

Quand l'Europe emménageait au Luxembourg

Avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la première Communauté européenne devient réalité le 18 avril 1951

Par Elena Danescu *

Lorsque le 9 mai 1950, le ministre français des Affaires étrangères (natif du Luxembourg) Robert Schuman (1886-1963) énonce ce que l'Histoire retiendra comme la «Déclaration Schuman» et propose la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) réunissant les ennemis héréditaires d'antan – la France et l'Allemagne – personne n'imaginait que cette initiative censée forger une paix durable en Europe allait se concrétiser en moins d'un an. Et pourtant, la première Communauté européenne devient réalité le 18 avril 1951, lorsque les représentants de six pays – Robert Schuman (France), Konrad Adenauer (RFA), Paul van Zee-land et Joseph Meurice (Belgique), le comte Carlo Sforza (Italie), Dirk Stikker et Jan Van den Brink (Pays-Bas) et Joseph Bech (Luxembourg) – concluent le traité de Paris.

Le traité CECA d'il y a 70 ans, presque jour pour jour, signifie le début du destin européen du Grand-Duché en tant qu'État fondateur et acteur de marque de la construction européenne, et de Luxembourg-ville, en tant que «première capitale de l'Europe».

Négociation d'un traité «révolutionnaire»

Lors des pourparlers pour le projet de traité démarrés dès le 20 juin 1950 sous la houlette de Jean Monnet (1888-1979), l'architecture institutionnelle de la CECA (que la presse de l'époque a qualifiée de «révolutionnaire») commence à se dessiner. Pour Schuman l'idée d'une «institution supranationale» (seule institution énoncée dans sa déclaration) appelée «Haute Autorité» (HA) est essentielle. Craignant la prévalence du couple franco-allemand, les pays du Benelux exigent une HA «réellement indépendante». Les Six s'accordent sur la nécessité de contrebalancer les pouvoirs de la HA par la «création des institutions politiques», ainsi que par des mécanismes pour régler les différends. Figurent à l'agenda des aspects économiques (souvent très techniques), dont la décartellisation de l'industrie lourde de la Ruhr. La question de la composition de la HA est enfin réglée par les ministres.

Le caractère supranational de la HA est, à la fois une première absolue et une innovation sans précédent, dans la mesure où ses membres ne représentent pas l'intérêt de leur pays d'origine, mais l'intérêt commun des États membres, qu'ils s'engagent, par serment, à défendre. Ils jouissent de larges compétences leur permettant d'intervenir dans les marchés nationaux du charbon et de l'acier, sans pour autant pouvoir se substituer aux entre-



Plaque commémorative rappelant les débuts de la CECA au Grand-Duché. Photo: Archives LW/Guy Jallay

prises. L'autonomie financière de la HA, assurée par un «impôt» (max. 1%) sur le chiffre d'affaires des entreprises de ces branches, vise à renforcer son indépendance par rapport aux six gouvernements.

Telles que définies dans le traité de Paris, les institutions de la CECA préfigurent l'équilibre des pouvoirs de l'Union européenne reposant sur: La Haute Autorité (aujourd'hui la Commission européenne) – organe supranational, le Conseil spécial de ministres – qui incarne l'intérêt national, l'Assemblée commune (aujourd'hui le Parlement européen élu au suffrage universel depuis 1979) – qui représente les citoyens, la Cour de justice (indépendante).

Le traité de la CECA entre en vigueur le 23 juillet 1952 pour une durée de 50 ans. A son expiration, survenue le 23 juillet 2002, une cérémonie de descente du drapeau de la CECA est organisée à Bruxelles.

Une ambition politique inachevée

Dans une déclaration commune à l'issue de la cérémonie de signature du 18 avril 1951, les ministres des Affaires étrangères des Six soulignent que «ces initiatives [...] devront rapidement s'inscrire dans le cadre d'une communauté politique, dont l'idée s'élabore au Conseil de l'Europe. [...] Tous ces efforts sont guidés par la conviction croissante que les pays de l'Europe libre sont solidaires les uns des autres, participent à une destinée commune»¹. Annexée au traité de la CECA, cette déclara-

tion instaure un échange d'informations régulier entre les deux organisations et prévoit la possibilité d'intensifier leur collaboration par des accords ultérieurs. Par la suite, l'espoir de voir le Conseil de l'Europe se transformer un jour en une véritable autorité politique européenne sera totalement abandonné, et l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) scellé par le refus de la France de ratifier le traité CED (30 août 1954) entraînera automatiquement l'abandon du projet de Communauté politique européenne, dont il était le corollaire institutionnel. Le caractère particulièrement sensible d'une Europe politique, ainsi que d'une Europe de la défense est toujours d'actualité. Néanmoins, l'expérience réussie de la CECA, conduira les fondateurs à étendre la coopération à d'autres secteurs industriels, puis à l'ensemble de l'économie.

La question du siège: la diplomatie luxembourgeoise en action

Les débats relatifs au siège des institutions CECA demeurent compliqués, car aucune proposition émise par la commission intérimaire du plan Schuman ne fait l'unanimité des Six. Il était suggéré, sans succès, que le siège soit fixé à Liège. Sont évoquées, en vain, Turin, Strasbourg, Luxembourg. Le nom de Sarrebruck, «ville européenne», est également avancé, mais la proposition n'est pas retenue en raison du problème du statut de la Sarre.

Alors que l'impasse semble inévitable, le ministre luxem-

bourgeois des Affaires étrangères, Joseph Bech, propose, dans la nuit du 24 au 25 juillet 1952, une solution aussi originale qu'inattendue, que Jean Monnet évoque dans ses mémoires:

«Alors, on entendit la voix de Bech qui semblait jusque-là somnoler. Je propose que le travail commence aussitôt à Luxembourg, cela nous donnera le temps de réfléchir à la suite.' Tout le monde fut soulagé, et c'est ainsi que la CECA eut son siège précaire dans une petite ville qui est devenue un carrefour de l'Europe.»²

Pourtant, la candidature luxembourgeoise ne fut nullement le fruit d'une fulguration de Bech, mais la concrétisation d'une stratégie minutieusement préparée par le gouvernement. Dès octobre 1950 l'ambassadeur en poste à Bonn, Albert Wehrer, suggère à son ministre les démarches pour se faire attribuer le siège des institutions. Il suggère aussi d'essayer de rallier Robert Schuman, car ainsi «la cause de notre pays serait pratiquement gagnée». En août 1951, Bech charge un comité pour étudier la question du logement des institutions européennes à Luxembourg et de faire des propositions au gouvernement.³

L'emporte celle visant à «déloger la direction de la Société des Chemins de Fer luxembourgeois afin d'y loger la HA de la CECA et construire un bâtiment à l'aide de procédés de construction accélérés, mis à l'essai pour le Conseil de l'Europe à Strasbourg»⁴. Toute cette stratégie allait être menée dans une atmosphère confidentielle, car une candidature luxembourgeoise réussie «ne sera pas le résultat d'une surenchère de publicité tapageuse»⁵ (comme ce fut le cas de la ville de Liège), d'autant plus que le traité CECA n'était pas encore ratifié par la Chambre des députés (ce sera chose faite le 13 mai 1952).

«Il n'y a que le provisoire qui dure»

En juillet 1952, Luxembourg-ville est choisie pour accueillir, dans un premier temps, la HA, le Conseil spécial de ministres et la Cour de justice de la CECA.

La première coulée d'acier européen sort le 30 avril 1953 à l'usine Belval – le site actuel de l'Université du Luxembourg.

La HA commence ses travaux le 10 août 1952 à l'Hôtel de Ville et la Cour de justice s'installe à la Villa Vauban. Luxembourg-ville devient siège européen aux côtés de Strasbourg (qui accueille l'Assemblée commune) et de Bruxelles, qui s'y rajoute en 1958, après la création de la CEE et l'Euratom. La fusion des exécutifs communautaires (1965) confirme Luxembourg comme siège judiciaire et financier européen.

Ce n'est qu'en 1992 que le Conseil européen d'Édimbourg consacre la tripolarité Luxembourg-Bruxelles-Strasbourg comme «capitales permanentes de l'Union». Aujourd'hui, le Grand-Duché accueille certaines institutions, organes et organismes décentralisés de l'Union, dont notamment la Cour de Justice, la Cour des Comptes, le Secrétariat général du PE, la BEL, le Mécanisme européen de Stabilité, le Parquet européen. En 2019, lorsque les institutions de l'UE se dotent d'un volet numérique, le Luxembourg en devient le siège en hébergeant les «data centers» de la Commission.

Joseph Bech, artisan de l'entente européenne

Joseph Bech (17 février 1887–8 mars 1975), ministre des Affaires étrangères de façon ininterrompue de 1926 à 1959 et Premier ministre est l'un des premiers artisans de l'entente européenne. Dans la difficile période de l'entre-deux-guerres, et tout particulièrement en 1940, il contribue largement à raviver le sentiment national. Convaincu qu'il n'y a pas de consolidation de l'État luxembourgeois en dehors de la communauté internationale, il négocie et signe les traités UEBL, Benelux, ONU et UEO.

Le 9 mai 1950, Bech accueille avec enthousiasme l'idée de la CECA et oeuvre pour que Luxembourg-ville y accueille ses institutions. Du 1er au 3 juin 1955, Bech préside la conférence de Messine, qui permet de relancer la dynamique de l'intégration européenne bloquée depuis l'échec, en août 1954, du projet de CED. Les pays du Benelux présentent un mémorandum qui prône la mise en place d'une autorité commune dotée de véritables pouvoirs, ainsi qu'une coopération économique au service de l'unification européenne.

C'est le prélude au traité de Rome qui verra naître la CEE et l'Euratom. Pour son rôle dans l'édification de l'Europe unie, Bech est considéré dans l'historiographie européenne comme l'un des «pères fondateurs de l'Europe» aux côtés de Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi et Spaak.

* Le docteur Elena Danescu est Research Scientist à l'Université du Luxembourg/Luxembourg Centre for Contemporary and Digital History

1 Bulletin d'information. SIP – Ministère d'Etat. 31.10.1952, n° 10; pp. 194-195
2 Jean Monnet. Mémoires, Fayard: Paris, 1976; pp.433-434
3 AE.11931, Lettre de Wehrer à Bech, 24.07.1951; et AE.11931, Lettre de Wehrer à Bech, 30.08.1951
4 AE.11931, 02.08.1951
5 Compte rendu de la Chambre des députés, 1951-1952, séance du 08.05.1952, pp.1630-1631