

Martine NIES-BERCHEM

L'administration luxembourgeoise et les débuts de l'administration européenne

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.147-160

Le but de la présente étude est de montrer comment l'administration d'un petit pays comme le Luxembourg dont le poids politique, économique et démographique est faible va évoluer dans le contexte européen. L'accent sera mis spécialement sur la période allant de 1952, avec l'installation de la CECA à Luxembourg, au milieu de la décennie suivante avec la fusion des exécutifs en 1967.

Dans une première partie nous analyserons quelles sont les répercussions de la participation luxembourgeoise à la communauté européenne sur son administration nationale. Nous tenterons ensuite l'ébauche d'une description de la manière dont s'opère la gestion des affaires européennes dans l'administration luxembourgeoise, et plus particulièrement au Ministère des Affaires Étrangères.

Nous verrons ensuite comment l'administration luxembourgeoise s'est chargée du problème tout à fait particulier et ardu, spécialement dans le contexte luxembourgeois, de l'installation matérielle de la CECA dans sa capitale.

La coexistence des deux administrations dans un même lieu de travail nous conduira finalement à examiner la présence du personnel luxembourgeois dans la communauté européenne et tout spécialement l'origine professionnelle de ces fonctionnaires.

Il s'agira alors de démontrer comment dans le cas du Luxembourg un consensus national existe et permet une approche particulière des problèmes administratifs qui se posent suite à l'avènement de la communauté européenne.

I. La tradition administrative du Grand-Duché de Luxembourg

Luxembourg, le plus petit membre fondateur de la première communauté européenne, dispose d'une administration qui est le résultat de sa situation géopolitique qui fait que trois éléments caractérisent la situation et l'évolution de l'administration du Grand-Duché. Car il est bien entendu qu'en parlant de la tradition administrative du Luxembourg, on parle d'un pays souverain dont l'administration, bien que fondée sur le modèle français¹ et ayant aussi subi des influences belges et néerlandaises, est une véritable administration. Sa création dépend du pouvoir législatif, de la Chambre des Députés; son organisation, son fonctionnement et son contrôle sont réglés par l'exécutif, le gouvernement, qui a pour chef hiérarchique le Grand-Duc.

¹ C'est de 1796, donc du régime républicain français, que datent les caractéristiques qui marquent encore à l'heure actuelle les assises constitutionnelles et administratives de l'Etat, le principe de la répartition des pouvoirs, celui de la séparation des fonctions administratives et judiciaires, le système de l'administrateur juge et finalement l'institution du Conseil d'Etat (*in*: Simone MERTEN-BEISSEL, *L'administration politique luxembourgeoise*, p. 38).

Ce gouvernement composé de ministres dont le premier ministre exerce la fonction de président du Gouvernement assure et dirige la surveillance générale des services publics. Il "exerce ses fonctions administratives par l'intermédiaire des départements ministériels et des services généraux qui en dépendent... La direction effective des départements appartient au ministre. Il est assisté suivant les exigences du service d'un ou de plusieurs conseillers. Les services généraux sont les services publics qui, tout en faisant partie de l'administration centrale sont détachés des bureaux centraux du Gouvernement pour former des administrations spéciales sous la direction des chefs d'administration munis de certains pouvoirs de décision toutefois sous la surveillance et le contrôle du ministre compétent".²

Le Luxembourg est un pays souverain doté d'une administration complète. Toutefois, s'il est souverain, le Grand-Duché n'en est pas moins un petit Etat qui, pour la période concernée, représente une population totale d'à peu près 300.000 personnes pour une superficie de 2.586 kilomètres carrés.

Il va sans dire qu'un pays ayant un poids démographique si faible ne peut se munir d'une administration qui dispose d'un fort potentiel humain. Les dimensions quantitatives de son administration seront par conséquent tributaires des caractéristiques démographiques, mais aussi économiques et financières du pays. Ce sont ces dimensions qui contraignent (et cela surtout pour le début de la période concernée) le pays à disposer d'une administration tournée principalement vers l'intérieur. De plus le rôle international du Grand-Duché jusqu'après la seconde guerre mondiale a été très réduit. Avant la guerre la seule participation à une organisation internationale fut celle à la Société des Nations et encore le Luxembourg agit-il principalement au travers de la personne de Joseph Bech.³ Toutefois, après la deuxième guerre mondiale le Luxembourg adhère à la charte des Nations Unies (1945), au Pacte de Bruxelles en 1948, à l'OTAN et au Conseil de l'Europe en 1949 et bien entendu à la CECA en 1951.

Jusqu'en 1950 le Luxembourg n'est le siège d'aucune institution internationale de droit public, ce qui fait dire en 1951 à Pierre Pescatore: "L'administration luxembourgeoise est moins développée que celle de pays plus grands. Les services sont à la fois moins nombreux, plus simples dans leurs structures et moins spécialisés dans leurs fonctions avec tous les avantages et désavantages que cela comporte. Mais je ne crois guère que notre expérience présente de l'intérêt en vue des besoins et des problèmes de l'administration de pays plus grands."⁴

Dans ces conditions comment l'administration luxembourgeoise pourra-t-elle réagir face non seulement à l'administration d'un pays plus grand, mais à une administration naissante d'un type entièrement nouveau, une administration supranationale, celle de la CECA et plus tard de la CEE?

Quelles vont être les influences réciproques et comment se fera l'évolution et l'adaptation des deux administrations?

II. L'influence de la participation aux communautés européennes sur l'administration luxembourgeoise

² Pierre MAJERUS, L'Etat luxembourgeois, Luxembourg, 1983, p. 285 – 286.

³ ministre luxembourgeois des affaires étrangères de 1926 à 1959 et pendant 15 années ministre d'Etat et président du Gouvernement.

⁴ Pierre PESCATORE, L'organisation générale de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, in Stage en Belgique de fonctionnaires des puissances signataires du Traité de Bruxelles du 17 au 30 septembre 1951.

L'installation de la CECA à Luxembourg et le commencement des travaux européens avec toutes les retombées au niveau national vont-ils avoir une influence sur l'administration luxembourgeoise? Comment cette dernière va-t-elle s'adapter - si elle le fait - à cette nouvelle situation?

Dans un premier temps qui suivra la mise en place de la CECA il n'y aura pas de gonflement des effectifs, ni même une création de nouveaux services mais tout simplement une adaptation du personnel existant aux efforts que réclame la situation. Ceci est d'autant plus facile que l'administration de la CECA installée à Luxembourg ne dispose elle-même que d'effectifs réduits.

Ensuite dans une seconde phase (dont le début se situe en 1955) les effectifs vont augmenter, certes pas dans une mesure proportionnelle aux effectifs CECA, mais un réajustement devient inévitable.⁵

Comment se manifeste-t-il? Comme nous l'avons vu plus haut, le ministre est assisté de conseillers dont le nombre, au début de la période considérée, atteint en tout et pour tout un maximum de 14.⁶ Les arrêtés grand-ducaux du 12 mars 1956 et du 23 juillet 1958 ainsi que du 25 novembre 1964 portent ce nombre respectivement à 15, puis à 18 et finalement à 20. Cette augmentation, constante mais prudente, n'est bien entendu pas à imputer entièrement à l'augmentation du travail qu'occasionne la participation à la communauté européenne, mais elle est tout de même à mettre en rapport avec elle. De ce fait, le pouvoir législatif va, à la suite d'un projet de loi introduit par le gouvernement, procéder à un changement des structures administratives par la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale.⁷

Jusqu'à là le Grand-Duché ne connaissait pas de carrière réglée pour le personnel supérieur du gouvernement, or "il importe à l'heure actuelle de doter l'administration centrale d'une carrière complète",⁸ il s'agit à l'avenir d'éviter des confusions de compétences par manque d'organisation. Il faut partant subdiviser les services des ministères en unités un peu plus spécialisées,⁹ associer le travail des cadres moyens à celui des cadres supérieurs et coordonner tous les services.

Le souci de ne gaspiller ni les hommes ni l'argent apparaît clairement lors des discussions du projet à la Chambre des Députés.¹⁰

⁵ Les premiers chiffres disponibles sont ceux de 1955. En cette année le chiffre des fonctionnaires et employés publics de l'Etat est de 6.994. En 1960 il atteint celui de 7.801. Néanmoins ces chiffres peuvent être trompeurs puisque sous cette rubrique, et cela jusqu'au premier juillet 1962, apparaissent un certain nombre de membres du personnel des institutions européennes installées à Luxembourg et qui bénéficient de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés de l'Etat dont le compte-rendu a servi à établir ces statistiques.

En effet après cette période le chiffre des assurés retombe de 7.858 à 7.301 unités. Cela n'empêche pas que l'augmentation du nombre des fonctionnaires luxembourgeois ait été sensible pour toute la période (excepté en 1963). A la fin de la période considérée les fonctionnaires luxembourgeois, à eux seuls, dépassent même les chiffres tenant compte des effectif européens. *In* STATEC, Annuaire rétrospectif 1973, p. 63, Service Central de la Statistique et des Etudes Économiques.

⁶ AGD du 29.08.1946.

⁷ *in* Mémorial A no 19 du premier avril 1958, pp. 431-434.

Notons aussi que cette loi, comme celles qui vont suivre, n'a fait l'objet, honnis les discussions "de routine", de véritables polémiques au sein de la Chambre des Députés. De fait le projet de loi du gouvernement de 1958 sera admis par 49 voix contre 3 abstentions (les trois voix du parti communiste), ce qui démontre bien la consensus de la classe politique luxembourgeoise dans ce domaine.

⁸ Exposé des motifs précédant la loi du 31 mars 1958, p. 156-157.

⁹ Effectivement un certain nombre de ministères sont déjà divisés en sections, de telle sorte que l'arrêté grand-ducal du 18 juillet 1964 (Mémorial A ne. 59 du 23 juillet 1964, p 1145-1146) sur la constitution des départements ministériels transformera en situation de droit une situation déjà bien établie en fait.

¹⁰ Ainsi le député Nicolas Margue (Parti chrétien social) est de l'avis que "les administrations n'ont pas été inventées pour qu'il y ait des fonctionnaires". *in* Séance ordinaire de la Chambre des Députés du 5 mars 1958, 17^e séance.

En 1964 les discussions à la Chambre des Députés concernant une modification ou plutôt une réadaptation de la loi de 1958 reprennent, et ce suite à l'introduction d'un nouveau projet de loi visant une réactualisation de cette réorganisation à l'initiative du gouvernement. Une fois de plus "la politique européenne a pris un nouvel essor par l'institution des communautés européennes. Le Grand-Duché fut astreint à développer ses relations internationales dans le concert des nations. L'harmonisation des législations internationales devait imposer au Luxembourg une participation très active dans le domaine des communautés européennes.

Cette évolution s'est nécessairement répercutée directement sur le volume et la complexité des attributions dévolues aux départements ministériels qui se sont vus dans l'obligation d'adapter continuellement tant nos structures économiques, sociales et financières que nos législations particulières aux nouvelles données européennes. Cette situation est loin d'avoir atteint un point de stabilisation, bien au contraire elle va toujours grandissant".¹¹

Un second projet de loi visant à modifier la loi de 1958 sera finalement adopté en 1966.¹² Cette loi crée également de nouvelles fonctions dans la carrière moyenne¹³ car les fonctionnaires de cette carrière "sont les collaborateurs directs des cadres supérieurs et sont eux aussi appelés à participer aux travaux des communautés européennes".¹⁴

Par ailleurs, ces agents qui sont généralement chargés de la gestion administrative courante, sont aussi fréquemment associés aux travaux d'études du niveau supérieur. Il s'agit d'élargir la carrière moyenne tant pour ce qui est des grades que pour ce qui est des effectifs. La loi, répétons-le, augmentera également à nouveau le nombre de fonctionnaires de la carrière supérieure.

Cette responsabilisation des fonctionnaires de la carrière moyenne, qui consiste à leur confier des dossiers et à les leur laisser même quand lesdits dossiers dépassent théoriquement leur niveau hiérarchique, vient s'ajouter à la distance hiérarchique très réduite qui existe encore aujourd'hui dans l'administration luxembourgeoise. Le fonctionnaire sait qu'il peut contacter son ministre de manière informelle par simple coup de téléphone, par exemple. De même il peut compter sur la coopération très étroite avec les fonctionnaires d'autres ministères alors qu'il n'existe aucune rivalité dans le domaine des affaires européennes.¹⁵

A titre d'exemple, en 1955 Joseph Bech est à la fois ministre des Affaires Etrangères, du Commerce extérieur et de la Viticulture, tandis que Pierre Frieden gère les portefeuilles de l'Education nationale, des Cultes, des Arts et Sciences, de la Population et de la Famille, ainsi que des l'Intérieur. Victor Bodson réunit sur sa personne la Justice, les Bâtiments Publics (Travaux Publics), les Transports, l'Aviation, l'Electricité et l'Education physique.

On peut bien entendu proposer une autre explication à cette absence de rivalités entre les administrations et ministères. Ainsi J.M. Hoscheit propose que "les caractéristiques propres d'une petite communauté nationale qui se base sur un usage efficace de toutes les

¹¹ in Exposé des motifs du projet de loi no. 1066 modifiant la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale, session ordinaire du parlement 1963/1964, p. 2.

¹² Loi du 16 août 1966, Mémorial A no. 44 du 22 août 1966.

¹³ les postes suivants seront créés:

- 3 inspecteurs principaux premiers en rang, - 15 inspecteurs principaux, - 20 inspecteurs, - 21 rédacteurs principaux, - des rédacteurs suivant les besoins.

¹⁴ Exposé des motifs du projet de loi 1066.

¹⁵ De toute manière la plupart "des ministres ont plus d'un portefeuille à gérer, de sorte qu'ils sont inévitablement tributaires de la collaboration poussée des administrations qui relèvent de leur compétence".

in Simone MERTEN-BEISSEL, L'administration publique luxembourgeoise, Actes du Colloque "L'Administration publique en Europe", Aix, 1987.

ressources possibles et sur la nécessité de veiller à la sauvegarde souvent compromise ont favorisé très tôt un style politique basé sur le consensus et la solution négociée des problèmes sociaux".¹⁶ Tous ces éléments réunis donnent "un caractère informel et pragmatique au processus administratif luxembourgeois".¹⁷

Quant à la formation des fonctionnaires, l'administration luxembourgeoise, très limitée, est bien obligée de faire appel à des généralistes qui pourront faire preuve d'une plus grande polyvalence. En gros, on suit un peu la ligne: "Il faut mettre à tous les postes ceux qui sont qualifiés pour faire ce travail".¹⁸ Cette phrase prononcée Place du Marché aux Herbes (dans l'enceinte de la Chambre des Députés) aurait tout aussi bien pu venir de la Place de Metz (siège de la Haute Autorité de la CECA). Il est vrai qu'établir une analogie entre l'administration de la CECA des premières années et celle du Grand-Duché n'est pas sans fondement: toutes les deux travaillent avec des effectifs réduits, les distances hiérarchiques (et cela surtout pendant les premières présidences de la Haute Autorité) ne sont pas déterminantes.

III. La gestion des affaires européennes

1) l'organe interne: le Ministère des Affaires Etrangères

Il n'y a pas, au Grand-Duché d'organe chargé de coordonner les prises de position des ministères puisque la coopération est très étroite et les contacts fréquents. Les ministères techniques disposent d'une grande autonomie, y compris en ce qui concerne le traitement des dossiers européens. Néanmoins c'est le Ministère des Affaires Etrangères qui est officiellement chargé des affaires européennes. Mais ce ministère lui-même n'était pas véritablement structuré jusqu'au cours des années 50 justement. Cette carence est probablement liée à ou est du moins renforcée par la présence à la tête de ce ministère du sempiternel Joseph Bech qui "of a pronounced empirical nature preferred to work with men rather than with structures".¹⁹

Toutefois au cours de cette décennie une structuration du Ministère est réalisée²⁰ grâce à une équipe d'hommes jeunes généralement des juristes qui vont, pour un certain nombre d'entre eux, représenter le Luxembourg dans les Communautés européennes. Ainsi on peut nommer à ce titre Pierre Pescatore, Charles Reichling, Christian Calmès et Albert Borschette.²¹

Trois grandes sections vont ainsi faire leur apparition au sein du Ministère des Affaires Etrangères:

- la direction des affaires politiques et culturelles,

¹⁶ J.M. HOSCHEIT, M. WEIRICH et P. YNTEMA, Luxembourg in: L'Europe des Administrations. La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, Bruxelles 1988.

¹⁷ S. MERTEN-BEISSEL, L'administration luxembourgeoise et l'intégration européenne, in Administrations nationales et intégration européenne, Paris, 1987.

¹⁸ Nicolas Margue, député chrétien-social, ancien ministre, membre de l'Assemblée commune, lors de la session ordinaire de la Chambre des Députés du 5 mars 1958, 17^e séance, discussion du projet de loi no. 677, p. 530.

¹⁹ Gilbert TRAUSSCH, The Ministry of Foreign Affairs in the Grand-Duchy of Luxembourg, in Du Particularisme à la Nation, Luxembourg, 1988.

²⁰ C'est le cas de le dire alors qu'avant la seconde guerre mondiale le Ministère des Affaires Etrangères fonctionnait avec huit fonctionnaires dont trois avec un diplôme universitaire.

²¹ Pierre Pescatore deviendra juge luxembourgeois à la Cour de Justice des CE, Charles Reichling chef de cabinet du membre luxembourgeois de la Haute Autorité, Christian Calmès secrétaire du Conseil Spécial des Ministres et Albert Borschette représentant permanent du Luxembourg.

- la direction des relations économiques internationales et de la coopération, et - la direction du protocole, des affaires juridiques et administratives.²²

Notons au passage l'importance du facteur économique qui n'est pas négligeable, ce qui est naturel pour un pays qui vit à 80% des exportations et des importations et qui entend s'intégrer dans un marché commun. Ces trois grandes sections du Ministère des Affaires étrangères n'empêcheront pas que, fonctionnant toujours avec un minimum de fonctionnaires, ces derniers sont contraints à être polyvalents.

La carrière d'un homme comme l'ambassadeur Lambert Schaus illustre bien cette polyvalence: nommé premier ambassadeur du Grand-Duché en Belgique le 20 octobre 1955, il sera simultanément président de la commission luxembourgeoise auprès de la conférence intergouvernementale instituée pour la négociation des traités (1955-1957), co-signataire avec Joseph Bech des Traités de Rome, membre luxembourgeois du Comité intermédiaire pour la mise en place de ces mêmes traités et premier représentant permanent du Luxembourg auprès des Communautés européennes à Bruxelles avant de siéger à la Commission du Marché Commun.

Si la structuration du Ministère des Affaires Etrangères en trois sections, sa prise en charge des affaires européennes (la répartition des aspects techniques de ces mêmes affaires européennes étant dévolues aux ministères concernés),²³ est du moins en partie le résultat de la participation du Luxembourg aux communautés européennes, la représentation permanente pour sa part en est une émanation certaine.

2) L'organe externe: la représentation permanente

La représentation permanente du Luxembourg remplit certes les mêmes fonctions que celles des autres pays membres de la communauté. Elle ne fait cependant pas que représenter, mais pour un petit pays comme le Luxembourg elle constitue également une source d'information exceptionnelle. Elle jouit au sein de l'administration luxembourgeoise d'un statut élevé, et son rôle dans le processus de décision de la politique européenne du Grand-Duché est déterminant.²⁴ Tout en étant en contact permanent avec le Ministère des Affaires Etrangères, elle a une grande autonomie d'action et, par rapport aux représentations d'autres pays, elle se distingue par les mêmes particularités qui caractérisent l'administration luxembourgeoise en général:

- La représentation permanente fonctionne avec des effectifs réduits, au départ il ne s'agit même que du représentant permanent seul, auquel va être adjoint en 1960 un secrétaire de légation et puis un chancelier.²⁵ Or, pour un petit pays comme pour un pays plus important il y a le travail fixe, incompressible, d'une telle représentation. Néanmoins, le fait d'être si peu nombreux permet aux fonctionnaires d'acquérir une vue d'ensemble précieuse.
-
- Un autre élément est la permanence des fonctionnaires à leurs postes qui leur permet d'être non seulement au milieu d'un réseau de relations, de suivre les dossiers pendant longtemps et partant de les connaître parfaitement, mais aussi de disposer d'une grande expérience personnelle de ce travail. Ainsi le représentant permanent Albert Borschette occupa ce poste de 1958 à 1970, pour voir sa succession reprise

²² Pierre Louis LORENZ, Luxembourg: The Upgrading of Foreign Policy, in National Foreign Policies and European Political Cooperation, London, 1983.

²³ Ce sont principalement les Ministères de l'Agriculture, de l'Economie, des Finances, de la Justice.

²⁴ cf Guy de MUYSER, La préparation de la décision communautaire au niveau national luxembourgeois, in P. GERBET/D. PEPY,(eds): La décision dans les communautés européennes, BRUXELLES; 1969.

²⁵ avec l'infrastructure administrative correspondante.

jusqu'en 1984 par Jean Dondelinger, qui avait déjà été son secrétaire de légation depuis 1960 puis son adjoint.

L'administration luxembourgeoise dans son entier a bel et bien subi une influence du fait de sa participation à la communauté européenne. Dans un premier temps par un accroissement de son rendement pour s'adapter à l'augmentation des tâches puis, dans un second temps, par une adaptation structurelle et quantitative, qui permit à la fois d'augmenter le nombre des fonctionnaires (dans une proportion toutefois raisonnable) et de créer les postes nécessaires au bon fonctionnement de l'administration (établissement des compétences évitant les confusions de ces dernières).

Toutefois le caractère particulier de l'administration n'a pas disparu, les ajustements ont été prudents et se sont faits a posteriori des besoins. Le Luxembourg n'a ainsi pas donné dans le piège d'une administration hydrocéphale. Son administration a su conserver un mode de fonctionnement qui repose sur une coordination due à la consultation fréquente à tous les niveaux entre gens qui se connaissent bien,... l'avantage d'être petit. Dans cette administration se reflète effectivement le "modèle luxembourgeois".²⁶ L'administration luxembourgeoise s'est modifiée quantitativement puis structurellement suite à la participation du Grand-Duché à la communauté, mais ce changement au niveau des structures ne semble pas avoir été dû à un effet de copie des structures de l'administration européenne.

A l'inverse, quelle a bien pu être l'influence de cette petite administration nationale sur celle de la CECA? Nous serions plutôt tentés de dire que l'avantage fut justement celui qu'il n'y eut pas d'influence. En effet, le fait que la CECA s'installe dans une capitale où il n'existe pas d'administration nationale forte, structurée, voire envahissante et qui risquerait de vouloir imprimer sa marque à l'administration naissante, embryonnaire qu'est celle de la CECA, a précisément permis à cette dernière de se développer librement selon ses propres initiatives au gré des circonstances et de ses présidents. L'empreinte d'un Jean Monnet sur l'administration n'a-t-elle pas pu être aussi déterminante justement parce qu'aucune volonté émanant du pays d'accueil n'est venu contrarier cette conception?

S'il y a eu une analogie entre les conceptions luxembourgeoises et communautaires de l'administration, c'est peut-être parce que le contexte de départ de la CECA ressemblait fort à celui, toutefois permanent, que connaissait l'administration luxembourgeoise: à savoir la fragilité, la vulnérabilité des supports de ces administrations qui sont les rouages d'un très petit Etat parmi de grandes nations, et une communauté nouvelle qui ne sait pas encore si ses efforts seront voués à l'échec ou au succès.

IV. La cohabitation

Si pour l'administration de la CECA le fait même d'exister est nouveau, le moins qu'on puisse dire de l'administration luxembourgeoise en particulier, et pour le pays en général, c'est que devenir la première capitale de la première communauté européenne est quelque chose d'inédit. Luxembourg est à cette époque une capitale au caractère quelque peu provincial qui compte environ 65.000 habitants. Elle n'a pas l'habitude d'accueillir des organisations internationales et de fait, la CECA est bien la première à s'installer au Luxembourg, de telle sorte que des structures d'accueil pour des institutions de ce genre sont inexistantes, et la ville n'a pas disposé du temps nécessaire pour se préparer.

²⁶ cf J.M. HOSCHEIT et V. BACKES, Administration publique, Etat-Providence et gestion des mutations économiques: le "modèle luxembourgeois", contribution au XX^e congrès international des sciences administratives, Amman 6 - 10 septembre 1986 Le modèle luxembourgeois, selon ces auteurs, consiste en un système institutionnel fortement développé organisant une consultation et une négociation permanentes entre les divers acteurs socio-politiques.

Dans le même sens, voir S. MERTEN-BEISSEL, op. cit. p. 48.

Souvenons-nous de la conférence de Paris, "de la folle nuit de Paris", au cours de laquelle Joseph Bech proposa de "commencer" les travaux à Luxembourg.²⁷ Six semaines plus tard la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier arrivait à Luxembourg. Jean Dondelinger décrit bien la situation: "des négociateurs luxembourgeois inquiets comme peut l'être quelqu'un qui gagne un éléphant à une tombola et le ramène pour l'installer dans son potager".²⁸ L'administration luxembourgeoise n'a eu qu'un délai très court pour préparer l'installation de cette nouvelle administration internationale qui ne va cesser de grandir.

Hormis le manque de structures d'accueil et la rapidité avec laquelle la communauté va entreprendre ses travaux, il y a un troisième élément qui va venir déterminer la cohabitation des deux communautés et les actions de l'administration luxembourgeoise: Luxembourg n'est que le siège "précaire", pas même provisoire, de la CECA. Il n'existe aucune certitude qui assure au Grand-Duché que sa capitale garde le siège des institutions européennes. Le gouvernement luxembourgeois ne peut raisonnablement pas se lancer dans la construction d'immeubles de bureaux spécialement destinés à accueillir les fonctionnaires de la communauté.

Pour ce problème si concret du logement des institutions, l'administration luxembourgeoise va devoir faire preuve de souplesse et d'initiative. Comme, pour la prédite raison, il est hors de question de construire de nouveaux immeubles, il va falloir en trouver qui se prêtent à une utilisation adéquate. Or, ceux-ci sont évidemment déjà occupés, de telle sorte que plusieurs administrations nationales vont devoir déménager.

Ainsi, pour installer la Haute Autorité, la direction des Chemins de Fer Luxembourgeois va devoir être déménagée de son immeuble Place de Metz en seulement deux semaines de temps, et cela bien entendu - problème non moins important - pour être relogée ailleurs. La Cour de Justice de la Communauté sera installée dans la Villa Vauban, qu'on destinait auparavant à la fonction de musée. Le Conseil Spécial des Ministres siègera au Cercle Municipal et partagera la salle d'audience avec les autres organes de la communauté.²⁹

Cependant le problème est loin d'être résolu avec l'installation de la Communauté, bien au contraire, pour le Ministère des Travaux Publics et notamment pour l'Administration des Bâtiments Publics, il ne fait que commencer. Avec une rapidité effrayante pour les responsables luxembourgeois la nouvelle communauté va drainer des quatre coins de l'Europe un nombre toujours croissant de fonctionnaires.³⁰ Les locaux mis à disposition seront rapidement débordés.

Manifestement ce sont encore une fois les administrations luxembourgeoises qui devront renoncer à des locaux qui avaient initialement été construits pour elles. Ainsi, à titre d'exemple, l'immeuble de la rue Notre-Dame destiné à l'administration gouvernementale avec ses 55 bureaux sera mis à la disposition de la Haute Autorité. De même l'immeuble de la Gendarmerie Grand-Ducale et de la Sûreté Publique sera destiné au secrétariat de l'assemblée commune et du secrétariat du Conseil Spécial des Ministres. La Direction du Séquestre, l'Office de Reconstruction, l'Office des Dommages de Guerre

²⁷ cf à ce sujet Christian CALMES, *Wie Luxemburg Sitz der ersten europäischen Gemeinschaft wurde*, in *Marienkalendar*, 1977, pp.46 - 49 et Gilbert TRAUSCH, *Joseph Bech, un homme dans son siècle*, Luxembourg, 1978.

²⁸ Jean DONDELINGER, *Les Traités, Attribution de compétence en matière de siège aux Gouvernements des Etats membres*, in *Les Institutions européennes à Luxembourg, passé et perspectives d'avenir*, Luxembourg, 1980.

²⁹ voir à ce sujet Edmée SCHIRTZ, *Le siège de la communauté européenne à Luxembourg (1950-1958)*, mémoire élaboré dans le cadre du stage pédagogique, Luxembourg, 1989.

³⁰ pour les familles desquels il faudra également trouver une possibilité de logement. Le travail de recherche de ces logements privés incombe à la Commission du Logement qui fera aussi appel à des agents immobiliers privés.

et la Trésorerie de l'Etat seront à leur tour délogés, puis relogés ailleurs. Un rapport confidentiel du Ministre des Travaux Publics destiné au Ministre des Affaires Etrangères montre bien les désavantages pour l'administration de cette situation due à la précarité du siège: "Du fait que divers bâtiments de l'Etat furent mis à la disposition des autorités européennes, les Ministères des Finances et de l'Agriculture durent être agrandis, le nouveau bâtiment de Direction des CFL s'avéra de première nécessité. Des dérangements multiples vinrent paralyser le bon fonctionnement d'un nombre de services de l'Etat. (...) Les bureaux de l'Architecte de l'Etat - directeur eurent ainsi les mains pleines à subvenir aux besoins et desiderata multiples et variés des instances de la CECA pour garantir au mieux les promesses et concessions faites généreusement par l'Etat."³¹

On sent bien dans ces reproches la lourde tâche qui pèse sur l'administration gouvernementale ainsi que les désagrèments que doit subir le reste des administrations jusque dans l'accomplissement de leurs fonctions respectives.³² Le fait est que les institutions européennes ont par le biais de l'administration luxembourgeoise été le "bras prolongé"³³ de l'administration européenne et la présence européenne au niveau administratif, et non simplement politique, a été très concrète avec à un moment trente-neuf immeubles occupés par elle dans la capitale luxembourgeoise.

Ainsi, par exemple, quand Jean Dinjeart, direction du Personnel, annonce le 18 janvier 1957 aux membres de la Haute Autorité A. Wehrer et E. Giacchero qu'il va faire une demande aux autorités grand-ducales pour obtenir d'autres locaux de bureaux; la réaction immédiate est une lettre de Wehrer à Bech du 22 janvier 1957. Bech contacte à son tour le Ministre des Travaux Publics Vic Bodson qui, dans sa réponse du 25 janvier 1957 propose un immeuble de bureaux appartenant à la Ville de Luxembourg. Nouvelle intervention de Bech au Conseil des Bourgmestre et Echevins et l'affaire est réglée. Si l'administration se charge de nombreux travaux, comme ici dans le cadre de l'installation, les initiatives viennent d'en haut et sont menées au niveau supérieur. Les responsables de l'administration européenne savent bien à quel niveau de la hiérarchie il faut intervenir pour obtenir des résultats, car l'aspect "politique du siège" est omniprésent chez les dirigeants luxembourgeois.³⁴ Les membres luxembourgeois de la communauté européenne ne sont ainsi pas étrangers à cette bonne coopération en ce qui concerne cette installation dans les lieux.

Il est par conséquent non sans intérêt de se poser la question du recrutement des Luxembourgeois pour l'administration de la communauté européenne.

V. La présence luxembourgeoise dans l'administration européenne

Ici, comme dans la plupart des aspects traités auparavant, la particularité luxembourgeoise, qui existe bel et bien, est déterminée par deux éléments:

- Luxembourg est une ville-siège,

³¹ Aperçu général sur les principales opérations, transferts de services, transactions immobilières et frais de location et de déménagement occasionnés à l'Etat par suite de l'installation de la CECA à Luxembourg, Archives Nationales Luxembourg, Affaires Etrangères (ANL/AE 13.548 du 6 octobre 1959)

³² Finalement en 1961, tout en considérant que la question du siège n'est pas réglée, mais que par contre "les chances restent entières" (Exposé des motifs du projet de loi 51-867), la Chambre des Députés votera la loi du 7 août 1961 (Mémorial A no 32 du 16 août 1961) relative à la création d'un fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau du Kirchberg qui permettra entre autres "l'implantation d'un district entier d'administration européenne" (ibid.).

³³ information donnée par M. Ernest MUEHLEN, à l'époque adjoint du chef de cabinet Charles Reichling.

³⁴ Même si Joseph Bech semble quelquefois montrer une réticence plus grande à satisfaire les besoins immobiliers de l'administration européenne que son collègue Vic Bodson (ANL/AE 13.547).

- l'économie du Grand-Duché, et cela surtout pour la période considérée, repose principalement sur l'industrie sidérurgique.

Ces deux éléments vont avoir une influence déterminante pour le recrutement luxembourgeois.

a) La situation de ville-siège a des répercussions au niveau hiérarchique inférieur et moyen de l'administration européenne.³⁵ En effet les Luxembourgeois ont le grand avantage d'être "sur place", d'être au minimum bi-lingues et de présenter un très vif intérêt pour un emploi auprès de ce qu'on appelle au Luxembourg communément le "Plan Schuman".³⁶ Cet intérêt sera entretenu notamment par le cabinet Wehrer qui joue un rôle non négligeable dans le recrutement.³⁷

Le Grand-Duché fournit donc principalement pour la CECA un apport important en personnel administratif de niveau inférieur et moyen, les membres réussissant par la suite quelquefois l'avancement au niveau supérieur.

b) Le facteur économique, pour sa part, détermine principalement le nombre et l'origine des Luxembourgeois occupant un poste au niveau supérieur dans l'administration européenne. En effet comme le poids du Grand-Duché dans la CECA est assez important en raison de sa sidérurgie, "épine dorsale de l'économie luxembourgeoise"³⁸ (plus que la production des Pays-Bas et de l'Italie réunies) et en tout cas largement au-dessus du poids géographique, voire démographique, le nombre des Luxembourgeois à ce niveau de la hiérarchie sera donc autrement important.

Ces Luxembourgeois viendront par conséquent non seulement de l'administration de l'Etat, mais aussi de l'industrie sidérurgique. La participation des fonctionnaires sortant de cette branche est indéniable, car dès le début "les industriels luxembourgeois sont intimement associés à l'élaboration et à la négociation du traité. La délégation luxembourgeoise est assistée par des experts de l'industrie et des syndicats... Ces experts participent comme représentants du Luxembourg à différents groupes de travail et agissent parfois en tant que délégués officiels luxembourgeois... A Luxembourg, les intérêts du Gouvernement et de la sidérurgie se complètent souvent, négociateurs et experts défendent souvent les mêmes "intérêts nationaux"³⁹. Il s'agit ici surtout des groupes ARBED et HADIR.⁴⁰ La participation de la sidérurgie luxembourgeoise se fera notamment par l'envoi à l'administration de personnes comme Tony Rollmann de l'ARBED qui deviendra directeur du marché de l'acier à la CECA, ou d'Eric Conrot qui, venant du GISL (Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises - au sein duquel l'ARBED est bien-entendu très influente) deviendra membre de même président du Comité Consultatif de la CECA.

Pour ce qui est de l'administration luxembourgeoise, les fonctionnaires qui en viennent pour rejoindre l'administration européenne sont généralement des hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères qui souvent ont déjà participé à l'élaboration des traités (tel Albert Wehrer, ancien ambassadeur à Paris et son ancien adjoint et chef de cabinet à la Haute Autorité, Charles Reichling). Ces fonctionnaires sont détachés de leur

³⁵ ceci est valable pour la situation telle qu'elle se présente pour la période allant de 1952 à 1957, donc avant l'introduction du statut particulier des fonctionnaires européens.

³⁶ selon les renseignements obtenus par MM. E. Muehlen, précité, et H. Guillaume, directeur du Service Information et Presse de la CEE.

³⁷ Dans un rapport confidentiel de Wehrer à Bech le membre luxembourgeois de la Haute Autorité estime à deux cents le nombre des employés luxembourgeois auprès de la CECA et à 115 le nombre des membres auxiliaires, dont 65 femmes de charge (lettre de Wehrer à Bech du 15 avril 1957, ANL/AE 9331).

³⁸ Gilbert TRAUSSCH, Le Luxembourg à l'époque contemporaine, Luxembourg, 1975, p. 173.

³⁹ Emile KRIER, L'industrie lourde luxembourgeoise et le Plan Schuman, in Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51, Baden-Baden, 1988, p. 365.

⁴⁰ ARBED: Aciéries Réunies de Burbach, Eich et Dudelange. HADIR: Hauts-Fourneaux de Saint-Ingebert, Differdange et Rumelange.

administration d'origine par le biais d'un congé sans solde ce qui leur permet, après écoulement de leur contrat européen de retourner avec conservation de rang à leur administration d'origine.

Après 1957, suite aux Traités de Rome portant institution de la Communauté économique européenne et créant un véritable statut des fonctionnaires européens, le poids du Grand-Duché dans la communauté va s'amenuiser en même temps -que la désignation des fonctionnaires nationaux échappera aux gouvernements pour passer à la Communauté européenne, en l'occurrence au Comité intérimaire de la CEE et de l'Euratom qui lancera un appel de candidatures.

Au Grand-Duché on s'inquiète de cette perte d'influence et on pense à remédier au déficit quantitatif par un apport qualitatif correspondant:⁴¹ "Le contingent qui nous sera probablement attribué ne sera pas tellement grand, mais il importera avant tout que nous puissions présenter des gens de valeur et notamment certaines personnalités pour lesquelles on pourrait légitimement, revendiquer des hauts postes."⁴²

Les recherches luxembourgeoises vont ainsi s'orienter à la fois vers l'administration nationale en quête de hauts fonctionnaires qui accepteraient un détachement temporaire, entre autres par le biais d'un appel lancé à l'Association générale des Fonctionnaires de l'Etat (faisant fonction de chambre professionnelle), et vers le secteur privé en faisant appel notamment à la Chambre de Commerce, à la Chambre des Employés privés ainsi qu'aux deux Ordres des Avocats (Luxembourg et Diekirch)⁴³

Le recrutement des Luxembourgeois qui rejoignent l'administration CECA est triple puisqu'il a ses sources principalement dans l'administration gouvernementale et dans l'industrie sidérurgique, mais aussi dans les autres secteurs professionnels que nous avons énumérés. Une fois de plus transparaît, au-delà des impératifs économiques et des contingences quantitatives, "l'interpénétration de l'étatique et du socio-économique"⁴⁴ si spécifique au Luxembourg et qui a en l'occurrence rendu possible une gestion efficace de la politique européenne du Grand-Duché.

La réalité d'une influence sur l'administration nationale du fait de la participation du Grand-Duché aux communautés européennes est indéniable. Cette influence, qui ne se situe pas au niveau d'une influence de modèle (ce qui pour la période de démarrage de la CECA eut été difficile), mais bien plus à celui d'une répercussion causée par l'accroissement de travail à effectuer. En effet, pour prendre en charge toutes les tâches et obligations nouvelles qui lui incombent désormais, le Luxembourg a dû adapter son administration tant en ce qui concerne les effectifs qu'en ce qui concerne les structures.

C'est cette évolution ainsi que le fait que le Grand-Duché ait participé à la construction européenne dès la première heure qui ont permis à la petite administration luxembourgeoise de surmonter les handicaps initiaux rencontrés au début des communautés, à un moment où ils étaient encore moins gênants que s'ils avaient dû être surmontés lors de la participation aux travaux d'une administration européenne déjà pleinement constituée.

Les changements qui ont ainsi eu lieu n'ont cependant pas modifié la nature intrinsèque de l'administration nationale et celle-ci est toujours restée proportionnée aux moyens dont dispose l'Etat luxembourgeois. Elle n'est pas devenue une administration hydrocéphale,

⁴¹ cf lettre du Commissaire Général aux Affaires Economiques au Ministre des Affaires Etrangères du 4 novembre 1957 (ANL/AE 9338).

⁴² lettre de Lambert Schaus au Ministre des Affaires Etrangères du 2 décembre 1957 (1/G RE 546), (ANL/AE 9338).

⁴³ lettres du Ministre des Affaires Etrangères du 9 décembre 1957 (ANL/AE 9338).

⁴⁴ J.M. HOSCHEIT et M. WEYRICH, op. cit., p. 531.

mais a su jouer des atouts dont elle disposait au départ: peu de distance hiérarchique, consultations et négociations fréquentes.

Nous avons constaté qu'il existait même une certaine analogie entre l'administration luxembourgeoise et celle de la Communauté européenne, et plus particulièrement celle de la CECA. Cette ressemblance n'est pas, au contraire de l'influence européenne sur l'administration nationale, due à une influence de cette dernière, mais plutôt aux similitudes qu'offrent les contextes respectifs des deux administrations.

Par ailleurs, si la "discretion" de l'administration luxembourgeoise aura permis à la nouvelle administration européenne de se développer sans entraves ni contraintes dues à des considérations nationales purement internes au pays d'accueil, la participation du Luxembourg à la communauté européenne a, par contre, donné au petit Etat qu'est le Grand-Duché la possibilité d'acquérir "une stature hors de proportion avec sa dimension réelle",⁴⁵ de telle sorte qu'il a pu éviter de rester une administration purement nationale, renfermée sur elle-même, et donc inadaptée aux exigences auxquelles tôt ou tard elle aurait dû faire face.

⁴⁵ Mario Hirsch, cité in Hoscheit et Weirich, op. cit., p.525.