/3, GT 1, Projet de compte-rendu (PS/G1/CR3).

78. FJM, AMG 4/1/5 bis, GT 1, Note sur les résultats

79. Mémorandum du 10 août 1950, op.cit.

80. Idem. Les Belges et les Allemands rejetèrent l'idée de Reuter d'associer l'Assemblée commune lors du processus de médiation.

du 8 novembre 1950.⁸¹ Il a été clairement établi – d’abord par lui-même – que, pour rédiger les articles 26 à 29, Lagrange s’inspira très largement du droit administratif français et des pratiques du Conseil d’État dont il était issu. Ce serait ainsi lui qui aurait établi l’analogie entre le rôle du juge européen et celui du juge administratif. Ce point ressort très clairement par exemple dans une interview accordée à Antoine Marès en 1980: Monnet, se souvint Lagrange,

«avait senti que cette affaire touchait au Conseil d’État alors que, jusqu’ici, les négociateurs qui n’avaient pas compris la nature tout à fait nouvelle et révolutionnaire du Plan Schuman, avaient conçu cette Cour de Justice comme une espèce de Cour internationale, genre Cour de La Haye. Moi, issu du Conseil d’État, j’ai tout de suite compris – ce n’était pas difficile – qu’il s’agissait de contrôler la légalité des décisions de la Haute Autorité et de donner à cette Cour, à ces juges, un pouvoir d’annulation sur les décisions contraires au traité, tout en réservant le contrôle de l’opportunité selon la distinction classique».⁸²

La contribution de Lagrange fut certes majeure: c’est lui qui aida à définir les compétences de la Cour et à mettre en forme les articles relatifs s’y rapportant. Il introduisit aussi, en fin de négociation, les avocats généraux, propres au système français. De même, les pratiques et la terminologie du Conseil d’État servirent bel et bien de modèle aux négociateurs. L’analyse du mémorandum d’août 1950 nous oblige pourtant à atténuer sensiblement les revendications de paternité émises par Lagrange. Certains principes clés étaient déjà bien établis avant son arrivée à la conférence de Paris. Il était notamment clair que la Cour ne serait pas une juridiction internationale dans la lignée de celle de La Haye et qu’elle serait appelée avant tout à juger la légalité des actes des organes de la communauté du charbon et de l’acier et non leur opportunité.

La transposition de ces principes généraux en articles précis fut néanmoins l’œuvre de Lagrange et elle suscita bien des émois. L’ancien conseiller d’État évoqua la réaction «de surprise et de stupéfaction»⁸³ que les clauses qu’il proposait suscitèrent parmi les autres délégations. Sur ce point, sa mémoire est bonne: on assista en effet à une véritable levée de boucliers. Dans le projet de traité du 8 novembre, Lagrange atrophia en effet considérablement les compétences de la Cour et ignora certains principes fixés d’un commun accord dans le mémorandum du 10 août.⁸⁴ Il n’était ainsi plus question d’un recours en cas de carence de la Haute Autorité, ce qui fit bondir les Luxembourgeois, qui craignaient que celle-ci ne développe «une tendance naturelle à délaissier les petits pays tandis qu’elle serait portée à venir au devant des desiderata des grands pays».⁸⁵ Avaient également disparu la possibilité de recours contre une décision de la Haute Autorité susceptible de provoquer des troubles graves et persistants dans l’économie d’un

81. Aucune nouveauté relative à la Cour ne fut introduite dans le «Mémorandum sur les institutions et les dispositions économiques et sociales permanentes du Plan Schuman» du 28 septembre 1950.

82. Interview de M. Lagrange, op.cit.

83. M. LAGRANGE, *La Cour de Justice des communautés ...*, op.cit., p.128.

84. ANL/AE, dos.11349, Plan Schuman. Projet de traité, 08.11.1950.

85. ANL/AE, dos.11385, Les institutions de la Communauté.

pays-membre et la procédure de médiation qui devait suivre l'arrêt de la Cour. Le droit d'appel contre les sanctions prises par la Haute Autorité n'était plus prévu. L'article 26 en particulier fut l'objet de bien des critiques. Directement inspiré du droit français, il prévoyait un recours en annulation «pour incompétence, violation des formes substantielles, abus de droit ou détournement de pouvoir».⁸⁶ Ses détracteurs lui reprochèrent de substituer à la notion d'excès de pouvoir le concept d'abus de droit et de détournement de pouvoir, une invention du Conseil d'État français peu connue dans les autres pays. Ils dénoncèrent aussi la suppression du recours en annulation pour violation du traité.

Déplorant amèrement ces insuffisances, Muûls se demanda même s'il ne valait pas mieux «renoncer à l'institution d'une Cour plutôt que d'en élaborer un simulacre».⁸⁷ Hallstein souligna que la Cour ne pouvait pas être pensée selon le droit administratif d'un seul et unique État de la communauté. Il insista sur la nécessité de créer un organe judiciaire relevant pleinement du principe supranational et capable de développer un droit européen commun.⁸⁸ Dans le projet de traité du 8 novembre lui-même et lors de discussions subséquentes, la délégation française défendit sa position, argumentant que cette réduction des pouvoirs de la Cour était indispensable pour concilier, d'une part le souci de maintenir l'action des organes communautaires dans les limites du droit et, d'autre part, la nécessité tout aussi vitale de ne pas entraver l'action de la Haute Autorité dans un domaine où les considérations économiques, politiques et sociales exigeaient une constante appréciation des circonstances de fait ou d'opportunité échappant normalement à la compétence d'un juge.⁸⁹ Uri rappela aussi qu'aucune décision de la Haute Autorité ne serait adoptée sans consultation préalable du Conseil des ministres et du Comité consultatif et que, pour les mesures les plus importantes, un avis conforme de l'organe intergouvernemental serait requis. La réponse du représentant du Luxembourg traduit parfaitement l'état d'esprit de nombreux négociateurs:

«si l'action conjointe avec le Conseil diminue les risques, elle ne les élimine pas. Si l'on demande de faire confiance à la Haute Autorité, il préfère accorder sa confiance à l'action des juges».⁹⁰

On doit s'interroger sur les raisons qui incitèrent Lagrange à réduire les compétences de la Cour et, ce faisant, à revenir sur les accords laborieusement atteints en août. En l'absence de documents historiques permettant d'établir irrévocablement les circonstances de son intervention, on ne peut que spéculer. Lagrange a possiblement suivi des instructions plus ou moins directes de Monnet qui, une fois encore, aurait tenté de s'assurer que la Cour ne nuirait pas à la Haute Autorité. Sa décision de précipiter rue de Martignac un Lagrange qui, de son

86. Art.26, al.1 du projet de traité du 08.11.1950.

87. F. Muûls. Note concernant le projet de traité ..., 16.11.1950, op.cit.

88. PAAA, Abt.2, SFSP, dos.19, Kurzprotokoll über die deutsch-französische Juristensitzung im französischen Planungsamt am 21.11.1950.

89. ANL/AE, dos.11349, Plan Schuman. Projet de traité, 08.11.1950.

90. AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, Compte-rendu de la réunion du 10 novembre 1950.

propre aveu, «ne sa[vait] pas de quoi il s'agi[ssai]t»,⁹¹ traduit-elle son désir de limiter le rôle de la Cour européenne au seul contrôle de la légalité des actes normatifs et administratifs des institutions communautaires? Il n'est pas interdit de le penser.

Quelles que furent les instructions de Monnet, il semble néanmoins logique que Lagrange ait avant tout puisé dans le droit administratif français et dans sa longue expérience au Conseil d'État pour rédiger les dispositions relatives à la Cour, en particulier celles relatives au recours en annulation. Délibérément ou accidentellement, Lagrange a donc servi les intentions de Monnet. Ceci ne signifie cependant pas qu'il était opposé aux autres compétences de la Cour ni qu'il adopta toutes les positions de Monnet. Rappelons, par exemple, qu'il défendit le principe d'une Cour permanente alors que, sous l'influence de Lucien Hubert, Monnet proposait un organe *ad hoc* (mémoire du 8 novembre). En fait, de l'avis des représentants belges, Lagrange fit preuve de «compréhension très large» à l'égard des revendications des autres délégations et «d'indépendance d'esprit à l'égard de Mr. Monnet».⁹²

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que les autres juristes français à la conférence, Gros et Hubert, étaient eux aussi partisans d'une stricte limitation voire d'une réduction des compétences de la Cour.⁹³ Si, une fois encore, on se fie au témoignage d'un MuÛls assez frustré par la méthode de travail imposée par Monnet, trois juristes français ont successivement contribué à la rédaction des dispositions relatives à la Cour, «sans que l'on puisse apparemment penser que l'un d'entre eux accepterait la paternité des textes élaborés».⁹⁴ La tension qui régnait à l'automne 1950 au sein de l'équipe juridique française (en particulier entre Reuter et Lagrange)⁹⁵ a de toute évidence nuit à la cohérence des dispositions proposées dans le projet de traité du 8 novembre et à leur continuité avec les travaux antérieurs de la conférence.

Malgré les premières réactions défavorables, un terrain d'entente fut pourtant assez rapidement trouvé, sur base des propositions soumises par Paris et des remarques exprimées par les autres délégations. Des entretiens officiels permirent aux uns et aux autres d'expliquer leurs préoccupations puis de rapprocher leurs vues, préparant ainsi les réunions officielles des chefs de délégation.⁹⁶ On négocia ardemment le recours pour violation de traité. Les Français craignaient par-dessus tout que, par ce biais, on ne donne aux juges le droit d'apprécier les faits ou les circonstances économiques, c'est-à-dire l'opportunité et pas seulement la légalité

91. J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p.413.

92. Note à M. le Ministre MuÛls, 21.11.1950, op.cit.

93. AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, Entrevue de Mr. MuÛls avec Mr. Gros, le 21 septembre; Hubert. Note confidentielle ..., 27.09.1950, op.cit.

94. Note à M. le Ministre MuÛls, 21.11.1950, op.cit. Sans les nommer, MuÛls parlait de «trois juristes du Quai d'Orsay».

95. Voir la contribution de Jérôme Wilson dans ce numéro.

96. Kurzprotokoll über die deutsch-französische Juristensitzung ..., 21.11.1950, op.cit; Note à M. le Ministre MuÛls, 21.11.1950, op.cit.

des décisions de la Haute Autorité. Après des discussions serrées,⁹⁷ il fut finalement convenu d'ajouter aux moyens susceptibles d'être invoqués à l'appui d'un recours en annulation (incompétence, violation des formes substantielles et détournement de pouvoir) la violation du traité, moyen élargi pour inclure aussi «toute règle de droit relative à son application (art. 33)». On inscrit cependant aussi très clairement dans cet article 33 que l'examen de la Cour ne pourrait pas porter sur «l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques au vu de laquelle sont intervenues les dites décisions ou recommandations», sauf en cas de détournement de pouvoirs ou de violation manifeste du traité.

Cette formulation resta longtemps insuffisante pour le gouvernement luxembourgeois qui, pressé par son industrie sidérurgique,⁹⁸ continua à s'opposer aux dispositions décrites ci-dessus. Il ne leva ses réserves que lorsqu'il obtint l'insertion dans le traité d'une clause de sauvegarde (art.37) prévoyant que

«lorsqu'un État membre estime que, dans un cas déterminé, une action ou un défaut d'action de la Haute Autorité est de nature à provoquer dans son économie des troubles fondamentaux et persistants, il peut saisir la Haute Autorité».

Celle-ci doit alors, après consultation du Conseil, prendre des mesures pour «mettre fin à cette situation tout en sauvegardant les intérêts essentiels de la Communauté». Des garanties juridictionnelles complétaient cette disposition: l'État qui s'estime victime de troubles fondamentaux peut saisir la Cour si la décision d'arbitrage de la Haute Autorité ne le satisfait pas ou si cette dernière refuse de reconnaître l'existence même de la situation. Par dérogation à l'article 33, la Cour est alors autorisée à apprécier toutes les circonstances de fait, même de nature économique. Considérant que cette disposition «pourra 'couvrir' tous les cas luxembourgeois en raison de l'importance énorme de la sidérurgie dans l'ensemble de l'économie du pays», les Luxembourgeois se rallièrent finalement à l'article 33. En dehors du fait qu'ils auraient été les seuls à «continuer la résistance», ils étaient conscients qu'il aurait été peu sage de donner à la Cour l'entière responsabilité de l'appréciation de l'activité de la Haute Autorité, vu la complexité des faits et des circonstances à apprécier.⁹⁹

La question de savoir si la Cour devait ou non être accessible aux particuliers, c'est-à-dire aux entreprises, constitua un autre point de divergence important entre les délégations. Ceci ne doit en fait guère nous surprendre si l'on considère qu'en droit international, l'accès direct au prétoire n'est traditionnellement pas octroyé aux personnes privées mais réservé aux États. Le document de travail français du 24 juin prévoyait qu'un droit de recours leur serait ouvert mais uniquement contre les décisions et les recommandations de la Haute Autorité «les visant individuellement». Les représentants du Benelux (les Belges en particulier) s'opposèrent à cette possibilité et ce, pour différentes raisons. Ils craignaient

97. FJM, AMG 11/3/1, Note sur la compétence de la Cour de Justice (art.33 du projet de traité), 15.01.1951.

98. ANL/AE, dos.11349, GISL au gouvernement, Observations de la Sidérurgie au projet de traité daté du 8 novembre 1950.

99. ANL/AE, dos.11385, Les institutions de la Communauté.

d'abord que la Cour ne soit rapidement submergée de recours. Ce droit était par ailleurs jugé inutile puisque les États prendraient immanquablement fait et cause pour leurs entreprises si elles subissaient un préjudice grave suite à une décision de la Haute Autorité. Enfin et surtout, une telle pratique aurait privé les tribunaux nationaux de leur compétence souveraine, ce qui, même s'il s'agit du secteur limité du charbon et de l'acier, soulèverait de «sérieuses difficultés de principe et de fait».¹⁰⁰

La question ne pouvant être tranchée, elle fut réservée dans le mémorandum du 10 août 1950. Si Monnet lui-même souhaitait limiter le droit de recours aux seuls gouvernements,¹⁰¹ les Allemands poussaient très fermement vers une solution inverse. S'inspirant de leur Loi fondamentale, ils cherchaient à établir une cour de type fédéral, accessible aux entreprises et à leurs associations. Puisqu'il était admis, argumentaient-ils, que la Haute Autorité adresserait ses décisions et ses recommandations directement aux particuliers, il paraissait juridiquement incohérent de leur refuser la possibilité de saisir la Cour européenne. Un tribunal national ne pourrait pas, en effet, annuler une décision du collège supranational.¹⁰² Par ailleurs, une telle procédure favoriserait l'établissement d'une jurisprudence uniforme, ce qui importait énormément aux Allemands.¹⁰³ La question fut laissée en suspens jusqu'au projet de traité du 8 novembre. Dans ce document, il fut stipulé que les entreprises pourraient introduire un recours, mais uniquement contre les décisions individuelles les concernant.¹⁰⁴ Une entreprise n'aurait donc pas la possibilité de faire appel à la Cour européenne contre les décisions ou recommandations générales qui, sans la concerner directement, lui porteraient néanmoins préjudice sauf si elle estimait que ces décisions (ou recommandations) étaient «entachées de détournement de pouvoir» à son égard. Les décisions générales pourraient être attaquées en justice uniquement par les États membres ou le Conseil. L'accès des autres institutions de la Communauté (Haute Autorité, Conseil spécial des ministres et Assemblée commune) à la Cour ne posa quant à lui aucune difficulté.

Quelques mots enfin sur l'article 41, important surtout au regard de l'article 177 du traité de Rome (234 CE). Ces deux articles rendent la seule Cour de justice compétente pour résoudre, à titre préjudiciel, les questions soulevées devant les juridictions nationales. L'article 41 CECA se limite cependant à confier à la Cour une compétence exclusive uniquement en ce qui concerne «la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil» alors que le traité CEE autorise la Cour à statuer «sur l'interprétation du traité» ainsi que «sur la validité *et*

100. ANL/AE, dos.11372, Rapport du Comité des Juristes, 08.08.1950.

101. FJM, AMG 6/5/7, J. Van Helmont. Note sur l'entretien de M. Monnet avec M. Blaisse le 18 septembre 1950, 18.09.1950.

102. PAAA, Abt. 2, SFSP, dos.53, Übersicht über den Stand der Verhandlungen am 18.8.1950; AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, Muüls, Plan Schuman. Note pour le CMCE, 24.08.1950.

103. CARAN, Commissariat Général du Plan, Série 81 AJ, dos.154, Ophüls. Premières observations de la délégation allemande, 02.08.1950.

104. Art.26, al.2 du projet de traité du 08.11.1950.

l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté». A posteriori, le caractère restrictif de l'article 41 surprend. Durant les négociations, les juristes – en particulier allemands – avaient en effet plusieurs fois souligné l'importance d'assurer le développement d'une jurisprudence européenne uniforme et, à cette fin, de réserver à la Cour l'interprétation du traité. Depuis le projet de traité du 30 novembre 1950, une clause stipulait d'ailleurs clairement que la Cour avait «la mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application» du traité et des règlements d'exécution.¹⁰⁵

L'idée des renvois préjudiciels fut, quant à elle, introduite plus tardivement. Lagrange la proposa en fait au comité des juristes, le 15 février 1951, «en vue d'éviter que les juridictions nationales se prononcent dans des questions mettant en cause la Communauté».¹⁰⁶ Les dispositions de l'article 41 furent ajoutées pour compléter celles de l'article précédant qui répartit les compétences entre la cour européenne et les tribunaux nationaux dans les litiges découlant de fautes des agents de la communauté. La répartition fut basée sur le principe que la Cour européenne «connaît de tout ce qui concerne l'application du traité et ne connaît que de cela»¹⁰⁷. C'est pour garantir le respect de cette règle et ainsi éviter les conflits de juridiction que la procédure en renvoi préjudiciel a été introduite. Il semblerait que seul Muûls se soit opposé à cette disposition, en vain cependant puisque le texte soumis le 15 février fut repris, mot pour mot, dans le traité final. Le Belge reconnaissait certes qu'elle paraissait «satisfaisante en ce qui concerne le fonctionnement du Plan [Schuman]», mais il admettait difficilement la conséquence qui, selon lui, découlerait de la proposition de Lagrange: la suprématie de la Cour européenne sur les tribunaux nationaux en ce qui concerne l'interprétation du traité.¹⁰⁸

Sa lecture de l'article 41 n'était pas correcte *stricto sensu* puisque, justement, l'article en question confère à la Cour le droit de statuer, à titre préjudiciel, non pas sur l'*interprétation* des actes de la Haute Autorité et du Conseil mais sur leur *validité* si cette dernière est contestée devant une juridiction nationale. On peut pourtant penser, à l'instar de Muûls, que, malgré cette formulation limitative, les auteurs de l'article 41 incluaient aussi un pouvoir d'interprétation du droit communautaire par la voie de questions préjudicielles. En 1990, dans l'arrêt CECA/Busseni, les juges européens reconnurent d'ailleurs que «la compétence conférée à la Cour par l'article 41 précité couvre non seulement l'appréciation de validité, mais aussi l'interprétation», cela au vu que (1) les articles 31 et 41 expriment «une double nécessité, celle d'assurer au mieux l'unité dans l'application du droit communautaire et celle d'établir à cette fin une coopération efficace entre

105. Art.24 quater du projet du 30.11.1950. Art.31 du traité de Paris.

106. AMAE/B, Dos.gén. CECA 5216, Note de M. Muûls, 16.02.1951.

107. Archives historiques des communautés européennes (Florence), Fonds Uri, dos.37/2, Lagrange. Élaboration de l'exposé des motifs, s.d.

108. L'alternative suggérée par Muûls prévoyait, en cas de contrariété de jugement, «l'intervention du Comité des ministres donnant en quelque sorte une interprétation législative du traité». Note de M. Muûls, 16.02.1951, op.cit.

la Cour de justice et les juridictions nationales» et que (2) «il existe une connexité entre l'interprétation et l'appréciation de validité». ¹⁰⁹ L'état lacunaire des archives empêche malheureusement de préciser davantage tant les intentions et les motifs de Lagrange que les réactions de ses partenaires à l'égard de l'article 41. Il ne semble pas pourtant que les auteurs de cette disposition aient réalisé que la procédure du renvoi préjudiciel deviendrait un des plus puissants outils d'intégration.

À la fin du mois de novembre, la composition de la Cour, ses compétences et le mode de désignation des juges étaient donc déterminés. «Le système des voies de recours n'est pas parfait», commenta le chef de la délégation luxembourgeoise,

«toutefois nous ne croyons pas qu'en raison de son caractère technique, et en raison du fait que tous ces textes concrétisent des compromis péniblement obtenus, la question puisse être reconsidérée sur le plan ministériel». ¹¹⁰

Et elle ne le fut pas.

Conclusion

L'étude attentive d'une variété d'archives relatives aux négociations du traité de Paris permet de jeter un regard nouveau sur la genèse de la première Cour européenne et de montrer les difficultés liées à l'établissement d'un contrôle judiciaire supranational. Quelques points méritent d'être relevés en conclusion de cet article.

D'abord, il apparaît clairement que les dispositions relatives à cette Cour résultèrent d'un compromis malaisé entre deux tendances. D'une part, certains protagonistes – Monnet en tête – reconnaissaient la nécessité de maintenir l'action des organes de la nouvelle communauté dans les limites du droit, mais redoutaient qu'une Cour trop puissante ne vienne entraver ou paralyser le travail de la Haute Autorité. Ils se montrèrent par conséquent très enclins à (dé)limiter avec une grande précision les compétences de l'organe judiciaire et veillèrent à lui retirer l'appréciation de la situation découlant des faits ou circonstances économiques déterminant les décisions de la Haute Autorité. Cette exigence, raisonnable si l'on considère que le collège supranational intervient avant tout dans un domaine économique, fut satisfaite à l'article 33 du traité. Face à ceux qui craignaient la mise en place d'un «gouvernement des juges» se regroupaient les négociateurs inquiets de la toute puissance de la Haute Autorité. Ils s'efforcèrent, pour leur part, de multiplier les garanties et de doter la Cour de moyens de contrôle étendus. Les délégués du Benelux – en particulier les Luxembourgeois et les Belges – formèrent le noyau dur de ce groupe. Ils obtinrent aussi satisfaction puisque, les limitations placées sur les pouvoirs de la Cour sont levées dans certains cas particuliers, le plus

109. Arrêt du 22 février 1990, CECA / Busseni (C-221/88, Rec. _p._I-495) (cf. al.10-17).

110. ANL/AE, dos 11385, Les institutions de la communauté [mars 1951].

important étant celui prévu à l'article 37 (recours en cas troubles fondamentaux et persistants).

Classer dans ces deux seules catégories tous les participants au débat sur la Cour serait naturellement trop réducteur. De sérieuses nuances doivent notamment être apportées en ce qui concerne la délégation allemande et en particulier son chef, Walter Hallstein. De tous les négociateurs présents à Paris, c'est lui qui entrevit le plus distinctement le rôle exceptionnel que, par la production d'un droit communautaire, la Cour de Justice pourrait jouer dans l'affirmation d'une «conscience européenne».¹¹¹ Puisqu'elle était chargée de l'interprétation du traité, cette institution s'apparentait à ses yeux autant à une cour constitutionnelle (*Verfassungsgerichtshof*), similaire à la Cour Suprême des États-Unis qu'à une cour administrative. Plus d'une fois, durant et après les négociations, il fit référence à l'exemple américain et exprima l'espoir de voir les juges européens exercer une influence et un rôle analogues à leurs homologues d'outre-Atlantique.¹¹² Les Allemands se firent ainsi les champions de l'organe judiciaire pas tant parce que, à l'instar des petits pays, ils cherchaient à contrôler par tous les moyens possibles la Haute Autorité, mais plutôt parce qu'il leur importait d'affirmer, au niveau européen, le concept d'État de droit. Outre sa permanence, ils exigèrent que la Cour fût directement accessible aux entreprises du charbon et de l'acier et à leurs associations, la transformant par cette «brèche considérable dans les principes traditionnels»¹¹³ en une sorte de tribunal fédéral.

Le 10 décembre 1952, lors de la séance inaugurale de la Cour CECA, Jean Monnet accueillit les sept magistrats avec des mots ambitieux: «Je salue en vous», leur dit-il, «non pas seulement la Cour de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, mais aussi la perspective d'une Cour fédérale européenne suprême».¹¹⁴ Le caractère solennel de la séance se prêtait probablement bien aux envolées lyriques mais, si ces propos reflètent réellement sa pensée, on ne peut manquer d'être frappé par le chemin parcouru depuis mai 1950. Il est clair qu'initialement, l'inspirateur du Plan Schuman n'a pas du tout compris que ses objectifs d'intégration européenne pourraient être aussi servis par le droit et la voie judiciaire. Très protecteur de l'autorité supranationale qui formait le cœur de son projet visionnaire, il se méfiait viscéralement de tout autre organe qui aurait pu «avoir le dernier mot» sur le fonctionnement de toute la communauté.¹¹⁵

Ses idées évoluèrent pourtant, probablement sous l'effet conjugué de différentes influences. Celle d'Hallstein notamment qui, à l'occasion de plusieurs rencontres, souligna l'importance d'établir une communauté de droit. Paul Reuter lui montra aussi comment la cour européenne, envisagée comme une sorte de Cour suprême,

111. Notizen. Hallstein à von Brentano, 08.08.1950, op.cit; cf. aussi Kurzprotokoll über die deutsch-französische Juristensitzung ..., 21.11.1950, op.cit.

112. Notizen. Hallstein à von Brentano, 08.08.1950, op.cit.; PAAA/Abt.2, 221-40, dos.749, Hallstein, Third US Resident Officers' Conference, 16.07.1951.

113. M.LAGRANGE, *L'ordre juridique de la CECA* ..., p.850.

114. Allocution de J. Monnet, 10.12.1950. <http://www.ena.lu/?lang=1&doc=12104>.

115. P.REUTER, *La conception du pouvoir politique* ..., op.cit., p.274.

trouvait sa place au sein d'une future fédération européenne.¹¹⁶ Enfin, l'influence des conseillers américains s'exerça aussi mais de manière plus ambiguë. Leurs réflexions alimentèrent certes les craintes de Monnet, l'incitant rejeter certaines procédures de recours initialement prévues; mais elles le poussèrent aussi à reconnaître la nécessité d'établir un contrôle judiciaire par le biais d'une cour permanente dont le rôle pourrait être comparable à celui de la Cour suprême américaine. Malgré son revirement de position, Monnet resta prudent face à Cour. S'il accepta finalement «de s'en remettre à la sagesse des juges»,¹¹⁷ il ne le fit qu'après s'être assuré que leurs pouvoirs ne mettraient pas en péril le travail de la Haute Autorité.

Personnage incontournable de l'histoire de la Cour de Justice Européenne, Maurice Lagrange (s')est souvent présenté comme une sorte d'homme providentiel qui arriva rue de Martignac avec dans son cartable le modèle parfait (le Conseil d'État) à appliquer à l'organisation du pouvoir judiciaire européen, cela au moment où les autres juristes, en manque d'imagination, étaient incapables de dépasser les principes du droit international. Les documents d'archives montrent clairement que cette vision relève davantage du mythe que de la réalité. La physionomie générale la Cour était déjà bien esquissée lorsque Lagrange vint prêter main forte aux juristes de la conférence de Paris, ce qui ne l'empêcha pas de faire des apports importants, inspirés par son expérience du droit administratif français. Le conseiller d'État n'arriva cependant pas avec toutes les solutions et il dut composer avec les exigences et idées des autres délégations.

Il est enfin frappant de constater à quel point la nature, la composition et les compétences de la Cour se révélèrent de manière progressive et empirique aux négociateurs. Il n'existait pas de plan d'ensemble ou de schéma théorique préétabli par les spécialistes du droit. Ce furent les exigences spécifiques, les peurs et le besoin de protéger les intérêts nationaux des États qui souvent façonnèrent les paramètres la Cour. Les impératifs politiques furent aussi déterminants que les facteurs juridiques. Les fondateurs de la première communauté européenne étaient certes conscients de créer une institution inédite, mais la majorité d'entre eux ne réalisa pas, à ce stade, le plein potentiel intégrationniste de la Cour. Ils la conçurent principalement comme la gardienne de la légalité dans l'application du traité. Elle constituait d'abord et avant tout une garantie au profit des États membres et des entreprises que la Haute Autorité n'outrepasserait pas les larges pouvoirs qui lui étaient confiés pour réaliser les buts du traité.

Paradoxalement pourtant, selon les conclusions que Lagrange tira de l'analyse des 28 arrêts rendus par les juges européens entre 1953 et 1958, le rôle de la Cour

116. Reuter porta un regard assez critique sur la Cour. Il dénonça les exigences des «pays de moyenne importance» qui conduisirent à la création d'une cour «extrêmement pesante» qui «va finalement "avoir le dernier mot" sur tout le fonctionnement de la Communauté». Il nota que «l'ensemble de la structure constitutionnelle du traité consacre d'une certaine manière un "gouvernement des juges"». (Idem.).

117. FJM, AMG 11/3/1, Note sur la compétence de la Cour de Justice (art.33 du projet de traité), 15.01.1951, p.69.

dans le fonctionnement de la CECA fut «plus important qu'on ne l'avait prévu et, surtout, sensiblement différent». ¹¹⁸ En effet, l'expérience montra que, plutôt que d'abuser de ses pouvoirs, la Haute Autorité, pour différentes raisons, fit preuve de timidité dans l'utilisation des moyens mis à sa disposition. Cette évolution eut des conséquences sur la Cour qui fut amenée à jouer un rôle plus large que celui assigné par le traité de Paris. Au lieu de se prononcer contre l'arbitraire et les excès de pouvoir de l'organe supranational, la Cour eut davantage besoin de défendre la communauté contre l'influence que les États et les puissants intérêts professionnels exercèrent pour imposer des solutions non conformes aux dispositions du traité. Ce phénomène explique peut-être pourquoi les auteurs des traités de Rome, tout en s'inspirant du modèle établi dans le cadre de la CECA, élargirent sensiblement les compétences de la Cour en 1957. Mais ceci est une autre histoire ...

118. M.LAGRANGE, *Le rôle de la Cour de Justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de la jurisprudence*, in: *Droit social*, 1(1961), pp.1-9.

Alles, was Sie über Europa wissen müssen



Jahrbuch der Europäischen Integration 2008

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

2008, ca. 540 S., brosch., ca. 49,- €, ISBN 978-3-8329-4162-8
Erscheint Dezember 2008

Das Jahrbuch der Europäischen Integration des Instituts für Europäische Politik (iep) dokumentiert und bilanziert seit 1980 zeitnah und detailliert den europäischen Integrationsprozess.

Das „Jahrbuch der Europäischen Integration 2008“ führt diese Tradition fort. In über 70 Beiträgen zeichnen die Autorinnen und Autoren in ihren jeweiligen Forschungsschwerpunkten die europapolitischen Ereignisse des Berichtszeitraums 2007/2008 nach und informieren über die Arbeit der europäischen Institutionen, die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der EU, Europas Rolle in der Welt und die Europapolitik in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

Stimmen zur Voraufgabe:

»anregend und informativ«

Curt Gasteyer, Neue Zürcher Zeitung 4.7.2008

»Das Buch ist wieder unverzichtbar.«

Prof. Dr. Erich Röper, Verwaltungsrundschau 5/08

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

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

Jérôme WILSON

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

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

Le temps des juristes

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

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

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

Pendant la guerre, les compétences de Reuter en droit international ont été mises à contribution par le commandant de la garnison de Grenoble soucieux de répondre de façon juridiquement adéquate à l'occupation de la zone libre en novembre 1942.² Après la fin des hostilités, lorsque Pierre-Henri Teitgen l'a consulté dans le cadre de la création du *Monde*, c'est lui qui a recommandé Hubert Beuve-Méry³ dont il demeurera ensuite l'un des informateurs,⁴ l'introduisant notamment auprès de Jean Monnet.⁵ Reuter a alors également pris part à plusieurs missions au sein de cabinets ministériels de Pierre-Henri Teitgen (ministre de l'Information en 1944, ministre de la Justice en 1945 et ministre des Forces armées en 1947). Expert dans le domaine des questions budgétaires, il est devenu membre de la section des Finances publiques de l'Institut de droit comparé et, en 1948, à l'initiative d'André Gros (1908), il est entré au ministère des Affaires étrangères en tant que juriconsulte-adjoint.

Reuter fait la connaissance de Jean Monnet de façon impromptue le 12 avril 1950⁶ à l'occasion d'un rendez-vous initialement programmé avec Jacques-René Rabier. Monnet demandera alors à Reuter de le revoir avant la fin de la semaine pour lui confier le dimanche suivant (le 16) la tâche de rédiger un premier «cartoon» qui contient déjà le fil conducteur du plan: «paix, Europe, France-Allemagne».⁷

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

2. P. DUNOYER DE SEGONZAC, *Le vieux chef. Mémoires et pages choisies*, Seuil, Paris, 1971, p.113.

3. P. BITOUN, *Les hommes d'Uriage*, La Découverte, Paris, 1988, p.121 [édition pdf].

4. FJM [Fondation Jean Monnet pour l'Europe], *Interview de François Fontaine par Antoine Marès*, avril 1982, 3^e partie, p.10.

5. Hubert Beuve-Méry situe cette rencontre vers 1948 ou 1949. Voir FJM, *Interview d'Hubert Beuve-Méry par Antoine Marès*, 18.01.1983.

6. P. REUTER, *La naissance de l'Europe communautaire*, FJM, Lausanne, 1980, p.12.

7. *Ibid.*, p.20.

8. J.-M. GUIEU, *Les juristes au regard de l'historien*, in: *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, 11(2001), p.9; M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, CUP, Cambridge, 2001, p.345.

Deuxièmement, Paul Reuter appartient à un milieu⁹ – celui des disciples de François Perroux – dans lequel Monnet a recruté plusieurs de ses proches collaborateurs: Robert Marjolin, Jacques-René Rabier (début 1946),¹⁰ Pierre Uri (fin 1946).¹¹ Rabier a pensé que Reuter pourrait aider Monnet parce qu'il s'est souvenu de la brochure sur les trusts rédigée par le professeur d'Aix-en-Provence pour l'École des cadres d'Uriage.¹² À la fin de la guerre, Paul Reuter fait partie des rares juristes français à maîtriser les questions économiques et à avoir intégré les acquis de la théorie de John Maynard Keynes. Il les applique d'ailleurs à la «technique de l'économie dirigée» qu'il décrit en 1946 dans le cadre d'un article sur l'industrie cinématographique.¹³

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

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

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

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

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

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

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

17. H.-P. SCHWARZ, *Konrad Adenauer: A German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction*, vol.1, *From the German Empire to the Federal Republic, 1876-1952*, Berghahn Books, Oxford, 1995, p.515.

18. H.J. KÜSTERS, *West Germany's Foreign Policy in Western Europe, 1949-58: The Art of Possible*, in: C. WURM, *Western Europe and Germany. The Beginnings of European Integration*, Berg, Oxford, 1995, p.63.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Place au droit administratif

Peu de temps avant la mi-octobre 1950, l'équipe des négociateurs français connaît un profond bouleversement. Le projet d'armée européenne devient la priorité alors que le principe du réarmement de l'Allemagne est en passe d'être accepté. Aussitôt, entre le 7 et le 15 octobre, Jacques-René Rabier et Paul Reuter sont chargés de rédiger un premier projet sur cette question.²⁴ Tant sur les injonctions de Jean Monnet²⁵ que sur celles du Quai, Reuter interrompt sa participation aux travaux entourant la CECA où la présence des juristes semblent être devenus *personae non gratae*.²⁶ Dès la fin octobre 1950, le ministère des Affaires étrangères assigne d'ailleurs d'autres tâches à André Gros et Paul Reuter.²⁷ Pour les remplacer, Monnet cherche des esprits neufs. Ses relations le poussent à consulter des individus du côté du Conseil d'État. C'est probablement dans cette optique que René Mayer est conduit en 1950 à rédiger à son intention une «importante note sur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35. Ibid., pp.343 et 371.

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

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

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

nature de la construction juridique à mettre en œuvre, Reuter et Lagrange ne font pas partie des mêmes écoles. Le premier est internationaliste, le second appartient au Conseil d'État. Lagrange fait par ailleurs clairement partie de l'écurie de René Mayer⁴⁰ que Paul Reuter juge comme un intrigant au service de la haute finance belge.⁴¹ En matière de doctrine, un fil conducteur les relie cependant. C'est sous prétexte de récupérer quelque document sur les investissements publics dans les territoires d'outre-mer que, le 12 avril 1950, Reuter pousse la porte du bureau de Rabier et, de fil en aiguille, est présenté une demi-heure plus tard à Jean Monnet. Hasard ou coïncidence, l'homme qui a servi d'intermédiaire entre Monnet et Lagrange est Frédéric Surleau (1884), un conseiller d'État originaire de Nouméa.⁴² Même si Paul Reuter affirme qu'«en 1950 l'Union française était trop jeune et trop incertaine pour constituer un précédent»,⁴³ l'outre-mer a servi deux fois de détonateur pour provoquer une rencontre à la rue de Martignac. En outre, tant Reuter que Lagrange se sont intéressés après la guerre au régime législatif appliqué à l'Union française décrite par le natif de Meudon comme «ce qu'il était convenu d'appeler jusque-là «l'Empire»».⁴⁴ L'expérience acquise au Conseil d'État en matière d'application du droit dans des territoires jouissant de statuts différents mais intégrés sous une coupole commune aide sans aucun doute davantage Lagrange à comprendre ce que veut Monnet et ce qu'il pourrait lui apporter. Il y a une réelle proximité intellectuelle dans son chef entre l'Union française et ce qui pourrait devenir une Union européenne.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La volonté de Lagrange de concevoir son projet dans un cadre qui dépasse celui des Six est indéniable. Parmi les principales influences auxquelles il est soumis, l'inspiration américaine sur les travaux européens est sans conteste la plus marquée⁴⁷ même si, comme le confirme Robert Bowie, qui a rencontré Lagrange pour la première fois en 1950, ce dernier est indéniablement «the man who drafted the treaty».⁴⁸ Une fois la ratification du traité de Paris acquise, Lagrange se montrera soucieux de promouvoir à l'étranger les innovations qui y sont incluses et dont il est en partie à l'origine. Il réserve sa première intervention publique sur ces mécanismes juridiques à une publication de droit administratif espagnol.⁴⁹ Ce choix est loin d'être fortuit et anodin. Il met en relief l'importance des réseaux transnationaux pratiqués par Lagrange – l'IISA en tête – en tant que réseau dédié à la promotion du droit administratif au niveau international.

L'IISA, un vivier pour le droit communautaire?

La première «sortie» internationale de Maurice Lagrange date de mars 1933. Elle est réservée à un séminaire de droit public centré sur les aspects du contentieux administratif organisé par le professeur Georges Dor (1886) à l'Université de Liège. Celle-ci est alors une des institutions majeures dans le lanterneau juridique belge. Elle héberge de futures grandes pointures du droit administratif (Georges Dor) et du droit international (Fernand Dehousse). Maurice Lagrange y développe une communication sur *Le contrôle juridictionnel de l'administration en France*. Il participe à une discussion qui réunit des académiques formant véritablement l'épine dorsale d'un réseau voué à la promotion d'un Conseil d'État belge dont les initiatives se concrétiseront dans la mise en chantier par le gouvernement de Londres d'une réforme administrative qui verra le jour en 1948.⁵⁰

La communication de Maurice Lagrange paraît dans un périodique satellite de l'Université de Liège⁵¹ et fait l'objet d'une recension dans la *Revue internationale*

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

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

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

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

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

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

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

L'IISA a succédé en 1930 à la Commission internationale permanente établie par le premier Congrès international des sciences administratives qui s'est tenu à Bruxelles en 1910.⁵³ Après la Deuxième Guerre mondiale, une fois remis en selle par le Congrès de Berne des 22-30 juillet 1947, cet institut jouera un rôle majeur dans la rencontre entre spécialistes européens du droit public. À cette occasion, la nomination de nouveaux membres est entérinée. Font ainsi leur entrée en scène de futurs acteurs des négociations européennes. La section belge se renforce de trois proches conseillers de Paul-Henri Spaak alors chef du gouvernement: Roger Ockrent (1914), chef de cabinet du Premier ministre, Yves Devadder (conseiller juridique aux services du Premier ministre) et André de Staercke (1913), secrétaire particulier du Prince Régent et moteur de la réforme ayant conduit à la création du Conseil d'État.⁵⁴ Elle accueille également Léon Moureau (1905) de l'Université de Liège, Paul De Visscher (1915) de l'Université de Louvain, et Jean-Charles Snoy, secrétaire général du ministère des Affaires économiques. Ces «nouveaux» côtoient désormais les «anciens», déjà actifs dans le mouvement avant la guerre. Au nombre de ces derniers figurent quelques personnages-clés de l'administration belge comme Fernand Cattoir, l'oncle et mentor professionnel de Fernand Muûls. Mais on y retrouve surtout Henri Matton (1872), premier président à la Cour des comptes, entouré des professeurs dont Maurice Lagrange a fait la connaissance en 1933: Jules Lespès, Georges Dor et Marcel Vauthier (1890). Très rapidement, ceux-ci marquent un intérêt pour les questions européennes. Lespès figure d'ailleurs sur la liste des 68 délégués belges dont la présence est prévue au Congrès de La Haye.

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

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

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

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

ce cénacle du futur directeur juridique de la CECA, Michel Gaudet (1915), en avril 1949⁵⁵ et de Maurice Lagrange début décembre 1949.⁵⁶

Le renouvellement des sections néerlandaise et italienne se solde par l'arrivée de deux autres éminentes personnalités de la future Cour européenne de justice: le futur premier président de la Cour de justice des Communautés européennes, Andreas Matthias Donner (1918), alors professeur à l'Université libre d'Amsterdam et Riccardo Monaco (1909), membre du Consiglio di Stato, qui déclinera une première offre de rejoindre la Cour présidée par Donner en 1958 avant d'en accepter une seconde en octobre 1964.⁵⁷

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

Peut-être présent dans le cadre de la réunion concomitante des représentants des tribunaux administratifs suprêmes,⁶³ Maurice Lagrange se trouve également dans la capitale portugaise en septembre 1949.⁶⁴ Il y rencontre la plupart des membres du séraïl administratif belge. Parmi ceux-ci figure Jacques Stassen (1911), un ancien élève de Georges Dor et assistant de Léon Moureau. Ce dernier a fait le voyage vers le Portugal au moyen de sa Ford américaine. Lagrange et Stassen qui se sont croisés à Liège en 1933 font alors la connaissance de Laureano López Rodó (1920), un jeune professeur de l'Université Saint-Jacques-de-Compostelle. Ayant prévu de redescendre vers la Belgique de la même façon qu'il en était venu, Stassen n'a aucun mal à répondre favorablement à la sollicitation de López Rodó qui insiste pour qu'il s'arrête en chemin à Saint-Jacques. Cette excursion séduit également Maurice Lagrange et son épouse qui finissent par prendre place dans la voiture de

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

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

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

58. *Assemblée générale. Séance du 1^{er} août 1950*, in: *RISA*, 2(1950), p.883.

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

60. *Ibid.*

61. D. MOSCHOPOULOS, *op.cit.*, p.214.

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

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

64. *Entretien avec Jacques Stassen*, Liège, 04.05.2008.

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

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

Les contacts établis à Lisbonne avec Laureano López Rodó auront des suites. À l'occasion du centenaire de la publication du traité de droit administratif de Manuel Colmeiro, l'Université de Saint-Jacques, dont la Faculté de droit est en plein développement,⁶⁵ organise du 9 au 12 octobre 1950 une Semaine internationale d'études de droit administratif.⁶⁶ Laureano López Rodó, qui est désigné pour coordonner l'événement, s'appuie largement sur ses relations nouvellement établies au sein de l'IISA pour sélectionner les orateurs. L'éloge de Colmeiro est confié à un membre émérite de la section espagnole de l'IISA, José Gascón y Marín, professeur de droit administratif depuis 1902.⁶⁷ Les quatre contributeurs étrangers (trois Français et un Belge) présents à cette Semaine sont tous également liés à l'Institut. On y retrouve un équilibre semblable à celui des réunions de l'IISA, à savoir la présence de deux académiques (Jacques Stassen et Marcel Waline) aux côtés de deux membres du Conseil d'État (Maxime Letourneur et Roland Maspétiol). Sur les huit contributeurs rassemblés pour l'occasion, la moitié était d'ailleurs déjà présente à Lisbonne (José Gascón y Marín, Jacques Stassen, Roland Maspétiol et Laureano López Rodó lui-même).⁶⁸ Maurice Lagrange a probablement été invité à participer à ces journées mais il a sans doute dû se désister à cause d'un agenda particulièrement chargé. Il doit alors en effet préparer une mission auprès des autorités américaines en Allemagne, mission qui sera elle-même postposée suite à la convocation que Jean Monnet lui adresse pour le 13 octobre 1950.⁶⁹ Le texte qu'il a préparé figurera cependant dans les actes de ce colloque.⁷⁰

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

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

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

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

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

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

Cette initiative de l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle est importante à plus d'un titre. Tout d'abord, elle illustre la réalité d'une tradition commune qui lie les partenaires de la CECA à l'égard du droit administratif. La France, l'Allemagne et l'Italie disposent, tout comme les pays du Benelux, d'un Conseil d'État. Ensuite elle témoigne du fait qu'à côté du droit international, le droit administratif constitue une nouvelle base commune sur laquelle se construit un édifice juridique européen. De plus, elle témoigne d'une pratique d'échange d'expérience en la matière qui s'est largement développée dans la foulée de la remise en route des activités de l'IISA après le Congrès de Berne de 1947. Enfin, la publication qui s'en suivra donnera pour la première fois l'occasion à Maurice Lagrange de présenter les acquis du traité de Paris à la rédaction duquel il vient de prendre une part décisive. Le traitement étendu accordé à la Cour de justice – qui tranche avec d'autres présentations de la CECA⁷¹ – indique l'intérêt des collègues de Lagrange pour ce nouvel outil dont on entrevoit la puissance. Stassen confirme d'ailleurs que ce qui a été expressément demandé à Lagrange, c'est de traiter «de la nouveauté, de cette nouvelle Cour internationale».⁷²

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

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

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

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

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

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

74. *Ibid.*, p.274.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

80. Ibid., pp.88-89.

81. Ibid., p.98.

De Paris à Rome: les premiers développements du droit communautaire

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

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

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

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

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

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

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

86. Ibid.

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

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

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

90. Ibid., p.15.

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

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

Les premiers pas du droit européen ne témoignent pas d'une hégémonie acquise par le droit administratif sur le droit international. On constate plutôt une fertilisation croisée entre les deux branches juridiques. La revendication de «supranationalité» est avalisée par Robert Schuman et Paul Reuter⁹³ alors que l'idée d'une voie tracée vers le fédéralisme se fait jour au sein de la Cour elle-même. Louis Delvaux la décrit ainsi comme un «embryon d'une Cour fédérale».⁹⁴ Pour étayer le caractère supranational qu'il attribue à l'institution, Delvaux renvoie au livre *Théories et réalités en droit international*, publié en 1953⁹⁵ par Charles De Visscher (1884). Celui-ci, tout comme son fils Paul s'est définitivement inscrit dans une pratique du droit international qui fait référence à des valeurs. En cela, les De Visscher se démarquent de l'héritage de Hans Kelsen. Paul De Visscher expliquera cette position en estimant que «le droit international, dépouillé des valeurs éthiques et de ses finalités humaines, se ramène à un ordre purement formel condamné à l'immobilisme».⁹⁶ Cette philosophie se retrouve à Luxembourg, où la notion d'«équité» devient centrale:

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette «équité» marque une aventure de la Cour dans le domaine moral qui est le propre du droit naturel. Ce n'est pas étonnant. Le grand architecte, Lagrange, a lui-même marqué en juillet 1944 son adhésion aux *Principes de la communauté* édictés par le maréchal Pétain en 1941.⁹⁸ Le premier d'entre eux affirme que «l'homme tient de la nature ses droits fondamentaux mais ils ne lui sont garantis que par les communautés qui l'entourent».⁹⁹ Dans sa pratique au Conseil d'État, Maurice Lagrange a par ailleurs particulièrement condamné le «dénî de justice»: le juge ne peut arguer du silence du droit pour refuser de prononcer une sentence; il se voit dès lors investi d'un pouvoir d'interprétation sans commune mesure avec ce que le droit anglo-saxon reconnaît au niveau international. Ce terrain est également celui sur lequel se positionne l'École de Louvain. En 1935, Charles De Visscher a mis l'accent, lors de son cours à l'Académie de droit international à La Haye, sur le fait que «le déni de justice est la forme la plus classique et à certains égards la plus caractéristique de l'acte illicite international».¹⁰⁰ Ce n'est peut-être pas un hasard si Reuter a été auditeur de l'Académie, tout comme Stassen, l'année où De Visscher y a prononcé ces mots. Quant aux Allemands, leur droit vient précisément d'être modifié en mai 1949 pour abonder dans cette direction. À la notion de *Rechtsverweigerung*, l'article 20 de la Loi fondamentale substitue celle, beaucoup plus forte, de *Rechtsstaatlichkeit*.¹⁰¹

La révolution juridique ne s'achève pas avec la mise en place de la Cour de justice de la CECA. La dynamique évolutive de cette nouvelle branche du droit ne fait là que ses premiers pas. Le futur visage de l'ordre juridique européen se précisera au sein du groupe juridique lors des négociations du traité de Rome. Sous la présidence de Roberto Ducci (1914), seul non-juriste du groupe, s'y feront face des experts en droit communautaire de la Haute Autorité (Hubert Ehring¹⁰² (1912),

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

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

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

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

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

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

Michel Gaudet¹⁰³) et des représentants nationaux qui, tout en étant encore majoritairement des internationalistes, sont davantage ouverts au droit administratif (Nicola Catalano (1910), Yves Devadder). L'équipe allemande est dirigée par Ernst Wohlfarth qui occupe le poste qu'Ehring a quitté quelques années plus tôt. Ce dernier possède un ascendant moral certain sur lui et ce d'autant plus que Wohlfarth peut raisonnablement espérer suivre les traces de son prédécesseur en cas de succès.¹⁰⁴ La France désigne officiellement Georges Vedel comme titulaire au sein du groupe juridique, mais celui-ci est le plus souvent remplacé par Jean-Jacques de Bresson (1920). Ce dernier est un ancien membre du cabinet d'André François-Poncet (1887) du temps de son mandat de haut commissaire français en Allemagne. Réputé être un gaulliste convaincu et suscitant à ce titre certaines réticences auprès de Michel Gaudet, Jean-Jacques de Bresson ne contribuera pourtant en aucune façon à dégager l'écran de fumée jeté sur la Cour de justice au moment où le traité de Rome est examiné à Paris et ce alors même que le Quai d'Orsay a exprimé en janvier 1957 de vives inquiétudes au sujet des prérogatives trop importantes qui pourraient être accordées à la Cour.¹⁰⁵

Au final, l'opposition la plus solide viendra du côté néerlandais représenté par l'expérimenté Willem Riphagen qui devient rapidement l'un des hommes forts du groupe¹⁰⁶ avec l'envoyé luxembourgeois, Pierre Pescatore (1919). Ce dernier personifie l'amalgame réussi à l'origine de la puissance juridique des traités de Rome. Internationaliste, il a été converti au supranationalisme. Son goût pour la théorie générale du droit, qui fait l'objet d'un de ses cours de propédeutique, est connu. En outre, il jouit de la formation la plus complète. Il a mené à terme deux thèses de doctorat, l'une à Tübingen et l'autre à Louvain. Il connaît particulièrement bien le droit anglo-saxon pour avoir été en contact avec nombre de ses théoriciens les plus éminents via ses activités aux Nations unies. Enfin, il maîtrise le droit communautaire, ayant comparu dans plusieurs affaires portées devant la Cour de justice de la CECA où il a notamment croisé le fer avec Nicola Catalano. Connu comme le «professeur», en référence aux charges auxquelles il a été nommé en 1952 à la chaire de droit luxembourgeois à l'université de Liège,¹⁰⁷

103. Michel Gaudet rejoint le groupe juridique après le congé de la Noël 1956. Il sera appelé à y jouer un rôle similaire à celui de Lagrange. Voir P. PESCATORE, *Les travaux du «groupe juridique» dans la négociation des traités de Rome 1955-1957*, in: *Studia Diplomatica*, 1-4(1981), p.163; AHCE, INT 603, *Interview de Michel Gaudet ...*, op.cit.; FJM, *Interview de Pierre Pescatore par Roberto Ducci et Maria Grazia Melchionni*, 21.05.1984, p.5.

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

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

106. *Entretien avec Hubert Ehring*, 21.02.2008.

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der EG



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

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

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

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

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

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Meek Acceptance? The West German Ministries' Reaction to the Van Gend en Loos and Costa decisions

Bill DAVIES

The Federal Republic of Germany (FRG) is the quintessential “good” European. Whether it is in terms of public support for economic and political integration, or in supplying the funding which oils the wheels of the Brussels machinery, Germany has been a continual and reliably strong voice in favour of integration. Its powerful export economy is galvanised by the integrated Common Market, and the geopolitical reassurance garnered by sharing its sovereignty and pooling its resources has allowed Germany’s immensely successful re-emergence as a major power in the post-war period. It was more than just a happy coincidence for the political elites of the time that Germany’s *Wirtschaftswunder* – a cornerstone in legitimising the new republican order – was temporally analogous to the founding moments of the European Communities. It allowed the strongly pro-integration elites working around Chancellor Adenauer to forge ahead, assured that the ‘permissive consensus’¹ amongst the German electorate would not shirk at ever greater moves towards an economically and politically united Europe.

Yet legal integration has been considerably more problematic for the FRG on a number of profound historical and philosophical grounds. Historically, as the ideological home of the nationally defined and defining *Rechtsstaat*, the German legal system has played a profound role in shaping national identity since the imperial period.² Even the failure of the Weimar Republic is traditionally defined in terms of constitutional ‘mis’-provisioning and the failure of the new legal order to curb the excessive political violence of the period.³ Clearly, in the immediate post-War period, the shape of and values embodied by the new republican constitutional order were to be crucial in determining whether the new state would stand or fall. It is hard to imagine a member State where the role of the Law and the

-
1. For excellent analysis of German public support for Europe and European integration, see E. NOELLE-NEUMANN, *Phantom Europe: Thirty Years of Survey Research on German Attitudes toward European Integration*, in: L. HURWITZ (ed.), *Contemporary Perspectives on European Integration: Attitudes, Non-Governmental Behaviour, and Collective Decision Making*, Aldwych Press, London, 1980, pp.53-74, or E. KOLINSKY, *The Euro-Germans: National Identity and European Integration in Germany*, in: M. MACLEAN, J. HOWORTH (eds.), *Europeans on Europe: Transnational Visions of a New Continent*, MacMillan, London, 1992, pp.160-183. When asked if they would favour a politically “united Europe”, 69% of West Germans responded favourably in 1970, 73% in 1972 and 72% in March 1974. See Eurobarometer Poll, 1, April-May 1974 or „Europa ist die grosse Heimat“, Allensbacher Berichte, 29(1974).
 2. M. JOHN, *Politics and the Law in Late Nineteenth-Century Germany. The Origins of the Civil Code*, Oxford Historical Monographs, Oxford, 1989.
 3. D. HESSELBERGER, *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2001, pp.17-20.

constitution has had such a prominent position in the self-understanding of the nation than in Germany. In perhaps the defining moment of post-War German history, the establishment of the Basic Law in 1949 created a remarkably successful document defining the FRG, both in its pre- and post-unification form. Recent scholarship has convincingly focussed attention on the role of law, justice and the constitution in successfully liberalising and modernising the country.⁴

However, the Basic Law contains a structural paradox which has made legal integration so much more difficult for the FRG than elsewhere. A crucial aspect of the internal definition through law was the new-found rigour, and even militancy,⁵ of its rights-based and democratic legal system. This was based predominately on an adherence to a progressive set of basic rights enshrined in the first twenty articles of the constitution. All public authority was subsumed to these fundamental principles, which were rendered unalterable by the constitution itself and guarded fiercely by a powerful judicial branch, led by the Federal Constitutional Court (FCC). Yet at the same time, the constitution contained an intrinsic openness to forms of international co-operation (articles 24 and 25), a rejection of militaristic modes of diplomacy (article 26), and a preamble espousing the virtues of world peace.⁶ The result of this was that the creation of a new West Germany went hand-in-hand with the FRG's new role into the international community⁷ – defined by its willingness to obey international law, reject military intervention, and promote the use of multilateralism – the archetypal “civilian power”.⁸ Whilst remaining a nominally dualist state, in the sense that international law represented a separate and independent body of law from national legislation, clearly the FRG was to pay great attention to rules and regulations laid down by the international organisations to which it belongs.

-
4. See for instance A. KAUDERS, *Democratisation as Cultural History, or: When is (West) German Democracy Fulfilled?*, in: *German History*, 2(2007), pp.240-257; U. HERBERT, *Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze*, in: U. HERBERT (ed.), *Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung, 1945 bis 1980*, Wallstein, Göttingen, 2002, pp.7-49; R. WITTMANN, *Beyond Justice: The Auschwitz Trial*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2005.
 5. The concept of “militant democracy” was central in the early years of the FRG, with the republican system leaving no room for elements wishing to overthrow the democratic framework.
 6. D. HESSELBERGER, *op.cit.*, pp.56 and 202-209.
 7. A. HYDE-PRICE, *Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester University Press, Manchester, 2000, pp.25-47.
 8. West Germany has often been called a “Civilian Power” because of these traits. S. HARNISCH, H.W. MAULL (eds.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester University Press, Manchester, 2001, pp.1-9.

Therefore, the establishment of the direct effect⁹ and supremacy¹⁰ doctrines by the European Court of Justice (ECJ) in the early 1960s was especially problematic for the FRG. Here was the supranational court – not explicitly bound to any program of basic rights provision – declaring the primacy of Community legislation over national legal systems. Whilst an effective legal framework seemingly benefitted the FRG's economy and moved closer to the stated goal of political union, it posed a number of profound constitutional questions, most of all about the inviolability of the basic rights. As such, the German reception of Community law has been much more nuanced and problematic than in other areas of integration, including even the providing the lion's share of the funding for the Common Agricultural Policy spending. In fact, it seems much more accurate to describe the German reaction to legal integration as “constructively critical”, in no way analogous to the broad support for further economic and political integration outlined earlier. This is perhaps best reflected in the discordant relationship between the ECJ and the highest German judicial body, the Federal Constitutional Court, notably in the series of well-documented “Solange” cases. In the first of these in 1974, the FCC provided the ECJ with a slap on the wrist, reserving its own right to be the final arbiter on the applicability of Community law in the FRG, as long as there was not a comparable mechanism for rights protection at the supranational level.

Expert and public opinion towards the ECJ's decisions was ripe with a surprising amount of some quite harsh criticism.¹¹ German legal-academia was deeply divided on a number of questions, predominately whether Community law represented a new and unique strand of ‘supranational’ law, as championed by a the Euro-law associations, or whether it was simply a complex, but traditional form of international law, thereby not having direct effect or supremacy within the national legal framework. Similarly, the reception of the two decisions in the West German media in the mid-1960s was highly controversial. At first welcomed as a punch on the nose for the Gaullists, many commentators began to realise that the rights-protection and legal recourse offered by this new system was barely

9. This refers to a legal principle first established in the “Van Gend en Loos” case, which made EC law obligatory and applicable to individuals with the member States, not just their governments. It involved a Dutch company (Van Gend en Loos) importing chemicals into Holland from Germany. Its implications were highly significant and led to substantial rises in the use of Article 234 (177) Preliminary Rulings, which were the means through which national courts sought advice from the ECJ, thereby increasing the importance and influence of the ECJ within national legal systems. See Case 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] European Court Report 1.

10. This refers to the legal doctrine where EC law became supreme over past, present and future conflicting national legislation. The case itself involved an Italian national who refused to pay an electricity bill to a nationalised company. It marked a fundamental inroad into national legal sovereignty and potentially threatened the integrity of national constitutions. Case 6/64 *Flaminio Costa vs. ENEL* [1964] European Court Report 5.

11. For a review of the heated academic and public debates surrounding the direct effect and supremacy doctrines, see B. DAVIES, *Constitutionalising the European Community: West Germany between Legal Sovereignty and European Integration 1949-1975*, Unpublished Doctoral Thesis at University of London, 2007.

comparable to that offered by the national constitution. This awakening trepidation was encapsulated in headlines in West German newspaper such as “Here is where the national cow is slaughtered” in the otherwise pro-European *Rheinische Post*,¹² or the business paper *Handelsblatt*’s fear that legal integration would lead to “retarding influences” from Europe on the Basic Law, Europe’s “most progressive national constitution”.¹³ This comment was typical of both the academic and media reception of the ECJ’s doctrines – namely that in a direct comparison, the Basic Law came out on top against the EC’s legal system – yet it hardly reinforces the standard idea of Germany as the “good European” and of the permissive consensus.

Against this contentious backdrop then, we might expect that the FRG’s political and bureaucratic machinery would react to the surprisingly hostile atmosphere. Yet apart from a dissenting observation submitted in the Van Gend en Loos case, the German bureaucracy was surprisingly inert in dealing with the ECJ. Why is this the case?

Much scholarship has been produced to explain why national governments did not react more strongly to the radical reduction in national legal sovereignty established in the Van Gend en Loos and Costa cases - after all, integration during the mid-1960s was hardly at high ebb. This question is even more relevant in the German case because of the constitutional dilemma that legal integration raised. Some scholars have argued that Law has its own logic and own language and politicians are reluctant to rescind the Tocquevillian principle and cross over into this unfamiliar territory.¹⁴ Others have argued that legal integration was deemed to be in the longer term national interest and allowed to pass, or even encouraged to avoid the intricacies of further intergovernmental negotiation.¹⁵ Others still have argued that the national governments were powerless to act in the face of a trans- and supranational legal constituency.¹⁶ The most sophisticated of these explanatory

12. *Hier wird die nationale Kuh geschlachtet*, in: *Rheinische Post*, 31 May 1974.

13. *Europarecht bricht das nationale Verfassungsrecht*, in: *Handelsblatt*, 30 October 1973.

14. Positions in this field range from the perspective offered by P. PESCATORE, *Aspects of the Court of Justice of the European Communities of Interest from the Point of View of International Law*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1972, pp.239-252, which focuses on the powerful codified institutional position of the ECJ, that of E. STEIN, *Toward Supremacy of Treaty - Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*, in: *Michigan Law Review*, 63(1964), pp.491-518, which focuses on the role played by litigants, or that of J. BEN-GOETXEA, N. MACCORMICK, L.M. SORIANO, *Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, in: G. DE BURCA, J.H.H. WEILER (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp.43-85, which explains the ECJ’s decisions as an attempt to maintain the coherence of the EC legal system.

15. See for instance A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1998, pp.67-72, or G. GARRETT, *The Politics of Legal Integration in the European Union*, in: *International Organisation*, 1(1995), pp.171-181.

16. E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in: *American Journal of International Law*, 1(1981), pp.1-27. The archetype Neo-Functionalist account can be found in W. MATTLI, A.M. SLAUGHTER, *Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett*, in: *International Organisation*, 1(1995), pp.183-190, and W. MATTLI, A.M. SLAUGHTER, *Re-visiting the European Court of Justice*, in: *International Organisation*, 1(1998), pp.177-209.

models emphasise the judicial¹⁷ and political¹⁸ context in which the ECJ was acting at the time.

However, as with many model building exercises, the generalisations involved in their shaping serve to hide some of the most interesting idiosyncrasies in specific cases. The historian, with the luxury of immersion into national archives, is able to provide a more nuanced and empirical scrutiny to the claims of theorist. Indeed, what is most interesting about the reception of the ECJ's decisions in Germany is not the inter-judicial dialogue itself, even though this is what has received the most scholarly attention thus far, but rather what was being said and done outside of the courtroom – particularly amongst the ministry officials who were actually shaping the government's European policy.

The answer lies to a large extent in the distinct and idiosyncratic “semi-sovereign”¹⁹ nature of decision-making power in the FRG. Peter Katzenstein describes the Federal Republic as a “tamed power” because, as a result of its particular historical context, power is decentralised amongst many bodies and institutions and change in policy formation is achieved only slowly, incrementally and in a co-operative manner. A defining feature of this system is the “*Ressortsprinzip*” – a system of very strong ministerial independence, with highly formalised structures within administrations, and a clear separation of powers and competencies between individual ministries. As a result of this, information, expertise and administrative functions are guarded fiercely by each of the ministries. For policy formation to occur there needs to be a good deal of cooperation and accord between governmental and societal groups. The result of this is slow, incremental action and a political system which is extremely stable, inclusive and consensus based, but plagued by inertia when faced with making quick responses to short term issues.

It was clear from the start of the attempts at integrating European markets that competency would have to be shared between the technical specialists (Economics ministry) and the diplomats (Foreign Office). It was due to the domination of the early years of the FRG's political system by Konrad Adenauer that the Foreign Office gained the upper hand over the Economics ministry. Adenauer combined his role as Chancellor with that of Foreign Minister at the start of the post-war period,²⁰ allowing him to populate that ministry with like-minded and loyal allies,

17. Karen Alter alternatively understands the constitutionalisation process as a ‘negotiated compromise’ between national and supranational court systems. K. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

18. Notably, Joseph Weiler's work argues that national governments allowed an unchecked ECJ to expand its remit as fundamentally as it did as a response to the concomitant Gaullism emanating from France. J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe – “Do The New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

19. P.J. KATZENSTEIN, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semi-sovereign State*, Temple University Press, Philadelphia, 1987.

20. Adenauer served this double role from 1951 until 1955 when he was succeeded by Heinrich von Brentano.

not least people like Walter Hallstein,²¹ Carl-Friedrich Ophüls²² and Karl Carstens.²³ In his autobiography, Adenauer asserted that he aimed to tie in West Germany to its Western neighbours in a staged process of ‘small steps’, thus to “reawaken confidence in the Germans”, protect Europe’s “Christian and humanistic ideology” from the threat of Communism, bolster the social cohesion within West Germany itself, and to overcome the “centuries of [...] war, destruction and bloodlettings” created by European conflicts.²⁴ A united Europe, political or economic, was however foremost a legal entity, formed on a “basis of law and liberty” and guaranteeing “equal rights for all”.²⁵ Clearly, the moves taken by the ECJ to bolster the Community’s legal effectiveness would have found resonance amongst the officials in the institutional body most closely associated with Adenauer.

The story to be told in this article then is one where the political elites around the Chancellor were stridently in favour of integration and competency for European policy - and for reacting to the ECJ - lay in the hands of the ministries they controlled - the Foreign Office (AA) - or least likely to be aware of the wider constitutional implications of the European court’s decisions - the Economics ministry (BWM). Both ministries fiercely guarded their competency in the face of increasing apprehension on the part of the two ministries whose specific role was the safeguarding of the national constitutional order - the so-called “*Verfassungsressorts*” - the Justice (BMJ) and Interior ministries (BMI). An important distinction to be made here too is that the officials in the Legal section of the AA were international law scholars, and not constitutional jurists. The threats posed to the integrity of the Basic Law were best understood and articulated by ministries not involved in the shaping of European policy. In particular, the sidelining of the increasingly sceptical Justice ministry was crucial in determining the German inertia to the ECJ. In fact, the competition between ministries resulted in the exclusion of important and knowledgeable voices from the government’s submission to the ECJ in the Van Gend en Loos case, which in the end - quite remarkably - was written by relatively low-level ministerial officials, despite the political importance of the case. Indeed, after the dissenting submission in the Van Gend en Loos case, the political leadership was able to effectively quell any rebellion amongst the bureaucrats and successfully reign in sustained German resistance to the constitutionalisation process.

21. Hallstein was at this time State Secretary in the Foreign Office.

22. Ophüls was at this time part of the German delegation to the negotiations and employed by the Justice ministry.

23. Carstens served in the Foreign Office as State Secretary (1960-66) and became Federal President (1979-1984), as well as actively publishing on European Community law during this period.

24. K. ADENAUER, *Memoirs 1945-1963*, Trans: Beate Ruhm von Oppen, Weidenfeld and Nicolson, London, 1966, pp.79-190.

25. *Ibid.*, pp.190-191.

Division of Competency 1957–1963

Despite Adenauer's domination of the early FRG, ratifying the Treaty of Rome in the German Bundestag proved to be tricky business. In May 1957, Ewald Bucher,²⁶ the FDP parliamentarian and later Justice Minister at the time of Van Gend en Loos and Costa, published an article concerning the constitutional problems around the transferral of national competencies to a supranational organisation without sufficient constitutional provisions guaranteeing basic rights and the separation of powers. The article had already prompted a heated discussion in academic circles,²⁷ and was now raised in the Bundestag's committee by both the SPD and FDP to attack the Treaty of Rome. Defending the government's position, Ophüls and Carstens argued that all foreign treaties were subject to the conditions of the national constitution and that the Federal Constitutional Court had previously made this statement itself in its case law. When asked what would happen were the supranational authority to issue a decision contrary to the Basic Law, Carstens argued strongly that the Basic Law was the final and supreme source of authority for all German government agencies and that conflicting norms would simply be unenforceable.²⁸ Moreover, Carstens emphasised the pragmatic approach being taken by the Foreign Office, stating that making the European level identical to the national would be impossible in the face of six different national systems, and the idea was simply to create something workable at the beginning, whether this was congruent with national standards or not.

However, the argument regarding the necessary amount of "structural congruence"²⁹ between the national and EC constitutional orders was far from settled at this point. The principle of congruence emerged from the writings of the academic Hans-Jürgen Schlochauer the previous year³⁰ and provoked discussion not just amongst legal specialists, but also within the administration. As early as 1953, discussions between the Justice ministry and the Foreign Office, again represented by Ophüls, had raised the issue of many more competencies being transferred to the supranational level than had been foreseen by the writers of the

26. Bucher earned a doctorate in Law from the University of Munich in 1941, serving as a lawyer until 1953. He was a FDP MP from 1953 until 1969, serving as Justice Minister from 1962 to 1965 and running for President in 1964. He switched allegiance to the CDU in 1984. Bucher, as a critical voice, played a crucial role in ministerial disputes regarding the reception of EC law during the 1960s.

27. E. BUCHER, *Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Marktes*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 10(1957), pp.850-852.

28. Politisches Archiv des Auswärtiges Amt (PAA) B020-200-14, Third Meeting on 21 May 1957 of Sonderausschuss "Gemeinsamer Markt-Euratom" des Bundestages.

29. H.J. SCHLOCHAUER, *Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in: W. SCHÄTZEL, H.J. SCHLOCHAUER, *Rechtsfragen der Internationalen Organisation, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1956, p.367.

30. *Ibid.*, p.367.

Basic Law.³¹ In fact, the BMJ official, Roemer, stated his fear that too zealous a use of Article 24 BL would simply create an “*Überstaat*” which would subsume the member States, a prospect guaranteed to wake opposition to the project, not least within the Bundestag.³²

On behalf of the BMJ, Roemer was again involved in similar discussions concerning the negotiations on the Treaty of Rome and acted as an advisor on an inter-ministerial committee advising the West German delegation on judicial matters. Here again, concerns were raised by the BMJ about the nature of competency transfer through Article 24 BL, which resulted in advice being given to the delegation that the democratic controls of the supranational executive be strengthened, particularly if the executive were given the right to issue directly effective legislation.³³ The question about the applicability of directly effective supranational legislation was difficult for the BMJ to answer and it frequently wrote to the AA for clarification of Treaty points during the years preceding its establishment as a legal principle in *Van Gend en Loos*.³⁴

Indeed, the BMJ continued to be also concerned by the transfer question throughout the period and sought to reassure itself about the integrity of the national constitution by asserting that the Basic Law could be protected in the face of conflicting supranational or international law in successive meetings with other ministries, either through legal reform or calling on Article 79 (iii) BL.³⁵ For instance, in discussions with the Foreign Office in April 1957, a BMJ delegation reached agreement with the AA representative that the Basic Law guaranteed the Republic’s legislator the right to issue national law overriding conflicting international law, albeit through the alternative Article 25 BL. However, despite the BMJ’s attempts to keep a grip on the development of the EC legal system, its influence was waning due to a series of arguments between the ministries about which department actually held the responsibility for monitoring and guiding German European policy. As a result of these disputes, the BMJ was increasingly sidelined in matters relating to the EC and its legal order.

31. PAA B10-893, Note, btr. Besprechung mit Herrn Min Dir Roemer vom Bundesjustizministerium über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs der Satzung einer Europäischen Gemeinschaft.

32. PAA B10-89, Note, btr. Besprechung mit Herrn Min Dir Roemer vom Bundesjustizministerium über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs der Satzung einer Europäischen Gemeinschaft.

33. PAA B80 255 EWG 1955-58, Entwurf eines Vertrages über den Gemeinsamen Marktes: hier: Institutionelle Fragen, 3. Dez. 1956.

34. See for instance Bundesarchiv (BA) B141-11050 Bundesjustizministerium: Verhandlungen über die Europäische Integration: Gemeinsamer Markt Nov 1956 – Jan 1957; BA B141-11051 Bundesjustizministerium: Verhandlungen über die Europäische Integration: Gemeinsamer Markt Jan 1957 – May 1957. Note that these letters were written at least six years in advance of the *Van Gend en Loos* decision.

35. See for instance memos regarding Brussels Conference from October to November 1956 in BA B141-11049.

The causes of these disputes lay within the governing elite. Even within Adenauer's own party, in fact amongst his closest advisers, there were major differences about the form that European integration should take. These disputes proved to have a major impact on the nature of the administrative reaction to the ECJ throughout the entire period. The fundamental division within the CDU itself lay between the conceptions of Adenauer and his Economics minister, Ludwig Erhard. Erhard and a grouping within the BWM favoured a much looser alignment of the Western European states in favour of a larger Atlantic-based free trade network. This was in opposition to Adenauer's attempts to build closer cooperation with France by tying West German institutionally to a tighter knit European community.³⁶ Even with Adenauer's considerable influence, it was unavoidable that the economic nature of integration provided the BWM with a great deal of influence over how policy was formed. As a result, Erhard began to push ever harder for the BWM to take over responsibility for integration from the Foreign Office. This prompted a flurry of secret memos from Carstens on behalf of the AA and Erhard for the BWM with the result that in October 1957, Adenauer formally gave control for matters of economic integration to the BWM.³⁷ By late 1958 however, through a round of negotiations, the BWM and AA had reached agreement that the AA would also be involved in the co-ordination of policy, at least on issues concerning foreign policy and political co-ordination. However, with the competencies being shared between the two big ministries, smaller ministries, particularly the two *Verfassungsressorts*, were increasingly squeezed out of the European policy making process.

This was particularly evident when deciding on the personnel for the permanent representation in Brussels. In a meeting at the Foreign Office in July 1958, the BMJ and the BMI both insisted on sending one representative each to Brussels, arguing that the huge legal importance of the EC required a number of constitutional and legal specialists to be on hand. The BMI had argued strongly, like the BMJ, throughout the negotiations on the Treaty of Rome that a much closer structural congruence, particularly in terms of the separation of powers, was needed between the European and national levels, particularly in terms of strengthening the European Parliament.³⁸ The Chairman of the meeting, Herbert Müller-Roschach, standing in for Carstens at the time, immediately questioned the relevance of sending personnel from the BMI and BMJ, despite the written interventions of the Justice Minister himself and the State Secretary of the BMI, stating that the current

36. B. LÖFFLER, *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2002, esp. pp.430 ff.

37. BA N1266 1462, Nachlass Walter Hallstein: Institutionelle Fragen: Ressorts Zuständigkeiten; BA B146-598 Ministerbüro Schumanplan.

38. See Referat I A 4 (von Meibom) 29 October 1956, Note betr. Euratom, hier: Gemeinsame Unternehmen, bezugl. Franz. BA B141-11046, Bundesjustizministerium Verhandlungen über die Europäische Integration: Gemeinsamer Markt Oct 1956-Nov 1956, Entwurf vom 24.10.1956.

head of the representation had more than a sufficient understanding of the EC legal system – this was, of course, Carl Friedrich Ophüls.³⁹

However, when asked about the situation in Brussels, Ophüls admitted in a letter in August 1958 that he was simply unable to cope with the legal work being given to him and recommended strongly that both *Verfassungsressorts* be allowed to send trained personnel as soon as possible.⁴⁰ Despite this, Adenauer intervened personally in the debate, denying both the BMI and BMJ the chance to send personnel to the representation, citing “overstaffing” as the reason.⁴¹ The result of the discussions was that the Foreign Office promised the two *Verfassungsressorts* that its chosen representative would be a fully trained jurist and that he would keep the two ministries informed of all legal developments. When questioned by the BMI two months later as to the chosen personnel, the Foreign Office failed to provide any kind of response. By the time a working group for affairs of the European Community was established in a cabinet meeting of 1962, both the BMJ and BMI had been completely sidelined from the European policy formation mechanism, with only the State Secretaries of the AA, BWM, Agricultural, Transport and Social ministries being invited to participate.⁴²

However, with the fight for ministerial competency going on in the background, the ECJ was being faced with an increasing number of court cases, many involving West German companies.⁴³ These cases received an increasing amount of media coverage, particularly when the perceived unfairness of the ECJ towards these companies raised an increasing public hostility towards the court, and this trend is mirrored by opinion in the West German bureaucracy. Members of the legal section of the AA felt compelled to write to the State Secretary to warn him that by continually losing its cases, the Federal Republic was considered to be acting imprudently amongst judicial circles and suggested that the government take more care about which cases it fought and who it chose to be represented by.⁴⁴

Strikingly, then, from this point on, the relevant legal personnel in the BWM and AA responsible for recording cases at the ECJ were more interested in whether

39. PAA B020-200-123, Vertretung der BRD der der EWG, Protokoll der Ressortsbesprechung im Auswärtigen Amt am 28. Juli 1958 betr. die Errichtung einer ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei den Europäischen Gemeinschaften.

40. PAA B020-200-123, Fernschreiben von Ophüls, 6 August 1959.

41. *Ibid.*, Chancellor’s Office to Foreign Office, 6 August 1958.

42. See BA B141 61069 Bundesjustizministerium: Institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft Juli 1959 – Jun 1965.

43. Most notably, Case 19/61 Mannesmann AG v High Authority of the European Coal and Steel Community [1962] European Court Report 357. Such cases received extensive press coverage in *Die Klage gegen die Hohe Behörde*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 21 February 1958; *Erhöhte Schrottlage ist eine Strafe*, in: FAZ, 22 February 1958; *Klage gegen Lieferbeschränkungen*, in: FAZ, 25.02.1958; *Schrottklagen abgewiesen*, in: *Handelsblatt*, 23 June 1958; *Entscheidendes Gerichtsurteil*, in: *Handelsblatt*, 25 June 1958; *Bonn fühlt sich im Recht*, in: *Industrie-kurier*, 12 August 1958; *Nold vor dem Europagerichtshof*, in: FAZ, 20.11.1958.

44. PAA B20-200-500, Gerichtshof: Streitfälle, Letter from Von Haeften to State Secretary, 18 July 1961.

a case was won or lost than looking at the implications that the case had for the national constitutional order. Clearly concerns about damaged diplomatic prestige were taking attention away from the much more important implications of the constitutionnalisation process. Evidence for this is provided by the recording of the Ruhrkohlegesellschaften and Stork cases.⁴⁵ Whereas high profile cases involving substantive financial losses for West German firms gathered large folders of documentation in the ministry archives, these two cases, both of which had crucial importance for the constitutionnalisation process, were filed without commentary in long lists of other, less important court cases.⁴⁶

Reactions to Van Gend en Loos (1963)

However, the Van Gend en Loos case did start a number of alarm bells ringing. The case was first commented on by a specialist in the EC Law section of the BWM, Ulrich Everling,⁴⁷ who raised concerns at the possible implications of the case and asked his equivalent in the Foreign Office, BMJ, Finance and Agricultural ministries whether the federal government should make an official statement on the case. Everling suggested making clear to the ECJ that the West German government rejected the possibility of the principle of direct effect and believed that states alone, and not their citizens, should be able to call upon EC legal norms.⁴⁸

The response from the other ministries did not reflect the urgency of Everling's concern. The legal section of the Foreign Office's laconic response stated that it agreed with Everling's rejection of direct effect but did not know if making a statement would be worthwhile.⁴⁹ The ministries of Finance and Agriculture also agreed with the AA, with the former stating that it could not see any difficulties arising from the decision and therefore that a statement would not be necessary.⁵⁰ Two weeks after Everling's initial memo, the BMJ finally responded, agreeing with the rejection of direct effect, but stating that for clarity's sake, it would be a good idea to issue the ECJ with a government statement so that the court would feel

45. Case 1/58 Stork vs. High Authority [1959] European Court Report 17, Case 36-38 and 40/59 Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften vs. High Authority [1960] European Court Report 423. In this cases, the ECJ stated that it was not necessarily bound by national law, such as basic rights provisions – clearly important for German constitutional law.

46. See PAA B20-200-181, Rechtsachen 9/57 11/57 12/57 27-29/57 31-34/57 1/58 and PAA B20-200-422, Gerichtshof (Urteile von 30/59 bis 42/59).

47. Ulrich Everling was a productive figure in the bureaucratic response to the ECJ, holding key roles in the legal departments of the Economics ministry from 1953 until 1980, when he became a Judge at the ECJ itself.

48. PAA B20-200-712, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache 26/62, Schnellbrief from Everling, 21 September 1962.

49. *Ibid.*, Letter from Referat 500, 23 September 1962.

50. *Ibid.*, Schnellbrief, 27 September 1962.

obliged to explain its reasoning more fully.⁵¹ The Foreign Office finally agreed the next day with the BMJ's suggestion and Everling began to work constructing the government position.

On the 17 October 1962, Everling circulated a draft response in which he rejected the special nature of EC law, regarding its effect as no different from that of standard international law, mirroring concomitant debates in academic circles. He argued that citizens retained the rights of their own national constitutions, guaranteed through the actions of their elected public authority, and whilst the EEC Treaty bound these public authorities, it was not qualitatively different from other international agreements and therefore did not have direct effect for member State's citizens. Moreover, Everling argued, it was not the responsibility or in the competence of the ECJ to decide on the applicability of norms for citizens, and citizens did not have the right to call upon supranational norms to challenge national laws. Only the member States themselves and the Commission had the right to call upon the court.⁵² Everling's suggestion met with widespread approval amongst the other ministries, with the Foreign Office adding to the draft the question as to what would happen in cases of collisions between conflicting supranational and national rights.⁵³ With this amendment, a final statement was completed and submitted officially to the ECJ on 7 November 1962.

Over the following months, the ECJ continued its deliberations and announced its decision in February 1963, which was very much at odds with the West German position. Two months after this, the legal section of the Foreign Office wrote a summary to the State Secretary, the ardently pro-integration Karl Carstens, explaining the rejection of direct effect adopted in the government statement and the fact that the ECJ had entirely ignored this opinion.⁵⁴ Carstens' response to this was furious. He described the submission as riddled with errors, and the overall opinion given as far from watertight, since the implications of direct effect was still "highly controversial" amongst academic circles, which was indeed the case at this point in time. Indeed, Carstens pointed out that he himself agreed with the principle of direct effect and regarded the actions of the legal section, and all those involved in the submission as "extremely politically unseemly".⁵⁵ He demanded that this opinion be made clear in writing to the BWM and that from that point forward, that he be involved in any submissions to the ECJ. This scolding clearly made an impression. When Everling suggested another submission to the ECJ in further legal cases that year, the Foreign Office's legal section clearly stated that any submission was to go through Carstens, and no longer exclusively through the BWM.⁵⁶ By centralising the power to submit opinions to the ECJ, Carstens'

51. *Ibid.*, Schnellbrief, 5 October 1962.

52. *Ibid.*, Schnellbrief und Anlage, 17 October 1962.

53. *Ibid.*, Schnellbrief, 22 October 1962.

54. *Ibid.*, Aufzeichnung, 5 April 1963.

55. *Ibid.*, Note, 10 April 1963.

56. PAA B20-200-871, Rechtssache, Letter, 18 September 1963.

political clout had reigned in any future possibilities for dissent from the AA and BWM.

The debate around the submission of an opinion to the ECJ in the Van Gend en Loos case is astonishing. In effect, the West German government submitted an opinion based on the thoughts of relatively minor administrative figures, who held completely different opinions on the case in hand and on the principle of direct effect than both their bureaucratic and political seniors. That this could occur is due to the segregation and tight guarding of responsibility for monitoring European events between ministries without the specialist expertise in legal-constitutional affairs (Foreign Office and BWM), and the complete sidelining from European policy of the ministries with that specialist knowledge – the BMJ and BMI. The BMJ had admittedly played a role in the submission of opinion to the Court, yet its involvement seems to have been strangely remote, with limited participation in the drafting process and with its replies to questions and suggestions taking several weeks to arrive. Clearly it was Everling and the legal section in the Foreign Office taking the initiative to respond, excluding both other ministries and also the personnel around and above them.

The response of the specific ministries to the behaviour from their legal specialists is also noteworthy. In the case of the BWM, no action was taken against Everling and he continued to actively follow and pursue the development of the EC legal order unabated, perhaps reflecting the disinterest of his seniors in the BWM to matters of EC law. On the other hand, the legal section at the AA was severely chided by their State Secretary, a figure with legal training and a keen interest in EC law. This reflected the established differences between the BWM and the AA regarding their ambitions for European integration, with the former's focus falling entirely on economic issues and the latter placing considerably more emphasis on the goal of moving towards a politically (and legally) united Europe.

The response to Van Gend en Loos points to three other important conclusions: firstly, opinion towards the EC legal system amongst the administration was divided, just as it was in the academic and public arenas. It was difficult to reach agreement not just between ministries, but indeed even within certain ministries. Secondly, the reaction of Carstens within the Foreign Office contrasted greatly with the non-reaction of his equivalents in the BWM – clearly Everling had much more room for manoeuvre in determining the BWM's reaction to the ECJ. This demonstrated an acquiescence within the BWM's leadership resulting from a number of factors including an underestimation of the growing importance of EC law, a distinct lack of interest in legal-constitutional affairs, and a broad, if unspecific agreement with the developments. Thirdly, by the end of the Adenauer period, it was clear that the two departments, which had a huge interest in such matters – the *Verfassungsressorts* – were completely sidelined from European policy making. This was not exclusively due to the competitive nature of the sharing of ministerial competency. Political orientation also played a role, with the BMJ being sidelined partly due to its head's – Ewald Bucher - affiliation with the FDP, a party regarded as hostile to European integration due to its (and Bucher's

published)⁵⁷ opposition during the debates on the ratification of the Treaty of Rome.

The Reaction to Costa (1964)

In 1963, the Federal Republic experienced its first change in leadership as Ludwig Erhard moved from the BWM to replace Adenauer as Chancellor. As already discussed, Erhard's views towards European integration differed greatly from Adenauer's, with the former taking a much stronger pro-Atlantic line than his predecessor. The new administration was quickly faced with another fundamentally important change in the supranational legal order: the Costa case. The Italian Constitutional Court reached its decision on the case in February 1964, the text of which arrived at Ulrich Everling's desk in the BWM on 20 March 1964 and the legal section of the Foreign Office three days after.⁵⁸ While this prompted no immediate reaction for either department, by the early summer, the question of supremacy began to increase in profile as firstly the Italian court's decision to deny supremacy was questioned by a Dutch MEP in May 1964,⁵⁹ and secondly by a high profile speech supporting supremacy by Hallstein at the European Parliament in June.⁶⁰ On the 8 July 1964, a week before the ECJ published its Costa decision, the Foreign Office legal section crafted its position on the supremacy question, in which it recommended that West Germany keep a "reserved" position in any discussions of the question, since it believed it unlikely that either the FCC would accept such a legal doctrine or that the Bundestag would accept such a limitation of its power through the use of Article 24 BL. It concluded that the transferral of competencies should be limited to those actually explicitly named in the Treaty of Rome and any judicial expansion of these was problematic.⁶¹

The Legal Section sent its opinion secretly, under request, to the Interior ministry, which promptly disagreed with the Foreign Office. The BMI argued that it was irrelevant for the Bundestag to attempt to legislate against existing EC law because it would be attempting to legislate in an area of competence already transferred to the EC. It would therefore be illegal. As such, any national or European justice would rule against the subsequent national law.⁶² Moreover, it

57. See footnote 26.

58. The text from the Costa decisions was unusually and inexplicably routed through the Ministerial Office (Ministerbüro) of the Foreign Office before arriving at the legal section. Why this should happen was queried, without reply, by the Ministerbüro. See PAA B20-200-874, Rechtssache.

59. See Written Question by Van der Goes van Naters, in BA B106-39770, Bundesinnenministerium: EWG Rechtsystematik: Urteil des Italienischen Verfassungsgericht von 24.2.64 (Schriftliche Anfrage des Herrn van der Goes van Naters).

60. KAS-IX-001-033/1, Korrespondenz: Ausgänge (CD Fraktion im EP) 1965.

61. PAA B80-620, Note 8 July 1964.

62. BA B106-39770, Bundesinnenministerium: EWG Rechtsystematik: Urteil des Italienischen Verfassungsgericht ..., op.cit., Note, 10 August 1964.

argued, it was impossible to imagine that two competing laws could stand together, as this would imply that the supranational system had a legal will entirely “independent” and “original” from the member States, and since this was based on a transferral of competency from the member States, it could hardly be original or independent.⁶³ By accepting that the national parliament was powerless to legislate against EC law and that EC law was an inextricable part of the national legal order, the BMI in effect accepted that supremacy was an inevitable and logical consequence of the transferral under Article 24 BL.

As a result of this fundamental disagreement, a meeting was arranged between the members of the Foreign Office and the BMI to discuss this issue. The meeting which took place on the 12 August was revealing about the attitude of the AA to developments in the EC legal system. Firstly, the BMI’s representative, Hans-Peter von Meibom, had to make it clear that the rejection of supremacy would fundamentally undermine the functioning of the EC, which in turn would seriously damage the West German economy. The legal section of the AA was forced to admit that it had never seen the question from this viewpoint before, being more interested by the political considerations involved in the possible accession of the UK, which supremacy made more problematic. Secondly, von Meibom complained that the Foreign Office had clearly misunderstood the BMI’s position on Article 24 BL, stating that the transferral of competencies was not irreversible and that the Bundestag still held the competency to legislate in all areas that the EC had not been clearly delegated. This left von Meibom with the impression that whilst the meeting had been open and in good humour, the “legal section of the Foreign Office had only very scarcely dealt with the [legal] problems in the EC”.⁶⁴

Evidently from the meeting between the BMI and AA, it was the political events of European integration, particularly Charles De Gaulle and the British accession that held the attention of the key decision makers at Foreign Office. Moreover, from the files of the level of ministerial office and State Secretary – the leading co-ordinators of Foreign Office policy – it is clear that EC law was not a topic of discussion, being left entirely to the Legal Section to deal with.⁶⁵ There was simply no record of matters of EC law being discussed on a regular basis. Indeed, even after Carsten’s decision that opinions to the ECJ should pass through State Secretary level prior to submission, his correspondence on matters of EC law with the legal section for the rest of his tenure was limited to asking the legal section to proof read an essay he had written in 1963.⁶⁶ This is strong evidence to suggest that Joseph Weiler’s approach to the constitutionnalisation process – that legal integration was allowed to happen unabated as a response to the continued political problems dealing with De Gaulle – can not hold true in the West German case. The link between politics and law in the sense proposed by Weiler is simply

63. *Ibid.*, Note, 8 August 1964.

64. *Ibid.*, Note, 12 August 1964.

65. See files under PAA B21.

66. PAA B20-200-1168, Reden, Interviews, Vorträge, Stellungnahmen, Presse.

not evident, even if certain personnel, such as Carstens were equally aware of the concomitant legal and political developments.

More evident is that the complex legal terminology and the ‘newness’ of the nascent supranational system involved in the ECJ-national court dialogue was simply too difficult for many figures in the administration to follow. The misunderstandings between the AA and the BMI – the latter excluded from European policy formation by the competition for competency – demonstrate that the personnel of the *Verfassungsressorts* were more suited to follow the implications of the ECJ’s jurisprudence. Indeed, further evidence is given by the actions of the BWM, where Everling, commenting in 1965 that he would focus his attention only on those cases with “vital importance”, failed to provide a submission to the ECJ regarding Costa, but did so for subsequent cases involving West German firms.⁶⁷ Clearly, as with the Foreign Office, the main focus when monitoring the EC legal system was determined by ministerial specialism – political or economic – and not the constitutional element, which the marginalised *Verfassungsressorts* undoubtedly could have brought. Moreover, the same personnel had learnt the lesson from the year earlier, when their submission to the ECJ against the principle of direct effect in the Van Gend en Loos decision had earned them a severe dressing down from their political superiors. As a result, the FRG did not submit its position in the Costa case, despite the obvious dissension amongst some of the ministries.

Continued Divisions of Competency (1964–1968)

The sidelining of the *Verfassungsressorts* continued into the late 1960s as the competition between the ministries for European competence was far from over. It was in fact the concerns being raised in the BMJ and BMI by Van Gend en Loos and Costa that prompted another round of ministerial disputes. On 12 July 1967, the State Secretary in the BMJ, Horst Ehmke, wrote to his counterparts in the AA and BWM asking whether it was time for a reassessment of the division of competencies between the ministries, particularly as the legal aspects of the integration project were becoming ever more important and common.⁶⁸ Accompanying this was a BMJ memorandum on the competencies held by the ministries concerning European policy, in which the ministry voiced its concern at how close EC law was to breaking certain basic rights (Articles 2, 12, 13, 14) and that questions of democratic legitimacy and basic rights protection were becoming increasingly prevalent.⁶⁹

67. See for instance Case 58/64 Grundig-Verkaufs GmbH vs. Commission [1966] European Court Report 299.

68. BA B141-61070, Bundesjustizministerium: Institutionelle Entwicklung der EG 1965-8, Letter, 12th July 1967.

69. *Ibid.*, Note, 25th July 1967.

Despite this, the State Secretary in the BWM, Fritz Neef, rejected the proposal out of hand, stating after discussions with colleagues, that there was no evidence that EC law was becoming more important or more voluminous. Moreover, the legal sections in the BWM and AA, he argued, had developed a system of “close and trusting” co-operation regarding EC law and that further discussion of competency division should be discussed through the more formal means of the State Secretary Committee.⁷⁰ The State Secretary in the Foreign Office, Klaus Schütz, instigated an investigation into the division of competencies concerning EC law within his own ministry. This demonstrated that there was no formal division for EC legal matters. Practically the relevant ministries handled those of a specific, technical nature and those requiring transposition into national law, whilst the legal section of the AA handled legal issues of political importance.⁷¹

With this logic, it is unsurprising then that the BMJ and BMI were excluded from issues of EC law, since legal issues of a “political” nature - meaning issues concerning the supremacy and effectiveness - fell under the remit of the AA, despite being the natural constituency of the *Verfassungsressorts*. Therefore, as the EC was still understood as an external, international organisation – the AA report stated that most EC law issues were dealt with in the “International Law Section”⁷² – and the *Verfassungsressorts* dealt with domestic constitutional issues, they were marginalised, despite their concerns that EC law was increasingly affecting the national constitutional order. As a result of the report, Schütz was equally as dismissive of Ehmke’s suggestion as Neef had been,⁷³ much to Ehmke’s fury. In his reply to his counterparts, Ehmke claimed that issues such as the demarcation of limits of national and supranational law and the use of the preliminary ruling mechanism by West German courts were increasingly urgent. Most importantly, action needed to be taken against the continued undermining of national parliamentary power through the strengthening of its European equivalent, preferably through treaty amendment.⁷⁴ Nevertheless, Neef quickly brushed aside Ehmke’s concerns, stating that the essence of integration was that member States were not fully in control of its development and that the growth of EC legal system was due to the impossibility of predicting the path integration might follow.

Indeed, the expansion of EC law was in the interest of West Germany as it helped to achieve certain political goals: namely the sidelining of French obstructionism within the EC by making the necessity of continued and more legitimate integration inevitable.⁷⁵ Without a doubt, Neef’s instrumentalisation of

70. *Ibid.*, Letter, 4th August 1967.

71. PAA-B20-200-1662, Allgemeine Rechtsfragen nicht Institutionelle Art (4 Nov 1966-30 Juni 1970), Memo, 6th September 1967.

72. *Ibid.*, p.5.

73. BA B141-61070, Bundesjustizministerium: Institutionelle Entwicklung der EG 1965-8, Letter, 12th September, 1967.

74. PAA-B20-200-1662, Allgemeine Rechtsfragen nicht Institutionelle Art (4 Nov 1966-30 Juni 1970), Letter, 29th September 1967.

75. *Ibid.*, Letter, 28th November 1967.

legal integration to achieve political goals, against French wishes, matches Weiler's contextual model perfectly, but there is little evidence that this policy was followed in a systematic way. If this were a conscious policy on behalf of the West German administration, then the decision making level at the Foreign Office – responsible for the political strategy of European policy – would have mentioned the EC legal system, or even at some point discussed it. As already seen, this simply did not occur. The end result of Ehmke's attempt to bring the BMJ closer to the European policy formation mechanism ended in failure, and the BMJ was merely given the opportunity to prepare a report on the medium and long-term development of the EC legal system for the State Secretary Committee meeting in January 1968. The report's conclusion was tepid, stating simply that the *Verfassungsressorts* should be more involved in the monitoring of EC law than the current situation allowed for, without making any concrete suggestions as to how this should come about.⁷⁶

Conclusion

The story told in this article is one of a surprisingly inert bureaucratic reaction to the process in which European Community law became both directly effective and supreme within the national legal order. The passivity is all the more puzzling because this marked a fundamental inroad into national legal sovereignty and was greeted with widespread criticism in both public and academic opinion. Indeed, when it is considered how important the subjugation of all public authority to the national constitution and its unalterable basic rights was in the context of post-war Germany, it is absolutely astonishing that the Federal Republic did not react in a stronger manner to the Van Gend en Loos and Costa decisions. Indeed, the opinion delivered to the ECJ in response to the 1963 decision was crafted not in the higher echelons of the government, but by relatively low ranking officials, whose actions prompted a furious response from their seniors. It is also noteworthy that the government remained equally inert to national court decisions relating to Community law, which would in later years prompt embarrassing criticism from the European Commission.⁷⁷ Evidently there is something in the nature of legal integration, which inhibits pro-active policy responses in national governments. This is likely to be a combination of factors, including the specialised terminology of the legal realm and an unwillingness to undermine the traditional separation of powers between the judiciary and executive. However, the executive has not held as

76. The *Verfassungsressorts* were excluded from State Secretary Committee meetings on European policy – see BA B106-39573, Bundesinnenministerium: Einstellung des BMJ zu EWG-Fragen 1964, Letter, 13th May 1964. For the BMJ report, see PAA B20-200-991, Rechtsfragen der Europäischen Gemeinschaft, Memo, 12th January 1968.

77. Most embarrassingly, of course, for the FRG government was the threat of infringement proceedings from the Commission soon after the FCC's Solange I decision. See BA B106 39568, Bundesinnenministerium: Vereinbarkeit von EWG-Recht mit dem Grundgesetz. Band 4: Feb 1973 – Dez 1974, Memo, 9th October 1974.

many reservations in impinging on areas traditionally held by the legislative branch, a major criticism of those supporting the democratic deficit thesis. Moreover, the predominance of law school graduates in the German bureaucracy has traditionally been extremely high,⁷⁸ undermining the idea that many did not 'understand' what the implications of the ECJ's decisions were.

Instead we must look at the specificities of the German ministerial constellation for a full understanding as to why the government failed to act. The '*Ressortsprinzip*', which led to a fierce competition for competency over the 'new' policy area of integration, meant that the favoured bodies – the Foreign and Economics ministries – moved to exclude the institutions with a specialised interest in the impact of the ECJ's jurisprudence on the national order. Party political interests indeed played a part in this, especially with the sidelining of the FDP Justice Minister Bucher. However, party alignment was only a secondary matter as there remained a broad base of political support for integration and steps taken towards this (including legally) across the traditional party division of the CDU and SPD, particularly after the Godesberg reform of the latter.⁷⁹ As such, politics played a lesser role in determining the bureaucratic reception of the constitutionnalisation process than might have been expected. In fact, the Justice ministry was divided as an institution on the question of the ECJ.⁸⁰ The real rivalry was between the ministries, and with the size, influence and the backing of successive Chancellors, the Foreign and Economics ministries were able to manifest a joint leadership over European policy formation. The result of this was that the division of labour in monitoring Community law left the Economics ministry overseeing law of a specific and technical nature, whilst the Foreign Office scrutinised legal developments with a political character.

This had two substantive consequences. Firstly, the constitutionnalisation process was being recorded not by specialists in constitutional law, but in international law. The implications of this are most evident in the meetings between the BMI and AA after the Costa decision. Clearly the BMI was surprised and somewhat disappointed in the lack of technical expertise and thought being used at the Foreign ministry. Secondly, this is important because the AA held most responsibility for understanding the implications of the ECJ's decisions. Instead of reacting against the ECJ, as the Justice ministry did, the Foreign ministry remained benignly indifferent. This is hardly surprising since its strongly pro-integration tendency was evident right from the start, indeed since its shaping as an institution

78. Dahrendorf claims that 85% of higher level German bureaucrats in 1962 had a legal education. See R. DAHRENDORF, *Gesellschaft und Freiheit*, R. Piper Verlag & Co (2nd ed.), Munich, 1963, pp.234-235.

79. The SPD initially opposed European integration because it was seen to inhibit the chances of national unification. For a discussion of this, and the changes in the Godesberg programme, see J. BELLERS, *EWG und die "Gobesberger" SPD*, Universität Siegen, Siegen, 2003.

80. Whilst the Justice Minister Ewald Bucher was famously criticised for being anti-ECJ, many of the Justice ministry's employees revealed their embarrassment of this situation to their ministerial counterparts. See PAA-B20-200-1662 Allgemeine Rechtsfragen nicht Institutionelle Art (4 Nov 1966-30 Juni 1970), Letter, 29th September 1967.

by Adenauer himself. A picture then emerges of a Foreign ministry with the lead role in monitoring political-legal developments, only partially aware of what the ECJ was doing and certainly not motivated enough to act on the concerns of certain academics, media debates and the trepidation of the *Verfassungsressorts*. In the Van Gend en Loos case response, the officials who did feel strongly enough to voice concerns to the ECJ were quickly and forcefully quietened by their political superiors. The concerned *Verfassungsressorts* were hardly likely to get more support from an Economics ministry with a profound interest in the establishment of a fully functioning Common Market, founded on a powerful and effective set of legal mechanisms.

The established view of the FRG as the “good European” only paints half the picture. Whilst assumptions about the broad support of the West German government and populace towards political and economic integration undoubtedly hold true, this does not fully explain the hesitancy of the administration to respond to the legal integration process, particularly in the face of public and academic concerns about the integrity of the national constitution. The seemingly meek acceptance of the ECJ’s doctrines was not primarily due to the permissive support of the ministries. The FRG did after all submit its dissent in the Van Gend en Loos case, which clearly points to turbulence below the apparently calm surface of the “good European”. That turmoil has been documented here for the first time. Instead, it should be seen that Adenauer and his clique of pro-European loyalists – no better example than in Karl Carstens – held a stranglehold on the bureaucratic machinery and shaped and dominated the ministerial constellation right from the very start of the FRG so as to facilitate Germany’s role in an increasingly united Europe. Wherever dissent lay in the bureaucracy – and the opinion submitted in the Van Gend en Loos case should be seen as such an aberration - it was quelled, and those ministries with most to say about the possibly dangerous implications for the national constitution were routinely sidelined from European policy. The dominance of the international law scholars within the AA over the constitutional law specialists in the BMJ suited the political leadership’s purpose fantastically well. The political agenda of the pro-integration elite would not allow public and academic disquiet, nor even discord in the administrative machinery, to hinder or delay the development of the European project.

The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice

Morten RASMUSSEN

It is widely recognised that the European Court of Justice (ECJ) has ‘constitutionalized’ the Treaties of Rome and today institutionally can be considered the Constitutional Court of the first pillar of the European Union (EU).¹ This fact has not been kept a secret by ECJ judges and it has long been discussed by the legal literature on European law.² The ECJ today displays several features that qualify it as a constitutional court. Originally it was endowed with the constitutional task of securing a uniform interpretation of the Treaties of Rome. To do so the ECJ developed several classic constitutional doctrines, for example concerning the relationship between European and national law or the relationship between the institutions of the polity. The ECJ also delimited the competences of the Community and the member states and introduced fundamental rights for member state citizens. To do this the ECJ applied the methodology of a constitutional court. It eased the access of private litigants to European law through an expansive reading of article 177 (now 234) of the EEC Treaty, and it interpreted the Treaties of Rome in a teleological way applying many different interpretation methods to build its jurisprudence. This development of European law is remarkable considering that the Treaties of Rome were considered international treaties by most standards. They included no catalogue of civil and political rights, no citizenship, no clear division of power between the judicial, legislative and executive functions and no clear definition of Community competences vis-à-vis national competences.³

The decisive moment was the Van Gend en Loos⁴ and Costa vs. ENEL⁵ judgments pronounced by the ECJ in respectively 1963 and 1964. With these two judgments the ECJ revolutionised European law. By introducing the direct effect of European law and the supremacy of European law over national law, both principles to be applied inside the member states, the ECJ created a legal order of a

-
1. I would like to thank Karen Alter, Anne Boeger, Antonin Cohen, Billy Davies, Henning Koch, Piers Ludlow, Mikael Rask Madsen, Hjalte Rasmussen, Antoine Vauchez and Jérôme Wilson for helpful discussions of the research on which this article is based.
 2. See for example F. MANCINI, *The Making of a Constitution for Europe*, in: *Common Market Law Review*, 24(1989), pp.595-614 and perhaps the most classic analysis of the early history of the ECJ, E. STEIN, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in: *The American Journal of International Law*, 1(1981), pp.1-27.
 3. M. HÖRETH, *The European Court of Justice and the U.S. Supreme Court: Comparable Institutions?*, in: M. GEHLER, G. BISCHOF, L. KÜNDHART, R. STEININGER (eds.), *Towards a European Constitution. A Historical and Political Comparison with the United States*, Böhlau Verlag, Wien-Köln-Weimar, 2005, pp.143-162, pp.143-144.
 4. Aff. 26/62 N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, (1963), Recueil 1963, p.0003.
 5. Aff. 6/64 Flaminio Costa v. Enel, (1964), Recueil 1964, p.1194.

quasi-federal character and positioned itself institutionally as the Constitutional Court of the Community. At the same time the ECJ gave a very broad reading of article 177 allowing preliminary references from national courts that dealt explicitly with the junction between national and European law, even though the article only allowed the ECJ to give its interpretation of European law; not the application of the latter in the member state. The combination of direct effect and liberal access to the ECJ through national courts changed the nature of the Treaties of Rome from laying obligations on states to a catalogue of rights for national citizens.⁶ All these revolutionary steps were based on a legal reasoning, substantially different from traditional international law, which claimed as a consequence of the 'spirit, general scheme and wording of the treaty', the Community constituted 'a new legal order for the benefit of which the member states have limited their sovereign rights'. On this basis, the ECJ claimed the EEC Treaty to constitute a superior and autonomous legal order the powers of which were not derived from the member states.⁷ When the American legal scholar, Eric Stein, wrote his classic analysis of the legal revolution in 1981, he raised the crucial question of where the legal analysis underlying the Van Gend en Loos ruling came from. His answer was that the legal service of the Commission had developed the notion of the Community as a special legal order.⁸ By contrast, to one of the most critical voices of the ECJ, Danish law professor Hjalte Rasmussen, in his magnum opus from 1986, this notion was rather the unjustified legal invention of an activist Court.⁹

In this article we shall provide a new answer to Stein's question and demonstrate why Rasmussen is partly mistaken. In the first three sections, a short history of the notion of the Community as a special legal order will be presented. As it turns out the notion has two distinct, although intertwined, historical roots in respectively European federalism and the judicial development of European integration from the Treaty of Paris to the Treaties of Rome. In the final section, we shall revisit the two revolutionary judgments on the basis of new sources in order to assess the extent to which the legal revolution was an automatic consequence of the preconditions explored in the first section or whether it was of a more accidental nature.

6. R. DEHOUSSE, *The European Court of Justice - The Politics of Judicial Integration*, Macmillan Press LTD, London, 1998, pp.46-47.

7. E. STEIN, *Lawyers ...*, op.cit., pp.9-10.

8. E. STEIN, *Lawyers ...*, op.cit., p.24.

9. H. RASMUSSEN, *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986, pp. 11-13.

European Federalism and the Search for a European Constitution

At the most fundamental level the historical roots of the legal revolution can be found in the federalist ideology and activities of the various transnational movements working in favour of European unification in the 1940s and 1950s. It was here that constitutional thinking on the future organisation of Europe was most ambitious, including several attempts to contemplate how a European legal order should be constructed. Moreover, a number of politicians and jurists, involved in the constitutional battles of the late 1940s and early 1950s, would later in different capacities be directly involved in or support the legal revolution of the ECJ.¹⁰

From 1947 to 1953 the European Movement and its constituent parts, among these the European Union of Federalists (UEF), the Socialist Movement for the United States of Europe (SMUSE), and the Christian Democratic, *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI), made several attempts to push for the establishment of a European federation; first in the framework of the Council of Europe in 1949-50, then during the European Coal and Steel Community (ECSC) negotiations and finally in the negotiations on the European Political Community (EPC) from 1952-53.¹¹ During this period the, often diffuse, federalist ideology inspired several concrete proposals for a federal constitution for Europe.¹² Perhaps because these proposals were often drafted by jurists, and certainly due to the inspiration drawn from the American federal model, they considered a European Federal and Constitutional Court a central part of the institutional edifice of a European federation. The Council of Europe quickly disappointed European federalists and the establishment of the ECSC, which included a Court, was considered an insufficient, if important, step forward. Instead, it was the EDC Treaty and the prospect of establishing the EPC that most attracted their attention.

The first serious discussions about the nature of a federal court and a European legal order had begun before the EDC Treaty had been concluded. It was in the context of the initiative to establish the European Council of Vigilance (ECV) by the French economics professor from the University of Poitiers, Daniel Viley, that a committee of jurists was first established in 1951. The aim of the ECV was to create an alternative assembly to the Council of Europe. The task of the jurist committee was to draft a statute for a European assembly with independent political powers and financial means. The committee was chaired by Belgian

10. This section owes much to the ground breaking work by Antonin Cohen. A. COHEN, *Constitutionalism without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s-1960s)*, in: *Law & Social Inquiry*, 32(2007), pp.109-135.

11. For general treatments focusing on the EPC see R.T. GRIFFITHS, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, The Federal Trust, London, 2000; D. PREDA, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Editoriale Jaca Book SpA, Milano, 1993.

12. Federalism was, as pointed out by Antonin Cohen, a buzz word in the public debate in several Continental European countries that offered an alternative to Communism and past Fascist totalitarianism, but not one coherent school of thought. A. COHEN, *Constitutionalism ...*, op.cit., pp.123-125.

socialist and professor in international law at the University of Liège, Fernand Dehousse and comprised secretary of the *Movimento Federalista Europeo*, Altiero Spinelli, and three international law professors, Hans Nawiasky (University of Munich), Piero Calamandrei (University of Florence) and Georges Scelle (University of Paris). Eventually, Viley's initiative came to nothing when the members of the Council of Europe assembly rejected the invitation of the ECV.¹³

In 1952 the European Movement on the initiative of its chairman, Paul Henri Spaak, reconstituted the jurist group¹⁴ as the Committee for the European Constitution.¹⁵ The task of this Committee was to prepare the ground for the planned Ad Hoc Assembly that according to article 38 of the new EDC Treaty should be given the task to draft a constitution for the EPC. Spaak now chaired the committee, with Dehousse assisting as secretary. Taking part were also four members of parliament: Lodovico Benvenuti (Italy), Pierre de Féllice (France), Max Becker and Hermann Pünder (Germany). The latter three were lawyers, as were the last two members of the Committee: Cornelius Van Rij (Netherlands) and Arthur Calteux (Luxembourg). With the assistance of two prominent American legal experts Robert Bowie and Carl Friedrich¹⁶ and a research team at Harvard University, a series of comparative studies on federalism was undertaken. The fact that several members of the committee would occupy central positions in the Ad Hoc Assembly from 1952-53 meant that the reports were eventually proposed to the Constitutional Commission of the Ad Hoc Assembly.¹⁷

Before the committee closed down it published a 'Draft resolution for a European constitution' in November 1952.¹⁸ Here it was proposed to replace the ECSC ECJ with a Supreme Court constituted by a Constitutional Court (inspired by the American Supreme Court) and a Supreme Court of Appeals (modelled on the French Cour de Cassation). The government of the new Community was given the task of appointing the judges based on lists provided by the law faculties and the highest judicial organs of the member states. The appointments were for life similarly to the American Supreme Court. The Supreme Court would among other things be competent in cases of conflicts between the statute and the laws and public acts of the Community, as well as between the statute and the public law and

13. A. COHEN, *Constitutionalism ...*, op.cit., pp.121-125, pp.118-119.

14. With the exception of Georges Scelle.

15. The deliberations of the group has been published in D. PREDA, *Per una costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, Cepadam, Padova, 1996.

16. Carl Friedrich had been the legal advisor to Lucius Clay (military governor of occupied Germany from 1946 to 1949) and had taken part in the drafting of the constitutions of several Länder as well as that of the Federal Republic. Robert Bowie was closely involved in the negotiations on the ECSC and the EDC as director of the Policy Planning Staff of the Department of State. A. COHEN, *Constitutionalism ...*, op.cit., pp.124-125.

17. Spaak (chairman of the Ad Hoc Assembly), Pünder (Vice-Chairman), Benvenuti, Becker and Dehousse (members of the Constitutional commission within the Assembly).

18. This draft can be found in R.R. BOWIE, C.J. FRIEDRICH (eds.), *Studies in Federalism*, Little, Brown and Company, Boston/Toronto, 1954, pp.819-827.

acts by the member states. Affected citizens, governments and Community institutions would be able to bring cases to court.

Despite the strong influence of the European Movement and the dominance of the Christian Democratic parties, the Ad Hoc Assembly chose to adopt a somewhat more cautious ‘Statute of the European Community’, which was marked by both federal and intergovernmental features. In this statute the future Court was to be identical with the ECSC ECJ, as had already been proposed by the governments in the EDC Treaty. While not institutionally conceived as a Constitutional Court in the way the Draft Resolution of the Committee had proposed, it was nevertheless granted constitutional features that went beyond the ECSC ECJ. Most importantly the preamble of the statute made clear that this would be a Community build on fundamental rights. According to article 45 the Court should receive appeals from plaintiffs whose rights under the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms had been breached by decisions or measures of any Community institution. The rules of appeals were left open (article 41), and it was made clear that the Court would have sole jurisdiction to decide on the validity of European law (article 44). Judges would be appointed for nine years through a complicated procedure involving the member states, the European Executive Council and the Senate (article 39.1).¹⁹ After receiving the statute, the governments of the Six began an intergovernmental conference to explore how the EPC should be organised. However, as a result of the rejection of the EDC Treaty by the French National Assembly in 1954, the governments never finished these negotiations.

The fall of the EDC Treaty was clearly a devastating blow to the federalist aspirations to organise European integration efforts on the basis of federal institutions. In the immediate aftermath, it was obvious that new European initiatives would have to be organised on a more pragmatic basis and be confined mainly to economic issues. These lessons would successfully be applied in the negotiations of the Treaties of Rome. Similarly, in the field of constitutional thinking it was clear that political initiatives to provide Europe with a constitution were doomed. What was left was to develop the existing legal structure of the ECSC, including the ECJ, by gradually strengthening its constitutional nature.²⁰ That the ECSC was the embryo of a future European Federation, and that the ECJ consequently had a constitutional role to play, was a view already promoted by centrally placed jurists such as the German official Carl Friedrich Ophüls, the ECJ General Advocate Maurice Lagrange, both of whom had negotiated the Treaty of

19. The statute can be found in R.R. BOWIE, C.J. FRIEDRICH (eds.), *Studies in Federalism ...*, op.cit., pp.828-855.

20. Antonin Cohen has argued that the legal debates on the constitutional nature of the Treaty of Paris and the ECJ was a legal substitute for the failed political constitution. The causal linkage implied by Cohen is not substantiated, however. I would rather consider the legal discussions, which to some extent predated the fall of the EDC Treaty and ran in parallel with the political attempts to establish a European Constitution, as yet another example of the general influence of European federalism. A. COHEN, *Constitutionalism ...*, op.cit., pp.125-128.

Paris, and the ECJ Judge, Louis Delvaux.²¹ Lagrange formulated this view most concisely in an article published in 1954 in the *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. Here he emphasised the proto-federal nature of the ECSC and consequently the constitutional role of the ECJ. Importantly, he pointed out that ECJ jurisprudence laid the foundations for a genuinely European legal order on which a future Federal Court could base itself.²²

Such thinking was shared by a loose network of pro-European jurists including for example Lagrange's former colleague from the *Conseil d'Etat*, who now worked as head of the legal service of the High Authority, Michel Gaudet, Walter Hallstein, professor of law and chief German negotiator during the negotiations on the Treaty of Paris, and Dehousse, who as member of the European Parliament in the mid 1960s would promote the legal revolution.²³ Many of these would participate in the different national associations on European law²⁴ that were founded between 1953 and 1961, and in 1961 organised in the *Fédération Internationale pour le Droit Européen* (FIDE).²⁵ Financed by the Commission,²⁶ these associations and FIDE would promote European law and the ECJ both nationally and in the European context.²⁷

Thus, while the drive for a European Federation had been dealt a blow by the fall of the EDC Treaty, the ambition to base European integration on a European constitution, including a Constitutional Court had not died. An ideology of

-
21. C.F. OPHÜLS, *Gerichtbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 8(1951), pp.693-697; Idem., *Juristische Grundgedanken des Schumanplans*, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 4(1951), pp.289-292; M. LAGRANGE, *L'Ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa cour de justice*, in: *Revue de droit et de la science politique en France et à l'étranger*, 1958, pp.841-865; L. DELVAUX, *La Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, R. Pichon & R. Durand-Auzias, Paris, 1956.
 22. M. LAGRANGE, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2(1954), pp.417-435, p.419; A. COHEN, *Constitutionalism ...*, op.cit., p.127.
 23. The Historical Archive of the European Union, Florence, Archive of Fernand Dehousse, 494: La Primauté du Droit Communautaire, par Fernand Dehousse, 18 mai 1965.
 24. The French 'Association Française des Juristes Européens' had already been established in 1953. The other associations were set up between 1953 and 1961; *Nederlandse Vereniging voor Europees Recht*, *Associazione Italiana dei Giuristi Europei*, *Association Belge pour le Droit Européen*, *Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht* and *Association Luxembourgeoise des Juristes Européens*.
 25. Leading journals established were *Rivista di diritto europeo* (1961), *Common Market Law Review* (1964), *Cahiers de droit européen* (1965), *Revue trimestrielle de droit Européen* (1965), *Europarecht* (1966).
 26. For a general memorandum on the links between the Commission, the national associations and FIDE consult: Historical Archive of the Commission HAC.CEAB 2. 2936, p.179, 1962-1964. Note à Monsieur les Membres du Conseil d'administration du Service Juridique des Exécutifs Européens, de M. Gaudet, R. Krawielicki, Th. Vogelaar.
 27. K.J. ALTER, *The European Court's Political Power*, Oxford University Press, forthcoming, 2009. For the German case consult B. DAVIES, *The Constitutionalisation of the European Communities: West Germany between Legal Sovereignty and European Integration 1949-1974*, unpublished dissertation, King's College, 2007.

functional constitutionalism had developed that would be at the core of the legal revolution little less than a decade later. Before returning to the importance of this ideology, we shall briefly give an impression of the legal nature of the ECSC ECJ, not through a stringent legal analysis, but by taking a look at its history from 1950 to 1956. The nature and experiences of the ECSC ECJ and the modifications it underwent in the course of the Treaties of Rome negotiations constitute the second important background to the legal revolution.

The Origins of European Law

Interestingly enough, as demonstrated more amply in Anne Boerger's contribution,²⁸ Jean Monnet had not originally been in favour of the establishment of a strong Court in the ECSC. He feared that the establishment of a so-called '*gouvernement des juges*' would fundamentally undermine the powers of the High Authority and therefore preferred some sort of international Court of Arbitration on a non permanent basis. However, under pressure from Germany and the Benelux countries it quickly became clear that a permanent Court would be central to a compromise over the institutional set up. The Court would have to deal with classic tasks of international law such as adjudicating disputes between the member states and between member states and the High Authority. With the somewhat belated entry into the negotiations of the then *Conseiller d'Etat*, Lagrange, the French changed their position and proposed in addition to model the new Court along the lines of French administrative law. The main job of the Court would consequently be to control the legality of the decisions and acts of the High Authority. This was acceptable to Monnet because it would not threaten the competences of the High Authority.

Confronting the French position were the Benelux delegations, represented by three jurisconsultes:²⁹ Willem Riphagen (Netherlands), Christian Calmes (Luxembourg) and Fernand Muûls (Belgium), all of whom, to a varying degree wanted the Court's control of the High Authority to go beyond the judicial field. In particular the Belgian and Luxembourgian representatives insisted that the Court should have jurisdiction to censure actions by the High Authority that had negative socio-economic repercussions in a member state. The German delegation differed completely in its perception of how the Court should be conceived. The head of delegation, Hallstein, supported by the delegate from the Foreign Ministry, Ophüls, wanted to create a Federal Court similar to the new German *Bundesverfassungsgericht* that would ensure the development of a European *Rechtsstaat*.³⁰ Over time they be-

28. A. BOEGER in this edition.

29. For a discussion of the jurisconsultes and their importance in the negotiations see J. WILSON in this edition.

30. The law establishing in the *Bundesverfassungsgericht* was only passed in March 1951, which demonstrates the vision of the German key negotiators.

lieved a Federal Court would create a European consciousness and thus play a role similar to the American Supreme Court. Therefore, the German delegation insisted on the need to develop a uniform jurisprudence with the Court holding exclusive rights to interpret the Treaty. They also wanted to offer private litigants, in this case firms and associations of firms, the option to instigate proceedings before the Court to check the legality of the decisions and acts of the High Authority. This was deemed absolutely central for two reasons. In the ECSC the High Authority would make decisions addressed directly to single firms, and given that national courts could not annul such decisions, firms would lose their legal protection without the option of an appeal to the European Court. Second, appeals from private litigants would spur the development of a uniform legal system.

The end result was probably closest to the French vision, but with important concessions made to both the Benelux and German positions. The ECJ became a mix between an administrative Court focused on the control of the legality of the decisions and actions of the High Authority, and classic international Court of Arbitration between the member states and the Community.³¹ Following the French line, the ECJ was in general not allowed to examine and evaluate the socio-economic consequences of ECSC policies. The sole exception was article 37, where the Benelux countries obtained the right to raise the matter with the High Authority if fundamental disturbances in the economy had been caused by the acts of the latter. If the High Authority rejected such a case, it could be appealed to the Court which then had the option to declare the rejection void.

The German request that firms be allowed to institute proceedings against decisions and acts of the High Authority had encountered tough opposition from the Benelux representatives. Muûls in particular, feared that such a system would undermine the authority of national courts and also found it unnecessary because the respective governments could bring the grievances of national firms to the High Authority and the Court. In the end, the German request fitted well with the nature of the French administrative system, i.e. the defence of the citizen against abuses of the state, and a right for firms to institute proceedings against decisions, which the High Authority had directed towards them specifically, was established (article 33). The access of private litigants to the ECJ was somewhat circumscribed, however, considering that they could not bring cases to the Court that related to the general decisions and acts of the Community. The predecessor of the famous article 177 of the EEC Treaty, article 41, which introduced a system of preliminary references in the ECSC, allowing the Court to pronounce its judgment on the validity of European law, was interestingly enough not created to satisfy German demands for a uniform interpretation of European law. Proposed instead by Lagrange, it had the sole purpose of clarifying the division of work between national courts and the new European Court. Despite the fact that the German negotiators must have had an intense interest in a more developed system of preliminary reference, they seemingly did not push the issue. Finally, the governments nominated the judges,

31. L. DELVAUX, *La Cour ...*, op.cit., p.19.

who would be in office for only seven years. The independence of the judges was thus only guaranteed by the secrecy of their deliberations and the decision-making of the Court.³²

How to characterise the new Court? Essentially it was an innovative mix between at least three legal traditions. Firstly, it had several features of a classic international Law, including the downside that there was no effective legal system of addressing the non-compliance of member states. Secondly, the ECJ was furnished with important tasks of administrative law. Modelled on the French *Conseil d'Etat*, the ECJ had to control the legality of the actions of the High Authority. Finally, the ambition of Hallstein and the German delegation to create a Federal Court similar to the American Supreme Court or the new *Bundesverfassungsgericht* had only met with limited success. From an institutional point of view the ECJ was clearly not a Federal or Constitutional Court. Even if certain competences that might lead to what could be termed functional constitutionalism were present, they were relatively undeveloped. Nevertheless, as Lagrange would point out in a policy memorandum in 1954 addressed to the intergovernmental conference discussing the statute of the Ad Hoc Assembly, Administrative Courts in countries in which these had a high status were also endowed with the important constitutional task of securing the rights and freedom of the citizens against abuses by the state administration.³³ This was indeed the case with the ECJ in article 33, 37 and 40.³⁴ The constitutional features of the ECJ and the Paris Treaty were thus a mix between the tradition of administrative law of France, where Constitutional Courts in the American sense were unknown until the Fifth Republic, and the new constitutional tradition of Germany.

The jurisprudence of the ECJ before 1958 was not marked by any pronounced activism. Considering the small caseload - the Court only pronounced 27 judgments and almost all concerned the annulment of decisions under article 33 and 35 - and the weakness of article 41, this is not surprising. Nevertheless, the ECJ did gradually strengthen some of the constitutional features mentioned above. Most significantly, the ECJ made it easier for private litigants to go to Court by blurring the distinction between decisions directed towards a particular firm and general decisions and acts. The ECJ also made clear that the institutions of the Community should act within the competences granted by the Treaty of Paris. Finally, while it had been expected that the ECJ should control the High Authority, the weakness of the latter meant that the Court instead focused on protecting the Community against the transgressions of the member states.³⁵

To conclude, the constitutional thinking of pro-European jurists such as Ophüls, Lagrange and Delvaux was not just wishful thinking, when considering the nature

32. See A. BOEGER in this edition.

33. Note sur la Cour de Justice dans la Communauté Politique Européenne, 18.3.1954, in: R. SCHULZE, T. HOEREN (eds.), *Dokumente zum Europäischen Recht*, Bd.2, *Justiz (bis 1957)*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York, 2000, pp.309-310.

34. Articles 33 and 37 are discussed above. Article 40 gave the ECJ the option to rule a pecuniary payment by the Community in cases of '*faute de service*'.

of the ECJ and its jurisprudence. At the same time it must have been clear that without reform of the Treaty of Paris there was only so much that the ECJ could do to further the constitutionality of the European construction. The legal basis and the judicial tools offered by the Treaty of Paris were simply too weak. After the collapse of the attempts by European federalists to bring about a European Constitution by political means in 1954, the question was whether the new European negotiations underway in 1956 on what would become the Treaties of Rome would offer an opportunity to strengthen the constitutional elements.

The groupe de rédaction

In the early phase of the negotiations on the Treaties of Rome, it was by no means clear how the institutional structure of the two communities would look and whether it would include a Court. After the defeat of the EDC Treaty in the French National Assembly, the governments of the Six were conscious that a new step in the field of European integration would have to focus on economic integration and were wary of unduly ambitious political schemes. This was reflected in the Spaak Report, which said relatively little on the institutional aspects of the project.³⁶ It was also made clear by the French head of the delegation, Maurice Faure, to his colleagues shortly after the Venice conference in May 1956. Even if Faure underlined that he personally did not share the reticence of his compatriot, the bottom line was that France could not support a connection between the ECSC assembly and court, and the two projected Communities due to the widespread scepticism with regard to supranational institutions in the French National Assembly.³⁷ France was confronted by five governments that to a varying degree wished to maintain a minimum of political coherence amongst the various efforts of European integration and considered the institutional infrastructure as an important way to do this. The delegations of the five were dominated by pro-Europeans; for example Carl Friedrich Ophüls, Jean-Charles Snoy, Lambert Schaus, Lodovico Benvenuti (heads of delegation) and Spaak (Belgian Foreign Minister), all of whom had participated in one or more of the intergovernmental negotiations on the ECSC, the EDC and the EPC during the 1950s.

In the end, the intergovernmental conference held at the castle of Val Duchesse outside Brussels did lead to a substantially different institutional set up for the EEC

35. C. PENERA, *The Beginnings of the Court of Justice and its Role as a driving Force in European Integration*, in: *Journal of European Integration History*, (1)1995, pp.111-127, here: pp.118-122 and H. RASMUSSEN, *On Law and Policy ...*, op.cit., pp.208-213.

36. Spaak-Bericht, 21.4.1956 in: R. SCHULZE, T. HOEREN (eds.), *Dokumente ...*, op.cit., pp.354-356.

37. A. BOEGER, *The Background of the Institutional Set Up of the European Court of Justice – Revisiting the negotiations on the ECSC and the EEC*, unpublished paper presented at the Conference on the Historical Roots of European Legal Integration, Copenhagen University, October 2007.

and Euratom, than that established for the ECSC. Most importantly, the powers of the Council were greatly strengthened vis-à-vis what would now be termed the Commission. France eventually accepted one Assembly and ECJ to be shared by all three Communities but on the condition that the powers of these two institutions were not strengthened.

The early negotiations in the Spaak Committee had envisaged a common Court for all three communities to preserve the legal unity of the integration efforts, but found that a technical court with specialised chambers might be enough. This conclusion entered the report. Not all parties accepted the idea of preserving the legal unity of the three communities and using the ECJ as a common Court, however. In Germany, the Ministry of Economics wanted to remove the ECJ and the Assembly from the institutional edifice. The Foreign ministry rejected this view, however, and argued that the ECJ was indispensable as a stabiliser of the Communities. The greatest opposition to the ECJ unsurprisingly came from the French delegation. In a note submitted to the head of delegations on 11 September 1956, *Conseiller politique* of the Foreign Minister George Vedel proposed to remove the court completely. In his view most legal cases in the new Communities would be technical in nature and had better be submitted to a Court of Arbitrage constituted by technical experts. He admitted that there would be legal cases of an institutional nature but he felt certain that such cases would be very few in number and that it was consequently unnecessary to establish a real Court. Instead a permanent secretariat combined with an ad hoc appointment of judges would suffice. The lack of consensus on the destiny of the ECJ meant that it was removed from the agenda of the meeting of the head of delegations in October 1956.³⁸

After the meeting between German Chancellor Konrad Adenauer and French Prime Minister Guy Mollet in November 1956, disagreement on the institutional set up was overtaken by the general Franco-German agreement to bring the negotiations to a successful end. Having been granted important economic concessions, the French government apparently now accepted the inclusion of the ECJ and Assembly among the institutions of the new communities as long as these did not gain any new competences and thus endangered the ratification of the treaties in the National Assembly.³⁹ In the government, opposition to these institutional concessions was less entrenched than at the Quai d'Orsay, the officials of which were certainly not reknown for their European persuasion. At the same time the French government was under serious pressure from the five other governments to accept both the ECJ and Assembly. The establishment of a single ECJ and the maintenance of a unified legal system were considered of the utmost importance to ensure the coherence of the integration efforts. It would also be deeply problematic to create yet another court in a Europe that already had three –

38. A. BOEGER, *The Background ...*, op.cit.

39. M. Raymond Bousquet, Ambassadeur de France en Belgique à S.Ex. M. Christian Pineau; a.s. État actuel des travaux de la Conférence de Bruxelles sur la plan du Marché Commun, 10.12.1956, in: R. SCHULZE, T. HOEREN (eds.), *Dokumente ...*, op.cit., p.354-356.

Schaus indeed warned that such a step would be particularly difficult to defend before the public of the Benelux countries.⁴⁰

By December 1956, the *groupe de rédaction* that had been set up to draft the treaties, including the institutional clauses, could finally begin to work seriously on the ECJ. While, all of the major institutional questions were decided at the political level and by the heads of delegation, the Committee was given a relatively very free hand with regard to the ECJ. This surprising outcome of the negotiations was ensured by the close contacts of the Committee with the heads of delegation, in particular Snoy and Ophüls. Italian diplomat Roberto Ducci headed the committee which also included Nicola Catalano (*l'Avvocatura dello Stato*, Italy and later ECJ judge), Pierre Pescatore (Legal advisor, Foreign Ministry, Luxembourg and later ECJ judge), Yves Devadder (Legal advisor, Foreign Ministry, Belgium), Riphagen (Legal advisor, Foreign Ministry, Netherlands) Ernst Wohlfarth (German Ministry of Justice and later Director of the Legal Service of the Council), Josef Mühlenhöfer (Foreign Ministry) Hans-Peter von Meibom (Internal Ministry), Gaudet (Legal Service of the ECSC) and finally the two French representatives Vedel and Jean Jacques de Bresson (Legal advisor, Foreign Ministry, France). It is likely, as Pescatore writes in the fullest existing account of the work of the Committee, that all members except the French wanted to push as far as they possibly could in the direction of strong European institutions. Certainly, Catalano, Devadder, Gaudet, Pescatore and the German representatives would want to strengthen the constitutional features of the Court. The French representatives were the main adversaries of any such step. With Vedel absent for almost the entire period, it was the Gaullist-inclined Bresson who had to defend the minimalist position in the Committee. Only when the work was well under way did Vedel show up and, according to Pescatore's testimony, try to question the entire work of the committee. Ultimately Vedel's attempted coup had no effect on the outcome, however.⁴¹

While the work of the Committee with regard to the drafting of the EEC and the EURATOM Treaties has remained largely uncontroversial, its contributions to the ECJ and European law were consequential. Given the political constraints, the institutional position of the ECJ was maintained and thus its peculiar mix between an International Court and an Administrative Court was preserved. In some respects, the Committee even curbed the competences of the ECJ, negating the doctrinal developments of the 1950s. Thus, the widened access of private litigants that the ECJ had contributed to in its jurisprudence, was rolled back in a new article 173.⁴²

40. A. BOEGER, *The Background ...*, op.cit.

41. P. PESCATORE, *Les Travaux du "Groupe Juridique" dans la négociation des Traités de Rome*, in: *Studia Diplomatica*, (XXXIV)1981, pp.159-178; Historical Archives of the European Union, Florence, Serie 09 –Collection Melchionni/Ducci. INT. 63. 21.05/1984 Pierre Pescatore; Interview de Pierre Pescatore par Étienne Deschamps. Les personnalités marquantes des délégations nationales - 10.09.2003, www.cvce.lu

42. H. RASMUSSEN, *Why is Article 173 (2) Interpreted against Private Plaintiffs*, in: *ELR*, 5(1980), pp.112-127.

Overall the Committee strengthened the ECJ's constitutional features, however. The most important novelty was the introduction of a system of preliminary references from national courts to the ECJ that went beyond the narrow one offered in article 41 of the Treaty of Paris. While article 41 had only given the ECSC ECJ the option to rule on the validity of acts, article 177 allowed the new Court to give its interpretation of European law. The proposal came from Catalano, who knew preliminary references from the Italian Constitutional system. It should be noted that article 177 was not an invitation to the ECJ to evaluate whether national law conflicted with European law. How to apply national law was explicitly beyond the jurisdiction of the Court, even if this was exactly how the article would eventually be used. Instead, article 177 was designed to make sure that the interpretation of European law was uniform throughout the Community.⁴³ The enforcement of European law in the member states was on the contrary placed in article 169 and 170, which allowed the Commission and member states to bring infringement cases to the ECJ against those who infringed the treaty or secondary law. It is likely that very few in the committee actually had any notion of how the ECJ would eventually be able to use article 177. The German and Benelux representatives supported Catalano's proposal and Bresson eventually accepted what appeared to be a relatively weak legal instrument.⁴⁴

Other important constitutional features were the principle in article 4 that the four main institutions of the Community should be considered equal, thus strengthening the proto-federal nature of the Community. Likewise, article 189 streamlined the decision-making system of the ECSC (article 14 and 15 in the Treaty of Paris). Here the two main types of Community law essentially built on two diverse understandings of the nature of the Community. Council regulations (originally conceived as 'Community law', but renamed to avoid political trouble) were given direct effect inside the legal order of the member states. Council directives, by contrast, were framework decisions that required decisions by national parliaments and administrations to be enacted and thus worked along the lines of traditional international law. The ECJ would later undermine this distinction by granting those directives direct effect, which were formulated in a clear and detailed manner. The Committee also introduced a new emphasis on the concepts of legality (*légalité*) and responsibility (*responsabilité*). While article 164 of the EEC Treaty copied the Treaty of Paris article 32, in article 173 on the ECJ review of the legality of acts of the Council and the Commission, the notion of legality was strengthened. Similarly, the notion of responsibility of the Community institutions in the exercise of public power was strengthened in articles 183 and

43. The fear of how national judiciaries would interpret European law independently was especially strong with regard to the case of France, where it was the tradition that judges would follow orders from the Quai d'Orsay on questions of international law.

44. Bresson later claimed to have fought against the article. M. MANGENOT, *Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne 1948-1992*, Dissertation, Université Robert Schuman de Strasbourg, 2000, pp.475-476. Unfortunately, there are no traces of Bresson and the work of the *groupe de rédaction* in the archives of the Quai d'Orsay.

215. By emphasising principles, which were typical of a state, the difference between the Communities and other international organisations was made clear.⁴⁵ Finally, the Committee did not invent the famous phrase from the preamble stating that the objective of the Treaty was ‘an ever closer union among the peoples of Europe’. Although it reflected the same important thrust as some of the legal contributions of the Committee, this wording was added during a meeting between the heads of delegations on 16 and 17 February 1957.⁴⁶

Considering how discreet were the changes in the status of the ECJ in the EEC Treaty, it should come as no surprise that the French Foreign Ministry found the institutional balance in the EEC Treaty satisfying. The Quai d’Orsay was, however, clearly mistaken in its assessment of the new ECJ as somewhat closer to the International Court of Justice in The Hague than the ECSC ECJ.⁴⁷ The same was the case during the ratification of the Treaties of Rome in the national parliaments of the future member states. Nowhere was the question of the ECJ raised as a particular problem and the conclusion in general was that the institutional balance of the EEC had clearly tilted towards the member states.⁴⁸

Even if understandable, this narrow conclusion about the relative unimportance of the ECJ and European law belied reality. Instead, the various attempts to build a European Constitution, including a Federal and Constitutional Court, as well as the establishment of the ECSC ECJ had led to several important results. Firstly, although European federalists were unsuccessful in securing a constitutional basis for European integration before 1954, federalist ideology spurred a particular legal thinking about the ECJ as having a constitutional nature and therefore constitutional tasks. This ideology provided a particular way of looking at the role of the ECJ and the European treaties, which would pave the way for legal activism by the new ECJ. Secondly, the battle over European constitutionalism from the late

45. P. PESCATORE, *Les Travaux ...*, op.cit., pp.159-178.

46. Whether it was Jean-François Deniau who came up with this line, as he later claimed, during the meeting is not possible to document. J.F. DENIAU, *L’Europe Interdite*, Éd. du Seuil, Paris, 1977, pp.64-65. Historical Archive of the Council of Ministers. HACM.NEGO.CM3.182, Groupe de Rédaction, Projet de réduction de préambule et des dispositions initiales du Traité instituant le Marché Commun, Bruxelles, 10.01.1957, MAE 62 f/57 ssw; HACM.NEGO.CM3.126, Comité des chefs de délégation, réunions des 16/17.2.1957, Projet d’ordre du jour, Bruxelles, 14.02.1957, Ch. Del. 322, Annexe, MAE 506 f/57 mr; HACM.NEGO.CM3.126, Ausschuss der Delegationsleiter, Entwurf eines Protokolls über die Sitzung des Ausschusses der Delegationsleiter, 17. u. 18. Februar 1957 in Paris, Ch. Del. 356, MAE 613 d/57 arz/lis; HACM.NEGO.CM3.182, Groupe du Marché Commun, Projet de rédaction pour le préambule et les articles I A 3 et observations relatives à l’article 3 bis et à l’insertion d’une disposition unique concernant la politique économique générale ..., and HACM.NEGO.CM3.182, Comité des chefs de délégation, Projet de rédaction pour le préambule et les Articles 1 à 6 adoptée par le Comité des chefs de délégation le 16 février 1957, Bruxelles, 25.02.1957 Ch. Del. 352 (remplace le doc. Ch. Del. 533), MAE 586 (rev.) f/57 mts.

47. A. BOEGER, *The Background ...*, op.cit.

48. K.J. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law - The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford University Press Inc., New York, 2001, p.183.

1940s to 1954 and the establishment and practise of the ECJ led to the establishment of overlapping transnational networks of mainly jurists but also bureaucrats/politicians interested in European law. Finally, even if the ambitious plans for a European Constitution all failed, the ECJ and European law were given important constitutional features during the negotiations on the Treaty of Paris, through the ECJ jurisprudence before 1958 and finally through the work of the *groupe de rédaction*. Although, the political constraints were massive and the results limited, the influence of different federalist-inclined decision makers and jurists at different points of time made an important difference.

The Legal Revolution

In 1958 not even the most ardent supporter of a European Federation would have predicted that a legal revolution within half a decade would constitutionalize the Treaties of Rome and enhance the institutional status of the ECJ to that of a Constitutional Court in this newly emerging legal order. As we shall demonstrate below the work of the *groupe de rédaction* was not enough. What was also needed was an unusually activist ECJ.

We know relatively little about the positions of the judges of the ECJ before 1962 with regard to the question of constitutionalization.⁴⁹ It is quite likely that only Delvaux and Lagrange were in favour of the notion of the ECJ as a potential Constitutional Court before 1958. To these was added Catalano after 1958.⁵⁰ However, it was only with the nomination of the French judge Robert Lecourt in 1962 that the balance inside the ECJ changed. A prominent figure in the *Mouvement Républicain Populaire*, Lecourt had during the 1950s been a firm supporter of the pro-European policies launched by Robert Schuman. He had been the leader of the *Nouvelles Equipes Internationales* and since 1955 a member of Monnet's Action Committee for the United States of Europe. Having been *Ministre des Territoires d'Outre-Mer* in the Debré government, he had left the government in August 1961 in protest at the Prime Minister's leadership style and his fellow party members had quickly followed him.⁵¹ His nomination as judge of the ECJ is shrouded in mystery. Apparently, de Gaulle had first approached René

49. The archive of the European Court of Justice is sealed off for the public indefinitely. Private archives are few and relatively poor, mainly due to the vow of secrecy sworn by judges of the ECJ.

50. See for example Catalano's view on the constitutional nature of the EC and the ECJ in 1963 in: *Zehn Jahre Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften – Dix ans de jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes*, Carl Heymanns Verlag KG, Berlin-Bonn-München, 1965, pp.554-559.

51. P. PESCATORE, *Robert Lecourt (1908-2004) - Eloge funèbre par Pierre Pescatore ancien Juge de la Cour, à l'audience solennelle du 7 mars 2005*, in: *Revue trimestrielle de droit européen*, 3(2005), pp.589-796; N.-C. BRAUN, *La Fonction Supranationale. Présidents - Membres - Juges des Communautés Européennes. Etude comparée des personnalités & des collègues (1952-1967)*, dissertation, Fondation Nationale des Sc. Politiques, 1967, p.115.

Cassin,⁵² but the ECJ had found him too old.⁵³ Instead, de Gaulle now nominated Lecourt who readily accepted the new challenge.⁵⁴ The nomination remains inexplicable, but must be grounded in the intrigues of French domestic policy. At the same time it demonstrates the extent to which de Gaulle, if it was he who made the decision, remained ignorant about the legal dimension of European integration.⁵⁵ Lecourt entered the court at the same time as the new Italian judge Alberto Trabucchi, who replaced a very disappointed Catalano. It is claimed that Trabucchi was nominated because his brother was Minister of Economy. As a lawyer of private law and a professor at the *Universita' degli studi di Padova*, he was a very unlikely choice for a position in the ECJ. Although not affiliated with any European federalist organisations, Trabucchi held views on the nature of European law similar to those of Catalano.⁵⁶ However serendipitous, the double change of personal would prove to be of vital importance. When the first serious test case on the nature of the EEC Treaty arose in 1962, the ECJ had turned activist.

The preliminary reference from the Dutch Administrative Court, the *Tariefcommissie*, asked whether article 12 of the EEC Treaty, which dictated a tariff standstill during the first phase of the transitional period, had direct effect. If this were the case, the *Tariefcommissie* wanted to know whether the Dutch law, based on a Benelux protocol, which had led to a rise of certain tariffs, would be in contradiction with European law. The preliminary reference from the *Tariefcommissie* clearly concerned the application of European law in a Dutch context, the second part of the question even explicitly asked about the validity of national law.⁵⁷ Both topics were

-
52. René Cassin had been the legal advisor of the Free French government of Charles de Gaulle during the Second World War. From 1944 he was vice-president of the *Conseil d'Etat* and in 1960 he became a member of the *Conseil Constitutionnel*, which de Gaulle had established to control the judiciary in his new Fifth Republic. A.W.B. SIMPSON, *Human Rights and the End of Empire, Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p.365; M. MANGENOT, *Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne 1948-1992*, Dissertation, Université Robert Schuman de Strasbourg, 2000, pp.465-466.
53. N.-C. BRAUN, *La Fonction Supranationale...*, op.cit., p.115. This information was later left out in the book: N.-C. BRAUN, *Commissaires et juges dans les communautés européennes*, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1972.
54. HAC.CEAB2.1137, Téléx de Robert Lecourt, pour Monsieur M. Couve de Murville, Luxembourg le 18 mai 1962; HAC.CEAB2.1137, Téléx de M. Couve de Murville à Monsieur Roger Reynaud, membre de la Haute Autorité, 17.05.1962.
55. Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, t.V, *L'Europe*, Plon, Paris, 1992, pp.115-120. Here Jean-Jacques de Bresson writes he never once heard de Gaulle mention the ECJ.
56. President Donner's welcome was also somewhat frosty. See *Cour de Justice, Audiences solennelles 1959-1963*, Library of the European Court of Justice, Luxembourg, pp.26-28. According to Giuseppe Perini the other judges quickly changed their mind with regard to Trabucchi's abilities. In G. PERINI, *Alberto Trabucchi giurista europeo*, unpublished dissertation, Università Degli Studi di Padova, 2005, pp.57-59. Interview with the référendaire of Catalano and Trabucchi, Paolo Gori in May 2008 confirmed the main outlines of the story, but he did not want to go into detail with the intrigues of Italian politics.
57. For the details of the case see HAC.BAC.371/1991.620, Note de Rey. (président du Groupe juridique) à Caron (président du groupe du marché intérieur). Objet: Observations de la Commission devant la Cour de Justice au sujet des demandes préjudicielles de la « Tarifcommissie » néerlandaise.

arguably outside the jurisdiction of the ECJ which, according to article 177, was only allowed to give its interpretation of European law. This was also the argument advanced by the Dutch, Belgian and German governments that presented their views before the ECJ.⁵⁸ The preliminary reference was they believed inadmissible. Moreover, all three states made clear that the EEC Treaty was one of international law and therefore article 12 could have no direct effect.⁵⁹ The German position here is somewhat surprising, given the general stance by the German delegations during the negotiations on the Treaty of Paris and the Treaties of Rome. However, as Billy Davies documents in his article of this journal issue, it was a result of an administrative hiccup.⁶⁰ The Advocate General, Karl Roemer, agreed with the three governments that the EEC Treaty was one of international law. As a consequence, the ECJ should avoid the temptation of widening its jurisprudence and rule that article 12 was an obligation directed to the member states governments and had no direct effect for citizens of those states.⁶¹

Taking this consensus on the nature of article 12 and the EEC Treaty into account, the Commission's position was arguably the most daring ever submitted before the ECJ. The Commission argued that unless private individuals were to be completely barred from access to the Court, the preliminary reference would have to be accepted. Besides, national courts were obliged to apply European law directly, even when this was in collision with a national law of a later date. As a consequence article 12 was self-executing and had a supreme status vis-à-vis national legislation. The Commission defended this radical view with the fact that the EC had a 'special character'. The EC had independent institutions with real powers, the legislation of which had direct effect on both member states and their citizens. Besides, the contracting parties had established a Court that had to ensure the effective and uniform application of European law throughout the Community.⁶²

The Commission's position had been prepared by Gaudet and the legal service of the Commission. In a memorandum Gaudet had outlined three different paths that Community law could take depending on the judgment on *Van Gend en Loos*. The first two were essentially those of international law. This would mean that article 12 would have no direct effect and consequently the application of European law would depend completely on the good will of national governments,

58. HAC.BAC.371/1991.621, Stellungnahme der Regierung der Bundesrepublik Deutschland. E 2 - 11 01 98; HAC.BAC.371/1991.621, Mémoire du gouvernement du Royaume des Pays-Bas. Affaire 26/62 - n. 71; HAC.BAC.371/1991.621, Mémoire de l'Etat belge. Réf. D. 123/E.L./N.126/S.F.1.

59. Under traditional international law, direct effect could only be created if the contracting parties had clearly stated that this was their intention. This was a consequence of the famous *Danzig* ruling of the Permanent Court of Justice in 1928. E. STEIN, *Lawyers ...*, op.cit., op.cit., pp. 9-10.

60. See also B. DAVIES, *The Constitutionalisation ...*, op.cit.

61. HAC.BAC 371/1991.622, Rapport d'audience dans l'affaire 26/62.

62. HAC.BAC.371/1991.620, Mémoire de la Commission de la Communauté Economique Européenne. JUR/CEE/2750/62 - vdB/mb. og HAC.BAC.371/1991.622, Rapport d'audience dans l'affaire 26/62.

administrations and parliaments. Instead Gaudet recommended a third option, which he termed a legal innovation, namely the establishment of a system where European law had direct effect and was supreme vis-à-vis national legislation. If the ECJ accepted the case and ruled that article 12 had direct effect this would also secure the legal rights of individuals who would be able to enforce European law before national courts and thus create a much needed alternative to the weak system of enforcement in article 169 and 170. The justification of this legal innovation could be found in several original features of the Community, which the member states had already accepted through their ratification of the Treaties. Gaudet admitted that direct effect and supremacy constituted two profound innovations with constitutional implications for several member states, particularly Germany and Italy neither of which granted supremacy to international law. But as Gaudet concluded: *'mieux vaut la surprise devant les exigences juridiques de la Communauté que le doute sur la signification même de la Communauté'*.⁶³ In an untypical procedure for a Commission position in an ECJ case, the memorandum was presented to the whole Commission and at the 204th meeting on 31 October 1962 the third radical option was adopted by Hallstein and his colleagues.⁶⁴

Despite the leadership offered by the Commission, it was by no means certain how the ECJ would position itself. The *rapporteur* inside the ECJ, the Luxemburg judge, Léon Hammes, fell into line with Roemer and rejected the Commission's position. His view, supported by the Dutch President of the Court, André M. Donner, as well as the German judge, Otto Riese, was not to break with the elements of international law and instead emphasise the contractual nature of the EEC Treaty. It was in this situation that the new Italian judge Alberto Trabucchi wrote a memorandum opposing what seemed about to become the position of the Court. In the memorandum, which did not refer explicitly to the Commission's position, Trabucchi was concerned with the rights of individuals. The only way to give state citizens rights under European law would be to build the legal order on the special nature of the Community and give article 12 direct effect. The doctrinal consequences were significant and would raise constitutional problems for Germany and Italy. Therefore the ECJ should limit itself to introducing the doctrine of direct effect this time without raising the question of supremacy.⁶⁵ Lecourt backed Trabucchi's intervention and together they convinced the two remaining judges Delvaux and the Italian Rino Rossi to back their doctrinal innovation. Lecourt probably found it easy to convince Delvaux with whom he had a shared past in the various transnational networks of Christian Democracy and who had

63. HAC.BAC.371/1991.620, Note à Rey et Caron. Objet: Observations de la Commission devant la Cour de Justice au sujet des demandes préjudicielles de la "Tariefcommissie" néerlandaise.

64. HAC.BAC.371/1991.620, Questions préjudicielles posées à la Court de Justice par la « Tariefcommissie » néerlandaise en vertu de l'article 177 – CEE (doc. S/06803/62). Projet de P.V. 204^e réunion de la Commission.

65. Trabucchi's memorandum is included in G. PERINI, *Alberto Trabucchi guirista europeo*, unpublished dissertation, Università Degli Studi di Padova, 2005 with permission of the ECJ President, Rodriguez Iglesias. Giuseppe Perini, who is also the grandson of Alberto Trabucchi, has kindly made the document available.

been positive about the notion of the ECJ as a potential Federal Court already in the 1950s. It was Trabucchi, who enlisted the support of Rossi.⁶⁶

In the judgment the ECJ made clear that although article 177 did not concern the application of European law in the national context, it had the right to interpret all relevant points of European law in a preliminary preference even if these were implicit. Article 12 was given direct effect because the language constituted an unqualified, negative obligation. The wide interpretation of article 177 and the granting of direct effect to treaty articles that constituted clear obligations meant that the Court had turned the Treaties into a potential bill of rights for member state citizens. The Court justified this conclusion, which went against the normal requirements for the granting of direct effect for international law, with an interpretation of ‘the spirit, the general scheme and the wording of the provisions’ of the EEC Treaty. The argument was that the Community constituted a new legal order for the benefit of which the member states had limited their sovereign rights. Community institutions were independent and member state citizens were called upon to cooperate in the functioning of the Community through the European Parliament and the Economic and Social Committee. Furthermore, it was claimed that European law not only imposed obligations on member state citizens but was also intended to confer rights upon them. The existence of article 177 proved that the contracting parties had intended their national citizens to invoke European law before the national courts. This argumentation certainly built on a highly selective reading of the Treaty, but it also demonstrate how the constitutional elements in the EEC Treaty were decisive in the legal argument that lay behind the revolution of European law.⁶⁷

If the Van Gend en Loos case was closely balanced inside the ECJ, the second step in the revolution of European law, the introduction of the supremacy of European law vis-à-vis national law, was legally so self evident that it did not cause the same controversy. The chance for the ECJ to take the second step came when an Italian Lower Court in Milan sent a preliminary reference to Luxembourg questioning whether a recent nationalisation law in the electricity sector was in breach of article 31 of the EEC Treaty. The Milan judge Vittorio Emanuel Fabbri had also send a preliminary reference to the Italian Constitutional Court which on 24 February 1964 ruled the nationalisation law constitutional on the principle that the latest law counts, *lex posterior derogate priori*. This amounted to an open challenge to European law, because it might potentially create an imbalance between those countries that gave supremacy to international law, and Italy and Germany that did not. The legal service of the Commission was quite clear in assessing this as a most serious threat that needed to be encountered both at the legal and political level. Eventually, it would take

66. Interview with Paolo Gori in May 2008.

67. Aff. 26/62 N. V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, (1963), Recueil 1963, p.0003.

until the latter half of the 1970s for the Italian Constitutional Court to accept the supremacy of European law.⁶⁸

In the court case, the Italian government, represented by Ricardo Monaco, not only found the preliminary reference inadmissible because it dealt with the application of European law, but also argued that a potential breach should be handled by the infringement procedure under article 169 and 170.⁶⁹ The Commission presented its worries about the consequences of the Italian Constitutional Court judgment, thereby indirectly asking the ECJ to take a clear position on the problems of the relationship between national and European law caused by the doctrine of direct effect.⁷⁰ It was Advocate General Maurice Lagrange who stole the show, however. The conclusion of his intervention was that the consequences would be disastrous if the *lex posterior derogat* principle was allowed to stand in Italy. In his view, the choice for member states upholding this principle was either to change their constitution or to leave the Community. While he did not want to characterise the EEC Treaty as either federalist or international, he pointed out that the Community was a genuine legal order distinct from the member states and characterised by transfers of competences to common institutions. The fact that certain Community decisions had direct effect, such as regulations and self-executing treaty articles (Van Gend en Loos), meant that a clash of competences between the European legal order and the national legal orders was inevitable. According to Lagrange transgressions by the Community institutions could be annulled or declared illegal through respectively article 173 and 184. However, when the member states' authorities acted beyond their competences there existed no similar system. This was a constitutional question that needed an appropriate solution. The supremacy of European law provided such a solution and was already established in France, the Netherlands, Luxembourg, and about to be in Belgium. Lagrange furthermore did not find an acceptance of supremacy by German and Italian courts insurmountable, in any case it was certainly required to safeguard the Community.⁷¹

The ECJ took its cue from the Commission and Lagrange and ruled that the preliminary reference was admissible. Even though the Commission found the Italian nationalisation law legal under European law, the doctrinal principle of supremacy was added. The ECJ controversially ruled that European law was supreme inside the national legal orders. This principle, the Court argued had already been accepted by the member states when they ratified the Treaties. Given

68. Costa c. E.n.e.l. & Soc. Edisonvolta, Judgement n°14, 7 March, 1964, 87 Foro Italiano 87, I, 465; A. STONE SWEET, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp.82-83.

69. HAC.BAC.371/1991.758, Rapport présenté conformément à l'art.18 du statut de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans l'affaire 6/64.

70. Ibid.; and 805 HAC.BAC 371/1991, n°758, Davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nel procedimento no. 6/64. JUR/CEE/1924/64 - I.

71. HAC.BAC 371/1991.758, Conclusions de M. l'Avocat général Maurice Lagrange dans l'affaire 6/64, prononcées à l'audience du 25 juin 1964.

the silence of the EEC Treaty with regard to the principle of supremacy, the Court emphasised the special nature of the Community. It had ‘unlimited duration’, its own ‘personality’, ‘legal capacity’ and as well as ‘real powers stemming from a limitation of sovereignty or transfer of powers from the states to the community’. If member states were allowed to replace European law with subsequent national law it would render article 189 that gave regulations direct effect meaningless, as well as result in an uneven application of European law giving rise to a discrimination on basis of nationality as prohibited by article 7.⁷² With this judgment, the ECJ had laid the corner stone for a new European legal order of a semi-federal character. The weakness of article 177 meant that the ECJ still needed to convince national courts to apply these doctrines, however. The gradual success of the ECJ in this respect is a story beyond the scope of this article.⁷³

Conclusion

With the *Van Gend en Loos* and *Costa vs ENEL* judgement, the ECJ created the constitutional pillars, upon which it would base its ever-growing case law. Without the establishment of the principles of direct effect and supremacy and the widening of access for preliminary references under article 177, European law would have been much weaker and depended on the compliance of national governments, parliaments and administrations. The legal argument of the two judgments justified this with reference to the special nature of the Community and the legal order upon which it was based. In turn, the ECJ in a highly selective reading of the Treaties of Rome cited the general purpose of the Communities as well as several constitutional features to demonstrate the claimed special nature.

Did this interpretation come from the Commission as claimed by Eric Stein or was it, as argued by Hjalte Rasmussen, the invention of a federalist ECJ? In this article, we have demonstrated that the notion of the special nature of the Community had historical roots in the European federalism of the 1940s and 1950s and the prior development of the ECJ and European law in the context of the ECSC. Shaped by federalist ideology and the experience of the failure of attempts to base the European institutions on a Constitution, a particular legal thinking about the constitutional nature of the ECJ developed during the 1950s and was shared by a number of important actors in the field of European law. This was essentially the first version of the legal argument developed and refined by Gaudet in the legal service during the *Van Gend en Loos* case and later by the ECJ in the two judgments. But it was not a legal thinking without basis in the various Treaties that framed European integration from 1952 onwards. Indeed, the negotiations on the Treaty of Paris and the Treaties of Rome were influenced by negotiators and jurists,

72. Aff. 6/64 *Flaminio Costa v. Enel*, (1964), *Recueil* 1964, p.1194.

73. The most convincing study is K.J. ALTER, *Establishing the Supremacy ...*, op.cit.

who wanted to promote the development of a Federal and Constitutional Court and furnish the Treaties with distinct constitutional features. These actors worked under serious political constraints and the progress they made during the above mentioned negotiations often seemed very small indeed. However, in the end they provided sufficient legal basis for the ECJ to revolutionise European law. The early history of the European legal order is thus one of federalist political and legal forces promoting, through different actors at different points in time, a particular constitutional thinking about the Treaties and the ECJ.

At the same time the legal revolution is clearly accidental. Without the bizarre nomination of Lecourt as judge of the ECJ, the balance inside the Court would have been different during the *Van Gend en Loos* and the judgment would most likely have refused to grant direct effect to article 12. Considering the importance of European law and the ECJ today, the nomination of Lecourt is arguably de Gaulle's most lasting contribution to European integration and one that went in completely the opposite direction to most of his European policies.

An Outpost of Atlanticism: Leonard Tennyson, the European Delegation in Washington and the Transformation of US-European Relations 1954-1974

Giles SCOTT-SMITH

The formation of the European Coal and Steel Community (ECSC) was a unique event in the history of European inter-state relations, and for this reason it is understandable that from early on it needed to explain its purpose and goals to a wider public.¹ As some have noted, this was as much to explain the economics of integration as it was to contribute towards “the formation of a truly unified Europe”.² Already in 1952 a press and information service was established in Luxembourg under Jacques-René Rabier, and offices were soon created in other European cities to enable a close liaison with the media and wider public opinion. This would become the basis for the gradual expansion of information activities over the coming two decades, a process all the more remarkable because of the lack of an official mandate for an external information service in either the Paris or Rome treaties.³ This article explores an added dimension to the history of the information service, namely the development of the office in Washington DC under the leadership of Leonard Tennyson. Tennyson’s unique role, in terms of running the Third Country programme in the US and his promotion of a distinct Atlanticist perspective, deserves more attention in the history of EU information activities.

Tennyson’s involvement in explaining and promoting the goals of European integration in the United States began with the opening of the ECSC information office in Washington DC in 1953, and he remained in this position for more than twenty years. In doing so he worked through the transformation of US-Europe relations from the export of the American socio-economic model in the post-war decade, through the high point of Atlanticism in the early 1960s, to the increasing assertion of an alternative European model by the early 1970s. In that time Tennyson, an American with a remarkable dynamism and array of public relations skills, built up the Washington office into a vital part of the EC’s external relations

-
1. M. DUMOULIN, *What Information Policy?*, in: M DUMOULIN (ed.), *The European Commission 1958-72: History and Memories*, European Commission, Brussels, 2007, pp.507-531. Online. Available at http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KA7606187EN1/KA7606187EN1_002.pdf (accessed 16 June 2008).
 2. N.P. LUDLOW, *Frustrated Ambitions: The European Commission and the Formation of a European Identity, 1958-1967*, in: M.-Th. BITSCH, W. LOTH, R. POIDEVIN (eds.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruylant, Brussels, 1999, p.310.
 3. A. REINFELDT, *The High Authority of the ECSC and the “Atlantic Community” in the 1950s: The Information Office in Washington*, in: V. AUBOURG, G. SCOTT-SMITH (eds.), *European Community, Atlantic Community?*, Soleb, Paris, 2008; L. RYE, *The Origins of Community Information Policy: Educating Europeans*, in: W. KAISER, B. LEUCHT, M. RASMUSSEN (eds.), *The History of the European Union: Origins of as Trans- and Supranational Polity 1950-1972*, Routledge, London, 2008, pp.148, 150.

infrastructure. Committed to the cause of European integration, Tennyson also sought close relations with the Ford Foundation during the 1960s to expand the networks of transatlantic interchange among policy professionals, academics, and journalists. In this way Tennyson fitted perfectly within US internationalist thinking that supported European integration but which sought ways “for safely containing the European Communities and their member states within an Atlantic framework”.⁴ Yet by the end of the 1960s the Atlanticist ideal of a community of shared values within a Euro-American economic, political, and security zone was no longer seen as a viable goal. Tennyson’s last years in the Washington office were dominated by a transition to a European-run operation expressing European concerns. His career as director, spokesperson and link-man for European interests in the United States therefore offers valuable insights not just into the intricacies of the EC information service’s transatlantic operations, but also into the changing perspectives on US-European relations from someone who played an important role in representing the EC to the American public.⁵

Developing a Role: The 1950s

Tennyson arrived in his position as European public relations front man due to concerns that US enthusiasm for the integration process was faltering in the early 1950s. While the launch of the Schuman Plan in 1950 and the treaty of Paris in 1951 had met with official US support, there were plenty of concerns over whether this development would lead to a European cartel opposed to free trade. The proposal of the Pleven Plan for a European army in October 1950 met with similar uncertainty in Washington.⁶ The delay in ratification of Pleven’s proposed European Defence Community did not improve matters, and in late 1952 Secretary of State Dean Acheson strongly recommended to the President of the ECSC’s High Authority, Jean Monnet, that the positive achievements of European integration be more widely publicised in the United States in order to maintain a sense of momentum. Above all, in order “to get full play in American magazines such as *Time*, *Newsweek*, *Life*, *Fortune*, etc., he emphasized that the publicity and information must be geared to the American scene”.⁷ Monnet turned to his close

-
4. P. WINAND, *American Attitudes towards European Integration: Equal Partnerships with Europe, Old and New?*, in: P. MAGNETTE (ed.), *La Grande Europe*, Institut d’Etudes Européennes, Brussels, 2004), p.339.
 5. I would like to thank Ella Krucoff and Ingrid Rose for their valuable assistance with this research, and I am especially grateful to Noel Hoffman who granted me access to the papers of her father Leonard Tennyson.
 6. P. WINAND, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, St. Martins Press, New York, 1993, pp.22-23 and 26-27.
 7. Memorandum of Conversation by the Special Assistant to the Secretary of State, 15 December 1952, in: FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1952-1954, Vol.VI, *Western Europe and Canada, Pt.I*, Dept. of State, Washington DC, 1986, p.257.

friend George Ball, then a partner with law firm Cleary, Gottlieb, Friendly & Ball, and formerly the legal representative for the French government's Supply Council concerning post-war aid and trade agreements.⁸ Ball agreed to help, and Cleary, Gottlieb were officially retained by the ECSC "to advise the High Authority on the Community's American problems" from 1st October 1953 onwards. The first six months were dominated by the manoeuvring in Washington to help secure a major loan for the ECSC, and it was only from April 1954 that the office began to develop a comprehensive programme for public information. It was agreed that Cleary, Gottlieb would be paid \$25,000 plus expenses per year for this service, an arrangement which could be reviewed at any time by either side.⁹ For this purpose Ball hired Leonard Tennyson as 'Information Representative', the person who would build the programme from the ground up.

Before joining Cleary, Gottlieb, Tennyson had worked for several years in the information field. As a press and radio journalist in Europe during the late 1940s, he joined the Labor Information Office of the European Cooperation Administration's Mission in Vienna in 1951 before becoming first the Labor Information Officer and then the chief of the Technical Education Division for the Mutual Security Agency (MSA) in Italy in 1952. By September 1953 he had moved again, this time to running promotional and press operations for the Crusade for Freedom, the fund-raising and publicity arm of the New York-based National Committee for a Free Europe (NCFE).¹⁰ It was some time in early 1954 when George Ball brought Tennyson to Cleary, Gottlieb to take over everyday responsibility for the ECSC information programme. Tennyson was officially "a public relations consultant for certain accounts which require non-legal attention in fields of public relations and public affairs".¹¹ The first issue of the Bulletin for the European Community for Coal and Steel, drafted by Tennyson to provide up-to-date information for an informed American audience, appeared in October 1954.

Developing a successful information programme in the US was of vital importance considering the crucial role that American political and financial support could play in pushing the integration process forward. It was therefore ideal in this early stage to have this programme run by Americans attuned to the workings of the local political and media environment. Presenting the construction

-
8. See D.L. DILEO, *Catch the Night Plane for Paris: George Ball and Jean Monnet*, in: C.P. HACKETT (ed.), *Monnet and the Americans: The Father of a United Europe and his US Supporters*, Jean Monnet Council, Washington DC, 1995.
 9. Papers of the EU Mission to the United States, Washington DC (hereafter 'DC'), Jean Monnet to George Ball, 20 March 1954; Report to the President of the High Authority on the European Coal and Steel Community in American Opinion, 10 February 1955.
 10. Tennyson became involved in NCFE activities through his contact with the former ECA Special Representative W. Averell Harriman, and he would also act as Harriman's speechwriter in this period. See R. ABRAMSON, *Spanning the Century: The Life of W. Averell Harriman 1891-1986*, William Morrow, New York, 1992, pp.503-515.
 11. Leonard Tennyson papers (hereafter 'LT'), Austria File, Tennyson to Hans Thalberg, 21 January 1955.

of Europe in the *lingua franca* of American political experience (a constitution, federalism, the separation of powers) was also of great importance.¹² Tennyson was part of a small team under Ball's direction at Cleary, Gottlieb to run the ECSC Information Office, but from February 1955 he occupied a separate office and was the only full-time staff member on this project. In the circumstances Monnet and the High Authority decided it was "of little short-run importance that the average American should know about the Community. The important thing was to educate those who could take or influence specific action for or against the interests of the Community". The 'machinery' enlisted to achieve this consisted of a monthly newsletter (the Bulletin), the establishment of contacts with academics and universities, the preparation of briefing materials and special briefing sessions for selected journalists, the furnishing of material on ECSC to congressmen, and the organising of lecture tours by either Community visitors or team members themselves.¹³ This was in line with EC information strategy through the 1950s and 1960s, which focused largely on "un public de 'leaders' d'opinion" in the media, academia, and politics.¹⁴ Nevertheless thought was also given to ways to reach out to the wider American public over the longer term, such as by creating and distributing information kits to be used by High School teachers in the classroom.

Despite the size of the task for the EC, Tennyson still ran other projects while he was at Cleary, Gottlieb. These included drafting a plan for an expanded French public relations campaign in the United States based upon the monthly newsletter *France Actuelle* which provided economic information for potential US investors (and which had originally been created by George Ball).¹⁵ Contacts from Tennyson's ECA/MSA days also proved useful, as with a plan for a public relations campaign to attract American investment to Austria in 1955, and a proposal for a similar investment drive in Italy on behalf of the Confindustria in 1956. In that same year he was approached by USIA over the possible development of a large-scale exhibit on US political and economic freedoms to tour Latin America, entitled 'Johnny Freedom'. In each of these ventures Tennyson displayed an incisive experience of the public relations craft, referring to the necessity of defining and dissecting client needs and target audiences before the first step be made.¹⁶

Correspondence suggests that in 1956 Tennyson was still considering incorporating his own public relations business alongside his tasks with the

12. See A. REINFELDT, *op.cit.*, pp.121-129.

13. DC, Report to the President of the High Authority on the European Coal and Steel Community in American Opinion, 10 February 1955.

14. N.P. LUDLOW, *Frustrated Ambitions ...*, *op.cit.*, p.315. See also L. RYE, *op.cit.*, p.154.

15. J.A. BILL, *George Ball: Behind the Scenes in US Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, 1997, p.41.

16. LT, Folder France Actuelle: A Public Relations Program for the Comite France Actuelle; Tennyson to Bertrand Hommey, 30 September 1954; Folder Austria: Tennyson to Hans Thalberg (Press Attache, Austrian embassy), 21 January 1955; Folder Confindustria: Tennyson to Antonio Pedinelli (Confindustria), 23 May 1956; USIA File, Johnny Freedom Exhibit Proposal; Tennyson to Michael Barjansky (Chief, Exhibits Development Branch, USIA).

ECSC.¹⁷ But this was not to last. In mid-1955 the High Authority placed the Information Service in Washington on the same budgetary footing as other ECSC bureaux in Bonn, Paris and Rome, confirming the permanent nature of what was initially a trial-run operation.¹⁸ Around this time Tennyson must have become a full-time employee of the ECSC, and the development of the Euratom negotiations, coupled with the eventual signing of the treaties of Rome, saw him take on expanded responsibilities as head of the Information Service in Washington. In January 1958 it was decided to develop the ECSC information apparatus into a Joint Service for the ECSC, the European Economic Community (EEC), and Euratom. Commenting on the task ahead, Tennyson noted that “today, Europe faces the need to explain its own revolution to Americans and to other peoples throughout the world”. But the increasing scale of European integration also brought with it specific demands, a task for which Tennyson would devote the best part of the following decade to realising, as he himself recognised in 1958:

“[T]he external relations of the Communities over the long term will depend for their effectiveness upon wide acceptance and realization of Community objectives as furthering mutual interests within the Western Alliance. Thus, for example, opposition to Community policy arising out of short-term economic measures may only be countered by stress upon the political solidarity of the Communities as an invaluable long-term asset in the Western Community”.¹⁹

Building an Atlantic Community: Working with the Ford Foundation in the Early 1960s

Between 1958 and 1961 the Joint Service was plagued by inter-executive rivalries and a stagnant budget as the Commission, the Council, and the European Parliamentary Assembly attempted to assert greater control over the information apparatus, and it was only in 1961-62 that these struggles were overcome and a settled arrangement agreed upon.²⁰ By that time, the importance of a successful Third Country programme in relation to the United States was fully recognised, and the determination to develop the Washington DC office’s presence in the US was indicated by its move in early 1963 from Cleary, Gottlieb’s Southern building to the Farragut Building on Farragut Square. In early 1961 George Ball had entered the State Department as under secretary of State for economic affairs, and it was therefore appropriate that the Information Office affirm more of an independent

17. LT, USIA File, Mrs. McMenamin (Information Service) to Tennyson, 31 July 1956.

18. DC, Programme d’information pour les Etats-Unis; Extrait du procès-verbal de la 279^e séance de la Haute Autorité du 27 juillet 1955.

19. Memorandum (by Tennyson) on Aspects of a Third Country Information Program, 25 February 1958, quoted in: A. REINFELDT, *op.cit.*

20. See M. DUMOULIN, *op.cit.*, pp.509-511; L. RYE, *op.cit.*, pp.150-153.

identity.²¹ By this stage extra staff were being hired to build up the library and extend its outreach activities with the provision of information.²² It was precisely in this period that Tennyson set out to develop channels for the further development of US-European cooperation.

Some time prior to 1962 Tennyson made the acquaintance of Shepard Stone, who had been the head of International Affairs (US and Europe) at the Ford Foundation since 1954. As is well known, Stone was a committed Atlanticist who had fought hard during the 1950s to build up Ford commitment to projects that would strengthen the ties between the United States and Europe. The creation of the EEC and Euratom in 1957 heightened the need for the kind of ‘transnational institution building’ that Stone was seeking, and he was also keen to foster cross-border cooperation within Europe in key (American-dominated) sectors such as management training and business administration. Stone’s budget for International Affairs grew accordingly from \$5.7m in 1958 to \$10m in 1963.²³ In late 1961 Stone drafted a forward-looking report (‘Program Submission Concerning Future Program Activities’) which included a call “to establish an Atlantic Foundation [...] to support the development of the Atlantic Community in the next decade”.²⁴ The approach of the Ford Foundation in these years fitted perfectly with the thrust of the Kennedy and early Johnson administrations to achieve Atlantic unity in fundamental policy areas.

“In the 1960s, the astonishing acceleration of European recovery forced the Kennedy and Johnson administrations to consider that the final victory of the market economy, which Washington had to pursue together with the goal of strengthening American leadership based on military paramouncy and US pre-eminence in the world monetary and trade systems, needed a policy of friendly interdependence, not of counterproductive rivalry, with America’s transatlantic partners”.²⁵

But there were increasing obstacles to overcome. During 1962 the Dillon Round of GATT talks had been stumbling along, and the introduction of the Common Agriculture Policy’s variable levy system in July would lead directly to the ‘chicken war’ fiasco during November. Ball and others in the administration were preparing to lobby hard for the Trade Expansion Bill to pass through Congress. It was a critical phase in which American opinion was sensing that the EEC might become more of an inward-looking competitor than an

-
21. M.D. MOSETTIG, *Building European Ties*, in: *Europe*, Special Issue 1995, p.6. Claery, Gottlieb would remain on a retainer as the legal representatives for the ECSC/EEC until a conflict of interest forced them to withdraw from this role in the 1970s.
 22. Alma Dauman was hired to establish the library, and she was joined by Ella Krucoff in 1962. Phyllis Tomlinson, the widow of Monnet’s friend, US foreign service officer Tom Tomlinson, ran the administration.
 23. V.R. BERGHAIN, *America and the Intellectual Cold Wars in Europe: Shepard Stone between Philanthropy, Academy, and Diplomacy*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp.178-187, 209-211.
 24. *Ibid.*, p. 228.
 25. M. GUDERZO, *Johnson and European Integration: A Missed Chance for Transatlantic Power*, in: *Cold War History*, January(2004), p.93.

outward-looking partner. Alongside these deliberations were the increasing difficulties within NATO on nuclear strategy and the Multilateral Force.²⁶

When in early 1962 Tennyson began to draft plans for various measures to increase US-EEC professional interchange, the circumstances were therefore very favourable. His first proposal, which he floated in January as a possible venture for the emerging Atlantic Foundation idea, concerned an internship programme for highly qualified young Americans to spend six to eight months in the institutions in Brussels. Such an experience was meant as a primer for future careers either in government or education, since Tennyson lamented the serious lack of experts in the State Department who understood the Community position well (“there are five, or at the most, six persons with the necessary requirements, and perhaps an equal number in the academic world”).²⁷ He followed this up, in response to requests which he had received from around the US, with a proposal for a post-graduate summer seminar on US-EEC relations, to be conducted by Community officials at an American university. The seminar, aiming for between 50 to 75 participants, would allow both high-grade students and lecturers to keep up-to-date on the latest developments of a rapidly changing environment.²⁸ Stone reacted favourably to these plans, and Tennyson picked up further backing from Commission president Walter Hallstein, influential Harvard International Relations professor Robert Bowie, and from within the State Department itself. By June he had drafted a whole array of proposals “within the Atlantic framework”, leading him to write to Stone that he “would very much like to work out a consulting arrangement with you to help bring these projects into fruition”.²⁹ Alongside the internship programme and the summer seminar, Tennyson ambitiously put forward a broad array of proposals covering the following: an historical anthology of writings on European unification; an agency to arrange short-term lectureships for European experts on integration at American universities; an Atlantic Community Student Assembly to stimulate interest in the role of the Organisation for European Cooperation and Development (OECD); a study of Soviet reactions to the formation of the EEC and the implications for future economic cooperation; and top-level conferences covering long-range economic planning and energy policy in the Atlantic area.³⁰

Financially speaking, the chances of success for Tennyson’s bid were good, since the estimated total cost for these ventures was only \$250,000. Nevertheless, despite his close relations with Shepard Stone, Tennyson faced a crowded field and increasing competition to secure funding for EEC- and Atlantic-related projects. A survey by the Carnegie Endowment identified fifteen major research centres and academic institutes across the USA that were involved in ongoing research in this

26. P. WINAND, *Eisenhower, Kennedy ...*, op.cit., pp.173-190, 222-243, 298-302.

27. Tennyson already had support for the proposal from among others Max Kohnstamm. LT, Ford Foundation 1964 File, Tennyson to B. von Staden (chef de cabinet to Commission President Hallstein); Tennyson to Stone, 25 January 1962.

28. LT, Ford Foundation 1964 File, Tennyson to J. Robert Schaetzel, 19 March 1962.

29. *Ibid.*, Tennyson to Stone, 22 June 1962.

30. *Ibid.*, Proposals for European Community and Atlantic Affairs Projects, 22 June 1962.

area, and a further ten in Western Europe.³¹ In July 1962 it was announced that Ford had awarded \$900,000 to the Council on Foreign Relations for two studies on the development of Atlantic policies and institutions and on the international role of the People's Republic of China.³² However, Tennyson's position improved from a proposer to an insider when he secured leave from the Information Service for a 30-day consultancy with the Ford Foundation through November-December 1962, with the task of establishing a set of objective criteria to evaluate existing and potential philanthropic projects.³³

Two reports exist from Tennyson's consultancy with the Ford. The first, under the name of Stone's deputy Joseph Slater, sketches the need to develop frameworks for cooperation at the Atlantic level, a process that would include

“to help develop and support the leadership elements among various segments of the society required for an effective partnership [and] to prevent negative ‘third force’ and other elements which would distort the positive purposes of the Atlantic partnership or create new undesirable tensions”.

Aiming to stimulate economic, scientific, and institution-building ventures, it proposed forming a committee of Atlantic notables such as Jean Monnet, Ford Foundation chairman John J. McCloy, former British ambassador to the United States Oliver Franks, and former NATO secretary general Paul Henri Spaak to administer a minimum budget of \$100m.³⁴ The second draft report is from Tennyson, and offers an insight into his thinking in this area. The draft comments that the concept of Atlantic Partnership was an outgrowth of post-war agreements and organisations such as NATO, the EEC, and the OECD, which now presented the basis both for a greater coherence of policies and the merging of resources to achieve broader results in East-West relations and the Third World. Significantly, while government could lay the foundations,

“it is the proper role of the private sector (the FF) [Ford Foundation] to help pioneer areas in which the concept can be more widely used as an instrument, thus making possible the acceptance of responsibility by the public and governmental sector for action in new fields”.

The report outlined several challenges, dealing with the specific need to dismantle trade restrictions to the broader lack of effective political instruments for Atlantic-wide decision-making. Essential in this respect was the development of an Atlantic consciousness as the new norm for political action, requiring a “cadre of technicians, civil servants, and decision-makers who focus on problems today within the context of the Atlantic Partnership”. To manage this transition an institute was needed to act as central clearing house and initiator of projects to ensure better coordination. Possible Atlantic Partnership initiatives to encourage

31. *Ibid.*, Current Research on the European Economic Community, NATO, and the Atlantic Community, 1 November 1962, Carnegie Endowment for International Peace.

32. *Ibid.*, Ford Foundation grant for Studies of Atlantic Policy and of Communist China, Council on Foreign Relations, 26 July 1962.

33. *Ibid.*, Tennyson to Stone and Joseph Slater, 25 October 1962; Tennyson to Slater, 7 November 1962.

34. *Ibid.*, Ford Foundation Program in Support of the Atlantic Partnership, 29 November 1962.

economic cooperation included a Legal Institute, Economic Programming Institute, Committee on Energy Policy, Institute for Atlantic Statistics, Resources for Development Institute and an East-West Trade Committee. Within this far more ambitious framework, Tennyson's original proposals for internships, summer seminars, and conferences now came under a second heading covering the development of human resources.³⁵

However, the overarching aim for a Ford Foundation-sponsored body to oversee the whole field was impractical and asked too much. The number of different projects already functioning acted as a natural centripetal force against the Ford's attempts at centralisation. Whether Tennyson's temporary consultancy led directly to any results is unclear. He remained closely involved through 1963 in pursuing particular projects, such as the National Planning Association's bid for a large-scale, multinational study of the methods, objectives and implications of economic planning in the USA and Western Europe.³⁶ But Tennyson also continued to search for a direct involvement in the study of Atlantic cooperation. The spectre of Gaullism was now adding a further dimension to the developing relations between the US and the EEC. In a letter to congressman Gerald Ford in mid-1964 Tennyson lambasted de Gaulle's vision of a Europe 'from the Atlantic to the Urals':

"It is a Europe that without the deep and consistent commitment of the United States could result in a Europe dominated, at least strategically, by the Soviet Union [...]. president de Gaulle seeks to isolate Europe from the contamination of US policies, to deny the viability of the Atlantic Alliance and the reality of the thousands of ties that link Europe and the United States together".³⁷

Following up on his consultancy work, Tennyson pursued two projects in 1964. Firstly, he presented a proposal for a Center for North Atlantic Studies to be created at the American University's School of International Service in Washington DC, where he had been a part-time lecturer in political science since 1960. Secondly, in June 1964 he submitted a formal request for a Ford Foundation study grant, to cover the period October 1964 to September 1965. Tennyson started with two premises: that European economic and political unity was a necessity; and that likewise there existed a "requirement of functional unity among the Atlantic nations and adjacent neighbors" that would lead to common policy formulation and implementation. To achieve this he proposed conducting an in-depth review of US policies towards Europe as seen from the side of the EEC. Accepting that there could be a discrepancy between the US concept of its own policies and how those

35. He also put forward the idea for a European Parliament delegation to visit the Congress in order to strengthen the ties between the two assemblies. This eventually occurred in 1972 thanks to the initiative of congressmen Ben Rosenthal and Donald Fraser. See G. SCOTT-SMITH, *Mending the "Unhinged Alliance" in the 1970s: Transatlantic Relations, Public Diplomacy, and the Founding of the European Union Visitors Programme*, in: *Diplomacy & Statecraft*, 16 (December 2005), pp. 749-778.

36. The NPA had been Tennyson's envisioned partner in his long-range economic planning conference proposal. LT, Ford Foundation 1964 File, *Achieving the Objectives of the Atlantic Community Countries through Public and Private Planning*, National Planning Association, 15 July 1963; Theodore Geiger (director of International Studies) to Tennyson, 25 September 1963.

37. LT, 1964 Personal Correspondence File, Tennyson to Ford, 31 July 1964.

policies might be perceived across the Atlantic, he wanted to gauge the reactions to and consequences of this gap through interviews with young European professionals. Once again, Tennyson focused on the need to make contact with emerging European leaders in the universities, government bureaucracies, and international organisations who represented a new generation with different views. To facilitate this study, a residence at the Atlantic Institute in Paris would allow travel around Europe. The end product was to be “a constructive critical analysis of US policy in Europe and of US policy affecting Europe in the form either of a series of monographs or as a single book”. Tennyson had paved the way for a year’s leave of absence from the Information Service during a six-week trip to Europe in April-May. In July his request was accepted by the Foundation.³⁸ During the rest of the summer he made preparations for his new task, in particular arranging visits to Harvard’s Center for International Affairs to discuss his plans with Robert Bowie, professor Raymond Vernon, and visiting German scholar Karl Kaiser.

However great his ambitions were and however determined he set out to achieve the goals of his Ford grant, Tennyson was unable to fulfil his proposal. Only fragments of his book project remain in his papers. A brief outline, listing the main points, for a work entitled ‘The Europeans’ (presumably the tentative title of one of his intended monographs) sets out a practical agenda to be covered. Notes exist of interviews conducted in December 1964 – January 1965 with among others Commission executive secretary Emile Noël, Agriculture commissioner Sicco Mansholt’s deputy chef de cabinet Georges Rencki, and Hallstein’s chef de cabinet Karl-Heinz Narjes. Correspondence suggests that he spent a good deal of time at the Atlantic Institute and Jean Duroselle’s Ford-funded Centre d’Etude des Relations Internationales situated in the Institut d’Etudes Politiques. But by March 1965, with problems escalating around the Common Agricultural Policy (CAP) talks, the Commission was already demanding his return to Washington. Delays in the bureaucracy meant Tennyson could remain in Paris until mid-June, but the result was the same – he was forced to return to the United States with notebooks and unfinished articles in tow.³⁹ As a result, his ambitions with the Ford Foundation ultimately did not produce many concrete results.

Tennyson left Paris at a time of serious malaise in Atlantic and European affairs. At the end of June the French announced their withdrawal from the discussions on the financing of the CAP and their rejection of the attempt by Hallstein and the Commission to attain greater autonomy over the EEC budget.⁴⁰ The ‘empty chair’ scenario would drag on into 1966, leading Tennyson to describe the situation in an article on the Community as “the most severe crisis the EEC has experienced since its establishment”.⁴¹ Meanwhile the Kennedy Round of GATT talks still had to

38. LT, Ford Foundation 1964 File, Tennyson to Stone & Slater, 18 June 1964; Tennyson to Philip Mettger (director, Governmental Affairs Institute), 21 July 1964.

39. LT, 1965 Miscellaneous Correspondence File, Tennyson to Stone and Slater, 21 May 1965.

40. See N.P. LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, Routledge, London, 2006, pp.40-70.

41. L. TENNYSON, *The European Economic Community 1965*, in: *Living History of the World: 1965 Yearbook*, Stravon, New York, 1966.

crack the toughest nut of agricultural trade, and US foreign policy towards Vietnam and the Dominican Republic were causing serious resentment in Europe. Tennyson's last report to Stone and Slater included this sombre assessment:

"It is hard at this stage to assess the damage done, for some period of time, to American leadership of the West in international affairs. Most European countries will be forced to follow the US, like it or not, for the various reasons that have created their dependency. But it is fair to say that the recent events have cooled sentiments in Europe toward new forms of political partnership in the Atlantic sphere".⁴²

In these circumstances Tennyson did everything he could to ensure smooth transatlantic relations at the top levels of government, despite operating on a limited budget.⁴³ The regular visits of ranking officials from Europe, which in early 1964 had included Sicco Mansholt, Walter Hallstein, and Hallstein's chef de cabinet Karl Heinz Narjes, allowed him to arrange meetings and luncheons for them at Atlanticist institutions such as the Council on Foreign Relations, Ford Foundation, and Harvard's Center for International Studies. At the same time he assembled "some twenty people who are professionally involved in one capacity or another in European and Atlantic economic and political affairs" for brainstorm sessions on the handling of transatlantic difficulties.⁴⁴ Tennyson also introduced one member of this group, deputy assistant secretary of State for Atlantic Affairs J. Robert Schaetzel, to the Aspen Institute in Colorado, an indication of the scale of his personal network at this time.⁴⁵ Alongside these manoeuvres Tennyson passed on lists of worthwhile European candidates ("good 'investments'") for the State Department's foreign leader program, which issued invitations to influential individuals abroad for tours around the United States.⁴⁶ The extent of his involvement with the program is demonstrated by his contribution to the six-week leader trip of Emile Noël in 1965. Tennyson outlined a whole day-by-day plan

42. LT, 1965 Miscellaneous Correspondence File, Some Notes on the American Scene, 21 May 1965.

43. The budget for representation by the Washington office was only \$1200 in 1964, a hopelessly inadequate figure. LT, 1964 Personal Correspondence File, Tennyson to Narjes, 6 July 1964.

44. *Ibid.*, Tennyson to Mansholt, 7 February 1964. Tennyson invited Mansholt to speak to the group during his visit to the US in March 1964 for an off-the-record 'frank exchange' that could loosen up the obstacles surrounding the agricultural trade question within the Kennedy Round.

45. *Ibid.*, Tennyson to Robert Murray (Program Director, Aspen Institute), 11 March 1964. Schaetzel went on to become US ambassador to the European Communities from 1966-72 and became increasingly active in developing and promoting channels of transatlantic cooperation, including the formation of an Aspen Institute in West Berlin. See V.R. BERGHAHN, *op.cit.*, pp. 276-277; R. SCHAETZEL, *The Unhinged Alliance: America and the European Community*, Harper & Row, New York, 1976.

46. LT, 1964 Personal Correspondence File, Tennyson to George Kaplan (Bureau of European Affairs, State Department), 14 January 1964. The impression of the Washington office was that "leader grants seemed to be going to Community people at random rather than for good reason". Most of his recommendations were indeed acted upon. The minutes from Tennyson's first Washington-New York staff meeting after his return indicate his belief that Leader grants were essential "to promote Atlantic unity" and his determination to "get in touch with Schaetzel to increase quota for Europeans". LT, 1965 Correspondence File, Summary of Washington-New York Staff Meeting, 29 June 1965. On the history and functioning of the Program see G. SCOTT-SMITH, *Networks of Empire: The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France, and Britain 1950-70*, Peter Lang, Brussels, 2008.

including the officials Noël should meet in Washington and his trip out West to take in the Aspen Institute, Berkeley and Stanford Universities, RAND, CalTech, the University of Texas, and back East to the Council on Foreign Relations, MIT, and Harvard.⁴⁷

Running the Washington Office: The Mid-1960s

Tennyson may have been concerned about the transatlantic relationship, but during this period he built the Washington office into a vital organisation offering a variety of services. Alongside the provision of an expansive library and a public information bureau on European affairs, the office ran speaking tours for Europeans in the US (making use of the Council on Foreign Relations and World Affairs Council networks), and established close relations with Congress and the US press corps to ensure maximum coverage when top-level EC officials crossed the Atlantic. Tennyson also organised the EC pavilions at the Seattle (1962) and Montreal (1967) world fairs. In particular, the office also fulfilled a diplomacy-style two-way function by providing a steady stream of useful information on US policy developments back to Brussels.⁴⁸

However, on a more prosaic level 1964-65 was also a difficult period as new demands brought new problems. Mike Mossetig's brief 1995 history of the Information Service in Washington reports that "'free-wheeling' was the word that came out most in describing the early office, a group of Americans used to operating without hierarchy and an ocean removed from their ostensible supervisors" in Europe.⁴⁹ This may well be a truthful reflection of Tennyson's flexible, open-office management approach. His replacement during his 1964-65 stay in Paris, Gianfranco Speranza, later remarked with enthusiasm how "the atmosphere in your office is really something extraordinary, and I certainly did not find anything comparable during my working experiences [sic]".⁵⁰ Yet by the early 1960s serious problems were arising concerning the lines of communication, division of responsibility, and hierarchy within the Washington – Brussels information network, and even within the USA itself. In early 1964 a New York information office to deal with the UN and the local business community was opened under the leadership of the Luxemburger Marcel Mart, a former Groupe du porte-parole official with the High Authority in Luxembourg.⁵¹ Tennyson was

47. LT, 1965 Correspondence File, Tennyson to Noel, 13 July 1965.

48. Ella Krucoff, interview with the author, Washington DC, 10 April 2004.

49. M. MOSETTIG, *op.cit.*, p.6.

50. LT, 1966 EEC Correspondence File, Speranza to Tennyson, 29 April 1966. Speranza was the first European deputy for Tennyson. It was the norm up till then to hire locals for the information offices to reduce salary costs, but Tennyson wanted someone who knew how the institutions in Brussels worked so that he could delegate more.

51. LT, 1964 Personal Correspondence File, Tennyson to Narjes, 6 July 1964.

always on the look-out for competent staff on his trips through Europe and made a special effort to hand-pick his deputies to pave the way for good working relations. But by early 1965, with Tennyson away in Paris, Mart's determination to develop his own role and act alone was causing problems and embarrassment for the Washington staff.⁵² Tennyson's absence was a problem and his return in June was essential to pull the operation together once more.⁵³

On the transatlantic level the problems were more serious. The ever-more-intricate negotiations on agricultural policy and the minimal direct contact between the Commission and de Gaulle, which complicated Community business, made it imperative for Tennyson to have up-to-the-minute information for his American audience. Yet his demands that this be met began to cause friction with a Commission information service already stretched to the limit. It had been Tennyson's initiative during the Kennedy Round of GATT talks to have a specific contact person working with the Commission's spokespersons, the *Groupe du porte parole*, to ensure both a steady flow of information to his Washington office and briefings for the US press in Brussels.⁵⁴ From 1961-65 this was the American Bob Dorang, and although this relationship worked in the beginning, a tense exchange of letters took place between Tennyson and Dorang in late 1964. The problem concerned the need for the Washington office to stay up-to-date on developments in Brussels decision-making. With Tennyson calling for a separate American desk outside of the *Groupe*, Dorang countered by pointing out that there was already resistance to having 'third country nationals' around and that as an American he had since mid-1964 been excluded from attending Council meetings due to the sensitivity of the policy matters discussed. However, Dorang did recognise the importance of Tennyson's concerns:

"With a limited staff, you already are serving a population greater than that of the Common Market states. Additionally, you have in the US the international organization audience. In terms of sheer interest, no third country manifests so much toward the Common Market as the US does. The US is the country whose foreign policy is based in large part on the realization of a European, then an Atlantic, Community. The great instrument for this realization is the Kennedy Round. Thus the period is unusual, the demand is unusual, both for you and the other American who is trying to cater to US information needs on the spot in Brussels, namely myself".⁵⁵

52. LT, 1965 Correspondence File, Van Dyk to Mart, 7 January 1965; van Dyk to Weil, 17 February 1965. Mart had progressed with an initiative to officially link up European Parliamentarians with the US Congress without any clearance from either the Washington office or the State Department. Ted van Dyk, who preceded Speranza as Tennyson's main deputy, also suspected Mart of "a latent anti-Americanism which crops up periodically".

53. One indication of the increased workload and demand being faced by the Washington office at this time is the fact that Tennyson was forced to decline his position as professorial lecturer at the American University in Washington DC for 1965-66, a position he had fulfilled with enthusiasm during 1960-64. LT, 1965 Correspondence File, Dean Bray to Tennyson, 1 June 1965; Tennyson to Bray, 28 June 1965.

54. Ella Krucoff, interview with the author, Washington DC, 10 April 2004.

55. LT, 1964 Personal Correspondence File, Dorang to Tennyson, 2 January 1964.

The Tennyson-Doran fall-out represented in microcosm the strains that were beginning to test the US-Europe relationship by this time, when threats to US farm exports were causing Americans to look increasingly warily across the Atlantic to consider “is the child really a ‘monster’?”⁵⁶ This put the Washington office in a very awkward position. Gordon Weil, who worked in the office during 1963-64, later explained that it was not such an anomaly the office was staffed by Americans because “it was based on the idea that it was in the interest of the United States to have a community [...]. We were clearly there to support what US foreign policy was”.⁵⁷ By the mid-1960s, however, Europe was developing, albeit through a tortuous process, its own identity and its own policies, just as the United States under president Lyndon Johnson became more preoccupied elsewhere.⁵⁸

By 1966 Tennyson seems to have lost some of his earlier enthusiasm for running the Washington office. A letter to Bob Dorang reveals how “once I get back to Europe I may not want to come back to Washington again – ever”.⁵⁹ The standstill and confusion caused by the France-Commission conflict and de Gaulle’s rejection of an expanding supranationalism was certainly one reason. Another was that he became increasingly involved in trying to resolve staffing questions. Running the small Washington office in his own unique style made it essential for Tennyson to secure the services of those who he could work closely with in a mutually profitable way. However, it was not always so simple to achieve this. Marcel Mart left New York in March, and Tennyson’s first choice, his Washington deputy Gianfranco Speranza, decided instead to return to a job in Rome. To replace Speranza with “the ‘right man’”, Tennyson made a determined effort to secure Franz Froschmaier, then working with Directorate General for Competition in Brussels.⁶⁰ Tennyson’s lobbying with Narjes, the Information Service director Jacques-René Rabier and others did pay off, but Froschmaier ended up staying for only 18 months despite Tennyson pleading that “less than two years would be a waste of time”.⁶¹ Meanwhile the demands of distributing posts according to nationality within the EEC meant the New York office post became a ‘political football’ and, after some delay, went not to Tennyson’s candidate, the German Bernd Dreesman, but to the Italian Ciarnelli. At the end of the year Tennyson ran

56. *Ibid.*, Dorang to Ted van Dyk (DC office), 4 January 1964. Dorang resigned at the end of February 1965. Tennyson tried to secure John Newhouse from the staff of the Senate Foreign Relations Committee as his replacement, but Newhouse instead went to work at the Atlantic Institute in Paris. Instead the position was held by Gordon Weil (1965-1966) and Steve Friedberg (1966-1968).

57. Gordon Weil, quoted in M. MOSETTIG, *op.cit.* See online version, available <http://www.eurunion.org/delegati/history.htm> (accessed 26 June 2008).

58. See T. A. SCHWARTZ, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003, especially pp.234-236.

59. LT, 1966 EEC Correspondence File, Tennyson to Dorang, 6 January 1966.

60. *Ibid.*, Tennyson to Narjes, 7 January 1966.

61. *Ibid.*, Tennyson to Froschmaier, 21 February 1966. Tennyson was able to replace Froschmaier with another hand-picked candidate, Alessandro Silj, an official with Euratom who had been a fellow at the Harvard Center for International Affairs (where Tennyson first met him). Silj stayed until March 1970, to be replaced by another Tennyson choice, Dutchman Guy Vanhaeverbeke.

into difficulties once again with the American position on the Groupe du Porte Parole. In 1964 Bob Dorang had been followed by Gordon Weil from the Washington office, but in 1966 Weil's replacement Steve Freidberg ran into bureaucratic trouble in Brussels over his appointment. The delay meant that Tennyson had to face a period with no American (or, coincidentally, British) representative on the Groupe to deal with the US press and operate as a channel of information.⁶²

By the end of 1966 the tenor of transatlantic relations had altered dramatically. Charles De Gaulle's withdrawal of France from NATO's military command in March of that year had set the tone. A Department of State briefing paper for the National Security Council in May 1967 made the following succinct point:

"[D]uring the previous two or three years relations with Western Europe had suffered great strain: trade controversies, offset divergences, non-proliferation suspicions, French challenges to NATO and attacks against the dollar, unease in Europe because of the Vietnam war, and discontent in the US over the reluctance of the Atlantic partners to share global management burdens".⁶³

De Gaulle's second veto on British EEC membership in November 1967 confirmed the "undercurrents of scepticism about the goal and destiny of European integration and construction".⁶⁴ In a letter to Narjes in early 1967 Tennyson gave his own views on the changing circumstances. The troubles had led to a slow-down in business for the Washington office, there even being serious indecision over what to organise in the name of the Six to celebrate the 10th anniversary of the treaty of Rome.⁶⁵ On the American side Lyndon Johnson's declaration of a shift in US attention away from Europe towards "a more balanced global policy" was illustrated by the fact that "there aren't many outstanding 'Europe hands' left in important places in the State Department these days".⁶⁶ The mood in Washington was grim on the chances of rescuing the Kennedy Round (which did finally culminate, against the odds, in a successful agreement on 30 June 1967).⁶⁷ What is more, Tennyson had received clear indications of the changing attitude of the Ford Foundation:

"It is quite apparent that the Ford Foundation, once the strongest bastion of support for US-European undertakings, is moving away from any particular concentration on European matters. Rather it appears that from now on, support of various projects in Europe will be on an *ad hoc* rather than a long-range policy basis. This is due, in

62. *Ibid.*, Tennyson to Jean Rey, 4 November 1966. Friedberg would be the last US representative on the Groupe.

63. M. GUDERZO, *op.cit.*, p.99.

64. *Ibid.* p. 97.

65. This is interesting considering the French insistence during 1963-64 to increase Third Country information programmes at the expense of educating the European publics about integration. See N.P. LUDLOW, *Frustrated Ambitions ...*, *op.cit.*, pp.323-324; M. DUMOULIN, *op.cit.*, p.516.

66. LT, 1967 Personal Correspondence File, Tennyson to Narjes, 2 February 1967. The only exception was the Assistant Secretary of State for European Affairs John Leddy (soon to be replaced by Deane Hinton).

67. T.A. SCHWARTZ, *op.cit.*, pp.169-174.

part, to the departure of [John] McCloy from the board and the appearance of [president McGeorge] Bundy and [vice-president David] Bell. Bell, in particular, has been in most of his professional life concerned with problems in developing countries and simply doesn't have the feel for European affairs".⁶⁸

Tennyson was quite right in his assessment. Bundy instigated a severe cut-back in Ford expenditures in an attempt to recover from the excessive outlays of the previous decade, and the promotion of European integration was no longer at the top of the agenda. McCloy's departure removed Shepard Stone's most important ally on the Foundation's board and signalled a significant changing of the guard and of direction. With the writing on the wall, by the end of 1967 Stone had left his position as head of International Affairs.⁶⁹ Tennyson therefore lost a close ally for his Atlanticist schemes. In May 1967 he was one of the principal organisers of a major conference co-sponsored by the American University and Johns Hopkins-SAIS that sought to highlight and promote graduate-level area studies and research programmes focused on the European and Atlantic regions. Top-level American universities participated: Harvard, Rutgers, Pennsylvania, Georgetown, Virginia, Duke, George Washington, Virginia, Columbia, and Princeton. This was typical of the kind of initiative that Tennyson wanted to pursue with Stone and the Ford Foundation during 1962-64, and fitted with Ford's previous interest in promoting Atlanticist thinking for Atlanticist solutions. Yet the Foundation, a logical choice to back such a venture, was not involved.

'Europeanisation': The Late 1960s / Early 1970s

The cooling of transatlantic relations from the previous enthusiasm and optimism entered a new phase in the late 1960s as the Community, dealing with its own internal questions, began at the same time to gradually assert its own institutional and international identity. An important aspect of this process was the issue of the Community's representation with its most important partner in the world, the United States.⁷⁰ As mentioned above, the fact that the Information Service in Washington had been staffed predominantly by Americans may have been prosaically a matter of money, but it had also been in perfect tune with the fact that European integration was considered a basic pursuit of US foreign policy from the Marshall Plan onwards. By the late 1960s this assumption could no longer be so easily made, and it was apparent that the EEC needed to come out from under the shadow of an all-encompassing US foreign policy by presenting its own identity and purpose. Inevitably this would have profound implications for Tennyson's

68. LT, 1967 Personal Correspondence File, Tennyson to Narjes, 2 February 1967.

69. V.R. BERGHAIN, *op.cit.*, pp. 250-253.

70. Thus Piers Ludlow refers to the GATT talks during the Dillon and Kennedy Rounds and other activities as 'vital stages in the Commission's emergence as an international actor of some note, N.P. LUDLOW, *Frustrated Ambitions* ..., *op.cit.*, p.309.

position and status, both from the point of view of the Americans and the Europeans. Guy Vanhaeverbeke, a Dutch official with the Economic and Social Committee in Brussels who Tennyson hired in 1970 for the Washington office, recalled the following:

“Nobody who knew Leonard Tennyson would contest that he was extremely valuable. He had very good relations with the American press, and he was not at all bureaucratically-minded, he was very straight-forward. At some point, and I can testify to this, it became a little strange to hear an American defend European standpoints vis-à-vis the American press, the American administration, the American business world, American universities, and there was a genuine feeling – and he understood that – that he needed a European accent, whether German Italian or Belgian, you know. So at some point the feeling that a deputy would not suffice and that the real boss of the Information section of the delegation should be a European”.⁷¹

In December 1967, following the creation of DG X for Press and Information a month earlier, the embassies of the Six in Washington together recommended to the Commission that it establish its own representation to do business directly with the US government. Tennyson was involved at the highest levels, having been a party to the initial discussions in Brussels during autumn 1967 with new Commission president Jean Rey.⁷² His suggestion was not for a “haut fonctionnaire” position, which would inevitably become embroiled in diplomatic shenanigans, but for a “technical delegation” made up of specialists able to deal with the intricacies of transatlantic issues.⁷³ Tennyson’s argument for this distinction was that a proposal for a diplomatic presence was only going to hold up the necessary upgrading of the Community’s presence in Washington. As expected, French Foreign minister Maurice Couve de Murville vetoed the combined recommendation of the Six’s embassies. Instead, the Commission could send technical specialists for limited periods without needing to request approval from the Six governments.⁷⁴ Before long the implications of this issue, to do with the transition of the EEC from hybrid organisation to official international actor, began to be very apparent. Whereas Tennyson and his Washington office colleagues had occasionally joined meetings between visiting Community officials and their State Department counterparts, the Department began to insist that these meetings be closed. Tennyson complained that this prevented him from fulfilling his job, and that the arguments used to support the policy, for instance that his presence would affect the chances of establishing Community representation in Washington, were spurious in the extreme. Yet significantly his complaint drew a negative from his former ally, ambassador Robert Schaezel in Brussels, who had to “confess that I am in

71. Guy Vanhaeverbek, interview, Brussels, 13 November 2002.

72. LT, 1968 Personal Correspondence File, Tennyson to Rey, 3 January 1968.

73. *Ibid.*, Tennyson to Jean-Francois Deniau (Commission), 12 February 1968. Tennyson offered a list of candidates for such a technical delegation which included both Froschmaier and Silj.

74. *Ibid.*, Tennyson to Albert Coppé (Commission), 28 February 1968. In contrast Schaezel was pushing for the Commission to go for full diplomatic status, a move which Tennyson did not find “politically very realistic”.

substantial agreement with their position”.⁷⁵ There is a strong sense from this exchange that Tennyson, long the EEC’s point man in Washington and at the centre (if not the initiator) of events, from this moment on would need to adapt to a changing diplomatic environment.

By March 1968 these developments had entered a new phase. There were indications that the Commission might soon appoint a chief representative in Washington, and that this could well be Curt Heidenreich, the representative of Euratom in Washington since 1958. The Tennyson-Heidenreich relationship was never an easy one. While they occupied parallel positions in terms of hierarchy, there was an irresolvable but constant contest over who occupied the most senior position. Their clash of personalities was exacerbated by the close proximity of their offices.⁷⁶ For Tennyson, placing Heidenreich in charge would have been a bitter pill to swallow. Unfortunately, events moved from bad to worse. The fusion of the European executive (ECSC, Euratom, and the EEC) led to Heidenreich being named ‘directeur de bureau de liaison à Washington’ despite him having no apparent increase in responsibilities. Tennyson lamented this development:

“As a result, confusion in government, embassies, the press, and elsewhere exists as to competences. But perhaps most serious is that State Department officials here have received instructions from the US Mission in Brussels to treat only with Mr Heidenreich ‘on matters of substance’. Since ‘matters of substance’ can be interpreted as meaning anything from the text of a press release to a declaration by the secretary of Agriculture to ban chicken liver exports to the Community, this can effectively cut me and all of my colleagues in the bureau off from excellent contacts and relations with the State Department and with other government agencies which we have enjoyed for more than fourteen years”.⁷⁷

Tennyson was also aware that the steady stream of reports on American economic, monetary, and trade issues which his office channelled to the Commission were now under scrutiny as to their official credibility. As he made clear, he did not want Heidenreich’s new-found seniority for himself – “indeed, as an American, I could not and would not aspire to any ‘official’ representative role”. But for the first time his identity as an American was now an unavoidable issue. Heidenreich had received the upgraded label because he was the most senior European with an information/liaison role in place in Washington. Fortunately, the choice for the Commission’s representative (for commercial relations) did fall on someone Tennyson admired, Pierre Malvé, who arrived in September 1969. But the problems of coordination remained, as Guy Vanhaeverbeke witnessed:

“I remember in my very first week I was there [1970], there was a reception on the top floor of the State Department, the Secretary of State was there, and right ahead of

75. *Ibid.*, Tennyson to Schaezel, 12 February 1968; Schaezel to Tennyson, 20 February 1968

76. P. WINAND, *The US Mission to the EU in “Brussels DC”, the European Commission Delegation in Washington DC and the New Transatlantic Agenda*, in: E. PHILIPPART, P. WINAND (eds.), *Ever Closer Partnership: Policy-Making in US-EU Relations*, Peter Lang, Brussels, 2001, p.128.

77. LT, 1968 Personal Correspondence File, Tennyson to Axel Herbst (director general, External Relations), 1 May 1968.

me the three men, Heidenreich, Tennyson, and Malvé each shook hands with the secretary and said they were the representative of the EC!"⁷⁸

Matters became worse in 1969 with the arrival of the new Nixon administration. Tennyson was of the Marshall Plan generation that had worked hard to achieve European integration as a solution to European political and economic instability. That this was to the benefit of US interests was taken as given. Yet in contrast to previous policy in taking the EEC seriously as an international institution, the realist bilateral diplomacy of the Nixon administration deliberately neglected it. In particular Tennyson viewed the arrival of Henry Kissinger to a position of influence over US foreign policy with some trepidation. By March 1969 he was writing to Jean Monnet to persuade him to make a trip to Washington and use his influence in US elite circles to improve relations. The Kissinger position by then was clearly a lack of interest in European developments as a whole, marked by the statement "we can get along with whatever they do". "At worst", Tennyson remarked,

"it means that Mr Nixon will exercise his 'pragmatic' approach and return to bilateralism in dealing with Community nations on economic and commercial affairs; at best, it means that the US will not exert its influence in Europe, regardless of what may happen to the Community".⁷⁹

The result of this was that there was no longer any attempt in the administration to understand the reasons behind Community decisions and policies, leading to trade disputes being regarded in isolation and not in the context of the necessary processes of Community development. The linkage between US national interests and European integration had been broken. The EEC restrictions on US soy bean imports due to the CAP was the first such case to cause such a response. The changed atmosphere was epitomised by an article by *New York Times* journalist Edwin Dale in the London *Times*, entitled 'The American Dreams That Went Wrong'.⁸⁰

Cleverly, Tennyson used this situation as a reason to improve the status of his office. The soy bean decision had been made without any obvious appreciation for its effects on other countries, particularly the USA. In a letter to Agriculture commissioner Sicco Mansholt he outlined a tactic to deal with this new state of affairs whereby the Commission

"often fails to give its proposals a perspective within the overall framework of its general policy [...]. It can and should use its Information Service as an instrument of policy. An information service which is well-integrated with the Commission should perform the function of supporting Commission proposals and actions. This can be done only if the Commission is 'information-oriented' and provides framework data and a rationale for its decisions. Of late, we note that the information bureaux, because of an apparent lack of coordination, are sometimes forced to apologize for, rather than to affirm, Commission actions".⁸¹

78. Guy Vanhaeverbeke, interview with the author, Brussels, 13 November 2002.

79. LT, 1969 Personal Correspondence File, Tennyson to Monnet, 7 March 1969.

80. *The Times*, 24 September 1969. Tennyson, George Ball, and Jean-Francois Deniau all sent letters to the editor in protest against the tone of Dale's article.

81. LT, 1969 Personal Correspondence File, Tennyson to Mansholt, 31 January 1969.

Tennyson was once again assuming the role of Atlanticist bridge-builder, encouraging Mansholt to send over spokespeople from the Agriculture Directorate in order to explain Community policies to their American counterparts. But opportunities to do so were now limited. Proposals to brief the congressional members of the NATO Parliamentary Committee before their trip to Europe in September 1970 were rebuffed by both House and Senate, leading to the group appearing unduly ignorant of European affairs when they met the Commission.⁸² Related to this was a decline in the number of European lecturers on Community history and policy being sent to the United States. Whereas between ten and twelve a year used to go, by 1969 DG X had reduced the number to two. When his complaints to Rey and others in Brussels fell on deaf ears, Tennyson turned to Schaetzel to try and turn the trend around.⁸³

The period from 1970 to 1974 was marked by increasing uncertainty for both Tennyson and the American staff who worked under him. What form 'Europeisation' would take for the Washington office remained relatively unclear. Tennyson was faced continually through 1970-71 with communication problems with Brussels and budgetary constraints and a staff shortage in Washington during a period when improving relations with the US should have been a priority. Correspondence with Steve Freidberg, the American representative on the Groupe du Porte Parole, once again illustrates how the demands of the Washington office for up-to-date information out of Brussels simply could not be met by the existing apparatus and information channels. In a period of Community re-prioritising, especially in the wake of the 1969 Hague conference and the beginning of European Political Co-operation, it was inevitable that the information operations in Washington would be re-evaluated. Proposals for abandoning the monthly American magazine *European Community* (produced by Tennyson since 1954) in favour of more specialized publications aimed at target audiences sounded worthwhile, but Tennyson was not convinced that DG X had the expertise to produce quality publications directed at American concerns.⁸⁴ With these changes being planned in Brussels, Tennyson no longer always received the back-up that he once had.

By late 1970 it had been decided for the following year to unite the separate offices of Tennyson (Information), Heidenreich (Community Liaison) and Malvé (Community Commercial Relations) and transform them into a full delegation under an official representative with ambassadorial rank.⁸⁵ Tennyson tried to smooth the process by calling on Jacques-René Rabier, the long-running ECSC and Joint Service Information chief and the new director general of DG X, to insist that the incoming representative channel all information questions and policy issues to

82. LT, 1970 Personal Correspondence File, Tennyson to Camille Becker (chef, DG X/A-6).

83. LT, 1969 Personal Correspondence File, Tennyson to Schaetzel, 13 October 1969; Schaetzel to Tennyson, 21 October 1969.

84. LT, 1970 Personal Correspondence File, Tennyson to Jules Gerard-Libois (chef, DG X/A-4), 22 September 1970.

85. P. WINAND, *The US Mission ...*, op.cit., p.130.

Tennyson's own office. This was doubly important because the official relationship between the information offices in Washington and New York had never been resolved, Mart's replacement Ciarnelli continuing to function as an independent actor despite Tennyson's constant claim for seniority for Washington.⁸⁶ Not for nothing did Tennyson direct his deputy Guy Vanhaeverbeke at this time to

“be the watchdog and chief lubricant of relations between the Information Office and the [Euratom] Liaison Office, doing everything to ensure better communications and cooperation between the two offices (and New York), stressing the need for genuine two-way communications, and finding means and ways of sharing or dividing work and responsibilities”.⁸⁷

But a trip to Europe in November 1970 only confirmed that DG X was “as confused as they were at this time last year” about their general direction and focus.⁸⁸ Schaetzel as ever worked hard to bring clarity to the situation, arranging a meeting between USIA director Frank Shakespeare and DG X commissioner Albert Borschette to coincide with Tennyson's European trip as “an excellent opportunity to use [Shakespeare's] important office to underline the need to Borschette for more Community attention to the US-EC information area”.⁸⁹ But the lack of direction remained.

In October 1971 the first official head of the delegation, former Italian ambassador Aldo Mazio, arrived in Washington. Mazio was appointed as much for his ambassadorial rank and Italian nationality as anything (the Italian Franco Maria Malfatti then being Commission president and Italy held the presidency of the Community), and for Tennyson he therefore represented the token symbolism that he had feared. With no background in the European institutions and no up-to-date understanding of transatlantic relations to give strong leadership to the delegation in Washington, the situation was not improved. As Pascaline Winand states, the Nixon administration, despite ignoring the Community, did grant the delegation diplomatic status in December 1972, but “it took time for Brussels to define exactly what it should do”.⁹⁰ With diplomatic recognition secured, Mazio left in 1974 to be replaced by Jens Otto Krag, the former Prime minister who had taken Denmark into the EEC. By that time Tennyson had left the service of the Community, and unfortunately for all concerned it was not a mutually acceptable departure.

Tennyson knew he had to make way for the Europeans who were arriving in greater numbers after 1971. The entry of the United Kingdom into the Community in 1973 marked an obvious turning point in terms of the EC's relations with the English-speaking world, making ‘Europeanisation’ in Washington all the more

86. LT, 1970 Personal Correspondence File, Tennyson to Rabier, 30 November 1970. Matters were not helped by the fact that DG X commissioner Albert Borschette was also more interested in upgrading the New York office, with its focus on the local financial and media outlets located in that city, at the expense of Washington. *Ibid.*, Tennyson to Becker, 30 November 1970.

87. *Ibid.*, Tennyson to Vanhaeverbeke, 3 November 1970.

88. *Ibid.*, Tennyson to Becker, 30 November 1970.

89. *Ibid.*, Schaetzel to Tennyson, 9 November 1970.

90. P. WINAND, *The US Mission ...*, op.cit., p.131.

inevitable. There was also an awareness that the transition might not be so smooth. In his letter to Jacques-René Rabier in November 1970 Tennyson had pointed out that the American staff members who had been in the office for more than five years should “receive through simple contractual agreement some assurances and benefits to which they are normally entitled”.⁹¹ However his own position was a case apart. His official Commission pension began in 1964, leaving the 1954-63 period still to be negotiated, and it was the need to arrange a mutually acceptable settlement which kept him in the Washington office until 1 October 1974.⁹²

Conclusion

When Tennyson left his post in 1974 as the Washington delegation’s head of information, it represented the culmination of a gradual ‘Europeanisation’ of the EC’s presence in the United States and symbolised a major turning point in US-EC relations. His official role in the transatlantic press and information field had spanned four decades, and in important ways his career forms a kind of ‘signpost’ with which to track the changing nature of transatlantic relations from the 1940s to the 1970s. For the Marshall plan and its successive organisations he had been involved in informing Europeans about the American economy as a model of efficiency and the blueprint for future European development. In the 1960s he became an important link-man between the ‘Europeanists’ in the State Department and the ‘Americanists’ in the EC as they tried to bring Atlanticist cooperation into reality. By the 1970s, however, his continuing leadership of the EC information services in the US was considered by a new generation of Europeans as something of an anachronism, an unwelcome symbol of Europe’s post-war dependence on the United States. This attitude was justifiably resented by many of the Americans who had worked hard to inform their own countrymen about developments in Europe. Tennyson had been a skilful and highly credible manager of European interests in Washington, respected both by his staff and his broad network of professional contacts on both sides of the Atlantic. Nevertheless, for Europe to move on, the Europeans needed to speak for themselves.

91. LT, 1970 Personal Correspondence File, Tennyson to Rabier, 30 November 1970. “Unlike other bureaux, we have no patron in the Commission to wage battles on our behalf”.

92. Ella Krucoff, interview with the author, Washington DC, 10 April 2004.

Lionello Levi Sandri au service de l'Europe

Andrea BECHERUCCI

Lorsque Lionello Levi Sandri prend, le 8 février 1961, les fonctions de Commissaire européen, il vient d'avoir cinquante ans et a déjà derrière lui une longue expérience comme haut fonctionnaire et comme universitaire.¹ C'est Giuseppe Saragat qui l'appelle à ces fonctions internationales prestigieuses; il était désireux de confier ce poste prestigieux à un représentant des forces laïco-socialistes après que les démocrates-chrétiens aient longtemps trusté les postes communautaires.²

La première commission Hallstein s'est installée à Bruxelles le 7 janvier 1958. L'Italie y a d'abord été représentée par Piero Malvestiti, en charge du marché intérieur, remplacé dès novembre 1959 par Giuseppe Caron, et par Giuseppe Petrilli, dont Levi Sandri hérite du portefeuille des affaires sociales. Au cours des années passées à Bruxelles, Levi Sandri assumera d'autres charges comme vice-président de la Communauté économique européenne (1961-1970), vice-président de la Commission unique (1967-1970), comme responsable du marché intérieur et de l'union douanière (1963-1964), puis du personnel et de l'administration (1967-1969). Dans le cadre de ces fonctions, Levi Sandri présidera le fonds social européen (FSE), le fonds pour la libre circulation des travailleurs, l'Organe permanent pour la sécurité du travail dans les mines de charbon, la Fondation Paul Finet en faveur des orphelins des mineurs et sera membre du conseil d'administration de l'Institut de statistique des Communautés européennes.

Lorsque Petrilli, envoyé à Bruxelles à la demande d'Amintore Fanfani, quitte ses fonctions pour présider l'IRI (Istituto per la Ricostruzione industriale), il ne laisse pas grand-trace de son action.³ Se remémorant cette époque quelques années plus tard, il admettra:

-
1. L'auteur remercie Jean-Mari Palayret qui s'est chargé de la traduction de cette contribution en langue française.
 2. Archives historiques de l'Union européenne (dorénavant AHUE), Florence, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina alla CEE*, lettre de P. Wiginy à L. Levi Sandri, 7 février 1961.
 3. Petrilli fait allusion au fait qu'en 1953 il avait écrit un livre sur la sécurité sociale qui avait suscité l'intérêt d'Alcide De Gasperi et ajoute «ce livre, je l'écrivis en 1953. J'y tenais des propos généraux avant de dire comment je voyais la sécurité et j'allais même jusqu'à rêver que la sécurité sociale offrît à tous les individus la possibilité de travailler: Je pensais à un monde qui, malheureusement, n'est qu'une utopie. J'ai été président de l'INAM pendant 9 ans (1949-1958): c'était la période pendant la quelle je me suis occupé de ces choses». AHUE, *Oral history project*, interview de Petrilli par Daniela Preda, p.2. Le livre cité par Petrilli est: G. PETRILLI, *La sicurezza sociale*, Cappelli, Rocca San Casciano, 1953. L'INAM était l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie (Institut national pour la prévoyance médicale). L'organisme naquit en 1943 et fût dissout en 1977 suite à la création du système national de santé. Des informations sur les activités

«Au sein de la Commission Hallstein, je dois dire que je n'ai jamais rencontré de grandes difficultés, aussi parce que d'affaires sociales, dans le traité de Rome, il n'en est pour ainsi dire pas question. Il y a bien le Fonds social européen, dont j'ai été le président, mais rien d'autre».⁴

Bien que sous-estimant sa propre contribution, Petrilli a pourtant, si l'on en croit son successeur, obtenu certains résultats «comme le règlement sur la sécurité sociale des travailleurs migrants et les décrets d'application y relatifs en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1959; le règlement sur le fonds social européen, adopté le 11 mai 1960, ... ».⁵ Interrogé sur les priorités qu'il devra affronter à sa prise de fonctions, Levi Sandri mentionne la mise en application du principe, inscrit dans le traité de Rome, de la libre circulation des travailleurs et l'exigence de rendre le Fonds social opérationnel. Il déclare en même temps avoir répondu à l'invitation de prendre le poste de commissaire:

«tant parce qu'il n'était pas dans ses habitudes de fuir les responsabilités que parce qu'il était convaincu qu'il valait la peine de modifier son programme de travail et d'études, pour intéressants qu'ils pussent sembler, pour offrir sa contribution, aussi modeste fût-elle, à la construction de l'édifice appelé Communauté européenne, dont nous souhaitons qu'elle soit un jour non plus seulement européenne, et qui constitue l'unique garantie pour un avenir serein de paix et de travail pour les générations futures».⁶

La formation et la carrière dans l'administration italienne

Lionello Levi Sandri naît à Milan le 5 octobre 1910. Après des études secondaires classiques il s'oriente vers le droit. En 1932, il obtient sa licence de droit public à l'université de Milan sous la direction du grand spécialiste de droit administratif Oreste Ranalletti. Il est ensuite boursier au collège Mussolini pour les sciences

européennes de Petrilli figurent en C.E. MERIANO, *Giuseppe Petrilli europeo*, dans l'ouvrage A. LANDUYT, D. PREDA (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, vol.II, Il Mulino, Bologna, 2000, pp.1053-1058 et P. CARAFFINI, *Giuseppe Petrilli. L'unificazione europea e la pace*, en : D. PREDA, C. ROGNONI VERCELLI (dir.), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp.979-1012. Carlo Ernesto Meriano, qui fût l'un des plus proches collaborateurs de Petrilli à Bruxelles, justifie le faible engagement de Petrilli à la Commission en opposant à la vocation fédéraliste et catholico-altruiste de celui-ci la vision fonctionnaliste qui dominait à Bruxelles, opposition rendue plus aiguë par la pauvreté des formules juridiques posées par les traités de Rome comme bases de la politique sociale. Cf. C.E. MERIANO, op.cit., p.1054.

4. AHUE, *Oral history project*, cité, p.10. Les interventions les plus importantes de Petrilli au cours des années qu'il passa à la Commission figurent dans G. PETRILLI, *Il mattino d'Europa*, Franco Angeli, Milano, 1980 qui recueille ses écrits et discours de 1958 à 1979.
5. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina*, op.cit., interview de L. Levi Sandri à l'Agence AEP, 6 février 1961.
6. Ibid.

corporatistes, fondé en 1931 par Giuseppe Bottai au sein de l'université de Pise afin d'insuffler dans la communauté scientifique les théories juridico-économiques élaborées par un cercle d'universitaires comprenant, outre Bottai lui-même, Ugo Spirito, Arnaldo Volpicelli et Filippo Carli.⁷ Le Collège Mussolini est fréquenté à l'époque par nombre de jeunes gens qui composeront, au sortir de la guerre, une partie du personnel politique influent des différents partis: on peut citer les ministres Paolo Emilio Taviani et Mario Ferrari Aggradi de la DC, Giovanni Pieraccini du PSI et Fernando Di Giulio, futur président du groupe communiste à la Chambre des députés. L'école de Pise a contribué à développer le «mythe du corporatisme»⁸ qui connaît, dans les années trente, sa période d'expansion maximale au niveau idéologique au moment même où le régime en abandonne quasiment la mise en œuvre. Lors d'un célèbre colloque à Ferrare en 1932, Bottai et Spirito, deux des principaux représentants de l'école pisane s'opposent durement; Bottai dément les thèses de Spirito qui s'était fait à cette occasion le promoteur d'un corporatisme qui imposait «le devoir à l'égard de l'Etat fasciste comme une exigence à la fois nationale et prolétaire»,⁹ s'exposant, ce faisant, aux accusations de socialisme et même de communisme.

Ces polémiques ont profondément marqué les étudiants du Collège. Comme elles participent du débat plus général sur la crise du capitalisme qui suit le krach de 1929 et de la recherche d'une «troisième voie» non identifiée entre capitalisme et communisme, ces théories auront un destin singulier, et telles le phénix, renaîtront au terme du conflit: Ferrari Aggradi figurera en 1944 parmi les diffuseurs du Code de Camaldoli et parmi les collaborateurs d'Ezio Vanoni,¹⁰ Giovanni Pieraccini parmi les principaux auteurs de la politique de programmation économique dans les gouvernements de centre-gauche des années soixante;¹¹ Fernando Di Giulio deviendra un dirigeant de premier plan du PCI dans la période

-
7. Sur Bottai, voir G.B. GUERRI, *Giuseppe Bottai, fascista*, Mondadori, Milano, 1996, sur Ugo Spirito, G. DESSI, *Ugo Spirito. Filosofia e rivoluzione*, Luni, Milano-Trento, 1999, largement fondé sur les papiers privés de Spirito conservés à Rome auprès de la Fondation homonyme. En général, voir les ouvrages de G. PARLATO, *La sinistra fascista. Storia di un progetto mancato*, Il Mulino, Bologna, 2000 et P. BUCHIGNANI, *La rivoluzione in camicia nera. Dalle origini al 25 luglio 1943*, Mondadori, Milano 2006.
8. G. SANTOMASSIMO, *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Carocci, Roma, 2006.
9. La citation de Spirito est extraite de R. DE FELICE, *Mussolini il duce*, vol.1, Einaudi, Torino, 1974, p.14. Pour une reconstruction du débat sur le corporatisme à l'intérieur du régime, voir plus particulièrement pp.12-18.
10. Mario Ferrari Aggradi (1916-1997) collabora à l'élaboration du Codice di Camaldoli, considéré comme un temps fort de l'élaboration de la doctrine sociale catholique. C'est au Plan Vanoni de 1954 que l'on fait d'habitude remonter la première expérience de programmation économique en Italie, qui ne trouva pas d'application ensuite. Aggradi a été ensuite plusieurs fois ministre. Voir sur ce point M. FERRARI AGGRADI, *Perché una politica di programmazione?*, Cinque Lune, Roma, 1963; Id., *La svolta economica della Resistenza: primi atti della politica di programmazione*, Forni, Bologna, 1975.
11. Giovanni Pieraccini (1918-) a occupé, entre autres, les fonctions de ministre du Budget à l'occasion de l'approbation du plan quinquennal de programmation économique qui porte son nom.

dite de «solidarité nationale».¹² L'expérience corporatiste a également fortement influencé Levi Sandri, au point d'avoir sans doute pesé dans sa décision d'abandonner le droit administratif pour le droit du travail. A Pise, il suit les enseignements de Spirito et d'Arnaldo Volpicelli, mais c'est surtout le célèbre juriste Guido Zanobini, spécialiste du droit public et administratif et lui-même disciple du grand Santi Romano, qui le marque particulièrement, au point qu'il le suit à Rome après que ce dernier eut été transféré dans la capitale. Le 5 juillet 1933, Levi Sandri obtient le diplôme du Collège.¹³

En décembre 1933, il passe avec succès le concours de l'Inspection corporative de Milan où il entre en service en février 1934, avant d'être muté à Florence où il demeure jusqu'en 1937. Il intègre ensuite le ministère des Corporations à Rome. Dès lors, son attention et ses écrits scientifiques s'orientent sans cesse davantage vers le droit du travail, le droit syndical, celui des assurances et de la prévoyance sociale. En 1940, il obtient son habilitation comme professeur de l'enseignement supérieur et entre 1938 et 1942 il publie ses premières contributions importantes à l'étude du droit avec les ouvrages «*Les contrôles de l'Etat sur la production industrielle*» et surtout «*Les institutions de législation sociale*».¹⁴ Si, au cours des années pisanes, Levi Sandri a manifesté une adhésion de principe au modèle corporatiste,¹⁵ l'utopie d'une démocratie régie par une organisation sociale constituée par le gouvernement autonome des producteurs et des travailleurs s'efface très vite de sa pensée.¹⁶

-
12. Fernando Di Giulio (1924-1981) a été député de 1972 à 1981 et président du groupe parlementaire communiste à la Chambre de 1979 à sa mort. Il a organisé les rapports officieux entre le PCI et la DC au point de mériter le qualificatif de "ministro-ombra". Cf. F. DI GIULIO, E. ROCCO, *Un ministro-ombra si confessa*, Rizzoli, Milano, 1979; AA. VV., *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, vol.40, ad vocem, pp.49-51; M. STAMPACCHIA, *Il giovane Fernando Di Giulio tra Università, lotta partigiana, impegno politico*, in: *Tracce*, 1(2004), pp.71-77.
 13. Des témoignages sur l'ambiance des études au "Collège Mussolini" de Pise en ces années figurent dans les ouvrages de E. ROSINI, *L'ala dell'angelo. Itinerario di un comunista perplessito*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2003, pp.39-47 et G. PIERACCINI, F. VANDER, *Socialismo e riformismo. Un dialogo fra passato e presente*, Marietti, Milano, 2006, pp.89-98. De brèves allusions figurent également dans P.E. TAVIANI, *Politica a memoria d'uomo*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp.24-25. Du "Collegio Mussolini" sortirent en ces années des personnalités politiques comme Mario Ferrari Aggradi, Achille Corona, Paolo Emilio Taviani, Giovanni Pieraccini, Fernando Di Giulio, juristes et magistrats comme Lionello Levi Sandri, Emilio Rosini, Giampaolo Meucci, Enzo Capaccioli, Vittorio Frosini e Carlo Smuraglia.
 14. AHUE, Fonds Levi Sandri, dossier 1, *Personalità*, G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri. Una vita per la libertà e la giustizia*, in *I quaderni di La Resistenza bresciana*, n.5, octobre 1992; G. ZANFARINO, notices biographiques sur Lionello Levi Sandri, 2004, publiées ensuite dans l'ouvrage G. MELIS (dir.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Giuffrè, Milano, 2006, pp.2232-2242.
 15. L. LEVI SANDRI, *L'ordinamento corporativo italiano secondo le recenti riforme*, leçons tenues dans l'année académique 1934-1935 auprès de l'Ecole supérieure des sciences corporatistes, Université Royale de Pise.
 16. Interview de L. Levi Sandri par Antonio MAZZA, *Il crivello bresciano*, Il Farfengo, Brescia, 1983, p.58.

L'entrée en guerre de l'Italie en 1940 l'amène sous les drapeaux. Il participe aux opérations d'Afrique septentrionale jusqu'en 1941. De septembre 1943 à la fin du conflit, il s'engage dans la Résistance et livre, en sa qualité de commandant de la brigade, puis de la division «Tito Speri», de durs combats à Mortirolo contre les milices fascistes de la division «Tagliamento». ¹⁷ Il s'inscrit après la guerre au PSIUP (Partito socialista italiano di Unità proletaria) et passe au PSLI (Partito socialista dei Lavoratori italiani) après la scission de Palais Barberini en janvier 1947. Il reprend immédiatement ses activités en assumant des charges gouvernementales, y compris au niveau international comme le montrent ses participations, en sa qualité de conseiller technique, aux travaux de la Conférence internationale du travail (Paris, 1945), comme délégué à la Conférence internationale de la main-d'œuvre (Rome, 1948), puis à nouveau comme délégué à la Conférence sociale organisée par le Mouvement européen (Rome, 1950) ainsi qu'à la Conférence sur les relations humaines dans l'industrie en 1956. ¹⁸ De 1946 à 1957 il est chargé, au titre de chef de cabinet du ministère du Travail, d'en restructurer l'administration. Il collabore alors avec les ministres Ludovico D'Aragona, Giuseppe Romita, Amintore Fanfani et Ezio Vigorelli à l'élaboration d'importants textes législatifs. Il accompagne le ministre délégué à la coopération européenne Pietro Campilli et la délégation italienne à la Conférence pour la coopération économique européenne de 1947 à Paris, sur la préparation du plan Marshall et assiste Roberto Tremelloni, ministre délégué à la présidence du comité interministériel pour la Reconstruction dans la mise au point de l'enquête parlementaire sur le chômage en 1952-1953. ¹⁹ En 1954, Lionello Levi Sandri préside la commission d'enquête gouvernementale sur la catastrophe minière de Ribolla (Grosseto). Celle-ci, nommée par le ministre du travail Vigorelli, s'acquitta de sa tâche en recueillant l'approbation unanime pour l'impartialité et l'objectivité avec lesquelles elle avait procédé à la reconstitution des faits et à l'identification des responsables. ²⁰ En marge de ses fonctions de *grand commis de l'Etat*, Levi Sandri ne néglige pas l'enseignement universitaire à Rome et multiplie les essais et articles principalement dans le domaine du droit de la

17. D. MORELLI, *La montagna non dorme*, Morcelliana, Brescia, 1968.

18. Dans la résolution finale sur les «*Problèmes sociaux posés par la libération des mouvements de personnes*», la Conférence «*considère comme inséparables les notions de plein emploi et de libération des mouvements de personnes*». AHUE, Fonds Mouvement Européen, dossier 867, *Résolutions de la Conférence sociale du ME tenue à Rome du 4 au 8 juillet 1950*, p.19. Sur l'importance de la conférence, voir A. LANDUYT, *I movimenti per l'unità europea e la dimensione sociale (1948-1984)*, in: A. LANDUYT, D. PREDA (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, vol.I, Il Mulino, Bologna, 2000, pp.461-464.

19. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Carteggio relativo al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale*, Lettre de P. Campilli à L. Levi Sandri, 1^{er} octobre 1947; L. Levi Sandri à P. Campilli, 4 octobre 1947; lettre de R. Tremelloni à L. Levi Sandri, 5 août 1953. Pour un cadre d'ensemble de l'évolution du *Welfare State* en cette période en Italie, voir G. SILEI, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, vol.II, *Dalla caduta del fascismo ad oggi*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 2004.

20. Sur ce dramatique épisode, se reporter au reportage de L. BIANCIARDI, C. CASSOLA, *I minatori della Maremma*, Laterza, Bari, 1956.

prévoyance sociale, s'impliquant pleinement dans la bataille que les spécialistes du droit du travail mènent alors pour l'autonomie de leur discipline.²¹

L'appel à Bruxelles

L'arrivée de Lionello Levi Sandri dans la capitale belge le 21 février 1961 coïncide avec une session du Conseil des ministres à laquelle participent également les membres de la Commission. Sa première rencontre avec ses collègues a lieu durant le dîner qui conclut la réunion.²² Bien que sa compétence spécifique et sa capacité managerielle soient unanimement reconnues, il est le premier universitaire à intégrer l'exécutif communautaire, ce qui lui vaut d'être accueilli avec quelque méfiance et préjugé. Tous les commissaires qui l'avaient précédé étaient issus de la haute administration, de la diplomatie, du monde politique ou du syndicalisme. Selon le témoignage de l'ambassadeur Giovanni Falchi, alors en fonctions à la Représentation italienne auprès de la Communauté, Levi Sandri est accueilli avec une certaine condescendance, pour ne pas dire avec un brin d'hostilité. Dénommé *le professeur*, il est regardé avec quelque suspicion par certains de ses collègues, en raison de l'absence de *cursus honorum* politico parlementaire et de la propension prêtée aux juristes de se complaire dans l'abstraction et de traiter les questions concrètes à travers le filtre des catégorisations générales.²³ Le portefeuille des affaires sociales est, de l'avis des experts, l'un de ceux dont les bases juridiques sont les plus impalpables au niveau des traités: il s'agit essentiellement de vagues énonciations de principes comme les § 2 et 117 et en particulier le § 118 des traités de Rome. Ces derniers préfigurent une approche globale de type libéral à propos des questions économiques et sociales dans un cadre législatif exempt de protection

-
21. Sur le débat lié à ces problématiques, voir la contribution de G. CAZZETTA, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e repubblica*, in: AA.VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. XXXVIII (1999), consacré au thème *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 511-629, aussi dans l'ouvrage de G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, pp. 171-289. Dans la confrontation qui apparaît dans l'immédiat après-guerre à propos de la nature du droit du travail, privé (Santoro Passarelli) ou public (Mortati), Levi Sandri semble se ranger dans le premier camp, en ce qu'il admet qu'on doit, à l'intérieur de la discipline «avoir à l'esprit que la sphère réglementaire du droit public, en raison de la nature même de celle-ci, se présente en position de supériorité formelle par rapport aux autres législations», dans: L. LEVI SANDRI, *Lezioni di Diritto del Lavoro*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 50. Cazzetta dans son étude observe combien cette position doctrinale relevait de l'expérience corporatiste.
22. AHUE, Fonds LLS, dossier 1, *Atti di nomina*, op.cit., Lettre de G. Caron à L. Levi Sandri, 6 février 1961.
23. G. FALCHI, *L'impegno per l'Europa*, in: G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri ...*, op.cit., pp. 66-67.

dans le cadre européen.²⁴ En Italie, les syndicats non communistes avaient exercé de fortes pressions pour obtenir d'être représentés au sein des nouveaux exécutifs, alors que la CGIL s'y était opposée, ne trouvant pas dans les nouveaux exécutif les garanties suffisantes pour une réforme du marché du travail.²⁵

La concertation entre partenaires sociaux est gérée par le Comité économique et social (CES), institué par les traités européens et entré en fonctions en 1958: sa création apparaît plutôt comme la conséquence du désintérêt des négociateurs envers les problèmes de politique sociale. Confiné dans un rôle subalterne d'organe consultatif, le CES ne parvient pas à se tailler une place autonome et bien définie dans le processus de décision communautaire. Sa composition, qui voit le patronat prévaloir numériquement sur la représentation syndicale, et le poids des autorités nationales qui font office de «frein», en réduisent la portée innovatrice, même si, sous le commissariat de Levi Sandri et jusqu'à la crise de la Chaise vide, il connaît une certaine valorisation.²⁶

Aux dires de Giovanni Falchi, qui sera son chef de cabinet de 1967 à 1970, le titulaire du portefeuille des affaires sociales à la Commission subit de fortes pressions contradictoires. Il doit agir d'une part contre la volonté de la majorité des Etats membres, qui considèrent toute initiative en la matière comme une ingérence dans leurs affaires intérieures et d'autre part il doit gérer au mieux les demandes d'application des mesures revendiquées par les syndicats et affronter le dur «lobbying» des organisations patronales très attentives à ce que l'application des règlements se solde par le moins de dommages possibles pour les intérêts de leurs affiliés.²⁷

24. Pour une vision générale des points de politique sociale mentionnés dans les traités de Rome et pour un examen détaillé des exigences italiennes dans ce cadre on se reportera à "Convegno di studi per i problemi relativi al trattato istitutivo della Comunità economica europea", Roma, 19-20 décembre 1957, organisé par l'Istituto di Studi parlamentari, vol.I, rapports, partie IV, *Il lavoro e la politica sociale*, Arte Grafica Romana, Roma, 1957, en particulier, pp.352-374.

25. *Il problema europeo della manodopera*, in: *Bollettino di informazione sindacale CISL*, 8(1950), pp.6-10; *I problemi dell'integrazione europea*, ICAS, 1955; M. LAI, *I sindacati e la CEE con particolare riguardo alla CISL*, in: E. DI NOLFO, R.H. RAINERO, B. VIGEZZI (dir.), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Marzorati, Milano, 1992, pp.505-520; G. FORMIGONI, *I sindacati italiani e il processo di integrazione europea (1947-1960)*, in: A. CIAMPANI, *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 1995, pp.33-41; A. CIAMPANI, *La storia del movimento sindacale italiano e l'Europa: oltre la diplomazia sindacale?*, in: *Storia delle relazioni internazionali*, XIII(1998)-XIV(1999), 2-1, pp.215-234. Sur les prises de positions du PSI, du PCI et de la CGIL face aux traités de Rome, cf. M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea*, Carocci, Roma, 1998, pp.65-74. Sur la culture de la CISL en ces années on verra la contribution de A. CIAMPANI, *I cleavages del sindacalismo italiano*, in: U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol.I, Carocci, Roma, 2004, en particulier les pp.267-269. Sur l'attitude de la CFDT en France face au Marché commun: S. SCHIRMANN, *La CFDT et l'Europe sociale au cours des années soixante*, in: L. LEONARDI, A. VARSORI (dir.), *Lo spazio sociale europeo*, Florence University Press, Firenze, 2005, pp.11-17.

26. M.E. GUASCONI, *Il CES e le origini della politica sociale europea*, in A. VARSORI (dir.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venezia, 2000, p.162.

27. G. FALCHI, *L'impegno per l'Europa*, in: G. FALCHI, M.C. LEVI SANDRI, D. MORELLI, G. PESCATORE, P. SANDULLI, *Lionello Levi Sandri ...*, op.cit., pp.68-69.

La marge de manœuvre, bien qu'étroite, existe pourtant. Partant de ces prémices, l'action de Levi Sandri se développe suivant quelques lignes directrices spécifiques: exécuter les objectifs du traité en favorisant en particulier la réalisation progressive de la libre circulation des travailleurs, faciliter les échanges de jeunes travailleurs, garantir l'égalité de traitement entre hommes et femmes, utiliser les ressources du Fonds social européen pour faciliter l'emploi et la mobilité professionnelle dans la Communauté, définir les principes généraux d'une politique commune de formation professionnelle.²⁸ Pour ce faire, il lui faut tenir compte, hormis la lettre et l'esprit du traité, de la tutelle que certains Etats membres maintiennent sur tout ou partie des secteurs d'intervention, et donc recourir plus souvent qu'il ne serait souhaitable à la méthode de coopération intergouvernementale. Cet interventionnisme étatique l'oblige à convaincre les gouvernements afin de réunir les conditions favorables à la bonne réception par ces derniers de la réglementation conçue en un sens «large» à Bruxelles. On rappelle à ce propos que le gouvernement italien, dans un mémorandum sur la situation de l'emploi présenté au Conseil le 28 juin 1971, soit un an après le départ de Levi Sandri de la Commission, constate encore que «jusqu'à présent, la politique sociale a été considérée essentiellement comme un secteur d'intérêt national, plus que communautaire».²⁹

En outre, le commissaire ne doit pas perdre de vue le lien existant entre le progrès des conditions sociales et la croissance harmonieuse de l'économie européenne, et signifier clairement qu'une économie intégrée sera le meilleur, sinon le seul garant d'une plus grande justice sociale. Les derniers points de son programme d'action peuvent se résumer dans la volonté d'isoler et de renforcer, au sein de chaque mesure de caractère sectoriel, l'élément social et dans le souci d'une implication et d'un dialogue plus dynamiques de la part des partenaires sociaux.

Levi Sandri est parfaitement conscient du faible pouvoir d'initiative dont le collège dispose dans le domaine de la politique sociale, à l'égard de la législation en vigueur dans les Etats membres. Pourtant, il est convaincu que l'emploi et sa maîtrise au niveau communautaire représentent un facteur «fondateur» pour l'Europe politique. D'où ses efforts centrés sur un nombre limité de questions sur lesquelles il a le sentiment de pouvoir peser effectivement. La libre circulation des travailleurs frontaliers et saisonniers, la compilation de la liste européenne des maladies professionnelles, l'harmonisation des législations en matière de médecine

28. Pour une vision d'ensemble du problème voir L.-E. TROCLET, V. GUIZZI, *Elementi di diritto sociale europeo*, Giuffrè, Milano, 1975, pp.215-285; J. DEGIMBE, *La politique sociale européenne du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Institut Syndical Européen, Bruxelles, 1999, pp.59-91; A. VARSORI, *Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)*, en : *L'Europa negli anni settanta: una svolta nella storia del continente*, in: *Ventesimo secolo*, mars 2006, pp.19-24; A. CIAMPANI, *La politica sociale nel processo di integrazione europea*, in: *Europa/Europe*, 1(2001), pp.120-134.

29. Cf. A. VARSORI, P.L. BALLINI (dir.), *L'Italia e l'Europa (1947-1969)*, vol.I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p.799.

du travail, tels sont les domaines sur lesquels le commissaire aux affaires sociales fixe son attention au début de son mandat à Bruxelles.

Le début du combat en faveur de l'Europe sociale au sein de la Commission Hallstein

Levi Sandri résume au cours de la 20^e réunion plénière du CES, en janvier 1963, les questions non résolues par la précédente Commission en matière sociale.³⁰ L'occasion lui est offerte par la demande d'un avis du Comité sur le règlement et la directive relatifs à la libre circulation des travailleurs au sein de la communauté et sur la modification du règlement du Fonds social européen. Sur le premier point, le Commissaire déclare que la liberté de mouvement dans le cadre de la recherche d'un travail revêt une importance qui transcende la simple signification de la mesure pour assumer la valeur d'un premier élément constitutif d'une «nationalité communautaire», en assurant aux travailleurs des six pays les mêmes opportunités pour se réaliser à travers l'une des activités principales qui caractérisent l'existence humaine, à savoir, l'activité professionnelle.³¹ Le Fonds social, opérationnel depuis 1958, est administré par le règlement n°9 adopté par le Conseil le 11 mai 1960 et entré en vigueur le 20 septembre de la même année. En 1958-1959, période durant laquelle le Fonds était resté privé d'un instrument de gestion juridique, son activité avait été modeste. A ce propos, Levi Sandri est conscient de devoir apporter le plus tôt possible de profondes modifications à cet important dispositif. Il regrette que certains aspects du Fonds social, révisables par la voie administrative, n'aient pas été corrigés auparavant.³² Il mentionne à titre d'exemple la tentative entreprise pour permettre aux travailleurs en chômage partiel de bénéficier du Fonds en les assimilant aux chômeurs à plein temps. Or, la mesure a avorté en raison de l'absence d'un statut juridique du chômeur partiel.

Le 28 mars 1963, en présentant à l'Assemblée parlementaire européenne les grandes lignes de l'évolution de la politique sociale de la Communauté, Levi Sandri réaffirme l'importance de la formation professionnelle dans le cadre du développement des économies régionales et souligne comment la libre circulation

30. L'action de la Commission Hallstein est décrite dans C. MALANDRINO, «*Tut etwas tapferes*»: *compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna, 2005, en particulier les pages 97 à 142. L'auteur y rappelle comment, au cours de la réunion du Conseil des ministres des 12-13 octobre 1964, durant laquelle Hallstein avait présenté le document de programmation dénommé «Initiative 1964», il n'avait pas manqué de rappeler la nécessité d'adopter des mesures de politique sociale (p.111).

31. AHUE, Fonds CES, dossier 723, *Allegato al verbale della ventiseiesima riunione plenaria del 30-31 gennaio 1963*, intervention du Prof. L. Levi Sandri, p.4.

32. Sur ce point, cf. L. MECCHI, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in: A. VARSORI (dir.), *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration 1957-1972*, Nomos, Baden-Baden, 2006, pp.95-118 et, en général, J. DEGIMBE, *La politique sociale européenne*, op.cit., pp.81-82.

des travailleurs et l'adoption de mesures pas uniquement conjoncturelles pour l'utilisation du Fonds peuvent contribuer à l'équilibre du marché du travail. Lors de la même séance, il rappelle que les possibilités offertes par les programmes de formation professionnelle ne doivent pas empêcher les travailleurs de bénéficier de la pleine liberté de mouvement qui fait désormais partie de *l'acquis communautaire*. Il rappelle également l'enquête en cours sur les différences entre salaires masculins et féminins et sur la collecte de données statistiques préalable à l'établissement d'un programme visant à l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale, qui constitue un obstacle objectif au mouvement de la main-d'œuvre.³³ En clôturant son intervention il affirme que:

«la Commission est d'avis que le progrès social doit aller de pair et si possible, comme cela est advenu parfois dans l'histoire de nos pays, précéder, voire stimuler le progrès économique».³⁴

Au cours de la session de l'APE où est discutée le règlement et la directive relatifs à la libre circulation des travailleurs, Levi Sandri souligne le grand pas en avant ainsi effectué vers l'affirmation de la notion de marché communautaire du travail, puisqu'il place pour la première fois tous les travailleurs sur un pied d'égalité par rapport au droit à la recherche d'un emploi dans n'importe quel pays de la Communauté. Bref, on observe ici comment, durant les premiers mois de son mandat, Levi Sandri a cherché à recueillir l'héritage de la Communauté européenne dans le secteur des affaires sociales en exploitant systématiquement tous les instruments mis en place au cours de la période précédente: la collecte de données statistiques, l'activation et l'extension du Fonds social européen – lui-même héritier du fonds de réadaptation de la CECA - l'importance donnée à la formation professionnelle.³⁵

Lors d'une conférence de mai 1963, Levi Sandri fait observer qu'en dépit de l'absence, dans le traité de Rome, de référence explicite à un ensemble de règles permettant de parler d'une «politique sociale européenne» *proprio sensu*, il est possible d'identifier dans le texte des clauses dont la finalité va bien au-delà des pures nécessités liées à la productivité. Il cite l'exemple du § 119 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes et note comment la *ratio* juridique de la réglementation transcende la motivation immédiate qui a sous-tendu l'introduction de la clause dans le traité (à savoir la crainte du gouvernement français de subir la

33. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti al Parlamento europeo, interventi del Prof. Lionello Levi Sandri, evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1961, discussione di una relazione dell'On. Pètre*, séance du jeudi 28 mars 1963, pp.217-221.

34. *Ibid.*, p.221. Cf. aussi F. DI SARCINA, *Alle origini della politica europea delle pari opportunità: il dibattito comunitario sulla parità salariale (1957-1969)*, in: F. DI SARCINA, L. GRAZI, L. SCICHLONE, *Europa in Progress. Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 2006, pp.120-129.

35. L. MECHL, *Le politiche sociali della CECA*, in: R. RANIERI, LUCIANO TOSI (dir.), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, CEDAM, Padova, 2004, pp.125-126; E. GIBELLIERI, *Gli strumenti di politica sociale nel Trattato della Comunità Europea del carbone e dell'Acciaio (CECA)*, in: *Lo spazio sociale europeo*, op.cit., pp.19-30.

concurrence de la part des pays qui n'avaient pas encore de législation en la matière) pour s'inscrire de plein droit dans la législation progressiste qui cherche depuis des années à réduire l'exploitation du travail féminin.³⁶

Le 28 janvier 1963, l'Assemblée parlementaire européenne (APE) examine le rapport du député libéral néerlandais Johanna Frederika Schouwenaar-Franssen sur l'égalité de traitement, à travail égal, entre hommes et femmes. Prenant la parole au nom de la Commission, Levi Sandri rappelle qu'une résolution de l'APE de 1961 avait déjà établi que les disparités entre salaires masculins et féminins devraient être ramenées à un maximum de 10% à la date du 30 juin 1963. Il confirme la détermination de la Commission à agir en ce sens et à exclure toute interprétation contraire à l'application pleine et entière du § 119 des traités de Rome.³⁷ Les échanges de jeunes travailleurs sont un autre point qui retient l'attention du commissaire Levi Sandri. Lorsqu'en novembre 1963 on discute au Parlement européen la possibilité d'adopter le projet de la Commission qui ouvre le premier programme d'échanges de ce type, il n'hésite pas à soutenir le rapport du député socialiste belge Léon-Eli Troclet qui, allant à l'encontre de certaines interprétations émises pendant les travaux préparatoires au sein de la Commission, juge indispensable de réserver aux institutions communautaires les pouvoirs nécessaires pour fixer un programme commun dans ce secteur, en le soustrayant aux prérogatives des Etats membres. En réalité, les obstacles n'ont pas manqué et Levi Sandri le reconnaît lorsqu'il rappelle les fortes oppositions à l'octroi de bourses d'études à des stagiaires de la part de la Commission ou à la concession de contributions à des organismes organisant la formation de stagiaires. De la même manière, le fait que la Commission puisse établir de manière autonome d'une année à l'autre les financements communautaires réservés à l'orientation a suscité de fortes réserves. Levi Sandri note que, dans le cadre du § 50, le fait de «favoriser» les échanges de jeunes travailleurs assume la valeur d'un véritable engagement juridique contraignant. D'autre part, si les accords bilatéraux dans ce secteur d'intervention doivent être considérés avec le plus grand intérêt, la Communauté doit aussi veiller à ce que l'on attribue :

36. L. LEVI SANDRI, *Prospettive politiche e sociali della integrazione europea*, conférence tenue près la section de Milan de la Società italiana per l'Organizzazione internazionale le 10 mai 1963, in: *La Comunità internazionale*, 3(1963), p.363.

37. Un important colloque sur le thème "*La parità di retribuzione nella Comunità economica europea*" s'est tenu à Milan du 30 septembre au 2 octobre 1963, organisé par le Comité des organisations féminines pour l'égalité de traitements (Comitato di Associazioni femminili per la parità di retribuzione). Il était vu par les organisations participantes comme une occasion «pour accélérer l'application de la Convention n.100 du BIT et de l'article 119 de la CEE». A cette occasion Levi Sandri établit des contacts avec la présidente du Comité, Teresita Sandeski Scelba, à travers de nombreux entretiens à Bruxelles et la mise à disposition d'un fonctionnaire de la Commission; il honore enfin le colloque de sa présence. Cf. M. DE LEO, *L'Unione donne italiane tra rimozione e riforme*, in: B. PISA, *Cittadine d'Europa. Integrazione europea e associazioni femminili italiane*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp.78-79.

«une importance plus grande aux initiatives d'ordre culturel, qui seules peuvent faciliter l'intégration humaine et spirituelle des jeunes et conférer à la période de stage son véritable caractère».³⁸

Le 22 janvier 1964, dans une discussion au Parlement européen portant sur la situation sociale de la Communauté en 1962, Levi Sandri dresse un premier bilan du travail accompli depuis lors: il observe que, suivant les indicateurs que la Commission s'est fixés, on enregistre surtout des progrès là où le traité lui permet d'intervenir, comme par exemple en matière de libre circulation des travailleurs, de formation professionnelle, d'égalité des traitements entre hommes et femmes. Les résultats sont en revanche moins probants là où la matière considérée ne rentre pas dans les domaines explicitement cités par le traité et où il est difficile de fixer un objectif commun. Levi Sandri cite l'exemple des systèmes de sécurité sociale qui, dit-il, «devront subir des ajustements progressifs avant de parvenir un jour à se conformer à un système commun». Jusque-là il sera impossible à la Commission de fixer un choix si elle ne fournit pas préalablement aux Etats membres les instruments permettant d'aboutir à une solution acceptable pour tous. En cela, le commissaire aux affaires sociales se montre profondément réaliste. A ceux qui réclament un plus grand dynamisme de la part de la Commission, il réplique que «la Commission ne peut faire fi du fondement juridique de son action et donc de ses limites».³⁹ Il n'omet cependant pas de rappeler l'institution d'un service spécifique pour l'hygiène et la sécurité sur les lieux de travail et l'attention portée aux règlements sur la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Les progrès les plus notables accomplis durant ces années sont toutefois ceux relatifs à l'adoption des mesures visant à assurer la libre circulation des travailleurs, sans doute parce que, pour reprendre les termes de Levi Sandri:

«la libre circulation ne consiste pas uniquement dans la liberté de mouvement d'un facteur de production, le travail, mais représente, dans le système du traité de Rome, quelque chose de plus: à travers cette liberté de circulation se dessine probablement une citoyenneté communautaire embryonnaire parce que, effectivement, avec la possibilité de répondre aux offres d'emploi, avec la possibilité de se déplacer dans ce but d'un Etat à l'autre, avec l'élimination de toutes les discriminations en matière d'emploi pour les citoyens de nos pays, se réalise une première citoyenneté européenne, qui met tous les travailleurs au même rang face à l'emploi».⁴⁰

En même temps, il ne nie pas que de multiples résistances restent à surmonter et que de nombreuses choses inachevées attendent leur réalisation notamment au niveau de l'application des dispositions, comme par exemple dans le domaine de l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale et dans celui de la typologie des

38. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *scambi di giovani lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Nederhorst*, séance du jeudi 28 novembre 1963, p.187.

39. Ibid., p.78.

40. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Libera circolazione dei lavoratori, discussione di una relazione e di una relazione complementare dell'On. Storch*, séance du jeudi 23 janvier 1964, p.149.

professions, sans oublier la faible incidence du Fonds social européen sur l'offre de formation professionnelle. En février 1964, quand il résume son action à Bruxelles, Levi Sandri fait allusion aux prérogatives de la Commission en matière sociale: parmi les objectifs atteints, il cite l'approbation du 2^e règlement sur la libre circulation des travailleurs qui permet l'éligibilité des travailleurs étrangers au sein des organes de cogestion des entreprises en Allemagne et dans les comités d'entreprise en France.⁴¹

Au cours de la discussion sur la situation sociale dans la Communauté en 1963, il revient sur les progrès accomplis, citant l'accélération imprimée à la suppression des obstacles à la libre circulation des travailleurs, suite à l'approbation du règlement consentant aux la délivrance, dans toute la Communauté, de permis de travail aux citoyens d'autres pays et le développement de la collaboration entre partenaires sociaux dans le cadre de la constitution d'organes paritaires de concertation sur le plan européen. Concernant la réforme du Fonds social européen, il rappelle la nécessité de passer à un organe plus souple qui réponde davantage aux objectifs pour lesquels il a été créé. Devant le souhait exprimé par le député Antonio Carcaterra – il réclame «une politique sociale et communautaire plus large et plus complète à réaliser sous l'impulsion de la Commission»⁴² – Levi Sandri répond que le § 118 du traité de Rome laisse aux Etats membres la latitude et la volonté de réaliser les initiatives résultant de la législation communautaire. C'est justement pour cette raison, poursuit-il, que la Commission ne doit jamais perdre de vue la promotion de la collaboration entre les Etats membres en matière de politique sociale. En ce sens, la Commission doit concentrer ses efforts sur la politique de l'emploi et l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale.

Après la conclusion du traité de fusion des exécutifs, le 8 avril 1965, Levi Sandri examine les conséquences que celui-ci ne manquera pas d'avoir sur la politique sociale de la Communauté. Ce faisant, il met en exergue l'exigence d'une politique commune de l'emploi et l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale des pays membres dans le but d'impliquer des couches sans cesse plus nombreuses de la population européenne dans le processus d'intégration.

La pensée de Levi Sandri se tourne en dernier lieu vers la construction d'une Europe politique au sein de laquelle la dimension sociale constituerait l'atout majeur en faveur d'une adhésion des masses populaires au processus d'intégration communautaire. C'est à cette condition qu'il sera possible de progresser vers l'objectif final avec l'appui des classes laborieuses. L'obtention progressive de résultats dans le domaine social transcende l'intérêt sectoriel pour assumer une valeur proprement politique. La protection du travailleur migrant et le transfert de sa situation d'assuré d'un pays à l'autre, l'action de réadaptation professionnelle menée grâce au Fonds social européen, l'appel à un rôle plus actif des partenaires

41. L. LEVI SANDRI, *I problemi attuali della Comunità europea: prospettive economiche e politiche dell'integrazione europea*, in: CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA (ed.), *Le Comunità europee a Genova*, Genova, 14 février 1964, p.26.

42. ASUE, Fondo LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Situazione sociale nella Comunità, discussione di una relazione dell'On. Carcaterra*, séance du vendredi 27 novembre 1964, p.212.

sociaux dans le champ communautaire sont autant d'étapes supplémentaires sur la voie d'une Europe plus «politique». A côté de ces actions positives, d'autres n'ont pas atteint les résultats escomptés: on avait pensé, notamment en Italie, que la libre circulation pourrait contribuer à atténuer le problème du chômage dans le Mezzogiorno, alors que, comme le rappelle Levi Sandri, la politique régionale communautaire est plutôt orientée dans le sens d'un apport de capitaux là où le travail existe déjà et non l'inverse. Pourtant, pour le commissaire, «la libre circulation reste un véritable droit public subjectif du citoyen européen».⁴³

Le 16 juin 1965, le Parlement européen discute le rapport de la députée Ilse Elsner relatif aux interventions du Fonds social européen. Depuis quelque temps déjà on ressentait à Strasbourg la nécessité d'adapter le Fonds à la conjoncture économique porteuse. Jusque là il était conçu essentiellement comme une caisse de compensation contre le chômage qui pourrait pu être généré par l'ouverture du marché commun. Le temps est venu, explique Levi Sandri, d'exploiter pleinement les potentialités du FSE en l'utilisant pour développer l'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs. Dès l'instant où, l'on est passé en Europe, de 1957 à 1965, à une situation de plein emploi, le commissaire souligne la nécessité de convertir le Fonds en un système apte à prévenir le chômage et à maintenir l'emploi à un niveau élevé en offrant aux travailleurs la possibilité d'adapter leurs propres capacités professionnelles dans un marché de l'emploi en rapide mutation. Les interventions de requalification et de reconversion de la main-d'œuvre doivent être encouragées. A cet effet la dotation du Fonds doit être majorée. Sans cela on ne saurait ni réaliser l'indispensable construction de centres de formation professionnelle et de logements ouvriers ni financer les services sociaux.⁴⁴

Le § 118 du traité de Rome, considéré comme constituant la clé de voûte de la politique sociale de la CEE, présente également un obstacle juridique lorsqu'il désigne les Etats membres, et non le Conseil, comme interlocuteurs de la Commission. Celle-ci avait tenté à plusieurs reprises de faire rentrer la politique sociale dans le cadre du § 145 qui indiquait justement le Conseil comme l'organe de coordination des politiques économiques générales, mais sans succès. Pour Levi Sandri les conséquences de cette asymétrie entre l'énonciation d'objectifs ambitieux et la modestie des moyens normatifs à la disposition de la Commission pourraient avoir, à terme, des répercussions très graves. Ne provoqueront-elles pas une perte de confiance des travailleurs dans la cause européenne?

43. L. LEVI SANDRI, *L'evoluzione sociale nel quadro comunitario*, in: L. LEVI SANDRI, *IV Corso di diritto e di economia delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1966, p.389.

44. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *interventi del Fondo sociale europeo, discussione di una relazione dell'On.Elsner*, séance du mercredi 16 juin 1965, p.142.

Entre deux crises: la «Chaise vide» et le veto gaullien à l'adhésion britannique

Durant l'épisode de la Chaise vide, qui passe pour être la pire crise dans l'histoire des institutions européennes, la politique sociale ne paraît pas avoir souffert davantage que les autres secteurs d'intervention. L'accent est toujours mis durant cette période sur l'emploi, sur la politique de la formation professionnelle, sur le Fonds social européen, mais aussi sur la sécurité et l'amélioration des conditions de travail. En ce qui concerne l'emploi, Levi Sandri considère la phase relative à la libre circulation des travailleurs et aux politiques de soutien aux travailleurs migrants comme achevée. En matière de formation professionnelle, il souligne les efforts mis en œuvre pour l'adoption de principes généraux pour une politique commune de formation et en matière d'échanges de jeunes travailleurs. Sur le Fonds social européen son appréciation est plus mitigée: si d'un côté on ne peut que se féliciter des résultats déjà obtenus, on peut regretter d'un autre côté l'incapacité de l'instrument à développer toutes ses potentialités. Levi Sandri souhaite sa réforme dans les meilleurs délais. Dans le secteur de la sécurité du travail, il annonce l'élaboration d'un programme ayant pour objectif final l'institution d'un système européen de sécurité et d'hygiène du travail. En matière d'amélioration des conditions de vie et de travail enfin, il rappelle les résultats obtenus au niveau de la parité des salaires masculins et féminins et de l'harmonisation progressive des systèmes de sécurité sociale au sein des Etats membres. Parmi les objectifs qui restent à atteindre, le commissaire insiste sur l'effort à accomplir par les Etats membres pour jeter les bases d'une politique effectivement européenne de l'emploi, de l'adaptation et de l'harmonisation des systèmes de sécurité sociale et des aspects sectoriels de la politique sociale, notamment dans les domaines de l'agriculture et des transports.⁴⁵

Le 9 mars 1966, Levi Sandri annonce devant le Parlement européen que la Commission et le Conseil ont pu reprendre leurs travaux après la parenthèse du boycott français suite au compromis atteint à Luxembourg fin janvier. Il prononce à cette occasion un discours important sur le rôle de la Commission comme gardienne de l'esprit et de la lettre des traités quitte à s'assurer toujours l'appui des gouvernements pour des décisions spécifiques.⁴⁶ Sur la base des § 117 et 118 du traité, la Commission continue à mettre à l'ordre du jour de nouveaux aspects de la politique sociale. Parmi ceux-ci émerge la protection sanitaire de la maternité: l'occasion est offerte par une recommandation faite aux Etats membres en

45. L. LEVI SANDRI, *Otto anni di politica sociale della CEE*, in: *Documenti di Comunità europee*, 17(1966), Office des publications officielles des Communautés européennes, Roma.

46. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Situation actuelle de la Communauté européenne, discussion d'un rapport de M. Metzger*, séance du mercredi 9 mars 1966, p.128. Sur l'impact de la «crise de la chaise vide» sur les travaux de la Commission, voir N.P. LUDLOW, *De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-1966*, in: J.M. PALAYRET, H. WALLACE, P. WINAND, *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Peter Lang, Bruxelles, 2006, pp.89-93.

conclusion d'une vaste collecte de données statistiques et réglementaires. Le document comprend des dispositions qui réglementent la durée de travail et l'interdiction du travail de nuit. Dans le premier cas, suivant le rapport présenté par la députée luxembourgeoise Astrid Lulling, on requiert un horaire de travail n'excédant pas quatre-vingt-dix heures hebdomadaires, dans le second, on souhaite limiter le recours au travail de nuit à certains secteurs industriels, entre cinq heures du soir et pas après 23 heures.⁴⁷

Au cours de la discussion parlementaire sur les travaux du Conseil, consacrée aux affaires sociales, Levi Sandri tire quelques conclusions sur l'action de la Commission: en répondant à une objection du député démocrate-chrétien belge René Prêtre sur la faible incidence du travail des commissaires dans le secteur de l'harmonisation sociale, il répond que la déception se limite à ce champ de compétence car, en dépit des limites imposées à la fois par le traité et par l'insuffisance des ressources budgétaires, d'importants résultats ont été obtenus en matière de libre circulation des travailleurs, de sécurité sociale des travailleurs migrants, de fonctionnement du Fonds social européen et de formation professionnelle. Au cours d'une intervention devant le Comité économique et social (60^e séance), Levi Sandri illustre les progrès accomplis dans son ressort en 1966: il rappelle que le Conseil des ministres a finalement pris acte, dans sa réunion du 13 mai 1966, de l'importance de la politique sociale dans la perspective d'un développement harmonieux et équilibré de la Communauté et de l'application du traité. Il rappelle que la dialectique institutionnelle habituelle entre la Commission et le Conseil s'est interrompue dans ce secteur pendant vingt-six mois pour ne reprendre qu'en décembre 1966. Parmi les dernières mesures adoptées, il cite les allocations extraordinaires versées aux travailleurs italiens licenciés des mines de soufre et aux résultats obtenus sur la base du rapport Veldkamp en matière d'harmonisation sociale, tout en admettant les retards accumulés pour d'autres questions soumises à l'examen du Conseil, comme la réforme du Fonds social européen et le programme de formation professionnelle accélérée visant à faciliter la réinsertion sur le marché du travail européen de certains chômeurs italiens.⁴⁸

Levi Sandri ne perd jamais de vue le cadre politico-institutionnel dans lequel évolue la politique sociale. Quelques mois plus tard, il a l'occasion de faire le point sur la situation générale de la Communauté et de préciser les points qui restent à l'ordre du jour:

- la nécessité de trouver un équilibre entre les exigences divergentes des Etats membres afin d'éviter que ne se reproduisent des situations semblables à celle qu'a connue la France, bénéficiaire quasi unique du Fonds européen de garantie et d'orientation agricole;

47. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Protezione sanitaria della maternità, discussione della relazione dell'On. Lulling*, séance du 27 juin 1966, p.19.

48. AHUE, Fonds CES, dossier 2283, *Allegato al verbale della sessantesima riunione plenaria del 22-23 febbraio 1967, allocuzione pronunciata dal Prof. L. Levi Sandri*, pp.2-6.

- la conclusion du processus de fusion des exécutifs, pour affronter avec plus de détermination le problème de l'énergie;
- la conduite à une bonne fin des négociations d'adhésion du Royaume-Uni;
- la reprise du dialogue entre les gouvernements des Six.

Dans cet appel à une relance du processus d'intégration, Levi Sandri réaffirme son intention d'engager pleinement les peuples européens à travers leurs mandants politiques, syndicaux et professionnels. Il regrette en particulier l'attitude frileuse qu'adoptent certains partis et syndicats face au transfert au moins partiel, de leurs actions de lobbying du plan national au plan européen.⁴⁹ Ce n'est que plusieurs années plus tard que ce point de vue sera admis en Italie par Giorgio Amendola, lequel, faisant allusion à l'attitude du PCI et à la CGIL, reconnaîtra:

«Il y a un problème de présence des syndicats, des coopératives, des mouvements de jeunesse, et pas seulement en commissions consultatives, mais dans le vif des activités de la Commission et de ses organes. Ceci exige un engagement des forces populaires et démocratiques, qui a été insuffisant jusque-là. Face à l'Europe des monopoles et des bureaucrates, il a manqué l'engagement des organisations populaires, des syndicats, pour affirmer la nécessité d'une transformation démocratique de la Communauté, pour que celle-ci ne soit plus seulement l'instrument de l'initiative diplomatique des gouvernements, mais le terrain d'une nouvelle bataille démocratique».⁵⁰

Avec la Commission Rey

Le 1^{er} décembre 1967 le Parlement européen discute le premier rapport sur la situation sociale de la Communauté présenté par la nouvelle Commission unique présidée par Jean Rey. Levi Sandri évoque immédiatement le «nouvel élan social» escompté, tout en rappelant que la Commission a déjà à son actif l'élaboration – en avance sur le calendrier prévu – du règlement en matière de la liberté des travailleurs subordonnés, les dispositions en faveur de la défense des droits sociaux des travailleurs migrants, l'adoption des principes relatifs à la politique commune de formation professionnelle et la proposition de réforme du Fonds social européen. Répondant à une objection à propos des études réalisées par des «experts» pour le compte de la Commission, Levi Sandri clarifie la question en rappelant que le recours à des «experts indépendants» par la Commission pour des

49. L. LEVI SANDRI, *La CEE dopo dieci anni: bilancio e prospettive*, conférence tenue à Rome le 20 avril 1967 à l'invitation de la Società italiana per l'Organizzazione internazionale, in: *La Comunità internazionale*, 4(1967), pp.11-14. Sur ce point, cf. V. SABA, *L'integrazione europea e i sindacati*, in: R.H. RAINERO, *Storia dell'integrazione europea*, vol.I, Marzorati-Editalia, Roma, 1997, pp.671-703; A. CIAMPANI, *La CISL tra integrazione europea e mondializzazione. Profilo storico del sindacato nuovo nelle relazioni internazionali: dalla Conferenza di Londra al Patto di Amsterdam*, Edizioni Lavoro, Roma, 2000, en particulier, pp.61-99.

50. G. AMENDOLA, introduction à *I comunisti italiani e l'Europa*, in: *Quaderni di politica ed economia*, supplément au 6(novembre-décembre 1971), p.15.

recherches spécifiques n'a pas à recevoir l'agrément préalable des pays membres, car une fois la décision prise d'y recourir, il n'est pas possible juridiquement de consentir un «vulnus» aux prérogatives de l'exécutif.

Compte tenu de la bonne conjoncture économique, la Commission estime qu'on peut se féliciter des bons chiffres enregistrés aux plans de la réduction de l'horaire hebdomadaire de travail et de l'augmentation des prestations de sécurité sociale, ainsi que de leur incidence positive sur l'harmonisation de la partie du revenu national consacré aux dépenses sociales. Le lancement des programmes de formation professionnelle dans l'agriculture est un autre point positif à signaler. La Commission envisage d'intervenir de la même façon dans le domaine des transports. Dans le même ordre d'idées, le Commissaire rappelle que la disposition sur la qualification de la profession de «tourneur» est sur le point d'être soumise à la décision du Conseil de manière à ce que les Etats membres et les organisations syndicales puissent élaborer à l'avenir la définition de cette qualification sur la base des nouvelles «lignes directrices» établies par la Commission. Au cours de la discussion, Levi Sandri trace un tableau d'ensemble de l'action communautaire en matière sociale, l'élargissant cette fois aux activités poursuivies au sein de la CEEA et de l'Euratom. Après avoir souligné que ce qui a été acquis doit être considéré comme un point de départ et non d'arrivée, il se félicite de ce :

«que les activités et les politiques sociales, tant nationales que communautaires, inscrites dans une expansion économique soutenue, en grande partie, grâce à l'action du marché commun, ont conduit à l'élévation continue et au rapprochement progressif des niveaux de développement social des pays membres». ⁵¹

Il observe que le nombre des travailleurs disposant d'un emploi s'est notablement accru par rapport à l'année précédente et que le niveau des salaires dans les pays de la Communauté a enregistré une augmentation moyenne supérieure à celle des autres pays industrialisés, alors qu'on constate dans le même temps une réduction des disparités entre les divers pays de la Communauté. Pour le commissaire ces résultats doivent non seulement être attribués à la seule action de la Commission, mais encore à l'effet conjugué de plusieurs facteurs. Il ne fait guère de doute que l'adoption de recommandations, la diffusion d'informations et l'instauration de relations entre partenaires sociaux en groupes d'études et de travail ont renforcé l'impact de la conjoncture favorable.

Pour les mois à venir, la Commission se donne comme objectif prioritaire :

«une politique active et dynamique de l'emploi [qui] doit comprendre essentiellement des actions visant à favoriser, dans les meilleures conditions et dans des limites déterminées, la mobilité professionnelle, sectorielle et géographique de la main-d'œuvre». ⁵²

Pour Levi Sandri, cette nouvelle approche peut certes sembler aller à l'encontre d'une conception du droit du travail qui vise principalement à protéger le

51. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Dichiarazione sulla situazione sociale della Comunità nel 1967*, 13 mars 1968, p.17.

52. *Ibid.*, p.18.

travailleur du licenciement et à garantir la stabilité de l'emploi. Le prochain effort devra donc viser à favoriser la mobilité du travailleur tout en sauvegardant, ou mieux, en amplifiant les garanties sociales existantes. Dans le secteur de la formation professionnelle, la Commission souhaite la prolongation de l'obligation scolaire et le développement de la formation professionnelle des adultes. En ce qui concerne les salaires, il souligne que l'action de la Commission devra évoluer de la notion du «salaire minimum» vers celles de la capacité d'acquisition de biens de consommation et de «revenu disponible». Une attention nouvelle est également portée à l'évolution des prix, à la politique fiscale et aux transferts sociaux, sans oublier l'investissement dans le vaste secteur de «l'Etat-providence» intégrant l'enseignement, les activités de loisirs, l'assistance sanitaire, le logement social.

A ce stade, il devient nécessaire d'envisager la politique sociale non plus comme un secteur d'intervention en soi, mais comme un aspect prioritaire à inscrire dans les autres politiques communes (l'agriculture, les transports, l'énergie). Cet objectif peut être réalisé en tirant profit de la fusion des exécutifs censée permettre une meilleure coordination des politiques. Ainsi apparaissent ce que Levi Sandri appellera par la suite des «modifications de structure» qui verront leur plein développement avec la création d'un marché interne unifié de 190 millions de personnes, l'amplification de la concurrence internationale et le développement toujours plus rapide des hautes technologies. Dans ce cadre, et dans le but d'en atténuer l'impact sur les travailleurs en difficulté, la Commission souhaite proposer une importante réforme du Fonds social européen sur la base du § 126 du traité de Rome. Le recours à cet «amortisseur social» est présenté comme une mesure préventive destinée à atténuer l'effet des crises industrielles. Il ne dispenserait plus les interventions a posteriori, sous forme de remboursements, mais deviendrait un acteur de la gestion de crise en introduisant la possibilité de concourir à la réinsertion de la main-d'œuvre en quête d'emploi. Son action pourrait également s'exercer de manière préventive, en permettant le perfectionnement et la réadaptation du personnel en activité dans le cadre de la formation professionnelle.

Le recours à des commissions paritaires, composées de représentants des partenaires sociaux pour affronter les problèmes en vue d'un règlement consensuel est considéré comme déterminant. Il s'inscrit d'ailleurs dans une tendance à la concertation, générale en Europe. Enfin Levi Sandri insiste sur la nécessité d'acquérir des éléments indispensables à la formulation d'une politique générale des revenus et sur la possibilité de recourir à des mesures d'assainissement financier pour faire face à l'accroissement progressif des dépenses de sécurité sociale. Concernant ce dernier problème, qui ne cessera de s'aggraver au cours des années, Levi Sandri suggère une programmation qui tienne compte de la répartition entre les frais de fonctionnement et les investissements de manière à limiter au minimum indispensable les interventions en ce domaine.

Un an plus tard, toujours devant le Parlement européen, le commissaire aux Affaires sociales peut déclarer que l'année 1968 a vu l'abolition des dernières discriminations entre travailleurs nationaux et travailleurs originaires d'un autre pays de la Communauté grâce à l'adoption du nouveau règlement donnant pleine

force d'application aux termes des § 48 et 49 du traité. Au contraire, l'activité du Fonds social européen est loin d'être satisfaisante au regard des nouvelles exigences de la situation économique.

Sur le plan de la coopération intergouvernementale, dans le cadre du § 118 du traité, Levi Sandri se limite à mentionner le travail accompli en vue de l'adoption du nouveau règlement sur la libre circulation des travailleurs, alors que le bilan des études et recherches délivrées par différents groupes d'études en attente d'examen par le Conseil apparaît totalement disparate.⁵³ L'importance des commissions paritaires constituées sous l'égide de la Commission pour les salariés agricoles, pour les employés du transport routier, de la navigation fluviale, du secteur de la pêche est mise en exergue. Levi Sandri évoque ensuite la levée nécessaire de certains obstacles dans les Etats membres comme préalable à la réalisation des conquêtes sur le plan européen. Il rappelle par exemple que la libre circulation effective des travailleurs dans l'espace communautaire est conditionnée dans une large mesure par la disponibilité ou l'absence de logements pour les travailleurs et leurs familles. Une autre carence en matière de coopération est constituée par l'absence d'une politique coordonnée des pays membres vis-à-vis des employeurs des pays tiers.

Dans le secteur de la formation professionnelle, les perspectives ne sont pas encourageantes: les résultats obtenus se mesurent davantage à la prise de conscience, par les Etats membres, d'une nécessaire modernisation de leurs programmes de formation qu'à une influence directe de la Commission dans ce secteur. Les programmes d'Euratom destinés à favoriser l'harmonisation de l'enseignement technique nucléaire représentent une expérience encourageante. Mais c'est dans l'application des dispositions du § 119 du traité relatives à l'égalité salariale homme-femme que la Commission enregistre les plus importants succès. L'objectif peut en ce cas être considéré comme atteint, même s'il manque encore l'engagement des organisations syndicales nationales dans la négociation des conventions collectives.

Le thème qui ressort du débat est celui de la coordination progressive, au niveau communautaire, des politiques de l'emploi qui échappent de plus en plus au contrôle des Etats nationaux. Les modifications du marché du travail, liées aux aspects structurels de l'économie, contraignent la Commission à adapter les termes du traité à une réalité qui s'est profondément modifiée au cours des dix ans d'application des nouveaux règlements communautaires. Pour Levi Sandri «les travailleurs doivent être les premiers bénéficiaires – et non les victimes – pas même temporaires» de ces mutations de la conjoncture économique internationale.⁵⁴ A ce propos le commissaire revient sur la question récurrente de la réforme du Fonds social européen, encore trop rigide et bureaucratique pour être en mesure de

53. Parmi ceux-ci, on citera: *Incidenze economiche de la sécurité sociale, Financement de la sécurité sociale en agriculture et les problèmes financiers de la sécurité sociale.*

54. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *dichiarazione sull'evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 12 mars 1969, p.23.

répondre efficacement aux nouvelles exigences économique-sociales, alors qu'il souligne au contraire l'utilité du Fonds de réadaptation de la CECA. On peut sans doute être satisfait des résultats déjà obtenus mais, Levi Sandri prudemment ajoute que:

«parler aujourd'hui d'une Europe des travailleurs me semble pour le moins prématuré. Bien d'autres pas devront être accomplis, bien d'autres réalisations poursuivies, pour que les objectifs spécifiquement sociaux des traités de Paris et de Rome puissent être considérés comme atteints et qu'on puisse légitimement parler d'une Europe sociale». ⁵⁵

Quelques mois plus tard on discute au Parlement européen un important rapport présenté par la Commission au Conseil sur les «interconnexions entre la politique sociale et les autres politiques de la Communauté». Le thème est délicat en ce sens que les objectifs sociaux fondamentaux sont indiqués par le traité et que toutes les autres politiques sectorielles doivent concourir à les réaliser. Le rapport examiné est provisoire car il n'a pas été approuvé par la commission sociale du Parlement européen sur certains points où elle constate que le Conseil n'a pas pris de décisions contraignantes pour les Etats membres. Levi Sandri observe que les mesures contraignantes demandées ne peuvent pas être imposées, mais que le Conseil a adopté une série de décisions susceptibles d'en faciliter l'application. Répondant aux objections, il accueille positivement la demande d'une vision stratégique d'ensemble dans laquelle s'inscriraient les corrélations entre politique sociale et politiques sectorielles et lorsqu'on lui demande de profiter de l'occasion offerte par la fusion des exécutifs, effective depuis le 1^{er} juillet 1967, pour renforcer la base normative de la politique sociale, il réplique que ce n'est pas tant cette base qu'il convient de renforcer, mais la dotation financière qui a permis et permet encore à la Haute Autorité de la CECA d'intervenir avec un budget autonome, par exemple pour la construction des maisons ouvrières. ⁵⁶ Les disponibilités financières grâce auxquelles la Commission pourrait élargir l'éventail des ses interventions et la collaboration majeure qui devrait s'instaurer entre les représentants nationaux nommés au Parlement européen et les parlementaires nationaux aux fins de favoriser l'application des règlements dans les différents pays seraient.

En juillet 1969, lors de la présentation du rapport sur la situation sociale de la Communauté de l'année précédente, Levi Sandri exprime son sentiment sur la «stratégie sociale» de la Commission. Partant du principe que la politique communautaire en ce secteur reste marginale et fragmentaire, il estime que les problèmes s'accumulent en ce qu'on ne peut compter sur un organe centralisateur, étant entendu que toute action en la matière exige une concertation entre la Commission, le Conseil et le Parlement d'une part, les institutions gouvernementales et parlementaires des pays membres d'autre part, sans compter la concertation avec les partenaires sociaux à chaque niveau. De ce dernier point de vue, le Commissaire se félicite que la Confédération nationale des syndicats libres

55. Ibid., p.24.

56. L. MECHI, *L'action de la Haute Autorité de la CECA dans la construction de maisons ouvrières*, in: *Journal of European Integration History*, 1(2000), pp.63-90.

et la Confédération mondiale du travail aient transformé leurs bureaux à Bruxelles en véritables confédérations syndicales européennes. Aussi formule-t-il l'espoir de les voir agir «dorénavant comme de véritables confédérations syndicales, décidées à jouer leur rôle sur le plan de la négociation des conventions collectives au niveau communautaire». ⁵⁷

Il apprécie également avec satisfaction que la CGIL italienne et la CGT française aient donné des signes d'ouverture envers la politique européenne après des années de désintérêt. ⁵⁸ Ces signes positifs nouveaux de la part des syndicats liés aux partis de gauche peuvent constituer l'amorce d'un engagement dans la négociation d'accords collectifs au niveau communautaire.

Les rapides mutations structurelles du marché risquent de créer dans la population active de nouvelles poches déprimées, équivalentes à celles qui affectent déjà certains secteurs comme l'agriculture ou l'industrie textile, ou certaines régions défavorisées. Pour faire face à ces dangers potentiels, la solution ne peut résider que dans un Fonds social européen disposant d'instruments et d'objectifs totalement renouvelés. Levi Sandri conclut en formulant l'espoir de voir s'organiser une conférence tripartite qui ferait le point de la situation.

Les conclusions du congrès de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969 – la rencontre marque le début de la seconde relance du processus d'intégration – renferment l'élaboration d'un plan pour la création d'une union économique et monétaire. La Commission est chargée de préparer un plan de faisabilité. Levi Sandri intervient dans la partie consacrée à la convergence des politiques économiques des Etats membres. Celle-ci exige un approfondissement des orientations des politiques fiscales, économiques et monétaires susceptibles d'intéresser les parties prenantes du dialogue social. ⁵⁹ Le 9 décembre 1969, au cours de la discussion au Parlement européen sur la réforme du Fonds social, Levi Sandri présente les lignes directrices de la proposition de la Commission: celle-ci se voit attribuer des fonctions d'étude, de consultation et de proposition, alors que le Conseil se voit réserver le choix des secteurs d'intervention et le type d'aides à accorder. Les gouvernements nationaux décident de la façon selon laquelle les programmes seront présentés et de la manière dont ils seront garantis, dans une limite de 20% au moins. La Commission, assistée par le comité du Fonds, décidera de l'attribution des programmes présentés par les gouvernements nationaux et contrôlera leur exécution. Quant au Parlement européen, il suivra l'ensemble de la procédure en intervenant le cas échéant moyennant ses critiques ou conseils. Les partenaires sociaux sont également impliqués dans le cadre des diverses instances de consultation existantes comme le Comité du Fonds social ou le Comité

57. AHUE, Fonds LLS, dossier 23, *Dibattiti ...*, op.cit., *Situazione sociale nella Comunità nel 1968*, 1^{er} juillet 1969, p.109.

58. *I ritardi della sinistra*, interview de Bruno Trentin, in: M. MAGGIORANI, P. FERRARI (dir.), *L'Europa da Togliatti a Berlinguer. Testimonianze e documenti 1945-1984*, Il Mulino, Bologna, 2005, p.105.

59. M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Polistampa, Firenze, 2004, p.96.

économique et social des CE.⁶⁰ La députée Lulling propose au contraire que la Commission bénéficie du droit de délibérer sur la base des critères établis par le Conseil et d'entendre préalablement le Parlement sur les secteurs, les régions et les catégories éligibles aux aides du Fonds social. Levi Sandri lui oppose un refus courtois, mais ferme par crainte que la volonté d'établir des critères généraux d'intervention comportant des spécificités sociales ne fasse défaut au Conseil. En revanche, il accueille favorablement la proposition d'introduire un Conseil tripartite sur l'emploi.

Le 11 mars 1970 Lionello Levi Sandri participe pour la dernière fois comme commissaire à la discussion concernant la situation sociale dans la Communauté. Le rendez-vous devant le Parlement de Strasbourg coïncide avec la dernière année de la phase transitoire du traité. Il offre l'occasion de faire le point de l'action de la Commission en matière sociale depuis 1958.

Levi Sandri se demande en premier lieu si les objectifs fixés par le traité ont été atteints. Les statistiques le confirment: entre 1958 et 1968, le produit brut *pro capite* s'est accru de 104% à l'intérieur de la CEE; reste à vérifier comment cette masse importante de capital a été redistribuée parmi les différentes couches sociales. Les chiffres sur l'emploi sont rassurants, même s'ils ne sont pas aussi bons qu'on aurait pu l'escompter: en 1958, le nombre des travailleurs disposant d'un emploi représentaient 69,5 millions pour un nombre de chômeurs se montant à 2,5 millions d'unités; dix ans plus tard, les deux chiffres sont respectivement de 72,6 et 1,6 millions. Les salaires ont augmenté dans une fourchette variant de 78% au Luxembourg à 138% aux Pays-Bas et le pouvoir d'achat s'est amélioré de 40% en France et de 60% aux Pays-Bas. L'extension des garanties offertes par les systèmes de sécurité sociale dans la plupart des Etats membres s'est soldée par une hausse sensible des dépenses liées au «*Welfare*». En 1958, le pourcentage des dépenses réservées à la prévoyance sociale variait de 12,36% en Italie à 18,58% en République Fédérale d'Allemagne. Neuf ans plus tard les valeurs extrêmes sont le fait des mêmes Etats, mais les proportions sont nettement plus élevées: 19,5% pour l'Italie, 22,09% pour la RFA). Bien entendu – admet Levi Sandri – la plupart des résultats enregistrés sont à mettre au crédit de l'action des gouvernements et des parlements nationaux et des accords collectifs passés entre les partenaires sociaux. Toutefois la conjoncture économique favorable secondée par la mise en place du marché commun et la libre circulation des marchandises et des personnes les a rendu possibles. L'ensemble des objectifs limités fixés par le traité en matière sociale ont été atteints dans les délais de la phase transitoire et même en avance sur le calendrier. Concernant les réformes jugées indispensables, comme celle du FSE ou de la sécurité sociale des travailleurs migrants, la Commission s'est faite l'interprète de l'opportunité d'y procéder en indiquant les lignes à suivre. L'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale a enregistré des progrès grâce à la collaboration toujours plus étroite des partenaires sociaux.

60. L. MECHI, *Les Etats membres, les institutions et les débuts du Fonds Social européen*, in: A. VARSORI (dir.), *Inside the European Community ...*, op.cit., pp.95-118.

Conclusion

Au terme de cette étude, on a vu comment, par-delà des déclarations de principe, les progrès du secteur des politiques sociales accomplis en Europe au cours des années soixante n'ont pas connu de développements de grande ampleur, mais se sont plutôt caractérisés par la consolidation et le perfectionnement, pas à pas, des objectifs précédemment atteints.

Levi Sandri a hérité de Petrilli un portefeuille que les traités de Rome avaient maltraité. Ses inclinations professionnelles et ses idées politiques l'ont conduit à travailler le plus souvent «à la marge» du traité en cherchant à en exploiter les apories et les contradictions. Il s'est notamment employé, dans le respect des institutions communautaires et nationales, à aiguillonner ses collègues des organes communautaires, en l'occurrence ceux du Conseil économique et social qui semblaient encore vagir dans une sorte de limbes politico-réglementaires. Il s'est engagé au maximum pour insérer les partenaires sociaux dans le processus décisionnel des institutions européennes. Cette implication a trouvé son point d'orgue dans la première réunion de la Commission tripartite des 27-28 avril 1970 à Luxembourg où, sous la présidence de la Commission, se sont rassemblés autour d'une même table des représentants des organisations d'employeurs, des syndicats de travailleurs, des ministres du Travail des Six.⁶¹ En dépit des efforts accomplis, la conférence s'est soldée par un résultat décevant: la Commission, attaquée par les syndicats et par le ministre italien du Travail Donat Cattin pour son inertie en matière de politique sociale, est sortie de l'épreuve avec des prétentions et un rôle diminués. Contrairement au souhait de Levi Sandri, le Comité permanent pour l'emploi qui est créé au cours de la Conférence à la demande de la Confédération européenne des syndicats a eu pour référent le Conseil et non la Commission. C'est cependant sous la gestion de Levi Sandri qu'ont été jetées les bases du règlement de certaines questions, qui trouveront leur solution quelques années plus tard. On peut citer la réforme du Fonds social européen (elle trouvera son épilogue en 1971) ou la création, en 1975, de la première agence de la CEE dédiée à la formation professionnelle, le Cedefop.⁶²

61. A. VARSORI, *La questione europea nella politica italiana*, in: A. GIOVAGNOLI, S. PONS (dir.), *Tra guerra fredda e distensione*, actes du cycle des conférences sur le thème *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, Roma, novembre et décembre 2001, vol.I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p.339. Sur le rôle de Levi Sandri dans la conférence tripartite on verra M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità ...*, op.cit., pp.149-161.

62. F. PETRINI, *The Common vocational training policy in the EEC from 1961 to 1972 in: Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, proceedings of the first international conference October 2002, Florence, vol.II, *The development of VET in the context of the construction of the EC/EU and the role of Cedefop*, Office des publications officielles de la Communauté européenne, Luxembourg, 2006, pp.24-39.

Vom Traum zur Realität: Der Perzeptionswandel „Europas“ während der Transformation der ČSFR/ČR, 1989–2004

Dagmar MORAVCOVÁ

Die Wahrnehmung von „Europa“ hat in den postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Länder) nach 1989/1990 eine Entwicklung erfahren, die zu einem Aufeinanderprallen idealistischer Vorstellungen und Visionen „von den offenen Armen“ eines sich vereinigenden (damals noch westlichen) Europas einerseits und eines Mitteleuropas mit seinen harschen Realitäten am Ende des Kalten Krieges mit allen seinen Folgen andererseits geführt haben. Die Vergegenwärtigung dieser Wirklichkeit hing mit der innenpolitischen sowie wirtschaftlichen Transformation der MOE-Länder zusammen und, ab 1993, mit den klar definierten „Kopenhagener Kriterien“ der EU in Bezug auf den Beitritt der östlichen Kandidatenländer.

Ziel dieses Beitrags ist die Analyse relevanter Vorstellungen über ein vereinigtes Europa und die Beantwortung der Frage, wie sich diese bei der politischen Elite der ČSSR/ČSFR und der ČR in den Jahren 1989-2004 entwickelten. Der Artikel wird den äußeren Bedingungen des sich verändernden Europas nach dem Kalten Krieg Rechnung tragen. Diese Bedingungen waren vom Zusammenbruch des sowjetischen Systems und der nachfolgenden „Selbstbefreiung“ aus der Abhängigkeit von der UdSSR, den grundlegenden Veränderungen durch die Einheit Deutschlands und die Vertiefung der europäischen Integration geprägt und gleichzeitig verknüpft mit den ersten Versuchen der Realisierung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.

Die gleiche Aufmerksamkeit wird den inneren Bedingungen der Perzeption dieser neuen Prozesse geschenkt, d.h. die Fähigkeit der politischen Eliten, diese Veränderungen aufzunehmen, – ganz zu schweigen von den Bemühungen, sie auf irgendeine Art zu beeinflussen. Der Beitrag verfolgt somit das Ziel, die Zusammenhänge der Veränderungen in der Struktur der internationalen Beziehungen und des wachsenden „Realismus“ der politischen Vertreter des tschechischen Staates während dessen schrittweise Integration in die EU aufzuzeigen. Der Artikel ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten werden einzelne Probleme chronologisch aufgelistet und thematisch analysiert: ab dem Beginn der politischen und wirtschaftlichen Transformation über die Lösung der Sicherheitsprobleme, der Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen (insbesondere zu Deutschland) und der Modifikation der Vorstellung von der EU als einer Wertegemeinschaft. Im zweiten Teil wird die Aufmerksamkeit auf die Konfliktpunkte der Europa-Idee im Spannungsverhältnis mit der harten politischen Wirklichkeit gelenkt: die Vision des EU-Beitritts seit dem EU-Vertrag von Maastricht 1991 über den Zerfall der ČSFR und die Entstehung der eigenständigen ČR, die Annahme der „Kopenhagener Kriterien“ 1993, die Harmonisierung der „doppelten Osterweiterung“, d.h. der EU und der NATO bis zum

Inkrafttreten des EU-Beitrittsvertrags 2004 und der nachfolgenden Problematik der Akzeptanz des „Europäischen Verfassungsvertrags“.

I. Visionen

1.1 Die Anfänge der Freiheit

Die Geschichte der freien demokratischen Tschechischen Republik währte nicht sehr lange – zu den 14 Jahren seit ihrer Entstehung am 1. Januar 1993 muss man noch die stürmische Periode der ersten Transformationsmaßnahmen nach dem 17. November 1989 hinzuzählen. Damals brach das sogenannte realsozialistische Regime der Tschechoslowakei unter dem Druck der friedlichen Massendemonstrationen der Bevölkerung so überraschend schnell zusammen, wie z.B. das SED-Regime in der DDR. Erste Versuche zur Realisierung der Pläne, so früh wie möglich die umbenannte ČSFR dem sich vereinigenden Europa anzuschließen, können als Folgen und Ergebnisse der sogenannten „samtenen Revolution“ verstanden werden.

Der gesamte Vorgang der Transformation im Bereich der Politik, der Wirtschaft, aber auch der politischen Kultur verlief nicht geradlinig, sondern vollzog sich zickzackförmig. Am Anfang ereignete er sich im unüberschaubaren Kontext des Bürgerlichen Forums (OF), das nur vage die gesamte Bevölkerung repräsentierte und als Ersatz der diskreditierten politischen Parteien fungieren sollte.

Die ersten freien Parlamentswahlen kamen im Juni 1990 in einer Atmosphäre riesiger Begeisterung unter Ausrufung von Losungen wie „Wir sind nicht sie!“ (d.h. nicht die Kommunisten) und „die Parteien sind für die Parteimitglieder, OF ist für alle!“ zustande. In der Wahlkampagne wurden die Unterschiede in den Programmen der verschiedenen Parteien auch bei jenen der OF nahestehenden politischen Gruppierungen nicht betont, sondern auf die gemeinsame antikommunistische Haltung Wert gelegt. Die Suche nach den historischen Wurzeln und tschechischen Traditionen der liberalen Demokratie westlichen Typs wurde insbesondere zu Beginn der Transformation nicht nur in der Tschechoslowakei, sondern auch in anderen Staaten Mittel- und Osteuropas, Bestandteil von Bemühungen der politischen Vertretungen, um durch den Beitritt zur EG/EU¹ gleichsam „nach Europa zurückzukehren“.

1. Cf. z.B. J. RUPNIK, J. ZIELONKA (eds.), *The Way to the European Union: The Czech and Slovak Republics*, Manchester University Press, Manchester, 2003; B. LIPPERT (ed.), *Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and the Czech Republic*, Europa Union und Institut für Europäische Politik, Bonn, 1998; B. LIPPERT u.a. (Hrsg.), *Europa-Bilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung*, Europa Union Verlag, Bonn, 1996.

Gezielt sind so die Erinnerungen auf die erste demokratische Parlamentsrepublik 1918-1938 als Bestandteil der damaligen neuen Wilsonschen demokratischen Ordnung in Europa rückprojiziert worden – die populäre Ausstellung „72 Jahre Tschechoslowakei“ fand vor den Wahlen im neuen Stil von Straßenausstellungen in Form „erlebter Geschichte“ statt.²

1.2 Die Sicherheitsprobleme

Die fortschreitende innenpolitische Differenzierung in der Zeit zwischen den Parlamentswahlen der Jahre 1990 und 1992, die als „unschuldige Zeit“ apostrophiert wurden, galt dem gemeinsamen Nenner, so früh wie möglich die Überbleibsel der untergeordneten Position des ehemaligen sowjetischen Satelliten ČSSR zu beseitigen. Der Zusammenbruch des sowjet-kommunistischen Systems in Europa schuf die Voraussetzungen für die Beendigung der „immerwährenden Zeitweiligkeit“ der Stationierung sowjetischer Truppen auf dem Staatsgebiet der Republik. Auch wenn, ausgehend von diesem Ziel, als erste Bedingung der Rückkehr ins demokratische Europa sich alle politischen Kräfte im amorphen OF vereinigten, die Visionen über die weitere Entwicklung der europäischen Sicherheit unterschieden sich doch sehr stark. Grob gesagt geschah dies zwischen den Gegnern aller bisherigen militärischen Allianzen, d.h. nicht nur des Warschauer Paktes, sondern auch der NATO einerseits und den Anhängern der weiteren Existenz der NATO und der Transformation der Allianz im Kontext der sich wandelnden internationalen Organisationen andererseits, die nach dem Ende des Kalten Krieges den breiteren Rahmen für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit mit dem Akzent auf die gewährte transatlantische Bindung darstellten. Die dritte aber eher hypothetische Option bestand in der Transformation des Warschauer Paktes für sich, die nicht einmal die tschechoslowakischen Kommunisten zu unterstützen wagten, besonders mit Blick auf die Hilf- und Ratlosigkeit der sowjetischen Politik, die sich widerstandslos mit dessen Auflösung abfand.

Die tschechoslowakischen Hauptakteure der Beendigung des Kalten Krieges in Europa – Staatspräsident Václav Havel und Außenminister Jiří Dienstbier – reihten sich unter solchen Politikern ein, die den Kern des künftigen europäischen Sicherheitssystems in der fortschreitenden Entwicklung des Helsinki-Prozesses (KSZE) erblickten. Ähnlich wie westeuropäische Politiker – z.B. wäre in der Bundesrepublik an erster Stelle Außenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) zu nennen, aber auch der französische Staatspräsident François Mitterrand – suchten sie nach einem „dritten Weg“ aus der bisherigen Bipolarität des Kalten Krieges. Diese Erwägungen zielten auf die Schaffung eines mehr auf Europa konzentrierten Sicherheitssystems ab. Es sollte nicht nur den wiedervereinigten deutschen „Riesen“, sondern auch die neuen unabhängig gewordenen mittel- und osteuropäischen Staaten in ein

2. D. MORAVCOVÁ, *Die Geschichte des tschechoslowakischen Staates wird zur Wiederaneignung ausgestellt. Die Prager Ausstellung „Wo meine Heimat ist“*, in: *Journal Geschichte*, 5(1990), S.56-61.

funktionierendes System einbinden und so besonders die Stabilität des unberechenbaren „Ostens“ sicherstellen.

Die beiden tschechoslowakischen Politiker bemühten sich, Mikhail Gorbatschows Positionen gegenüber der inneren und geheimen konservativen Opposition in der UdSSR zu stärken, zumal sie glaubten, dass seine nur vage gegebene Zustimmung zum Abzug der sowjetischen Truppen aus der Tschechoslowakei mit dem Fortschritt der Wiener Verhandlungen über die Abrüstung der konventionellen Streitkräfte Hand in Hand gehen müsse. Bis zum 14. Februar 1990, als es in Ottawa am Rande der Konferenz über die „open sky“-Verhandlungen zur Verständigung zwischen den beiden Supermächten über die Reduzierung der Größe der Landtruppen in Europa kam,³ agierte die tschechoslowakische Außenpolitik äußerst vorsichtig. Es ist notwendig darauf hinzuweisen, dass sie pragmatisch angelegt war. Beim Besuch des US-amerikanischen Präsidenten George Bush in Prag Anfang Februar 1990 äußerte sich Havel zustimmend, dass „die Anwesenheit amerikanischer Militärtruppen in Europa ein Faktor der Stabilität und Sicherheit ist“. In der Rede vor dem US-Kongress Ende Februar 1990 präziserte er seine Worte und die seiner Meinung nach in der Medien verzerrt wiedergegebene Auffassung, wonach angeblich „der tschechische Schriftsteller Havel morgen den Warschauer Pakt und übermorgen sogar die NATO auflösen möchte“.⁴ Dennoch schien es so, als ob sowohl Havel als auch Dienstbier im weiteren Verlauf des Jahres 1990 die Idee der „künftigen Auflösung der Militärblocke“⁵ sowie auch den Mitterrand-Plan einer europäischen Staaten-Konföderation vom Dezember 1989 unterstützten.⁶

Die tschechoslowakische Politik bewegte sich somit zwischen den anhaltenden Befürchtungen seitens der UdSSR und der nicht immer einfach zu findenden Unterstützung seitens des Westens. Einerseits bestand die potentielle Gefahr der Wiederkehr der sowjetischen Politik, die zu den gewaltsamen Mitteln gegenüber ihren Satelliten zurückzukehren drohte, die nicht nur den tschechoslowakischen Bürgern seit der Okkupation durch Truppen des Warschauer Pakts im August 1968 gut genug bekannt war; andererseits musste die Auswahl von Verbündeten unter den damals in den Fragen der zukünftigen Sicherheitsarchitektur Europas noch uneinigen westeuropäischen EG-Mitgliedsstaaten und den USA geklärt werden. Der Kern der Auffassungsunterschiede bestand in Auseinandersetzungen über das

-
3. Die Wiener Verhandlungen wurden dann im November 1990 mit der Unterzeichnung des Vertrages über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zwischen den 16 NATO- und den 6 Warschauer-Pakt-Staaten abgeschlossen.
 4. Aus der Havel Rede vor dem US-Kongress bei dem USA-Besuch zitiert *Lidová demokracie* (Volksdemokratie), 23.02.1990.
 5. Beispielsweise Havel bei dem Besuch in Grossbritannien im März 1990. Ausführlicher in : D. MORAVCOVÁ, *Reflexionen der Vereinigung Deutschlands in der Tschechoslowakei 1989-1990*, in: *Prague Papers on History of International Relations*, 2000, S.243-255.
 6. Dieser kontroverse Gedanke – weil mit der langfristigerer Existenz der DDR verknüpft – wurde in der intellektuellen Konzeption einer etwaigen kultur-politischen Initiative, und nicht der zwischenstaatlichen offiziellen Aktion transformiert. Die erste Konferenz über die Europäische Konföderation fand auch im Juni 1991 in Prag statt: V. HAVEL, *Evropa jako úkol. Výběr z projeví 1990–2004* (Europa als Aufgabe. Auswahl aus den Reden 1990–2004), Úřad vlády ČR, Praha, 2005, S. 21–26.

Ausmaß und die Geschwindigkeit des deutschen Einigungsprozesses und u.a. in der Frage, ob das neue Deutschland als potentielle Bedrohung des künftigen Gleichgewichts in Europa wahrzunehmen sei. Der erfolgreiche Abschluss der Einigung Deutschlands, der die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den ehemaligen Siegermächten des Zweiten Weltkrieges regelte, stellte nicht nur die deutsch-deutschen Beziehungen, sondern darauf hin auch die Beziehungen zwischen der BRD und ihren östlichen Nachbarn (vorrangig mit der UdSSR und Polen schon 1990-91) auf eine neue völkerrechtliche Grundlage. Das hatte eine positive Folge in der Verwirklichung der vorrangigen Ziele der tschechoslowakischen Außenpolitik: im Juni 1991 verließen die letzten Truppen der Roten Armee die ČSFR und am 1. Juli 1991 wurde der Warschauer Pakt aufgelöst.⁷

Die Visionen der tschech(oslowak)ischen politischen Elite waren deshalb widersprüchlich: auf der einen Seite hatte sie ein radikales Ziel (das Land völlig vom sowjetischen Einfluss zu befreien); auf der anderen Seite gab sie gemäßigeren Modellen für die Lösung der neuen Aufgaben den Vorzug (die neuen Sicherheitsmodelle setzten die Beibehaltung von wirtschaftlichen Beziehungen mit den übrigen osteuropäischen Staaten, inklusive der UdSSR, voraus).⁸

1.3 Die Beziehungen der ČSFR zu Deutschland

Die „Regierung der nationalen Verständigung“, wie sich die erste Koalitionsregierung der ČSFR nannte, zeigte sich sehr entgegenkommend gegenüber Deutschland und äußerte sich eindeutig positiv zum deutschen Vereinigungsprozess.⁹ Sie wurde dafür auch seitens der nationalistischen Opposition kritisiert (von links, d.h. von den Kommunisten, aber auch von rechts, u.a. von den Republikanern SPR-RSČ),¹⁰

7. Die Unterschrift des Protokolles über die Nichtigkeit des Vertrages über die Verbreitung der sowjetischen Nuklearwaffenbasen auf tschechoslowakischem Gebiet (aus dem Jahre 1968) am 27.06.1991 stellte den wichtigsten Teil des Wandels der internationalen rechtlichen und politischen Bindungen der staatlichen Sicherheitspolitik dar. Dazu J. DIENSTBIER, *Od snění k realitě. Vzpomínky z let 1989-1999* (Seit den Träumen zur Realität. Erinnerungen aus den Jahren 1989-1999), Nakladatelství Lidové noviny, Praha, 1999, S.207.

8. J. KARLAS, P. KRATOCHVÍL, *Czechoslovakia/the Czech Republic and European Integration: During and After the Cold War*, in: *Journal of European Integration History*, 2(2004), S.25-42. Zum „Dienstbier-Plan“ à la Marshall Plan für Osteuropa, vgl. S.34.

9. So z.B. Havel Anfang Januar 1990 als er den ersten Staatsbesuch nach seiner Wahl als Staatspräsident der »SSR gerade in Deutschland vornahm. Damals benutzte er in Berlin eine Paraphrase von J.F. Kennedys berühmter Äußerung aus dem Jahr 1963 – „ich bin ein Berliner“ – und hieß die Niederreißung der Berliner Mauer als Symbol des Kalten Krieges gut (*Lidová demokracie* (Volksdemokratie), 03.01.1990). Bei anderer Gelegenheit sagte er eindeutig, dass „Die Deutschen haben ein Recht auf Vereinigung und das vereinigte Deutschland sollte der Motor der europäischen Vereinigung sein“ (*Die Welt*, März 1990).

10. Die Entwicklung der tschechischen politischen Parteien (und ihrer Bezeichnungen in Deutsch) übersichtlich in: R. KIPKE, *Die politischen Systeme Tschechiens und der Slowakei. Eine Einführung*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2002, S.70 ff. Weiter: K. VODIČKA, *Politisches System Tschechiens. Vom kommunistischen Einparteiensystem zum demokratischen Verfassungsstaat*, LIT Verlag, Münster, 1996.

weil sie nicht die „Gelegenheit ausnutzte“, um für eine andere Lösung der langfristigen Aufgaben der tschechisch-deutschen Beziehungen einzutreten. Die Kritik entzündete sich auch am „Sudetendeutschen Problem“. Damit verbunden waren alle Fragen einschließlich der Abschiebung der Sudetendeutschen nach dem Kriege und den damit verknüpften Eigentumsfragen. Der Ausdruck „Vertreibung“ wurde von beiden extremistischen politischen Parteien kategorisch zurückgewiesen. Diese Problematik war im Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der ČSSR aus dem Jahre 1973, der in der Welle der „Ostverträge“ von Willy Brandts sozial-liberaler Koalition unterschrieben worden war, ungelöst geblieben.¹¹ Diese Kritik der angeblichen Passivität der tschech(oslowak)ischen Regierung war aus vielen Gründen unberechtigt. Bei dem gegebenen Verlauf der deutschen Wiedervereinigung nach der Zwei-plus-Vier-Formel hatte das auch wegen der Oder-Neisse Grenze direkt betroffene Polen nur beschränkte Möglichkeiten der Mitwirkung bzw. der direkten Beteiligung an den Verhandlungen am 17. Juli 1990 in Paris. Gegen das sowjetische Veto setzte sie zum Beispiel nicht einmal die Möglichkeit zukünftiger Veränderungen der Eigentumsverhältnisse durch, die in der damaligen sowjetischen Zone des besetzten Deutschlands vollzogen worden waren.¹²

Die Ansicht der Regierungskritiker, wonach die Unterstützung der Wiedervereinigung Deutschlands durch die Lösung anderer Probleme und zwar in der Art eines rechtlichen Junktims bedingt sein sollte, war jedoch völlig wirklichkeitsfremd – einerseits durch die relativ schwache internationale Stellung der damaligen ČSFR, andererseits aufgrund der innerpolitischen Labilität des Staates, welcher sich im Föderalisierungsprozess befand und ohne Aufschub die Beziehungen zwischen Tschechen und Slowaken im demokratischen Geiste klären mus-

11. Dazu R. BRÄCH, *Smlouva o vzájemných vztazích mezi ČSSR a SRN z roku 1973. Od prvních rozovorů po ratifikaci smlouvy* (Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der ČSSR und der Bundesrepublik Deutschlands. Seit der ersten Gesprächen bis zur Ratifizierung des Vertrages), Ústav pro soudobé dějiny AV ČR (Institut für die Zeitgeschichte, AW der Tsch.Rep.), Praha, 1994.

Der tschechoslowakische Standpunkt bestand darin, dass das Münchener Abkommen der tschechoslowakischen Republik unter Androhung von Angriffskrieg und Gewaltanwendung aufgezwungen wurde, dass es eine schwere Verletzung der Grundregeln des Völkerrechts darstelle, und dass es deshalb von Anfang an ungültig sei. Die BRD war nur bereit, sich von Münchener Abkommen auf historischer und moralisch-politischer Ebene zu distanzieren und zu erklären, das Münchener Abkommen gelte nicht mehr, es sei erloschen. Der Hauptpunkt des Streites über die Rechtsungültigkeit wurde mit dem Zeitpunkt der Ungültigkeit verbunden (*ex tunc – ex nunc*). Erst die Kompromisslösung (Nichtigkeit des Münchener Abkommens, Bestätigung der beiden angewandten Rechtsordnungen sowie der Staatsangehörigkeit und Ausschließung einer Entschädigung im Zusammenhang mit dem MA) ermöglichte die Unterzeichnung des Vertrages (Ebd., S.94-95). Weiter dazu: T.G. ASH, *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, Carl Hanser Verlag, München, Wien 1993; V. HOUŽVIKA, *Návraty sudetské otázky* (Wiederkehr der Sudetenfrage), Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha 2005.

12. T.G. ASH, op.cit., S.517. Weiter: R. KIESSLER, F. ELBE, *Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, S.187-188: sowjetische These über die „Anerkennung der Legitimität und Unumkehrbarkeit der Maßnahmen, die von den Vier Mächten gemeinsam oder in jeder ihrer ehemaligen Besatzungszonen hinsichtlich der Entnazifizierung, der Entmilitarisierung oder der Demokratisierung getroffen wurden“.

ste.¹³ Typisch war, dass diese Kritik erst nach Abschluss der Wiedervereinigung aufkam, sie ohnedies verspätet einsetzte und dadurch völlig ihren Sinn verloren hatte. An den Zwei-plus-Vier-Verhandlungen an sich konnte – und das auch nur beschränkt – lediglich Polen teilnehmen. Die polnische Delegation wurde ausschließlich aufgrund der offenen Grenzfrage eingeladen, während andere Aspekte und Probleme des deutsch-polnischen Ausgleichs nicht Gegenstand der Verhandlungen waren. Im Falle der Tschechoslowakei handelte es sich in keinem Fall um ein „territoriales Problem“ – die Grenzen zweifelte keine deutsche Regierung und auch nicht der Bundestag an.¹⁴

Die Kritik an der zu entgegenkommenden Haltung Václav Havels, die als ein „Blanko-Scheck-Angebot“ gegenüber Deutschland bezeichnet wurde, war als innenpolitische Reaktion auf die Veränderungen in den gegenseitigen Beziehungen beider Staaten zu werten wie auch die Frage der tschechoslowakischen Beteiligung – z.B. an den Vorbereitungsverhandlungen zu den Zwei-plus-Vier-Verträgen „politisch instrumentalisiert“ wurde.¹⁵

Nachdem der neue Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen 1991 ausgehandelt worden war, konnte dieser am 26. Februar 1992 unterzeichnet werden. Innovativ war vor allem die Breite der gemeinsam definierten Zusammenarbeit im Kontext der Grundsätze der europäischen Kooperation, zu denen sich beide Regierungen bekannten.¹⁶

Die entgegenkommende Präambel, in welcher „der feste Wille [...] durch gemeinsame Bemühungen, die Folgen der leidvollen Kapitel der gemeinsamen Geschichte in diesem Jahrhundert zu bewältigen“, ausgedrückt wurde, rief auch durch Inhalte wie: „eingedenk der zahlreichen Opfer, der Gewaltherrschaft, die Krieg und Vertreibung gefordert haben und des schweren Leids, das vielen unschuldigen Menschen zugefügt wurde [...] ihre Beziehungen im Geiste guter Nachbarschaft und Freundschaft [zu] gestalten“ innenpolitische Diskussionen in beiden Staaten hervor. Die heiklen Probleme bildeten z.B. der Begriff „Vertreibung“ und seine hypothetischen rechtlichen Konsequenzen, die „Nichtigkeit“ des Münchener Abkommens von 1938, die Bestätigung der „Offenheit“ der eigentums-

13. Den innenpolitischen Gegner der Regierungsaußenpolitik ging es in dieser ex-post Kritik mehr um die Verbesserung eigener Positionen durch die Betonung des etwaigen tschechischen nationalen Interesses in Bezug auf Deutschland.

14. V. HANDL, *Česká politika vůči Německu* (Die tschechische Politik gegenüber Deutschland), in: O. PICK, V. HANDL (eds.), *Zahraniční politika České republiky 1993-2004. Úspěchy, problémy a perspektivy* (Die Außenpolitik der Tschechischen Republik 1993-2004. Erfolge, Probleme, Perspektiven), Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 2004, S.72.

15. M.KUNŠTÁT, *Německo a Česká republika* (Deutschland und die Tschechische Republik), in: V. HANDL, J. HON, O. PICK (Hrsg.), *Vztahy Spolkové republiky Německo ke státům střední Evropy od roku 1990* (Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschlands zu den mitteleuropäischen Staaten seit dem J.1990), Verlag, Praha, 1998, S.200.

16. *Smlouva mezi Českou a Slovenskou Federativní republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci* Praha 27.2.1992 (Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen BRD und der ČSFR), in: *Europa-Archiv. Zeitschrift für internationale Politik*, 10(1992), S.385-395.

rechtlichen Fragen, die nach tschechischer Meinung nicht vollständige Bestätigung der existierenden Staatsgrenzen – im Text als „bestehende Grenze“ bezeichnet –, die Formulierung über die Kontinuität des tschechoslowakischen Staates seit 1918 in der weniger extensiven Form – „in Anerkennung der Tatsache, dass der tschechoslowakische Staat seit 1918 nie zu bestehen aufgehört hat“ usw.).¹⁷

Die „Quadratur des Kreises“ (Miroslav Kunštát) wurde teilweise durch die Unterzeichnung des Vertrags über die gemeinsamen „Staatsgrenzen“ und die Deutsch-Tschechische Erklärung von 1997 überwunden. Doch auch hier wurde der Rubikon nicht überschritten: die Erklärung bestätigte zwar die Bemühungen beider Länder, die gegenseitigen Beziehungen nicht durch Vergangenheitsfragen zu belasten und zu erschweren, jedoch auch die Tatsache, dass sie auf ihre Rechtsstandpunkte nicht verzichten würden. Die Bedeutung der Erklärung konnte man als Grundlage für die Schaffung einer rechtlichen und institutionellen Basis der Entschädigung tschechischer Opfer des Nazismus und für die Entwicklung der weiteren Zusammenarbeit (mit dem vielsagendem Titel „Zukunftsfonds“) betrachten.¹⁸ Im Allgemeinen setzte sich jedoch bei der tschechischen Öffentlichkeit die Meinung durch, dass die Erklärung nicht ihr Ziel erfüllte und „die Probleme der Vergangenheit“ nicht einer abschließenden Lösung zugeführt worden seien.¹⁹

Havel nutzte die Angelegenheit der festlichen Rede in Bonn bei der Annahme der Erklärung zur Re-Definition des Inhaltes des Begriffs „Heimat“ (in der tschechischen Übersetzung „vlast“ oder „domovina“), den die Vertreter der Sudeten-deutschen in der Wortverbindung mit dem Recht verstehen – dem Recht auf Heimat. Havel erwähnte dabei seinen allgemeineren und tieferen Inhalt, der mit dem Europäertum und den gemeinsamen Werten verbundenen ist:

„Europa sollte viel deutlicher zur Heimat unserer gemeinsamen Werte werden [...] Respekt für die Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Bürgergesellschaft, Marktwirtschaft, Sinn für soziale Gerechtigkeit, Achtung vor der Natur und vor unserer Umwelt“.²⁰

Er versuchte damit einen gemeinsamen europäischen Nenner zu finden – eine gemeinsame Wertebasis, auf welcher die Loslösung von den Belastungen der Vergangenheit ermöglicht werden sollte.²¹

17. M. KUNŠTÁT, op.cit., S.201 ff.

18. V. HANDL, *Česká politika vůči Německu* (Die tschechische Politik gegenüber Deutschland), in: *Zahraniční politika České republiky 1993-2004* (Die Aussenpolitik der Tschechischen Republik 1993-2004), Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 2004, S.75 ff. Texte der „Deutsch-tschechischen Erklärung über die gegenseitigen Beziehungen und deren künftigen Entwicklung“ und der begleitenden Anträge des Bundestages, sowie der Ansprachen in Bonn und Prag, Deutscher Bundestag, Bonn, 1997.

19. V. HOUŽVIČKA, *Návraty ...*, op.cit., S.451 (nach den Umfragenergebnissen der öffentlichen Meinung in der ČR 1997, 1998 und 1999).

20. Ansprachen in Bonn und Prag, cf. M. KUNŠTÁT, op.cit., S.18-19.

21. Zur Analyse des Textes der Erklärung: Ibid., S.208-210. Weiter: V. HANDL, *Czech-German Declaration on Reconciliation*, in: *German Politics*, 6/2 (August 1997), S.150-167.

1.4 „Europa“ als Idee

Die Betonung der ideologischen Grundlage Europas war bereits für die Außenpolitik der Regierung der „nationalen Verständigung“ typisch und auch aus diesem Grunde erntete sie in Westeuropa (und später auch in der USA) positiven Widerhall. Die Regierung bat nicht um „Hilfe“ bei der „Rückkehr nach Europa“, sondern legte selbstbewusst ihre „Konzepte“ vor, im Glauben, dass sie bereits ein Bestandteil Europas sei. Auch wenn manchmal diese „Visionen“ mit der zeitgenössischen Realität nicht übereinstimmten (vergleiche Teil I.2), konstatierte Radko Břach, dass „sie begeisterte Reaktionen des Westens ernteten und insbesondere die außenpolitischen Reden von Staatspräsident Havel hohe Anerkennung fanden“.²²

Ursprüngliche Vorstellungen der tschechischen (tschechoslowakischen) Dissidenten über die Zukunft „Europas“ basierten auf der Überzeugung, dass Mitteleuropa, zu dem die Tschechoslowakei zählte, „natürlich zu West-Europa gehöre“. Auch deshalb hatten die Tschechen keine besondere Vorliebe für den in der deutschen Umgebung verwendeten Begriff „Ostmitteleuropa“ (bzw. „die MOE-Staaten“), auch und vor allem um die grundlegende Differenz zwischen Mitteleuropa und „Ost“-Europa in der Vordergrund zu stellen. Mit dem Standort der Tschechischen Republik „dem eigentlichem Zentrum des Kontinents“ argumentierte z.B. oft Staatspräsident Havel und zeigte damit, dass die zentrale geographische Lage der Tschechischen Republik die Ursache dafür ist, dass „uns keine Konfrontation oder Konflikt“ erspart bleibe und dass sie daher auch mit dem Schicksal Europas um so mehr verbunden sei als andere Länder. Diese Meinungen bedeuteten nicht, dass die Dissidenten keine Verpflichtungen zu „Ost“-Europa gefühlt hätten, sie formulierten diese im Grunde im Einklang mit den von der z.B. deutschen Politik präsentierten Verpflichtungen (Erweiterung des Stabilitätsgebiets, der Marktwirtschaft und der Demokratie weiter nach Osten). Die Betonung der Menschenrechte, der Freiheit, der Demokratie sowie das Ende der Teilung Europas gehörten Havel und weiteren Unterzeichnern der Charta 77 zufolge zum Traum von einem Europa als „freundschaftlicher Gemeinschaft“.²³ Sie verstanden also Europa als „Wertegsamtheit“ und sahen in ihrer Vielschichtigkeit und Verschiedenheit einen Vorteil. Nichtsdestotrotz wiesen sie auf den wachsenden Bedarf der Unterstützung der „Koexistenz“ hin. Die Identitätsfindung Europas in dem kulturellen „Geflecht“ wurde für Havel und andere europäische Intellektuelle und Politiker (wie z.B. den ehemaligen Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland Richard von Weizsäcker) selbstverständlich und gleichzeitig wollten sie die europäische Kulturdimension zuerst für alle Europabewohner zugänglich machen. Die Verwirklichung dieser Vision verstanden sie also als „Aufgabe“ der europäischen intellektuellen (Kul-

22. R. BŘACH, *Die Außenpolitik der Tschechoslowakei zur Zeit der „Regierung der nationalen Verständigung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1992, S.174-176.

23. V. HAVEL, *Evropa jako úkol. Výběr z projevů 1990-2004* (Europa als Aufgabe. Auswahl aus den Reden 1990-2004), Úřad vlády ČR, Praha, 2005.

tur)-Elite.²⁴ Die Konzentration auf Ideen, Visionen und Werte hatte auch ihre negative Seite: die tschechoslowakische Außenpolitik war nicht in der Lage, z.B. zwischen den begrenzt funktionellen zwischenstaatlichen Organisationen wie dem Europarat und den Europäischen Gemeinschaften mit immer deutlicheren Integrationsstendenzen klar zu unterscheiden.²⁵

Die Intellektuellen idealisierten den „Westen“ als Quelle des Wohlstands und der Stabilität – im Gegensatz zur politischen Kategorie des „Ostens“, der vom Westen üblicherweise als „Quelle der Probleme, Rückständigkeit, Armut und Instabilität“ ähnlich schematisch interpretiert wurde. Die Zugehörigkeit zum Westen verstanden sie, als Bewohner dieses Teils von Mitteleuropa, in dem die Tschechische Republik liegt, immer als Zugehörigkeit zum „Mittelwesten“ (zusammen mit der Schweiz, Österreich, Slowenien und dem Gebiet der Bundesrepublik östlich vom Rhein). Sie waren demnach näher zum Westen als zum „Mittleren Osten“ gerichtet, der das „echte“ Mitteleuropa darstellt und somit die Grenze des Ostens.²⁶ Das wichtige Element dieser „Zusammengehörigkeit“ Mitteleuropas mit dem Westen war das Element der ideellen und kulturellen Verwandtschaft:

„Was wirklich mitteleuropäisch [für die Tschechen und Polen – Anm. D.M.] war, war westlich, rational, humanistisch, demokratisch, skeptisch und tolerant. Der Rest ist osteuropäisch, russisch, möglicherweise deutsch. Zu Mitteleuropa gehören Dichter und Denker, während Osteuropa Richtern und Henkern bleibt“.

So charakterisierte der Brite Timothy Garton Ash den Mythos des Mitteleuropertums, dessen Ursprung in den Arbeiten der mitteleuropäischen Intellektuellen aus den Zeiten ihres Dissidententums (der Tschechen Václav Havel und Milan Kundera, des Ungarn György Konrád und des Polen Adam Michnik) gesehen werden konnte.²⁷

Die kulturelle Zusammengehörigkeit der Tschechen mit Westeuropa wurde als Selbstverständlichkeit verstanden, auf der anderen Seite wussten gerade die der Historie bewussten Intellektuellen, dass diese Selbstverständlichkeit nicht von allen Bewohnern Mitteleuropas geteilt wurde (bis heute nicht). Aus historischer Perspektive ist sie auch nicht als Selbstverständlichkeit nachweisbar – noch am Anfang des 18. Jahrhunderts hatten die „Europäer“ keine Ahnung von der Existenz

-
24. R.v. WEIZSÄCKER, *Begrüßung*, in: 125. BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS HAMBURG, *Europa neu begründen – Kulturelle Dimensionen im Integrations- und Erweiterungsprozess*, Edition Körber-Stiftung, Hamburg, 2003, S.21: „es bedarf noch größerer Anstrengungen, um den Menschen, die in Europa leben, eine Vorstellung der europäischen Kultur als prägendes Gefühl der Identität zu geben“.
25. P.ČERNOCH, *Česká integrační politika* (Die tschechische Integrationspolitik), in: O. PICK, V. HANDL (eds.), *Zahraniční politika České republiky 1993-2004* (Die Aussenpolitik der Tschechischen Republik 1993-2004, Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 2004, S.16.
26. Zur geopolitischen Abgrenzung, siehe: M. ROMANCOV, *Geopolitické perspektivy ČR v Evropě*. (Die geopolitischen Perspektiven der Tschechischen Republik), in: J. KABELE, L. MLČOCH, S. PSCHIEDT (eds.), *Konsolidace vládnutí a podnikání v ČR a v EU* (Die Konsolidierung des Regierens und des Unternehmens in der TR und in der EU), Matfyzpress, Praha, 2002, S.342.
27. T.G. ASH, *Středoevropán volbou* (Der Mitteleuropäer durch die Wahl), Institut pro středoevropskou kulturu a politiku, Praha, 1992, S.10-11 (Übersetztes Essay „Does Central Europe Exist?“, in: *The New York Revue*, 09.10.1986).

der Tschechen gehabt. Die Zugehörigkeit der Tschechischen Republik als Teil Mitteleuropas (oder des „Mittelwestens“) zum Westen ließ sich nicht gerade aus langer Zeit zurückdatieren! Ähnlich kann man sagen, dass von der „kulturellen Identität“ der Europäer nur die Intellektuellen überzeugt waren, während die Volksmeinung die Unterschiede zwischen den einzelnen „Nationalcharakteren“ unterstrich (und das bis einem gewissen Grad bis heute macht).²⁸

II. Konflikt der Ideen mit der Realität

II.1 Europa-Abkommen 1991, Zusammenbruch der Föderation und der Geburt der ČR 1993

Das Ende der ambivalenten intellektuellen Vorstellungen der tschechischen politischen Elite über Europa kündigte sich teilweise in der Zeit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommen mit der EG an. Die Visionen traten vor der Realität zurück. Die Unterzeichnung des sogenannten „Europaabkommens“ im Dezember 1991 stellte einen Erfolg der Außenpolitik der Čalfa-Regierung dar – die Verhandlungen am 20. Dezember 1990 in Brüssel zeigten sogar ursprünglich, dass das ambitionöse Ziel (volle Mitgliedschaft in der EG) nicht als selbstverständlich von der EG-Kommission akzeptiert wurde, die davon ausging, dass die Verhandlungen minimal zwei Jahre dauern würden.²⁹ Auch wenn in dieser Phase in den hektischen Bemühungen um Kodifikation der „europäischen“ Position der Tschechoslowakei einige praktische Ergebnisse erzielt werden konnten, überwogen noch intellektuelle Visionen. Darauf deutet die Tatsache hin, dass auf dem ersten Platz zwar das klare Ziel der Vollmitgliedschaft stand, aber erst dann Erwägungen über die Gründe einsetzen, warum in die EG einzutreten ist.³⁰ Dazu gehörten nicht nur ide-

28. Die gemeinsame Denkweise der Elite führte zur Idee Europas. Dem steht die selbstbezogenere Sichtweise der einfacheren Menschen gegenüber, denen es fremd war, Kultur oder Geschichten nur mit den besten Nachbarn zu teilen (cf. H. AHRWEILER, op.cit., S.25). Die sogenannte „Völkertafel“ vom Anfang des 18. Jahrhunderts (S.142), wo die Tschechen gar nicht veranschaulicht wurden, ist durchaus zu vergleichen mit den gegenwärtigen ironischen Veranschaulichungen der Nationalcharaktere der Völker der EG/EU auf den Postkarten (The perfect European should be: ... available as a Belgian“, ... patient as and Austrian“, ... humorous as a German“, usw. – die letzte für die EU-15 publizierte Postkarte, cf. <http://shashakoe.wordpress.com/2007/12/28/the-perfect-european/>). Doch gerade die „nationale Identitätsdestruktion“ durch die Zeitgeschichtsforschung in den EU Staaten trug „indirekt auch zur Europäisierung bei“. (M. GEHLER, Diskussionsbeitrag, in: 125. BERGEDORFER GESPRÄCHSKREIS, op.cit., Teil I: Europäische Kultur: Geschichte, Wirklichkeit und Relevanz, S.32).

29. J. DIENSTBIER, *Od snění ...*, op.cit., S.47. Kritische Darstellung dieser Termine auch bei Pavel Telíčka, einem ehemaligen Hauptunterhändler der ČR. (P. TELÍČKA, K. BARTÁK, *Kterak jsme vstupovali* (Als wir beitraten), Paseka, Praha, 2003, S.9.

30. Ibid.

elle, sondern auch materielle Motive – vor allem die erwartete Unterstützung bei der Transformation der Wirtschaft in die Marktwirtschaft.

Auch wenn die Wirkung der EG-Programme für die Unterstützung der ökonomischen Entwicklung osteuropäischer Staaten in den Jahren von 1992 bis 1996 (PHARE und die EBRD) heute kritisch bewertet werden, ist davon auszugehen, dass ohne diese wirtschaftliche Unterstützung der Umwandlungsprozess langsamer verlaufen wäre. Die Ursachen für das Ausbleiben wirkungsvoller Effekte lagen nämlich oft in der fehlenden institutionellen Übernahmefähigkeit.³¹ Die Assoziierungsabkommen trugen Merkmale der Asymmetrie in den Beziehungen zwischen der EG und den Kandidatenländern.³² Diese Asymmetrien waren für die auf Mitgliedschaft wartenden Staaten vorteilhaft, was in den Beitrittsverhandlungen der folgenden Jahre nicht immer der Fall war. Mit der ČR wurden diese 1998 eröffnet.

Die rasche Unterzeichnung des „Europaabkommens“ stellte kein erhebliches Problem dar – ganz im Gegenteil es wurde sogleich als Beitrag zur Stabilisierung von Mittel- (und Ost-) Europa bewertet. Außerdem stand es damals nicht im Fokus der europäischen politischen Aufmerksamkeit. Schwerpunkte der europäischen und globalen Politik lagen auf der Durchführung des deutschen Einigungsprozesses, in der Konzipierung der neuen NATO-Strategie, der Lösung der (ersten) Golfkrise, der Bewältigung der drohenden Eskalation des Erosionsprozesses von Jugoslawien und in der Notwendigkeit nach dem Zerfall der UdSSR im Dezember 1991, die Beziehungen der USA und der EU zu Russland zu stabilisieren. Von EG-Seite wurde das von Staatspräsident Havel präsentierte „commitment to european values“ und seine Überzeugung in die Notwendigkeit der Verbesserung der Nachbarschaftsbeziehungen sowie der Verlagerung der Aufmerksamkeit von der Vergangenheit auf die Zukunft gewürdigt. Diese Vergangenheit holte die tschechoslowakische Politik jedoch bald wieder ein, als sie vor das Dilemma gestellt wurde ob überhaupt mit einer gemeinsamen Zukunft der tschechoslowakischen Föderation zu rechnen sei. Die Glaubwürdigkeitsprobleme der tschechischen Zustimmung zur Realisierung der formal bestätigten föderalen Struktur des Staates brachte erstmals die slowakische politische Vorstellung in der Debatte über das „Trennungszeichen“ in der Benennung des Staates („Tschecho–Slowakei“) zum Vorschein, was gleichzeitig die Bemühungen um Selbstbehauptung der Slowaken widerspiegelte.

31. D. MAREK, *Od Moskvy k Bruselu. Vztahy mezi ČR a EU v období 1957-2004* (Seit Moskau zu Brüssel. Die Beziehungen zwischen der TR und der EU in der Zeit 1957-2004), Společnost pro odbornou literaturu-Barrister&Principal, Brno, 2006. Hier die Tabelle (S.100) der man entnehmen kann, dass die TR nach 1993 (bis 1996) die Mittel des Programms PHARE nur in der Höhe von 37% ausschöpfte. (PHARE=Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion Economique). Diese Tatsache hing mit dem „sceptical stance toward financial injections from the West“ des ehemaligen Finanzminister der ČSFR und heutigen Staatspräsident der TR Václav Klaus zusammen. Cf. J. KARLAS, P. KRATOCHVÍL, op.cit., S.35.

32. Die Beseitigung der Barrieren des freien Handels sollte schneller auf der Seite der EG-Länder voran getrieben werden als in den Assoziierten Länder. D. MAREK, op.cit., S.108 und P. FIALA, M. PITROVÁ, *Rozšiřování ES/EU* (Die Erweiterung der EG/EU), Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2001.

Alle slowakischen politischen Parteien – seit der von der slowakischen Variante des OF (*Bürger-Forum*), d.h. Verejnosti proti násiliu (*Öffentlichkeit gegen Gewalt*) sich abspaltenden HZDS (*Bewegung für eine demokratische Slowakei*) Vladimír Mečiar bis zur KDH (*Christlich-demokratischen Bewegung*) Ján Čarnogurskýs – verbanden die gemeinsame Bemühung „den selbständigen slowakischen Stern“ auf der Flagge der EU zu platzieren, auch wenn das nur symbolisch zu verstehen war. Die Schwierigkeiten bestanden darin, dass das Europa-Abkommen mit der EG von der ČSFR am 16. Dezember 1991 unterzeichnet worden war, aber erst 1993 infolge der Ratifizierung des EU-Vertrags von Maastricht gültig werden konnte. Inzwischen verschärfte sich aber nach den Parlamentswahlen im Juni 1992 die Krise in der ČSFR, da in Böhmen die Rechtskoalition (ODS-KDU/ČSL-ODA) (*Demokratische Bürgerpartei – Christliche und Demokratische Union/Tschechoslowakische Volkspartei – Demokratische Bürgerallianz*) siegte, währenddessen in der Slowakei das linkspopulistische Programm der HZDS Mečiar die Oberhand behielt. Die Weichen waren – nach den vergeblichen Versuchen Petr Pitharts um ein „Doppelhaus“ – zur Teilung des Staates gestellt. Die Ausrufung der selbständigen Tschechischen sowie Slowakischen Republik im Januar 1993 war das Ergebnis der Verhandlungen der Premierminister beider Republiken Václav Klaus und Vladimír Mečiar. Über den Weg eines Kompromisses konnten relativ schnell Nachfolge-Assoziierungsabkommen (mit der ČR und der SR), die inhaltlich dem ursprünglichen Föderalabkommen entsprachen, unterzeichnet werden, wodurch sie ab Februar 1995 gültig werden konnten. Gleichzeitig wurden auch einige negative Folgen hinsichtlich des Handelsaustausches zwischen den assoziierten mitteleuropäischen Staaten, die durch Unterzeichnung des -Freihandelszonen-Abkommens (CEFTA) gelindert werden konnte, gänzlich beseitigt. Die Perspektive einer Vollmitgliedschaft wurde dann auf dem Kopenhagener Gipfel des Europäischen Rates im Juni 1993 bestätigt.

II.2 Die Realität des Beitritts bis zur Fixierung des „Europäischen Verfassungsvertrags“

Die Komplexität der Probleme, die die teilweise gegen den Willen ihrer Bürger entstandene ČR in den kommenden Jahren lösen musste, war nicht nur aus der innenpolitischen Entwicklung heraus begründet, sondern hing auch mit den Erschütterungen und Veränderungen des internationalen Systems im Zuge des Endes des Kalten Krieges zusammen. Für die mitteleuropäischen Staaten (wie die ČR und die SR) war besonders die geographische Nähe des Krieges in Jugoslawien alarmierend, d.h. der Zerfallprozess dieses sozialistischen Vielvölkerstaates mit seinen bedrohlichen nationalistischen Exzessen, die analoge Vorstellungen mit Blick auf den Zerfall der tschechoslowakischen Föderation und der angeblichen Gefahr der „Balkanisierung“ dieses Prozesses weckten. Glücklicherweise trafen keine solche Befürchtungen ein. Der Prozess der Teilung der ČSFR verlief zwar nicht ganz ohne Streitigkeiten, aber jedenfalls ohne Gewalt – wenn man von den Eierwürfen auf den damals noch tschechoslowakischen Staatspräsidenten Havel bei seinem Besuch in Bratislava vor den Parlamentswahlen 1992 absieht. Die Probleme, die

die ČR in ihrem Verhältnis zur EU lösen musste, kann man benennen, so dass gleichzeitig die Prioritäten der tschechischen Außenpolitik deutlich werden:

- a) die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bezüglich der „Osterweiterung“ 1993 – zum erstenmal wurden die Bedingungen des künftigen Beitritts der sich transformierenden ost-(mittel-)europäischen Staaten (die Konditionalität der Erweiterung) festgesetzt und damit auch das Junktim der Herbeiführung der institutionellen Reform (die Vertiefung) mit dem Beitritt der neuen Staaten hergestellt;
- b) die Neuformulierung der Sicherheitsstrategie der ČR (auch im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens und der daraufhin einsetzenden Krise und Eskalation der Gewalt auf dem Balkan 1991-1995), welche die Dringlichkeit der NATO-Mitgliedschaft unterstrich, die im März 1999 verwirklicht wurde. In weiterer Folge wurde nach dem 11. September 2001 noch einmal die tschechische Sicherheitsstrategie revidiert (im Dezember 2001 und im Dezember 2003);
- c) die Anpassung der tschechischen Politik gegenüber Russland in Bezug auf die sich wandelnde Haltung des „Westens“ zu Russland im Zusammenhang mit der Doppelerweiterung der NATO (1999 und 2003) und der EU (2004 um 10 Länder, dann 2007 um Rumänien und Bulgarien);
- d) der Ausgleich während des Screeningsprozesses der EU-Kommission und der EU-Beitrittsverhandlungen, um die zahlreichen praktischen und ökonomischen Fragen zu lösen, bzw. Probleme der Harmonisierung des Rechtes bei der Annahme des *acquis communautaire* zu bewältigen, darunter die noch nicht zur Gänze gelösten politischen Fragen der Vergangenheit – so z.B. in den Beziehungen zu den Nachbarländern Deutschland und Österreich.

Jedes dieser vier „Problem-Pakete“ betraf die ČR mittelbar wie unmittelbar. Bis zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrages mit den zehn neuen Mitgliedsländern der EU, bzw. seiner Vollgültigkeit ab dem 1. Mai 2004, war auch der Widerspruch zwischen den ursprünglichen Vorstellungen über die „offenen Arme Westeuropas“ und dem problemlosen „Vorzugs kandidaten“ des postkommunistischen Europas³³ virulent – nicht immer wurden die konkreten Anforderungen der Institutionen der EU als berechtigt angesehen. Der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien (Stabilität der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte) wurde zunächst keine so große Aufmerksamkeit geschenkt wie der Erfüllung der ökonomischen und legislativen Kriterien (nach dem positiven Kommissionsbericht 1997).³⁴ Auf der anderen Seite standen kritische Bewertungsberichte der Kommission im deutlichen Gegensatz zu dieser Auffassung.³⁵

33. Nach den Kriterien der EU-Kommission handelt es sich (1997) bei der TR um die „Demokratie mit funktionierenden politischen Institutionen“; die TR wurde als erster Staat Mittel- und Osteuropas im Dezember 1995 OECD-Mitglied. Doch „das Bild des Musterknaben begann sich mit den Wahlen im Juni 1996 zu ändern“, besonders nachdem im Jahr 1997 die wirtschaftliche Rückschläge eintrafen. Siehe, J. WALLAT, *Tschechien und Slowakei*, in: W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, Bonn, 1999, S.237-238.

34. Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union, KOM (97), S.16.

35. D. MAREK, Ebd., S.115.

Die Folgen der nicht immer angemessenen Aussagen in der Bewertung der Kandidatenländer kann man auch in der weiteren Behandlung der innenpolitischen Kräfte spüren: die „Eurooptimistengruppe“ (der Staatspräsident Havel, *Tschechische Sozialdemokratie* und *Christlich-Demokratische Union/Tschechoslowakische Volkspartei*, bzw. die 1998 neu gegründete *Union der Freiheit*) verloren schrittweise an politischem Einfluss zu Gunsten der „Euroskeptikergruppe“ (nach eigener Benennung „Eurorealisten“) mit dem Vorsitzenden der ODS Klaus an der Spitze. Als dann ab Februar 2003 Klaus Havel im Amt des Staatspräsidenten ablöste, begannen die Schwierigkeiten der tschechischen Europapolitik mit einem uneinheitlichen Agieren und Auftreten – die sozialdemokratische bzw. von den Sozialdemokraten geleitete Koalitionsregierung versus Klaus als Haupteuroskeptiker. Anfänglich ganz kritisch zur Mitgliedschaft in der EU und (stets) ablehnend zur NATO war die KSČM (nicht nur im Parlament, sondern in den Wahlen 2002). Die Bewohner der ČR hatten zwar keine Probleme mit dem EU-Beitritt – im Referendum, das am 13. und 14. Juni 2003 stattfand, hatten sich 77,33% der Wähler dafür ausgesprochen, dafür aber um so mehr mit der Teilnahme an der Abstimmung, die nur ca. 55% erreichte.³⁶ Die ersten Parlamentswahlen nach dem Beitritt im Juni 2006 brachten dann den deutlichen Einflussgewinn für die „euroskeptische“ ODS. So entstand praktisch das „Patt“ zwischen den beiden Haupttrivale des politischen Spektrums ODS und ČSSD und erst nach mehrmonatigen Verhandlungen wurde die zweite Variante der Koalitionsregierung (ODS+KDU/ČSL+Grüne) unter dem ODS-Vorsitzendem Mirek Topolánek durch das Parlament bestätigt.

Das Problem der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU kam nach dem Beitritt zum Vorschein: die Beitrittsabkommen mit den 10 neuen Mitgliedsländern waren zwar ab dem 1. Mai 2004 wirksam, der Ratifizierungsprozess des von den 25 EU-Staaten unterzeichneten Vertrags über die „EU-Verfassung“ scheiterte aber. Gegen den „Verfassungsvertrag“ äußerten sich die Bürger in Frankreich und den Niederlanden, also in Gründungsländer der EU und nicht die Bürger von EU-Neulingen.³⁷ Erst der 2007 unterzeichnete Grundlagen- bzw. Reformvertrag von Lissabon bedeutete eine neue Perspektive, allerdings steht die Zustimmung in einigen Länder und damit die Ratifizierung des Vertrags noch aus.

In den bilateralen deutsch-tschechischen und österreichisch-tschechischen Beziehungen kam es durch die tschechische EU-Mitgliedschaft zu keinem grundlegenden Wandel. Mit dem früher schon erreichten Zustand des *modus vivendi* mit der kodifizierten Deutsch-Tschechischen Erklärung von 1997 wurde der hohe Stan-

36. M. BAUN, J. DÜRR, D. MAREK, P. ŠARADÍN, *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*, in: *Journal of Common Market Studies*, 2(2006), S.249-280.

37. Laut einigen tschechischen Politologen hat sich so die skeptisch-kritische Meinung zum Verfassungsentwurf mit dem Ziel des föderalen Europas, für die tschechische ODS typisch, bewahrheitet: P. FIALA, *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace* (Die europäische Zwischenzeit. Neue Fragen der europäischen Integration), Společnost pro odbornou literaturu-Barrister&Princípal, Brno, 2007, S.28.

dard der gegenseitigen Versöhnung zwar eingeleitet, die heikle Frage der Eigentumsansprüche und Vermögensforderungen der Sudetendeutschen aber unbeantwortet gelassen und als Problem nicht überwunden. Dazu kam noch der Versuch, die Forderungen zur Aufhebung der Beneš-Dekrete mit den EU-Beitrittsverhandlungen der ČR zu verknüpfen. Erst durch die Expertise des Europäischen Parlaments, wonach die Dekrete kein rechtliches Hindernis für den EU-Beitritt seien (Frowein-Gutachten 2002) wurde dieser Konflikt beendet. Die strittigen Meinungen wurden durch diese ungünstigen Begleitumstände (neben den Dekreten wirkte die regelmäßig wiederkehrende Frage des strittigen AKW Temelín) noch verschärft.³⁸

Schlussfolgerung

Die Realität der jungen tschechischen EU-Mitgliedschaft wich von den ursprünglichen Europa-Visionen beträchtlich ab. Was blieb und bleibt, ist die allgemeine Anpassung auf das „Gute“ oder „Hoffnungsvolle“ der europäischen Integration: auf die materiellen Vorteile des einheitlichen EU-Marktes, auf die Beseitigung der Übergangsmaßnahmen in der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Blick auf das ursprüngliche Wirtschaftswachstum (ca. 6%). Im politischen und „ideellen“ Bereich sind die Veränderungen weniger sichtbar, bzw. nicht mit dem „Augenblick“ der Vollmitgliedschaft in der EU verbunden gewesen – vielmehr spiegeln sie den längeren Prozess der Europäisierung wider. Negative Gefühle wecken ständige kritische Bemerkungen der EU-Institutionen zur Gewährleistung des Schutzes der Minderheitenrechte (bes. der Roma) und die immer wiederkehrenden Nachbarschaftsprobleme (bes. wegen Temelín mit Österreich). Die Vorteile der EU-Mitgliedschaft, die sich aus der Teilnahme am „Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechtes“ ergeben, sind für die Bürger teilweise zu abstrakt, wobei die „Europamythen“ den nationalen Identitätsverlust zu überdecken scheinen.³⁹

38. Illustrativ z.B. zitiert von M. DAVID, *Austrian-Czech Relations 2000-2003*, in: M. GEHLER, A. PELINKA, G. BISCHOF (Hrsg.), *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar 2003, S.411-430. Auf tschechischer Seite, siehe V. HOUŽVIČKA, *Návraty sudetské otázky* (Wiederkehr der Sudetenfrage), Karolinum, Praha 2005. Weitere Literaturangaben in: D. MORAVCOVÁ, *Stanovisko České republiky k „opatřením“ evropské čtrnáctky proti Rakousku v roce 2000: mezi obranou evropských hodnot a českých národních zájmů* (Attitude of Czech Republic toward the „measurement“ of EU-14 toward Austria in the year 2000: between defence of european values and czech national interests), in: *Mezinárodní vztahy (International Relations)*, 4(2007), S.54-68.

39. P. ČERNOCH, *Euromýty – kde je pravda?* (Euromythen – wo ist die Wahrheit?), in: ASOCIACE PRO STUDIUM MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ (ed.), *Česká republika v Evropské unii. Přínosy a náklady* (Die Tschechische Republik in der Europäischen Union. Beiträge und Kosten), IFEC, Beroun, 2004, S.121-132.

Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

Georges MINK, Laure NEUMAYER (dir.), *L'Europe et ses passés douloureux*, La Découverte, coll. «Recherches», Paris, 2007, 268 p. – ISBN 978-2-7071-5197-1 – 30,00 €.

Cet ouvrage tente, en multipliant les angles d'approche originaux, de mettre à jour les «gisements mémoriels» autres que nationaux, ainsi que les politiques publiques et de réconciliation au niveau européen. Il est le résultat de trois colloques internationaux organisés entre 2003 et 2006, et rassemblant des chercheurs de différents horizons.

Le livre part d'un principe simple et direct (Georges Mink): il faut cesser de penser que l'Europe n'est que l'anti-nazisme. Dans cette optique, l'histoire est trop souvent considérée comme gênante: la construction européenne elle-même est tournée vers le présent et le futur, et axée sur le droit. L'Est nous donne cette chance de réfléchir sur notre passé (comme le dit Maria Janion: «Oui à l'Europe, mais nous y rentrerons avec nos morts»). Ce passé bouillonne, et réclame, pour être appréhendé de la manière la plus juste, des comités d'historiens ainsi que des confrontations dans les arènes internationales, et peut-être des musées. Il s'agit d'éviter un consensus mou dans lequel personne ne se reconnaîtrait, axé sur le «réconciliationnisme» entre les peuples. L'historicisation devient nécessaire, à condition de respecter les règles scientifiques de base. Or, une nouvelle génération s'impose, surtout à l'Est, elle-même désireuse de s'expliquer avec un passé qu'elle connaît mal et qu'elle orchestre en fonction des polémiques du présent, multipliant les risques de décontextualisation. Il s'agit ni plus ni moins d'une mémoire réactive dans laquelle s'engouffrent certains historiens militants. Dans ce cadre, l'Est surexploite le thème de la «trahison de Yalta», où «l'histoire [est] une sorte d'addition» agitée sous le nez de Bruxelles. Il est temps de réfléchir sereinement à ces problèmes que n'arrêtent pas les frontières, et qui agitent pourtant nos mémoires nationales.

La gestion mémorielle est soumise aux variations de l'actualité et aux failles de l'histoire. C'est ce que nous rappelle Benjamin Stora à propos du débat franco-algérien, qui ouvre les études de cas. Ce dernier souligne une résurgence actuelle des polémiques («présence positive» dans l'outre-mer, monument à l'OAS, image des harkis). Ce ne sont pas des nouveautés: la mémoire de la guerre d'indépendance sert toujours de rente aux deux pays. Quelle image donner de ce passé? L'auteur s'attarde sur un documentaire passé sur la chaîne française M6, le 16 mai 2006, «Quand l'Algérie était française», dans lequel il perçoit une forme de nostalgie qui n'a rien à voir avec l'histoire. Il estime même que la colorisation des archives, utilisée dans ce reportage, s'apparente à une déformation, rendant compte d'un «bonheur pied-noir» qui n'est qu'un aspect de la vérité. D'après Stora, cette tentative peut être rapprochée de ces manuels scolaires algériens qui montrent la colonisation sous le seul angle de la répression, avec des tendances unanimistes qui montrent bien l'orchestration de la mémoire et de l'histoire.

Le souvenir de la Shoah dans un pays comme l'Espagne relève d'une autre utilisation polémique du passé (Danielle Rozenberg). L'auteur rappelle les relations douteuses de Franco avec les pays de l'Axe, mais aussi le nombre de Juifs qui ont été sauvés pendant la guerre (20 à 35.000). Le pays a été mis au ban des nations après 1945, mais fut peu à peu accepté «par la petite porte» dès les années 1950. Qu'en est-il du passé que tous les Occidentaux se reconnaissent, lié au souvenir du nazisme et du génocide? La mémoire officielle, en Espagne, a longtemps ignoré ces deux points. Il y a cependant eu depuis des gestes forts (reconnaissance d'Israël, du judaïsme, loi condamnant les propos antisémites), avec la présence au plus haut niveau d'anciens déportés espagnols (Semprun), dont le but est de célébrer une souffrance dépassant les frontières, même si c'est de manière parfois maladroit: la mémoire de la Shoah est ainsi réactivée par les débats autour des victimes de la guerre civile, dans un pays où on la connaît mal. On voit en tout cas les autorités, les manuels scolaires s'intéresser au sujet, à tel point que l'Espagne a adopté le jour officiel de la mémoire de l'Holocauste (27 janvier). Par conséquent, cette mémoire traumatique sera aussi celle des Espagnols. Sera-t-elle pour autant un brevet d'euroanéité?

L'Espagne reste au centre de la contribution suivante (Odette Martinez-Maler), concernant la rupture du «pacte de silence» à propos de la guerre civile. La phase de réconciliation nationale, qui a suivi la fin du franquisme, a représenté une chape de béton sur la mémoire, si bien que le *pronunciamiento* n'a été condamné qu'en 2002. Pour cette raison, les vaincus de la dictature, qui n'ont pas eu réparation, se sont longtemps sentis floués. Depuis, des efforts ont été faits pour se rappeler, venant essentiellement de la société civile (caravanes de la mémoire, exhumations), dans le but de contrer la mémoire franquiste. L'auteur dénonce cependant une autre mise en scène du passé, qui aboutit à un «nivellement consensuel [et] exclusivement compassionnel»: on ne traite les vaincus que comme des victimes, en oubliant le sens de leur combat.

Le problème du consensus national est à nouveau traité dans l'article d'Hervé Rayner, concernant cette fois-ci la période 1943-1945 en Italie (de l'armistice à la Libération), encore un «passé qui ne passe pas». Dans ce pays, on a oublié la dimension «guerre civile» de cette courte période pour ne plus retenir que le «mouvement de libération nationale» aboutissant à une démocratie consensuelle. On met ainsi de côté l'assise sociale du fascisme pour ne plus voir que la Résistance et mettre en place un récit fédérateur antifasciste. Ce résistancialisme, connu par ailleurs, a été dénoncé par l'historien Renzo de Felice, puis plus tard par Claudio Pavone. Le contexte politique pousse à la remise en cause du passé, surtout après la victoire en 1994 de Forza Italia avec la Ligue du Nord et le MSI, tous partis étrangers à «l'arc constitutionnel», et qui désirent inaugurer une lecture révisionniste de l'histoire officielle. Ainsi, la thèse de la «mort de la patrie», le 8 septembre 1943 (annonce de l'armistice par Badoglio), reprise par de Felice, s'oppose à la thèse du «deuxième Risorgimento». De fait, certains se servent de cet argument, duquel ils extrapolent l'anormalité de l'Etat et de la nation italiens, pour pousser dans le sens de la sécession (Ligue du Nord).

Le cas allemand, relatif au problème spécifique des expulsions, est traité en détail dans les interventions suivantes. Le travail sur les manuels scolaires par des comités d'historiens allemands et français (Corine Defrance et Ulrich Pfeil) souffre d'un certain angélisme, et tout d'abord de curieuses expressions définissant le travail de ces comités: s'agit-il vraiment de «nettoyer», de «décontaminer», d'«extirper» des pans du passé proche (d'autant plus que les auteurs nous apprennent que de nombreux Länder allemands ont renoncé à inclure dans leurs programmes l'histoire du temps présent)? L'article a cependant pour mérite de rappeler les travaux préparatoires menés notamment par les rencontres de Spire entre 1948 et 1950, afin de «concevoir un nouvel espace commun», et ceux de l'Institut d'histoire européenne de Mayence, qui permit d'ancrer l'historiographie allemande à celle de l'Occident. Toute une série de recommandations ont depuis été faites à propos du contenu des manuels scolaires, dont le plus célèbre vient à peine de sortir, souhaitant enseigner une histoire commune aux élèves français et allemands.

Anne Bazin évoque les commissions d'historiens à l'œuvre plus à l'Est, en prenant les exemples des expériences germano-polonaise et germano-tchéco-slovaque. Dès le début des années 1990, il y a bien sûr dans leur origine une perspective explicite de réconciliation, avec des résultats probants: en 1996, la commission germano-tchéco-slovaque fait ainsi connaître le nombre de victimes allemandes de l'expulsion (25 à 30.000), chiffre qui depuis lors a été accepté par tous (sauf par ceux qui recherchent la polémique). Le problème de l'expulsion des Allemands à la fin du conflit nécessite ainsi une appropriation collective, surtout concernant le passé de la Seconde Guerre mondiale, terrain naturel de la mémoire européenne.

Autre pierre d'achoppement du passé, les décrets Beneš sont étudiés par Muriel Blaive. Ceux-ci datent de 1945 et concernent l'expropriation des Sudètes, à peu près 3 millions d'anciens citoyens expulsés de chez eux. Certains veulent aujourd'hui réviser le passé en abrogeant ces textes (*Sudetendeutsche Landsmannschaft*). Le contexte récent, avec les excuses officielles faites par Vaclav Havel et la position de candidate de la République tchèque, a pu favoriser cette tendance, rappelant l'ambiguïté de ces décrets, et de leur but: à l'origine, ces derniers sont le fruit d'une radicalisation, faite au nom d'une démocratie qui, les ayant cautionnés, justifie l'emploi de la force et du déni de justice qui se retourneront contre elle.

Ce passé traumatique européen est ainsi un moyen d'éviter une introspection nationale précieuse. L'étude du projet de «Centre contre les expulsions» par Dorota Dakowska permet de juger de son utilisation polémique dans un cadre européen. Il s'agit à l'origine d'une offensive mémorielle de certains Allemands (Union des expulsés) contre un pays candidat, la Pologne, et qui a su jouer de l'air ambiant, notamment avec le thème du «nettoyage ethnique» en ex-Yougoslavie, pour porter les réclamations «des 15 millions» d'expulsés allemands de la guerre au nom de la défense de valeurs universelles. Il s'agit de tout un travail qui fait passer les Allemands pour des victimes, à l'heure où l'on s'interroge sur des Polonais tous

résistants et «innocents». Cette polémique alimente un discours politique de plus en plus tendu entre Allemagne et Pologne (déclarations fracassantes de Lech Kaczyński, aveux de Günter Grass sur sa jeunesse).

Les quatre contributions qui suivent portent sur l'Europe centrale et orientale.

Les relations Pologne-Ukraine sont traitées par Andrzej Paczowski. Celles-ci sont empoisonnées par de vieilles querelles historiques, auxquelles s'ajoutent des considérations sociales et religieuses. Une séparation presque totale entre les deux peuples semble avoir été faite avec la fin de la Seconde Guerre mondiale et son lot d'horreurs et de réorganisations massives à grande échelle. Par la suite, un voile de silence a été dressé à l'époque communiste. Entre 1997 et 2001, des séries de conférences entre historiens des deux pays furent organisées, dont les résultats ne sont pas probants, mais qui ont le mérite d'ouvrir un dialogue. Un travail sur le massacre de Jedwabne (Paweł Machcewicz) suit cette contribution. Jusqu'ici, le peuple polonais était présenté comme victime de la guerre. L'ouvrage de Jan Tomasz Gross intitulé *Les Voisins* (2000) relance la question: il décrit le massacre de 1600 Juifs dans le village de Jedwabne par des Polonais en juillet 1941, pogrome à propos duquel des sources sérieuses ont été rassemblées. Le livre remet en question la place de la Pologne comme «Christ des nations»; il a été suivi d'une enquête officielle qui conclut à admettre que les auteurs directs étaient des Polonais. Le pays fait tout de même face à son passé, ce qui a attisé la querelle historique à l'échelle nationale, avec les réactions véhémentes de la Ligue des familles polonaises.

Pascal Bonnard et Markus Meckl se penchent sur la Lettonie. On s'interroge aujourd'hui sur la participation supposée de ressortissants du pays aux crimes nazis. Il est vrai que beaucoup de Juifs ont été massacrés sur ce sol (exemple de Rumbula, décembre 1941), mais ce passé a été soigneusement mis de côté: il y a des restes de la mémoire soviétique, pour laquelle la mémoire de la Shoah n'a pas de spécificité, mais également un refus d'introspection nationale. Le résultat aujourd'hui est qu'avec le dégel, les Lettons parlent de deux génocides simultanés: un juif et un national. Ainsi, le 16 mars 1998 est consacré aux légionnaires lettons tombés au combat, alors que ces derniers ont pris part à de nombreuses actions génocidaires. Ceci n'a pas manqué d'inquiéter l'UE, appelant à un gros effort éducatif. Certes, la journée a depuis été laissée de côté; mais, parallèlement, les autorités lettones insistent pour que soient reconnus à l'échelle européenne les crimes soviétiques, ce qui renvoie au débat plus général de la mémoire des deux totalitarismes en Europe et à la comparaison de leurs horreurs supposées égales.

Cécile Jouhanneau s'intéresse à la gestion du passé en Bosnie-Herzégovine, sous tutelle internationale depuis les accords de Dayton. Cette dernière a pour volonté de susciter un «vouloir-vivre ensemble», que l'auteur étudie à partir des politiques de la mémoire instituées dans la ville de Brcko, ville de coexistence multiethnique auparavant. Une commission est ainsi chargée de changer le nom des rues. Contrairement aux espérances, il n'y a pas vraiment eu de débat au sein de celle-ci, mais une répartition de noms pas vraiment neutres, en référence à l'ethnicité suivant les quartiers (utilisation de l'alphabet cyrillique ou latin en

première ligne). On assiste aux débuts d'une mémoire «daytonienne», totalement artificielle, mais pas de la guerre elle-même. Dans l'ensemble, c'est la volonté de silence qui continue à primer.

L'ouvrage se termine par une série d'études des politiques publiques mémorielles en Europe.

Laure Neumayer s'intéresse au rôle que les institutions européennes jouent en Europe centrale, où les conflits de mémoire ne manquent pas: «loi du statut» en Hongrie en 2001, décrets Beneš entre la République tchèque et l'Allemagne, etc. Dans tous ces cas, c'est surtout le registre juridique qui est mis en avant, plutôt que la dimension historique. Les institutions européennes appellent au dialogue, se servent de l'acquis communautaire (exemple de la non-discrimination pour les Hongrois) et de la conditionnalité pour favoriser le compromis, si ce n'est la réconciliation. Ainsi, le «bon voisinage» devient un critère de cette «politique d'apaisement», avec un effet qu'il reste à juger sur un plus long terme.

Gilles Bertrand étudie le conflit chypriote et ses conséquences. Dans ce pays «partagé», 37% du territoire est occupé par les Turcs. Pourtant, toute l'île est officiellement membre de l'UE, mais la zone turque ne reçoit pas d'aide, et le turc n'est pas langue officielle. Une réconciliation est-elle possible, permettant plus de cohérence? Du côté grec, l'auteur évoque une amnésie collective qui a un but politique précis: le plan Annan, le 24 avril 2004, a été rejeté essentiellement par les Grecs, ce qui empêche l'objectif de réunification, alors que l'île est entrée dans l'UE la semaine suivante. Depuis, le blocage par les Grecs continue, ce qui pourrait pousser de nouveau la communauté turque vers un discours souverainiste.

Valérie Rosoux aborde la question de la mémoire(s) européenne(s), qui représente plus un projet politique qu'une réalité sociologique. On peut parler de cohabitation de mémoires nationales. Or, seuls le souvenir et l'enseignement peuvent créer un peuple européen, la violence n'étant plus à l'ordre du jour. De fait, il y a une volonté politique de moralisation de la part des institutions européennes, aussi bien à usage interne qu'externe. Le résultat donne une lecture aseptisée du passé, et la mise en place d'un récit consensuel qui ne peut être que remis en cause au fur et à mesure de l'élargissement.

Sandrine Lefranc s'interroge enfin sur les politiques de «réconciliation», modèle de gestion de la sortie d'un conflit. Il s'agit d'assurer une paix durable en reconnaissant des victimes et des réparations. Les exemples latino-américains sont en partie insatisfaisants: ils montrent une vérité historique accélérée pour les besoins politiques de la réconciliation, aboutissant à des «bricolages» renvoyant tout le monde dos à dos. Ce modèle s'est répété ensuite (Afrique du Sud, Pérou), mais cette fois avec une volonté de démocratisation plus forte, l'opinion étant invitée aux débats, tournant autour du rôle des organisations internationales et de la question de l'intégration du processus au droit pénal international. Le modèle est-il perfectible, et peut-il avoir un rôle dans la gestion des mémoires douloureuses en Europe, dont le livre nous montre qu'elles sont bien vivaces? La réponse est partagée. L'exercice est par définition un peu contraint, et maladroit dans sa démarche: l'UE cherche avant tout à faire passer une «grammaire de

réconciliation», dans un cadre normatif parfois moralisateur, et jouant de la conditionnalité. Cela dit, l'intégration des pays de l'Est a aussi été «un exercice d'autodéfinition pour l'UE» qui sert à alimenter le débat sur l'identité européenne elle-même. Cet ouvrage en est une belle illustration, dont on ressort enrichi.

Bertrand Vayssière

Maître de conférences à l'université Toulouse II-Le Mirail

Hélène ENGELS-PERREIN, *Lexique du couple franco-allemand. Le moteur de la construction européenne*, Ellipses, Paris, 2007, 224 p. – ISBN 978-2-7298-3264-3 – 18,00 €.

Ce livre nous rappelle que le «couple» franco-allemand n'est pas une donnée de l'histoire, comme se plaisait à le dire François Mitterrand lui-même. A partir de 1945, date qui lance la réflexion de l'auteur sur les relations franco-allemandes, la France vit dans le souvenir immédiat de la guerre et la haine du «boche». Dans cet esprit, les réquisitions et les démontages continuent dans la zone d'occupation française jusqu'en 1948, alors que des frais d'occupation sont versés par la RFA jusqu'en 1955. La normalisation commence pourtant avec la création de cette dernière entité, le 23 mai 1949, tandis que les accords de Londres (juin 1951) puis ceux de Bonn (mai 1952) rendent au pays l'essentiel de sa souveraineté. Dès lors, les deux pays vont effectuer un rapprochement que l'auteur va s'appliquer à mesurer, en distinguant sept thèmes qui sont étudiés tour à tour dans ce livre.

D'abord les «initiateurs et maîtres d'œuvre», où l'on retrouve des noms classiques tels que Konrad Adenauer, Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt ou François Mitterrand, mais curieusement pas Helmut Kohl, doublement ignoré puisque l'auteur évoque Gerhard Schröder comme étant le premier chancelier fédéral à ne pas avoir participé à la Seconde Guerre mondiale: or, c'est Kohl lui-même qui, parlant de sa propre génération, évoquait la «grâce de la naissance tardive»! D'autres noms sont entremêlés, moins connus ou injustement oubliés comme ceux d'André Bord, Alfred Grosser, Joseph Rovau, Jean du Rivau ou Alfred Döblin. Cela dit, peut-on vraiment qualifier d'initiateurs ou de maîtres d'œuvre des hommes comme Ludwig Erhard, Jacques Chirac ou même Gerhard Schröder? De même, une valeur sûre comme Maurice Faure n'a que peu de rapports avec le moteur franco-allemand, ou alors très indirectement. Enfin, peut-être manque-t-il dans cette partie certains ténors du fédéralisme européen, tels qu'Henry Frenay ou Eugen Kogon, qui ont été les premiers à appeler à la réconciliation franco-allemande, ou des acteurs sur le terrain comme Gilbert Grandval.

Après cette partie, vient la «naissance, le développement et le rôle du couple franco-allemand en Europe». L'auteur évoque d'abord l'occupation, puis le stationnement des troupes françaises en Allemagne (chronologie fine et utile pp.48-50). Elle décrit la présence militaire, le gouvernement militaire de la ZFO jusqu'en 1949, puis le Haut-Commissariat jusqu'en 1955. Cette partie est fort

intéressante, mais, avouons-le, peu en rapport avec le sujet. Elle permet surtout de voir la volonté française de profiter du statut d'occupation pour exercer une influence dans le domaine culturel et politique (Bureau international de liaison et de démocratisation, travaux des différentes universités, créations de revues). Cette partie se termine par la présentation des Forces françaises en Allemagne (jusqu'en 1993), puis des Forces françaises «stationnées» en Allemagne (jusqu'en 1999), après quoi il ne reste plus que la brigade franco-allemande. Au total, 3 millions de Français ont effectué leur service en Allemagne, soit un appelé sur six qui ont vécu dans cette «citadelle utopique» implantée, mais pas forcément intégrée, décrite par Suzy Guth. L'influence française est ensuite présentée, Land par Land, avec le cas très particulier de la Sarre. Suit une étude classique et un peu courte des grands moments qui ont scellé le rapprochement franco-allemand, dans une version très édulcorée: Plan Schuman (mais rien sur la CED), Traité de l'Élysée (avec un voile pudique vite jeté sur les effets du préambule côté allemand), puis les sommets franco-allemands ainsi que tout ce qui concerne la coopération intergouvernementale (échanges d'ambassadeurs, relations interparlementaires, jumelages), les institutions spécialisées, jusqu'aux prix.

Dans un troisième temps, c'est le «dialogue franco-allemand» qui est étudié: différents accords de coopération sont présentés, surtout au niveau culturel, tel que les accords de Weimar, des institutions comme le Haut Conseil culturel franco-allemand, des actions, notamment en direction de la jeunesse ou de l'apprentissage des langues (intéressant passage sur l'impact du français dans les Länder de l'ancienne zone d'occupation). Ce dernier point est d'ailleurs inquiétant: en France, la langue allemande ne concerne que 8% des élèves en 2002 contre 13% en 1980. L'auteur nous rappelle cependant que des structures existent: les cursus bilingues, essentiellement basés sur des initiatives locales, l'Abibac, ou les lycées franco-allemands. Le manuel d'histoire commun est évoqué, avec cet avertissement que celui qui concerne les premières, en cours de préparation, sera bien plus délicat à réaliser, s'intéressant aux deux guerres mondiales. La coopération universitaire et scientifique apparaît dans la suite, avec le Centre Marc Bloch ou le CIRAC, l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg, les institutions culturelles telles que la Fondation Robert Bosch ou les Goethe Instituts, les médias avec des initiatives radiophoniques très précoces à souligner, la télévision (Arte), le cinéma (festival de Tübingen), et enfin les collaborations dans la presse écrite, avec en particulier les revues *Allemagne* et *Documents/Dokumente*.

La «coopération économique» est ensuite évoquée, elle qui a une existence plus ancienne dans les relations entre les deux pays. Les différents acteurs de cette coopération sont présentés, comme la Chambre de commerce et d'industrie franco-allemande, et autres groupes de travail entre acteurs institutionnels, de même que les syndicats. On s'intéresse également aux institutions privées, aux cercles industriels, nombreux en zones frontalières, aux rencontres d'Évian entre grands chefs d'entreprise français et allemands. Une sous-partie est consacrée à l'interdépendance croissante entre les deux économies, concernant la coopération monétaire ou la réalité des échanges: à eux deux, France et Allemagne représentent

40% du commerce intracommunautaire, et constituent le principal partenaire commercial l'un pour l'autre (c'est presque la même chose en matière d'investissement). Viennent ensuite les réalisations communes, comme Airbus industrie (on ne trouvera cependant rien sur les querelles récentes), EADS, Eurocopter, Aventis ou Areva). Un petit passage est tout de même consacré aux limites de la coopération: les réalités institutionnelles très différentes d'un pays à l'autre (l'Allemagne fédérale, et la tradition centralisatrice en France) ou le problème de la formation différente et de la culture d'entreprise.

La «politique de défense et de sécurité commune» commence par une évocation de la coopération militaire et les accords d'armement. La Brigade franco-allemande, créée le 2 octobre 1989, à ce jour unique au monde, est détaillée comme il se doit, ainsi que ses actions extérieures, et le fait qu'il est prévu qu'elle participe à la force de réaction rapide de l'OTAN (ne pas oublier cependant que l'anglais reste la langue de commandement). Des renseignements sont donnés sur les garnisons (état-major à Müllheim), ainsi que sur le Conseil franco-allemand de défense et de sécurité créé le 22 janvier 1988, sur la coopération navale, l'école du Luc (pour les pilotes d'hélicoptères) ou l'Eurocorps (quartier général: Strasbourg), avec une allusion à sa présence au Kosovo. Viennent ensuite les initiatives diplomatiques et militaires communes avec une chronologie très détaillée. Le chapitre se termine sur la politique de sécurité commune, avec en particulier Europol.

La «coopération transfrontalière» se voit consacrée quelques pages. L'auteur insiste sur l'ancienneté de celle-ci et sur la réconciliation de l'histoire et de la géographie en s'appuyant sur l'exemple des Pères de l'Europe (Robert Schuman né Allemand et mort Français). Cela dit, les accords intergouvernementaux ont commencé plus tôt à cause de réalités très matérielles, notamment l'importance dans ce domaine des frontaliers dans la vie économique et les déplacements au quotidien (voir l'accord signalé p.171). Ces différents espaces transfrontaliers sont cités et décrits assez précisément: Conférence du Rhin supérieur, Euroregions, SaarLorLux et les eurodistricts.

Enfin, l'auteur évoque le «couple franco-allemand dans le cadre de l'Europe élargie». Certaines initiatives sont étudiées, telles que le «triangle de Weimar» avec la Pologne, sans ignorer les difficultés de la coopération (attitudes de Jacques Chirac et de Lech Kaczynski). Dans le cadre de cette Europe, certains dossiers sont naturellement chauds, que ce soit la réforme de la PAC, l'atlantisme ou la politique nucléaire française. Des problèmes plus profonds apparaissent également, liés à l'élargissement: l'Allemagne et l'allemand ont fait une forte poussée en Europe centrale et orientale, au point d'inquiéter l'opinion française sur le retour de la *Mitteleuropa*. Cela dit, l'Allemagne n'a pas les coudées franches que l'on peut imaginer avec le retour de la mémoire qui affecte les relations germano-polonaises ainsi qu'avec la République tchèque (problème des Sudètes). Même si, dans ce passage, l'auteur se montre plus critique que dans les autres chapitres, on peut regretter qu'elle ne dise rien sur les différends qui ont très tôt affecté les relations franco-allemandes autour de la définition de cette nouvelle Europe, notamment à la

suite de la reconnaissance unilatérale, par l'Allemagne, de la Croatie et de la Slovaquie.

Au total, l'ambition de ce livre est l'exhaustivité (voir la présentation des sites internet et la bibliographie en fin d'ouvrage), ce qui peut être précieux pour quelqu'un qui, comme le dit la quatrième de couverture à propos de l'auteur, «est impliqué au quotidien dans le 'franco-allemand'»: on a un vade-mecum (le mot aurait été plus adapté que «lexique») qui peut être utile pour connaître l'état des lieux des relations entre les deux pays et les structures de coopération. Par contre, il est à déconseiller si l'on souhaite effectuer une lecture critique et historique de ces relations: trop d'impasses sont faites sur les difficultés et les dérapages de cette entente, proclamée comme une évidence dans le sous-titre du livre. Les zones d'ombre et les retournements n'intéressent pas cet ouvrage qui flirte parfois avec le politiquement correct. Cela dit, si l'intention première est bien de faire un état des lieux, il peut faciliter une première démarche de recherche, qui devra certainement être complétée par la suite par d'autres références, complètes.

Bertrand Vayssière

Maître de conférences à l'université Toulouse II-Le Mirail

Pierre du BOIS, *Histoire de l'Europe monétaire, 1945-2005. Euro qui comme Ulysse ...*, Paris, PUF, 2008, 250 p. – ISBN 978-2-13-056758-5 – 20,00 €.

Professeur d'histoire des relations internationales à l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, Pierre du Bois a disparu prématurément en 2007. Son dernier livre a été relu et complété par Gilles Grin, de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe (Lausanne). Il commence par une introduction très personnelle, où l'auteur témoigne de son soutien enthousiaste pour la construction européenne et l'explique en partie par ses origines familiales bigarrées, entre Flandre, Allemagne et Suisse. Dès lors, il envisage son sujet -la construction de l'Europe monétaire- comme une quête essentiellement politique, même s'il n'hésite pas à entrer dans les multiples débats économiques qui ont agité cette histoire tourmentée.

L'auteur commence son ouvrage en 1944-1945, lorsqu'un nouvel ordre mondial s'ébauche sous l'impulsion des États-Unis, avec notamment la création du système de Bretton-Woods, puis du FMI. Ce faisant, il tend à minorer les débats sur la coopération monétaire qui ont agité l'Europe pendant l'entre-deux-guerres, à la Société des Nations (SDN) ou à la Banque des Règlements Internationaux (BRI). Par la suite, même s'il évoque l'Union européenne des paiements (UEP), il se concentre essentiellement sur l'Europe communautaire. Il se révèle un fin analyste des espoirs mais aussi des limites des différents traités conclus, en particulier le traité de Rome de 1957, très peu disert en matière monétaire. Il s'intéresse ensuite aux réflexions sur l'Europe monétaire conduites dans les années soixante, en particulier au sein du comité d'action de Jean Monnet, tout en soulignant les limites du projet de fonds de réserve soutenu par ce dernier (p.61). L'un des grands intérêts de cet ouvrage est justement de ne pas se concentrer uniquement sur ces réflexions

du Comité d'action, finalement peu influentes, et d'insister au contraire sur la multiplicité des acteurs et des études. L'auteur mentionne ainsi des projets monétaires peu connus comme ceux du commissaire européen Robert Marjolin en 1964, ou les débats de la jeune assemblée parlementaire européenne. Il met ensuite en valeur le rôle du successeur de Marjolin à la Commission européenne, lui aussi professeur d'économie, le Français Raymond Barre, dans le développement de la réflexion sur l'Europe monétaire entre 1968 et 1972. Il souligne également l'influence du président de la Commission européenne, le Britannique Roy Jenkins dans le lancement du Système monétaire européen (SME) en 1977, alors que, bien souvent, ce sont surtout les contributions du président français Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier allemand Helmut Schmidt qui sont mises en valeur.

Lorsqu'il s'attache à la création de l'union économique et monétaire dans les années 1980 et 1990, Pierre du Bois parvient à synthétiser une masse d'informations pourtant peu digestes dans des chapitres relativement courts. S'il évoque abondamment les négociations intergouvernementales et le rôle du président de la Commission européenne Jacques Delors, il n'oublie pas des acteurs moins connus comme l'Association pour l'Union monétaire de l'Europe (AUME) ou certaines thématiques assez techniques mais pourtant essentielles comme la progression de l'usage de l'écu privé ou la libéralisation des mouvements de capitaux. De plus, comme l'auteur reste dans une perspective éminemment politique, il cherche à traiter le sujet complexe du rapport entre union économique et monétaire et opinion publique. Il évoque ainsi longuement les débats entre eurosceptiques et partisans de l'union monétaire, à la fois avant la naissance de l'euro – en particulier les nombreuses réticences de la période 1992-1994 – et après son introduction. Les sarcasmes sur l'euro faible (2000), aujourd'hui bien oubliés, voisinent avec les critiques sur le rôle de la Banque centrale européenne (BCE), les lacunes en matière de coordination des politiques économiques ou en terme d'autorité politique européenne. L'auteur s'attache véritablement à remettre en perspective les débats contemporains en évoquant longuement l'histoire récente: la période 1991-2005 occupe ainsi la moitié du livre.

Pierre du Bois s'attache finalement plus à l'histoire des idées et du débat sur l'Europe monétaire qu'à l'histoire du processus de décision. Il s'appuie essentiellement sur des sources imprimées comme des articles de journaux ou de revues, des mémoires, ainsi que la littérature secondaire. Il brasse de très nombreux thèmes dans une synthèse somme toute relativement courte – 210 pages de texte – eu égard à la complexité du thème et à l'étendue de la période chronologique. En si peu de pages, il est difficile de reprocher des lacunes à ce livre même si des recherches historiques récentes comme celles de l'économiste belge Ivo Maes auraient pu y être incluses. Cette étude permet finalement de comprendre l'ancienneté des débats actuels sur l'union économique et monétaire comme le problème de la coordination des politiques économiques (les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité), la forme des institutions (passage de l'idée de fonds européen de réserve à la création d'une banque centrale), l'échelle de l'union monétaire (inclusion ou pas de la Grande-Bretagne) et bien sûr le lien avec l'union

politique. Livrant une étude à la fois courte et foisonnante, le regretté Pierre du Bois démontre l'intérêt pour un universitaire confirmé de se livrer au difficile exercice de la synthèse dans un domaine - l'histoire de l'intégration européenne - où la littérature très spécialisée est maintenant abondante.

Laurent Warlouzet
Assistant (ATER) à l'Université Paris IV-Sorbonne

Jonathan WRIGHT, *Gustav Stresemann. Weimar's Greatest Statesman*, Oxford University Press, Oxford, 2004, ppbck 588 p. – ISBN-10 0199273294 – ISBN-13 978-0199273294 – 42,99 €.

Since the end of World War Two Gustav Stresemann has been the subject of a wide range of research and scholarly publications in German, English and French. With the exception of the both magisterial and massive monograph by Christian Baechler¹ none of them can come up to the biography written by the Oxford historian Jonathan Wright – both in its sheer length and its rich documentary and archival base.² The author thus was fully prepared to address the major issues raised by Stresemann's political biography.

The heart of the debate regarding Stresemann's achievements concerns the fundamental political integrity and sincerity of this highly gifted political tactician. The question is twofold: First, did this ardent imperialist of the time before Germany's defeat really become a convert to a diplomacy of international reconciliation and peaceful change? Secondly, was Stresemann, the former monarchist, really committed to the parliamentary democracy of the Weimar Republic? Or was he merely the opportunist that many of his contemporary and ex post critics saw in him?

Wright is far from denying the discrepancies between Stresemann's foreign policy stance before and after 1918: His pre-war hostility vis-à-vis Great Britain as Germany's imperial rival "unsurprisingly" (Wright) turned into a radical annexationism during World War One combined with the underestimation of America as contributor to the Allies' war effort. Still, as Wright demonstrates, Germany's defeats first during the war and then in 1923 in the Ruhr conflict convinced Stresemann of the utter powerlessness of his country and the necessity of observing henceforth strictly non-violent methods for promoting its interests - which above all meant a revision of the Versailles Treaty. The obvious question then arises whether Stresemann's conversion can be judged as a definite one. Wright is inclined to answer this question affirmatively. In line with previous historiography he shows that Stresemann's break with his imperialist past was

-
1. Chr. BAECHLER, *Gustave Stresemann (1878-1929). De l'impérialisme à la sécurité collective*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1996.
 2. Meanwhile a translation into German has come out: J. WRIGHT, *Gustav Stresemann 1878-1929: Weimars größter Staatsmann*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 2006.

gradual and thus more deeply rooted. Soon after the war Stresemann referred to a community of economic interests that he believed to exist between Germany and France, and hoped that on this basis an international understanding could be reached to prevent Germany's collapse. He realized that Germany's peaceful return to the status of a great power had to be made palatable to its primary international partners, especially to France, by creating a spirit of mutual understanding and accommodation. The Dawes Plan, the abandonment of the policy of sanctions France had resorted to during its occupation of the Ruhr district and finally the Locarno Treaties were seen as steps leading to a breakthrough of this policy.

When Stresemann became foreign minister, his sincerity in opting for the West was tested by the relations he sought with Soviet Russia. Wright concedes that Stresemann, his pro-Western policy notwithstanding, did aim at a rapprochement with Moscow, partly in order to prevent disarmed Germany from being drawn into a military conflict between East and West, partly, however also to maintain pressure on Poland with a view to a future revision of the German-Polish frontier. At this point, Wright agrees that Stresemann was less than candid vis-à-vis his Western partners (p.335). Still, the author stresses, Stresemann roundly rejected any idea of a long-term privileged Soviet-German relationship as advocated by the Right, let alone a secret military alliance and a war against the common Polish antagonist, as some of the military suggested. At best, Germany could act, as Stresemann put it, as a "natural great mediator between East and West" (pp.357 and 439). Wright convincingly shows that in general any war had ceased to be an option for Stresemann, a war, he feared, that would amount to a final catastrophe for Europe (pp.313 and 417).

Basically, in Wright's judgement, Stresemann's pro-Western orientation then was credible, not least because this course alone promised support by the all-important United States, and he cannot discern any indication that Stresemann's "responsible Realpolitik" harboured secret designs for winning a preponderant position for Germany in Europe, not to speak of a reestablishment of a military empire (pp.379, 439 and 511). Instead, Stresemann put increasing emphasis on the European dimension of Germany's foreign policy and envisioned a European economic community, maybe a steel pool, as a distant goal (pp.329, 375 and 387).

During the years following Locarno Stresemann's policy was submitted to severe strains. The palpable results he had hoped for after his meeting with Aristide Briand in Thoiry for a revision of the Versailles Treaty were not forthcoming. Berlin welcomed the recognition of Germany's status as a great power by being admitted to the League of Nations. But this change made France no more inclined to commit itself to an early withdrawal of its troops from the Rhineland. Conditions for a peaceful rectification of the Polish-German border actually deteriorated. At long last, the Hague Conference of 1929, which settled the reparation issue for the time being and agreed on a French withdrawal from the Rhineland by 1930, seemed to demonstrate the validity of Stresemann's pro-Western stance. But even then Germany, in Stresemann's eyes, remained a revisionist power, and Wright finds no evidence to prove that the German Foreign minister appreciated the

potential that Briand's proposal of a political union for Europe had created for definitely securing a balance of power between France and a Germany that had fully recovered its great power status. Instead, shortly before his death Stresemann responded to Briand's European initiative by welcoming an economic union for Europe, provided it was not directed against the United States (p.484), but remaining reserved with regard to Briand's concept of a political union. Basically convinced of Stresemann's intellectual sincerity and full of praise for his superior diplomatic skills Wright still cannot suppress some lingering doubts as to whether the effects of Stresemann's foreign policy really would have led to a definite stabilization of Europe.

Wright views this ambivalence as intimately linked to Stresemann's domestic position in post-war Germany. It is the author's major contribution to our understanding Stresemann to have unravelled this interrelationship in all its complexity. Once again, the question regarding the sincerity of Stresemann comes up – this time the sincerity of his republicanism. Differently from the residual reservations Wright has about Stresemann's foreign policy the record of his domestic policies leaves him fully convinced of the genuineness of Stresemann's commitment to Republican Germany. In part this has to do with Stresemann's political roots which the author traces back to the pre-war period. Had this highly gifted social upstart not always belonged to the left wing of the national-liberal party and tried to accommodate moderate forces in the SPD, by endorsing Friedrich Naumann's concept of a (left-wing) "national socialism"? Had he not always rejected the anti-Semitism typical of the extreme conservative right? Above all, Wright proves that Stresemann was consistent in demanding the introduction of parliamentary government in Germany thus sharply differing from the conservative right, whereas he agreed with it in demanding far-reaching annexations. It was not the first and not the last time that Stresemann sought a "diagonal" (a term borrowed from chancellor Theobald Bethmann Hollweg, whom he otherwise despised, p.276) – a diagonal that bridged the polarization that had become typical of Germany's domestic scene during the war.

Soon after the war he distanced himself from his monarchical leanings and strove for a great coalition extending from his DVP to the Social Democrats, but excluding the extremes of the left and the right (the conservative DNVP, later Hitler's NSDAP). Condemning the assassinations of outstanding German republicans like Walter Rathenau as right wing fanaticism inciting civil war, he became more and more emotionally attached to the new German Republic. Domestic conciliation also appeared indispensable to him to create a broad base for his foreign policy even if that implied unpopular choices. After enlisting some DNVP support for the Dawes Plan and hoping to salvage his foreign policy he co-opted conservatives for some of the governments, in which he served as foreign minister. Wright explains Stresemann's nationalist outbursts as well as his forthcoming attitude towards Soviet Russia largely as concessions to his conservative supporters (the Soviet-German treaty of Berlin was passed by the Reichstag nearly unanimously!).

Wright concludes by calling Stresemann an “integrationist” not only in the domestic but also in the foreign sphere. Thus this statesman became the vital centre of the Weimar Republic. His domestic successes appear all the more remarkable, as his home base was anything but solid. In Weimar-Germany’s multiparty system leading, as it did, to a rapid succession of governments, political wrangling to form a coalition government was a daily fare. More often than not support for his foreign policy depended on concessions regarding domestic trivia like the expropriation of the former German royals. Worse still, Stresemann never could take for granted his own party’s support. As Wright shows, he always had to fend off demands of the right-wing of the DVP for an alliance with the conservatives and a share in their irresponsible, but vote-getting nationalist campaign. To Wright this situation pointed to one of Stresemann’s weaknesses – his inability to develop lasting personal ties with the Reichstag deputies of his party. But such blemishes do not keep the author from ascribing highest statesmanlike qualities to this pragmatist - a realist – but one imbued with the vision of a democratic and peaceful Germany as a great European power.

Wright presents a rich multifaceted picture that solidly rests on contemporary evidence like e.g. Stresemann’s sometime anonymously published newspaper articles or his diaries. The narrative follows a strictly chronological structure – inevitably so, one must add, to make the reader aware of the interaction between the domestic and the diplomatic elements that motivated Stresemann’s policies. As Wright aptly summarizes, to Stresemann achievements abroad were a prerequisite of his domestic standing, and prevailing at home provided the indispensable basis for diplomatic success. There are perhaps some minor details in this well written book to find fault with like, maybe, a few overly long and at times redundant quotations from some of Stresemann’s speeches or a too cursory treatment of the disarmament issue. What counts is the final message the author conveys - i.e. that Stresemann’s premature death destroyed the most effective political barrier that kept from power Hitler’s hordes, which Stresemann came to detest more strongly, the more they gained strength.

Klaus Schwabe

Frédéric BOZO, Marie-Pierre REY, N. Piers LUDLOW, Leopoldo NUTI (eds.), *Europe and the End of the Cold War. A reappraisal*, Routledge, London and New York, 2008, 288 p. – ISBN 978-0-415-44903-8 – 138,60 €.

What is there to be said or written on the end of the Cold War that is not already known?

The editors of this book were perfectly aware of this question and of other possible objections that an informed reader might present. However, they were also perfectly aware that the writing of history is an ongoing process affected by the availability of primary sources and influenced by the environmental context. As clearly stated in the introduction of the book, the editors thought that the time had

come to make use of newly declassified sources and to propose a more objective appraisal of the end of the Cold War. In this connection, the reader of this book will certainly be satisfied: the use of primary sources is relevant and consistent with the proposed analysis and there is no room for a rhetorical interpretation of the events or propaganda.

However, the most intriguing and fascinating contribution of this book is the effort to “reinstat Europe at the centre of the attention of historians looking at the end of the Cold War”, as the editors vigorously declare. For too long a period literature has looked at this topic through the prism of the superpowers’ policy and relationship. Even the German question has mostly been analysed within the framework of the bipolar game.

This book offers a rich investigation of the role of Europe in ending the Cold War. The topic is considered in a broad sense: the many authors involved in this effort analyse both actors and processes in the old continent. As for actors, the scope of the book extends from key West European countries (about which new seminal interpretations are brought that deny reiterated stereotypes) to minor countries whose policy have so far been overlooked and to East European countries that played an important role in the peaceful ending of the Cold War. Large room is given to the role and ideas of key personalities, such as Gorbachev, Kohl, Mitterand and Thatcher. The book also investigates the environment in which the above-mentioned actors played, and particularly the dynamics and challenges of the main European processes: the integration of Western Europe, the pan-European dialogue (“the Helsinki effect”) and the evolution and reform process in the Soviet Union and Eastern Europe.

All these themes are coherently linked together and the book offers a clear and multi-faceted picture of European events. This is also due to the structure of the book, which is both thematically and chronologically arranged in such a way that the reader can enjoy in-depth analyses without losing the overall framework.

Generally speaking, the various contributions are relevant as for the use of sources and revealing as for contents. Most papers present interesting new interpretations. Some perplexities might arise as for the use of counterfactual approach or arguments in at least two papers (Lévesque and Hutchings).

In conclusion, by focusing on Europe – in its various dimensions – as an active and determinant subject of international relations, this book pioneers a new phase of historiography that might on the one hand fill the existing gap in the acknowledgement of the Cold War and its end, and on the other hand contribute to a more complete understanding of the history of the old continent.

*Dr. Angela Romano
University of Florence*

Pascal DETHURENS, *L'Europe de A à Z. Une petite encyclopédie illustrée des idées reçues sur l'Europe*, Infolio, Gollion, 2008, 127 p. – ISBN 978-2-88474-035-7 – 16,00 €.

A la manière d'un Flaubert, Pascal Dethurens, professeur de littérature comparée à l'université de Strasbourg, propose ici un florilège de citations et d'illustrations sur la manière dont l'Europe est vue ou perçue à travers la littérature et la peinture, d'Hippocrate à Vaclav Havel: 88 entrées et 17 illustrations, précédées d'un court commentaire de l'auteur, constituent ce petit ouvrage. C'est l'image, la représentation qui intéressent ici Dethurens, nous rappelant que toute idée, aussi belle soit-elle, n'est pas toujours fondée en raison. L'auteur y insiste, la part du préjugé est très importante dans cette sélection d'entrées, forcément subjective: en cette période de doute que ne pouvaient connaître les Pères de l'Europe, il est utile de se pencher sur les diverses perceptions du Vieux Continent, de décrypter les images qu'il véhicule depuis toujours et dont doivent tenir compte ceux qui souhaitent faire correspondre l'Europe-institution et l'Europe-géographie. Il s'agit bel et bien d'«idées reçues», qui sont tantôt tournées contre l'Europe, tantôt en sa faveur.

Bien entendu, la question peut se poser de savoir si s'appuyer sur des citations de grands écrivains ne relève pas une nouvelle fois d'une entreprise élitiste. L'auteur cherche cependant dans ses nombreuses lectures des classiques les mots qui peuvent éclairer le mal-être dangereux exprimé par une opinion européenne en proie au doute, et que l'on qualifie un peu rapidement par le terme «déficit démocratique». Avec cette recension qui revendique la légèreté et le passe-temps, nous abordons les rives du mythe, trop souvent oublié ou orchestré par l'Europe qui se fait, sans en oublier les zones d'ombre. Cette courte encyclopédie nous le rappelle, l'Europe est immémoriale: avant d'être un choix ou une politique, elle a été une croyance, ou au moins une ambiance. Relevant de l'inconscient ou du discours raisonné, suivons donc ce «musée imaginaire européen» qui nous invite à désapprendre l'Europe que l'on proclame pour revenir aux soubassements d'une Europe désincarnée, telle qu'elle a été perçue depuis les origines.

Pour cela, l'auteur a choisi des entrées bien peu académiques, mais parlantes, telles que «kaputt» (s'inspirant du livre de Malaparte) ou «ruinée» (avec une illustration de Max Ernst) pour rappeler que la construction européenne est d'abord une réponse à un champ de ruines; «raciste» ou «dangereuse» répondent à «poétique» et «romanesque», en un raccourci sur la double origine de l'Europe (la dialogique d'Edgar Morin), une Europe «orgueilleuse» et pourtant «outragée». Dans cette même veine, les idées «napoléoniennes», de «puissance» ou de «supériorité» croisent celles d'«équilibre», de «pacifisme» ou de «liberté», et peuvent éclairer différentes facettes de l'image que renvoie le Vieux Continent suivant les auteurs et une histoire mouvementée. L'idée des origines hante également ce petit lexique: «frontières», «asiatique», «grecque», «occidentale»; on voit différents auteurs, de diverses périodes, s'interroger déjà sur le sens du mot Europe, avançant tour à tour tous des définitions qui ne sont pas les mêmes. Mystérieuse Europe, à la recherche de ses origines à travers des «mythes»,

s'interrogeant sur ses origines «chrétiennes» ou sa nature «républicaine», cette Europe «idéale» qui peut tout aussi bien être «impossible», peut-être parce que, comme le dit Heidegger (et comme l'a brillamment écrit Rémi Brague), l'Européen s'oublie dans la réinvention perpétuelle de lui-même et de son cadre d'existence («oublieuse»). Les polémiques du moment rejaillissent à travers des écrits plus anciens, notamment sur les reproches de technocratisme («kafkaïenne», «standardisée») ou celles, lancées il y a peu par certains officiels Américains contre la «vieille Europe» («vieille», «fossilisée»). Ainsi, des débats qui semblent récents (notamment à travers les polémiques de la constitution européenne) ont une origine lointaine: Walter Benjamin vitupérait déjà contre une Europe «marchande», Hippocrate estimait que la différence essentielle entre les deux mondes qu'il connaissait, Europe et Asie, résidait dans la nature «belliqueuse» de la première.

Pour terminer ce tour d'horizon très ludique des différentes images de l'Europe qui se sont succédées dans les siècles, dont le but est de décrire les lieux communs et les fulgurances qui font l'Europe d'aujourd'hui dans les représentations des Européens, empruntons au livre une de ses citations:

«ce qui me surprend encore plus que le reste, c'est que [...] tous les non-Européens, quels qu'ils soient, soient si complètement dépourvus, non pas tant de possibilités morales, que de capacités artistiques [...] nulle part on ne voit ces deux dons spirituels se fondre pour engendrer une forme qui soit humainement belle».

Au-delà de l'aspect européocentrique, Schiller, dans cette lettre à Goethe, nous rappelle que toute création qui ne relève que du réalisme en oubliant de répondre à une attente d'idéalisme est condamnée d'avance. Plus qu'un message de mépris à l'égard du monde, il s'agirait plutôt d'une leçon pour les Européens d'aujourd'hui!

Bertrand Vayssière

Maître de conférences à l'université Toulouse II-Le Mirail

Antonella BRAGA, *Un federalista giacobino. Ernesto Rossi pioniere degli Stati Uniti d'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2007, 676 p. – ISBN 978-88-15-10210-2 – 46,00 €.

In the last years interest in the work of Ernesto Rossi (1897-1967) has increased again. This trend is confirmed by the reprintings of his writings and his letters and the publications of critical studies (in 2007, on the fortieth anniversary of his death, are published for example: M. FRANZINELLI, *Ernesto Rossi. Epistolario 1943-1967. Dal Partito d'Azione al Centro-sinistra*, Laterza, Bari; S. MICHELOTTI, *Ernesto Rossi contro il clericalismo. Una battaglia per la democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli). Among the most recent works there is Antonella Braga's piece that examines the evolution of Rossi's thought and his political engagement for the federalist ideal.

Thanks to the study of unpublished documents (kept since 1999 at the European University Institute, European Union Historical Archives, Florence), the interview

of persons close to him (Luciano Bolis and his nephew Carlo Pucci) together with the examination of the already existing literature on Rossi's life and works and the historiography related to the Movimento Federalista Europeo (MFE), the author could achieve two aims. First he reconstructed the less known aspects of Rossi's intellectual and political activity, in particular previously to the political exile in Ventotene but also the period after the end of the Second World War. The second achievement regards the current explanations on his role compared with Spinelli's role and the reasons for abandoning MFE after the failure of the European Defence Community (EDC) in 1954.

The book is composed of a preface by L.V. Majocchi, an introduction by the author, eleven chapters, that follow chronological criteria, and a name index.

The first chapter presents the years of his youth and the years before he was sentenced to imprisonment for having participated in the antifascist movement "Giustizia e Libertà" (1930). During this period Rossi meets people that become very important for his life, his criticism of and opposition to fascism and, finally, for his reflection on federalism. He receives a maternal education based on liberal-democratic Risorgimento values and Mazzini's ideals, completed with an approach to the federalist tradition (particularly that of Carlo Cattaneo) and the 'Meridione' issues, thanks to the relationship with Gaetano Salvemini (1873-1957). Due to the influence of the works of the economist Luigi Einaudi (1874-1961) which he also reads during this period he develops a strong belief in the superiority of liberalism on protectionism.

During the term of imprisonment (1930-1939), as explained in the second chapter, Rossi studies in depth economic science, history, political science and philosophy, reading several works and developing some important thoughts in the evolution of his intellectual growth. He particularly defines his economic and political perspectives of liberalism. More precisely, in the economic field, he states that the respect of economic liberty must not be separated from social equity purposes (i.e. equality of initial conditions and privileges fight). Meanwhile, in the political field, he specifies the conditions for realizing liberal democratic principles. Starting from a voluntaristic conception of the historical process, he retains that the active part of human society and historical development are organized minorities that succeed in obtaining a voluntary adhesion to their values. Their method of action, aimed at the affirmation of liberal democratic principles, changes according to historical and political conditions: when institutions are stable, reformist action must be adopted according to the democratic rules, whereas times of crisis (e.g. in post-war years) rather ask for Jacobin methods, in order to establish new rules and institutions, as soon as possible and even by force. In the last years of detention, Rossi deals more specifically with European federalism issues. The author examines in particular the content of a letter dated 30 July 1937, in which Rossi, sketching out a study about the United States of Europe, introduces some basic topics of federalist thought (the degeneration of nationality to nationalism, the convergence of nationalistic ideas and absolute sovereignty in a totalitarian state, the need to overcome the national dimension by the creation of a

supernational authority in order to guarantee a long lasting peace) and he defines the general terms of a political action programme (giving priority to European unity issues instead of internal state reforms, the usefulness of a minimal but effective programme to eliminate problems and to put to use conditions favourable to European unity, the suggestion of American and Italian unification experience as a model to follow).

As on Ventotene island (chapter III), Rossi's reflections are broadened by reading particularly English federalist and German realist literature and by exchanging views with some personalities who share the federalist idea, even though starting from a different cultural background. Among these the meetings with Eugenio Colorni (1909-1944) and above all with Altiero Spinelli (1907-1986) are extremely important. Together with Spinelli, Rossi elaborates the "*Manifesto di Ventotene*" (about which the author underlines the content, still found in Rossi's reflection), translates some works about federalism, starts the first contacts with antifascists in Italy to facilitate the diffusion of the "*Manifesto*" and to solicit the publication of other articles individually written (e.g. Rossi studies in depth the Jacobin aspects of the action for European federation, the economic and social reforms on federal level, the European citizenship and conscience).

The personal relationship between the two federalists is interrupted in the summer of 1943 (chapter IV). Rossi is moved to a prison in Rome and after his release, he follows a double aim. First he tries to propagate the federalist idea by joining the Partito d'Azione, to which he adheres according to an active willingness decided upon together with Spinelli and Colorni (adhesion to a national political party to orient it towards the federalist ideal). Secondly he intends to organize a meeting of the federalist project supporters in order to define the programmatic basis and the organizational structure of the group (movement or political party) up to the Congress in Milano at the end of August 1943. On this occasion very important decisions are taken and a new political movement is founded: the Movimento Federalista Europeo. But in the meanwhile the discussion about the organizational form, the political strategies and the federalist promotion gives birth to some differences between Rossi and Spinelli. From that moment these arguments will be present from time to time, without damaging their agreement on the basic principles and on the priority of the federalist action.

During the exile period in Switzerland (first in Lugano, then in Geneva), Rossi is involved at three levels simultaneously. The first regards the theoretic reflection with, as a relevant contribution, the publication of a pamphlet, *Stati Uniti d'Europa*, in the summer of 1944 (chapter VI). Secondly, a promotion action on a double level: the adhesion to the federalist project of the Italian political refugees (aimed at creating an organizational committee of MFE) (chapter V) and the European spread of MFE by starting cooperation with Swiss pro-Europe organizations (Centre d'Action pour la Fédération Européenne, in Geneva) and contacts with groups of French and German Resistance (which especially Spinelli cared about). On several occasions, the contrasts with Spinelli get stronger than ever (chapter VII and VIII). The third stage involves information activities among

Italian refugees, such as debates, conferences, articles in newspapers and the diffusion of publications (among these the collection of “Quaderni del MFE”), very successful almost among young people (chapter IX).

Coming back to Italy (April 1945), during the first two years of the post World War period, Rossi leaves for a while the federalist project because the ideal premises for a Jacobin action are not given and he accepts some governmental appointments regarding the Italian economic reconstruction. At the same time he regains interest in topics such as state secularism, struggle for privileges, and institutional reforms. The political engagement for a European federation starts again, along with Spinelli, with the Marshall Plan and in a more active way at the beginning of the European integration process. Anyway, Rossi criticizes the adoption of the functionalist method. While the project of EDC develops and finally fails, Rossi is involved in the MFE for the last time (chapter X): according to his letters following the failure of the EDC project, he continues to consider federation as the only solution to the contemporary problems, but at the same time he is convinced that it can only be achieved by following the Jacobin line, the only appropriate political strategy in his eyes (chapter XI).

The contents of the book justify the title chosen by the author. Rossi has been a “federalist”, “a pioneer of the United States of Europe”, because he had a federalist view of European unity. His federalist thought certainly existed before the meeting with Spinelli. Nonetheless the influence of the latter was important for him to master his own ideas and to put them into a plan of action. He has also been a “Jacobin federalist” (attribute already used by Spinelli to describe his personality in *Come ho tentato di diventare saggio*, Il Mulino, Bologna, 1999 – 1st ed. 1984 -, p.304), because he thought that the European federation could be achieved with a strategy defined as “Jacobin”, i.e. based on the capacity to combine the individual will into a concerted action in order to change the existing institutions, as happened in the political revolutions of the past (e.g. in the French and in the American revolution).

In conclusion, reading this book may be recommended, first for the originality and the effectiveness of explanations given by the author which contribute to broaden the knowledge of Rossi’s thought and political action; and secondly for the wealth of the bibliographical sources and contents.

*Ilaria Pasotti,
University of Florence – Università degli Studi di Firenze*

Alberto COVA (a cura di), *Il dilemma dell’integrazione. L’inserimento dell’economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, FrancoAngeli, Milano, 2008, 617 p. – ISBN 978-88-464-9031-5 – 38,00 €.

The reconstruction of the Italian economy after World War II and its insertion in the international system is doubtlessly one of the most studied subjects in the historiography of the Italian Republic.³ Faced with a literature that has produced a

consistent body of interpretations having sharpened and bettered over time, it's surely not an easy undertaking to produce an original contribution. This book, resulting from collective research conducted by a group of economic historians, aims to tackle precisely this daunting task. Sharing the conviction that the abandonment of autarchy and the remodelling of the protectionist apparatus were fundamental factors in the setting up of the "economic miracle" of the late 1950s, the contributions of this volume aim to shed new light on some less known aspects of the choice to take part in the Western economic system.

The volume is composed of fifteen essays, divided in three sections. The first opens with a contribution by Claudio Besana who intends to assess the economic consequences of the peace treaty signed on February 1947. In spite of a detailed reconstruction of the costs implied by the clauses of the treaty (the financial burdens imposed by reparations and above all the loss of important sources of raw materials, industrial and financial assets due to the territorial clauses), the author does not offer a clear conclusion about the actual weight that these losses had on the whole of the Italian economy.

Andrea Bonoldi tackles the issue of the economic recovery in the Alpine area with a comparative approach that considers the Italian, the Austrian and the Swiss case. What emerges is that in the Italian regions taken into consideration (Trentino-Alto Adige and the province of Belluno), recovery took a slower pace (one of the reasons was a minor incidence of the Marshall aid in the Italian alpine area compared to its foreign neighbours), the economy stagnated during the 1950s. It was only with the approach of full employment in the industrial areas of the plain and the consequent rise in incomes that made possible the expansion of tourism and rendered profitable the delocalisation of some industrial activities, that the Alpine regions were included in the development process.

The tourism industry is the subject of both Aldo Carera's and Andrea Leonardi's essays, from which results the ambivalence of the Italian approach to this sector. On one hand, as Leonardi points out, there was a widespread consciousness amongst the economic and political establishment of the importance of tourism for the national balance of payments. Consequently the tourist sector was the subject of some attention in setting up the reconstruction plans and in the allocation of the Marshall aid. On the other hand, as it results from Carera's work, the elaboration of a coherent approach to the problems of tourism suffered from an "anti-industrialism" attitude, nourished both by the inefficiency of public bureaucracies and the suspicion with which private interests considered every public attempt to intervene, that curbed all the efforts to forge a consistent long term policy for the sector.

3. For a recent overview of the historiographical debate see: R. RANIERI, *L'Italia, la ricostruzione e il sistema economico internazionale*, in: F. ROMERO, A. VARSORI (eds.), *Nazione interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, vol.I, Carocci, Roma, 2005, pp.131-153.

Gianpiero Fumi's contribution, based on a solid "milwardian" ground, delves into the relationship between the construction of an international social legislation and the integration of national systems of welfare and highlights the importance of Italy's role in this regard. As a country of emigration, Italy was deeply concerned with the building up of some form of international homogenization of migrants' rights. The essay offers some interesting insights and represents a useful survey of the major developments in international social legislation from the end of World War I to the 1957 Treaty of Rome. Still, as long as the author tends to underplay the conflictual dimension that is at the roots of the expansion of social rights in the XX century, it lacks sometimes of explicative depth.

The section is closed by Giampiero Gregorini's essay on the debate inside the UCID (*Unione Cristiana degli imprenditori dirigenti*, Christian Union of Managers) in the immediate post-war years. The interesting point that emerges from the essay, maybe beyond the author's intentions, is the difficulty to conciliate a catholic inspired approach to labour relations, that has been defined by G. Longoni as placed on the middle ground between the American way and the good old common sense,⁴ with the prevailing stance of the Italian entrepreneurs of the age in their relations with workers, ranging from a paternalistic to an authoritarian approach.

The second section is dedicated to an analysis of Italy's adherence to the Bretton Woods system. Pietro Cafaro investigates the debate that took place inside the constituent assembly in March 1947 on the bill allowing the government to join the Bretton Woods institutions. Interestingly enough, the discussion registered a unanimous consent to Italy's return in the international financial system, from the communist left (it has to be remembered that at that moment they were still part of the government) to the most uncompromising liberals like Corbino and Einaudi, albeit of course with a difference of tones.

In her essay on the position of the main industrial employers association (Confindustria), Pia Toscano arrives at the conclusion that in the name of a staunchly liberal, neo-classical approach, Confindustria considered the Bretton Woods system with some suspicion, preferring to leave to the free interplay of market forces the task of regulating the international economic relations. It seems a hasty conclusion, dictated maybe by the limited range of sources on which the paper is apparently based, that fails to take into consideration the actual, concrete bases of the liberal ideology that industrialists loved to profess in public.⁵

Based on documents available at the Historical Archive of Italy's Central Bank Pasquale Galea's paper highlights the political rationale that was behind the Italian

-
4. G.M. LONGONI, "Modello americano" e "buon senso antico". *La formazione di una nuova cultura per l'impresa a Milano negli anni Cinquanta*, in: *Nuova rivista storica*, 2(1994), pp.327-368.
 5. See for ex. G. PROVASI, *Borghesia industriale e Democrazia Cristiana. Sviluppo economico e mediazione politica dalla Ricostruzione agli anni '70*, De Donato, Bari, 1976; M. LEGNANI, *L'"utopia grande borghese". L'associazionismo padronale tra ricostruzione e repubblica*, in: Aa. Vv., *Gli anni della Costituente. Strategie dei governi e delle classi sociali*, Feltrinelli, Milano, 1983.

decision to take part in the American sponsored new monetary system (a point stressed also by Cafaro). The occasion to re-enter the community of nations on a level of formal parity was quickly grasped by the Italian government, despite the fact that from an economic point of view the IMF membership posed some problems to a country who had recently set up a system of multiple exchange rates (in response to requests from the textile industrialists eager to exploit foreign markets).

Isabella De Renzi presents a useful summary of the available Italian archival sources on the country's accession to the Bretton Woods monetary system.

The third and final section investigates some aspects of the use of the Marshall aid in Italy. Giulio Mellinato and Pier Angelo Toninelli explore the application of the European Recovery Program to the Trieste free territory, the autonomous enclave, administered by an Allied military government, created pending a resolution of the territorial controversy between Italy and Yugoslavia. The case of Trieste is interesting in two respects: firstly, because it was considered a show case of the validity of the American receipt for European recovery and, secondly, because, with its tangled network of conflicting interests (the AMG, the Italian government, the local authorities and economic interests, the ECA bureaucracy, and on the background the Yugoslav government) it exposes at the highest degree the complexity of the bargaining process that characterized the functioning of the ERP. Trieste is also the subject of Anna Maria Vinci's contribution that deals not with the economic recovery but with the cultural recovery of the city, seen through the activities of its University and schools, that represented another area of debate between the Italian and the American points of view, the latter pressing for the reform of a system that they considered outdated and inadequate for a modern democracy.

Paolo Tedeschi analyzes the response of the Lombard industrialists to the ERP with an impressive array of both secondary and primary sources. Basically what emerges is the industrialists' constant preoccupation to curb as much as possible the scope of an intervention of the public authorities in the market mechanisms. For that reason they demanded to be represented in force in the bureaucratic machine set up to administer the aid and they engaged bitter distributional fights with the State controlled enterprises. Sometimes Tedeschi seems wary to reach general conclusions about the motives of the industrialists' actions. Thus, telling us that the representatives of the big companies insisted that the counterpart funds should be used mainly for programs aimed at sustaining the domestic demand, he does not give the reader a clear explanation of the reason why, but we could infer that it was a move dictated by the aforementioned kind of preoccupation, i.e. in order to avoid the institution of an industrial policy guided by the State.

The chapter by Luigi Trezzi offers an important contribution to the understanding of how the ERP actually functioned "on the ground". Trezzi explores the nuts and bolts of the intricate bureaucracy set up in Italy and in the USA to administer the Plan. In doing so he not only presents a useful update of a literature that, as far as the organizational aspects are concerned, was confined to

some dated contribution,⁶ but he also offers some insights in the actual functioning of a mechanism which was the theatre of a dialectic between different national perspectives and public and private interests.

Valerio Varini offers a welcome contribution about the concrete declination of the ERP in the Italian industrial system. Varini analyzes the use of American aid in the case of Sesto S. Giovanni, an industrial town near Milan with a heavy concentration of mechanical and metallurgical firms. Varini points out how the Italian recipients succeeded in adapting the Marshall aid to suit their own exigencies; hence the technologies and materials financed by the USA were used in order to continue production strategies started well before the war, even when these strategies were in fundamental contradiction with the productivity ideas of mass production for a mass market that were at the roots of the Plan.

As it is often the case for edited volumes, the book somewhat lacks in uniformity both in its general structure, where it seems to lack a strong common interpretative hypothesis, and in the potential of historiographical innovation of the essays it contains: while most of them are quite good (especially in the section on the Marshall Plan) not all the contributions succeed in giving a fresh insight and a new perspective on their subject. Despite this reservation, on the whole the volume represents a substantial contribution to a proper understanding of the Italian position in the international economic system and is a valuable addition to the literature on the subject.

Francesco Petrini
Università di Padova

Guia MIGANI, *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, coll. Euroclio, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2008, 295 p. - ISBN 978-90-5201-382-4 – 34.90 €.

Le travail de Guia Migani analyse les transformations politiques et économiques de la présence française en Afrique entre 1957 et 1963, et, en même temps, l'impact du processus de décolonisation sur la politique étrangère de la métropole. Tout au long de l'ouvrage l'auteur met en exergue les influences croisées de trois dimensions, que l'historiographie a jusqu'ici souvent traitées séparément: la dimension des rapports entre la France et les territoires africains de son ancien empire; le contexte européen marqué par la création de la Communauté économique européenne (CEE) et l'éclosion d'une politique d'association, qui, toutes les deux, auront des répercussions fondamentales sur les liens économiques avec l'Afrique; la perspective internationale dominée par l'attention croissante des

6. G. ENDRICI, *L'amministrazione di fronte al piano Marshall*, in: A. ORSI BATTAGLINI (ed.), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie. Tra Assemblea costituente e politica della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp.331-391.

superpuissances à l'égard des pays afro-asiatiques, mais aussi par la volonté des pays africains de s'affirmer sur la scène diplomatique grâce à la mise au point de nouvelles formes d'organisations institutionnelles qui les lient entre eux.

En partant de ce triple horizon, le livre analyse les différents stades à travers lesquels la politique française a été amenée à gérer le processus de décolonisation. D'un côté, Migani étudie l'évolution des rapports institutionnels, politiques et économiques entre la France et les pays de l'Afrique sub-saharienne. De l'autre, l'auteur montre comment, en relation avec cette même évolution, la France a dû faire face à une pluralité croissante d'acteurs qui nouaient des relations directes avec ses anciennes colonies: Moscou, Washington, les autres anciennes puissances coloniales comme la Grande Bretagne, mais aussi et surtout l'Europe de la CEE. L'étude de la crise du Congo est un exemple qui illustre l'entrelacement des stratégies et des intérêts pluriels de tous les acteurs impliqués. Le constat vaut en particulier pour Paris et Washington. En effet, tandis que les États-Unis défendent une stratégie exclusivement occidentale avec la création d'une nouvelle organisation internationale, l'International Development Association, chargée d'accorder des prêts à des conditions spéciales, le général Charles de Gaulle est favorable au lancement d'une initiative commune Est-Ouest en matière de développement du tiers-monde.

L'étude s'appuie sur plusieurs archives, en particulier celles du Centre des archives économiques et financières, celles du ministère français des Affaires étrangères et celles, récemment ouvertes, de Jacques Foccart. La période envisagée connaît une évolution très rapide des relations entre la France et les pays africains. L'auteur démarre son étude avec l'entrée en vigueur des réformes prévues par la loi cadre Defferre pour les territoires d'outre-mer (1957) et les négociations pour l'association de ces derniers à la CEE. Elle se poursuit ensuite à travers la transformation de l'Union française en Communauté franco-africaine inscrite dans la constitution de 1958, processus qui débouche sur l'indépendance des anciennes colonies de l'Afrique sub-saharienne avec l'émergence d'une politique de coopération franco-africaine. L'étude s'achève finalement au moment de la signature, en juillet 1963, de la nouvelle Convention d'association entre les Six de l'Europe communautaire et les pays associés. Autant dire que les négociations longues et difficiles sur la définition de la politique d'association font partie intégrante du volume.

La période retenue par l'auteur lui permet à la fois de montrer les continuités et les ruptures dans la politique française au moment du passage entre la IV^e et la V^e République. Elle l'autorise simultanément à illustrer l'évolution de la pensée des dirigeants de la nouvelle République. En effet, maintenir des relations privilégiées avec les anciennes colonies est considéré comme étant essentiel pour la France qui ne tolère pas d'être réduite à sa seule dimension européenne. Cela explique la volonté du général de Gaulle et de ses collaborateurs de négocier avec les États africains des accords bilatéraux de coopération de nature politique, militaire, économique et financière, juridique et culturelle. Migani souligne sous cet angle de vue l'importance foncièrement politique de la zone monétaire française («zone franc»), car l'intérêt voué au continent africain est pour le général une question

d'ordre essentiellement stratégique: sa politique de coopération avec l'Afrique sub-saharienne est tout à fait fonctionnelle et aspire à attribuer à la France un rôle de médiateur entre le tiers-monde et les pays développés. D'ailleurs, au fil des chapitres, on s'aperçoit des limites de la politique de Paris car privilégier l'aide aux pays africains devient après tout incompatible avec une politique de plus grande ouverture sur l'ensemble des pays du tiers-monde. Justement, l'auteur démontre d'une manière convaincante le changement en train de s'opérer. En 1957, Paris faisait encore de l'association des TOM un préalable à son adhésion à la CEE; à peine un lustre plus tard, en 1961-1962, l'objectif n'est plus de garantir aux pays associés des conditions privilégiées d'accès au marché commun des Six, mais de les mettre en mesure d'affronter à terme la concurrence directe des autres pays exportateurs.

Lucia Bonfreschi

Chercheuse associée à l'Università Luiss, Rome

Giuliana LASCHI, Mario TELÒ (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 385 – ISBN 978-88-15-11987-2 – 27,00 €.

This volume collects the proceedings of an international conference organised by the *Punto Europa* of Forlì in collaboration with the *Institut d'Études Européennes* of the Université Libre de Bruxelles. The symposium was held at the Forlì University where some twenty scholars from various disciplines and institutes convened for two days (November 10-11, 2006), to discuss the theme of “Europe as a civil power”.

Early in his introduction, Mario Telò sets out the two keynotes of this work. The first is the multidisciplinary and interdisciplinary character of the research. Following his words, it is the first time in Italy that historians, economists, sociologists, jurists, political scientists and philosophers work together in addressing the subject of the role of the European Union (EU) in the world. According to the editor, this is the very added value of the book. The second keynote is instead the application of the concept of civil power to the EU. In the opinion of Telò, this notion is the best to describe the part played by the EU in the current system of international relations. The EU is to be regarded as a power because it is able to influence and even shape the attitudes taken by the international actors and the international framework per se. At the same time, the EU should be considered as a new type of power because it does not think and act in terms of traditional power politics, but rather in function of a

“distinctive set of principles [...] emphasizing diplomatic rather than coercive instruments, the centrality of mediation in conflict resolution, the importance of long-term economic solutions to political problems”.⁷

7. C. HILL, W. WALLACE, *Introduction: Actors and Actions*, in: C. HILL (ed.), *The Actors in European Foreign Policy*, Routledge, London, 1996, pp.1-16.

As highlighted in the chapter by Anna Caffarena, it is not so much a question of pacific means but as it is a question of new priorities and new approaches to the international relations. Paradoxically, according to the chapter by Sonia Lucarelli, the EU can remain a civil power even in presence of a democratic use of the force, provided that it continues to prefer diplomacy, multilateralism and cooperation in the international relations.

Taking the move from these premises, each scholar takes into account different aspects of the external relations of the EU from their respective points of view and from the point of view of their respective disciplines.

The first section assumes a historical perspective. It actually seems the weakest section of the entire work. All the essays that make up this part seem to overall agree on the definition of the EU as a civil power and make an effort to give argumentation to this thesis. But the problem is that the historical method is, by its nature, incompatible with the aim of validating a pre-packaged theory. As a result, all these chapters run the risks of adopting a too deterministic approach and even of falling into contradictions. In her stimulating chapter, Giuliana Laschi posits the existence of a transition from uncivil Europe to civil Europe and postulates a substantial distinction existing between colonialism and neo-colonialism practised by the European countries and the policy of cooperation to development pursued by the European Community (EC). Nevertheless, she is unable to find a very turning point and to clearly detect the difference between the two lines of action. In the end, she is even obliged to admit that, apart from good intentions, at least up to 1964 the EC attitude towards Africa is barely distinguishable from the traditional strategies followed by the European imperialistic powers. More peremptorily, in his chapter on the origins of the EC foreign policy, Filippo Pigliacelli depicts the EU as a civil power already starting from 1969-1975. This statement is primarily based on the 1973 Copenhagen Report where the heads of state and government declared that “a united Europe will be able to play a role consonant with its history and its abilities in the service of economic and social progress in the Community, of the growth and industrialization of developing countries and of peace between all nations”.⁸ Nonetheless, Pigliacelli himself notes the discrepancy between declarations and policies and in the end he is in difficulty to bring concrete evidences for the interpretation of the EC as a special type of power.

The second section, which is devoted to the economic aspects, moves the focus from the notion of Europe as a civil power to the notion of Europe’s economic might in order to put into relation each other. Here, the question is whether the role of the EU in the world is somehow linked to the strength of its economy and, in turn, which are the ways to keep and if possible reinforce that economic strength.

All the scholars writing in this section agree that the EU will be able to play a role of civil power on the world scene only on the condition to meet the challenge of globalisation. At the same time, all of them agree that the Lisbon Strategy is not

8. *Final Communiqué issued by the Conference Chairman Anker Jorgensen, Copenhagen, 15 December 1973*, in: *Bulletin of the European Communities*, 12(1973), pp.9-11.

only the best but also the sole possible means by which that challenge may be successfully faced. The issue over which they split is rather the relationship between the Lisbon Strategy and the European socio-economic model. In his chapter, Paolo Zurla writes in support of the Lisbon Strategy since it promises to modernise the European welfare states without undermining the essence of the European social protection systems. Similarly, Antonio Majocchi, in his brilliant chapter, depicts the Lisbon Strategy as the most valuable way to reconcile the need for economic growth with the concern for social cohesion. According to both of them, the European socio-economic model, characterised by high standards of social protection and a major role of the trade unions, is more socially desirable than the American system and is fully compatible with the global concurrence. Consequently, as also remarked by Sabine Urban, the EU should commit itself to adapting but substantially preserving this model.

These are ideas diametrically opposed to those of Francesca Fauri and, especially, to those of Riccardo Rovelli. In their chapters, Rovelli and Fauri passionately defend the Lisbon Strategy just because it seems to them the negation of the European socio-economic model as it is. Their scheme of reasoning is simple and well-known. Globalisation is imposing pressure upon the European economies and societies. If the European countries want to gain a significant role in the international affairs and to remain economically competitive in this new context they don't have other choice than investing in research and training, liberalising and deregulating as much as possible their markets of goods, capitals, services and work, cutting their expensive welfare benefits and labour costs, and getting rid of the trade unions and of the leftist parties that oppose these policy reforms. According to them, the EU through the Lisbon Strategy should have the main task of prompting the restive European countries and peoples to take these bitter but necessary medicines.

The third section, which puts at the centre the political dimension, moves from here to develop an interesting reflection on the relations between the possible evolution of the EU in a fully fledged civil power and the amount of popularity towards the EU policies and institutions. In other words, after proposals for a EU Constitutional Treaty were voted down by the French and Dutch in 2005, it was realised that without internal consensus it was unimaginable to pursue the intended socio-economic purposes as well as to gain or to maintain credibility and authority in the international arena. It is not surprising, therefore, that a volume that concentrates on external relations dedicates an entire section to reasons and consequences of the fall of consensus in the EU and, in turn, to the best strategies to restore public confidence in the European integration process. As a result of a certain Europeism, most of the essays composing this section do not put into discussion the EU choices as such. In their respective chapters, Anna Loretoni and Corrado Malandrino put the failure of the referenda in France and the Netherlands down to the fears for the globalisation threats while Furio Cerutti blames the demagogy of the rightist and especially of the leftist parties for what is happened. According to them, the vote against the EU Constitution represents a shattering

blow to the EU common foreign and security policy and to the European integration process as a whole.

Against this argument, Biagio De Giovanni proposes an original interpretation of the referenda results. In his view, the reason for the negative popular response stands in the fact that, for the first time, the European integration process is entering into conflict with the nature and the development of the welfare states. In this meaning, the rejection of the EU Constitution does not represent a calamity for the prospects of the EU but, on the contrary, a sign of its democratic vitality, even the act of foundation of an incipient European democracy. According to De Giovanni, this event marks the welcome and salutary passage from Europeism as uncritical support to everything that comes from Brussels to a mature Europeism that recognises in the EU simply a common space where individuals and classes can engage and regulate their democratic conflicts. In his opinion, this Europe of conflict is not an obstacle to but rather the very core of Europe as a civil power.

Finally, the fourth section illustrates the role of civil power played by the EU through a pertinent parallel with the neutral Sweden drawn by Paolo Borioni and through a number of concrete case studies. They range from the EU enlargement to the Central and Eastern Europe, analysed respectively by Jean Blondel and Liborio Mattina, to the EU relations with China, reconstructed by Mara Caira. In the intentions of their authors, all these essays serve to demonstrate how the EU has managed to influence policy processes in third countries without exerting coercion. In reality, while this is surely true for small and medium-sized neighbouring countries such as the Central and Eastern European states, which need political and economic assistance from the EU, it is less certain for big countries such as China, which do not rely on the EU to organise their economy and their politics. In this sense, the chapter by Caira seems too optimistic when she argues that the UE is being able to accompany China towards democracy and welfare state through its soft power resources.

To conclude, this book is defective in many respects. In particular, most of the essays suffer from an excessively militant approach with detriment to objectivity and rigour. As highlighted in the chapter by Andrea Manzella, even the definition of Europe as a civil power seems to be more a debatable political and ideological objective or an auto-representation of the EU than a descriptive category of analysis. Nonetheless, this volume provides an effective contribution to the European studies due to three main reasons. First, it has the rare merit of putting together scholars who are active in very different fields, though the discussions still remain confined within the limits of the respective disciplines. Second, despite the overwhelming presence of Italian scholars, it has the characteristic to benefit from important international collaborations and the ambition to influence debate on an international level. Finally, it makes a praiseworthy, even if only partially successful, effort to redefine and renew concepts and definitions that can be very useful for the ongoing research on the European integration process.

Simone Paoli
University of Padua – Department of International Studies

Jan van der HARST (ed.), *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, (European Union Liaison Committee of Historians, vol.11), Bruylant, Brussels, 2007, 408 p. – ISBN 978-2-8027-2520-6 (pb) – 45,00 €.

With its amazing institutional continuity and admirable collective determination the European Union Liaison Committee of Historians continues as reliably as ever to plough through the vast fields of European integration history. It has now produced volume 11 of its book series, which is competently edited by its Dutch member, Jan van der Harst from the University of Groningen. This book deals with the period from 1969 through to 1975, “roughly covering the years from the Hague summit conference to the creation of the European Council”, as the editor explains in the introduction (p.1). Despite the basically chronological approach, the book is sub-divided into five thematic sections with chapters in turn addressing the European Community’s developing foreign policy cooperation, the EC’s enlargement, the deepening of integration and new policy areas, the EC’s identity and relations with the US and its institutional development. Although it is not clear why a chapter on Spanish-EC relations belongs into a section on enlargement for this particular period, or what European public spheres have to do with the EC’s institutional development, this is at least an attempt to introduce a limited thematic coherence into this conference volume.

In the section on foreign policy cooperation, Angela Romano, based on the Community and British, American and French archives, dissects the EC’s role in the Helsinki process which has traditionally be seen as a great early success of the EPC. In particular, she shows very well (p.92) how the Commission, which initially played a role only in trade policy issues of the negotiations, increasingly contributed to other sub-committees as well, which reflected the interrelatedness of many of those policy issues, which came under EC competence, and others under the newly set-up EPC. Romano also demonstrates how the EC eventually induced the Soviet leadership to allow the Community in the person of Aldo Moro, the Italian Council President, to sign the treaty, which marked a major step in the external recognition of the EC by the Warsaw Pact states. While Romano also discusses to some extent the structural preconditions for the EC’s relative success in the Helsinki negotiations as compared to other issues, esp. the relative lack of US interest in it (p.104), the chapter also contains some plainly useless “realist” generalisations such as the idea that “France” had “national traditions” and West Germany “national interests” (p.101), which allegedly marked national negotiating positions, whatever this may mean.

In the section on enlargement, Lucia Coppolaro discusses US attitudes to European integration during the Nixon period. She demonstrates admirably how US attitudes to the EC began to change largely as a result of the deteriorating domestic economic situation which strengthened the protectionist agenda, esp. in Congress. Enlargement combined with the free trade treaties between the EC and the remaining EFTA states increased the sense in business and political circles

in the US that the EC was becoming more discriminatory, while détente appeared to minimize the political benefits of European integration by way of increasing the cohesion of NATO. Coppolaro's chapter demonstrates admirably the potential of an unorthodox "Milwardian" approach in tracing domestic influences on external policies, in this case of the US, and for understanding the crucial inter-linkage of economic and trade issues and political and security dimensions of integration.

In the same vein, but unrelenting in its heavy (over-) emphasis on the economic dimensions, Fernando Guirao studies EC policy towards Franco's Spain, albeit in large part based on Spanish archival sources. He claims that due to economic interests in trade with Spain, the Commission and the member-states in the Council did "nil" to defend human rights in Spain in the early 1970s whereas "most publications" allegedly assume that the EC "actively encouraged progress towards democratisation in Spain" (p.163). The problem with this seemingly bold thesis is three-fold, however. Firstly, the EC did not have a clear external human rights agenda at the time of the Cold War. Secondly, Guirao does not cite one single publication making such claims. This is not surprising because the political science literature on democratisation as well as the incipient historical literature mainly claims EC influence for the transition after Franco's death, not in the first half of the 1970s. Thirdly, such influence might have come (as authors like Pilar Ortuño Anaya have shown) from the European Parliament and networked societal actors like European and national political parties and trade unions, not state institutions. The fundamental problem is, however, that the "Milwardian" approach allows no room whatsoever for these kinds of actors and the possibility that a politician like Willy Brandt might not have done much to undermine Franco's regime in his government role in the Council of ministers, but perhaps as German social democratic party leader and prominent politician in the Socialist International. More annoying, and also in Milward's tradition of writing books, this chapter is in part badly documented, so that incredibly, German policy towards Spain in April 1975 is interpreted by referring to a diplomatic report from the Spanish (!) ambassador in Ankara (!) to the Foreign ministry in Madrid, as if no literature or sources on German foreign and European policy existed.

In the third section on the deepening of integration Guido Thiemeyer discusses the evolution of the CAP which he explains (in opposition to Andrew Moravcsik's extreme interpretation) with a combination of economic interests and "geopolitical and ideological motives" (p.198). What Thiemeyer does not address in his competently written chapter, however, is the societal dimension of the CAP and the role of interest group influence in the formation of government policy on the CAP and the CAP financing. It would be interesting, for example, to know whether the fact that practically no farmers voted for the German social democrats, but 90 per cent for the Christian democrats, made a difference when the SPD came to power in a coalition with the Liberals in 1969, and if it did, how. Research on the CAP in particular appears to require a "multi-level" approach which includes the role of the

Commission and the European Parliament alongside the member-states, but also interest group politics at the national and increasingly, transnational levels.

Also in the section on deepening, Antonio Varsori and Lorenzo Mechi discuss the origins of the EC's social and regional policies. They explain the pro-active Commission role in fostering this agenda with its institutional interest in maximising its influence, in line with rational choice institutionalist approaches (p.232). Thus, the Commission developed a "social action programme" in 1972-3, which the Council approved in early 1974, for example, in an interesting parallel with environmental policy, where the Commission also appears to have played an important role in the Europeanization of a policy area which was not initially included in the EEC Treaty at all, a topic that Jan-Henrik Meyer is currently researching. While Varsori and Mechi appear to emphasize the interest of societal actors like the newly formed European Trade Union Congress in fostering a European approach to social policy in particular, current research by Thomas Fetzer, for example, shows great grassroots opposition to this among trade unionists at the company level within the member-states. These tensions between possibly more European-minded elites and more nationalist orientations at national and local level would appear to be a very promising field of further research, not only with respect to the trade unions.

In section four, on the EC's identity and relations with the US, esp. during Kissinger's "Year of Europe", Claudia Hiepel competently takes a multilateral approach to reconstructing the origins of the Secretary of State's vague proposal and European reactions to it. Kissinger's ill-founded initiative seems to be an excellent example for the role of the US as, in this case, unintentional "external federator", as it actually provoked the EC into drafting its December 1973 declaration on European identity, as discussed by Ine Megens in her chapter, which was largely drafted by EPC diplomats. It had no long-lasting effects, but it did mark the beginning of conscious explicit efforts at declaring and perhaps, constructing such a European identity to create greater active allegiance by citizens towards the European "project".

Finally, in the section on the EC's institutional development, Jan-Henrik Meyer, based on a competent analysis of newspaper reporting in France, Germany and Britain, discusses the emergence of temporary European public spheres in the context of the EC summits. His research on this topic is now available in his recently completed PhD thesis submitted at the Free University of Berlin. Morten Rasmussen in turn utilizes neo-functional and institutionalist approaches to understanding member-state control over Community policies. He argues forcefully that to appreciate the independent institutional dynamics of integration, it is necessary to study the emergence of the legal "acquis communautaire" and how it has created important "path dependencies" in EU history, as historical institutionalists would call this (p. 361). While Rasmussen appears to slightly misunderstand Fritz Scharpf's idea of a "joint decision trap", which is about institutional blockages between different levels in federal systems, his willingness to engage competently with social science theories and concepts is highly laudable.

He uses the Danish restrictions on the right to establishment in agriculture as a case study, which were permitted in the accession negotiations, but overruled by a judgement of the European Court of Justice in 1974. An even better example for this kind of strict interpretation of the “*acquis*” from a later period would be the ECJ’s decision in the early 1990s that a separate European Economic Area Court would be illegal under Community law – a decision in fact which the EC and EFTA country negotiators fully anticipated. They cheekily included the EEA Court in the treaty for purely domestic political reasons to increase the legitimacy of the national negotiating position and of the EEA in countries like Switzerland, for example.

Thus, several of the chapters in this volume offer interesting insights into new developments in EC politics in the first half of the 1970s, in many cases based on newly accessible sources, although they are not always as multilateral and as multi-archival as would be desirable. The book as a whole, like most of its predecessors with the partial exceptions of the more thematic volumes recently edited by Antonio Varsori and Gérard Bossuat, has no coherence whatsoever, however. This is underlined by the almost total absence of any attempt by the editor to develop an overarching interpretation of any kind in his short introduction. In this case, however, why does the Liaison Group not publish the best manuscripts as articles in the *Journal of European Integration History*, where such coherence across the articles is not required to the same extent as in the case of books? This in turn would allow the Liaison Group conferences and book publications to become fully thematic and discuss important developments in EU history in a diachronic perspective, over a much longer period of time. Such an approach would at least potentially result in very much more coherent and challenging books, with collective agendas. Such coherence also appears to be an indispensable precondition for having a much greater impact on the scholarly community of historians of modern Europe and interested social scientists. Although no study appears to exist, it would seem that the Liaison Group books and individual chapters hardly ever get cited even by historians of the EU, who prefer to refer to research monographs, other more coherent edited books, journal articles and even PhD theses, let alone by other historians who totally ignore them. Unfortunately, they have good reasons for doing so, not because the book chapters are disastrously bad (although some invariably are), but because the books in their entirety do not make any coherent statement of any kind. They merely continue to plough through the vast fields with a monotonous intellectual silence, but reliably following the opening of the government archives.

Wolfram Kaiser
University of Portsmouth

Maximilian MÜLLER-HÄRLIN, *Nation und Europa in Parlamentsdebatten zur Europäischen Integration. Identifikationsmuster in Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach 1950*, Nomos, Baden-Baden, 2008, 626 p. – ISBN 978-3-8329-3291-6 – 98.00 €. pb.

The recent difficulties in finding popular and political support for the planned reforms of the European Union (EU) have given new momentum to the empirical study of how citizens and elites relate to the EU and European integration. Müller-Härlin's study looks at the forum of national parliaments in this context. It offers a systematic comparison of British, French, and German parliamentary debates around important milestones in European integration history, namely the Schuman and Pleven Plans as well as the Maastricht Treaty. The guiding question is how 'first, the own country, second, other countries and, third, West European integration and Europe are talked about' (p. 21).

This book will be a valuable reference and quarry for anyone interested in parliamentary debates and rhetoric, as well as in discursive representations of matters European. It gives an exhaustive picture of the 400 analysed speeches in 15 debates. What is more, it presents a wealth of sometimes surprising and always well supported findings and insightful interpretations.

The book is organised in two large blocks on the debates of the 1950s and the 1990s. Each block unites three country chapters. These look at representations of the own country and, in some cases, of the respective neighbour across the Rhine, as well as of 'Europe'. The chapters follow the structure of the spread sheets applied in processing the individual speeches and organised around a comprehensive list of themes (which Müller-Härlin calls 'semantic fields'). For example, the sections on representations of 'Europe' are subdivided according to semantic fields such as 'Critiques of the Community', 'What does the Community deliver?', 'Which Community?', and 'Which Europe?'. In his comprehensive account of how these questions are answered, Müller-Härlin pays attention also to what is not said, either because it is 'self-evident to all' or because it constitutes a taboo (pp.37-38).

Among the book's key conclusions is that the 'cooperation consensus' of all three parliaments during the 1950s on the necessity for the three states to cooperate with each other had turned, by the 1990s, into a 'disintegration taboo', by which no speaker advocated their country's leaving the Community. Further, a 'nationalism taboo' of the earlier period forbade to represent the own country as fundamentally superior and the others as inferior. By the 1990s this had changed into an 'antagonism taboo' according to which the other countries were no longer opponents but competitors. Moreover, unlike in the 1950s, no speaker in the 1990s relativised national sovereignty. Müller-Härlin reads this as a sign that the nation-state had re-gained a new 'self-evidence'.

The themes addressed by Müller-Härlin speak to a wide range of issues at stake in the scholarly debates on EU legitimacy, democracy, and identity. His close readings of what EU legitimacy meant to the respective speakers, in particular what

role they attributed to supranational democracy or a collective European identity in legitimating the EU's existence and regime, constitute an interesting empirical-historical complement to the conceptual-theoretical literature on EU legitimacy.

The authors situate his interpretations, through brief introductions, in the debates' general historical background. He reflects throughout on events and developments of European history at large as seen through the prism of the analysed debates. Additionally, the book would perhaps benefit from a greater contextualisation of these debates in their discursive contexts, in particular the wider public and political debates in which they were embedded, and which shaped what could meaningfully be said in parliament. Notwithstanding, the main ambition, and central strength, of this book is the presentation of the author's exceptionally thorough, sensitive, and detailed source work. This imposes natural limits on what can be said about the corpus's context.

The book's succinct synopses and summaries offer helpful guidance in prioritising between its rich findings and interpretations. A more selective and linear line of argument could have helped the reader even better to relate the book's individual findings to each other, and may have valorised the arguments made more efficiently. Müller-Härlin's analyses raise and address a series of important questions that will continue to engage scholars of European integration, including where the identified commonalities, differences, continuities, and changes came from, and what they imply with regard to the study of integration as well as the future of integration itself.

Claudia Schrag

University of Cambridge, Politics Department and Emmanuel College

Europa ist kein Kinderspiel!



Die Genscher-Colombo-Initiative

Baustein für die Europäische Union

Von Dr. Ulrich Rosengarten
2008, 219 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-3364-7

Am Beispiel der mühsamen Durchsetzung der Europainitiative Genschers und Colombos wird deutlich, wie schwierig es ist, die europäische Einigung gegen nationale Vorbehalte auch nur schrittweise voranzubringen. Diese Erfahrung ist auch für zukünftige europäische Einigungsbemühungen wertvoll. Sie reflektiert schwer zu überwindendes Beharren selbst befreundeter EG/EU-Mitgliedstaaten auf nationalen Traditionen und Interessen.

In der EG-Krise der 1980er Jahre gaben der deutsche und italienische Außenminister 1981 mit ihrem Vorschlag einer „Europäischen Akte“ dem stagnierenden Einigungsprozess einen neuen politischen Impuls. Dieser beinhaltete einen sichtbaren politischen Schritt in Richtung Europäische Union in Form einer herausgehobenen Erklärung (u.a. institutionelle Verklammerung EG/EPZ) mit politischer Bindungswirkung. Ungeachtet des Widerstands einer Reihe von EG-Partnern führten die mühsamen Verhandlungsbemühungen der deutsch-italienischen Initiatoren die – allerdings abgeschwächte – Initiative schließlich zum Erfolg. Von der Stuttgarter Deklaration von 1983 gingen sehr konkrete Impulse für eine Vertiefung und Ausweitung des europäischen Einigungsprozesses aus.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen

Anne Boerger-De Smedt

The Court of Justice of the ECSC in the Negotiations of the Paris Treaty

Based upon an extensive research in archives, this article examines the origins of the first European Court of Justice. By a detailed analysis of the negotiations of the Treaty of Paris (1951), it traces the way, strewn with obstacles, traversed by the Six to determine the form to give to the legal pillar of the ECSC institutions and to define its composition, its operation and especially its competences. The author argues that the Fathers of Europe (or, at least, the majority of them) did not foresee, during this period of conception, the key role that the Court would play in the progress of European unification and that its creation met above all the need to control the action of the ESCS High Authority.

La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA

Basé sur une recherche extensive en archives, cet article examine les origines historiques de la première Cour de Justice européenne. Par une analyse détaillée des négociations du Traité de Paris (1951), il retrace le chemin, semé d'embûches, parcouru par les Six pour déterminer la forme à donner au pilier judiciaire des institutions de la CECA et pour définir sa composition, son fonctionnement et surtout ses compétences. L'auteur défend la thèse que les Pères de l'Europe (ou, du moins, la plupart d'entre eux) n'ont pas eu, durant cette période conceptrice, une vision claire de la contribution future que la Cour pourrait apporter à la construction d'une Europe unie et que sa création répondait avant tout au besoin de contrôler l'action de la Haute Autorité.

Die Entstehung des Europäischen Gerichtshofs im Rahmen der EGKS Verhandlungen in Paris

Der vorliegende Aufsatz beruht auf ergiebigen Archivmaterialien. Er analysiert die Entstehungsgeschichte des ersten Europäischen Gerichtshofs im Rahmen der Verhandlungen die zum Pariser Vertrag von 1951 führten. Besonderer Wert wird dabei auf die mühevollen, oft mit vielen Schwierigkeiten verbundenen Bestrebungen der Sechs gelegt, die gerichtlichen Grundfeste der EGKS-Institutionen zu definieren und ihre Zusammensetzung so wie ihre Kompetenzen festzulegen. Der Autor vertritt die These, dass die Gründerväter (oder zumindest die meisten von ihnen) während dieser frühen Phase der Konzeptualisierung noch keine klaren Vorstellungen darüber hatten, welcher wichtigen Beitrag der Gerichtshof zukünftig beim Bau eines vereinten Europas leisten würde. Ihnen ging es damals vielmehr darum ein Kontrollinstrument zur Überwachung der Hohen Behörde zu schaffen.

Jérôme Wilson

Legal advisers and State Councilors

In 1950/51 the Schuman Plan Conference established the conditions necessary for the emergence not only of the first European institutions but also of a European legal order, which didn't follow a straight-line development but was the result of a comparison between several legal disciplines especially international law and administrative law. Starting from

the description of the professional career of the protagonists who played a leading part in the construction of this new legal order, this contribution tries to highlight the main competences which led to the progressive introduction of a Community law. Of course names such as Paul Reuter and Maurice Lagrange must quite naturally be referred to in this context, even if their contribution is re-examined in the light of the particular influence held by the International Institute of Administrative Sciences. This somewhat different approach opens new horizons especially with regard to the further development of Community law, as well as the creation and the way of working of the European Court of Justice.

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

En 1950/51, la Conférence du Plan Schuman met en place les conditions nécessaires à l'émergence non seulement des premières institutions européennes, mais aussi de l'ordre juridique européen. Celui-ci ne fera pas l'objet d'une évolution linéaire mais sera le fruit d'une confrontation entre plusieurs doctrines juridiques au premier rang desquelles se trouvent le droit international et le droit administratif. Sur base de la description des parcours des principaux juristes qui ont participé à son édification, cette contribution a pour objectif de mettre en lumière les principaux ressorts mobilisés pour façonner progressivement ce droit européen. Si des personnages déjà connus comme Paul Reuter et Maurice Lagrange sont naturellement évoqués, leur rôle est envisagé dans le cadre de nouvelles perspectives. Est ainsi particulièrement mis en avant l'implication dans ce processus de l'Institut international des sciences administratives. Cette approche permet de porter un nouveau regard sur les développements du droit européen, notamment en ce qui concerne la formation et le travail de la Cour de justice des Communautés européennes.

**Rechtsgelehrte und Staatsratsmitglieder:
Die Gründung einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung**

Die Schumanplan-Konferenz von 1950/51 legte nicht nur den Grundstein der ersten europäischen Institutionen; sie leitete gleichzeitig auch die Entfaltung einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung ein. Letztere entsprang keiner linearen Entwicklung. Sie war vielmehr das Produkt der Konfrontation mehrerer juristischer Fachrichtungen, vornehmlich des internationalen Rechts und des Verwaltungsrechts. Ausgehend von der Beschreibung der Karriere der maßgeblich an der Schaffung der neuen Ordnung beteiligten Akteure, versucht der vorliegende Beitrag die wichtigsten Zuständigkeiten zu erörtern die zur progressiven Einführung eines europäischen Rechts führten. Hierbei führt natürlich kein Weg am Zutun von Persönlichkeiten wie Paul Reuter und Maurice Lagrange vorbei. Ihr Beitrag, sowohl als derjenige vieler anderer Beteiligter, wird allerdings neu beleuchtet insofern insbesondere der Einfluss des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften hervorgehoben wird. Diese etwas andere Betrachtungsweise öffnet neue Perspektiven, besonders mit Blick auf die Weiterentwicklung des europäischen Rechts so wie der Schaffung und der Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofs.

Bill Davies

Meek Acceptance? The West German Ministries' Reaction to the Van Gend en Loos and Costa decisions

Germany's submission to a dissenting opinion during the Van Gend en Loos case in 1963 points to the possibility of a somewhat more nuanced understanding of Federal Republic's attitude to legal integration than the standard view of the meek and good European might allow. This paper examines the reaction of the German ministries to the European Court of Justice's fundamentally important decisions during the early 1960s and asks why the German government remains so passive during the period, despite growing public, academic and judicial disquiet about legal integration. The answer reinforces the view of European integration as an elite project, in which the pro-integration clique around chancellor Konrad Adenauer carefully manipulated administrative responsibility and successfully sidelined the ministries responsible for looking after the integrity of the Basic Law from European policy formation.

Humble acceptation? La réaction des ministères Ouest-allemands face à la sentence Van Gend en Loos et Costa

Le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne est traditionnellement présenté comme un Européen convaincu et docile. Pourtant, l'appréciation variable de la sentence Van Gend en Loos en 1963 par les différents ministères révèle une image nettement plus nuancée, du moins en ce qui concerne le processus de l'intégration de la juridiction européenne. La contribution révèle en effet des réactions fort divergentes à propos des jugements importants prononcés par la Cour de Justice européenne au cours du début des années soixante. Ceci amène l'auteur à soulever la question pourquoi Bonn a jadis mis au jour une attitude assez passive, et ce malgré l'hostilité de plus en plus grande de l'opinion publique voire même des milieux d'académiciens et de juristes face à une intégration croissante provoquée par les seuls jugements de la Cour. La réponse à cette question conforte l'opinion de tous ceux qui repèrent en l'intégration l'œuvre d'une élite qui, conduite par une clique autour du chancelier Konrad Adenauer, manipule habilement la responsabilité administrative en laissant sur la touche les ministères qui au fond sont en charge de veiller sur l'intégrité de la loi fondamentale de la RFA.

Eine willfähige Akzeptierung? Die Reaktion des westdeutschen Ministerien auf das Van Gend en Loos und Costa Urteil

Im Gegensatz zu der sonst üblichen Standardvorstellung der Bundesrepublik Deutschland als gutem und willfähigem Europäer, zeichnet die unterschiedliche Beurteilung des Van Gend en Loos Urteils im Jahre 1963 ein etwas nuancierteres Bild, jedenfalls was die Haltung der BRD gegenüber der gerichtlichen Integration Europas anbelangt. Der Beitrag analysiert die Reaktion der deutschen Ministerien auf die fundamental wichtigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs in den frühen Sechzigerjahren. Er wirft die Frage auf, weshalb die Bonner Regierung sich damals derart passiv verhielt, obwohl sich wachsender Unmut in der Bevölkerung, aber auch bei Akademikern und Juristen über die fortschreitende, durch Gerichtsurteile vorangetriebene Integration breit machte. Die Antwort bestärkt die Sicht all jener, die in der europäischen Integration das Machwerk einer Elite erkennen, welche, angeführt von einer Europafreundlichen Clique um Kanzler Konrad Adenauer, die administrative Verantwortung behutsam manipulierte und die für die Integrität des Grundgesetzes zuständigen Ministerien ins Abseits drängten.

Morten Rasmussen
**The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the
 European Court of Justice**

In 1963 and 1964 the European Court of Justice (ECJ) pronounced two revolutionary judgments, *Van Gend en Loos* and *Costa vs. ENEL*, which by furnishing European law with direct effect and supremacy vis-à-vis national law constitutionalised the Treaties of Rome and created a proto-federal legal order. This article traces the historical roots of this legal revolution in respectively European federalism and the judicial development of European integration from the Treaty of Paris to the Treaties of Rome. However the political and judicial forces in favour of constitutionalisation were under very serious political constraints during the entire period. On basis of new sources it has thus been possible to establish that the *Van Gend en Loos* judgment was decided by the narrowest of margins with four judges against three. Ironically, it was the nomination of Robert Lecourt in 1962 by Charles de Gaulle that pushed European law in the new revolutionary direction.

**Aux Origines d'une révolution légale:
 L'histoire des débuts de la Cour européenne de Justice**

En 1963 et en 1964 la Cour Européenne de Justice a prononcé deux jugements révolutionnaires, à savoir les jugements *Van Gend en Loos* and *Costa vs. ENEL*, qui constitutionalisaient les traités de Rome et créèrent un ordre légal proto-fédéral en accordant à la loi européenne un effet direct et une suprématie sur le droit national. Cet article retrace les origines historiques de cette révolution légale en matière du fédéralisme européen et du développement juridictionnel de l'intégration européenne du traité de Paris aux traités de Rome. Les forces politiques et juridictionnelles génératrices de constitutionnalité étaient cependant exposées à de sérieuses contraintes politiques durant toute la période analysée. Grâce à l'exploitation de nouvelles sources, il a notamment été possible d'établir que le jugement *Van Gend en Loos* a été pris par les juges à une majorité mince de quatre voix contre trois. Ironie de l'histoire: ce fut Robert Lecourt, nommé en 1962 par Charles de Gaulle, qui poussa l'ordre légal européen dans cette nouvelle direction révolutionnaire.

**Die Anfänge einer legalen Revolution
 Die frühe Geschichte des Europäischen Gerichtshofes**

In den Jahren 1963 und 1964 fällt der Europäische Gerichtshof die zwei revolutionären Urteile *Van Gend en Loos* und *Costa vs. ENEL*. Beide Urteile konstitutionalisierten die Römischen Verträge und schafften eine proto-föderale legale Ordnung indem sie der europäischen Rechtsprechung eine direkte Auswirkung auf und die Suprematie über das nationale Recht gewährten. Dieser Aufsatz rekonstruiert den Verlauf dieser legalen Revolution im Bereich des europäischen Föderalismus und der gerichtlichen Integration von dem Pariser Vertrag von 1951 bis hin zu den Romverträgen von 1957. Während der gesamten Zeitspanne waren die politischen und gerichtlichen Kräfte die diese Konstitutionalisierung vorantrieben allerdings heftigem politischen Druck ausgesetzt. Dank neuer Quellen war es .a. möglich herauszufinden, dass das *Van Gend en Loos*-Urteil bei nur vier gegen drei Richterstimmen angenommen wurde. Die Ironie der Geschichte will dass ausgerechnet Robert Lecourt damals den Ausschlag für diese Neuorientierung gab. Lecourt war erst 1962 von keinem anderen als von Charles de Gaulle für das Amt in Luxemburg ernannt worden!

Giles Scott-Smith

An Outpost of Atlanticism: Leonard Tennyson, the European Delegation in Washington and the Transformation of US-European Relations 1954-1974

In terms of external relations, the most important link for the developing European institutions from the early 1950s onwards was with the United States. The presence of a press and information office and liaison centre in Washington DC was therefore vital. This article examines the role and outlook of one of the key people who ran the Washington bureau over the first two decades, Leonard Tennyson. Tennyson was a talented public relations professional who used his contacts astutely to expand the role and influence of his office. Making use of his own papers, this article provides a study of the man who was a pivotal figure in representing EC interests in the United States for twenty crucial years.

Un avant-poste atlantiste: Leonard Tennyson, la délégation européenne à Washington et la transformation des relations américano-européennes (1950-1970)

Le lien avec les Etats-Unis d'Amérique constitue sans doute en matière de relations extérieures le plus important contact des institutions européennes en plein développement à partir du début des années 1950. La présente contribution analyse le rôle et les conceptions d'un des personnages clé – Leonard Tennyson – qui dirigea le bureau de Washington durant les deux premières décennies de son existence. Tennyson était un professionnel talentueux des relations publiques. Il usait sagement de ses nombreux contacts pour étendre la mission et l'influence de son agence. Fondé sur les archives personnelles de Tennyson, cet article permet de jeter un coup d'œil fascinant sur un homme qui assumait au niveau de la représentation des intérêts de la Communauté européenne en Amérique une position pivot pendant une période cruciale.

Ein Vorposten transatlantischer Beziehungen: Leonard Tennyson, die europäische Vertretung in Washington und der Wandel des amerikanisch-europäischen Verhältnisses, 1950-1970

Die seit Beginn der Fünfzigerjahre aufgebauten Kontakte zu den USA bilden zweifelsfrei das Kernstück der Außenbeziehung der aufstrebenden Europäischen Institutionen. Der vorliegende Aufsatz untersucht die Rolle und die Konzeptionen von Leonard Tennyson, einer Schlüsselfigur die das europäische Büro in Washington während der ersten beiden Jahrzehnte seiner Existenz leitete. Tennyson war ein begnadeter Fachmann aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der seine zahlreichen Kontakte geschickt einsetzte, um seine Befugnisse und die Mission seiner Agentur auszubauen. Anhand von privaten Archiven erlaubt der Beitrag einen faszinierenden Einblick in das Wirken eines Mannes der, während einem überaus wichtigen Zeitabschnitt, zum Dreh- und Angelpunkt der Vertretung europäischer Interessen in Amerika geworden war.

Andrea Becherucci

Lionello Levi Sandri: His service to Europe

The article outlines the career of Lionello Levi Sandri, a lecturer in industrial law, as vice-president of the European Commission in charge of Social affairs between 1961 and 1970.

As a member of the Hallstein Commission and subsequently of the Rey Commission, Levi Sandri uses at the very maximum the potentialities of the treaty without offending the national sensibilities of the member states that only hardly can stand interference in this field by the executive of the European Community. He so furthers the progressive realization of the free movement of labour, defines the principles of a common vocational training policy, guarantees equal treatment for men and women, and harmonizes legislation in matter of occupational diseases. Another important point of his action consists in the readjustment of the European social fund for the development of employment and the mobility of workers. He doesn't succeed however in convincing the governments to coordinate the social security systems for migrant workers. From 1969, the Commissioner is taking a growing interest in converging the economic and social sectors. He also intends to involve more closely the social partners in the development of a common social policy.

All things considered, progress made under the mandate of Levi Sandri is marked more by the consolidation of uncertain benefits and the improvement of Community cooperation rather than by the creation of a European social space, which still remains to be set up.

Lionello Levi Sandri au service de l'Europe

L'article retrace la carrière de Lionello Levi Sandri, un professeur de droit du travail devenu vice-président de la Commission européenne en charge des Affaires sociales entre 1961 et 1970.

Au sein des commissions Hallstein, puis Rey, Levi Sandri, exploitait au maximum les potentialités du traité en ménageant les susceptibilités des Etats membres qui supportent mal l'ingérence de l'exécutif communautaire dans ce domaine. Il favorise ainsi la réalisation progressive de la libre circulation des travailleurs, définit les principes d'une politique commune de la formation professionnelle, garantit l'égalité de traitement entre hommes et femmes, harmonise les législations en matière de maladies professionnelles. Un autre point important de son action consiste en la réadaptation du Fonds social européen pour le développement de l'emploi et de la mobilité professionnelle des travailleurs. Il ne réussit cependant pas à convaincre les gouvernements de coordonner les régimes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants. A partir de 1969, le Levi Sandri s'intéresse de plus en plus à la convergence des secteurs économique et social. Il vise aussi à impliquer davantage les partenaires sociaux dans la formulation de la politique sociale communautaire.

Au total, les progrès accomplis sous le mandat de Levi Sandri se caractérisent davantage par la consolidation d'acquis incertains et le perfectionnement de la coopération communautaire que par la mise en place d'un «espace social européen» qui reste toujours à créer.

Im Dienste Europas. Lionello Levi Sandri

Der Beitrag verfolgt die Karriere von Lionello Levi Sandri, einem Professor für Arbeitsrecht, der zum Vizepräsidenten der Europäischen Kommission befördert worden war und sich zwischen 1961 und 1970 um das Ressort für soziale Angelegenheiten kümmerte.

Als Mitglied der Kommissionen Hallstein und Rey verstand Levi Sandri es die ihm durch die europäischen Verträge zur Verfügung gestellten potentiellen Möglichkeiten im Bereich des Sozialwesens maximal auszuschöpfen ohne den einzelnen, wenig von einer europäischen Einmischung begeisterten Mitgliedstaaten zu nahe zu treten. Er trieb auf diese Weise den freien Personenverkehr für Arbeiter an, definierte eine gemeinsame Politik in Sachen Berufsausbildung, förderte das Prinzip der gleichen Bezahlung für Mann und Frau und harmonisierte schließlich die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Berufskrankheiten. Ein

weiterer wichtiger Aspekt seiner Tätigkeit bestand in der Anpassung des Europäischen Sozialfonds für die Entwicklung von Arbeitsplätzen und die berufliche Mobilität der Arbeitnehmerschaft. Es gelang ihm allerdings nicht die Regierungen zu überzeugen ihre sozialen Versicherungssysteme für Wanderarbeiter aufeinander abzustimmen. Seit 1969 lenkte Levi Sandri sein Augenmerk immer stärker auf die Konvergenz der beiden Bereiche Wirtschaft und Soziales. Dabei versuchte er stets die Sozialpartner stärker mit in die Formulierung der gemeinschaftlichen Sozialpolitik einzubeziehen.

Insgesamt betrachtet zeichnen sich die unter Levi Sandri gemachten Fortschritte eigentlich eher durch eine Perfektionierung der gemeinschaftlichen Kooperation und eine Konsolidierung der bereits erworbenen, aber noch nicht gesicherten Rechte aus; die Schaffung eines «sozialen Europas» dahingegen bleibt noch immer in Angriff zu nehmen.

Dagmar Moravcová

From Dream to Reality: Change in the Perception of “Europe” in the Czechoslovakian/Czech Republic during the Transformation Years 1989-2004

The author compares the early Czech ideas of a future membership of the Czechoslovakian/Czech Republic in the European Community, that came up in the wake of the „Velvet Revolution“ of late 1989, with the realities of the negotiations that ended with the Czech Republic gaining full membership in 2004. She concludes that the changing perception depended on the changing structures of international relations after the end of the Cold War and on the growing “realism” that spread among Czech politicians during the step-by-step integration into the European Union. In the first part of the article she focuses on some problems of political and economic transformation met by the post communist state, European security, bilateral relations with Germany and the meaning of Europe as a “community of shared values”. In the second part of the article she explains the influence of reality – Association Agreement in 1991, collapse of the CSFR and rise of the CR in 1993, acceptance of the Copenhagen-criteria in 1993, harmonization of the twofold Eastern enlargement processes (EU and NATO), full-membership in the EU in 2004 – on the change of the Czech perception of Europe.

Du rêve à la réalité: La perception changeante de l'«Europe» pendant la transformation de la Tchécoslovaquie/République tchèque (1989-2004)

L'auteur compare les premières idées que les Tchèques se faisaient au sujet de leur ralliement à une «Europe» unifiée depuis la «révolution de velours» à la fin de l'année 1989 avec la réalité des négociations qui aboutirent en 2004 à une adhésion effective du pays à l'UE comme membre à part entière. Il s'en dégage la conclusion que le développement de cette façon de percevoir les choses dépendait du changement intervenu dans les structures des relations internationales à la fin de la Guerre froide et du «réalisme» croissant mis au jour par les responsables politiques tchèques au fur et à mesure que le processus d'intégration évoluait. La première partie de l'article thématise certains problèmes liés à la transformation politique et économique de l'Etat postcommuniste, aux questions de sécurité européenne, aux relations avec l'Allemagne et à la l'approche changeante à l'égard de l'Union en tant que «communauté de valeurs». La seconde partie traite de l'influence exercée par les réalités (accord d'association de 1991, dissolution de la CSSR et naissance de la République tchèque en 1993, acceptation des critères de Copenhague en 1993, harmonisation du double élargissement à l'Est de l'UE et de l'OTAN, adhésion aux communautés en 2004) sur les visions européennes des Tchèques.

Vom Traum zur Realität: Der Perzeptionswandel „Europas“ während der Transformation der ÈSFR/ÈR, 1989-2004

Die Autorin konfrontiert die frühe tschechische Vorstellungen seit der „samtenen Revolution“ Ende des Jahres 1989 über die Einreihung in ein vereinigtes „Europa“ mit der Realität der Verhandlungen über die Mitgliedschaft in der EU, die 2004 mit dem Vollmitgliedschaft endeten. Sie kam zur Schlussfolgerung, dass die Entwicklung dieser Visionen von der Veränderung in der Struktur der internationalen Beziehungen nach dem Ende des kalten Krieges und von dem wachsenden „Realismus“ der politischen Vertreter des tschechischen Staates während dessen schrittweiser Integration in die EU abhängten. Im ersten Teil des Artikels sind einige Probleme der politischen und ökonomischen Transformation des postkommunistischen Staates, der europäischen Sicherheit, der Beziehungen zu Deutschland und der Modifikation der Vorstellung über die EU als einer „Wertegemeinschaft“ thematisiert. Im zweiten Teil weist sie auf den Einfluss der Realität – Assoziierungs-Abkommen 1991, Zusammenbruch der ÈSFR und Entstehung der ÈR 1993, Annahmen der Kopenhagener Kriterien 1993, die Harmonisierung der „doppelten“ Osterweiterung (EU und NATO), Vollmitgliedschaft in der EU 2004 – auf die Entwicklung der tschechischen Europa-Visionen auf.

Notices – Informations – Mitteilungen

Appel à contributions
Maison Robert Schuman à Scy-Chazelles

Quelles architectures pour quelle Europe? Des pères fondateurs à l'Union européenne 1945–1992

Colloque organisé par le Département de la Moselle
Novembre 2009

Dans le cadre du 60^e anniversaire de la déclaration du 9 mai, la Maison Robert Schuman organise en mai 2010 un colloque sur la thématique indiquée ci-dessus. Il s'agit de présenter les visions et les architectures européennes d'acteurs politiques (hommes d'Etat, responsables de partis politiques, personnalités de premier plan des institutions communautaires) et d'analyser leurs initiatives en faveur de la réalisation de leur projet. Les architectures dont il est question peuvent être globales ou sectorielles. Importante également, la mise en valeur de la dimension géopolitique des différents projets européens contribuera à inscrire le projet européen à la fois dans une perspective historique et spatiale.

Les organisateurs souhaitent que l'accent soit mis sur des personnalités de premier plan. Ils insistent sur le fait que la contribution aborde la problématique de façon originale et novatrice.

Les propositions devront parvenir à sous forme électronique ou par voie postale pour le 1^{er} mars 2009 à:

Nadège MOUGEL
Responsable de la Maison de Robert Schuman
8-12 rue Robert Schuman
57160 Scy-Chazelles
nadege.mougel@cg57.fr

Le Comité scientifique de la Maison R. Schuman arrêtera la liste des contributions retenues. Il se réserve le droit de demander éventuellement des modifications aux auteurs dont les propositions auront été sélectionnées. Le colloque donnera lieu à publication en 2010.

Quelques pistes et indications

Si les projets européens des Pères de l'Europe ou de certaines personnalités européennes de premier plan sont assez connus, on peut en revanche s'intéresser aux projets de la génération suivante, celle qui exerce des responsabilités gouvernemen-

tales de la seconde moitié des années soixante à la chute du mur de Berlin, ou qui est présente au sein de la Commission européenne pendant la même période. Le comité scientifique souhaite se limiter à des figures incontournables et couvrir un maximum d'espaces nationaux.

Les visions présentées peuvent être globales ou sectorielles: il nous semble important de pouvoir débattre de perspectives d'ensemble d'organisation du continent (visions confédérales, fédérales, communauté d'Etats nations, architectures institutionnelles pertinentes) et de projets plus sectoriels (projet d'Europe sociale, d'Europe de la défense, etc.). Les auteurs mettront également en valeur les formes et modalités d'action des différents «concepteurs d'Europe».

Ces différentes architectures méritent enfin d'être mises en perspective historique, en n'omettant pas de faire référence aux antécédents, aux racines du projet européen présenté, ce qui permettra de relever l'originalité de la vision.

Les propositions devront faire l'objet d'une présentation d'une à deux pages, accompagnée d'une bibliographie sommaire sur le sujet.

Cahier d'histoire immédiate

Fondé il y a une quinzaine d'années par Jean-François Soulet à l'université de Toulouse-Le Mirail, le ***Cahier d'histoire immédiate*** contribue à explorer les différents aspects d'une histoire du très contemporain. Rassemblant les contributions d'universitaires chevronnés, cette revue est également **ouverte aux jeunes chercheurs**. Elle s'intéresse à tous les aspects de l'histoire de notre temps, méthodologie, historiographie, didactique, sources et débats. Elle propose recherches et analyses historiques sur des domaines comme la politique, l'économie, la société ou la culture depuis la Deuxième Guerre mondiale, et plus particulièrement au cours des trente dernières années. Chaque numéro s'organise autour d'un dossier et intègre un entretien avec un des spécialistes de la question. Le GRHI édite également une collection d'ouvrages, **Sources de travaux d'histoire immédiate**. Pour de plus amples informations, s'adresser au G.R.H.I. - Groupe de Recherche en Histoire Immédiate, Maison de la Recherche, 5 allée A. Machado, F. 31058 TOULOUSE, bertrand.vayssiere@wanadoo.fr

Contributors – Auteurs – Autoren

BECHERUCCI Andrea, Dr., Historical Archives of the European Union, Florence

Address: European University Institute, Historical Archives of the EU, Villa I Tatti, Piazza de' Medici, 11, Florence, 50133, Italy

Email: andrea.becherucci@eui.eu

BOERGER – DE SMEDT Anne, Dr., Chargée de cours à l'Université de l'Alberta

Adresse: 8406, rue Marie-Anne-Gaboury (91 St) Edmonton, Alberta T6C 4G9, Canada

Email: aboerger@ualberta.ca

DAVIES Bill, Dr., Assistant Professor in Justice, Law and Society, American University, Washington DC

Address: School of Public Affairs, American University, 4400 Massachusetts Avenue NW, Washington DC 20016, USA

Email: davies@american.edu

MORAVCOVÁ Dagmar, Dr. Assistant Professor in International Relations – Institut of Political Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, Prague

Address: Institute of Political Studies, U Kříž 8, 158 00 Prague 5 – Jinonice, Czech Republic

Email: moravcov@fsv.cuni.cz

RASMUSSEN Morten, Dr., Assistant Professor, University of Copenhagen

Address: Saxo Institute, History Section, University of Copenhagen, Njalsgade 102, 2300 København S., Denmark

Email: mortenra@hum.ku.dk

SCOTT-SMITH Giles, Dr., Senior Researcher, Roosevelt Study Center

Address: Roosevelt Study Center, Abdij 8, Postbus 6001, 4330 LA Middelburg, The Netherlands

Email: g.scott-smith@zeeland.nl

WILSON Jérôme, Research Fellow in European Integration History, Department of History, University of Louvain

Address: UCL - Département d'Histoire, Collège Erasme, 1, Place Blaise Pascal, B-1348 Louvain-la-Neuve

Email: jerome.wilson@versateladsl.be

Grenzenloses Europa



Zusammenarbeit Europäischer Grenzregionen

Bilanz und Perspektiven

Herausgegeben von der Arbeitsgemein-
schaft Europäischer Grenzregionen

2008, 145 S., brosch., 18,- €,

ISBN 978-3-8329-3389-0

Die Autoren Jens Gabbe und Dr. Viktor Freiherr von Malchus, Mitbegründer der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), berichten im vorliegenden Buch über die 40-jährige Geschichte, die Motive, den Mehrwert sowie die wichtigsten Ergebnisse und Erfolge der grenzübergreifenden Zusammenarbeit. Aufgezeigt werden die Leistungen der AGEG auf europäischer Ebene, die Entwicklungen in verschiedenen Teilen Europas, grundsätzliche Erfahrungen und Schlüsselemente erfolgreicher grenzübergreifender Zusammenarbeit sowie ihr Beitrag zur europäischen Integration in regionaler Vielfalt. Das „Europäische Haus“ muss von unten gebaut werden und sich auf ein sicheres Fundament stützen. Die alltägliche Zusammenarbeit der Bürger, Gemeinden und Regionen über die Grenzen hinweg bildet das Fundament.

Die Perspektiven der grenzübergreifenden Zusammenarbeit sind für Europa von grundlegender Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon und die EU-Kohäsionspolitik 2007-2013 bilden den Rahmen für die Zukunft. Eines ist sicher: Grenzübergreifende Zusammenarbeit wird noch über viele Jahre hinweg eine politische Priorität der EU und eine europäische Aufgabe bleiben!

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher

- APOR Balázs, APOR Péter, REES E.A.,** *The Sovietization of Eastern Europe. New Perspectives on the Postwar Period*, New Academia Publishing, Washington DC, 2008, 349 p. – ISBN 978-0-9800814-6-6 – 28,00 \$.
- CLERGERIE Jean-Louis,** *Politiques communes de l'Union européenne*, Ellipses, Paris, 2006, 172 p. – ISBN 2-7298-2763-3 – 11,40 €.
- DEIGHTON Anne, BOSSUAT Gérard,** *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale*, Soleb, Paris, 2007, 431 p. – ISBN 2-9523726-5-9 – 29,90 €.
- DE MONTBRIAL Thierry, JANSEN, Sabine,** *Géographie et politique*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 120 p. – ISBN 978-2-8027-2493-3 – 25,00 €.
- GEHLER Michael,** *Verschiedene europäische Wege im Vergleich*, Studienverlag, Innsbruck, 2007, 623 S. – ISBN 978-3-7065-4503-7 – 59,90 €.
- GEIGER Tim,** *Atlantiker gegen Gaullisten*, (Studien zur Internationalen Geschichte Bd. 20), Oldenbourg, München, 2008, 568 S. – ISBN 978-3-486-58586-5 – 74,80 €.
- KUSIC Sinisa,** *Zwischen Euphorie und Ernüchterung – Kroatien auf dem Weg in die EU*, Peter Lang, Frankfurt, 2007, 168 p. – ISBN 978-3-631-55224-7 – 27,90 €.
- LECOURT Robert,** *L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles, 2008, 328 p. – ISBN 978-2-8207-2474-2 – 60,00 €.
- MITTAG Jürgen,** *Die Idee der Kulturhauptstadt Europas*, Klartext, Essen, 2008, 240 p. – ISBN 978-3-89861-960-8 – 19,90 €.
- PISTONE Sergio,** *L'Unione dei Federalisti Europei*, Guida, Napoli, 2008, 284 p. – ISBN 978-88-6042-300-9 – 14,30 €.
- RÖSSNER Philipp Robinson,** *Scottish Trade in the Wake of Union (1700-1760)*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2008, 392 p. – ISBN 978-3-515-09174-9 – 65,00 €.
- ROTH François,** *Robert Schuman. Du Lorrain des frontières au père de l'Europe*, Fayard, Paris, 2008, 656 p. – ISBN 987-2-213-63759-4 – 31,40 €.
- SCHIRMANN Sylvain (éd.),** *Robert Schuman et les Pères de l'Europe. Cultures politiques et années de formation*, Peter Lang, Bruxelles, 2008, 360p. – ISBN 978-90-5201-423-4 – 46,75 €.

SCHÖBERL Verena, *Es gibt ein grosses und herrliches Land, das sich selbst nicht kennt... es heisst Europa*, LIT Verlag, Berlin, 2008, 404 S. – ISBN 978-3-8258-1104-4 – 34,90 €.

TÖMMEL Ingeborg, *Das politische System der EU*, Oldenbourg, München, 2007, 307 S. – ISBN 978-3-486-58547-6 – 29,80 €.

VROMEN Susanne, *Hidden Children of the Holocaust*, Oxford University Press, Oxford, 2008, 178 p. – ISBN 978-0-19-518128-9 – 24,95 £.

WEIDENFELD Werner, **WESSELS Wolfgang**, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, Nomos, Baden-Baden, 542 S. – ISBN 978-3-8329-3248-0 – 49,00 €.