

Edmée CROISÉ-SCHIRTZ

La bataille des sièges (1950-1958)

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.67-104

La destinée de la capitale luxembourgeoise comme siège des institutions européennes a bien ses origines dans les années cinquante, mais ce n'est que quarante ans après la mise en place des premières institutions européennes qu'une décision sur le siège définitif a été prise par le Conseil européen. Lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Edimbourg, le 12 décembre 1992, les sièges des institutions déjà en place ont été confirmés une fois pour toutes. Ainsi le Parlement européen tiendra 12 sessions à Strasbourg. Bruxelles restera le siège de la Commission, du Conseil des ministres, du Conseil économique et social et des réunions des commissions du Parlement. En outre, la capitale belge aura comme nouvelle acquisition le siège du Comité des Régions et les sessions additionnelles du Parlement. Le Luxembourg se voit confirmé comme siège de la Banque européenne d'investissement, de la Cour des comptes, de la Cour de justice et du Secrétariat du Parlement européen. Le Conseil des ministres pourra tenir, comme c'était déjà le cas par le passé, ses sessions d'avril, de juin et d'octobre à Luxembourg. Le sommet d'Edimbourg s'est terminé, pour le Luxembourg, par un succès inespéré. Non seulement les sièges provisoires installés dans la capitale sont confirmés à titre définitif, mais les chances du Luxembourg d'obtenir le siège d'une des nouvelles institutions à créer avaient apparemment augmenté, car contrairement aux autres pays ayant posé leur candidature pour l' Office des marques et la Banque centrale européenne, le Luxembourg peut fonder sa candidature sur l'article 3 de la décision de 1965 selon lequel

«sont également installés à Luxembourg les organismes juridictionnels, y compris ceux qui sont compétents pour l'application des règles de concurrence, existants ou à créer en vertu des traités ...».

L'objectif du Luxembourg, à Edimbourg, se limitait à sauvegarder les institutions présentes ou à accepter le départ éventuel du Secrétariat seulement moyennant des compensations sous la formes d'autres institutions, comme par exemple la Banque centrale ou l'Office des marques.¹ Il refusa et refuse d'ailleurs toujours tout changement des droits acquis hors d'un cadre légal.²

Les espérances furent cependant déçues. Le sommet intermédiaire des chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles, du 29 octobre 1993, attribua le siège de la Banque centrale à la ville de Francfort et l'Office des marques revint à l'Espagne. Au total on fixa les sièges de 9 nouveaux organes de la Communauté et le Luxembourg obtint le siège de la Cour d'Appel en matière de brevets communautaires ainsi que le centre de traduction.

¹ C. VAN LIERDE, *La querelle des sièges des institutions des communautés européennes*, Louvain 1993 pp.54-55 et 64-65. Voir également les interviews de Jacques Santer, IN.: *Luxemburger Wort*, 11.12.1992, p.1 et de Jean-Claude Juncker, IN.: *Ibid.*, 11.12.1992, ainsi que la reproduction des propos tenus par Juncker au 3sat-Studio quelques jours plus tôt.

² P. WERNER, *Itinéraires luxembourgeois et européens*, t.II, ISP, Luxembourg, 1992, p.312; *Pour une stratégie offensive en matière de siège*, IN.: *D'Letzeburger Land*, 26./9.06.1990, p.6; *Die europäische Sitzfrage im nationalen Konsens angehen*, IN.: *Tageblatt*, 26.06.1990, p.8; *Wohin geht das Europäische Parlament ?*, IN.: *Luxemburger Wort*, 14.03.1990, p.3.

Ce ne sont pas les organes les plus importants qui ont été concédés à la capitale luxembourgeoise, mais le chef du gouvernement luxembourgeois, Jacques Santer, se montra satisfait. Il parla notamment d'une «*confirmation du Luxembourg comme deuxième siège des institutions européennes*»,³ derrière Bruxelles. Etant le centre juridictionnel et quasi-juridictionnel, le centre financier, le centre de l'information et le centre linguistique de la Communauté, le Luxembourg peut faire valoir une quadruple vocation communautaire.

Mais revenons aux débuts de la bataille des sièges, à savoir aux années cinquante.

1. Les préliminaires

Même si l'attribution du siège fut pour l'opinion publique luxembourgeoise une surprise totale – les articles de presse en témoignent d'ailleurs – elle était en réalité pour le gouvernement luxembourgeois le fruit d'un travail diplomatique entamé dès le début des négociations sur le traité de la CECA.

a. Les manœuvres dans les coulisses

D'après les déclarations faites par le ministre des Affaires étrangères, Joseph Bech, devant la Chambre des Députés, le Luxembourg semble avoir été le premier pays à poser sa candidature pour le siège de la Haute Autorité de la CECA. On ne connaît malheureusement pas la date exacte de cette candidature, mais selon les révélations de Bech «*huit jours après le début des négociations, vers la fin du mois de juin 1950, le nom de la ville de Luxembourg a été avancé à l'initiative du Gouvernement*». ⁴ Depuis lors, le gouvernement a œuvré dans les coulisses afin d'obtenir le siège. En effet, le 30 octobre 1950, Albert Wehrer, à cette époque ministre [lisez: ambassadeur] du Luxembourg à Bonn, indique à son ministre des Affaires étrangères la démarche à suivre afin de se faire attribuer le siège des institutions de la Communauté Charbon-Acier. Selon Wehrer, il conviendrait de rallier dans une première étape Robert Schuman, car si celui-ci donnait instruction à sa délégation de proposer la ville de Luxembourg, la cause de notre pays serait pratiquement gagnée. Ensuite il faudrait agir auprès des ministres des Affaires étrangères des autres pays de la CECA: Van Zeeland, Stikker, Sforza et Hallstein. A entendre Wehrer, la capitale luxembourgeoise serait le lieu idéal pour l'établissement des institutions de la CECA: «*on ne peut vraiment pas choisir mieux*». Luxembourg, ville située au centre de l'Europe, à égale distance des autres capitales de la Communauté, ayant une position neutre entre l'Allemagne et la France, semble disposer de tous les atouts nécessaires pour devenir le siège d'une institution européenne. Remarquons encore que Wehrer a déjà envisagé, en octobre 1950, une décentralisation des sièges: le pool acier à Luxembourg, le pool agricole à La Haye et le pool des transports à Bruxelles. Wehrer a donc parlé de deux pools qui à cette époque-là étaient encore à un stade embryonnaire.

Pourquoi ce désir du Luxembourg d'obtenir le siège de la CECA? L'installation dans sa capitale des institutions de la Communauté Charbon-Acier est sans doute importante pour le Luxembourg et cela à plusieurs égards. Travaillant à Luxembourg même, la Haute Autorité pourra se rendre compte sur place de la situation particulière de la sidérurgie dans l'économie luxembourgeoise. S'y ajoute l'avantage matériel que le pays pourrait tirer de l'installation, sur son territoire, d'une institution internationale.

³ *Frankfurt wird Sitz der Europäischen Zentralbank*, IN.: *Luxemburger Wort*, 30/31.10.1993, p.1.

⁴ Compte rendu de la Chambre des Députés 1952-53, séance du 8 mai 1952, pp.1631-1631 et ANL [Archives de l'Etat, Luxembourg], AE. [Affaires étrangères], 11390, 06.06.1951.

D'après les calculs effectués à Paris par la Commission intérimaire,⁵ les traitements et dépenses de la Haute Autorité s'élèveront probablement à plus ou moins 400 millions de francs luxembourgeois, dont le Luxembourg bénéficiera en partie. N'oublions pas non plus le gain de prestige que représente l'attribution du siège de la CECA pour un pays de la taille du Grand-Duché. Selon Wehrer, il faut donc faire usage de tous les moyens possibles pour assurer au Luxembourg le siège de la Haute Autorité. Ainsi personne ne pourra plus tard reprocher au gouvernement «*d'avoir négligé cette chance*».⁶

Quand, le 15 mai 1951, la ville de Liège fait savoir à la légation luxembourgeoise qu'elle est candidate pour le siège de la CECA, la réaction luxembourgeoise est prudente. On ne prend pas vraiment position. Ne s'agit-il pas là d'une attitude tout à fait logique face à un concurrent potentiel?⁷ Quatre jours plus tard, la réunion de la Commission intérimaire à Unkel se solde par un échec en matière de siège. Les discussions permettent cependant de cerner l'attitude des délégations nationales face au problème. La délégation allemande semble être favorable à l'installation de la Haute Autorité à Luxembourg, préférant cependant la ville de La Haye comme siège de la Cour de Justice. En ce qui concerne la délégation française, Jean Monnet donne aux observateurs luxembourgeois l'impression d'être hostile à la ville de Luxembourg, «*siège de l'ancien cartel de l'acier*». Les Français espèrent-ils tirer profit de la rivalité entre les petites villes afin d'obtenir le siège provisoire, et plus tard permanent, à Paris ou à Strasbourg? La délégation italienne paraît être favorable à Paris, mais si le choix ultime était limité aux villes de Luxembourg et de Liège, l'Italie se prononcerait probablement pour la ville la plus proche de Rome, donc pour la capitale luxembourgeoise. Les Néerlandais aimeraient bien voir la Cour de Justice européenne s'installer à La Haye tandis que les Belges désiraient faire de Liège la capitale de l'Europe.

On peut affirmer que pour le Luxembourg la candidature de Liège est une surprise et un choc. Tout en étant persuadé que Liège n'a aucune chance de succès, Wehrer considère la candidature de Liège comme une «*action purement antiluxembourgeoise*»: il s'agit là d'un geste qui «*manque d'élégance*», car «*si, au lieu de nous combattre, les Belges avaient fait le geste élégant de nous proposer, nous aurions certainement eu une majorité (Benelux et Allemagne) et probablement l'unanimité par le ralliement de Schuman et Sforza*». Tel est du moins l'avis personnel de Wehrer.

Un autre événement vient troubler l'amitié belgo-luxembourgeoise. Quelques jours après la réunion de la Commission intérimaire, deux membres de l'association *Le Grand Liège* se présentent à la légation luxembourgeoise de Bruxelles et demandent au gouvernement grand-ducal d'appuyer la candidature de la ville de Liège au cas où les chances de Luxembourg faibliraient. Leur démarche n'est pas du tout appréciée par les milieux politiques luxembourgeois.⁸

Avec l'approche de l'entrée en vigueur du Traité une solution du problème devient de plus en plus urgente. Pour augmenter les chances de la ville de Luxembourg, il faudra s'assurer l'appui des autres pays de la CECA. Mais il semble qu'aucune entrevue avec Schuman n'ait eu lieu depuis octobre 1950, car fin mai 1951, Wehrer propose une fois de plus à Bech de rallier à la cause luxembourgeoise le ministre français, originaire de Luxembourg ainsi que de profiter de la visite de la reine des Pays-Bas et de Dirk Stikker à Luxembourg, pour leur exposer le point de vue luxembourgeois. En même temps, afin d'augmenter les chances

⁵ Protocole de la conférence des Ministres relatif à la commission, IN.: CEAB [Commission des Communautés européennes, Archives Bruxelles], 0002, FAN 017/2, n°128.

⁶ AE.11384, Lettre de Wehrer (Bonn) à Bech, 30.10.1950.

⁷ AE.11390, Lettre d'Als (Bruxelles) à Bech, 15.05.1951.

⁸ AE.11390, 30.05.1951. Cf. aussi, B. HEMBLENNE, *La candidature de la ville de Liège au siège de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951-1955)*, Liège, 1988/89 pp.55-59 et pp.29 -33 (pour les informations sur "Le Grand Liège").

d'une candidature luxembourgeoise, Wehrer conseille à Bech – qui ne semble pas pressé – de faire étudier la question du logement des institutions à Luxembourg.⁹

Le 6 juin 1951, la Belgique tente une action de réconciliation. Le Premier ministre belge Pholien et le Baron de Gruben, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, se présentent à la légation luxembourgeoise à Bruxelles pour expliquer la position de la Belgique. Pholien assure à Robert Als que l'appui que le gouvernement belge donne à la candidature de Liège ne se dirige pas contre le Luxembourg. Il est d'avis que les deux candidatures peuvent se présenter dans une atmosphère de «concurrence loyale». Als, en sa qualité de diplomate luxembourgeois en poste à Bruxelles ne se laisse pourtant pas influencer par les paroles conciliantes de Pholien. A l'évidence il n'approuve pas du tout la façon d'agir du gouvernement belge, d'autant plus que Suetens et Van Zeeland avaient été informés de la candidature luxembourgeoise dès 1950 et avaient à l'époque marqué une attitude favorable. Le Baron de Gruben, le deuxième interlocuteur d'Als, explique à celui-ci pourquoi la Belgique a proposé Liège au lieu de Bruxelles, bien qu'il soit personnellement persuadé que la candidature de Bruxelles l'aurait emporté. Il paraît qu'à Bruxelles on manque de locaux adéquats et que Liège par contre dispose des aménagements nécessaires. L'entrevue fait croire à Als que la Belgique retirera, à un moment donné, la candidature de Liège pour la remplacer par celle de Bruxelles. A supposer que hypothèse s'avérerait exacte, elle augmenterait bien sûr sensiblement les chances de la Belgique aux dépens de Luxembourg.¹⁰ La suite des événements donnera raison à Als, même si la candidature de Liège sera plus persistante que prévu.

Le 11 juin 1951, une autre ville pose sa candidature, à savoir, la ville de Sarrebruck. La lettre informant le gouvernement luxembourgeois de cette candidature a cependant été égarée (est-ce un hasard ?). Ce n'est que le 10 août que le ministère des Affaires étrangères envoie un accusé de réception au Maire de Sarrebruck. Une prise de position par le gouvernement se fait donc attendre.¹¹

La seconde réunion de la Commission intérimaire qui se déroule du 25 au 28 juin 1951 à Rome se solde comme la première, par un échec. On n'arrive pas à trouver une solution au problème du siège. Il semble que rien ne puisse être décidé avant la ratification du Traité par les parlements nationaux.

Entre-temps, des conversations privées entre Hallstein et Wehrer confirment la position de l'Allemagne. Hallstein aimerait voir une répartition des sièges entre Luxembourg (Haute Autorité), La Haye (Cour de Justice) et Strasbourg (Parlement). L'Allemagne pourrait éventuellement accepter l'installation de la Haute Autorité et de l'Assemblée à Luxembourg. Les milieux politiques s'opposent cependant à une installation de la Haute Autorité en France et ils sont contre Liège, «*ville aux traditions trop anti-allemandes*». Hallstein fait cependant savoir à Wehrer que si le Luxembourg n'avait aucune chance de l'emporter (Monnet p. ex. est contre Luxembourg) et si Bruxelles était avancé, l'Allemagne opterait pour Bruxelles.¹²

Du côté luxembourgeois, il s'agit toujours de rallier Robert Schuman et de profiter du fait que Bruxelles n'est pas candidate, car dans ce cas les chances du Luxembourg seront anéanties par une alliance franco-allemande autour de la capitale belge. En outre il s'agit de penser sérieusement au logement des institutions à Luxembourg. Wehrer insiste pour que Bech fasse charger un comité d'étudier la question et de faire au plus vite possible des propositions au gouvernement luxembourgeois.¹³ Cette fois les conseils de Wehrer seront suivis. Début août 1951, le comité ayant pour tâche de faire des propositions pour le

⁹ AE.11390, Lettre de Wehrer à Bech, 25.05.1951.

¹⁰ AE.11390, Lettre d'Als à Bech, 06.06.1951.

¹¹ AE.11391, Note, 04.07.1951.

¹² AE.11391, Lettre de Wehrer à Bech, 04.07.1951.

¹³ AE.11931, Lettre de Wehrer à Bech, 24.07.1951; et AE.11931 () Lettre de Wehrer à Bech, 30.08.1951.

logement des institutions de la CECA à Luxembourg se réunit et présente la solution suivante: déloger la direction de la Société des Chemins de Fer luxembourgeois afin d'y loger la Haute Autorité de la CECA et construire un bâtiment à l'aide de procédés de construction accélérés, mis à l'essai pour le Conseil de l'Europe à Strasbourg.¹⁴ Christian Calmes, secrétaire de légation à Luxembourg, met en garde contre ce dernier projet qui, à son avis prendrait trop de temps, étant donné que les locaux devraient être disponibles vers la fin de l'année 1951.¹⁵ L'optimisme de Calmes sera cependant déçu, car en avril 1952, le Parlement luxembourgeois n'a même pas ratifié le Traité. Wehrer se voit à nouveau contraint d'intervenir pour inciter son gouvernement à hâter un peu la ratification, car étant donné que l'on est demandeur en matière de siège, il vaudrait mieux ne pas être le tout dernier à ratifier le Traité. Le 13 mai 1952, la Chambre des Députés donne enfin son accord au Traité de la CECA.

Pendant toute la période que nous venons d'analyser, le gouvernement luxembourgeois a toujours évité d'entourer la candidature de la ville de Luxembourg d'une campagne publicitaire. Cette façon d'agir qui lui sera d'ailleurs reprochée par la presse et les chambres professionnelles luxembourgeoises. Bech, connaissant mieux que ces derniers les règles du jeu politique, sait très bien que le choix du siège se fera d'après «*un ensemble complexe de considérations d'ordre matériel, géographique et politique ...*» et «*ne sera pas le résultat d'une surenchère de publicité tapageuse*» comme celle à laquelle se livre la ville de Liège.¹⁶ Son expérience et sa lucidité feront qu'il sortira vainqueur de la conférence des ministres de Paris.

b. La surprise de la conférence de Paris

Entre le 9 et le 14 juillet 1952, deux semaines à peine avant l'entrée en vigueur de la CECA, une commission, chargée par la Commission intérimaire de faire une enquête sur la possibilité d'une installation immédiate du siège des institutions de la CECA, visite les villes de Strasbourg, Sarrebruck, Luxembourg, Liège et La Haye. Au sein de cette commission, composée essentiellement de juristes et d'économistes ayant participé aux négociations sur le Plan Schuman, le Luxembourg est représenté par Charles Reichling, attaché de légation.

La Commission, dans son rapport final, ne tire pas de conclusions afin de laisser aux ministres de la CECA l'entière liberté du choix, mais d'après les informations recueillies, la seule ville qui ne réponde pas aux exigences semble être Sarrebruck.¹⁷ Il ne faut donc pas prendre trop au sérieux les mots de Christian Calmes, secrétaire de légation qui prétend que la ville de Luxembourg aurait fait la meilleure impression auprès de la commission du siège.¹⁸

Le jour qui précède la conférence de Paris, la presse luxembourgeoise est persuadée que les ministres prendront une décision sur le siège définitif de la CECA. Le siège est d'ailleurs le seul élément digne d'intérêt, les autres points à l'ordre du jour ne sont indiqués qu'à titre d'information.

Le *Luxemburger Wort* mentionne, parmi les villes candidates pour le siège, la ville de Turin. Fait étonnant, car cette ville ne figurait pas sur la liste des villes candidates visitées par la commission d'enquête et aucun document officiel luxembourgeois ne parlait de Turin avant cette date.¹⁹ Le jour même de la conférence le même quotidien croit savoir que Schuman

¹⁴ AE.11931, 02.08.1951.

¹⁵ AE.11931, Note, 13.08.1951.

¹⁶ Compte rendu de la Chambre des Députés, 1951-1952, séance du 08.05.1952, pp.1630-1631.

¹⁷ A.E. 9329, Lettre de Wehrer à Bech, 15.07.1952.

¹⁸ AE.11387, Note, 19.07.1952.

¹⁹ *Morgen in Paris, Konferenz zur Bestimmung des ständigen Sitzes der europäischen Montan-Union*, IN.: *Luxemburger Wort*, 22.07.1952, p.1.

proposera Strasbourg et que l'Allemagne n'insistera pas sur une installation des institutions à Sarrebruck. En Allemagne on est prêt, semble-t-il, à se rallier à l'opinion de la majorité.²⁰

A entendre les journalistes luxembourgeois, l'opinion publique luxembourgeoise ne pense nullement à un choix éventuel de la capitale du Grand-Duché. On se comporte plutôt en observateur intéressé. Quand le 23 juillet 1952, la conférence des ministres s'ouvre à Paris, la ville de Luxembourg a bien posé sa candidature (et cela depuis le 17 mars 1952) et le gouvernement a mené ses actions diplomatiques auprès des hommes politiques européens, mais les chances de se voir attribuer le siège sont minimes. Au début des négociations, rien ne laisse prévoir ce résultat. La conférence débute vers 16 heures (ou 15 heures selon d'autres sources) au ministère des Affaires étrangères à Paris en présence des six ministres des Affaires étrangères de la CECA, à savoir Robert Schuman (France), Konrad Adenauer (Allemagne), Alcide De Gasperi (Italie), Paul Van Zeeland (Belgique), Dirk Stikker (Pays-Bas) et Joseph Bech pour le Luxembourg. Lorsque le premier point de l'ordre du jour, à savoir la question du siège est abordé, le président de la conférence, Schuman, lance, à la surprise des autres ministres, sa solution du problème sarrois en exprimant le désir du gouvernement français d'attribuer à la Sarre, après l'accord des parties intéressées, un statut européen et d'y installer définitivement les institutions de la Communauté. En attendant, Strasbourg pourrait faire figure de siège provisoire. Adenauer paraît être surpris par cette «*proposition nouvelle*».²¹ Il ne semble pas être au courant d'une telle proposition de la part de la France. La seule source qui puisse aider à expliquer la surprise d'Adenauer provient des milieux diplomatiques anglais, observateurs passifs de la conférence. Il paraît que lors d'une conférence entre Dean Acheson, ministre américain des Affaires étrangères, et ses homologues britannique et français (Sir Robert Eden et Robert Schuman), en juin 1952, Schuman aurait dit avoir en tête l'idée d'une solution européenne de la question sarroise en connexion avec le placement d'un organe de la CECA à Sarrebruck. Il envisageait d'en discuter avec Adenauer à l'occasion de la conférence des ministres en juillet.²²

La même source nous dit qu'Adenauer a fait part à Schuman de son désir d'avoir un tête à tête sur la Sarre avant le début de la conférence des ministres et qu'un rendez-vous a été fixé pour le 22 juillet dans l'après-midi. Mais Adenauer vint en compagnie de Hallstein et Schuman, qui n'a pas apprécié la conception allemande d'un dialogue, n'a pas abordé le point essentiel. Il s'agit là de la version française, les Anglais pensent que Schuman était dans l'impossibilité d'aborder la question parce qu'il ne disposait pas encore de l'appui de son cabinet. On n'a pas de preuves concernant la véracité de ces indications du côté anglais, mais cela expliquerait néanmoins la réaction d'Adenauer.²³

Adenauer n'est d'ailleurs pas le seul à être surpris. La proposition de Schuman n'est pas accueillie avec enthousiasme. Les chances des autres villes candidates s'évanouissent d'un seul coup. Malgré leur déception, les différentes délégations exposent leur point de vue. Stikker, appuyé par Adenauer, plaide pour l'installation de toutes les institutions à La Haye. Le ministre italien désire voir le siège de la CECA à Strasbourg et Van Zeeland propose la ville de Liège pour la Haute Autorité, La Haye pour la Cour et une troisième ville (qui reste à définir) pour l'Assemblée. Rien ne fait croire qu'il pense à la ville de Luxembourg. Bech défend bien sûr la candidature de Luxembourg. Suite à ces exposés, la discussion est reportée afin de permettre aux différents gouvernements de vérifier la proposition de Schuman.²⁴

²⁰ *Die Aussenminister der Schumanplanländer treten heute in Paris zusammen*, IN.: *Luxemburger Wort*, 23.07.1952, p.1.

²¹ Archives des Affaires étrangères à Paris, CECA (Conseil des Ministres) 612, Compte rendu de la séance du 23.07.1952. Cf. aussi Documents on British policy overseas, Series II, vol.I, 476, note du 23.07.1952.

²² Documents on British policy overseas Series II, vol.I, 474, télégramme d'Eden à Harvey, 23.07.1952, 11h53.

²³ Ibid., télégramme de Hayter à Eden, 23.07.1952, 18h10.

²⁴ *Vorläufig Strasbourg, definitiv Saarbrücken*, IN.: *Luxemburger Wort*, 24.07.1952.

La suite de la conférence sera basée essentiellement, faute d'autres sources, sur des articles de presse.

Le lendemain à 9 heures, le débat sur le siège reprend. Le problème de la Sarre reste au centre de la question du siège et semble poser obstacle. Les ministres réitèrent leurs positions de la veille. Adenauer reste hostile à la proposition de Schuman et se prononce une fois de plus en faveur de La Haye. Dans les milieux politiques allemands on voit dans la proposition de Schuman «*une manœuvre pour détacher la Sarre de l'Allemagne*» ou bien une «*couverture pour assurer le siège à Strasbourg*».²⁵

Le chancelier Adenauer s'est éloigné au cours de l'après-midi en disant qu'il reviendra peut-être plus tard. Entre-temps, les autres ministres se mettent d'accord sur un compromis prévoyant une discussion de la question de l'eupéanisation de la Sarre lors des conférences franco-allemandes. Si ces négociations étaient couronnées de succès, la proposition de Schuman entrerait en vigueur. Si, au contraire, il n'y avait pas d'accord entre la France et l'Allemagne, la question du siège serait discutée fin septembre. La presse luxembourgeoise n'indique pas si Adenauer était de retour pour donner son appui à cet accord. Nous supposons pourtant que tel était le cas et qu'il a effectivement quitté la conférence pour demander l'avis de son gouvernement dans cette affaire. La réunion de l'après-midi se termine sans avoir donné lieu à un communiqué final et on décide donc de se revoir pour une séance nocturne non prévue par l'ordre du jour, à 22h30.

Les sources qui traitent de cette séance nocturne sont rares, incomplètes et parfois contradictoires. Il est par conséquent difficile de reconstruire exactement le déroulement de cette étape des négociations, entrée dans l'histoire sous la désignation de «*nuît folle*». Au lieu de délibérer sur le communiqué, les discussions reprennent à zéro. Le *Luxemburger Wort* insiste sur le rôle d'intermédiaire joué par Alcide De Gasperi qui est d'avis que le problème de la Sarre est plus important que le siège de la CECA. Adenauer continue à plaider pour le logement de la CECA à La Haye ou dans toute autre ville «*neutre*». Sur quoi il trouve l'appui des pays du Benelux. Finalement on tombe d'accord sur Turin pour la rejeter à nouveau et se décider ensuite pour Luxembourg et Strasbourg.²⁶

La presse luxembourgeoise ne donne pas d'autres renseignements. Il faut attendre le retour de Bech, qui quelques heures après son retour de Paris, samedi le 26 juillet, donne des explications supplémentaires aux journalistes luxembourgeois. Le ministre déclare que suite à la proposition de Schuman (qui avait probablement aussi l'appui du ministre italien) d'attendre l'eupéanisation de la Sarre avant de faire débiter les travaux de la CECA, la plupart des autres ministres avaient manifesté leur désir de lancer plus rapidement la CECA. Bech affirme en outre que sa position était difficile étant donné qu'il existait chez les autres une certaine peur d'un «*préjugé de faveur*» pour Luxembourg et ainsi il a, pour mettre fin à toute hésitation, renoncé au siège définitif, au cas où les travaux commenceraient à Luxembourg. A entendre Bech, la renonciation n'était pas tellement dure puisque les chances de Luxembourg étaient de toute façon minimes. Il ajoute cependant, pour rassurer l'opinion publique luxembourgeoise sans doute, qu'un «*moineau dans la main vaut mieux qu'un pigeon sur le toit*».²⁷

Lors de cette «*nuît folle*» tous les sièges possibles ont été discutés: Paris, Bruxelles, etc. pour donner lieu, à trois heures du matin à un accord concernant Turin et Strasbourg, c'est-à-dire un siège double. Un communiqué final y relatif a même été tapé à la machine. Dans cette première version on peut lire:

²⁵ G. TRAUSCH, *Robert Schuman, le Luxembourg et l'Europe*, IN.: *Robert Schuman, les racines et l'œuvre d'un grand Européen*, Luxembourg, 1986, p.71.

²⁶ *Luxemburg, erster Sitz des Schumanplans*, IN.: *Luxemburger Wort*, 25.07.1952, p.1.

²⁷ *Nochmals: Luxemburg und der Schumanplan*, IN.: *Luxemburger Wort*, 28.07.1952) p.1.

*«Turin a été désigné comme siège des réunions constitutives de ces deux institutions (Haute Autorité et Cour de Justice). L'Assemblée se réunira pour la première fois à Strasbourg le 10 septembre ...».*²⁸

Jean Monnet s'y opposa. Dans ses *Mémoires* il s'explique de la manière suivante:

*«A trois heures du matin, nous étions à Turin et à Strasbourg à la fois. Je déclarais qu'il ne fallait pas compter sur moi comme président de la CECA – l'offre venait de m'en être faite par les six gouvernements. Dans la confusion, je me souviens que Van Zeeland eut ce mot qui en dit long: "Il est tard, nous sommes tous fatigués, je vais donc parler franchement ...". On avait suggéré Bruxelles, il s'y opposa: pour des raisons électorales, son mandat se limitait à Liège. Paris ou ses environs, qui tentait certains, fut écarté par Schuman: Pflimlin, maire de Strasbourg, eut fait un malheur. Alors, on entendit la voix de Bech qui semblait jusque-là somnoler: "Je propose que le travail commence aussitôt à Luxembourg, cela nous donnera le temps de réfléchir à la suite". Tout le monde fut soulagé, et c'est ainsi que la CECA eut son siège "précaire" dans une petite ville qui est devenue un carrefour de l'Europe».*²⁹

Pourquoi, Monnet s'opposa-t-il à la solution Turin-Strasbourg, tout en acceptant, plus tard, le siège précaire Luxembourg-Strasbourg? Par lassitude? A cause de la distance entre Turin et Strasbourg? Nous n'en savons rien.

A vrai dire nous attachons plus d'importance à une autre version, plus proche des événements. Il s'agit d'un document émanant des Archives du ministère des Affaires étrangères luxembourgeois. C'est la seule description détaillée du déroulement de la conférence et son contenu se trouve confirmé sur certains points par les explications de Bech lui-même lors de la conférence de presse donnée après son retour, ainsi que par des informations moins précises provenant des Archives des Affaires étrangères belges et britanniques.³⁰

Voici, un extrait du document des Affaires étrangères luxembourgeois en date du 14 décembre 1954 décrivant vraisemblablement le déroulement des discussions après l'opposition de Monnet à la solution Turin-Strasbourg:

«... Bruxelles avait reçu l'appui de cinq pays. M. Van Zeeland n'avait pu être d'accord. Ensuite, sur la proposition de M. Van Zeeland, Turin avait reçu cinq voix. Cette fois M. Adenauer n'était pas d'accord. M. Adenauer proposa alors comme siège provisoire, La Haye. M. Van Zeeland s'y opposa parce qu'on ne pourrait mettre le siège dans une ville qui serait candidate au siège définitif. Sur quoi M. Stikker, furieux, quitta la salle en claquant la porte. La séance fut interrompue à la suite de ce pénible incident. Pendant l'intervalle qui s'en suivait, M. Adenauer demanda à M. Bech de retirer la candidature au siège définitif, il proposerait alors de fixer le siège provisoire à Luxembourg. M. Adenauer ajoutait d'ailleurs immédiatement: si Luxembourg a le siège provisoire, il aura certainement aussi le siège définitif. Le Gouvernement allemand devra donc nous donner son appui lorsque la question du siège définitif se posera. A la reprise de la séance, M. Adenauer demanda donc à M. Bech de retirer la candidature de Luxembourg au siège définitif. Et comme M. Bech y acquiesça, il proposa de fixer le siège provisoire à Luxembourg. M. Van Zeeland, pris dans ses propres filets, ne pouvait plus s'y opposer et, de guerre lasse, les six Ministres acceptèrent la proposition de M. Adenauer. Les six chefs de délégation furent ensuite chargés de rédiger un communiqué pour annoncer l'heureuse nouvelle à l'opinion publique de monde. Le

²⁸ G. TRAUSCH, *Robert Schuman, le Luxembourg et l'Europe*, op.cit., pp.71 et 73.

²⁹ J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, pp.433-434.

³⁰ Documents on British policy overseas, Series II, vol.I, 478, Lettre de Hayter au vicomte Hood, 29.07.1952 et ibid., 28, Lettre de Berryer à Van Zeeland, 13.05.1953. Voir aussi Archives du Ministère des Affaires étrangères à Bruxelles [MAEB], 5216, n°18, Mémorandum d'un conversation entre Schuman et Van Zeeland, 10.09.1952.

communiqué que les six chefs de délégation soumièrent peu après à l'approbation des six Ministres indiquait que "le siège provisoire" était fixé à Luxembourg. Nouvelle opposition de M. Van Zeeland qui par là donnait un nouveau caractère à la décision des six Ministres. M. Van Zeeland disait en effet qu'il ne pourrait être d'accord avec la fixation du "siège provisoire" à Luxembourg et qu'il devrait s'y opposer, qu'il pourrait être d'accord que les organes de la Communauté "commenceraient leurs travaux" à Luxembourg. De telle sorte, il n'y aurait pas de carence de la Communauté, l'entrée en vigueur du Traité serait officiellement et spectaculairement marquée. Les Gouvernements pourraient plus tard prendre une décision sur le siège définitif ou même seulement sur le siège provisoire. Les six Gouvernements marquèrent ainsi leur accord à ce que le communiqué dit simplement: "les organes de la Communauté commenceront leurs travaux, le 10 août 1952, à Luxembourg".³¹

La réaction luxembourgeoise aux résultats de la conférence de Paris est immédiate et enthousiaste, exception faite des communistes. Selon la presse luxembourgeoise, c'est grâce au talent diplomatique de Bech que le Luxembourg a «*sorti le Plan Schuman des fonds baptismaux*». ³² Cette fierté est compréhensible, mais à en croire le document des Affaires étrangères la presse a plutôt tendance à exagérer le rôle de Bech. Après dix-huit heures de négociations, il a surtout profité de la lassitude et de l'incapacité des ministres de se mettre d'accord sur une des villes candidates. En outre, l'appui de l'Allemagne l'a aidé dans sa démarche et cela pour se faire concéder le siège précaire, donc même pas provisoire, de quelques institutions de la CECA.

Si le résultat de cette conférence fait déborder de fierté l'opinion publique luxembourgeoise, Jean Monnet est déçu. Pour lui, «*la parade de droit de veto*» qui a attribué en fin de compte le siège précaire de la Haute Autorité à la ville de Luxembourg est une «*histoire peu glorieuse*» pour l'Europe. Cette *nuit folle* de Paris a montré que les hommes politiques européens sont incapables de raisonner et d'agir en Européens.³³

2. Le siège précaire ou l'épisode sarrois (1952-1955)

D'après le communiqué final de la conférence de Paris, l'Assemblée tiendra donc sa première session à Strasbourg, tandis que la Haute Autorité et la Cour de Justice commenceront leurs travaux à Luxembourg. Il s'agit d'un siège précaire. Le communiqué est clair sur ce point: le choix du siège provisoire est reporté à la réunion suivante des ministres de la CECA, prévue pour la mi-septembre.

En outre, la proposition contestée de Robert Schuman prévoit l'établissement de la CECA à Sarrebruck dès l'accomplissement de l'eupéanisation du territoire sarrois.

En ce qui concerne l'Allemagne pendant la période concernée, il faut dire qu'elle reste plutôt discrète. Aucune ville allemande (exception faite de Sarrebruck) n'a posé de candidature et les milieux politiques se montrent en général favorables à l'installation de la CECA à Luxembourg. Interrogés après la conférence de Paris, Hallstein et Adenauer se disent contents de voir la ville de Luxembourg comme siège provisoirement provisoire, car dit Hallstein: «*il n'y a que le provisoire qui dure*». On ne manque pas non plus de rappeler que c'est grâce à l'appui allemand que Luxembourg est devenu siège «*précaire*». Adenauer, plus

³¹ AE.9330, La question du siège. Note anonyme dont Pierre Reuter est probablement l'auteur, 14.12.1954 et MAEB.5216, n°18, Conférence des Ministres des 23 et 24 juillet 1952: Communiqué final et proposition de Robert Schuman.

³² *Luxemburg und der Schumanplan*, IN.: *Luxemburger Wort*, 26.07.1952, p.1.

³³ J. MONNET, op.cit., pp.432-434.

optimiste, va même jusqu'à envisager l'installation de l'Assemblée européenne à Luxembourg.³⁴

Tout au long de la période étudiée, l'Allemagne déclare être hostile au choix de toute autre ville que celle de Luxembourg, à moins que ce choix ne soit motivé par des intérêts supérieurs d'ordre européen. Le gouvernement allemand sera par conséquent favorable à l'installation des institutions européennes à Sarrebruck, si cela peut conduire au règlement du problème de la Sarre.

Dans les milieux gouvernementaux allemands, on est d'ailleurs persuadé que le Luxembourg se montrera compréhensif dans l'éventualité d'un transfert du siège en Sarre, transfert dont le but déclaré est de faciliter les rapports franco-allemands.³⁵ Mais même si le gouvernement allemand, aux termes de l'accord franco-allemand sur la Sarre du 23 octobre 1954 (art. XIII), s'est engagé à recommander le transfert du siège à Sarrebruck, les journaux allemands laissent sous-entendre que cette proposition rencontrera une vive opposition dans l'opinion publique allemande et surtout dans celle des pays membres du Benelux. Ainsi le *Stuttgarter Zeitung* fait preuve, fin 1954, de beaucoup de compréhension pour l'opposition du Benelux au transfert et va même jusqu'à souligner les avantages de Luxembourg face à Sarrebruck en écrivant

«Luxembourg qui, initialement, jouissait de la réputation d'être une ville ennuyeuse, a entre-temps gagné [...] les sympathies des fonctionnaires. Les familles ont pu s'installer confortablement dans de grands logements qui, sans doute, manqueront dans une certaine mesure à Sarrebruck».

L'attitude française n'apparaît que très rarement dans les dossiers des Affaires étrangères luxembourgeoises. De toute façon la question du siège n'intéresse pas vraiment la France. Le siège de la CECA ne fait que jouer le rôle de compensation dans l'affaire de la Sarre, mise à part peut-être l'intermède de la CED. En effet, à la mi-août 1954, Pierre Mendès-France propose aux pays membres de la CECA de fixer le siège de la future CED à Paris, déjà siège de l'OTAN. Une proposition sans doute logique mais sans avenir, car vers la fin du mois d'août, l'Assemblée Nationale à Paris se prononce contre la Communauté Européenne de Défense.³⁶

En ce qui concerne la France, cet accord bilatéral sur la Sarre d'octobre 1954 a force de loi pour tous les pays de la CECA. Le transfert est une chose décidée.³⁷ L'attitude de la presse confirme cette façon de voir du gouvernement. La France n'a cependant pas prévu l'opposition des autres pays de la CECA. On constate notamment que malgré le fait de s'être engagé à recommander le transfert à Sarrebruck, ni les milieux gouvernementaux, ni l'opinion publique allemande ne se montrent enthousiastes.

Il faut cependant avouer que l'opposition à la recommandation franco-allemande provient surtout du côté des Luxembourgeois et des Belges, car le Luxembourg perdrait ainsi le siège de la CECA et la Belgique n'aurait plus aucune chance de devenir le siège d'une des institutions européennes. Les pays du Benelux se sentent mis à l'écart et sont décidés à s'opposer au dirigisme des grands.³⁸ La France reste sur ses positions et n'a pas du tout l'intention de prendre en considération l'opposition des petits pays, et du gouvernement luxembourgeois en particulier, à l'article XIII de l'accord sur la Sarre.³⁹

³⁴ AE.9239, Lettre de Wehrer à Bech, 29.07.1952 et AE.9329, Lettre de Majerus (Bonn) à Bech, 13.11.1953.

³⁵ AE.9329, Lettre de Majerus à Bech après un entretien avec Hallstein, 23.03 et 13.11.1953.

³⁶ AE.9330, Lettre de Wehrer (Haute Autorité) à Bech et Note de Bech sur les entretiens avec Mendès-France lors de conférence CED à Bruxelles, 14.08.1954.

³⁷ AE.9330, Note sur entrevue entre Saffroy et Bech, 08.11.1954.

³⁸ AE.9330, Lettre de Schaus à Bech après les sondages au sein de la commission des Affaires étrangères du Sénat belge.

³⁹ AE.9330, Note sur entrevue entre Saffroy et Bech, 08.11.1954.

L'attitude de l'Italie pèse peu dans la question du siège, au début du moins. A la conférence de Paris de juillet 1952, la ville de Turin a été proposée en tant que siège provisoire de la CECA. Cette proposition s'est cependant heurtée à l'opposition d'Adenauer. D'ailleurs aucune ville italienne ne figurait parmi les villes candidates pour le siège provisoire, analysées par la commission spéciale enquêtant avant la conférence de Paris. L'Italie joue donc plutôt le rôle d'observateur. Elle n'est hostile à aucune des villes candidates, mais elle est d'avis que la désignation d'un siège définitif ne peut de toute façon se faire qu'après la constitution de la confédération européenne. Quand les petits pays s'unissent contre l'accord franco-allemand sur la Sarre, l'Italie se rallie à leur cause.⁴⁰

Les Pays-Bas n'interviennent que rarement dans la querelle autour du siège des institutions. Ils sont surtout intéressés à la Cour de Justice européenne. La candidature de La Haye pour l'installation de la Cour est en fait réitérée à chaque fois que le Luxembourg connaît des difficultés de logement de la Cour de Justice dues aux besoins croissants en locaux des institutions européennes.⁴¹ Les Pays-Bas font cependant preuve de solidarité lorsqu'il s'agit de s'opposer au transfert des institutions de la Communauté à Sarrebruck. Le ministre des Affaires étrangères Johan Beyen s'est montré indigné et hostile aux propositions franco-allemandes et assure au Luxembourg le soutien néerlandais. En outre Beyen est persuadé qu'il ne sera pas difficile de faire durer le statu quo, c'est à dire le maintien de la CECA à Luxembourg étant donné que le statut de la Sarre reste provisoire et cela jusqu'au référendum de la population sarroise sur le statut européen, référendum qui aura lieu le 23 octobre 1955).⁴²

C'est en Belgique et au Luxembourg que la bataille des institutions est menée avec la plus grande intensité. La Belgique, et plus particulièrement la cité de Liège, la première ville candidate pour le siège des institutions européennes, mènent une campagne d'envergure pour obtenir l'installation de la Communauté européenne. Les milieux officiels belges observent la campagne tapageuse de la ville de Liège avec beaucoup de sang-froid. Ils semblent ne plus pouvoir reculer bien que conscients que Liège n'a aucune chance. Malgré tout, Liège appuyée par un certain nombre d'hommes politiques de la région, reste pendant longtemps la seule ville candidate belge. La campagne de la ville de Liège ne se limite d'ailleurs pas à la mise en circulation de brochures, à l'envoi de délégations auprès des six gouvernements membres de la CECA; elle se transforme très vite en campagne contre la ville de Luxembourg.

Fait partie de cette campagne l'affirmation que la ville de Luxembourg a renoncé (lors de la conférence de juillet 1952) au siège définitif en acceptant le siège précaire. Cette affirmation est avancée chaque fois que le Luxembourg prend une position plus ferme sur le maintien de la CECA à Luxembourg. C'est Van Zeeland qui est l'auteur de cette affirmation mais elle est reprise par la plupart des hommes politiques belges. A partir de mars 1954 une deuxième ville belge entre en lice: Bruxelles. La campagne de Bruxelles n'est pas plus objective que celle de Liège. Le but final consiste à éliminer les concurrents (Luxembourg en l'occurrence) et pour y aboutir on fait flèche de tout bois. En effet, le syndicat d'initiative de Bruxelles avance qu'il n'y a pas moyen de se distraire à Luxembourg: il n'y a que quatre cinémas et les femmes ne savent pas où prendre le thé.⁴³ Ce n'est cependant pas la candidature de la ville de Luxembourg qui préoccupe le plus les milieux politiques belges. On doit d'abord résoudre un problème beaucoup plus grave, à savoir la rivalité entre les deux villes candidates belges: Liège et Bruxelles. Liège envoie des délégations au Premier

⁴⁰ AE.9330, Lettre de Wehrer à Bech, 09.06.1954 et Schaus (Bruxelles) à Bech suite à une entrevue avec Rey qui donne son point de vue de la position italienne.

⁴¹ AE.9329, Lettre de la légation des Pays-Bas au Ministère des A.E. luxembourgeois, 31.03.1953.

⁴² AE.9330, Lettre de Schaus à Bech, 30.10.1954. Voir également ci-dessus; et Collart à Bech après une entrevue avec Beyen, 04.11.1954.

⁴³ AE.9330, Réunion du Syndicat d'Initiative de Bruxelles avec les parlementaires représentant Bruxelles. Exposé du président Hirsch, 25.03.1954.

ministre belge Van Acker afin de l'informer que la ville de Liège se dressera contre les prétentions de Bruxelles de devenir «*capitale de l'Europe*».⁴⁴ Le conseil communal de Bruxelles riposte en votant une résolution qui invite le gouvernement belge à défendre de toutes ses forces la candidature de Bruxelles comme siège permanent des Assemblées européennes.⁴⁵ Les milieux politiques belges sont divisés par la rivalité entre Liège et Bruxelles, la première ville candidate est Liège, mais c'est la ville de Bruxelles qui semble avoir plus de chances de trouver l'appui des autres membres de la CECA. Lors de la conférence de Paris (en juillet 1952), Bruxelles aurait en effet fait l'unanimité des membres de la CECA, s'il n'y avait pas eu l'opposition de Van Zeeland qui avait pour mandat d'appuyer Liège.⁴⁶

Les adversaires sur le plan national s'unissent cependant contre un danger commun: le danger d'être manipulé et écarté par les *Grands* de l'Europe. Bohy, membre de la Chambre des Représentants belge jouant en outre un rôle important au sein de l'Assemblée de Strasbourg, est d'avis que la candidature de Liège est dépassée. Il désapprouve aussi la façon d'agir de la France et de l'Allemagne, qui se sont entendues sur un transfert du siège de la CECA sans consulter pour autant les petits pays. Bohy est cependant persuadé que la France ne maintiendra pas sa proposition si le Benelux fait bloc contre le transfert.⁴⁷ Aussi Jean Rey, depuis 1954 ministre belge des Affaires économiques, avoue-t-il au diplomate luxembourgeois Schaus qu'il n'a pas l'intention d'accepter que la France fasse de la CECA une affaire franco-allemande. Rey refuse cependant de faire des promesses au Luxembourg, étant donné que Liège reste la ville candidate de la Belgique, mais assure au Luxembourg l'appui belge contre le transfert à Sarrebruck, car le Benelux doit se défendre contre l'hégémonie des *Grands*. Rey propose de prendre contact avec La Haye et d'examiner la procédure à suivre par le Benelux.⁴⁸

La réunion des ministres des Affaires Etrangères du Benelux le 24 novembre 1954 et la réunion de la Commission permanente de consultation en matière de politique étrangère du Benelux qui a lieu deux jours plus tard montrent que la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg sont d'accord pour ne rien changer, pour l'instant, au siège de la CECA. D'ailleurs rien ne les oblige à accepter un transfert car l'accord franco-allemand n'équivaut nullement à une européanisation de la Sarre. Un transfert paraît donc prématuré.⁴⁹ A la mi-décembre 1954, Spaak fait le point devant les Sénateurs belges en disant que Liège reste ville candidate et qu'un transfert du siège est seulement possible grâce à l'accord unanime au sein du Conseil des ministres de la CECA.⁵⁰

En ce qui concerne Sarrebruck, ville qui devait être le symbole même de l'unification européenne, elle fut candidate pour le siège de la CECA et cela depuis l'année 1951. Elle faisait partie des villes visitées par la commission spéciale pour la conférence des ministres de la CECA de juillet 1952. C'est probablement la ville qui répond le moins aux exigences de l'installation, même provisoire, des institutions européennes.⁵¹ Le communiqué final de la conférence de Paris et la proposition de Robert Schuman montrent néanmoins que les objectifs politiques l'emportent souvent. Il faut toutefois attendre l'accord franco-allemand sur le statut européen de la Sarre, avant de voir l'intervention directe de la Sarre dans la course pour le siège de la Communauté européenne et cela, semble-t-il sans qu'elle l'ait vraiment voulu. Interrogé sur la question du transfert par Robert Als (qui a succédé à Wehrer en tant que ministre luxembourgeois à Paris), Straus, ministre de la Sarre à Paris, affirme avoir

⁴⁴ AE.9330, Lettre de Schaus à Bech, 24.06.1954. Cf. aussi, B. HEMBLENNE, op.cit., pp.159-187.

⁴⁵ AE.9330, Lettre de Wehrer à Bech, 14.08.1954.

⁴⁶ MAEB, CECA Dossier 5216, n°22, Lettre du vicomte Berryer à Van Zeeland, 13.05.1953.

⁴⁷ AE.9330, Lettre de Schaus à Bech après un sondage auprès de Bohy, 28.10.1954.

⁴⁸ Ibid., Lettre de Schaus à Bech, 30.10.1954.

⁴⁹ Ibid., Note des Affaires étrangères. Résumé des discussions de la commission permanente de consultation en matière de politique étrangère du Benelux, 24.11 et 26.11.1954.

⁵⁰ Ibid., Note sur séance au Sénat belge avec déclaration de Spaak.

⁵¹ Rapport de la Commission d'enquête sur l'installation provisoire des institutions de la CECA, 15.07.1952.

toujours conseillé à son gouvernement «*d'éviter de froisser*» le Luxembourg, pays voisin. Il rassure le Luxembourg en disant que la Sarre sera déjà satisfaite si on lui accorde «*une petite institution pour le début*», car la Sarre n'est pas capable à ce moment là d'accueillir toutes les institutions de la CECA. Il faut encore construire les immeubles appropriés. On veut donc laisser à la ville de Luxembourg «*une bonne part*». Selon Straus, il ne faut pas prendre trop au sérieux le transfert à Sarrebruck, présenté dans la presse française comme un fait accompli et annoncé par Johannes Hoffmann, le Premier ministre de la Sarre. Il s'agit là d'une pure propagande électorale des partisans du statut européen de la Sarre.⁵² Le gouvernement luxembourgeois reste cependant vigilant, car si l'idée du transfert est une affaire de propagande, les politiciens sarrois n'y renonceront pas avant le référendum du 23 octobre 1955 et en feront leur cause peut-être même au-delà, jusqu'aux élections pour le *Landtag* en décembre 1955. Une telle propagande qui durera environ quatorze mois pourrait réussir à enlever le siège de la CECA au Luxembourg sans pour autant l'assurer à la Sarre.

Une fois de plus, le ministre sarrois à Paris essaye de calmer les esprits luxembourgeois en affirmant que la propagande ne continuera pas après le référendum. A ce moment là on pourra toujours entamer des pourparlers pour donner à la Sarre un des organes de la CECA, la Cour par exemple.⁵³ En attendant, le 23 octobre 1955, la population sarroise se prononce contre le statut européen de la Sarre et Johannes Hoffmann démissionne. C'est la fin des aspirations sarroises au siège de la CECA.

Aux yeux du gouvernement luxembourgeois le but était de transformer le siège précaire en siège durable. Il y a lieu de croire que Bech l'entendait de cette oreille dès la fameuse *nuît folle*. Le gouvernement faisait en tout cas tout son possible pour donner un bon accueil aux institutions de la CECA. La séance inaugurale de la Haute Autorité, le 10 août 1952, se déroule dans un cadre solennel en présence de S.A.R., le Prince Félix ainsi que des personnalités les plus hautes de la vie politique et économique du pays, sans oublier bien sûr le monde de la presse européenne.⁵⁴ Une fois installée à Luxembourg, on n'a plus l'intention de lâcher la CECA. Les technocrates de la Haute Autorité, idéalistes et assidus, se font respecter par l'opinion publique luxembourgeoise. Dans les journaux nationaux les articles sur les travaux de la Haute Autorité se multiplient et on a l'impression que la presse veut faire de cette institution supranationale une institution luxembourgeoise.

Parfois les Luxembourgeois tendent à oublier le caractère précaire du siège, mais à chaque fois qu'une nouvelle réunion des ministres de la CECA approche, la crainte de se faire enlever leur enfant chéri surgit. Dès lors, le seul moyen pour un pays de la taille du Luxembourg de s'affirmer est de plaider pour le respect des lois et des traités. L'arme du gouvernement luxembourgeois en matière de siège est l'article 77 du Traité de la CECA. Cet article qui dit que «*le siège des institutions de la Communauté sera fixé du commun accord des Gouvernements des Etats membres*». C'est la base juridique permettant au Luxembourg d'opposer son veto au transfert du siège dans n'importe quelle ville, autre que celle de Luxembourg.

A partir de l'accord franco-allemand qui propose un transfert à Sarrebruck, la Belgique, et plus particulièrement P. Van Zeeland, relance (devant le Sénat belge), cette fois avec ardeur, son affirmation selon laquelle Luxembourg ne peut plus prétendre au siège définitif parce qu'il aurait renoncé à Paris (conférence de juillet 1952) au siège définitif afin d'obtenir le siège provisoire. Van Zeeland parle de cette renonciation luxembourgeoise au siège dès septembre 1952. En effet, lors d'une entrevue entre Schuman et Van Zeeland, le 10 septembre 1952, ce dernier rappelle au ministre français qu'«*il a été nettement entendu que*

⁵² AE.9330, Lettre de Majerus à Bech après un entretien avec Scherpenberg, 06.11.1954.

⁵³ AE.9331, Lettre d'Als à Straus, 18.07.1955.

⁵⁴ *Die feierliche Eröffnungsfeier der Schumanplan Behörde im Stadthaus*, IN.: *Luxemburger Wort*, 11.08.1952, p.1.

Luxembourg était désigné comme siège précaire parce les Luxembourgeois avaient renoncé à la candidature de Luxembourg comme siège provisoire». Robert Schuman marque son accord.⁵⁵ D'après les informations dont nous disposons, l'affirmation de Van Zeeland semble fiable. Il faut cependant dire que Bech, en renonçant au siège définitif, avait en tête l'idée de faire durer le siège précaire. En outre, le communiqué final ne parle pas de cette renonciation et du point de vue juridique rien n'oblige le Luxembourg de s'y tenir. Pour la majorité des participants de la *nuit folle* à Paris, «commencer les travaux» signifiait faire quelques réunions spectaculaires pour montrer à l'opinion publique européenne que le Traité de la CECA était entré en vigueur. Une réunion des ministres fixerait sous peu le siège provisoire ou même définitif de la CECA.

Il n'en fut rien. Au lieu de demander à la ville de Luxembourg de mettre à la disposition de la Haute Autorité quelques salles de réunion et quelques bureaux pour un petit groupe de fonctionnaires, la Communauté s'établit peu à peu de façon durable à Luxembourg. Cette situation nouvelle, sans doute envisagée par les milieux politiques luxembourgeois, exigeait des investissements immobiliers considérables de la part de la ville et du gouvernement luxembourgeois; car non seulement la Haute Autorité, mais aussi le Conseil des ministres, la Cour de Justice (qui s'installe dès le 4 décembre 1952), le Secrétariat de l'Assemblée Commune et le Comité consultatif s'établirent dans la capitale luxembourgeoise. Cette évolution, contraire à la conception du «siège précaire» née à Paris, fait de la ville de Luxembourg le siège *de facto* de la Communauté européenne. La métropole s'est d'ailleurs adaptée de façon remarquable à sa nouvelle mission.

En ce qui concerne la renonciation luxembourgeoise au siège définitif ou même provisoire lors de la fameuse conférence, il faut dire que le gouvernement national n'a jamais réfuté la véracité de cette affirmation, mais il a insisté sur le fait qu'un siège de fait a été créé et que cette nouvelle situation a imposé à la ville et au pays des obligations telles que le Luxembourg est en droit de refuser le transfert de la CECA dans une autre ville.⁵⁶ A partir du 10 août 1952, le but poursuivi par les milieux officiels luxembourgeois est donc celui du maintien de la Haute Autorité de la CECA à Luxembourg. En effet, le 14 août 1954, Wehrer propose à Bech la thèse à défendre par le gouvernement luxembourgeois lors de la conférence des ministres qui se déroulera quelques jours plus tard. Il apparaît que le Luxembourg reste attaché au principe de la décentralisation du siège et ne s'opposera pas à la fixation des assemblées européennes (CECA et CED) à Bruxelles, ni même au transfert de la Cour de Justice à La Haye. Une telle attitude pourra trouver l'appui de la Belgique et des Pays-Bas, qui ne s'opposeront probablement pas, dans ces circonstances, au maintien de la Haute Autorité à Luxembourg. Il est donc indiqué que les gouvernements du Benelux se mettent d'accord sur une attitude commune à suivre en matière de siège.⁵⁷

Après l'accord franco-allemand sur le statut de la Sarre, le Luxembourg essaie de rallier ceux qui sont hostiles à l'établissement de la CECA à Sarrebruck, car en plaidant pour cette cause, le gouvernement luxembourgeois, peut compter sur l'appui de la Belgique, des Pays-Bas et même de l'Italie. Tel ne sera pas nécessairement le cas si on cherchait des alliés pour le maintien de la CECA à Luxembourg. Dans les mois qui suivent, on assiste ainsi à un rapprochement des petits pays de l'Europe face au bloc franco-allemand. Cette alliance est pourtant due pour l'essentiel à la crainte des petits de se voir exclure des négociations sur l'avenir de l'Europe par les deux grands, la France et l'Allemagne. La question du siège n'y joue qu'un rôle secondaire. Tandis que la Belgique et les Pays-Bas se révoltent contre le fait d'être mis à l'écart, le Luxembourg, qui en a l'habitude, attache beaucoup plus d'attention à l'article XIII de l'accord franco-allemand recommandant le transfert de la CECA à Sarrebruck. Le gouvernement luxembourgeois ne dissimule nullement son opposition à cette

⁵⁵ AE.9329, Lettre de Schaus à Bech, 27.10.1953; MAEB, CECA Dossier 5216, n°18 et 18bis, Memorandum d'une conversation tenue le 10.09.1952 à Luxembourg entre Schuman et Van Zeeland.

⁵⁶ AE.13543, Lettre de Wehrer (Haute Autorité) à Bech, 03.10.1957; AE.9332, Lettre de Wehrer à Schaus, 03.10.1957 et AE.9339, 01.01 et 02.01.1957.

⁵⁷ AE.9330, Lettre de Wehrer à Bech, 14.08.1954.

recommandation franco-allemande. Parmi les arguments avancés contre le transfert l'on trouve surtout la lésion des intérêts luxembourgeois et l'incertitude du statut de la Sarre.⁵⁸

Malgré le fait que les milieux gouvernementaux des pays membres de la CECA montrent peu d'intérêt pour les soucis luxembourgeois, la presse européenne, voire américaine, appuie le point de vue luxembourgeois, exception faite de la presse française bien sûr. Les journalistes ne sont non seulement hostiles au transfert, ils font en outre preuve de compréhension pour les problèmes de ce petit pays qu'est le Luxembourg. Certains vont même jusqu'à plaider pour le maintien de la CECA à Luxembourg. La position de la presse luxembourgeoise est claire, elle défend les intérêts luxembourgeois.⁵⁹

Qu'en est-il maintenant des institutions mêmes et des fonctionnaires européens? En effet, toutes les institutions de la Communauté européenne plaident pour un siège définitif et une solution du problème dans un délai aussi bref que possible, mais il y a des divergences internes sur la procédure à suivre. Il n'y a même pas de ligne commune à l'intérieur des différentes institutions européennes. On peut cependant constater une certaine préférence pour le siège unique. Nicolas Margue, membre luxembourgeois de l'Assemblée Commune, semble être le seul à plaider pour une décentralisation en matière de siège.

Le 26 mars 1953, la Commission des quatre Présidents de la CECA vote une résolution qui exprime le souhait de voir désigner aussi rapidement que possible le siège définitif de la Communauté, en raison des frais budgétaires que la situation précaire implique. Fin avril 1953, la Commission de la comptabilité et de l'Administration de l'Assemblée Commune adopte une résolution qui se base sur un rapport de ladite commission des quatre Présidents de la CECA. Les trois points de cette résolution énoncent qu'il est:

- indispensable que les institutions aient un siège commun;
- strictement souhaitable que le siège soit fixé définitivement et dans les plus courts délais;
- nécessaire de prendre en considération la création prochaine d'autres institutions.⁶⁰

Lors de la réunion des quatre Présidents, en date du 3 octobre 1953, Spaak, en sa fonction de Président de l'Assemblée Commune, remet à ses trois collègues une lettre soulignant que la situation précaire ne peut perdurer et propose la désignation d'une personnalité qui serait chargée d'effectuer une enquête sur l'ensemble de la question afin d'éclairer le Conseil des ministres et l'Assemblée Commune. L'Assemblée européenne semble en effet vouloir arracher au Conseil des ministres la seule responsabilité en matière de siège. Abstraction faite de cette prise de position commune, on trouve uniquement des opinions purement personnelles sur la procédure à suivre afin d'aboutir au siège définitif. Dehousse et Struye, qui représentent la Belgique au sein de l'Assemblée Commune sont par exemple favorables au siège unique et pensent que l'Assemblée devrait prendre une décision dans le domaine du siège. Selon Struye, l'Assemblée Commune devrait émettre un vœu à majorité impressionnante car ainsi il sera difficile pour les ministres de ne pas en tenir compte. En outre, la Haute Autorité (qui a déjà deux années d'expérience) doit donner publiquement son avis.⁶¹ Braun, le membre sarrois de l'Assemblée, se prononce pour l'installation des institutions en Sarre, qui est disposée à «exterritorialiser» son territoire pour le mettre à la disposition des institutions européennes. Le transfert de la Haute Autorité à Sarrebruck servirait la cause européenne. Quant au représentant luxembourgeois Margue, il s'oppose

⁵⁸ AE.9345, Articles de presse divers d'octobre et novembre 1954 et AE.9355, *Luxembourg-Sarrebruck*, IN.: *Luxemburger Wort*, 10.11.1954.

⁵⁹ A.E. 9345 Articles de presse divers d'octobre et novembre 1954

⁶⁰ AE.9329, Lettre du Dr. Martin Blank, prés. de la commission de la comptabilité et de l'Administration de l'Assemblée commune, à N. Margue, 28.04.1953; MAEB, CECA Dossier 5216 n°24, 28.09 et 06.10.1953 et B. HEMBLENNE, op.cit., pp.154-159.

⁶¹ AE.9329, Lettre de Calmes (Secrétaire au Conseil) à Bech, 17.06.1953 et AE.9330 Intervention de Struye au Sénat belge (compte rendu).

évidemment à la thèse sarroise. Il croit que l'«*exterritorialisation*» ne résoudra pas le problème sarrois. On ferait mieux d'attendre la réalisation définitive du statut sarrois avant de vouloir y installer une institution supranationale. A part le fait qu'il est le seul à plaider pour la décentralisation ou mieux encore pour la centralisation régionale en matière de siège, il est aussi un des rares qui veuille laisser la solution du problème au seul Conseil des ministres. Ici, il plaide certainement la cause luxembourgeoise, car on est encore loin d'une unanimité au sein du Conseil des ministres, ce qui joue en faveur de Luxembourg en lui assurant un statu quo en matière de siège.⁶²

Jean Monnet, le Président de la Haute Autorité, se montre favorable au siège de la Haute Autorité à Luxembourg quand il déclare en juillet 1953: «*Nous sommes à Luxembourg et nous y sommes bien*». Il termine cependant en disant «*mais nous y sommes par défaut*». Pour lui, les inconvénients d'un ordre administratif et financier résultant de la situation provisoire rendent urgente et nécessaire la fixation prochaine du siège définitif des organes de la CECA et cela dans une même ville. Monnet évite cependant soigneusement de citer une ville quelconque et regrette que les gouvernements européens soient incapables de prendre une décision. A son avis, la question devrait être débattue par l'opinion publique et résolue par les Parlements des différents pays européens. Il envisage donc, comme les membres de l'Assemblée, de retirer au Conseil des ministres la compétence exclusive pour la désignation du siège définitif et d'y mêler le vote de l'Assemblée Commune.⁶³

3. Le précaire qui dure (1956-1958)

Suite au référendum négatif de la Sarre, la course aux sièges reprend au point de départ et aboutira lors de la réunion des ministres de la CECA le 1^{er} juillet 1958 à une mise en question d'un siège définitif et unique de la Communauté européenne.

Il faut dire que l'année 1956 n'apporte rien de neuf dans la question du siège. Les négociations des nouveaux traités visant la création d'un marché commun européen et d'une organisation européenne de l'énergie atomique se poursuivent tout au long de cette année, sans pour autant changer quoi que ce soit au siège des institutions européennes existantes. Elles continuent leurs travaux à Luxembourg et à Strasbourg. A l'approche de la signature des textes qui établissent les institutions nouvelles, la lutte pour le siège reprend, mais cette fois il ne s'agit plus seulement de fixer définitivement le siège de la CECA. Il va falloir loger en outre les organes de la CEE et de l'Euratom.

Vers la fin de l'année 1957, une solution s'impose, car le 1^{er} janvier 1958, les Traités de Rome entreront en vigueur et il faut donc savoir au plus vite où installer les nouvelles institutions. Les réunions des ministres des six pays membres se multiplient (20 décembre 1957, 1^{er} janvier 1958, 1^{er} juillet 1958) sans trouver une solution vraiment convaincante. Le principe du siège unique est maintenu; une discussion sur le thème du «*district européen*», préconisé par les militants européens semble cependant prématurée. Même le vote de l'Assemblée parlementaire de Strasbourg en date du 23 juin 1958, dont certains espéraient une solution du problème, ne donne pas de résultat. Le vote de l'Assemblée européenne n'est pas plus concluant que les discussions au sein du Conseil des ministres des six pays de la CECA. Le siège reste l'enjeu d'intérêts nationaux et une solution européenne de la question se fait attendre.

⁶² AE.9330, Compte rendu de la 33^e séance de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, avec intervention de N. Margue.

⁶³ AE.9329, Lettre de Steinmetz (chargé d'Affaires du Luxembourg à Bruxelles) à Bech; MAEB, CECA Dossier 5216, n°22 et 23.

Notons encore que, comme c'était d'ailleurs aussi le cas en juillet 1952, le choix du personnel à la tête des institutions joue un rôle non négligeable dans les négociations pour le siège et ce, d'autant plus qu'en décembre 1957, trois postes de président et de vice-président sont à pourvoir. René Mayer a démissionné à la tête de la Haute Autorité (le 18 septembre 1957) et le vice-président Franz Etzel a été nommé ministre des Finances dans le nouveau gouvernement allemand. En outre, il faut sélectionner le personnel des nouvelles institutions, à savoir la Commission du Marché Commun et la Commission de l'Euratom.

Regardons de plus près la réunion des ministres européens du 6 et 7 janvier 1958 à Paris, car les décisions prises lors de cette conférence resteront valables jusqu'en 1965.

Walter Hallstein y est nommé Président de la Commission du Marché Commun et une règle tacite veut que le pays qui fournit le président n'a plus droit au siège. Les villes allemandes, qui de toute façon n'étaient pas en tête de liste pour le siège, perdent leurs chances avec le choix de Hallstein à la présidence du Marché Commun. Bruxelles avait beaucoup de chances pour devenir siège unique, mais elle échoue semble-t-il face à l'opposition du Luxembourg (qui ne veut pas renoncer à la Haute Autorité) et aussi à cause de la France qui, à côté de Strasbourg met également en avant la candidature de Paris. En fin de compte tout reste comme auparavant. La Belgique a droit à la présidence de la Haute Autorité avec Paul Finet (et non pas avec Jean Rey comme on l'espérait encore en novembre 1957)⁶⁴ et la présidence de l'Euratom revient à la France dans la personne de Louis Armand. Le Luxembourg n'est pas pris en considération pour les postes du vice-président, mais l'entrée de Michel Rasquin dans la Commission du Marché Commun semble satisfaire partiellement les milieux politiques luxembourgeois. Quant à l'Italie, elle est sortie les mains vides de cette conférence. Comment la récompenser? Aura-t-elle droit à la Banque européenne? Ou à l'université européenne?⁶⁵

En matière de siège, le communiqué final de la conférence énonce que *«les Ministres sont convenus de réunir dans un même lieu l'ensemble des organisations européennes des six pays, aussitôt que cette concentration sera effectivement réalisable ...»*. Afin de procéder au choix du siège, les ministres se réuniront avant le 1^{er} juin et entre-temps *«ils recueilleront au sujet des candidatures présentées l'avis de l'Assemblée ainsi que celui du Président de la Haute Autorité de la CECA et des Présidents des Commissions du Marché Commun et de l'Euratom ainsi que des Présidents de la Banque et de la Cour»* ainsi que l'avis des urbanistes internationaux. On recommande en outre aux Commissions de

«tenir leurs réunions à Val Duchesse (Bruxelles) ou à Luxembourg, en fonction de raisons d'ordre pratique et de facilités matérielles. Les Conseils des Ministres des deux Communautés et le bureau de la Banque d'Investissement se réuniront à la diligence de leurs Présidents. L'Assemblée se réunira à Strasbourg».⁶⁶

Fin janvier 1958, le Comité des représentants permanents est chargé d'examiner comment l'enquête envisagée pourrait être mise en œuvre. Réuni le 13 et 14 février 1958, il décide que seules les candidatures présentées ou transmises par les différents gouvernements, et cela avant le 31 mars, seront prises en considération. Les travaux de la commission des experts débiteront le 10 mars et se termineront le 31 avril avec la remise d'un rapport à l'intention du Conseil des Ministres. En ce qui concerne les experts, chacun des six pays ayant droit à un expert, ils seront proposés et rémunérés par les gouvernements respectifs.⁶⁷ Contrairement à la commission d'enquête de 1952, cette commission est composée d'experts urbanistes.

⁶⁴ AE.9347, M. Rey...ou Bruxelles, IN.: *Le Matin*, 18.11.1957.

⁶⁵ AE.9346, *Sitz oder Vorsitz*, IN.: *Die Welt*, 09.01.1958.

⁶⁶ AE.13544, Communiqué final de la conférence des Ministres, 06/07.01.1958.

⁶⁷ AE.9334, Projet de procès-verbal de la 2^e réunion du Comité des Représentants permanents réuni à Bruxelles les 13 et 14 février 1958, 19.02.1958; *Ibid.*, Lettre de Bodson (Ministre des Travaux publics) à Schaus, 28.02.1958 et Lettre de Bech à Bodson, 03.03.1958.

Du côté luxembourgeois, l'architecte-urbaniste Henri Luja, directeur du service d'urbanisme de l'Etat, est désigné par le gouvernement. Il sera assisté par un groupe de trois fonctionnaires luxembourgeois, qui suivront le problème du siège dans son aspect politique.

Les candidatures présentées dans les délais convenus sont au nombre de 10, à savoir Bruxelles, Luxembourg, Paris, Strasbourg, Nice, le département de l'Oise ainsi que quatre villes italiennes: Milan, Monza, Stresa et Turin. Il n'y a donc ni de candidature néerlandaise ni allemande.⁶⁸ Le gouvernement néerlandais n'a donc pas posé la candidature de la ville de La Haye pour le siège de la Cour de Justice. Le 8 avril seulement, le bourgmestre de la ville de La Haye fait parvenir la candidature de sa ville au ministère des Affaires étrangères néerlandais qui la transmet au comité des experts. Malgré le dépassement du délai, la candidature est prise en considération par celui-ci. Une autre candidature néerlandaise, celle de la ville d'Amsterdam, est déposée le 14 avril. Cette fois – manque de logique – la candidature est refusée.⁶⁹ On accepte donc la candidature tardive d'une ville qui n'aspire nullement au siège unique et rejette celle d'Amsterdam avec le seul argument que cette candidature n'était pas faite selon les conditions fixées.

Pourquoi cette hésitation néerlandaise? Il faut savoir que les Pays-Bas étaient favorables au siège unique installé à Bruxelles tout en plaidant pour l'installation de la Cour européenne à côté de la Cour internationale de Justice logée à La Haye. En outre La Haye manquerait probablement de place pour le siège unique.

Passons maintenant rapidement en revue les positions des différents Etats membres. Nous savons que l'Allemagne n'a pas de revendications propres, mais elle plaide pour une solution européenne du problème, donc pour le siège unique.⁷⁰ Fin janvier 1957, apparaît cependant, pour la première fois, dans les dossiers des Affaires étrangères luxembourgeoises le projet de l'installation des institutions de la Communauté européenne à Strasbourg avec la possibilité d'une extension vers Kehl (en Allemagne). Il semble que les milieux politiques allemands soient en grande partie favorables à ce projet qui prendrait la valeur de symbole de la réconciliation franco-allemande et de la coopération européenne.⁷¹ Les milieux économiques préfèrent cependant Bruxelles.

D'après les articles publiés dans la presse locale à Düsseldorf, c'est probablement le rayonnement commercial et industriel de la capitale belge qui est déterminant. A Düsseldorf, chef-lieu allemand du commerce et de l'industrie, on est non seulement hostile à la solution strasbourgeoise, on s'oppose également avec ferveur à une installation des institutions à Luxembourg, ville «*provinciale*».⁷² Lors de la conférence des ministres du 20 décembre 1957, le haut responsable allemand Heinrich von Brentano se prononce pour le siège unique rassemblant les exécutifs et les Assemblées. La Cour de Justice peut cependant être exclue de cette centralisation. L'Allemagne, comme la France, tient surtout à trancher la question de principe: l'unicité du siège. Elle déclare ne pas s'opposer à voir fixé le siège unique à Luxembourg, s'il n'y a pas d'autre moyen pour aboutir à l'unicité du siège. On veut bien comprendre que le Luxembourg ne veut pas perdre la CECA, mais on lui reproche de bloquer «*toute décision tendant vers l'unité*». Lors de la conférence du 6/7 janvier 1958, von Brentano admet que la réponse à donner au principe de l'unicité dépend du choix de la ville. Cette fois il ne se montre plus hostile au siège provisoire, mais pour une durée très courte,

⁶⁸ AE.13545, Communication à la presse par le Conseil des Commissions européennes, 01.04.1958.

⁶⁹ AE.9334, Note au dossier, 29.04.1958; Lettre du bourgmestre de La Haye aux Affaires étrangères néerlandaises, 08.04.1958 et Lettre de Calmes (secrétaire gén. du Conseil des Commissions européennes) à Linthorst Homan, 06.05.1958.

⁷⁰ AE.9331, Lettre de Schaus à Bech qui passe en revue les positions des différents pays, 31.01.1957.

⁷¹ AE.9332, Lettre d'Als à Bech, 01.10.1957.

⁷² AE.9346, *Brüssel-Luxemburg-Bonn*, IN.: *Handelsblatt (Düsseldorf)*, 09.08.1957 et *Die Europa Hauptstadt*, IN.: *General-Anzeiger (Bonn)*, 03.12.1957.

deux ans au maximum. En outre il veut que l'Assemblée européenne donne son avis sur la question du siège. Les milieux politiques allemands paraissent déçus par le résultat de la conférence et par la position du gouvernement luxembourgeois. Avec un peu de recul, les hommes politiques allemands comprennent mieux les craintes de Bech. Peut-être le tout serait effectivement plus que le Luxembourg ne peut digérer. Adenauer, comprenant l'hésitation de Bech, lui promet une compensation importante. Il pense notamment à l'université européenne.⁷³

Lors des négociations des ministres de la CECA du 20 décembre 1957, la France est pour l'unicité du siège sans se prononcer pour une ville précise. On pense bien entendu à une ville française, mais même si Strasbourg était la seule ville candidate de la France, le gouvernement ne semble pas unanime à plaider pour le regroupement de toutes les institutions dans cette ville. On désire surtout rassembler les trois exécutifs en un même lieu. La Cour et les Assemblées peuvent cependant être logées ailleurs. En effet l'engagement de Pierre Pflimlin, député du Bas-Rhin et depuis 1954 ministre des Finances semble embarrasser le gouvernement français plutôt favorable à Paris, tout en voulant réserver à Strasbourg les Assemblées.⁷⁴ Les ministres français Christian Pineau et Edgard Faure sont contre toute solution provisoire dont on ne sortirait plus, mais après avoir constaté qu'on n'aboutit pas au choix d'un siège définitif, Pineau se déclare d'accord «*que les trois institutions commencent leurs travaux à Luxembourg, à condition que Luxembourg ne devienne pas siège définitif*».

En janvier 1958, Pineau précise qu'il faut, pour éviter tout malentendu, fixer d'avance la durée du provisoire ainsi que la procédure pour mettre fin au provisoire. Suite à la conférence, Schuman, qui semble comprendre la position luxembourgeoise, promet d'agir à Paris dans l'intérêt du Luxembourg. L'exposé fait quelques jours plus tard par Pineau devant l'Assemblée nationale française donne lieu de croire que Schuman a respecté sa parole. Pineau avoue en effet que le siège unique est difficilement réalisable par le fait que la CECA est installée à Luxembourg et qu'il faut honorer les efforts des Luxembourgeois. Il dit que l'on ne peut pas minimiser l'importance de la perte de la CECA pour le Luxembourg et qu'il convient donc de trouver des solutions aux problèmes luxembourgeois. On pense notamment à l'installation de l'Université européenne ou au maintien de la Cour de Justice (élargie) à Luxembourg.⁷⁵

Aux Pays-Bas, où la question du siège somnole jusqu'à la ratification des Traités de Rome, les avis divergent fortement. Ainsi un certain nombre de parlementaires de la Deuxième Chambre se déclarent favorables à la ville de Luxembourg comme siège de la Communauté, tandis que d'autres semblent être favorables à Bruxelles pour le siège du Marché Commun tout en voulant réserver à la ville de La Haye la Cour de Justice européenne. Van der Beugel, le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères est d'avis que les Pays-Bas plaideront pour Bruxelles en tant que siège unique et renonceront même à l'installation de la Cour à La Haye.⁷⁶ Cela n'empêche pourtant pas la ville de La Haye de poser, en décembre 1957, sa candidature pour le siège unique.⁷⁷

⁷³ AE.13544, Communiqué final de la conférence, 06/07.01.1958, Lettre de Majerus (Bonn) à Bech après ses entretiens avec Heuss, Hallstein et Adenauer, 11.01.1958 et AE.9346, Divers articles de presse allemands de janvier 1958.

⁷⁴ AE.9353, Articles du *Le Monde*, 15 et 19.01.1957.

⁷⁵ AE.13543, 20.12.1957; AE.13544, Communiqué final de la conférence, 06/07.01.1958; Ibid., Lettre de Schaus à Bech après ses entretiens avec Adenauer, Larock et Schuman, 13.01.1958; Ibid., Exposé de Pineau devant l'Assemblée nationale française, 22.01.1958.

⁷⁶ AE.9332, Lettre de J.P. Kremer à Bech après un entretien avec Kortenhorst, 25.9.1957; AE.9346, *Besorgnis in Holland*, IN.: *Die Welt*, 10.09.1957; AE.9348, *La seconde Chambre néerlandaise publie son rapport sur le Marché Commun et l'Euratom*, IN.: *La Métropole*, 09.09.1957 et autres articles dans *La Cité et La Province* de la même date; AE.9332, Lettre de J.P. Kremer à Bech : opinion personnelle de Van der Beugel, 21.11.1957

⁷⁷ AE.9332, Maire de La Haye informant Bech sur la candidature de sa ville, 13.12.1957.

Pendant la conférence des Ministres de la CECA de décembre 1957, le ministre des Affaires étrangères, Joseph Luns, se prononce pour l'unicité du siège, quel que soit le lieu désigné. Les trois exécutifs doivent être réunis en un même lieu, tandis que la Cour de Justice peut avoir un siège à part. Cette position laisse intactes les chances de la ville de La Haye. Aux Pays-Bas on est d'avis que le principe de l'unité devra être discuté indépendamment du choix du lieu. Lors de la conférence de janvier 1958, Van der Beugel propose de placer toutes les institutions à Luxembourg, mais à titre provisoire seulement. On préfère cependant la ville de Bruxelles pour le siège unique, exception faite de l'université européenne qui pourra être établie à Luxembourg afin de compenser la perte de la CECA.⁷⁸ Aux Pays-Bas on n'insiste même plus sur le transfert de la Cour de Justice à La Haye. Cela explique peut être aussi le fait que les Pays-Bas n'ont pas présenté de candidature jusqu'au 31 mars 1958.⁷⁹

Passons à l'Italie, qui en janvier 1957 n'a pas de prétentions propres en matière de siège et qui est favorable à l'installation de l'Euratom à Paris.⁸⁰ Début décembre, on semble cependant avoir changé d'optique, car le ministre des Affaires étrangères, Pella, annonce lors d'une réunion regroupant de nombreux députés et sénateurs italiens, que l'Italie renoncera aux postes présidentiels afin de permettre la création en Italie d'un véritable district européen. Les villes qui sont mises en avant à cet effet sont Milan, Turin et Stresa.⁸¹ Le 20 décembre 1957, Pella qui préside la conférence des ministres de la CECA, plaide donc pour l'unicité du siège et propose de prévoir une période transitoire afin de disposer du temps nécessaire pour réaliser l'unité du siège. Comme ses collègues belges et néerlandais, il est d'accord pour fixer le tout à Luxembourg, mais à titre provisoire. En outre, il faudrait fixer la durée du provisoire, pour éviter une situation semblable à celle de Luxembourg et désigner d'ores et déjà le lieu du siège définitif.⁸² A la conférence de janvier 1958, il reste fidèle à sa position en insistant sur le fait qu'une solution provisoire devra être trouvée en attendant le choix et la préparation de la capitale définitive. Si ce n'est pas Luxembourg, ce sera une autre «*autre ville capable et d'accord pour tout offrir, à titre provisoire*» et dans ce cas il faudra envisager la possibilité d'offrir au Luxembourg des compensations pour la perte de la CECA. Pella semble comprendre les hésitations luxembourgeoises et veut accorder à Bech le temps de réflexion nécessaire. En outre, il est contre un transfert du jour au lendemain de la CECA, si un tel transfert s'avère effectivement nécessaire.⁸³ En 1958, l'Italie propose quatre villes, pour le siège la Communauté. Les villes candidates sont Turin, qui était déjà en vue en 1952, Milan, Monza et Stresa.

L'Italie, de même que la France offre donc quatre villes ou sites différents. Sur les 10 villes candidates pour le siège en 1958, huit sont françaises et italiennes. Quel est le but de cette façon d'agir? Pourquoi les deux pays qui semblent être les plus fervents défenseurs du siège unique, rendent-ils le choix plus difficile en augmentant, inutilement, le nombre des candidatures et cela de surcroît en faisant des propositions plutôt fantaisistes, comme celle de Stresa par exemple?

Passons maintenant à la position belge. Elle a sensiblement évolué depuis 1952, lorsque ni la candidature de Liège ni celle de la ville de Bruxelles n'ont été prises en considération et cela – on en est conscient en Belgique – parce que la candidature de Liège fût maintenue envers et contre tous. Après la signature des Traités de Rome, les chances de la Belgique resurgissent, pour les nouvelles institutions du moins.

En janvier 1957, *La Libre Belgique* présente Bruxelles comme siège des institutions nouvelles. De Liège, on ne parle plus. Il paraît qu'avec la candidature de Liège la Belgique a

⁷⁸ AE.13543, 20.12.1957 et AE.13544, Communiqué final de la conférence, 06/07.01.1958.

⁷⁹ AE.13546, Lettre de Kremer à Bech selon des déclarations de Van der Beugel, 03.05.1958.

⁸⁰ AE.9331, Lettre de Schaus à Bech résumant les positions des pays en matière de siège, 31.01.1957.

⁸¹ AE.9349, Article de presse sur la position italienne.

⁸² Ici il rejoint la position française.

⁸³ AE.13543, 20.12.1957.

joué le rôle de dupe. Le ministre luxembourgeois à Bruxelles est persuadé qu'une au moins des nouvelles institutions ira à Bruxelles pour rémunérer le dévouement de Spaak.⁸⁴ La candidature de Bruxelles semble en effet prometteuse car les Pays-Bas sont favorables à Bruxelles, de même que le cabinet d'Adenauer. Le Luxembourg n'est pas hostile à l'installation du Marché Commun dans la capitale belge et l'Italie ne défendra probablement pas ardemment la candidature de Milan. Seul le gouvernement français pose problème. Il s'agit dans les coulisses pour la ville de Paris.⁸⁵

Le 28 octobre 1957, le Conseil communal approuve la candidature de Bruxelles comme siège du Marché Commun et de l'Euratom.⁸⁶ Tandis que la tendance générale va plutôt à l'attribution des institutions *nouvelles* à Bruxelles, Victor Larock, le ministre du Commerce extérieur propose, dans un article de presse publié dans *La Dernière Heure*, de créer sur le territoire bruxellois un district européen. Il vise donc l'installation de tous les organes européens à Bruxelles.⁸⁷ Avec cette proposition, Larock poursuit probablement le même but que Bech quand il pose la candidature de Luxembourg pour le tout. En posant sa candidature pour toutes les institutions, on aura peut-être droit à une partie. En outre, il faut conserver ses chances pour le cas où les autres pays ne renonceraient pas au principe du siège unique.

Lors de la conférence des ministres du 20 décembre 1957, la Belgique représentée par Larock donne son accord au principe de l'unicité du siège, du moins quant aux nouvelles institutions. Il plaide en outre pour l'unité la plus rapidement réalisable, ce qui signifie que l'on est d'accord pour dissocier des discussions le siège de la CECA.⁸⁸ En ce qui concerne le choix de la ville du siège unique, Larock est d'avis que la ville de Luxembourg n'est pas assez grande pour être le siège unique à titre définitif. Il se prononce aussi contre un siège provisoire, car on ne peut exiger qu'un pays procède à des constructions d'une telle envergure pour loger une installation provisoire.

La position belge reste la même lors de la réunion du 6 au 7 janvier 1958. Suite à cette conférence, Larock avoue cependant avoir été surpris quand le Luxembourg a posé sa candidature pour le tout. Il a très vite compris la réflexion de Bech, assez proche de la sienne, tandis que d'autres voyaient dans la façon de faire de Bech une attaque luxembourgeoise contre la candidature belge. Si pour Larock l'attitude prise était tout à fait logique à ce stade des discussions, il est à peu près le seul membre du Gouvernement socialiste belge à comprendre l'attitude de son homologue luxembourgeois.⁸⁹ La conférence de janvier 1958 donne donc naissance à un troisième siège précaire, à savoir celui de la ville de Bruxelles pour les Commissions européennes. Au sein de la presse belge, on commence à s'interroger sur les chances futures de Bruxelles face à Paris dont la candidature officielle ne se fera certainement pas attendre. L'adhésion de tous au principe d'unicité semble éliminer les villes de Strasbourg et de Luxembourg, jugées trop petites. Les villes italiennes n'étant pas prises en considération par les journalistes belges, la lutte pour le siège se réduit à un «*duel franco-belge*», peut-être préférable à la compétition belgo-luxembourgeoise, plutôt gênante pour le gouvernement belge.⁹⁰

Le périodique *Pourquoi pas*, en accord d'ailleurs avec *La Libre Belgique*, met cependant en question la tactique de son gouvernement en matière de siège en écrivant:

⁸⁴ AE.9331, Lettre de Schaus à Bech, 31.01.1957.

⁸⁵ AE.9348, *La Libre Belgique*, 12.09.1957.

⁸⁶ Ibid., *Bruxelles pose sa candidature comme siège du Marché Commun et de l'Euratom*, IN.: *Le Soir*, 29.10.1957.

⁸⁷ AE.9332, Lettre de Schaus à Bech, 27.11.57 et AE.9350, *Le Gouvernement est prêt à proposer au Parlement la création d'un district européen sur le territoire belge déclare M. Larock*, IN.: *La Métropole et Vers l'Avenir*.

⁸⁸ Il s'agit probablement là d'une concession belge à l'appui luxembourgeois pour l'installation des institutions nouvelles à Bruxelles.

⁸⁹ AE.13543, 20.12.1957 et AE.13544, 06/07.01.1958 et Lettre de Schaus à Bech après entrevue avec Larock, 13.01.1958.

⁹⁰ AE.9351, *Bruxelles et Paris concurrentes au titre de capitale européenne*, IN.: *Le Soir*, 09.01.1958.

«Sans doute eût-il été plus adroit de laisser au Luxembourg la CECA ainsi, en ne réclamant pas tout, se serait-on acquis un allié indéfectible. Comme il aurait été plus sage de se contenter d'abord d'un titre de capitale provisoire, sachant bien qu'en ces matières le provisoire prend vite force de définitive».⁹¹

A vrai dire aucune des villes candidates ne semble être capable d'accueillir toutes les institutions européennes dans l'immédiat. Luxembourg pourra mettre le territoire du Kirchberg à la disposition de la Communauté et la ville de Bruxelles celui du Heysel, mais les locaux nécessaires ne seront disponibles qu'en 1959. Un autre problème se pose, pour la capitale belge. L'Exposition universelle qui ouvre ses portes à Bruxelles en 1958 attirera certainement beaucoup de monde, ce qui ne facilitera nullement le logement des institutions européennes.⁹² Signalons encore que la candidature de Bruxelles, généralement admise par la population belge, connaît aussi des adversaires. L'opposition à la vocation européenne de Bruxelles provient des Flamands qui craignent une francisation de la majorité flamande de Bruxelles.⁹³

Au Luxembourg la situation précaire ne donne satisfaction ni aux milieux gouvernementaux luxembourgeois ni aux Européens installés à Luxembourg, car l'insécurité du siège fait que le gouvernement luxembourgeois hésite à faire des investissements considérables pour la construction de bâtiments pour la CECA et ceci fait croître les plaintes des fonctionnaires européens dont le nombre augmente continuellement et qui connaissent par conséquent un manque constant de locaux appropriés.

Même si plus rien ne s'opposa à la transformation du siège précaire en siège définitif, suite au refus du statut européen par la population sarroise, aucune décision ne se fera dans ce sens. En mars 1956, Albert Wehrer voit dans les négociations sur la canalisation de la Moselle une possibilité pour le Luxembourg de se faire attribuer le siège définitif. Il conseille à Bech de profiter de la chance que la France ne peut pas lâcher la canalisation pour obtenir la fixation de la Communauté européenne à Luxembourg. Wehrer veut donc faire de la fixation définitive du siège de la CECA à Luxembourg une des concessions que les *Grands* devront faire pour l'adhésion luxembourgeoise à la canalisation. Wehrer est persuadé que les deux *Grands*, l'Allemagne et la France, feront cette concession car elle ne leur coûtera rien du tout et les autres pays intéressés au siège devront ensuite s'incliner devant un accord germano-franco-luxembourgeois. Cette demande doit bien sûr être lancée au moment propice.⁹⁴ On ne sait pas exactement si le moment propice ne s'est pas présenté ou si la demande luxembourgeoise n'a pas trouvé l'accord franco-allemand, mais on peut dire avec certitude que ce sont les concessions matérielles qui ont finalement poussé le Luxembourg à ratifier le traité de la canalisation de la Moselle sans avoir eu de garanties au sujet du siège de la CECA.

Avec la création du Marché Commun et de l'Euratom, les chances du Luxembourg pour le maintien de la CECA, objectif primordial, faiblissent. En effet, tout dépendra de l'indépendance de la CECA face aux communautés nouvelles. Il semble peu probable que le Luxembourg puisse obtenir le siège du Marché commun et au cas où la CECA sera absorbée par le Marché commun, le pays perdra aussi le siège de la CECA. Mais même si la CECA n'est pas absorbée dans un proche avenir, le seul moyen pour assurer à la ville de Luxembourg le siège d'une des institutions européennes consistera à plaider pour la dispersion du siège. On pourra donc sans trop risquer accepter la possibilité de l'installation du Marché commun et de l'Euratom à Bruxelles et maintenir ainsi la CECA à Luxembourg. Il

⁹¹ Ibid., *Un bon début*, IN.: *Pourquoi pas?*, 12.01.1958.

⁹² AE.9346, *Europastädte fiebern der Entscheidung in der Sitzfrage entgegen*, IN.: *Montan*, 09.12.1957, pp.10 et 11.

⁹³ Ibid., *Pénible ...*, IN.: *La Flandre Libérale (Gand)*, 01.12.1957.

⁹⁴ AE.9331, Lettre de Wehrer à Bech, 09.03.1956.

faut cependant exiger dans ce cas là, que le siège de la CECA devienne définitif. Le Luxembourg devra pourtant faire un geste amical lors des négociations sur les futurs sièges et appuyer la demande belge d'avoir au moins un des sièges, Pareille demande paraît tout à fait légitime aux yeux des milieux diplomatiques et politiques luxembourgeois.⁹⁵

Tout en tenant surtout au maintien de la CECA, on ne refusera pas nécessairement la fixation de l'Euratom à Luxembourg, mais on ne prendra pas d'initiative dans ce sens. Le gouvernement est prêt aussi à entamer des constructions mais seulement après la fixation définitive du siège de la CECA ou de toute autre institution. Afin de ne pas froisser les organes installés dans la capitale luxembourgeoise, il faudra cependant essayer de mettre à leur disposition tous les bâtiments nécessaires.⁹⁶

Pour le cas où le siège deviendra définitif, Victor Bodson, ministre des Transports, annonce, en mars 1957, devant un journaliste allemand des projets très ambitieux. Il déclare vouloir mettre à la disposition de la Communauté des terrains gratuits pour la construction de leurs bâtiments administratifs et résidentiels et annonce la construction du plus grand pont en béton du monde avec une longueur de 450 m destiné à relier le centre-ville au Kirchberg, territoire prévu pour la Communauté européenne.⁹⁷ Ces plans ne seront pas réalisés, du moins en ce qui concerne le pont en béton. La longueur du pont construit en fin de compte sera de 355 mètres et, au lieu d'être en béton, il sera en acier. Mais n'anticipons pas sur les événements, on est encore loin d'un siège définitif et il s'agit de mettre en œuvre la tactique adéquate afin de s'assurer le statu quo.

D'après Christian Calmes, secrétaire général du Conseil spécial des ministres de la CECA, le Luxembourg fera bien d'insister sur l'installation de l'Euratom à Luxembourg, car si l'axe Bruxelles-Luxembourg se réalise, ce qui est fort probable, la Cour partira vraisemblablement à Bruxelles et la CECA sera isolée à Luxembourg. Pour obtenir le siège de l'Euratom il faut faire allusion au lien *énergétique* entre le traité de la CECA et celui de l'Euratom. En outre, il faut insister sur le fait que le Luxembourg ne dispose pas d'un centre atomique national. Calmes ne voit pas de difficultés réelles en rapport avec le logement de l'Euratom à Luxembourg à part la pénurie de bureaux et de salles de réunion. Mais on dispose encore du temps nécessaire pour remédier à cette situation en entamant sans plus tarder la construction des bâtiments administratifs et scolaires prévues par le Gouvernement afin de pouvoir les mettre, le cas échéant, à la disposition des organes européens.⁹⁸

Avec l'approche de l'entrée en vigueur des Traités de Rome, la polémique autour du siège reprend et le Luxembourg semble particulièrement embarrassé par l'article susmentionné de l'hebdomadaire *Pourquoi pas?*. Lambert Schaus, le ministre luxembourgeois à Bruxelles, est d'avis que cet article, innocent à première vue, est inspiré par Jacques Van Offelen, le chef de cabinet du ministre des Affaires économiques belges Jean Rey. Rien ne prouve ce lien, mais le gouvernement luxembourgeois semble y croire, car deux semaines plus tard le Bodson envoie une lettre rectificative au directeur du périodique en lui demandant de la publier dans la prochaine édition. La lettre sera d'ailleurs publiée dans l'édition du 2 août 1957.⁹⁹

En juillet 1957, l'axe Bruxelles-Luxembourg envisagé par Calmes deux mois plus tôt a évolué pour faire place à la constellation Strasbourg-Bruxelles-Luxembourg-La Haye, c'est du moins ce que font croire les informations recueillies par les diplomates luxembourgeois et les organes de presse belges et allemands. Il semble qu'un accord puisse se faire sur la

⁹⁵ Ibid., 31.01.1957.

⁹⁶ Ibid., 09.04.1957.

⁹⁷ AE.9346, *Luxemburg will Metropole der Europ-Union werden/ Gelände für neue Behörden vorbereitet ...*, IN.: *Ruhr-Nachrichten*, 22.03.1957 (article reproduit par d'autres quotidiens allemands).

⁹⁸ AE.9331, (31.5.57) Lettre de Calmes à Bech

⁹⁹ Ibid., Lettre de Schaus à Bech contenant l'article du *Pourquoi pas*. Une copie de cette lettre est envoyée à Bodson, 10.07.1957. Cf. aussi Lettre de Bodson au directeur du périodique, 25.07.1957.

répartition suivante: Strasbourg aura l'Assemblée Commune, le Marché Commun ira à Bruxelles, La Haye aura droit à la Cour de Justice tandis que l'Euratom s'installera à Luxembourg qui conservera en même temps la Haute Autorité. Cette répartition donne toute satisfaction aux diplomates luxembourgeois ayant compris le danger d'un isolement de la CECA. Les milieux politiques belges appuieront eux-aussi cette solution car loger une des institutions européennes leur conviendrait.¹⁰⁰

On observe néanmoins parmi les diplomates luxembourgeois une certaine divergence en ce qui concerne les organes devant être logés à Luxembourg. Tandis que Schaus marque une certaine préférence pour l'Euratom, Robert Als, le ministre du Luxembourg à Paris craint que la CECA ne disparaisse dans le Marché Commun. Il plaide pour le maintien de la Cour de Justice, un organe indépendant. A son avis on commettrait une grave erreur en faisant croire aux Néerlandais qu'ils auront l'appui luxembourgeois pour solliciter le transfert de la Cour à La Haye.¹⁰¹

Les diplomates luxembourgeois, comme Schaus et Als ainsi que les fonctionnaires européens de nationalité luxembourgeoise, comme Wehrer et Calmes assurent à leurs interlocuteurs étrangers que le Luxembourg est capable de loger les nouvelles institutions européennes. Leur gouvernement fait néanmoins preuve d'inertie de sorte que, le 29 juillet 1957, Wehrer rappelle une fois de plus à Bech combien la réussite dépendra des efforts que la ville de Luxembourg fera pour accueillir des organes européens.¹⁰² Il faut dire que même les efforts luxembourgeois entrepris dans le domaine urbanistique ont comme but unique d'améliorer le logement des institutions déjà en place et/ou de répondre le cas échéant à toute demande que les autres gouvernements pourraient être amenés à faire à la ville de Luxembourg. Pour Bech il n'y a aucune urgence aussi longtemps que les Traités ne sont pas encore ratifiés par les parlements nationaux.¹⁰³

Entre-temps des voix s'élèvent au Grand-Duché contre un afflux massif d'institutions européennes. La Haute Autorité et l'Euratom suffisent. On craint une invasion des fonctionnaires européens. Il semble que ce problème ait tourmenté d'ores et déjà certaines personnalités. Le Luxembourg compte à l'époque environ 300.000 habitants dont 20.000 étrangers, chiffres qui ne tiennent pas compte des fonctionnaires européens.¹⁰⁴

Nous n'avons pu trouver l'origine de cette crainte, mais il semble qu'elle émane des milieux de l'Eglise, car Joseph Bech et Nicolas Margue, tous les deux membres du parti chrétien social, en font aussi usage. Malheureusement nous ne disposons d'aucune autre preuve capable d'appuyer notre hypothèse.¹⁰⁵

Au sein du Parlement luxembourgeois, les positions divergent. Margue, le représentant luxembourgeois aux assemblées de Strasbourg, le seul qui lors de la réunion des Sages de l'Europe s'est prononcé contre le siège unique paraît être le vrai porte parole de J. Bech, chef du gouvernement luxembourgeois. Il est d'avis que les hommes politiques européens commettent une erreur en déplaçant le problème du siège sur un plan théorique. A quoi bon un vote unanime en faveur du siège unique si une concentration s'avère irréalisable en pratique? Un siège unique poserait des problèmes de logement, des problèmes sociaux et humains et en outre il n'y aura probablement jamais d'accord unanime sur une ville ou un site quelconque. La solution qu'il met en avant est celle qu'il préconise depuis le début des négociations sur le siège, à savoir la décentralisation régionale qui consiste dans un premier temps à consacrer la situation existante, c'est-à-dire de fixer définitivement le siège de la

¹⁰⁰ Ibid., Lettre de Schaus à Bech suite à une entrevue avec Larock, 24.07.1957.

¹⁰¹ AE.9337, Lettre d'Als à Bech, 02.10.1957 et AE.9348, Lettre de Schaus à Bech, 30.07.1957.

¹⁰² AE.9331, Lettre de Wehrer à Bech, 29.07.1957.

¹⁰³ AE.9332, Déclaration de Bech sur le siège des institutions à l'intention de Pierre Drouin du *Le Monde*, 18.10.1957.

¹⁰⁴ AE.9346, Articles de presse parus dans *Politik und Wirtschaft*, 16.08.1957, et *Christ und die Welt*, 22.08.1957.

¹⁰⁵ P. WERNER, *Itinéraires ...*, t.I, op.cit., p.58.

CECA à Luxembourg et d'implanter les nouvelles institutions dans la même région: «Strasbourg, Luxembourg, Bruxelles, n'est-ce pas "la même région"»?¹⁰⁶

Le gouvernement luxembourgeois n'est ni favorable à l'idée d'un *district européen*, ni à la concentration de tous les organes en un même lieu, thèses qui conduiront tôt ou tard au départ des institutions actuellement installées à Luxembourg, car les chances de la capitale du pays d'être choisie à titre de siège unique sont minimes. Une telle perspective semble même peu désirable à certains hommes politiques luxembourgeois. Mais même si le gouvernement luxembourgeois est surtout intéressé au maintien du *statu quo*, il faut prévoir l'éventualité de se voir offrir le siège des nouvelles institutions et montrer aux autres nations européennes qu'on est quand même capable d'accueillir tous les organes de la Communauté. Ainsi, on organise un concours international pour le pont faisant partie du plan de la construction d'un centre européen à Luxembourg. Un concours n'oblige à rien, mais il s'agit là d'une bonne publicité.

Vers la fin du mois d'octobre, le bourgmestre de la capitale, Hamilius, dans une émission à la radio, annonce que du moment que la ville de Luxembourg sera invitée à accueillir à côté de la CECA les organes de l'Euratom et du Marché Commun, l'administration communale en collaboration avec le gouvernement commencera sans tarder la construction d'un quartier européen en bordure de la ville.¹⁰⁷ Du côté luxembourgeois on se prépare donc timidement à une vocation européenne car tout dépendra en effet de la réponse que l'on donnera à la question de l'unicité ou de la pluralité du siège.¹⁰⁸

Au mois de décembre toute l'attention de Bech semble être fixée sur l'éventuel accord franco-allemand sur la concentration des institutions à Strasbourg-Kehl. Un tel arrangement représenterait un danger considérable pour le Luxembourg, car les petits ne pourraient probablement pas s'opposer à la réunion de toutes les institutions à Strasbourg, si la France et l'Allemagne tombaient d'accord sur ce point. L'Italie s'alignera probablement sur la position de la France et le Luxembourg perdrait la CECA. Est-ce la crainte d'un tel accord qui a poussé Bech à rendre secrètement visite à Adenauer.¹⁰⁹ La visite surprise de Bech à Bonn, le 10 décembre est cependant mentionnée par la plupart des journaux allemands, dès le 12 décembre 1957. On n'a pas de renseignements précis sur les sujets discutés. L'AFP prétend savoir que le thème principal était le sommet de l'OTAN à Paris, mais que Bech avait également plaidé la cause luxembourgeoise en matière du siège. On croit même que Bech a demandé à Adenauer de revenir sur son appui donné au choix de Strasbourg. Ceci donne lieu de croire qu'à Luxembourg on est persuadé de l'existence d'un accord franco-allemand, nié pourtant par von Brentano un mois plus tôt.¹¹⁰ Nous ne connaissons pas la réaction d'Adenauer, mais les événements font croire que le chancelier ne partage pas vraiment la position de son collègue luxembourgeois. A l'avenir, Bech changera de tactique. Il voit que les *Grands* ne veulent pas renoncer au principe du siège unique et qu'il faudra, pour maintenir la CECA, poser la candidature pour le tout. La devise sera donc: le tout à Luxembourg ou la dispersion du siège, c'est-à-dire appuyer le principe du siège unique en maintenant la candidature de la ville de Luxembourg sans pour autant faire allusion au *district européen*.¹¹¹

¹⁰⁶ AE.9332, Article de N. Margue paru dans le *Luxemburger Wort* du 2 octobre 1957, 08.10.1957.

¹⁰⁷ AE.9346, *Luxembourg et le siège des institutions européennes*, IN.: *La Meuse-La Lanterne*, 03.11.1957 et article dans *Politik und Wirtschaft* renseignant sur l'organisation d'un tel concours.

¹⁰⁸ AE.9332, Note du 30.10.1957.

¹⁰⁹ AE.9332, Wehrer n'était pas au courant de cette initiative de Bech. Il l'a appris à travers le service de presse de la Haute Autorité. Note du 12.12.1957.

¹¹⁰ AE.9332, Lettre de Majerus à Bech après entretien avec V. Brentano, 18.11.1957 et AE.9346, Divers articles du 12.12.1957 dans la presse allemande (*Bonner Rundschau*, *Frankfurter Allgemeine*, *Abendpost Frankfurt*, *Süddeutsche Zeitung*) sur l'entretien Bech-Adenauer.

¹¹¹ AE.9346, *Luxemburg kämpft um die Montanunion*, IN.: *Trierischer Volksfreund*, 13.12.1957. Voir aussi P. WERNER, *Itinéraires ...*, t.I, op.cit., p.59.

Tandis que les diplomates luxembourgeois ne font que viser plus haut que la tête du gouvernement, l'attitude des militants européens diffère totalement de celle des autorités nationales. Bech montre d'ailleurs peu de compréhension pour les militants européens (comme le Mouvement européen luxembourgeois, la majorité des membres luxembourgeois du Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe et les différentes organisations de Jeunesses luxembourgeoises) qui depuis quelques mois plaident avec insistance pour la solution du siège unique. A son avis ces milieux manquent de réalisme car ils n'envisagent pas la possibilité que le Luxembourg ne soit pas choisi comme siège unique, ce qui est fort probable car parmi les promoteurs du siège unique à l'étranger personne n'est favorable à Luxembourg, à part Franz Etzel peut-être. En outre, le Luxembourg se heurtera à l'opposition des autres pays intéressés, notamment à la Belgique du fait que la ville de Bruxelles est elle aussi candidate pour le siège de certaines institutions. Il vaut donc mieux demander la consolidation de la CECA à Luxembourg, ce qui sera considéré par les autres gouvernements comme un geste normal au lieu de courir le risque de se voir refuser le siège unique et de tout perdre.

Le Luxembourg a effectivement posé au début du mois de décembre, lors de la réunion des représentants des ministres et lors de la réunion des six ministres (20 décembre), des conditions préalables à son accord au siège unique. Bech voulait, avant de se prononcer sur ce principe, connaître le lieu de ce siège unique. Il demande seulement le maintien de la CECA, mais ne veut pas entraver l'adoption du principe de l'unicité. Il posera, si nécessaire, officiellement la candidature de Luxembourg comme siège pour le tout.¹¹² Mentionnons ici un extrait des Mémoires de P. Werner expliquant la stratégie de Bech:

*«Joseph Bech était venu à cette conclusion sur la base du raisonnement suivant: Etant donné qu'il existait pratiquement un consentement pour installer les institutions issues du Traité de Rome, au moins de préférence à Bruxelles, étant donné que le Gouvernement belge avait manqué le coche en 1952, du fait qu'il avait défendu jusqu'au bout la candidature de Liège, il était fort douteux que l'on pût compter sur son appui. Nous étions d'ailleurs au courant de commentaires de membres de l'assemblée parlementaire qui n'étaient pas favorables à Luxembourg. Bien que la décision ressortît de la responsabilité des seuls Gouvernements, on imaginait mal que tous les Gouvernements pussent faire abstraction des avis exprimés. Si la surenchère par l'offre du district fédéral ne portait pas de fruit et si sur la base du consensus de principe sur un siège unique, une autre proposition était faite et appuyée par les Cinq autres, nous risquions même de perdre le siège de la CECA ...».*¹¹³

Lors de la conférence des ministres de la CECA à Paris, du 6 et 7 janvier 1958, le gouvernement luxembourgeois est représenté par Joseph Bech et Lambert Schaus, le président de la délégation luxembourgeoise pour les négociations des Traités de Rome. Ils restent sur les positions de la réunion précédente. Bech ne veut pas se prononcer sur le principe de l'unicité du siège sans savoir quelle ville sera choisie. On lui offre la fixation provisoire de toutes les institutions à Luxembourg et cela pour une durée de deux ans. Il refuse. En outre, on propose de consulter l'Assemblée en matière de siège. Bech ne peut faire autrement que s'y opposer, car d'un côté le Traité ne prévoit pareille consultation et – ce qui est plus important encore – les pays comme le Luxembourg sont, eu égard au nombre de leurs représentants au sein du Parlement, dans une situation d'infériorité. Parce que la CECA semble être un obstacle au choix d'une ville pour le siège unique, Bech propose de dissocier la CECA des discussions sur le siège des nouvelles institutions. Si cela s'avérait impossible, il serait d'accord avec un régime transitoire, provisoire de 12 à 15 ans, car on ne peut pas demander à un pays des efforts matériels considérables pour deux ans. Cette proposition trouve l'appui du ministre belge. Les discussions se poursuivent sans que l'on

¹¹² AE.13543, Note au dossier sur la conférence des représentants permanents des Ministres et sur la conférence des Ministres du 20 décembre 1957, 13.12 et 20.12.1957 et AE.9350, *Le Luxembourg s'oppose au transfert du siège de la CECA*, coupure de presse du *Le Soir*, 14.12.1957.

¹¹³ P. WERNER, *Itinéraires ...*, t.I, op.cit., p.59.

puisse trouver une solution. Est-ce la faute de l'attitude luxembourgeoise? Bech montre à ses collègues que le Luxembourg n'est pas le seul à empêcher le succès des négociations. Abstraction faite du veto luxembourgeois au transfert de la CECA, on n'arrivera jamais à se mettre d'accord sur la capitale européenne définitive. Après des négociations ardues, on tombe d'accord pour concéder au Luxembourg des compensations, c'est-à-dire d'autres institutions, en cas de transfert de la CECA. On parle notamment de l'Université européenne. Bech ne veut pas se prononcer définitivement sur cette proposition. Tout dépendra bien sûr des compensations. Le Luxembourg tient à la CECA, parce que sa présence est vitale pour le pays étant donné l'importance de l'industrie sidérurgique dans l'économie luxembourgeoise. En outre, le Gouvernement tient à garder, après le départ éventuel de la CECA, la Cour de Justice installée elle-aussi à Luxembourg. Bech accepte en principe l'idée des compensations, mais insiste pour qu'il ne soit pas fait allusion dans le communiqué final. En fin de compte, on lui offre le provisoire pour le tout pendant un an. Avant de pouvoir prendre position face aux différentes offres, Bech exige un temps de réflexion lui permettant d'avoir des pourparlers avec le gouvernement et la Chambre des députés.

La conférence ayant adopté le principe du siège unique, Bech, s'il ne veut pas tout perdre, est contraint de poser la candidature pour le tout, tout en acceptant toute autre solution raisonnable. Le gouvernement ne s'opposera pas à une compensation concrète et équivalente à la perte de la CECA. Une compensation en numéraire est cependant exclue d'avance.¹¹⁴

Suite à cette conférence l'hostilité gouvernementale à toute solution du problème qui ne tiendra pas compte des intérêts luxembourgeois est maintenue. Mais étant donné qu'il faut maintenir avec la Belgique dans l'UEBL et au sein des institutions nouvelles des relations de bonne entente, on appuiera l'implantation des deux nouvelles institutions à Bruxelles. A condition, bien sûr, que la Belgique n'exige pas que la CECA rejoigne ces institutions, ce qui semble peu probable, à Bech du moins. Une sorte de *gentleman's agreement* pour la répartition des sièges semble avoir eu lieu entre la Belgique et le Luxembourg, déçus par le résultat de la conférence. Paul Reuter, conseiller de légation à Luxembourg, ne croit pas vraiment à la bonne volonté du gouvernement belge. Il voit la chance du Luxembourg dans le grand nombre des villes candidates, ce qui permettra peut-être au Luxembourg de conserver «*son morceau du gâteau*».¹¹⁵

Après cette conférence des ministres, la presse de l'opposition parlementaire critique la politique du gouvernement qui aurait raté une chance unique pour le pays. Le reste de la presse luxembourgeoise se calme. A-t-on peur de contrecarrer une fois de plus les objectifs du gouvernement?¹¹⁶

Wehrer regrette cette situation. A son avis, le Gouvernement devrait fournir, à travers le Service d'Information de l'Etat, une documentation abondante qui puisse appuyer utilement la candidature luxembourgeoise. Pour éviter des malentendus, il faut instaurer une concertation avec les journalistes. Ambitieux, il croit que les journalistes luxembourgeois, en faisant connaître l'opinion luxembourgeoise à leurs collègues étrangers, pourront pousser ces derniers à orienter l'opinion publique de leur pays dans le sens des intérêts luxembourgeois.¹¹⁷

Wehrer fait tout son possible pour appuyer la candidature luxembourgeoise et pour éviter la lésion des intérêts de son pays. Mais il regrette parfois que Bech tienne uniquement au maintien du statu quo. Dans une lettre qu'il envoie à Jean Monnet, lettre qui contient d'ailleurs aussi les photos, plans et maquettes pour la cité européenne à construire sur le

¹¹⁴ AE.13544, Lettre de Schaus à Bech, 13.01.1958.

¹¹⁵ AE.13545, Lettre de Bech au Ministre luxembourgeois à Washington, 24.02.1958 et Note au dossier de P. Reuter, fin février 1958.

¹¹⁶ AE.9356, Articles dans le *Journal* et la *Zeitung*, 10.01.1958.

¹¹⁷ AE.13545, Lettre de Wehrer à Bech, 14.02.1958 et Note de Reuter pour Bech, 22.05.1958.

Kirchberg, il avoue être personnellement d'avis que la ville de Luxembourg aurait présenté de «*réelles possibilités pour la concentration de toutes les installations européennes actuelles et futures*». ¹¹⁸ Monnet ne peut pas comprendre Bech quand il pose l'alternative du siège unique à Luxembourg ou de la concentration régionale. Pour Monnet, la concentration régionale n'est pas une concentration. Elle ne fera que contribuer à la séparation et à la dislocation européenne. ¹¹⁹

Le 7 mars 1958, la ville de Luxembourg, pose officiellement sa candidature pour le siège des institutions européennes et le Conseil communal vote le même jour une résolution qui est tout à fait dans la lignée du gouvernement luxembourgeois. Dans cette résolutions les élus municipaux invitent les gouvernements des six pays de la Communauté de consacrer définitivement la ville de Luxembourg comme siège de la CECA et de l'Euratom, si le principe de l'unicité du siège n'était pas réalisé. Le 15 mars, Lambert Schaus transmet la candidature de la ville de Luxembourg au Comité des Représentants permanents de la Communauté et cinq jours plus tard déjà, les experts urbanistes visitent la ville. ¹²⁰

Après la visite des villes candidates, la commission d'experts dépose son rapport qui, comme celui élaboré pour la conférence des ministres de juillet 1952, ne tire pas de conclusions. La question reste donc ouverte jusqu'à la prochaine réunion du Conseil des ministres. Avant la réunion de celui-ci, un vote de l'Assemblée de Strasbourg, le 23 juin, attire l'attention de l'opinion publique luxembourgeoise. Le résultat du scrutin n'étonne cependant nullement les milieux politiques luxembourgeois, qui de toute façon avaient l'intention d'ignorer tout simplement ce vote qui n'a qu'une valeur purement consultative. Aucune ville n'a pu s'affirmer. Parmi les cinq premières villes, qui sont Strasbourg, Bruxelles, Nice, Milan et Luxembourg il n'y a qu'une différence de 18 voix entre la première et la quatrième ville. Au deuxième tour, la situation reste inchangée, avec la différence que la ville de Bruxelles sera placée en tête de liste devant la ville de Strasbourg. La ville de Luxembourg est donc placée après les deux tours en cinquième place, il manque environ 70 voix pour rivaliser avec la première ville. Le score luxembourgeois paraît plutôt logique vu la différence en nombre des représentants des grands et des petits pays de la Communauté. ¹²¹

En ce qui concerne la conférence du 1^{er} juillet 1958 à Bruxelles, la presse luxembourgeoise, comme celle des autres pays européens, prévoit déjà son résultat avant même qu'elle n'ait commencée. Même les plus optimistes seront déçus. La conférence n'aboutit même pas à une solution provisoire. Le Ministre belge Wigny a défendu la candidature de Bruxelles et a trouvé l'appui des délégations néerlandaise et allemande. La France représentée par Couve de Murville a demandé le report de la décision pour deux ans. L'Italie ne peut se prononcer de façon définitive et le Luxembourg tient au maintien de la CECA, tout en acceptant des compensations adéquates. Vu l'absence du ministre italien, compte tenu aussi des divergences considérables qui règnent au sein du Conseil et dans les avis transmis par les différents organes de la Communauté, la décision a été reportée *sine die*. ¹²² La question du siège allait rester à l'ordre du jour pendant des décennies. Les institutions continueront à fonctionner dans les conditions fixées le 6/7 janvier 1958 à Paris et aucune autre décision sur le siège ne sera prise avant 1965. A ce moment-là, la fusion des institutions est devenue

¹¹⁸ AE.13545, Lettre de Wehrer à Monnet, 04.03.1958.

¹¹⁹ AE.13545, Lettre de Monnet à Wehrer, 07.03.1958.

¹²⁰ AE.13545, Lettre de Schaus à Bech 15.03.1958 et AE.9334, Note sur le déroulement de cette visite, 20.03.1958.

¹²¹ AE.9356, Articles du *Luxemburger Wort* et du *Tageblatt* sur le vote de l'Assemblée de Strasbourg, 24-27.06.1958.

¹²² *Die Brüsseler Konferenz der Sechs Aussenminister*, IN.: *Luxemburger Wort*, 02.07.1958, p.1 et *Kein Entscheid in Brüssel*, IN.: *Tageblatt*, 01.07.1958, p.1.

*«l'occasion pour le Gouvernement luxembourgeois de négocier, de faire décider par les Gouvernements des Etats membres, de voir ratifier par tous les Parlements nationaux un statut de siège pour [la capitale luxembourgeoise] comportant des assurances juridiques nettement plus solides que ne l'avaient été les décisions des Ministres des Affaires Etrangères de 1952 et 1958».*¹²³

Cette décision a consacré la vocation de la ville de Luxembourg comme lieu de travail provisoire des institutions européennes. En effet, il est décidé que le Conseil des ministres tiendra ses réunions à Luxembourg pendant 3 mois par an (art.2), la Cour de Justice et le Secrétariat du Parlement restent à Luxembourg (art.3 et 4). La Banque Européenne d'Investissement sera installée à Luxembourg (art.5). Le comité monétaire se réunira à Luxembourg et à Bruxelles (art.6). Tous les services responsables des interventions financières de la CECA seront installés à Luxembourg (art.7). L'Office des publications, le Centre des statistiques, le Centre de calcul et les services pour la protection de la santé et de la sécurité au lieu de travail (art. 8 et 9). En outre, les gouvernements acceptent de transférer à Luxembourg d'autres institutions et services – et cela surtout dans le domaine des finances – à condition que leur bon fonctionnement soit garanti (art.10). A cette décision s'ajoute un accord des ministres de la Communauté du 5 avril 1977 sur le logement de la Cour des comptes qui aura à l'avenir son lieu de travail provisoire à Luxembourg.

La «guerre» autour du siège de la Communauté n'a jamais connu de vainqueur. Certes des batailles décisives ont été gagnées par certaines villes européennes, Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles notamment; mais jusqu'à nos jours on n'a que confirmé des situations de fait. On peut cependant formuler des hypothèses et se poser la question quelle aurait été l'évolution dans ce dossier si le Traité de Paris n'avait pas réservé aux seuls gouvernements le pouvoir de fixer d'un commun accord le siège des institutions. Aurait-on abouti à une concentration plus poussée en laissant aux institutions mêmes le choix de leur siège? Nous estimons qu'il faut donner une réponse négative à cette question. Il n'y a jamais eu à l'intérieur des organes de la Communauté des positions clairement définies en faveur de telle ou telle ville.

Emettons une autre hypothèse. Est-ce que la ville de Bruxelles serait aujourd'hui la capitale de l'Europe, si Van Zeeland n'avait pas défendu avec autant de ferveur la candidature de Liège? C'est possible! La ville de Luxembourg serait-elle actuellement le siège unique de la Communauté européenne, si elle l'avait vraiment voulu? C'est peu probable! En 1952, le choix de la ville de Luxembourg comme lieu de travail de la CECA était un pur hasard. En 1958, le Luxembourg a posé la candidature pour le tout et on lui a laissé avec beaucoup de bonne volonté le siège précaire de la CECA. En 1965, la CECA étant absorbée par le Marché Commun, on faisait de Luxembourg la capitale financière et judiciaire de la Communauté européenne parce qu'il fallait bien compenser les efforts permanents du pays pour le logement des institutions et cela depuis 1952. Seuls quelques utopistes, les rares défenseurs de la thèse du district européen, rêvaient de faire de Luxembourg la capitale de l'Europe.

¹²³ J. DONDELINGER, *Les Traités. Attribution des compétences en matière de siège aux Gouvernements des Etats membres*, IN.: *Les institutions européennes à Luxembourg: passé, présent et perspectives d'avenir*, Luxembourg, 1980, p.10.