

Gilbert TRAUSCH

Le Luxembourg face aux traités de Rome. La stratégie d'un petit pays

publié IN: Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman (Collectif), *Le Luxembourg face à la construction européenne – Luxemburg und die europäische Einigung*, Luxembourg, 1996, pp.119-146

Il nous paraît utile de commencer par deux citations de Joseph Bech, l'inamovible Ministre luxembourgeois des Affaires étrangères – il était en poste de 1926 à 1959 sans interruption.¹ Elles illustrent l'intérêt exceptionnel qu'une union européenne présente pour le Luxembourg et les graves risques que celle-ci comporte pour un pays aussi petit.

Dès 1942, parti en exil avec le gouvernement luxembourgeois, J. Bech exprime devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants à Washington sa vision de l'Europe d'après-guerre. Déjà il a bien compris les deux nécessités essentielles de la nouvelle Europe: commencer l'œuvre d'unification par le terrain le plus facile en créant un marché économique européen mais prendre bien soin d'y inclure l'Allemagne, si possible une Allemagne ramenée à des proportions plus acceptables:

*«In my view Europe is ready to unite - at least economically [...]. But there is another fact which cannot but have an influence on the co-operation of the European nations. There is Germany and Germany cannot be excluded from the European Community. Even disarmed, and if possible spilt up ...».*²

Bech aime citer un proverbe français pour attirer l'attention sur les problèmes que l'unification européenne pose aux petits pays: «*Tandis qu'un gros devient maigre, un maigre passe de vie à trépas*». En réalité, quand après la guerre les premiers linéaments d'une unification s'esquissent le Luxembourg n'a pas le choix. Compte tenu de sa situation géographique et de ses intérêts économiques il ne peut pas s'abstenir. A ces raisons plutôt négatives s'ajoutent d'autres, de nature plus positive: de par sa situation culturelle le pays est largement ouvert sur l'Europe et ses habitants aspirent à participer à l'aventure européenne.

A vrai dire, avant de se lancer dans cette aventure, le Luxembourg, pour se rassurer, a pu jeter un regard en arrière. Ni le *Zollverein* (1842-1918) ni l'Union économique belgo-luxembourgeoise (depuis 1922) ne l'ont menacé dans ses intérêts fondamentaux. Plus près, il y a l'exemple du Benelux. Le Luxembourg y a trouvé des partenaires d'une taille plus acceptable. Un rapport de forces moins défavorable lui permet d'obtenir de ses partenaires les dérogations jugées indispensables. Benelux est encore intéressant par la leçon qu'il dégage aux yeux des Luxembourgeois: tout progrès sur le plan de l'unification européenne sera forcément lent, très lent. Quand, au cours des années cinquante, l'Europe se lance avec le Plan Schuman et la relance de Messine dans la voie des réalisations concrètes, Benelux apparaît à beaucoup d'Européens comme un modèle. En fait il n'existe en grande partie que sur le papier si l'on veut bien se rappeler qu'en principe une union économique

¹ G. TRAUSCH, *Joseph Bech. Un homme dans son siècle. Cinquante, années d'histoire luxembourgeoise. (1914-1964)*, Luxembourg, 1978.

² Luxembourg. Address of His Excellency, Joseph Bech, Minister of Foreign Affairs of Luxembourg before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Wednesday, June 3, 1942, United States Government Printing Office, Washington, 1942, pp.6-7.

était visée dès la signature du traité Benelux (5 septembre 1944). Il faut attendre le 1^{er} janvier 1948 pour voir s'organiser les contours d'une simple union douanière fort incomplète puisqu'elle ne comporte pas de caisse commune ni la libre circulation des personnes et des capitaux mais exclut, en revanche, des dispositions générales du traité un secteur entier, celui de l'agriculture. En 1955, le principal journal du pays, le *Luxemburger Wort*, met l'Europe en garde contre le «*Beneluxschritt*», le rythme Benelux.³

Déficient sur le plan des réalités économiques Benelux agit en revanche comme idée-force. Ses déficiences sont moins perçues que l'idéal qu'il incarne. Cette perception optimiste est facilitée par le fait que la collaboration entre les trois pays fonctionne très bien sur le plan politique.⁴

Si en entrant dans le Benelux le Luxembourg n'a pas pris de gros risques il n'en est plus de même avec le Plan Schuman. Avec lui le Luxembourg est invité à engager sous une autorité supranationale 85% de sa production industrielle et 90% de son commerce extérieur. L'enjeu peut paraître effrayant mais les perspectives s'annoncent grandioses: l'ouverture simultanée des marchés allemand et français à la puissante sidérurgie luxembourgeoise. De plus, le Luxembourg, obtient des satisfactions non négligeables. Il aura une part entière au Conseil spécial des Ministres, il sera représenté dans la Haute Autorité au même titre que ses deux partenaires du Benelux. L'habileté consommée de Bech face au blocage que créent les diverses candidatures fait que la capitale du Grand-Duché est choisie comme siège – à titre précaire, il est vrai, mais l'essentiel n'était-il pas d'être retenu? – des nouvelles institutions. Ce choix de 1952 est un peu comme le mariage du Luxembourg avec l'Europe. Désormais un lien spécial lie ce petit pays à la construction européenne.

Il ne faut donc pas s'étonner que la Communauté de défense européenne ait été bien accueillie au Luxembourg. La Chambre des députés vote le projet à l'unanimité à l'exception des députés communistes. Le bon accueil de la C.E.D. s'explique aussi par l'importance des dérogations que le Luxembourg a pu obtenir pour l'engagement de ses forces militaires, forcément très faibles.

Ici apparaît un élément essentiel des relations entre le Luxembourg, et la Communauté européenne, la capacité du plus petit partenaire d'obtenir sur certaines questions jugées délicates des dérogations au régime commun. Le Luxembourg invoque ces dérogations sur la base de sa situation tout à fait particulière qui tient en deux points, le petitesse de son territoire et la faiblesse de sa population.⁵

³ *Luxemburger Wort*, 3 juin 1955. «*Europa im Beneluxschritt?*»: «*dass man mit dieser Methode nur zögernd und streckweise weiterkommt*».

⁴ J. STENGERS, *Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948*, IN: R. POIDEVIN (dir.), *Histoire des débuts de la européenne. Mars 1948 - mai 1950*, Bruxelles, 1986, pp.123-124, note: "chose paradoxale, si le Benelux économique, qui, est officiel et coulé dans les textes, en est encore à la phrase de constitution progressive, le Benelux politique, qui n'a strictement aucune existence dans les textes, a acquis une cohésion particulièrement remarquable».

⁵ Lors des négociations pour le Plan Schuman, le Luxembourg invoque la position exceptionnelle de sa sidérurgie par rapport à la taille du pays. Le paragraphe 31 de la 3^e partie, chapitre II dit que «*la Haute Autorité devra tenir compte de l'importance toute particulière de la sidérurgie dans l'économie générale du Luxembourg et de la nécessité d'éviter des perturbations graves dans les conditions spéciales d'écoulement de la production sidérurgique luxembourgeoise qui ont résulté pour celle-ci de l'Union Economique belgo-Luxembourgeoise*» Sur les problèmes de la CECA, voir G. TRAUSCH, *Robert Schuman, le Luxembourg et l'Europe. 1886-1986. Les racines et l'œuvre d'un grand Européen Robert Schuman*, Luxembourg, 1986, pp.63-67.

La relance de Messine

L'échec de la C.E.D. crée une déception certaine au Luxembourg. Aussi J. Bech est-il tout de suite ouvert aux propositions de relance que lui font ses collègues J.-W. Beyen et P.-H. Spaak.⁶

Beyen entretient Bech de son analyse de la situation puis lui soumet son «étude» à titre «strictement confidentiel» (1^{er} décembre 1954).⁷ Le grand danger pour Beyen, après l'échec de la C.E.D., c'est la tendance de la France vers le bilatéralisme:

«Le "réveil" de la France, sous le régime de Mendès-France, est un réveil nationaliste. Conséquemment le gouvernement français tend à regarder les relations entre les pays comme, avant tout, des relations bilatérales [...]. Il faut se rendre compte que cette conception s'oppose, non seulement à l'idée supranationale mais, bien pis, au "ultilatéralisme" qui est à la base des efforts de l'O.E.C.E., et de l'U.E.P. [...]. Le bilatéralisme, comme d'ailleurs le nationalisme, est infectieux. S'il prend de l'envergure en France, il se développera aussi en Allemagne».

Pour Beyen il faut faire quelque chose. Il écarte l'idée qu'une relance européenne puisse se faire dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale. Il ne lui paraît pas non plus souhaitable de reprendre les activités de la Commission *ad hoc*. Il plaide, en revanche, pour «l'extension de l'activité de la C.E.C.A.», justement à cause de son caractère supranational. Cette extension, il la voit dans «l'établissement d'un marché commun en Europe». Le marché commun peut être «soit de caractère général, soit pour des secteurs de l'économie».

Il ne fait pas de doute que c'est le marché commun général qui a les préférences de Beyen. Son collègue Spaak, par contre, penche pour l'intégration par secteurs, p.ex. l'énergie et les transports. C'est par réalisme que Spaak dont les convictions européennes sont bien connues, se prononce pour une approche plus modeste.⁸ Il se laisse sans trop de difficultés gagner aux vues de Beyen. Jean Monnet souhaite que Benelux prenne l'initiative d'une relance européenne.⁹

Voilà donc le contexte dans lequel au début du printemps 1955 les trois Ministres des Affaires étrangères font élaborer par leurs collaborateurs un mémorandum sur la relance. Dans une note à Bech, le 4 avril, Beyen précise une dernière fois son point de vue.¹⁰ Pour lui «il semble donc que le moment soit venu pour une prise de position commune nettement définie de la part du Benelux». Le papier élaboré par Benelux serait ensuite présenté à la première conférence des Ministres des Affaires étrangères de la C.E.C.A. Dans sa note Beyen plaide pour une initiative d'envergure, capable de frapper l'opinion publique européenne désespérée. Pour lui «une intégration par secteur manque d'appel psychologique». L'initiative qu'il prône

⁶ Jean Monnet, de son côté, s'est décidé à provoquer une relance européenne. A cette fin il démissionne de la présidence de la Haute Autorité (9 novembre 1954) et entend profiter de sa liberté retrouvée pour prendre des initiatives et nouer des contacts, notamment avec Spaak. On ne sait pas si Monnet a essayé à ce stade de contacter Bech.

⁷ Archives de l'Etat à Luxembourg [A.E.L.], Affaires étrangères, 7688.

⁸ Mémoires de P. H. Spaak, Combats inachevés, Bruxelles, 1969, pp.62 ss.

⁹ Sur tous ces problèmes voir l'excellent ouvrage de H.-J. KÜSTERS, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, 1982.

¹⁰ A.E.L. 7688, Beyen à Bech, 4 avril 1955. La même note avait été envoyée à Spaak.

*«aurait pour objet de créer une communauté supranationale, ayant pour tâche de réaliser l'intégration économique de l'Europe au sens général en passant par la voie d'une Union Douanière à la réalisation d'une Union Economique».*¹¹

Dans la version finale de leur mémorandum,¹² les trois Ministres du Benelux font preuve de plus de réserve. Le mot de supranationalité n'y figure pas,¹³ mais à deux reprises, pour le développement de l'énergie nucléaire et la communauté économique, il est question d'une *«autorité commune dotée de pouvoirs propres nécessaires à la réalisation des objectifs fixés»*. Ce n'est qu'une concession de vocabulaire, car comme l'indique une note néerlandaise élaborée à la veille de Messine,

*«une solution supranationale [...] est nécessaire ou bien souhaitable [...]. En outre il paraît du point de vue [de la] politique générale une nécessité urgente de lier de manière supranationale l'Allemagne de l'Ouest aux autres pays sur le terrain économique».*¹⁴

La part du Luxembourg dans la relance de Messine n'est pas très claire. Divers indices laissent penser que l'idée d'un grand marché impliquant une totale liberté de circulation des biens et des personnes n'enthousiasmait pas Bech.¹⁵ Il n'était pas non plus très chaud pour l'extension de la supranationalité. Les deux, le grand marché et la supranationalité, sont perçus comme un danger potentiel pour le petit pays. Devant l'élan de ses deux collègues de Bruxelles et de la Haye Bech se laisse faire et se rallie au mémorandum Benelux. Il n'avait pas le choix. Solidarité bénéluxienne oblige! L'idée même d'une relance européenne lui convenait, ne serait-ce que pour bannir le spectre du bilatéralisme franco-allemand que Beyen avait fort opportunément évoqué pour l'entraîner. Il est vrai que depuis l'automne 1954 Français et Allemands discutaient de la canalisation de la Moselle en tête-à-tête.

Le hasard du calendrier fait qu'à Messine c'est J. Bech qui préside. Tout au long de la conférence il observe une grande retenue, une position en retrait. Son discours d'ouverture est bref et circonspect, c'est-à-dire conforme à son tempérament.¹⁶ Il évite d'entrer dans le fond du débat et se contente d'esquisser les deux grandes thèses en présence:

*«Les expériences de l'année passée incitent à la prudence et les gouvernements s'efforceront sans doute à introduire beaucoup de souplesse dans les procédures qui seront arrêtées au cours de ces débats.
D'un autre côté ils se trouvent cependant en présence de la réussite très encourageante de la première institution supranationale créée entre les six pays».*

¹¹ Beyen sait très bien que le caractère supranational qu'il entend donner à la Communauté économique écarte la Grande-Bretagne. Le cas de celle-ci sera réglé *«sous forme d'une association, telle qu'elle a été acceptée par la CECA»*.

¹² A.E.L. 7688, Différentes versions.

¹³ Une note néerlandaise reçue à Luxembourg en vue de la préparation de la Conférence de Messine dit que pour rendre la voie plus facile pour la France, *«il paraît souhaitable d'éviter le préjudice d'une solution supranationale»*. A.E.L. 7688, Note non datée, reçue à Luxembourg le 25 mai 1955. Voir aussi A.E.L. 7689, le procès-verbal de la Conférence de Messine (p.22): *«M. Spaak, fait observer que dans le mémorandum du Benelux un grand effort a été fait pour éviter l'expression «organisation supranationale»*.

¹⁴ A.E.L. 7688, Note reçue à Luxembourg le 25 mai 1955.

¹⁵ A.E.L. 7688. Une des versions du mémorandum Benelux porte une ajoute manuscrite d'un haut fonctionnaire complétant la notion de *«création d'un grand Marché Commun»* par les mots *«comportant la libre circulation des produits, capitaux, services et personnes»*. L'ajout est de nouveau biffé avec la remarque *«M. Bech contre»*. Voir encore une interview accordée par Michel Rasquin, Ministre des Affaires économiques, à une agence de presse (mi-novembre 1954): *«La nécessité de l'Europe n'est pas encore, sous la forme de la supranationalité, une nécessité évidente. Benelux est une union douanière et une pré-union économique sans supranationalité. Et le Luxembourgeois se veut encore plus Luxembourgeois qu'Européen. Il en est de même, à fortiori, pour les Français et les Allemands»*.

¹⁶ Voir A.E.L. 7689, Résumé du procès-verbal de la Conférence, et A.E.L. 7685, Texte intégral. Il existe par ailleurs un compte rendu luxembourgeois (manuscrit) de la Conférence de Messine (A.E.L. 7688). On y découvre la même retenue de Bech.

Après cette entrée en matière, Bech n'intervient plus dans le débat.¹⁷ Il s'abstient notamment dans l'échange de vues qui oppose Spaak à Hallstein et Pinay au sujet de la supranationalité. En fait il est le seul des six Ministres à s'effacer. Comment expliquer cette attitude? C'est que Bech est très conscient des limites du Luxembourg. Le pays en tant que membre à part entière de la C.E.C.A. a un capital d'intervention qu'il convient de ménager et de n'entamer qu'à bon escient. Et puis, Bech n'est pas l'homme du débat d'idées ni des grandes déclarations de principe, ce qui ne veut pas dire qu'il n'ait pas de convictions bien établies. Il n'est surtout pas un donneur de leçons. L'examen des procès-verbaux de plusieurs conférences des Ministres des Six montre qu'il intervient de préférence quand des intérêts luxembourgeois sont directement en jeu comme p.ex. à Venise (29-30 mai 1956). Maintenant, avec un homme comme Bech, on aurait tort de se fier aux seuls procès-verbaux tant il est connu pour préférer les interventions en coulisses. Il parle davantage lors des interruptions de séances qu'autour de la table officielle.

L'enjeu des négociations de Val-Duchesse

La création d'une Communauté économique européenne et d'une Communauté européenne de l'énergie atomique n'allait pas poser au Luxembourg des problèmes aussi graves que l'avait fait la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La déclaration du 9 mai 1950 invitait le Luxembourg à engager dans une communauté supranationale la branche principale de son économie, l'industrie sidérurgique. En comparaison les perspectives qu'ouvre la relance de Messine paraissent moins angoissantes. La mise pour le pays est moins élevée mais l'avantage qu'il peut en escompter l'est également.

Si les autorités luxembourgeois ont longtemps pesé le pour et le contre d'une participation au Marché Commun le débat interne n'était pourtant pas ouvert. De Messine à la signature des Traités de Rome on n'assiste pas à un véritable processus de prise de décision. Il était clair, dès le départ, que le Luxembourg n'aurait pas le choix, qu'il serait bien obligé d'entrer dans le nouvel organisme quelle qu'en serait en fin de compte la nature. Déjà lors de la signature du traité de Paris (18 avril 1951) instituant la C.E.C.A., le Ministre de France à Luxembourg avait noté que le Gouvernement luxembourgeois «*a cependant passé sous silence le fait que le Luxembourg ne pouvait pas ne pas adhérer*». ¹⁸ Il serait toutefois erroné d'en conclure que le Gouvernement luxembourgeois ne disposait dans ces hautes négociations d'aucune marge de manœuvre et qu'il était réduit au rôle d'un simple spectateur sur la touche.

Le petit Etat est facilement coincé dans une négociation bilatérale. Par contre, dans une négociation multilatérale comme celle menant vers les Traités de Rome le petit Etat retrouve une certaine liberté de manœuvre à l'intérieur de laquelle il peut faire donner sa stratégie.

La tâche de la diplomatie luxembourgeoise consiste d'abord à bien comprendre le jeu complexe des négociations de Val Duchesse, à saisir à temps les diverses orientations qui s'y esquissent et à voir quels problèmes en résulteront pour le pays. Ce travail d'analyse fait – il relève en majeure partie des experts – il incombe aux hommes politiques de peser, dans la mesure du possible, sur les orientations constatées. Comme le poids du Luxembourg n'est guère suffisant pour exercer une pression sur les grandes orientations elles-mêmes, l'essentiel de la politique du Gouvernement consiste à obtenir sur les points jugés vitaux des dérogations à la réglementation générale. Dans cette quête la diplomatie luxembourgeoise dispose d'une expérience certaine, acquise sur les terrains que constituent l'Union

¹⁷ Sauf pour des raisons formelles. C'est lui qui fait une déclaration remerciant pour ses services un Jean Monnet remplacé malgré lui (Monnet avait en effet repris sa lettre de démission).

¹⁸ Archives du Ministère des Affaires étrangères à Paris, Europe 1949-1955, Généralités, dossier 67, Rapport du 10 mai 1951.

économique belgo-luxembourgeoise (de 1921/22) ou le GATT. La petite taille de l'Etat s'est révélée être un argument utile.

Pour la clarté de l'analyse on amalgame ici les deux négociations de Val-Duchesse: les travaux du Comité Spaak (1^{er} juillet 1955 au 21 avril 1956) et les pourparlers intergouvernementales qui aboutissent aux traités (26 juin 1956 au 9 mars 1957), les deux étant séparés par la conférence de Venise (20-30 mai 1956).

Pour les deux négociations le Luxembourg a envoyé une petite délégation conduite par Lambert Schaus, ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles, un homme remarquable et bon négociateur.¹⁹ Il était entouré d'une toute petite équipe de collaborateurs de qualité p.ex. Paul Reuter, Albert Borschette, et Albert Duhr.²⁰ Compte tenu des contraintes qui pèsent sur un pays aussi petit que le Luxembourg ces hommes étaient des «généralistes» plutôt que des spécialistes. Pour les différentes commissions et sous-commissions le Gouvernement luxembourgeois fit appel à des experts provenant des ministères²¹ mais aussi du monde de l'entreprise privée et des groupes d'intérêt.

La position de la délégation luxembourgeoise était difficile. Un pays de 300.000 habitants allait aborder des négociations laborieuses devant aboutir à la création d'un marché commun de 150 millions de consommateurs. La part du Luxembourg y était de 0,2%.

Le Luxembourg apporte peu au Marché Commun envisagé et cela pour deux raisons. D'abord parce qu'il est petit, ensuite parce qu'il a déjà donné l'essentiel de son économie, c'est à dire sa sidérurgie. Et encore, le peu qu'il apporte pose problème, notamment son agriculture.²² Des problèmes à part se posent à cause de sa faible taille, des problèmes qui chez ses partenaires ne prennent pas la même intensité, telle par exemple la libre circulation des personnes. De ce fait ces problèmes risquent d'être mal perçus par les autres partenaires et de provoquer de leur part incompréhension ou irritation.

Sur le plan diplomatique l'attitude du Luxembourg pendant les négociations de Val-Duchesse est marquée par deux caractéristiques. La délégation luxembourgeoise fait preuve d'une grande retenue tout au long des négociations. Aucune des quatre commissions et des trois sous-commissions de travail à Val-Duchesse n'est présidée par un Luxembourgeois. Les interventions des délégués luxembourgeois se limitent au strict minimum. Rendant compte à Bech le chef de la délégation luxembourgeoise dit:

*«De façon générale, la délégation luxembourgeoise n'a tenu à intervenir dans les débats que lorsqu'elle était expressément invitée à le faire ou lorsque des questions se posaient qui intéressaient directement notre pays».*²³

¹⁹ Lambert Schaus (né à Luxembourg le 18 Janvier 1908, décédé le 10 août 1976), avocat, secrétaire général du Parti chrétien-social, député (1945-1946), Ministre des Affaires économiques (1946-1948), Ministre plénipotentiaire, puis Ambassadeur du Luxembourg en Belgique (1953-1958 et 1968-1973), membre de la Commission (de la Communauté économique (1938-1967). Sur Schaus voir L. SCHAUS, *Luxembourg, Belgique, Europe*, Luxembourg, 1977.

²⁰ H.-J. KÜSTERS, op.cit., p.152, note: «Die luxemburgische Regierung hatte nur eine kleine Delegation [...] zusammengestellt».

²¹ Parmi les experts dont le nom apparaît souvent dans la documentation on peut noter J.-P. Buchler, conseiller de Gouvernement, pour les questions agricoles, et P. Hamer, commissaire du Gouvernement, pour les questions de transport.

²² A.E.L. 7701, Rapport de L. Schaus, chef de la délégation luxembourgeoise à Val-Duchesse, 29 décembre 1956: «Pour les produits sidérurgiques qui forment les 90% de son exportation, notre pays se trouve déjà dans le Marché Commun de la C.E.C.A. Pour ce qui reste de notre production nationale, il n'y a que quelques industries moyennes pour lesquelles on peut légitimement espérer un essor dans le Marché Commun. Le restant de notre économie connaîtra plutôt des difficultés par l'établissement du Marché Commun».

²³ A.E.L. 7701, Schaus à Bech, 3 novembre 1955.

La délégation luxembourgeoise affiche encore une grande méfiance à l'égard des experts. Ceux-ci sont, en effet, censés être peu ouverts aux desiderata luxembourgeois qui sont avant tout des demandes de dérogation. Or celles-ci risquent de déranger la belle ordonnance des textes. La tactique de la délégation luxembourgeoise vise donc à réduire les experts au rôle ... d'experts. Schaus insiste sur le fait que les experts n'ont pas à proposer *une* solution, mais *des* solutions entre lesquelles les instances politiques choisiront.²⁴ Pour le Luxembourg le dernier mot doit appartenir au Conseil des Ministres en qui il voit le meilleur garant de ses droits et de ses intérêts.

Les problèmes sur le plan économique et social

Le principal problème dans l'optique luxembourgeoise est celui de l'agriculture. Celle-ci est peu préparée à affronter la concurrence internationale car elle bénéficie de mesures protectionnistes qui s'inscrivent dans la longue durée. Grâce au *Zollverein* (depuis 1842) l'économie luxembourgeoise se développe à l'abri de la législation protectionniste allemande mise en, place à partir de 1878. En 1918, le Luxembourg dénonce le *Zollverein* et conclut en 1921, après de laborieuses tractations diplomatiques franco-belgo-luxembourgeoises, une union économique avec la Belgique.²⁵ Lors des négociations avec la Belgique l'agriculture luxembourgeoise s'est avérée le principal obstacle. Le régime libre échangiste de la Belgique n'aurait laissé aucune chance à une agriculture luxembourgeoise habituée depuis longtemps à produire et à vendre à l'abri d'un mur protectionniste. La Belgique désireuse d'obtenir, pour des raisons politiques,²⁶ une union économique avec le Luxembourg, céda. L'article 13 du traité de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (U.E.B.L.) accorde à l'agriculture luxembourgeoise un régime de subsides. Au cours des années 1930 le Gouvernement luxembourgeois a encore élargi la protection par un régime de licences et de contingentements. Par la suite tant le Benelux que le G.A.T.T. ont reconnu les conditions particulières de production de l'agriculture luxembourgeoise et ont concédé au Grand-Duché un contrôle quantitatif des importations.²⁷

A Val-Duchesse le Luxembourg plaide donc pour des mesures dérogatoires.²⁸ Pour des raisons tactiques ses délégués attendent avant d'avancer leurs demandes. Au cours du premier *round* des négociations de Val-Duchesse devant aboutir au rapport Spaak, ils constatent avec inquiétude que les experts des autres pays avaient de plus en plus tendance à soumettre les problèmes de production agricole aux lois du libre échange.²⁹ Dans le contexte d'un marché commun de 150 millions de consommateurs l'agriculture luxembourgeoise risquait d'être écrasée. Les experts chargés de rédiger le rapport sur l'agriculture ne s'en émeuvent pas outre mesure.³⁰ Ils ont du mal à accepter la thèse qui veut

²⁴ Voici selon Schaus «la thèse que la délégation luxembourgeoise a toujours défendue, à savoir que les délégués au Comité de Messine ne sont pas appelés à trancher les difficultés qui existent, mais que leur mission consiste à signaler les solutions possibles aux ministres des Affaires étrangères lesquels, avec leur Gouvernements, devront prendre les décisions politiques».

²⁵ G. TRAUSCH, *Du Zollverein à l'Union belgo-luxembourgeoise (1914-1922). Un virage difficile pour un petit pays*, IN: Hémecht. Revue d'histoire luxembourgeoise, 3(1984), pp.343-390.

²⁶ G. TRAUSCH, *Les relations franco-belges à propos de la question luxembourgeoise (1914-1922)*, IN: *Les relations franco-belges de 1830 à 1934. Actes du Colloque de Metz 15-16 novembre 1974*, Metz, 1975, pp.275-293.

²⁷ G. THOLL, *Die Luxemburger Agrarpolitik in der Nachkriegszeit (1945-1959) und ihre ordnungspolitische Problematik*, thèse de doctorat, Bonn, 1963, pp.85-99.

²⁸ A.E.L. 7701. Pour les problèmes agricoles la délégation luxembourgeoise comprenait deux experts, J.-P. Buchler et J. Ries. Dès le 3 novembre 1955, une note du Ministre de l'Agriculture affirme avec vigueur qu'«il faudra pouvoir accorder à l'agriculture luxembourgeoise sur son marché national un régime autonome de protection contre la concurrence des autres pays partenaires».

²⁹ A.E.L. 7696, Note du 5 mars 1956 de J.-P. Buchler.

³⁰ Ibid. Au délégué luxembourgeois réclamant un fonds de compensation destiné à soutenir les régions agricoles défavorisées on répond que le Gouvernement luxembourgeois garde toujours le recours possible aux subsides nationaux. Ainsi, au moment même où le pays allait perdre une grande partie de ses recettes il lui

faire de l'agriculture luxembourgeoise un cas unique. «*Sie werden unter eine Käseglocke gesetzt* [Vous serez mis sous une cloche à fromage]» répond ironiquement l'un d'eux.³¹

«Nous n'admettrons jamais une pareille façon de voir. La question agricole a un aspect social et démographique. Pour maintenir la structure de notre population, il faut que l'agriculture subsiste. L'essence démographique de notre Etat serait mise en danger si l'agriculture disparaissait. Nous n'accepterons jamais que la constitution du marché commun entraîne la disparition de notre Etat».³²

Cet avertissement, excessif dans la formulation, – Schaus parle d'un «*contrat léonin*» – est le reflet de craintes qui, en ces années cinquante, agitent encore les milieux catholiques au Luxembourg (parti chrétien-social, Eglise, organisations paysannes) face à un exode rural qu'ils se sentent de plus en plus impuissants à endiguer. Voilà près de cinquante ans que les milieux conservateurs dénoncent un phénomène ressenti comme dangereux pour la société et compris comme un problème avant tout moral – supériorité du mode de vie rural sur celui de la ville. Cette approche morale qui a encore cours dans les années cinquante va peu à peu céder le pas à une approche sociale. Depuis la fin des années quarante le pays est entré dans une phase de croissance économique continue dont l'ampleur échappe encore aux observateurs. Plutôt que de dénoncer l'exode rural on essaiera à l'avenir de l'aménager. L'épreuve que le Marché Commun va imposer à l'agriculture luxembourgeoise a hâté cette nouvelle approche.

A Val-Duchesse le problème agricole luxembourgeois ne pouvait trouver une solution que sur le plan politique. Le rapport final du Comité Spaak – élaboré par Pierre Uri et Hans von der Groeben – ne fixe que les grandes lignes du Marché Commun à créer.³³ Il ne mentionne pas comme Schaus l'avait souhaité, le cas de l'agriculture luxembourgeoise.³⁴ Les amendements que Schaus propose lors de la discussion finale du rapport Spaak sont tous écartés. Ce n'est pas que les partenaires soient mal disposés à l'égard du Luxembourg «*mais ils ne veulent d'aucune formule générale dont le bénéfice pourrait être réclamé per l'agriculture d'un des cinq autres pays*».³⁵ Comme si souvent à Val-Duchesse, c'est l'esprit agile et inventif de P. Uri qui trouve la parade par une formule faisant allusion à «*des solutions spéciales*» pour «*le cas exceptionnel*» d'«*une économie nationale [...] à la fois si étroite et si peu diversifiée*» qu'elle ne peut éviter de graves difficultés.³⁶

La diplomatie luxembourgeoise n'a certainement pas obtenu, dans cette première phase, tout ce qu'elle souhaitait. Mais la formule Uri et les bonnes dispositions des autres négociateurs laissaient entrevoir la possibilité de clauses dérogatoires lors de la rédaction

aurait fallu augmenter de façon dramatique ses subventions agricoles. Consolation des experts: «*les pays qui acceptaient les avantages du Marché Commun devaient bien en supporter les désavantages*».

³¹ A.E.L. 7696, Note de P. Reuter, 5 mars 1956.

³² A.E.L. 7695, Rapport de L. Schaus, 13 mars 1956. De toute façon, quand des intérêts sectoriels sont en jeu, les professionnels poussent volontiers des jérémiades. Pour le représentant de la Centrale paysanne «*la perte du pouvoir d'achat des masses rurales et l'exode des campagnes affecteraient gravement le système économique et politique du pays*». A.E.L. 7690, Réunion du Conseil de l'Economie nationale, séance du 14 mai 1967.

³³ Ainsi Schaus pouvait encore écrire le 13 mars 1956: «*Nous demanderons que, dans le rapport, il soit formellement reconnu que l'agriculture luxembourgeoise constitue un cas spécial*». A.E.L. 7695.

³⁴ Ibid., Rapport de Schaus, 13 mars 1956. C'est P. Uri qui s'oppose «*à ce que le nom du Luxembourg figure expressément dans le rapport*».

³⁵ A.E.L. 7697, Rapport de Schaus, 27 mars 1956. Voir à ce sujet aussi le rapport de Schaus du 13 mars 1956: «*Le délégué français a alors déclaré qu'il n'était pas opposé à notre demande mais qu'il demandait que l'on recherche une formule qui nous donnerait satisfaction sans qu'elle lui crée des difficultés dans son propre pays. Il a ajouté qu'au moment du traité, il fallait évidemment une formule spéciale pour nous (j'ai rappelé alors le précédent de la C.E.D.), mais que pour le moment il fallait éviter que le Luxembourg soit nommé désigné dans le rapport*».

³⁶ A.E.L. 7697, Exemple imprimé du «Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. Rapport des chefs de délégation aux Ministres des Affaires étrangères, Bruxelles 21 avril 1956».

des traités.³⁷ En attendant, les experts tenaient à rédiger un beau rapport, bien construit et cohérent qui n'avait rien à faire des entorses souhaitées par les Luxembourgeois.³⁸

Quand le 29 mai 1956 les Ministres des Affaires étrangères des Six se réunissent à Venise pour examiner le rapport Spaak, on entre dans la phase politique. Dans sa prise de position Bech est très clair: il exprime l'«*attitude positive*» du Luxembourg face au rapport Spaak tout en soulignant «*la nécessité d'éviter à tout prix des troubles structurels susceptibles de mettre en danger l'existence d'un des pays partenaires*». Pour lui «*l'établissement du marché commun ne pourra en aucun cas entraîner la disparition de la population agricole luxembourgeoise*». Très habilement il déclare «*faire confiance aux négociateurs afin qu'il soit tenu compte de ces exigences fondamentales dans la rédaction du Traité*».³⁹

Les négociations trouveront la solution souhaitée par Bech. Un protocole figurant dans les annexes du Traité instituant le Marché Commun est consacré au Luxembourg. «*En raison de la situation particulière de son agriculture*» le Luxembourg est autorisé à maintenir sa politique de restrictions quantitatives à l'importation de certains produits agricoles.⁴⁰

Voilà donc une concession de taille au Luxembourg. Elle est toutefois liée à un engagement pris par le Gouvernement grand-ducal. Il prendra «*toutes les mesures d'ordre structurel technique et économique rendait possible l'intégration progressive de l'agriculture luxembourgeoise dans le marché commun*». Deux mesures sont inscrites dans le protocole pour empêcher que cet engagement n'ait pas un caractère platonique. Primo. La Commission a le droit d'adresser au Gouvernement luxembourgeois «*des recommandations au sujet des mesures à prendre*». Secundo. A l'issue de la période de transition qui est de 12 à 15 ans,⁴¹ le Conseil des Ministres des pays membres décide

«*à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, dans quelle mesure les dérogations accordées au Grand-Duché de Luxembourg doivent être maintenues, modifiées ou abolies*».⁴²

³⁷ Voici la formule telle qu'elle figure dans le rapport final (pp.50- 51) de l'exemplaire imprimé: «*Toutefois, dans le cas exceptionnel où une économie nationale est à la fois si étroite et si peu diversifiée qu'elle ne peut absorber des troubles fondamentaux et persistants affectant les secteur agricole, des solutions spéciales auraient à être appliquées pour compléter en cas de nécessité les mécanismes stabilisateurs prévus*». Schaus note qu'à la réflexion la formule Uri «*est peut-être même plus avantageuse que celle que nous avons proposée nous-mêmes*». (Rapport du 27 avril 1956).

Voici comment Uri voit son rôle au cours de ces négociations: «*j'étais considéré comme adjoint du président de la Conférence qui était Spaak. J'usais beaucoup du droit de parole qui m'était reconnu et j'en faisais un double usage: d'abord critiquer les demande.- des délégations quand elles n'étaient pas objectives et deuxièmement imaginer des solutions sur lesquelles tout le monde se mettrait d'accord. Chaque fois qu'il y a eu des discutés, j'ai proposé des formules qui ont été adoptées, sur les plus grands sujets comme sur les plus petits*». L'agriculture luxembourgeoise fait manifestement partie des plus petits sujets. Voir, CENTRE EUROPEEN DE LA CULTURE, *L'Europe et les intellectuels*, Paris, 1984, p.232.

³⁸ A.E.L. 7695, Rapport du 13 mars 1956. Schaus y note avec justesse: «*Cela peut être vrai du point de vue théorique. Mais, quand nous serons arrivés au moment de faire un traité, sera-ce vraiment la seule inélégance, le seul "Schönheitsfehler" qui subsistera? Nous ne sommes pas appelés à faire une construction parfaite en théorie, mais une oeuvre viable, acceptable par tous*». Schaus avait vu juste! Le 20 septembre 1956, Maurice Faure présente les six conditions que la France pose pour son entrée dans le Marché Commun.

³⁹ A.E.L. 7690, Procès-verbal de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la C.E.C.A., Venise, les 29 et 30 mai 1956, pp.11-12. Ibid, Texte complet de l'intervention de Bech. La mise en garde de Bech trouve un écho dans un article du *Luxemburger Wort*, 4 juin 1956, *Luxemburgs ceterum censeo*. Prosper Schroeder y exprime les réserves luxembourgeoises.

⁴⁰ Il s'agit des produits de la liste C valable à l'intérieur du Benelux et également reconnue par le G.A.T.T. (3 décembre 1955).

⁴¹ Voir les paragraphes 1 et 6 de l'article 8 du traité.

⁴² Pour le texte du *Traité instituant la Communauté économique européenne*, voir A.E.L. 7701, Volume spécial intitulé *Loi du 30 novembre 1957. Marché Commun, Euratom, Institutions communes. Documents et discussion parlementaires 1957*, Luxembourg, sans date [1957], p.336. Schaus avait esquissé cette possibilité de contrôle dès le 21 septembre 1956: «*J'avais nettement l'impression que nos deux partenaires Benelux sont*

L'agriculture luxembourgeoise est pour ainsi dire placée sous haute surveillance.⁴³ Il n'appartient, en effet, pas au Gouvernement luxembourgeois mais au Conseil des Ministres du Marché Commun de décider, et cela à la majorité qualifiée (le Luxembourg ne pourra donc pas exercer un droit de veto) si le régime dérogatoire peut-être prolongé au-delà de la période de transition. On imagine la position difficile d'un Gouvernement luxembourgeois qui dans l'intervalle aurait négligé les recommandations de la Commission. Bref, toutes les conditions étaient réunies pour que les autorités luxembourgeoises fissent un effort sérieux pour adapter enfin les structures agraires du pays aux exigences du marché.

A travers son organe représentatif, la Centrale paysanne, la paysannerie luxembourgeoise a reconnu «*l'effort louable entrepris par les négociateurs luxembourgeois*». Pour elle, il s'agit de «*mettre à profit le temps de répit pour opérer les transformations indispensables de sa structure et parfaire son organisation économique*». Elle pense n'y arriver que si son effort est «*appuyé solidement et sans relâche par le Gouvernement et les pouvoirs constitués dans l'Etat*».⁴⁴

Le deuxième gros problème pour le Luxembourg est posé par le principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté. Cette libre circulation doit être assurée «au plus tard à l'expiration de la période de transition» qui est de 12 à 15 ans.

Le Luxembourg, qui est traditionnellement un pays d'immigration, craint une invasion italienne. Il y a eu d'abord une importante vague allemande qui s'étend grosso modo de 1875 à 1935, puis une vague italienne destinée à devenir encore plus importante. Lancée à partir de 1891-1892 elle est toujours en mouvement au moment où se négocient les traités de Rome.⁴⁵ Aussi le pourcentage des étrangers atteint-il des chiffres très élevés, entrecoupés de baisses dues aux crises économiques et politiques: 15% à la veille de la Première Guerre mondiale, 12% en 1922, 18% en 1930, 12% en 1935 et 10% au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.⁴⁶ Ce dernier chiffre représente donc un plancher à partir duquel la part des étrangers n'augmente que très légèrement pour atteindre 11% en 1955-1956. Ce ne sont pourtant pas ces chiffres-là qui font réagir les autorités luxembourgeoises. C'est plutôt le pourcentage des immigrés par rapport au monde du travail. A la veille de la Première Guerre mondiale près de 60% des ouvriers de la sidérurgie étaient des étrangers.⁴⁷ La guerre a pour effet de renverser la tendance dans la sidérurgie. Conséquence: la part des étrangers augmente dans les autres secteurs du travail. En 1955/56 les étrangers

d'accord pour nous accorder les dérogations demandées. De plus, je pense que nous pouvons compter sur une large compréhension de la part des autres partenaires. Toutefois, j'ai l'impression qu'il sera extrêmement difficile, d'obtenir que l'application de clauses dérogatoires au stade final puisse dépendre de notre seule volonté. A cet égard, nous devons envisager d'admettre éventuellement un contrôle de la part des organes de la Communauté, avec possibilité d'un recours devant les instances judiciaires de la Communauté».

⁴³ Il est évident que les négociateurs luxembourgeois auraient préféré une solution non limitée dans le temps. Schaus écrit le 13 mars 1956: «*Notre agriculture est à considérer comme marginale dans son ensemble. Cela ne veut pas dire que nous ne cherchons pas à nous adapter, à améliorer notre situation. Dans le Benelux, nous avons accepté de suivre la politique d'harmonisation, mais tout porte à croire que nous ne pourrions jamais nous aligner complètement, qu'il faudra toujours tenir compte de notre situation agricole spéciale*».

⁴⁴ Avis de la Centrale paysanne au sujet du projet de loi portant approbation du traité créant le Marché Commun, IN: Volume spécial, op.cit., pp.727-740. Sur la suite voir l'excellente étude de A. RIES, *L'agriculture luxembourgeoise dans le Marché Commun*, Luxembourg, 1970, IN: *Cahiers économiques édités par le STATEC*, n°45.

⁴⁵ Sur l'immigration italienne voir G. TRAUSCH, *L'immigration italienne au Luxembourg des origines (1890) à la grande crise de 1929*, IN: *Risorgimento. Revue d'histoire italienne contemporaine*, 1980, pp.7-31; P. GALLO, *Les Italiens au Grand-Duché de Luxembourg. Un siècle d'histoire et de chroniques sur l'immigration italienne*, Luxembourg, 1987.

⁴⁶ Voir à ce sujet les annuaires du STATEC, notamment l'Annuaire 1973 qui est rétrospectif.

⁴⁷ Dans son avis sur le traité créant le Marché Commun, la Chambre de Commerce (10 septembre 1957) dit: «*Le retour à "l'époque des pionniers" d'avant 1910, où la moitié des ouvriers industriels étaient des étrangers, n'est désiré par personne*». Volume spécial, p.580.

représentent 11% de la population totale et 27% du monde du travail.⁴⁸ Ce pourcentage élevé permet au Luxembourg de dire que sous ce rapport sa politique «*est donc très libérale par rapport à celle des autres pays dont aucun n'est allé si loin et ne désire aller si loin pour le moment*». ⁴⁹ Avant de libéraliser davantage, «*le Luxembourg serait donc en droit d'attendre que les autres pays eussent atteint le même pourcentage dans l'occupation des travailleurs étrangers*».

Il y a d'un côté le principe de la libre circulation des personnes et donc des producteurs et de l'autre

«la nécessité de maintenir le standard de vie des populations intéressées et d'éviter en conséquence toutes mesures qui, en désorganisant les marchés nationaux de l'emploi, pourraient porter préjudice aux travailleurs socialement les mieux placés».

Les autorités luxembourgeoises cherchent, une fois de plus, la solution dans des clauses de sauvegarde. Elles pensent être en droit de les revendiquer «*en raison de la situation spéciale du pays déterminée par l'exiguïté de son territoire, le nombre réduit de sa population et le pourcentage déjà élevé d'étrangers*». ⁵⁰ Elles obtiennent finalement satisfaction et une clause de sauvegarde est inscrite dans le protocole annexé au Traité du Marché Commun. Toutefois les partenaires semblent avoir été moins convaincus que dans le cas de l'agriculture. Là ils ont prévu un mécanisme protecteur précis, ici une vague formule non contraignante suffit. ⁵¹

Les craintes luxembourgeoises se sont avérées vaines. En 1956, on n'en était qu'au début des «trente glorieuses», cette extraordinaire période de croissance économique continue. Le Luxembourg devra de plus en plus faire appel à la main-d'œuvre étrangère. Or voilà que ces Italiens dont on redoutait tant l'invasion en 1956 encore, se font prier dès les années soixante. Il faudra donc se tourner vers les Portugais dont l'immigration commence au début des années 1960 et qui vont bientôt dépasser les Italiens en nombre. ⁵²

Les problèmes sur le plan politique

L'échec de la C.E.D. avait mis fin aux projets visant la création d'une Communauté politique européenne. Mais nombre de responsables européens se posèrent rapidement la question de savoir comment continuer l'unification européenne. Certains, tels J. Monnet et J.-W. Beyen, étaient d'avis qu'une union politique n'était pas réalisable sans un certain degré d'union économique dont le seuil inférieur leur semblait devoir être une union douanière. Ce qu'on appelle la relance de Messine – notamment le mémorandum Benelux – a une dimension politique évidente. ⁵³

⁴⁸ Il est intéressant de comparer les chiffres à ceux d'aujourd'hui: 27% des habitants sont des étrangers et 54% des travailleurs. Par rapport à 1955-1956 ces pourcentages ont plus que doublé.

⁴⁹ A.E.L. 7701, Observations du Ministère du Travail, 3 novembre 1953.

⁵⁰ A.E.L. 7701, Documents du 3 novembre 1955 du Ministère du Travail; et Rapport de Schaus, 3 novembre 1955: «*La structure démographique de notre pays nous oblige à nous ménager, en cette matière, des soupapes de sûreté*».

⁵¹ Article 2 du Protocole concernant le Grand-Duché de Luxembourg: «*Lors de l'établissement des règlements prévus par l'article 48, paragraphe 3, du Traité relatif à la libre circulation des travailleurs, la Commission tient compte, en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, de la situation démographique particulière de ce pays*».

⁵² Lors des négociations pour l'entrée du Portugal dans le Marché Commun, le Gouvernement a demandé d'obtenir une clause de sauvegarde lui permettant pour une période de 12 ans de régulariser le flux de l'immigration portugaise. L'ironie de l'histoire va-t-elle se répéter?

⁵³ Voir H.-J. KÜSTERS, op.cit., pp.64 ss.

Plus que pour les autres Etats membres la place du Luxembourg dans une union économique revêt une grande importance politique. Quelle part lui réservera-t-on dans les institutions? C'est là une question angoissante pour un Etat de 300.000 habitants qui entre dans une Communauté de 150 millions d'habitants.

On va suivre cette question à travers trois problèmes: la représentation, la supranationalité et le siège des institutions.

La représentation

Le Luxembourg avait trouvé dans la C.E.C.A. une place à part entière qui d'ailleurs n'excluait pas une certaine pondération. Il est vrai que le pays apportait à cette Communauté sa puissante sidérurgie qui dépassait, à l'époque, celle de l'Italie et des Pays-Bas. Il aurait été difficile de réserver une pleine place à ces pays et de la refuser au Luxembourg. En serait-il de même pour une Communauté économique européenne à laquelle le Luxembourg n'apporterait pas grand-chose sinon des problèmes nécessitant des dérogations?

Première question: à quel titre le Luxembourg entrera-t-il dans le Marché Commun, comme Etat souverain ou comme membre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise? Dans la deuxième perspective il serait représenté dans les institutions de la nouvelle Communauté économique par la Belgique. Ce problème de la représentation du Luxembourg par la Belgique présente deux aspects qui ne se laissent pas concilier. Il y avait d'abord dans cette solution une certaine logique puisqu'il s'agit en principe d'une union douanière devant se transformer en union économique des six pays de la C.E.C.A. Or le traité créant l'Union économique belgo-luxembourgeoise (25 juin 1921) prévoit que la Belgique seule est habilitée, après consultation du Gouvernement luxembourgeois, à négocier toutes les conventions économiques dont l'U.E.B.L. sera partenaire.⁵⁴

Mais il y a aussi une autre logique qui veut que le Luxembourg soit présent en tant que partenaire véritable. Dans l'esprit des hommes qui ont pris l'initiative de la relance européenne il s'agit avant tout de relancer à travers l'union économique le rêve de l'union politique. Le Luxembourg y a sa place en tant qu'Etat à côté et avec d'autres Etats. De plus la situation a considérablement évolué depuis 1921. Le Luxembourg a pris de l'assurance sur le plan international et n'est plus guère disposé à laisser à la Belgique un rôle de tuteur.

L'idée d'une représentation du Luxembourg par la Belgique naît dans le cercle des hauts fonctionnaires belges du Ministère des Affaires étrangères. Spaak lui-même y semble favorable. Elle procède de deux sources d'inspiration. L'une correspond à l'état d'esprit même des milieux dirigeants belges au moment de la conclusion de l'U.E.B.L.: la volonté de faire entrer le Luxembourg dans la sphère d'influence de la Belgique. Le Grand-Duché s'est toujours défendu contre les prétentions belges et s'est montré très susceptible en la matière. Il y a eu dans l'entre-deux-guerres de sérieux tiraillements dans l'U.E.B.L. avec, du côté luxembourgeois, une certaine impatience contre ce qu'on considère trop facilement comme une tutelle belge.⁵⁵ L'exil commun pendant la guerre a beaucoup rapproché et les hommes – p.ex. Bech et Spaak – et leurs politiques respectives. Depuis, 1945 l'U.E.B.L. fonctionne nettement mieux.

La deuxième source d'inspiration provient de Spaak lui-même et des hommes qui l'entourent, notamment Uri. Partisans d'une union politique européenne ces hommes se

⁵⁴ Article 5 de l'U.E.B.L., convention du 25 juillet 1921. Voir aussi A.E.L. 7696, Rapport de Schaus, 15 mars 1956: «Il se pose tout d'abord la question de savoir si nous entrons dans le Marché Commun en tant qu'Etat souverain ou comme partenaire de l'U.E.B.L. Du côté belge, cette dernière façon de voir se manifeste par moments avec une certaine insistance».

⁵⁵ G. TRAUSCH, *Du Zollverein à l'Union économique belgo-luxembourgeoise ...*, op.cit.

situent à la pointe des convictions européennes. Ils voient grand et loin, un peu comme le mémorandum Benelux qui avait parlé de «*la fusion progressive des économies nationales*». Voici comment le chef de la délégation luxembourgeoise analyse leur façon de voir:

*«M. le Président Spaak et d'autres encore semblent penser – même s'ils ne le disent pas expressément – que le marché commun sera constitué par l'ensemble des économies qui devront faire un tout; si les Etats sont encore nécessaires pour arriver à la constitution d'un marché commun, ils devront cependant jouer de moins en moins un rôle dans le marché commun, pour disparaître peut être complètement à un stade ultérieur».*⁵⁶

Il est évident que dans cette conception «*le volume économique*» l'emporte sur «*la notion de souveraineté nationale*». Quelle place cette approche laisse-t-elle au petit Luxembourg?⁵⁷ A la lumière de ces remarques on comprendra plus facilement l'attitude du Gouvernement luxembourgeois face à la question de la supranationalité sur laquelle on reviendra plus bas.

A mesure que le rapport Spaak avance et entre dans le stade de la rédaction

*«les délégués luxembourgeois ont eu plusieurs fois l'impression très nette que le comité de rédaction qui entoure M. Spaak s'est pris d'une tendance, dans la préparation des documents devant servir de base au rapport final, de raisonner en fonction de cinq parties contractantes».*⁵⁸

Le Gouvernement luxembourgeois réagit dans un premier temps par un net refus à l'idée d'une représentation unique de la Belgique et du Luxembourg.⁵⁹ Il n'en résulte pas encore que la place du Luxembourg dans les institutions de la nouvelle Communauté soit assurée. La délégation luxembourgeoise a été très gênée par le flou qui entoure la lente élaboration des institutions. Les adversaires de la supranationalité ne veulent pas d'une Haute Autorité à l'image de la C.E.C.A. Félix Gaillard propose le nom de «*Magistrature*» avant qu'on ne retienne celui plus neutre de «*Commission*». Quelles en seront les prérogatives et la composition? C'est ce dernier point, qui inquiète vivement le Luxembourg. Certes, ces questions hautement politiques ne seront pas tranchées par le rapport Spaak mais renvoyées à l'élaboration du traité. Il n'empêche qu'on en discute en aparté, dans les couloirs. En février 1956, Schaus a l'impression que «*la préférence semble aller vers le nombre de cinq membres. Il est évident que, dans ce cas, nous n'aurions pas de représentant dans cette commission*»,⁶⁰ ce qui ramène vers la solution belge.⁶¹ Le nombre

⁵⁶ A.E.L. 7696, Rapport de L. Schaus, 15 mars 1956.

⁵⁷ Ibid. Schaus écrit encore: «*Si l'on admet évidemment que, dans le Marché Commun, c'est uniquement le volume économique qui compte et que la notion de souveraineté nationale est un mal qu'on devra chercher à éliminer, en arrive assez logiquement à la conclusion que pour le Luxembourg il ne reste guère de place dans les institutions de la communauté*».

⁵⁸ A.E.L. 7696, Rapport de Paul Reuter, 5 mars 1956. Reuter ajoute: «*A un moment donc la question d'une "union belgo-luxembourgeoise" a été invoquée et M. Spaak a déclaré qu'il se posait dans cet ordre d'idées des problèmes à discuter entre les gouvernements belge et luxembourgeois*».

⁵⁹ A.E.L. 7696, Rapport de Schaus, 27 avril 1956. «*La thèse que nous serions représentés par la Belgique en vertu de la convention de l'U.E.B.L., est inacceptable pour nous*». Voir aussi le Rapport du 15 mars 1956: «*Nous avons toujours déclaré formellement ne pas pouvoir admettre pareille façon de voir juridiquement, le Traité de l'Union économique conclu en 1921 ne saurait donner un pareil droit à la Belgique. Il est vrai que dans le Benelux, il semble y avoir eu quelques flottements à ce sujet (voir notamment la Convention de Londres du 5 septembre 1944), qui cependant ne pourrait créer un précédent valable. D'un autre côté, le précédent de la C.E.C.A. est bien clair pour prouver que nous avons gardé notre entière autonomie en cette matière*».

⁶⁰ A.E.L. 7695, Schaus à Bech, 16 février 1956: «*Nous devons donc notamment examiner, me semble-t-il, quelles garanties et compensations, nous devrions demander dans le cas où nous n'aurions pas de représentant à la Commission Européenne*».

⁶¹ Schaus: «*Dans un bref entretien privé concernant cette question, M. Spaak m'a dit qu'il pourrait y avoir un seul représentant pour l'Union Economique belgo-luxembourgeoise*». A.E.L. 7695, Rapport du 16 février 1956.

de cinq commissaires – chiffre très bas – doit assurer l'efficacité du travail de la Commission.⁶² Il va de soi, comme le note Schaus, que si

*«c'est uniquement le volume économique qui compte [...], on arrive assez logiquement à la conclusion que pour le Luxembourg il ne reste guère le place dans les institutions de la communauté».*⁶³

Le Luxembourg est cependant un Etat souverain même s'il est tout petit. Lors de la réunion des Ministres des Affaires étrangères à Venise (29-30 mai 1956), Bech rappelle à ses collègues que

*«les dispositions du futur Traité ne devraient pas comporter des inégalités fondamentales en ce qui concerne la représentation des Etats ou la participation de leurs ressortissants notamment aux responsabilités des principaux organes directeurs».*⁶⁴

Le Luxembourg a peut-être été sauvé par une intervention de Gaillard:

*«le chef de la délégation française a interprété le chiffre de 5 de la façon suivante: un représentant pour la France, pour l'Allemagne et pour l'Italie, un représentant pour le Benelux, et un président choisi en raison de sa compétence plutôt qu'en raison de sa nationalité».*⁶⁵

On imagine la réaction des Néerlandais et des Belges.⁶⁶ Désormais les Luxembourgeois ont des alliés. Paradoxalement c'est la proposition française (un siège pour les trois du Benelux) – acceptable dans son principe pour le Luxembourg puisqu'elle ménageait ses susceptibilités en n'en faisant pas le seul exclu – qui va amener, en fin de compte, les Ministres des Affaires étrangères à opter pour le nombre de neuf, déjà appliqué à la Haute Autorité: un siège pour chaque pays membre et deux pour les trois grands.

Le Luxembourg a donc obtenu satisfaction: il sera pleinement représenté à la Commission de la Communauté européenne.⁶⁷ Il accepte, en revanche, très facilement d'être exclu de la Commission de l'Euratom dont la Commission est limitée à cinq membres car il tient à s'engager le moins possible dans cet organisme. La présence politique de l'Etat étant garantie au niveau décisionnel de la commission le Luxembourg peut très bien accepter le système de la pondération pour tous les autres organes.⁶⁸ A la conférence de

⁶² Voir A.E.L. 7695, «Comité intergouvernemental, Annexe au document N°6 sur les institutions», Bruxelles 13 février 1956 p.7: *«le nombre des membres [de la Commission] doit être le plus bas possible et, en tout cas, ne pas excéder 5, ce qui est concrètement la seule manière d'éviter d'en nommer 9».*

⁶³ Voir note de bas de page 61.

⁶⁴ A.E.L. 7690, Procès-verbal de la Conférence de Venise, 15 mars 1956, p.12. Schaus avait suggéré cette intervention à Venise: *«je pense qu'il serait opportun de souligner à Venise, dans la forme que vous jugerez opportune, que nous ne pouvons accepter une solution ou nous n'aurions pas la garantie d'être représentés à la Commission Européenne».*

⁶⁵ A.E.L. 7695, Rapport de Schaus, 16 février 1956.

⁶⁶ Ibid.: *«Cette interprétation du nombre de cinq a jeté l'ahurissement dans la délégation belge».*

⁶⁷ Paul Reuter, membre de la délégation, met bien en évidence les suites négatives qu'une exclusion du Luxembourg de la Commission aurait pour le pays: *«Alors qu'à l'occasion d'une réunion antérieure un délégué luxembourgeois [Albert Dhur] avait exposé en termes modérés mais clairs le problème qui se pose pour le Luxembourg dans le secteur agricole, alors qu'au moins le membre belge du groupe des rédacteurs est parfaitement au courant de la situation (puisque à des occasions antérieures il n'a cessé de nous répéter qu'il n'était plus nécessaire que nous insistions davantage sur ce point), il faut bien convenir que le document remanié ne contient aucun passage qui semblerait tenir compte de nos difficultés. (Cette espérance permet d'imaginer de quelle façon seraient traités les problèmes intéressant notre pays au sein d'une Commission européenne du Marché Commun composé de cinq membres»* (Note du 5 mars 1956, A.E.L. 7696).

⁶⁸ A.E.L. 7696, Rapport de Schaus, 15 mars 1956: *«Evidemment, nous devons être en même temps assez réalistes pour nous rendre compte de notre importance dans la communauté, vis-à-vis de nos partenaires. Nous ne saurions refuser le principe de la pondération».*

Venise, Bech plaide pour «*une pondération raisonnable [...] selon l'importance des intérêts représentés*».⁶⁹

Au Conseil des Ministres, organe politique par excellence «*au sein duquel sont prises les décisions que les Gouvernements doivent arrêter en commun*», la place du Luxembourg n'a jamais été mise en cause.

La procédure prévoit comme «*principe général*» le vote à l'unanimité. Mais ce principe est assoupli par celui de la majorité qualifiée avec la pondération suivante: 4 voix à chacun des trois grands (Allemagne, France et Italie), 2 voix à la Belgique et aux Pays-Bas et 1 voix au Luxembourg. La majorité qualifiée est fixée aux deux tiers, c'est-à-dire à 12 sur 17. Le document préparatoire donne les précisions suivantes:

«*Le principe semblerait devoir être*

- *que les pays du Benelux réunis ne doivent pas pouvoir bloquer ce que l'Allemagne, la France ou l'Italie, isolément ne pourraient bloquer et par ailleurs,*
- *que le seul concours du Luxembourg n'est pas suffisant pour permettre un veto à ces puissances,*
- *qu'en revanche l'accord, soit des Pays-Bas, soit de la Belgique avec un grand pays, est suffisant pour s'opposer à la décision».*⁷⁰

En d'autres mots le Luxembourg ne doit pas être «*a nuisance power*»!

Pour l'Assemblée des représentants les projets prévoient un accroissement de pouvoir par rapport à ceux accordés à l'Assemblée de la C.E.C.A. Cet accroissement «*appelle une augmentation du nombre de ses membres*». Le schéma suivant est élaboré: la Belgique et les Pays-Bas doubleraient leurs représentation (de 10) à 20 députés, les trois Grands voient leurs représentations passer de 18 à 60. Quant au Luxembourg, sa part resterait inchangée (4 députés). Elle passerait donc de 5,1% à 1,7%. La solution finalement retenue dans le Traité installe une Assemblée considérablement réduite: 142 députés au lieu des 224 initialement prévus. Le nombre des députés luxembourgeois passe de quatre à six, ce qui fait 4,2% du total.

Quand on compare les premières propositions du Comité intergouvernemental avec la version finale on apprécie les efforts de la diplomatie luxembourgeoise pour remonter la pente. On comprend aussi le cri d'angoisse lancé par le chef de la délégation luxembourgeoise au moment où il prit connaissance du premier document de travail: «*à première vue, les propositions concrètes [...] m'ont effrayé*».⁷¹

Passons rapidement sur quelques autres institutions. Au Conseil économique et social le Luxembourg aura 5 représentants sur 101. Aucun changement n'étant prévu à la Cour de Justice il y maintient son siège de juge. Pour le budget des recherches et des investissements atomiques ainsi que pour le budget du Fonds social il a une voix sur cent. Tout ceci amène le rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre des députés, l'ancien ministre Nicolas Margue, à la conclusion suivante: si la place du Luxembourg «*est de loin supérieure à [son] importance, sa participation financière [à Euratom, au Fonds social etc.] est généralement réglée sur le rapport de notre population, ce qui n'est pas pour nous désavantager*».⁷² En d'autres mots, le Luxembourg gagne sur tous les tableaux, tantôt en se gonflant, tantôt en se contractant.

⁶⁹ A.E.L. 7690, Procès-verbal de la Conférence de Messine, 29-30 mai 1956, p.12.

⁷⁰ A.E.L. 7695, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. Annexe au document N. 6: sur les institutions, 13 février 1956. La pondération esquissée dans ce document passera telle quelle dans le traité (art.148), bien sûr sans le commentaire.

⁷¹ A.E.L. 7695, Rapport de Schaus, 16 février 1956.

⁷² Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des députés, 21 octobre 1957, IN: Volume spécial édité par la Chambre des députés, Lois du 30 novembre 1957. Marché Commun, p.656.

La supranationalité

Sur cette question l'attitude du Luxembourg est plus complexe qu'on ne s'y attendrait. L'opinion publique, dans son ensemble, est favorable au mouvement vers l'unité européenne. Les caractéristiques supranationales de la C.E.C.A. n'y suscitent pas d'inquiétudes.⁷³ Si cela n'avait tenu qu'à l'opinion publique, la Commission de la nouvelle Communauté économique aurait pu avoir des prérogatives aussi supranationales que possible.⁷⁴

Les choses changent quand on passe du côté du Gouvernement. Il y a les principes et les réalités.

«En principe, nous admettons l'institution d'un organe supranational, doté de pouvoirs propres. Si nous voulons arriver à la construction de l'Europe, la création d'organes à caractère supranational semble indispensable à la longue».

Cette note du Ministère des Affaires étrangères de septembre 1955 s'empresse d'ajouter que *«pour le moment cependant l'opportunité demande peut-être de faire abstraction de la création de tels organes»*.⁷⁵ L'échec de la C.E.D. incitait à la prudence. Il n'y avait pratiquement aucune chance qu'un consensus pût se dégager en faveur d'une solution supranationale: le gouvernement français était contre et le Gouvernement allemand très réservé.⁷⁶

Le Luxembourg ne plaide pas pour la cause de la supranationalité.⁷⁷ Quand Jean Rey, Ministre belge des Affaires économiques, vient défendre l'idée de la supranationalité devant la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg, Lambert Schaus note avec une certaine irritation: *«Il sait que ni les Pays-Bas ni le Grand-Duché n'aiment une autorité supranationale dans le cadre du Benelux»*.⁷⁸ Aux moments où, dans le cours des négociations de Val-Duchesse, les Luxembourgeois éprouvent des appréhensions sur leur place dans les institutions ils invoquent les droits des Etats souverains et, ce faisant, battent en brèche le principe même de la supranationalité. Que la Commission ait été dotée de pouvoirs étendus mais non supranationaux et que le dernier mot reste au Conseil des Ministres où les Etats sont représentés comme Etats, a dû soulager les Luxembourgeois.

On peut replacer dans le même contexte l'attitude luxembourgeoise sur la durée des traités (Marché Commun et Euratom). Lors de la première rédaction une durée de 50 ans avait été prévue. En fin de compte Spaak fait insérer une clause donnant aux traités une durée illimitée. La délégation luxembourgeoise s'efforce en vain de ramener ses partenaires vers une durée limitée: 50, voire à la rigueur 99 ans. Est-ce la peur du petit Etat de lier son destin de façon apparemment irrémédiable? Si oui, n'est-ce pas une peur pathétique, car au

⁷³ Il faut mettre à part le parti communiste luxembourgeois dont l'audience est très limitée. Sur les questions européennes il prend des positions strictement calquées sur celles de l'URSS visant à présenter le Plan Schuman comme un instrument de guerre des Etats-Unis contre l'URSS.

⁷⁴ Voir à ce propos les trois mémoires non publiés de J.-M. MAJERUS, *L'opinion publique luxembourgeoise face à l'idée européenne 1945-50*, Université de Nancy, 1983; I. DE MUYSER, *L'opinion publique luxembourgeoise et la création de l'Europe de juin 1950 à août 1959*, Université de Strasbourg, 1985; et E. SCHIRTZ, *L'opinion publique luxembourgeoise face à la construction européenne*, Université de Strasbourg, 1987.

⁷⁵ A.E.L. 7701, Marché Commun. Institutions, 27 septembre 1955.

⁷⁶ Voir p.ex. l'attitude de Hallstein à la Conférence de Messine. A.E.L. 7689, Procès-verbal, p.34.

⁷⁷ A.E.L. 7701, Rapport de Schaus, 3 novembre 1955: *«La délégation luxembourgeoise n'a pas marqué d'hostilité pour une solution supranationale, à condition que le fonctionnement des organes à créer soit entouré des garanties nécessaires pour sauvegarder dans une mesure raisonnable nos intérêts particuliers»*.

⁷⁸ A.E.L. 7690, Rapport de Schaus, 15 mai 1956.

train où va l'évolution économique et sociale la différence (entre durée illimitée et 99 ans) est simplement juridique.⁷⁹

La question du siège des nouvelles institutions

Cette question n'est pas abordée à Val-Duchesse, mais on la devine à l'arrière-plan tout au long des négociations. Lors de la conférence de Paris (23-24 juillet 1952) la ville de Luxembourg n'avait été choisie comme siège de la C.E.C.A. qu'à titre précaire.⁸⁰

*«Précaire, s'exclame le rapporteur de la commission spéciale de la Chambre des Députés, selon la conception juridique, mais en réalité solidement établi, aux prix d'efforts, de sacrifices et de concessions que nous ne voulons pas voir considérer comme négligeables».*⁸¹

Dès le départ les Luxembourgeois savaient leur siège menacé. Le choix de leur capitale n'avait été qu'un expédient pour sortir d'une impasse. Il ne constituait pas de la part des autres partenaires une authentique option pour Luxembourg. Aussi les Luxembourgeois ont-ils dû se défendre tout de suite contre des villes concurrentes dont la plus dangereuse n'était pas Liège mais Sarrebruck. L'accord franco-allemand sur la Sarre (23 octobre 1954) semble sonner le glas de Luxembourg. Le siège de Luxembourg allait être sacrifié sur l'autel du rapprochement franco-allemand. Mais les Luxembourgeois étaient décidés à ne pas se laisser faire. Ils ne pouvaient escompter un appui que de leurs partenaires du Benelux. Il ne leur a pas fait défaut. Dans sa lettre à Bech (1^{er} décembre 1954) dans laquelle Beyen plaide pour une relance européenne en engageant *«de nouveau la bataille pour l'établissement d'un marché commun»*, il rappelle la volonté commune de s'opposer au transfert du siège de la C.E.C.A. à Sarrebruck.⁸² Le rejet de l'européisation de la Sarre par les Sarrois (référendum du 23 octobre 1955) écarte le danger.

Une nouvelle question du siège se pose quand il devient évident que les négociations de Val-Duchesse aboutiront à la création de deux nouvelles Communautés, celle du Marché Commun et celle de l'Euratom. L'utilité d'une concentration de toutes les institutions européennes – pas seulement C.E.C.A., du Marché Commun et de l'Euratom, mais aussi du Conseil de l'Europe, de l'O.E.C.E. etc. – en un seul lieu est rapidement évoquée. Les villes de Strasbourg et de Luxembourg sont directement concernées et destinées à être concurrentes sans parler des nouvelles candidatures qui surgissent inévitablement.

Quelle sera l'attitude du Luxembourg? L'attitude apparemment la plus logique aurait dû l'amener à revendiquer les nouvelles institutions et à proposer sa capitale comme siège unique. J. Monnet qui souhaitait avant tout la concentration était favorable à cette solution. Voyant grand, comme toujours, il a parlé de Luxembourg comme du *«district européen»*. Les autorités luxembourgeoises ont en revanche eu une attitude très en retrait qui semble s'inspirer de deux considérations, un réflexe de peur et un calcul politique.

Réflexe de peur, d'abord. La ville de Luxembourg devenue la capitale de l'Europe, siège de toutes les institutions européennes (C.E.C.A., Marché Commun, Euratom, peut-être un

⁷⁹ Dans son rapport du 10 mai 1957 à Bech (A.E.L. 11657), Schaus pense que face à cette durée indéterminée *«ce sera, à mon avis personnel, le droit général des contrats qui doit jouer. Ceci veut dire que chaque Etat pourra s'il a des motifs juridiquement valables, demander la rupture ou la modification du contrat à son égard. Eventuellement la Cour de Justice devrait apprécier pareille demande»*.

⁸⁰ Sur les conditions du choix voir G. TRAUSCH, *Robert Schuman, le Luxembourg et l'Europe ...*, op.cit., pp.67-79.

⁸¹ Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des députés, volume spécial, op.cit., p.660.

⁸² *«L'argument politique qui plaiderait pour ce déplacement vers Sarrebruck et qui avait une certaine force au moment où on a fait le choix de la C.E.C.A. n'a plus assez d'importance pour justifier le tort qu'il portera aux intérêts luxembourgeois»* (A.E.L. 7688).

jour l'Assemblée consultative de Strasbourg) ne serait-elle pas envahie par une énorme bureaucratie européenne⁸³ – telle quelle a effectivement vu le jour à Bruxelles avec Berlaymont, Charlemagne et Borschette. S'appuyant sur une base démographique trop faible le pays ne risquait-il pas de disparaître dans un magma européen, de perdre son identité, bref de «*perdre son âme*»?⁸⁴ N'allait-il pas se sacrifier sur l'autel de l'unification européenne? Pareille peur rôde dans les milieux conservateurs (parti chrétien-social, *Luxemburger Wort*, organisations catholiques, Evêché), on la devine ailleurs encore, peut-être à la Cour grand-ducale. Elle a sans doute pénétré les milieux les plus divers, car, comme le dit le Ministre des Affaires économiques, le socialiste Michel Rasquin, «*le Luxembourgeois se sent encore plus Luxembourgeois qu'Européen*».⁸⁵ A ces peurs presque d'ordre métaphysique s'ajoutent d'autres plus terre à terre, telles p.ex. les tensions sur le marché des loyers. Il importe, pour bien comprendre ces réflexes de défense, de tenir compte du climat moral régnant au Luxembourg au cours des années cinquante et dont on a parlé plus haut.

Calcul politique, ensuite. Etait-il prudent de revendiquer les nouvelles institutions pour Luxembourg? Certes, la diplomatie luxembourgeoise tenait avec la C.E.C.A. une bonne carte. Pourquoi ne pas mettre la nouvelle Commission et l'Euratom là où se trouvait déjà la Haute Autorité? Encore fallait-il que les autres partenaires européens l'appuyassent. Or aucun n'est venu plaider la cause de Luxembourg.⁸⁶ Bien au contraire, de nouvelles candidatures – celle de Bruxelles étant la plus sérieuse, mais on a aussi parlé de Paris et de Milan – sont venues compliquer le jeu. Bruxelles attirait beaucoup, par son atmosphère de grande ville et son site tout à fait central le jour où la Grande-Bretagne se résoudrait enfin à rejoindre la Communauté. En posant hardiment et avec détermination la candidature de Luxembourg au siège unique la diplomatie luxembourgeoise ne courrait-elle pas le risque de perdre, en fin de compte, la C.E.C.A. au profit de Bruxelles? Elle pourrait bien se trouver seule contre tous, ne pouvant pas compter, dans ce cas de figure, sur la solidarité du Benelux. Il semblait, à tous les points de vue, plus prudent d'opter pour la thèse de la décentralisation des institutions. Elle permettait à Luxembourg de garder la C.E.C.A., à Strasbourg l'Assemblée consultative et à Bruxelles d'obtenir le Marché Commun et l'Euratom. Le Luxembourg, dans sa volonté de retenir la C.E.C.A. se ménageait des alliés naturels.

La stratégie du Luxembourg

Le Luxembourg est entré dans les négociations qui vont aboutir aux traités de Rome avec la profonde conviction que l'enjeu est politique. Le chef de sa délégation le souligne quand il dit: «*L'idée qui est à la base de notre position est d'ordre autant politique qu'économique*»,⁸⁷ ce qui est une déclaration significative pour des négociations en principe de nature économique. Cela est vrai aussi des autres partenaires mais dans une moindre mesure. Pour tous il s'agit en créant une grande Communauté Economique de favoriser la réconciliation franco-allemande et de rattacher solidement la République fédérale au bloc occidental. C'était, après l'échec de la C.E.D., la seule manière de faire quelque progrès dans la voie de l'unification européenne. Pour les trois pays du Benelux s'y ajoute la volonté de couper court aux velléités d'un bilatéralisme franco-allemand.

⁸³ A.E.L. 7701, Rapport de Schaus du 3 novembre 1955: «*Mais il ne faut pas se cacher que l'on est en train de créer une bureaucratie internationale qui tend à prendre des proportions qui pourraient devenir exagérées*».

⁸⁴ L'expression figure dans les mémoires de Monnet. J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, p.500.

⁸⁵ A.E.L. 7686, Interview à une agence étrangère au moment de la démission de J. Monnet, 15 novembre 1955.

⁸⁶ Bien au contraire, à de nombreux moments le Gouvernement luxembourgeois a l'impression que des dangers menacent la présence de la C.E.C.A. à Luxembourg, voir p.ex. A.E.L. 11655, Rapport de Schaus, 12 mars 1957, où il signale la mise en cause de la Cour de Justice à Luxembourg.

⁸⁷ A.E.L. 7701, Rapport de Schaus du 29 décembre 1956.

Pour le Luxembourg il y a dans ces négociations une dimension politique supplémentaire car il y risque son rang d'Etat. On dit rang et non existence, car personne ne lui en veut. Mais dans cette grande négociation le petit Etat a du mal à se retrouver. Arrivera-t-il à se faire vraiment accepter à part entière? Parviendra-t-il à faire valoir des intérêts qui, pour limités qu'ils soient, sont pour lui fondamentaux?

Les négociations de Val-Duchesse ont été difficiles pour le Luxembourg. Il y a pourtant obtenu quelques satisfactions substantielles. Plus que la clause de sauvegarde sur la libre circulation des personnes, il faut retenir ici les dérogations pour son agriculture et la qualité de sa représentation à l'intérieur des institutions. Le pays a réussi à faire reconnaître par les autres partenaires sa position à part. Y arriver était, sans doute, plus facile dans l'Europe des Six que dans celle des Douze.

Devant l'ampleur de l'enjeu et le peu de poids inhérent au Luxembourg la diplomatie luxembourgeoise joue la carte des Etats, de leur égalité en droit et du respect dû à la souveraineté nationale.⁸⁸ Les intérêts économiques et les éventuels engagements pris à leur sujet – on n'a qu'à penser au problème agricole – sont primordiaux et, pour le petit Etat, les erreurs d'appréciation ne pardonnent pas, à l'encontre du grand qui saura toujours défendre ses intérêts essentiels. Lors des négociations de Val-Duchesse la délégation luxembourgeoise a eu l'occasion d'entrevoir les embûches de l'union politique pour le petit Etat. En effet, au cours de la première phase (élaboration du rapport Spaak), beaucoup de ballons d'essai sont lancés, beaucoup d'idées sont brassées, parfois très audacieuses dans leur engagement européen, notamment dans l'entourage immédiat de Spaak. Le chef de la délégation luxembourgeoise s'en est ému, à tort, car avec la deuxième phase, celle qui voit s'élaborer les traités, les intérêts des Etats reviennent en force et balaient les idées développées par quelques esprits désireux de bousculer le cours des choses. Toute l'évolution ultérieure de la C.E.E. prouve à quel point ces idées qui angoissaient Schaus n'étaient que des rêves. Ecoutons le:

*«En effet, dans l'esprit de M. Spaak – et dans bien d'autres esprits encore! – la notion de territoire national ne doit plus compter, au moins au stade final du marché commun. Dans notre esprit par contre – je le pense du moins – le marché commun doit être conçu comme l'ensemble des économies nationales – et des Etats qui subsisteront. A ce sujet, il y a certainement une équivoque qui subsiste au sein de notre Comité et que, à dessein, on évite d'élucider».*⁸⁹

ou encore:

*«Ce que je me demande – non sans une certaine inquiétude – c'est de savoir ce que deviendront, à la longue, les Etats dans ce marché commun! Peu à peu, on les vide de leur substance. Finalement, on arrivera à une communauté politique, et cela est certainement voulu. Mais si nous glissons ainsi lentement vers la communauté politique, celle-ci ne se fera-t-elle pas sur des bases qui pourraient être dangereuses pour un petit Pays comme le nôtre? Les grandes communautés nationales auront toujours la possibilité de s'affirmer. Pour un petit Etat, la structure juridique est essentielle; si celle-ci s'effrite peu à peu, que restera-t-il finalement du Pays même?»*⁹⁰

⁸⁸ A.E.L. 7696, Rapport de Schaus, 15 mars 1956: «Nous devons maintenir le principe de la souveraineté nationale».

⁸⁹ A.E.L. 7695, Rapport du 13 mars 1956. Voir aussi A.E.L. 7696, Rapport du 15 mars 1956: «Nous avons personnellement l'impression qu'à l'origine de ces discussions, il y a des divergences de vue au sujet de la conception du Marché Commun. M. le Président Spaak et d'autres encore semblent penser – même s'ils ne le disent pas expressément – que le Marché Commun sera constitué par l'ensemble des économies qui devront faire un tout; si les Etats sont encore nécessaires pour arriver à la constitution du Marché Commun, ils devraient cependant jouer de moins en moins un rôle dans le Marché Commun pour disparaître peut-être complètement à un stade ultérieur. C'est parce que l'on ne joue pas cartes sur table quant à ces questions fondamentales que les discussions sur les institutions semblent parfois confuses et peu logiques».

⁹⁰ A.E.L. 7697, Rapport de Schaus du 27 avril 1956.

Il y a quelque chose de pathétique dans cette défense de l'Etat, du petit Etat. Quand en décembre 1955 René Mayer, successeur de J. Monnet à la tête de la Haute Autorité, vient faire une conférence à Bruxelles il y insiste sur les droits des travailleurs dans la C.E.C.A. et sur les valeurs humaines de la production. Et. Schaus de commenter:

*«Ce respect des droits de la personnalité humaine ne doit pas jouer uniquement à l'égard d'une classe sociale, en l'occurrence les salariés, mais il doit s'appliquer également aux entités politiques, c'est-à-dire à la population des Etats qui feront partie de la Communauté. Aucun traité futur ne devrait méconnaître les droits vitaux des Etats, si petits soient-ils».*⁹¹

Lors de la dernière réunion des chefs de délégation au cours de laquelle on procéda au dernier toilettage du rapport Spaak, l'inquiétude poussa le diplomate luxembourgeois jusqu'à proposer un amendement spécifiant que *«le but de la Communauté future est d'assurer le développement harmonieux des relations entre les Etats membres, tout en sauvegardant leur existence»*. Spaak lui reprocha d'enfoncer des portes ouvertes *«puisque'il était évident que personne ne voulait supprimer les Etats nationaux»*. Schaus répondit *«que ce qui allait sans dire allait encore mieux en le disant»*. Spaak trouva la formule *«tout en sauvegardant leur existence»* inacceptable parce qu'elle pourrait faire croire que l'on voulait faire le contraire.⁹²

Il y a dans la défense de l'Etat par la délégation luxembourgeoise un accent gaullien sauf que De Gaulle n'a guère défendu les droits des petits Etats.

La diplomatie luxembourgeoise est donc amenée à plaider pour le respect des Etats: *«Aucun traité ne devrait méconnaître les droits vitaux des Etats, si petits soient-ils»*. Elle souhaite, en toute logique, que dans la future Communauté économique *«une place importante soit donnée, dans les institutions, au Conseil des Ministres nationaux»*.⁹³ Là au moins le Luxembourg est sûr de se faire entendre. A la lumière de ces préoccupations on comprend le peu d'enthousiasme du Gouvernement luxembourgeois pour la création d'un puissant organe supranational au cœur du Marché Commun.

On ne peut s'empêcher, pour comprendre cette attitude frileuse, d'évoquer les tribulations du Luxembourg au 19^e et dans la première moitié du 20^e siècle. Le Grand-Duché, créé au Congrès de Vienne en 1815, est un pur produit de la diplomatie européenne. Démembré en 1839 selon les convenances des grandes puissances réunies à Londres, le Grand-Duché vit longtemps comme un satellite à la fois de la Hollande (sur le plan de la politique intérieure, jusqu'en 1890) et de l'Allemagne (sur le plan de la politique extérieure et de l'orientation économique, jusqu'en 1918). Le Luxembourg n'accède au niveau de la politique internationale qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale. Son entrée dans la Société des Nations – un moment combattu par le délégué britannique arguant de l'exiguïté de cet Etat – cautionne pour ainsi dire la souveraineté du Luxembourg dans les relations internationales.⁹⁴ La Deuxième Guerre mondiale en classant le Luxembourg dans le camp des victimes de Hitler et dans celui des Alliés fondateurs des Nations Unies confirme de façon éclatante le Luxembourg comme Etat souverain, sans oublier les lourds sacrifices consentis par le peuple luxembourgeois lui-même pour la défense de son identité nationale. Il montre peu d'empressement à abandonner un bien précieux auquel il n'avait accédé que fort tardivement. Pour J. Bech le petit Etat prend des risques plus grands en consentant à

⁹¹ A.E.L. 7695, Rapport de Schaus du 22 décembre 1956.

⁹² A.E.L. 7721, Rapport de Schaus du 27 avril 1956. Dans l'amendement proposé par Schaus il affirme s'inspirer de la déclaration faite par Bech lui-même à la Conférence de Baden-Baden (7 août 1953).

⁹³ A.E.L. 7695, Rapport de Schaus du 22 décembre 1953.

⁹⁴ Au lendemain de la Première Guerre mondiale, lorsque le Luxembourg était en train de négocier une union économique avec la Belgique, il a su s'opposer aux prétentions belges visant à s'assurer la représentation diplomatique du Luxembourg.

des abandons de souveraineté et nous revoilà au dicton cité au début de cette étude: «*Tandis qu'un gros devient maigre, un maigre passe de vie à trépas*».

Les grands voient la situation différemment. Ils reprochent volontiers aux petits de ne pas avoir une vision globale des choses et de n'avoir que des intérêts particuliers à défendre. De plus ces intérêts sont limités, ce qui les rend encore plus méprisables aux yeux des grands. Alors, par moment, ils ont des réactions d'impatience. Les dérogations que le Luxembourg demande pour son agriculture constituent un bon exemple. Après de long débats le Comité Spaak avait décidé d'intégrer l'agriculture dans le Marché commun. C'était là une option fondamentale que les intéressés savaient lourde de conséquences. Et voilà que le petit Luxembourg, 0,2% du grand marché envisagé, vient récriminer, parle de contingentement, de restrictions quantitatives, toutes choses qu'on veut justement éliminer. Le petit Luxembourg fait nettement figure de gêneur qui mérite d'être remis à sa place. Pierre Uri, le bras droit de Spaak, l'homme qui dans les coulisses joue le premier rôle,⁹⁵ se charge de le dire au chef de la délégation luxembourgeoise:

«M. Uri nous a dit récemment: "je serais d'accord pour vous accorder tout ce que vous demandez en particulier – mais alors laissez-nous tranquilles sur le plan général". Cela veut dire: dans le traité même, on mettra les clauses que vous demandez; mais vous n'avez plus le droit de vous occuper de la gestion même du marché commun, puisque vous n'apportez rien».⁹⁶

On a dit plus haut que les négociations à Val-Duchesse ont été plutôt difficiles pour, le Luxembourg et que, par moments, sa diplomatie a éprouvé des craintes existentielles ... d'ailleurs fort exagérées. Il est naturel qu'elle ait recherché des signes susceptibles de la rassurer. Elle en a trouvé, comme on vient de le voir, dans la souveraineté nationale, elle en a trouvé encore dans sa capacité manœuvrière et dans son savoir-faire reposant sur une longue pratique des unions douanières et économiques. Au moment de la ratification par le Parlement l'histoire est invoquée: «*Il est prouvé par l'expérience historique qu'aucune union économique ne nous a été défavorable jusqu'ici*».⁹⁷

L'histoire, une fois de plus, a donné raison au Luxembourg. Les Communautés européennes ont été bénéfiques pour le Luxembourg, tout comme pour les cinq autres membres fondateurs. Mais plus que les autres le Luxembourg en a retiré une extraordinaire mise en valeur. Certes, celle-ci est due aussi à d'autres canaux tels que le Pacte de Bruxelles, l'O.T.A.N. et l'U.E.O. (Union européenne occidentale), mais l'essentiel passe par la Commission de Bruxelles,⁹⁸ par le Conseil des Ministres et le Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement.

Les hommes de la relance de Messine avaient en vue, à l'horizon, l'Europe politique. Face à la force de l'Europe des patries – qui est celle des Etats – une véritable intégration politique n'a pu se faire. En revanche, au fil des années, s'accroît la volonté d'une coopération politique. Ainsi naît la C.P.E. (Coopération Politique européenne).⁹⁹ C'est, pour

⁹⁵ A.E.L. 7696, Rapport de Schaus du 15 mars 1956: «*M. le Président Spaak, semble réellement envoûté par M. Uri. Sa façon de penser hardie, sa conception européenne plaisent à M. Spaak*».

⁹⁶ A.E.L. 7696, Rapport de Schaus du 15 mars 1956. Voir également A.E.L. 7695, Rapport du 13 mars 1956. Schaus ajoute encore «*Ce que M. Uri a dit d'une façon assez brutale et cynique, a percé à différentes reprises lors des discussions sur les institutions*».

⁹⁷ Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des députés, volume spécial, op.cit., p.648. Le rapporteur en est l'historien Nicolas Margue, ancien ministre.

⁹⁸ Les 29 et 30 novembre 1987 il y a eu à l'Académie européenne d'Otzenhausen (Sarre) une réunion luxembourgo-sarroise entre hommes politiques et hommes de culture. Des ministres sarrois ont fait comprendre aux Luxembourgeois l'énorme avantage dont dispose le Grand-Duché par un accès direct à la Commission de Bruxelles alors que le «Land» de la Sarre est obligé de passer par Bonn.

⁹⁹ Le sommet de la Haye (2 décembre 1969) charge les Ministres des Affaires étrangères des Six de préparer un rapport sur la manière de faire avancer l'unification politique européenne. Le rapport de Luxembourg (27 octobre 1970) pose les bases de la coopération politique en choisissant comme première voie vers l'union

un petit pays comme le Luxembourg, la véritable percée sur le plan de la politique étrangère, c'est l'accès à la «*grande politique*».¹⁰⁰ Il est arrivé à Gaston Thorn, qui a dirigé les affaires étrangères du Luxembourg de 1969 à 1980 et qui a été président de la Commission de Bruxelles de 1981 à 1984, de prôner une politique «*tous azimuts*». Parlant de la E.P.C. (European political cooperation) et du Luxembourg, un historien a employé l'expression de «*the upgrading of foreign policy*».¹⁰¹ Il est vrai qu'à travers l'appartenance aux Communautés européennes la politique étrangère est devenue un levier qui a propulsé sur la scène internationale un petit pays qui jusque-là en avait été plus ou moins écarté. Il y est, bien sûr, moins souvent acteur que spectateur impuissant mais par sa présence il a accès à l'information ainsi que aux calculs et motivations qui meuvent les principales puissances de l'Europe occidentale. L'attitude même de la diplomatie luxembourgeoise est une question de doigté car, comme l'a si bien dit un poète national du siècle dernier:

«Kuck wo's de stés a wo's de bas,
Den Zolverknapp as ké Parnas».¹⁰²

[Regarde où tu es et où tu es,
la colline de Zolver n'est pas Montparnasse]

Reste à signaler un dernier effet de cette mise en valeur par la politique étrangère. En consolidant la position internationale du pays elle renforce par ricochet son identité nationale puisqu'elle en met en évidence sa perception extérieure.

politique le champ de la politique étrangère. Un mécanisme de réunions périodiques est mis en place. C'est le début de la C.E.P. (coopération politique européenne).

¹⁰⁰ *Die grosse Politik der europäischen Kabinette (1871-1914)*, nom donné à une grande collection de documents diplomatiques.

¹⁰¹ P. L. LORENZ, *Luxembourg: the upgrading of foreign policy*, IN: C. HILL (ed.), *National foreign policies and European Political Cooperation*, London, 1983, pp.153-165.

¹⁰² Le *Zolverknapp* est une colline au sud du Luxembourg. Voir DICKS, (Edmond de la Fontaine), *Gesamtwierk* (Oeuvres collectives), t.1, Luxembourg, 1981, p.88.