

«Une union toujours plus étroite»

Il y 35 ans, signature de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne

DR. ELENA DANESCU *

Le 19 juin 1983, au Conseil européen de Stuttgart, le Premier ministre, Pierre Werner, signe la Déclaration solennelle sur l'Union européenne. Ce document programmatique affirme la nécessité de «progresser vers une union toujours plus étroite entre les peuples et les États membres» et considère l'amélioration des institutions communautaires et la coopération politique comme clé de voûte pour plus d'Europe.

Trente-cinq ans plus tard, ces desiderata trouvent un ample écho dans l'actualité.

Le cadre institutionnel européen puise ses racines dans la Déclaration du 9 mai 1950, inspirée par Jean Monnet et présentée par Robert Schuman, qui propose la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) dotée d'une institution supranationale – la Haute Autorité, dont le Luxembourg devient en 1952 lieu de travail, grâce à l'intelligence politico-diplomatique de Joseph Bech. Le plan Schuman envisageait la CECA comme la première étape vers une intégration économique générale et, finalement, vers une fédération politique. Au gré des traités et des élargissements successifs, l'architecture institutionnelle est forgée par le double impératif de l'efficacité et de la démocratie, mais l'équilibre entre éléments supranationaux et intergouvernementaux n'est pas facile à trouver. En témoignent le rejet par la France du Général de Gaulle de l'esquisse d'une Communauté politique et de la Communauté européenne de défense (1954).

Le traité de Rome (1957) instituant la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom, pose les fondements du «triangle institutionnel» – que forment la Commission (exécutif supranational), le Conseil des ministres (intergouvernemental), et l'Assemblée consultative (composée de députés des parlements nationaux) – assorti d'une Cour de justice. Dès mars 1962, l'Assemblée décide de s'intituler «Parlement européen» (PE). En 1965, la fusion des Exécutifs CECA, CEE et Euratom, que Pierre Werner négocie pour le Luxembourg, donne naissance à la Commission unique, dotée de véritables pouvoirs et d'un poids réel face au Conseil et aux gouvernements. Ce gain de supranationalité est terni par la crise de la chaise vide, dont l'art du consensus pratiqué par Werner dans les négociations entre les Cinq et la France et le compromis de Luxembourg qui en résulte (1966) trouvent le dénouement.

L'engagement européen et le talent de médiateur de Werner présagent, au milieu des années 1960, de sa candidature à la présidence de la Commission. Ce n'est qu'une rumeur, car l'éminent homme d'État n'a jamais envisagé de quitter son mandat national. Par la suite, trois anciens Premiers ministres luxembourgeois ont été appelés à présider la Commission européenne: Gaston Thorn (1981-1985), Jacques Santer (1995-1999) et Jean-Claude Juncker (depuis 2014).

En mars 1965, Werner obtient la reconnaissance du Luxembourg comme lieu de travail des Communautés et le regroupement ici des institu-

tions financières et judiciaires européennes. Ce n'est qu'au Conseil européen d'Édimbourg (1992) que la pluralité des sièges et la pérennité des trois capitales communautaires (Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg) seront juridiquement confirmés.

La fin des années 1960 marque une dérive intergouvernementale: le vote unanime perdure, la Commission s'efface, le Parlement endosse un rôle modeste. Si la fédéralisation politique semble bloquée par le fonctionnement du triangle décisionnel, elle progresse par le droit: la Cour de justice, établie à Luxembourg, parvient à imposer la primauté du droit communautaire sur le droit national des États membres.

L'affaiblissement institutionnel fait éclore un nouvel organe – le «sommet» des chefs d'État ou de gouvernement – institutionnalisé en 1974 (sur proposition du président Giscard d'Estaing) sous l'appellation «Conseil européen». Le premier sommet significatif est celui de La Haye

européen. Ainsi, le Parti populaire européen (PPE) est fondé en juillet 1976 à Luxembourg, sous l'impulsion de Jacques Santer (président du Parti Chrétien-Social) et de Pierre Werner (chef de l'opposition parlementaire), qui rédigera en 1979 la plate-forme socio-économique du PPE aux premières élections au suffrage universel. Le Parlement européen ne cesse de s'affirmer. Il revendique des compétences plus larges que le simple avis consultatif, avec l'ambition de devenir un organe constituant, comme démontré par le projet de traité d'Union européenne (projet Spinelli) de 1984.

En 1985, la présidence luxembourgeoise du Conseil CE menée par Jacques Santer, Premier ministre et Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères, négocie l'AUE (signé en février 1986). L'Acte révisé en profondeur le traité de Rome et amorce le grand marché intérieur entre les États membres, désormais au nombre de douze, après l'adhésion de la Grèce (1981), de l'Espagne et du Portugal (1986). L'intégration écono-

chitecture à «trois piliers» – le premier (englobant les Communautés) à caractère supranational; les deuxième et troisième (Politique étrangère et de Sécurité commune et, respectivement, Justice et Affaires intérieures) à caractère intergouvernemental. L'UE est censée évoluer vers une fédération. Le pilier communautaire se renforce avec l'union monétaire (préfigurée par le Rapport Werner de 1970), culminant par la création, au 1^{er} janvier 1999 au plus tard, d'une monnaie unique et d'une institution supranationale, la Banque centrale européenne (BCE). Les négociations sur l'union monétaire sont menées par Jean-Claude Juncker (ministre des Finances), qui plaide pour une réelle coordination des politiques économique, budgétaire et fiscale des États membres et pour la création d'un «gouvernement économique» capable à les astreindre à des réformes structurelles et au respect des règles. Un quart de siècle plus tard, ces débats sont toujours ouverts. Construit à la conjugaison



(PHOTO: SHUTTERSTOCK)

“ Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions. »

Jean Monnet ¹

mique va de pair avec des réformes institutionnelles vers plus de fédéralisme.

Peu après l'entrée en vigueur de l'AUE et lorsque l'intégration européenne s'apprête à s'approfondir par le volet monétaire (le Rapport Delors), la chute du Mur de Berlin et les bouleversements à l'Est survenu en 1989, présagent d'un élargissement à la dimension du continent et, par conséquent, d'une réforme institutionnelle de l'Europe. Voilà le contexte du traité de l'Union européenne (TUE), conclu en février 1992 à Maastricht. Fruit de la présidence luxembourgeoise du Conseil CE, avec le tandem Santer-Poos au gouvernail, ce traité crée l'UE, avec une ar-

des principes de convergence, de cohésion et de subsidiarité, le TUE introduit la citoyenneté européenne, qui complète la citoyenneté nationale, ainsi que le droit de vote aux scrutins municipaux et européens dans le pays de résidence du citoyen UE. Le rôle des partenaires sociaux dans l'élaboration d'un droit social communautaire est renforcé. Le Luxembourg deviendra une référence pour l'Europe sociale. Lors de la Présidence de l'UE que le pays exerce en 1997, Jean-Claude Juncker, Premier ministre et ministre du Travail, parvient à faire passer l'idée novatrice d'un Sommet sur l'emploi, qui débouchera sur une politique européenne de convergence sociale (les «objectifs du Luxembourg».)

Le TUE est remanié par les traités d'Amsterdam (1999) et de Nice (2001), avant d'être modifié en profondeur par le traité de Lisbonne (2007).

* L'auteur est chercheur au Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History (C2DH), Université du Luxembourg.

1) Jean Monnet: «Mémoires». Fayard, 1976. 2^e partie, chapitre 12, p. 360.