

Martine NIES-BERCHEM
Un petit pays face à l'Union politique
Le cas du Luxembourg

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, S.105-118

C'est la géographie qui a déterminé l'histoire longue et mouvementée du Grand-Duché de Luxembourg. Elle contribue pour une très large part à expliquer le cas de ce petit pays, cerné par trois frontières (belge, française et allemande), face à l'union politique de l'Europe. Le Luxembourg est donc presque une enclave entre les territoires de ses grands voisins. Enclavé certes, mais pas enclos: le pays est traditionnellement ouvert vers l'extérieur.

L'exiguïté de son territoire a, et ce dès l'aube de son indépendance en 1839, imposé au Grand-Duché la conclusion d'unions avec les pays voisins. Ainsi en 1842 le Grand-Duché entre dans le Zollverein, qu'il devra cependant quitter au lendemain de la première guerre mondiale. Il va alors abandonner ce cocon protectionniste pour devenir le partenaire de la Belgique dans l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (UEBL) en 1921. En 1948 il contribuera à la création du BENELUX.

Doté ainsi d'une bonne expérience des unions économiques, il est naturel que le Luxembourg ait ensuite été favorable à la création de la communauté CECA. D'autant plus que le caractère supranational de cette communauté est compensé par deux avantages majeurs, à savoir en premier lieu la situation avantageuse que la puissante sidérurgie luxembourgeoise donne au pays dans le contexte d'une communauté basée sur le charbon et l'acier, et, en second lieu, la création du Conseil spécial de ministres obtenue grâce à l'insistance des "petits pays". Ainsi les Etats nationaux sont représentés au sein de la communauté supranationale et disposent d'une grande influence.

Toutefois sa situation géographique n'a pas valu que des avantages au Grand-Duché qui, par deux fois en l'espace d'un siècle, a vu sa neutralité violée, son territoire envahi et occupé. Petit voisin de nations ennemies, il a été le grain de blé entre les meules française et allemande. La seconde guerre mondiale n'est pas encore terminée que le Luxembourg tire ses conclusions et abandonne la neutralité "désarmée et perpétuelle" que le congrès de Londres lui avait imposée en 1867.

Par l'arrêté grand-ducal du 10 novembre 1944 le service militaire obligatoire est introduit. En 1948 le Luxembourg fait partie des membres fondateurs du Pacte de Bruxelles; l'année suivante, en 1949, du Traité de l'Atlantique Nord. Le Grand-Duché a définitivement pris la décision d'agir, dans la limite de ses moyens, pour servir une défense commune où il aura une part modeste mais réelle et active. Il veut ainsi garantir sa sécurité bien plus efficacement qu'en prêtant foi aux vaines assurances des grandes puissances et dont le passé récent a démontré l'inutilité et l'inefficacité.

Les évènements internationaux (blocus de Berlin en 1948, guerre de Corée en 1950) confortent le gouvernement luxembourgeois dans sa position. Aussi, quand le 15 février 1951 la France (dans le cadre du plan Pleven) invitera les autres pays de l'Europe à discuter de la création d'une armée européenne, le Luxembourg sera parmi les premiers à venir rejoindre les négociations.

Dans ce contexte de guerre froide la Communauté Européenne de Défense (CED) offre au Luxembourg des avantages notables.

D'une part, la réalisation d'une telle communauté signifie que l'éventualité d'un nouveau conflit franco-allemand va disparaître. Or, le Grand-Duché, qui en trente années a été par deux fois submergé par les armées allemandes d'abord allant en France, puis en revenant, souhaite ardemment la paix entre ses voisins.

D'autre part, le Luxembourg perçoit le bloc soviétique comme une menace pour sa sécurité. Menace qui bien-entendu irait croissante, si la République fédérale d'Allemagne ne devenait pas un pays servant la défense du camp occidental. Dans ce cas le Luxembourg craint de devenir une fois de plus le "premier glacis" entre deux camps adverses. Cette perception du Luxembourg comme un glacis peut sembler dérisoire aux yeux des autres pays occidentaux tout aussi menacés que lui, mais pour le Grand-Duché, il s'agit d'une réalité.¹

Au niveau institutionnel, la CED est comme la CECA dotée d'un Conseil des ministres dû également à l'insistance des petits pays. Ce Conseil est le "véritable organe de direction ...dont le rôle sera d'harmoniser l'action du Commissariat européen à la défense et la politique des gouvernements membres "2 En outre le traité prévoit aussi des clauses particulières pour le plus petit des partenaires.

Les deux communautés européennes existantes offrent, par le biais des Conseils des Ministres, une certaine égalité avec les grands pays. De plus la participation à l'élaboration, à la création et plus tard au fonctionnement des communautés européennes laissent entrevoir au Luxembourg la possibilité d'un rôle international³ et donc d'une reconnaissance internationale qui aurait été impossible autrement et auparavant.

Les premières réalisations concrètes de ce rôle ont déjà été accomplies. Le Luxembourg n'est-il pas, même à titre provisoire, le siège de la Haute Autorité de la CECA? Et le 10 octobre 1952 c'est à Luxembourg que les six ministres des affaires étrangères décideront, sur proposition commune de MM. Schuman et De Gasperi d'inviter les membres de l'assemblée CECA à élaborer avant le 10 mars 1953 un projet de traité instituant une communauté politique européenne.

Conformément à la résolution du 10 septembre 1952 l'assemblée CECA est élargie en cooptant parmi les membres du Conseil de l'Europe neuf membres supplémentaires (trois Allemands, trois Français, trois Italiens) de manière à ce que dans l'Assemblée Ad hoc les sièges soient répartis dans les mêmes proportions que celles prévues pour l'Assemblée de la CED.⁴ La Commission Constitutionnelle de l'Assemblée Ad Hoc, créée le 15 septembre 1952 par l'Assemblée Ad hoc, est composée de 26 membres et est chargée de rédiger un avant-projet de traité à soumettre à l'Assemblée Ad hoc.

Au cours de l'élaboration de la communauté politique européenne le rôle des Luxembourgeois sera d'intervenir activement dans la genèse de cette communauté tout en servant les intérêts du Grand-Duché.

On distingue deux phases successives d'interventions possibles.

¹ ce que le député Nicolas Margue exprime ainsi: "Ein neutralisiertes Deutschland sei ein schwaches, den Nachbarn anheimgegebenes Deutschland oder wer wollte ein anderes Glacis zur Verfügung stellen, fragt Herr Margue. Einen solchen Vorschlag gab es nicht." ... "Andererseits sei es unerlässlich die westliche Verteidigungslinie so weit wie möglich nach Osten zu verschieben." ajoute M. Bech. in: Compte-rendu des débats à la Chambre des Députés, LW 8 mai 1954.

² in P.Gerbet La construction de l'Europe, Paris, 1983 p.380.

³ cf. P. Petit, Luxembourg, Plate-forme internationale.

⁴ in: Informations et Documents officiels de la Commission Consultative, oct.-nov. 1952, in AEL, AE 5960.

La première est celle allant de septembre 1952 à mars 1953, et qui se caractérise par l'élaboration du projet de la Communauté Politique Européenne par l'Assemblée Ad hoc.

Ici cinq députés luxembourgeois participent aux débats. Jean Fohrmann (du parti socialiste) figure parmi les cinq vice-présidents de l'assemblée, Fernand Loesch (parti chrétien-social) est député, tandis qu'Eugène Schaus (parti libéral) est membre de la sous-commission des institutions politiques et des institutions juridictionnelles. Nicolas Margue (parti chrétien-social) est membre de la sous-commission des attributions, de la sous-commission des liaisons ainsi que du groupe de travail de l'Assemblée Ad hoc. Schaus et Margue font également parti de la Commissions Constitutionnelle de l'Assemblée Ad hoc.

La deuxième phase est celle de la négociation et de la discussion du projet soumis aux gouvernements nationaux et donc, plus particulièrement, aux Ministres des Affaires Etrangères ainsi qu'à leurs délégués.

Joseph Bech, le chef de la diplomatie luxembourgeoise, dirigera les négociations avec, entre autres, l'aide des ambassadeurs luxembourgeois à l'étranger, tels que Robert Als à Paris, Pierre Majerus à Bonn, Lambert Schaus à Bruxelles, Auguste Collart à La Haye et Nic Hommel en tant que représentant luxembourgeois auprès de l'OTAN. Leur rôle au cours des discussions sera de la plus haute importance.⁵

Les négociateurs luxembourgeois sont parfaitement conscients des handicaps du petit Grand-Duché et des dangers qui le guettent,⁶ mais en matière de politique interne le pays dispose d'un avantage considérable qui est issu précisément de ces handicaps.

En effet, conscient que le Luxembourg risque de perdre plus qu'il ne gagne, la classe politique toute entière soutient les efforts du gouvernement dans sa politique européenne. Il y a bien une Union Fédéraliste Luxembourgeoise⁷ qui est tout aussi farouchement pro-européenne que le parti communiste⁸ est anti-européen, mais le reste de la classe politique, de la droite à la gauche, se déclare en faveur de l'Europe tout en soutenant à fond la cause du Luxembourg. La même tendance est reflétée par la majeure partie de la presse luxembourgeoise. Il n'existe donc pas au Grand-Duché, contrairement, par exemple, à la situation en France, d'opposition parlementaire qui veuille contrecarrer les efforts du gouvernement.

Dans ces conditions, quelles vont être les attitudes, les actions et réactions du Grand-Duché face à la dernière venue des communautés européennes?

Les aspects de la communauté politique européenne qui retiendront le plus l'attention des Luxembourgeois sont ceux qui concernent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le pouvoir judiciaire, par contre, ne donna lieu, de la part du Luxembourg, à aucune discussion, de telle sorte qu'il ne sera pas traité dans la présente étude.

Le Luxembourg et la pouvoir exécutif de la Communauté Politique Européenne

Deux remarques préliminaires s'imposent:

⁵ cf. Gilbert Trausch, The Ministry of Foreign Affairs in the Grand-Duchy. in: Du Particularisme à la Nation, ISP, Luxembourg, 1988.

⁶ cf. Pierre-Louis Lorentz, Luxembourg, the Upgrading of Foreign Policy, London, 1983.

⁷ affiliée à l'Union Européenne des Fédéralistes et également membre du Comité National du Mouvement Européen et du Mouvement Universel pour un Gouvernement fédéral mondial.

⁸ qui compte en 1952 - 1954 quatre députés sur les cinquante qui composent la Chambre des Députés

En premier lieu, la Communauté Politique Européenne est la première des communautés européennes dotée d'un organe exécutif supranational responsable uniquement devant une assemblée européenne élue au suffrage universel. En ce sens il dispose d'une indépendance nouvelle par rapport aux communautés CECA et CED.

En deuxième lieu, ces communautés étaient toutes les deux dotées d'un organe intergouvernemental, le Conseil Spécial des Ministres⁹ pour la CECA et le Conseil des Ministres¹⁰ pour la CED. Ce conseil des ministres est ainsi à chaque fois l'organe qui permet aux petits pays de se faire entendre dans le concert des pays européens. Il établit de ce fait une certaine égalité entre des membres de tailles si inégales.

Pour les Luxembourgeois il s'agira donc d'assurer au Conseil des Ministres Nationaux un rôle aussi important que possible et ce, dans le but avoué de garantir le maintien de la souveraineté nationale¹¹.

En effet les représentants du Grand-Duché ne cachent pas que là où d'autres cèdent une partie de la souveraineté nationale sans risquer gros, hormis le prestige, le Grand-Duché, lui, risque de mettre en péril son existence même en tant que nation.¹²

Il s'agira donc de faire de son mieux pour avoir, à l'aide du Conseil des Ministres Nationaux, le maximum d'influence possible sur l'Exécutif de la Communauté politique Européenne. Cette influence devra être effective à deux niveaux, à savoir tant au moment de la désignation de cet Exécutif, que lors de son fonctionnement.

L'avant-projet de la Commission Constitutionnelle prévoyait que l'exécutif (membres et président) soit désigné par le Conseil des Ministres Nationaux. Mais au moment de la discussion de l'avant-projet par l'Assemblée Ad hoc la conception du rôle du Conseil des Ministres Nationaux est modifiée. Aux yeux de nombreux parlementaires cet organe intergouvernemental représente l'élément national et ne devrait par conséquent pas disposer d'une telle influence sur la désignation de l'Exécutif Européen supranational. Les parlementaires décident donc de remettre cette attribution au Sénat de la Communauté Politique Européenne.

Nicolas Margue intervient fréquemment au cours des débats pour préserver les attributions du Conseil des Ministres Nationaux. Toutefois, face à la détermination de la majorité des parlementaires, il doit céder du terrain.

Il va alors tenter de limiter les dégâts en présentant l'amendement no. 7, en vue de modifier l'article 26 du projet de l'Assemblée Ad hoc qui détermine le mode de désignation du

⁹ Le Conseil Spécial des Ministres doit donner son avis conforme aux décisions de la Haute Autorité. Son avis est rendu à l'unanimité pour les questions majeures limitativement prévues en ses statuts, à la majorité pour les autres questions.

¹⁰ cf. p. 4, note 2.

¹¹ Le Conseil des Ministres Nationaux est le conseil des ministres de la Communauté Politique Européenne. L'article 36 du projet de l'Assemblée ad hoc règle ainsi sa composition: "Le Conseil des Ministres Nationaux est formé par les représentants des Etats-membres. Chaque Etat y délègue un membre de son Gouvernement. La présidence est exercée à tour de rôle par chacun des membres du Conseil des Ministres Nationaux pour une durée de trois mois, suivant l'ordre alphabétique des Etats-membres." in *AEL*, AE 5959 B. Ici aussi l'égalité entre les membres est maintenue. Elle n'a d'ailleurs pas fait l'objet de discussions. L'Assemblée Ad hoc a principalement remis en cause les compétences et non l'existence de ce conseil, quoiqu'un courant de l'assemblée lui ait été hostile.

¹² Bech déclare lors de la Conférence de Rome, le 8 février 1953: "Si paradoxe que cela puisse paraître, l'abandon des droits souverains entraîne pour une petit pays plus de risques que pour un grand pays de voir ses intérêts nationaux négligés ou lésés au sein de l'organisme supranational." in *AEL*, AE 5960. A noter que l'envoyé belge, Van Zeeland, soutient le même raisonnement le 7 et 8 août 1953. in *AEL* AE 5944 P (530) 4.

président de l'Exécutif par le Sénat par l'ajout de "sur une liste de candidats présentés par le Conseil des Ministres Nationaux". Ainsi, même si le Conseil des Ministres Nationaux n'avait plus le droit de désignation, il pourrait encore sélectionner les candidats et ainsi maintenir une certaine influence sur la désignation.

Mais l'amendement no. 7 est repoussé par 31 voix contre 4. Ce vote renseigne assez bien sur l'état d'esprit des parlementaires. Bon nombre d'entre eux étaient déjà ou sont devenu des européens convaincus qui constituent une assemblée à caractère supranational. Quoi de plus normal pour eux que de saisir cette occasion pour rogner le pouvoir d'un exécutif, de surcroît intergouvernemental.

Margue interviendra encore à plusieurs reprises en faveur des attributions du Conseil des Ministres Nationaux, mais toujours avec le même insuccès.¹³ Il argumentera même que le rôle du Président de l'Exécutif est renforcé s'il a été agréé par le Conseil des Ministres Nationaux. Les parlementaires des autres pays seront plutôt de l'avis que le Conseil des Ministres Nationaux est le gardien de la souveraineté nationale et que par conséquent ce rôle est incompatible avec le caractère de gardien des intérêts de la Communauté.

Cependant les espoirs luxembourgeois ne s'éteignent pas là. Dès que l'élaboration du projet par l'Assemblée Ad hoc sera terminée, le projet ira aux ministres nationaux et là, Joseph Bech recommencera la campagne en faveur du Conseil des Ministres Nationaux dans un milieu cette fois bien plus favorable. A la conférence de Paris du 12 mai 1953 il qualifiera le Conseil des Ministres Nationaux d'"indispensable ... pour assurer le respect des Etats au sein de la Communauté".¹⁴ De même la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés pense qu'il faut maintenir cette "seule garantie effective des intérêts nationaux et de l'égalité des souverainetés".¹⁵

Ces différentes attitudes confirment qu'en premier lieu qu'il y a effectivement au Luxembourg un large consensus quant à la politique européenne à mener, et, qu'en deuxième lieu, que là où d'autres craignent une réduction de la souveraineté nationale, le Luxembourg craint pour son existence même.¹⁶

↑

Le 20 octobre 1953, à la conférence de La Haye, le Luxembourg nuancera quelque peu son attitude en admettant une éventuelle modification quant au mode de désignation du Conseil Exécutif qui consisterait à faire désigner par le Conseil des Ministres Nationaux uniquement le Président de l'Exécutif (qui à son tour choisirait les membres du Conseil Exécutif sur avis conforme du Conseil des Ministres Nationaux pris à la majorité).

Mais la désignation de l'Exécutif n'est qu'un des deux buts fixés par la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Députés, le second objectif étant de "limiter strictement les attributions de l'Exécutif au profit du Conseil des Ministres nationaux dont le rôle serait à renforcer".¹⁷

Lors de la conférence de Rome le 22 septembre 1953 la Belgique, la France et le Luxembourg se mettent d'accord sur le principe d'une organisation exécutive à double branche "composée d'un élément national, le Conseil des Ministres Nationaux, et d'un

¹³ Si l'Assemblée ad hoc veut réduire les attributions du Conseil des Ministres nationaux, elle ne pense pas à modifier son fonctionnement ni sa composition qui est décrite à l'article 36 du projet de l'Assemblée ad hoc, déjà cité.

¹⁴ observations faites par J. Bech lors de la réunion des six ministres à Paris le 12 mai 1953, in AEL, AE liasse 13170.

¹⁵ Mémoire de la Commission des Affaires Etrangères portant avis sur le projet de statut pour une Communauté Européenne, adressé à Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères le 30 mai 1953, in AEL, AE 5944.

¹⁶ voir lettre confidentielle Schaus à Bech du 20 novembre 1953, AEL, AE 5941 B.

¹⁷ Mémoire de la Commission ..., précité.

élément supranational." La réalisation d'un tel accord donnerait au Conseil des Ministres Nationaux une main-mise considérable sur l'Exécutif. Elle serait "très utile aux petits pays"¹⁸ puisqu'elle représenterait "une régression au profit des souverainetés nationales et au détriment de l'élément supranational".¹⁹

En suivant toujours la même politique qui consiste à favoriser l'influence de l'élément national sur cette communauté supranationale, le Luxembourg va, après avoir revendiqué pour le Conseil des Ministres Nationaux une influence sur la désignation de l'Exécutif puis une part de cet Exécutif, chercher à obtenir le contrôle pur et simple du Nouvel Exécutif.

En effet à la conférence de La Haye les Luxembourgeois demandent que le Conseil des Ministres Nationaux puisse donner son avis conforme aux décisions de l'Exécutif, avis qui serait pris à la majorité pour la plupart des questions et à l'unanimité pour les questions vitales pour les Etats et qui devraient être énumérées dans les traités.²⁰

Les revendications luxembourgeoises ne sont à ce moment (novembre 1953) pas seulement l'expression de la volonté du gouvernement de ce pays, mais elles reflètent également une évolution générale en faveur du renforcement de l'élément national. Par rapport à la situation décrite lors des discussions à l'Assemblée Ad hoc on peut même parler d'un renversement de tendance puisque maintenant ce sont les tenants de l'élément supranational qui sont sur la défensive.²¹

Par ailleurs les Luxembourgeois sont trop conscients de la faiblesse de leur poids politique pour émettre des exigences qu'ils savent ne pas être réalisables. Et s'ils continuent dans la voie engagée, c'est qu'ils savent que le moment est propice. Ainsi, dans une note concernant la position luxembourgeoise on trouve la remarque suivante: "Il convient de relever une évolution favorable à l'égard de l'attitude adoptée par le Gouvernement luxembourgeois en ce qui concerne le rôle essentiel et indispensable du Conseil des Ministres Nationaux."²²

Cette note fait également mention du fait que dans une certaine mesure, les avis conformes pourraient être remplacés par des directives obligatoires du Conseil des Ministres Nationaux. Même si les délégations ne sont pas encore disposées à l'affirmer formellement il semble que l'on se dirige vers une formule qui préconise que l'approbation des actes du Conseil Exécutif constitue la règle, l'autonomie du Conseil étant l'exception.²³

Considérant la politique menée par les représentants luxembourgeois, on peut se poser la question de savoir si oui ou non le Luxembourg pense accorder des pouvoirs à l'exécutif européen. Joseph Bech décrit ainsi la conception luxembourgeoise de cet exécutif: "Un organisme nouveau, constituant une superstructure aux organismes exécutifs créés par les traités existants, ayant à l'égard de ces organes des pouvoirs de coordination et de direction suffisants pour permettre d'instituer une véritable responsabilité devant le Parlement."²⁴

¹⁸ in notes de Wehrer, Rapport sur la conférence de Rome 17 novembre 1953, *AEL*, AE 13170.

¹⁹ Ibid.

²⁰ in Tableau comparatif des positions prises à la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères à La Haye, La Haye, 26 - 28 novembre 1953, Luxembourg 8 décembre 1953, *AEL*, AE 5938 B.

²¹ Dans l'aperçu des idées développées par M. Bech lors de la conférence de La Haye on trouve cette phrase qui illustre bien ce renversement de tendance: "Si vraiment, comme nous le pensons, l'idée européenne est portée par la volonté commune de ces peuples, si elle est destinée à s'étendre de plus en plus dans l'évolution concrète, il n'y a guère lieu de craindre qu'elle puisse être arrêtée ni même retardée par suite d'influence d'un Conseil des Ministres Nationaux." in *AEL*, AE 5938 B.

²² in: Note concernant la position luxembourgeoise dans l'état actuel des études relatives à une communauté politique européenne, janvier 1954, *AEL*, AE 5948.

²³ Ibid.

²⁴ projet de discours du 23 novembre 1953, *AEL*, AE 5938 B.

Selon la conception luxembourgeoise cet exécutif européen serait donc sous le contrôle du Conseil des Ministres Nationaux tout en "coiffant" les exécutifs des communautés existantes. Le terme "coiffer". signifie que le Luxembourg ne veut ni d'une juxtaposition des trois exécutifs (thèse minimaliste), ni d'une absorption des exécutifs CECA et CED par celui de la Communauté Politique Européenne (thèse maximaliste).²⁵

Ainsi, une hiérarchisation entre l'exécutif nouveau et les exécutifs existants ne devrait pas toucher aux compétences de la CECA et de la CED, l'intervention du nouvel exécutif étant surtout désirable quand les matières dépassent les compétences spécifiques des autorités existantes.

Le Luxembourg et le pouvoir législatif de la Communauté Politique Européenne

L'article 38 du traité CED prévoit que le pouvoir législatif de la communauté politique européenne fonctionne selon un système bicaméral. Il y aurait donc deux chambres, l'une représentant les peuples, la Chambre des Peuples, l'autre représentant les parlements des nations composant la communauté, le Sénat ou Chambre Haute.

Une fois de plus les options du Luxembourg sont tributaires de sa situation géographique. Quelle va être la situation d'un pays de 300.000 habitants face à une communauté de 120.000.000 d'individus?

Commençons par la Chambre des Peuples, élue au suffrage universel direct.²⁶ Le Luxembourg tient avant tout à une représentation tout court,²⁷ mais ce principe étant généralement admis, il s'agira d'obtenir une représentation qui permette celle des principales tendances de la Chambre des Députés nationale ainsi que la présence de représentants luxembourgeois dans les différentes commissions de l'Assemblée.²⁸

Deux modes de représentation sont envisageables:

- 1 La représentation proportionnelle telle qu'elle est proposée par l'Italie, c'est-à-dire avec un minimum pour les petits pays et un maximum pour les grands pays.
- 2 Le système de pondération déjà adopté pour l'assemblée de la CECA. Le système qui sera élaboré par la Commission Constitutionnelle donne 10 députés à la Belgique, 10 aux Pays-Bas, 4 au Luxembourg et 21 à chacun des trois grands pays.²⁹

Bien entendu le Luxembourg appuie la seconde hypothèse et ce aussi bien pour des raisons tactiques³⁰ que parce que cette solution offre en termes relatifs une forte représentation aux petits Etats, réalisant ainsi une certaine égalité avec les grands pays.

²⁵ Cette solution aurait des désavantages considérables. En effet au sein de la CECA le Luxembourg dispose d'une autorité due uniquement à sa puissante sidérurgie (3,6 millions de tonnes en 1951). Or, si cet exécutif était absorbé par celui de la Communauté Politique, le poids du Grand-Duché sur les décisions du secteur CECA serait fortement diminué.

²⁶ Le Luxembourg ne s'oppose pas à ce principe (le pourrait-il?), néanmoins J. Bech se déclare "sans enthousiasme".

in Observations faites par M. Bech lors de la réunion des six ministres à Paris le 12 mai 1953, AEL, AE 13170.

²⁷ non liée de préférence à l'importance démographique.

²⁸ cf compte-rendu de l'Assemblée Ad hoc du 7 mars 1953, AEL. AE 5953. Et ceci d'autant plus que selon l'article 10 du projet de l'Assemblée Ad hoc la Chambre des Peuples a le pouvoir de législation.

²⁹ L'article 15 du projet de parlement européen élaboré par l'Assemblée Ad hoc fixe le nombre maximum de députés à 70 et le nombre minimum à 12. Le total de 268 sièges est réparti comme suit: Allemagne 63, Belgique 30, France 70, Italie 63, Pays-Bas 30, Luxembourg 12.

³⁰ Il s'agit d'une décision commune des pays BENELUX.

Pour ce qui est des attributions de la Chambre des Peuples, le Luxembourg ne conteste pas le rôle de législateur qui est propre à cette assemblée, mais en tant que pays qui ne pourra disposer que d'une faible influence sur les décisions d'une assemblée parlementaire supranationale, il tentera de restreindre a priori ses pouvoirs, s'assurant ainsi à défaut d'influence la certitude de "limiter les dégâts" en réduisant les compétences de l'assemblée en question.

C'est ainsi que le Luxembourg s'opposera formellement à la désignation du Conseil Exécutif Européen par la Chambre des Peuples.³¹ Il préfère qu'un organe intergouvernemental s'en charge.

En outre, comme la France et ses partenaires du BENELUX, il s'opposera à l'investiture du Conseil Exécutif Européen par la Chambre des Peuples. De même le Luxembourg s'opposera toujours, à toutes les étapes de la discussion du projet, soit au niveau de l'élaboration du projet, soit au niveau ministériel, à tout pouvoir d'auto extension des compétences de cette institution supranationale.³²

Si pour des raisons démographiques le Luxembourg n'aura qu'un minimum d'influence sur cette première chambre, il ne renonce pas pour autant à participer au pouvoir législatif. Cette participation, il voudra l'exercer par le biais de la seconde chambre: la Chambre Haute ou le Sénat.

Le rôle initial de ce Sénat avait été d'harmoniser l'action du Parlement européen et des Parlements nationaux. Néanmoins une note explicative du Ministre d'Etat P. Dupong aux députés révèle le but que le Luxembourg assigne au Sénat: "une véritable représentation des Etats membres (...) prévue dans le domaine législatif de la communauté future, cette participation au pouvoir législatif s'exerçant par l'intermédiaire de la seconde chambre".³³

L'importance du Sénat étant établie, quelle va être la représentation du Luxembourg?

A la suite de l'élaboration du projet de traité, l'Assemblée Ad hoc a adopté la forme d'un Sénat élu pondéré qui permet, par le nombre relativement élevé de sénateurs qu'il accorde aux petits Etats, une représentation équitable de ces derniers. En effet, grâce à la représentation pondérée le nombre des représentants dépasse largement celui de l'importance proportionnelle de la population.³⁴

Néanmoins aux yeux des Luxembourgeois la deuxième chambre ainsi constituée présente un sérieux désavantage, alors que du fait de son caractère parlementaire elle ne permet ni le vote par délégations nationales et partant par Etat, ni le mandat impératif. Ceci réduit considérablement l'influence de l'élément national au sein de cette Chambre.

Aussi est-ce pour cette raison que le plus proche partenaire du Luxembourg, la Belgique, tient à la représentation paritaire au Sénat, quitte à monnayer cette parité de la deuxième chambre contre une représentation proportionnelle sans pondération pour la Chambre des Peuples.

Pour le Luxembourg cette question de la représentation paritaire serait certes une garantie précieuse dans le contrôle du législatif, néanmoins elle comporte aussi de sérieux

³¹ cf AEL, AE 5947.

³² voir rapport Margue et Schaus, AEL, AE 5944 "Nous ne sacrifions jamais notre souveraineté nationale en bloc par blanc-seing." dira Nicolas Margue in Compte-rendu des séances de l'Assemblée ad hoc, 07/01/1953, AEL, AE 5953

³³ in Note confidentielle du 23 octobre 1952 de Dupong aux délégués luxembourgeois, AEL, AE 5966.

³⁴ L'article 17 du projet fixe ainsi le nombre des sénateurs: Allemagne 21, Belgique 10, France 21, Italie 21, Pays-Bas 10, Luxembourg 4.

désavantages. En effet, si l'on passait au système paritaire au Sénat tout en voulant lui maintenir un caractère parlementaire³⁵ le Luxembourg serait représenté par vingt ou trente sénateurs, tandis qu'il ne disposerait que de douze députés à la Chambre des Peuples.

Le Luxembourg se verrait alors contraint de revendiquer un Sénat restreint pour éviter un déséquilibre flagrant. Par ailleurs, le Luxembourg craint que la représentation paritaire au Sénat n'entraîne une réduction de l'autre organe à représentation paritaire, le Conseil des Ministres Nationaux. Or, aussi souhaitable que puisse être pour le Luxembourg la parité au Sénat, elle ne justifie pas le sacrifice "soit tout de suite, soit à l'avenir (du) Conseil des Ministres Nationaux ni (de) diminuer ses attributions".³⁶

Dans les "Observations relatives au projet de traité" du Ministère des Affaires Etrangères daté du 16 avril 1953 on trouve une autre théorie concernant le Sénat. Ici l'éventualité d'"un Sénat des ministres (qui) cumulerait les fonctions du Sénat actuel et du Conseil des Ministres" est envisagée. Cette théorie a tout pour séduire le Luxembourg, car elle réunit dans un même organe intergouvernemental l'influence et le droit d'intervention dans le domaine législatif et exécutif. Bien-entendu les fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères sont conscients de l'opposition prévisible des différents pays et des nombreux parlements nationaux qui perdraient ainsi leur représentation.³⁷

Lors de la conférence des suppléants à Rome, du 22 septembre au 9 octobre 1953, deux solutions seront envisagées en ce qui concerne le Sénat.

Parallèlement à la conception du Sénat élu pondéré qui sera défendue par l'Italie soutenue par les Pays-Bas et qui pour le Luxembourg a le désavantage de préserver le vote individuel et personnel des sénateurs,³⁸ une conception franco-allemande de la Chambre Haute apparaît. Cette conception présente l'avantage de la représentation paritaire donnant à chaque pays une voix qui agit selon mandat impératif. Une telle Chambre des Etats réaliserait le souhait du gouvernement luxembourgeois en faisant approuver les actes législatifs par un organe représentatif des six Etats.

Mais cette conception présente également un risque puisque l'Allemagne pense que dans ce cas le Conseil des Ministres Nationaux pourrait être complètement remplacé par la seconde Chambre, ce qui irait évidemment à l'encontre de toutes les tentatives du Grand-Duché de renforcer cet organe faisant parti de l'Exécutif.

Le Luxembourg, ne se prononçant pour aucune des deux conceptions, reste dans l'expectative. Le 20 novembre 1953, à la conférence des pays BENELUX de Bruxelles, il va, avec la Belgique, marquer sa préférence pour un Conseil des Ministres Nationaux faisant fonction de Chambre Haute et ceci en raison de la composition paritaire qui serait ainsi réalisée.³⁹

³⁵ Le caractère parlementaire implique en effet que les nombreux partis politiques des différents Parlements Nationaux soient représentés.

³⁶ cf point 6b) du Mémoire de la Commission des Affaires Etrangères portant avis sur le projet de statut pour une communauté européenne adressé à M. le Ministre des Affaires Etrangères le 30 mai 1953, *AEL*, AE 5944.

Il faut aussi ajouter que l'avantage du Conseil des Ministres Nationaux sur le Sénat paritaire est que le premier donne aux ministres un droit de veto que les sénateurs n'ont pas.

³⁷ Comme nous l'avons vu plus haut pour le Luxembourg les intérêts nationaux priment cette représentation du législatif national sur le plan européen face à l'exécutif.

³⁸ Dans ce cas le Luxembourg envisage que le Conseil des Ministres Nationaux exerce en lieu et place du Sénat un rôle déterminant en matière législative.

³⁹ La Belgique n'est désormais plus prête à échanger cette parité contre une représentation proportionnelle à la Chambre des Peuples.

in Procès-Verbal d'une réunion entre fonctionnaires des Etats du BENELUX, préparation à la conférence des six ministres à La Haye sur la Communauté Politique Européenne, 20 novembre 1953, *AEL*, AE 5938 B.

Néanmoins, à la conférence de La Haye, le Luxembourg ne se prononcera pour aucune des deux conceptions. C'est intentionnellement que les délégués luxembourgeois ne se prononcent pas car ils espèrent qu'en laissant leur choix ouvert, ils pourront influencer les tenants de l'une et de l'autre thèse dans un sens favorable au Grand-Duché. La tactique luxembourgeoise joue sur le fait que la communauté est composée de six partenaires dont quatre (la France et l'Allemagne, d'une part, l'Italie et les Pays-Bas d'autre part) sont engagés à obtenir l'accord des indécis, en l'occurrence la Belgique et le Luxembourg, qui pourront ainsi faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

C'est dans ce genre de négociations que le Grand-Duché peut poser des conditions ou, du moins, tenter d'obtenir des améliorations qui lui conviennent. Ceci va être le cas pour les deux conceptions, qui par cette valse-hésitations pourraient chacune être améliorées dans le sens des intérêts luxembourgeois.

D'une part la conception franco-allemande pourrait assortir la Chambre Haute du droit d'initiative, jusque-là réservé au Conseil des Ministres Nationaux. Ainsi chaque délégation de la Chambre Haute pourrait disposer de ce droit. La Chambre Haute remplirait alors entièrement le rôle de Conseil des Ministres de façon régulière et définitive, y compris les délibérations qui dans certains cas ne pourraient être prises qu'à l'unanimité ou une majorité qualifiée.

D'autre part la conception de Sénat élu (conception italo-néerlandaise), pour être acceptée par le Luxembourg, devrait garantir et ce de façon durable l'intervention du Conseil des Ministres en matière législative.⁴⁰ Le Conseil devrait, pour que cette conception soit agréée par le Luxembourg, pouvoir repousser les projets de loi d'initiative parlementaire respectivement les retirer.

L'hésitation est bel et bien payante puisque déjà lors de la conférence de La Haye, Pella a effectivement accepté de considérer la proposition luxembourgeoise tendant à soumettre l'action législative à l'avis conforme du Conseil des Ministres⁴¹

En fait la préférence des Luxembourgeois ira au système qui présentera le plus de garanties "dans le sens d'une coopération permanente au sein de la Communauté d'un organe représentatif des Etats membres sur les plans tant législatif qu'exécutif".⁴²

Les Luxembourgeois sont bien-entendu favorables à tout renforcement des pouvoirs des Etats au sein de la Communauté, mais seulement si ces pouvoirs s'ajoutent à ceux déjà acquis par le Conseil des Ministres Nationaux. En aucun cas une substitution ou altération qui signifierait une diminution des pouvoirs de cet organe n'est envisageable pour le Grand-Duché.

Nous avons donc pu voir qu'au cours des négociations pour la Communauté Politique Européenne le Luxembourg a toujours cherché à renforcer le rôle de l'élément national tant au niveau du pouvoir exécutif qu'à celui du pouvoir législatif. Il a dans une large mesure obtenue gain de cause puisqu'au début de l'été 1954 le projet de communauté rejoint d'avantage les vues du gouvernement luxembourgeois qu'au printemps 1953. Il ne faut cependant pas être la dupe des avantages que le Luxembourg a pu obtenir au cours de l'année 1954 en ce qui concerne la suprématie de l'élément national. Les partenaires européens croyaient-ils encore à la réalisation de la Communauté Politique Européenne par la ratification de la CED? Les doutes croissants quant à la réalisation de plus en plus

⁴⁰ cf doc 22.

⁴¹ Communauté politique européenne, questions institutionnelles, AEL, AE 13170.

⁴² in Observations relatives à certaines options proposées aux ministres dans le rapport de la Commission pour le Communauté Politique Européenne, AEL, AE 13170.

incertaine de ces communautés ont dû réduire la détermination et les convictions des gouvernements européens et le Luxembourg, qui avait le plus à craindre, semble bien avoir été le pays qui ait pris "la menace européenne" d'une communauté politique le plus longtemps au sérieux. Cette attitude du Luxembourg qui consiste à favoriser l'intergouvernemental par rapport au supranational ne signifie cependant pas que le Luxembourg se soit opposé à la Communauté Politique. Il n'en a pas les moyens. Il sait très bien que l'Europe se fera avec lui ou contre lui, mais il a la volonté farouche de maintenir son indépendance en tant que nation au sein de cette communauté. Il n'ignore pas que dans cette communauté européenne "(les petits Etats) ont plus à risquer, en tout cas d'une manière relative, que les grandes puissances. Nous sommes plus que n'importe quel Etat menacés de disparaître dans la nouveauté qui pourrait surgir un jour."⁴³

Pour éviter ce danger il utilise les moyens qui lui sont propres: ceux d'une petite, d'une très petite nation qui dispose néanmoins d'une voix qui peut faire pencher la balance de l'un ou de l'autre côté.

Ainsi l'élaboration de la communauté politique européenne aura permis au Luxembourg de baliser le chemin de la négociation européenne et d'élaborer une tactique diplomatique propre qui permet d'obtenir un maximum des négociations multilatérales. Les Luxembourgeois ont accumulé une expérience qui leur servira lors des discussions précédant les communautés européennes à venir. En effet si la CED et la Communauté Politique Européenne sont mortes de supranationalité, le Luxembourg, européen par la force des choses, prendra part à l'Union Occidentale de l'Europe en 1955, ensuite à la relance de Messine,⁴⁴ et partant à la Communauté Economique Européenne en 1957.

⁴³ Nicolas Margue lors des débats de l'Assemblée Ad hoc du 7 janvier 1953, *AEL*, AE 5953.

⁴⁴ cf. Gilbert TRAUSCH, *Le Luxembourg face au Traité de Rome, La stratégie d'un petit pays*, Bruxelles, 1989.