

“Luxembourg, un destin européen. De la Déclaration Schuman à l’installation des institutions de la CECA”

Dr Étienne Deschamps, historien, Service de recherche du Parlement européen

Le Luxembourg a été, avant même la Déclaration Schuman, un acteur très important de l’aventure européenne. Cela tient bien sûr à sa situation géographique, à son histoire et à la puissance de son industrie sidérurgique au XXe siècle. Bien sûr, il y avait eu la convention douanière Benelux signée à Londres en 1944, le Plan Marshall et la création de l’Organisation européenne de coopération économique en 1948, la signature du traité de Bruxelles créant l’Union occidentale en 1948 sur le plan de la défense et la mise en place du Conseil de l’Europe en 1949. Sur la scène mondiale, le Luxembourg avait aussi participé à la création de l’Organisation des Nations unies en 1945 et de l’OTAN en 1949. À chaque fois, le Luxembourg – grâce au rôle déterminant de son Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Joseph Bech – était membre fondateur des nouvelles organisations. Mais le simple fait que la construction de l’Europe communautaire - dans un contexte de Guerre froide - ait reposé sur le charbon et sur l’acier a donné au pays une place majeure dans le processus d’unification et dans les institutions originales créées par le traité de Paris d’avril 1951.

Sans surprise, la Déclaration Schuman du 9 mai 1950 suscite immédiatement l’intérêt au Luxembourg. Alors que son économie repose en grande partie sur l’acier qu’il exporte dans sa quasi-totalité, le Luxembourg voit immédiatement le bénéfice qu’il peut tirer de sa participation à un marché commun qui lui ouvrira de nouveaux débouchés.

Le Plan Schuman garantit aussi le libre accès aux matières premières, c'est-à-dire au charbon de la Ruhr. Les cartes de l'époque montrent assez la place centrale du Luxembourg dans le triangle industriel à l'Ouest de l'Europe occidentale. Et puis, la future CECA n'offre-t-elle pas au pays la perspective d'un nouveau *Zollverein* ? Tandis que les salaires de la main d'œuvre employée par le secteur sidérurgique sont de 20 % supérieurs à ceux des pays voisins et d'Europe occidentale, le Luxembourg voit dans le plan Schuman-Monnet une planche de salut inespérée. Il faut dire que la sidérurgie a au Luxembourg un impact beaucoup plus important que dans n'importe quel autre pays européen : elle représente près de 90 % de ses exportations et occupe 25 % de sa population active. Dans ces conditions, les dirigeants luxembourgeois comprennent que le pays ne peut pas rester à l'écart de la proposition française. C'est une question de survie économique. Mais le Luxembourg trouve aussi un avantage politique considérable au rapprochement franco-allemand, garant de la paix et de sa sécurité.

Mais dans le même temps, le plan Schuman est aussi une grande source d'inquiétude pour les patrons et les maîtres de forge. La Communauté qui se crée ne sera-t-elle pas trop dirigiste ou trop interventionniste ? Comment éviter l'ingérence dans des domaines nationaux sensibles ? La souveraineté du pays n'est-elle pas menacée ? Quelle sera la place du Luxembourg et de ses représentants dans les nouvelles institutions ? Enfin, est-il bien prudent de s'engager dans une Communauté qui semble devoir être établie pour une période illimitée ?

À vrai dire, les Luxembourgeois ont de bonnes raisons de se montrer inquiets. Dès le début des négociations qui commencent à Paris en juin 1950, Jean Monnet qui les préside fait en effet savoir que la future Haute Autorité pourrait ne compter que cinq

membres. Pour Monnet, la priorité est d'assurer le caractère supranational et indépendant de la Haute Autorité. Dans ces conditions, il n'est logiquement pas nécessaire que chacun des six pays de la CECA puisse y placer un membre. En tant que plus petit pays de la Communauté, le Luxembourg comprend vite qu'il pourrait faire les frais de l'opération.

Pour éviter pareil scénario, les diplomates luxembourgeois placent une bonne partie de leurs espoirs dans l'action discrète et bienveillante de Robert Schuman. Depuis l'après-guerre, celui qui occupe en France des fonctions ministérielles de premier plan est très populaire dans son pays natal. Né à Clausen d'une mère luxembourgeoise et d'un père originaire d'un village lorrain annexé au Reich après la guerre franco-prussienne mais d'ascendance également luxembourgeoise, Schuman a passé toute sa jeunesse à Luxembourg. Le luxembourgeois est sa langue maternelle. Depuis 1949, Schuman est même citoyen d'honneur de la ville de Luxembourg. Dans ces conditions, comment s'étonner que les Luxembourgeois aiment à le revendiquer comme un des leurs ? Mais peut-être spéculent-ils sur les intentions véritables du ministre français. Contrairement à ce que certains ont pu dire et écrire, il est en tout cas impossible d'affirmer sur la base des archives que Schuman est personnellement intervenu pour défendre les intérêts du Luxembourg. Quoi qu'il en soit, force est de reconnaître que le pays n'aura finalement pas à se plaindre de la place qui lui est accordée dans les institutions communautaires créées par le traité de Paris.

Pour faire entendre sa voix et défendre ses intérêts, le Luxembourg joue aussi la carte de la solidarité Benelux. Les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois partagent en effet la volonté de ne pas se laisser dominer par le couple franco-allemand. À

plusieurs reprises, ils insistent sur le principe de l'égalité juridique entre les États membres de la Communauté. Ensemble, les représentants des trois pays réclament un traité qui précise très clairement les pouvoirs techniques accordés à la Haute Autorité. Ils parviennent à limiter la durée de la CECA à 50 ans. Sans hésiter, le Luxembourg appuie les efforts des négociateurs pour obtenir les moyens politiques de contrebalancer les pouvoirs de la Haute Autorité. Des clauses de sauvegarde sont réclamées. C'est ainsi qu'au grand dam de Jean Monnet, l'idée d'un organe intergouvernemental - le Conseil spécial des ministres - est finalement adoptée. De même l'Assemblée commune - qui représente les peuples des États membres - est-elle instituée. Et ici encore le Luxembourg fait le nécessaire pour obtenir un nombre de sièges suffisant, malgré son faible poids démographique. Ces résultats diplomatiques facilitent la ratification du traité : en mai 1952, la Chambre des députés adopte le projet de loi approuvant le Plan Schuman par 47 voix contre les 4 exprimées par le groupe communiste.

Pour le Luxembourg, un des grands enjeux de la mise en place de la CECA c'est bien sûr la question du siège des nouvelles institutions. On sait que pendant la négociation de Paris, plusieurs villes ont été pressenties comme candidates : Liège, Strasbourg, La Haye, Turin, Sarrebruck,... Longtemps reportée, car chacun pressent que les débats seront difficiles, la décision ne tombe qu'en juillet 1952 à l'issue d'une réunion-marathon. Face à l'incapacité des Six à se mettre d'accord au risque d'empêcher les institutions de démarrer, Joseph Bech propose un compromis et avance le nom de Luxembourg comme simple 'lieu de travail' provisoire. Soulagés, les partenaires européens donnent leur feu vert. Ce succès pèsera très lourd, jusqu'à nos jours, sur les destinées du pays. Petite ville - on y compte 65.000 habitants à l'époque - Luxembourg

va devenir progressivement une ville cosmopolite et - pour reprendre les mots de Monnet - un « carrefour de l'Europe ».

Si, à Luxembourg, on se félicite du coup de poker réussi de Bech, on mesure bien aussi les difficultés pratiques qui se profilent. Car le calendrier est extrêmement serré : le choix de la ville de Luxembourg date du 24 juillet 1952. Et la séance inaugurale de la Haute Autorité de la CECA se déroule à la Mairie le 10 août, soit moins de 3 semaines plus tard ! Or, à Luxembourg, rien n'a vraiment été préparé à l'avance. Sur le plan logistique, le défi est immense : la ville n'a pas l'habitude d'accueillir ou d'organiser des rencontres internationales. Ses infrastructures ne sont pas adaptées. Pour l'Administration des bâtiments publics et l'administration communale, c'est un véritable casse-tête.

Dans l'urgence, les autorités luxembourgeoises doivent déloger et reloger ailleurs plusieurs administrations nationales afin de faire de la place pour l'installation des nouveaux fonctionnaires de la CECA. Il faut improviser. Pour accueillir les services de la Haute Autorité, ce sont les locaux de la Direction des chemins de fer luxembourgeois, Place de Metz, qui sont réquisitionnés. Le projet de créer un musée à la Villa Vauban est mis au frigo puisque le bâtiment est mis à la disposition des services de la Cour de justice. Pour le Conseil spécial des ministres, c'est le Cercle municipal qui est réquisitionné en raison de sa grande salle qui peut aboutir les délégations diplomatiques et la presse. C'est là aussi que se tiennent les séances publiques de la Cour de justice et les séances du Comité consultatif de la CECA. Pour les services du Secrétariat général de l'Assemblée commune – qui tient ses séances à Strasbourg - ce sont des locaux occupés par la Gendarmerie grand-ducale et la Sûreté publique qui doivent être

aménagés. Au besoin, l'État loue des immeubles privés et les met à la disposition des institutions européennes. S'ensuit un inévitable éparpillement des services à travers toute la ville. Au final, ce sont en effet plusieurs dizaines de bâtiments qui - dans la capitale - sont mis à la disposition des institutions de la CECA et de leurs personnels. Je n'oserais pas affirmer ici que tous les fonctionnaires luxembourgeois qui ont dû céder la place ont été ravis de cette situation. Le gouvernement a donc dû prendre et défendre des mesures impopulaires auprès d'une partie de la population, parfois inquiète de voir s'installer des étrangers enclins à développer leurs propres réseaux de sociabilité.

Cela dit, les Luxembourgeois savent aussi tirer avantage de la présence sur place des institutions de la CECA. Au minimum bilingue, beaucoup vont se faire engager à tous les échelons de l'administration communautaire qui se met en place. Le ministère des Affaires étrangères et l'ARBED fournissent aussi des experts qui occupent des fonctions de premier plan dans les nouvelles institutions. À l'inverse, le pays tire aussi avantage de la présence des fonctionnaires européens et de leur famille. Bien vite, le besoin de créer une école pour les enfants des fonctionnaires se fait sentir : la première École européenne de l'histoire est inaugurée à Luxembourg dès 1953.

Avec le recul du temps, on peut certainement affirmer que le fait que la première Communauté européenne ait commencé par la création d'un marché commun du charbon et de l'acier a été la grande chance du Luxembourg. Participer à la CECA était pour le pays un enjeu vital, voire existentiel. Il n'empêche : le pays a aussi su saisir sa chance et faire le nécessaire, dans des conditions pourtant difficiles, pour accueillir les institutions de la CECA. C'est ainsi que Luxembourg-ville a ensuite vu son statut

confirmé en tant qu'un des sièges de l'Union européenne. Ici plus qu'ailleurs, l'Europe est une réalité vécue au quotidien.

Évoquant dans ses *Mémoires* l'inauguration de la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg, Jean Monnet écrit que « les Luxembourgeois étaient flattés de cet intérêt soudain qui donnait du lustre à leur pays et augurait bien de la saison touristique. Mais ils ne se doutaient pas que ces touristes d'un jour reviendraient peu après pour établir des ambassades, des agences de presse, des bureaux de liaison professionnels, et que la petite équipe qu'ils avaient invitée à camper provisoirement chez eux grossirait jusqu'à encombrer leurs maisons et leurs rues ». Et Monnet de conclure : « pour nous, les inconvénients de l'endroit furent vite surmontés et je trouvai des avantages dans un éloignement que j'avais d'abord redouté. L'environnement était beau et calme, et nous n'étions dans notre travail l'objet d'aucune pression du milieu local. Si les communications n'étaient pas faciles, eh bien, nous aurions à nous efforcer davantage pour être entendus dans les grandes capitales et attirer sur nous l'attention de tous les Européens ».

Je vous remercie de votre attention !