Marcel Mart, Les institutions européennes à Luxembourg

Légende: Marcel Mart, Président de la Cour des comptes européenne de 1984 à 1989, contribue aux mélanges publiés en 1993 en hommage à Pierre Werner avec un article sur la participation du Luxembourg dans la bataille du siège des institutions européennes.

Source: Innovation-Integration, Festschrift für Pierre Werner = Mélanges pour Pierre Werner. Luxembourg: Editions Saint-Paul, 1993. 591 p. ISBN 2-87963-194-7. "Les institutions européennes à Luxembourg", auteur:Mart, Marcel, p. 285.

Copyright: (c) Editions Saint-Paul

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/marcel_mart_les_institutions_europeennes_a_luxembourg-fr-46c193ca-d146-4317-9eef-3fd0bfad4fc2.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Les institutions européennes à Luxembourg

par Marcel MART
Ancien Président de la Cour des Comptes des Communautés Européennes

La bataille juridique et politique autour du siège des Institutions européennes aura duré finalement quarante ans.

Le 10 août 1952, lorsque la Haute Autorité de la Communauté du Charbon et de l'Acier – la première des Institutions communautaires – inaugura ses locaux à Luxembourg en tant que «lieu de travail provisoire», personne ne pouvait imaginer que le principe bien connu, qu'il n'y a que le provisoire qui dure, allait démontrer une nouvelle fois sa redoutable efficacité dans l'histoire à venir.

Au soir du 11 décembre 1992, les Représentants des Gouvernements des États membres, réunis à l'occasion du Conseil européen à Édimbourg, mettaient un terme à la quête impossible «du» siège des Institutions de la Communauté, en décidant que les institutions existantes sont définitivement fixées à Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg.

Mais, comme l'histoire des hommes est souvent un éternel recommencement, cette décision, si elle a l'avantage considérable de régler le problème pour le passé, porte dans son texte une contradiction épineuse, qui fera démarrer de nouvelles batailles homériques autour «du» siège des nouvelles institutions à créer.

En effet, ladite décision d'Édimbourg rappelle d'une part les vocations exprimées dans la décision du 8 avril 1965 («sans préjudice des dispositions y contenues concernant le siège des institutions») tout en précisant que le siège d'autres organismes ou services à créer, sera décidé «en donnant une priorité appropriée aux États membres qui, à l'heure actuelle, n'abritent pas le siège d'une Institution des Communautés».

Point n'est besoin d'être prophète pour prédire que le Luxembourg, restera dans la course à part entière pour le siège de nouvelles institutions, notamment la Banque centrale européenne, en s'appuyant sur les considérants de la décision d'Édimbourg.

A l'opposé, les États membres, non titulaires de sièges de la Communauté, s'efforceront de contrer ces prétentions pour faire triompher leurs droits prioritaires en invoquant le texte du 2e article de la même décision.

La Cour de Justice des Communautés, qui trop souvent a dû se substituer à la carence des Gouvernements en matière de siège, aura cette fois-ci une noix particulièrement dure à casser.

Le pari de M. Bech

La faiblesse du Grand-Duché a très souvent fait sa force dans les négociations internationales.

Fatigués des longs débats infructueux pour se mettre d'accord sur «le siège» des institutions de la CECA, les Ministres des Affaires étrangères des six États membres qui s'étaient réunis à Paris le 23 juillet 1952, se ralliaient avec un certain soulagement à la proposition du Ministre luxembourgeois, Joseph Bech, de faire démarrer les travaux à Luxembourg en tant que siège «provisoire» de la Haute Autorité, de la Cour de Justice, du Conseil de Ministres et du Secrétariat de l'Assemblée parlementaire. L'Assemblée parlementaire se réunirait à Strasbourg.

Le fait d'avoir choisi Strasbourg comme lieu de réunion de l'Assemblée n'avait curieusement rien à voir avec le fameux symbole de la réconciliation franco-allemande, mais découlait simplement du fait qu'en 1952 la ville de Luxembourg ne disposait pas de centre de conférence multilingue alors que le Conseil de l'Europe, établi à Strasbourg, voulait bien offrir temporairement son hospitalité à la nouvelle Assemblée.

Cette solution de faire démarrer les organes de la CECA à titre tout à fait provisoire à Luxembourg sauvait

les chances des autres villes officiellement candidates, Strasbourg, Sarrebruck, Liège, Turin et La Haye, tout en ménageant l'amour propre des Ministres présents.

Ayant écouté le conseil de son ami Konrad Adenauer, Bech avait préalablement retiré la candidature officielle de Luxembourg pour agir ensuite d'autant plus efficacement comme honnête courtier pour proposer une solution provisoire qui n'engageait personne.

Cette approche était certes périlleuse, car il faut beaucoup de temps pour transformer une situation précaire en droit acquis et encore plus longtemps pour changer le droit acquis en droit juridique proprement dit.

Entre-temps, surtout au début, tous les risques d'investissement étaient à charge du candidat-volontaire qui, officiellement, n'aspirait à rien d'autre que de faire plaisir à ses amis.

L'écueil le plus immédiat qui menaçait tout le stratagème de Bech fut l'accord franco-allemand que Sarrebruck allait devenir le siège de la CECA au cas où la Sarre, conformément à la volonté française, deviendrait un territoire «européen».

Le référendum du 23 octobre 1955, par lequel les Sarrois refusaient le statut européen, faisait disparaître cette redoutable concurrence et permettait à Luxembourg de se profiler comme «capitale» européenne jusqu'en 1958, où le problème du siège des nouvelles institutions du Marché Commun et de l'Euratom exigeait une solution tout en reposant la question du «lieu de travail» de Luxembourg.

Personne ne saura jamais pourquoi J. Bech n'a pas continué en 1958 à jouer son pari «du provisoire qui dure» pour l'ensemble des sièges alors que d'un côté Jean Monnet, le premier Président de la Haute Autorité et le père spirituel de la CECA, proposait ouvertement de faire de Luxembourg un district européen réunissant toutes les Institutions européennes et que de l'autre côté les Ministres des États membres n'arrivaient à se mettre d'accord sur aucun des sièges proposés.

Ce fut au terme de la dernière réunion ministérielle de 1958, consacrée au siège des institutions, que l'on pouvait croire que les dés étaient jetés car, en quittant la réunion prématurément pour rentrer à Bonn, le Ministre des Affaires étrangères allemand, von Brentano, lançait aux journalistes qui le guettaient: «Tout ira provisoirement à Luxembourg».

C'est après le départ de von Brentano que Bech avait tout remis en cause en insistant qu'avant d'accepter le provisoire généralisé on lui donne au moins la garantie que la CECA, avec ses quelque 800 agents, reste définitivement implantée à Luxembourg.

Ce fut le refus net et le début de la glorieuse carrière de Bruxelles comme siège provisoire des organes de la CEE et de l'Euratom conformément au voeu du Secrétaire d'État et futur Président allemand de la Commission, W. Hallstein, qui ne voulait à aucun prix prendre son envol sous l'oeil vigilant de la Haute Autorité à Luxembourg.

J. Monnet fournissait son interprétation à lui en écrivant plus tard: «Qu'y pouvais-je, si le Luxembourg voulait à la fois garder la CECA et ne pas perdre son âme, selon l'expression de Bech qui craignait une seconde invasion européenne?»

En tout état de cause, le constat de désaccord des Gouvernements sur le siège des nouvelles institutions de 1958, qui, par surcroît, n'avait trouvé d'autre expression qu'un simple communiqué de presse, faisait perdurer la présence de la CECA à Luxembourg pour une nouvelle période de sept années jusqu'en 1965, c'est-à-dire jusqu'à la fusion des Exécutifs des trois Institutions.

La stratégie des droits acquis de Werner, Thorn, Flesch, Santer et Poos

Le temps ayant travaillé patiemment en faveur de Luxembourg depuis 1952, P. Werner, en sa double qualité de Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, pouvait plaider la cause du Luxembourg avec des

arguments nouveaux.

Il savait que le Luxembourg ne pouvait s'opposer à la fusion des Exécutifs, à savoir la Haute Autorité de la CECA, la Commission de la CEE et la Commission d'Euratom, et que la concentration allait nécessairement se faire à Bruxelles autour de la puissante Commission Hallstein.

Pendant les deux années précédant l'entrée en vigueur du Traité de fusion, MM. Werner et Schaus, ce dernier ayant assumé les Affaires étrangères jusqu'aux élections de juin 1964, avaient réussi à convaincre les autres États membres que «le problème de l'implantation des institutions et organes communautaires revêtaient pour le Grand-Duché de Luxembourg un caractère essentiel tant du point de vue politique que du point de vue économique».

Les Ministres luxembourgeois en tiraient la conclusion logique que si la disparition de la Haute Autorité au profit de la nouvelle Commission unique à Bruxelles était inévitable, le Luxembourg pouvait faire valoir ses droits acquis sous forme de compensations politiques et matérielles.

Aux yeux du Luxembourg, la meilleure compensation politique était la tenue de toutes les sessions de l'Assemblée parlementaire européenne au Grand-Duché d'autant plus que l'Assemblée avait pris l'habitude de tenir un grand nombre de ses sessions plénières dans notre capitale.

Cette idée heurtait de front les intérêts de la France qui ne voulait à aucun prix lâcher Strasbourg et P. Werner était bien avisé d'écouter le Ministre français des Affaires étrangères, Couve de Murville, qui lui suggéra de changer de tactique et de faire de Luxembourg le centre juridictionnel et financier de la Communauté à côté de réunions, pendant trois mois fixes, du Conseil de Ministres, le véritable organe décisionnel de la CEE.

Le Traité du 8 avril 1965, instituant un Conseil et une Commission unique des Communautés, comporta en conséquence une décision en annexe disposant dans son article 1 que «Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg demeurent les lieux de travail provisoires des Institutions des Communautés».

A titre de compensation matérielle, le Traité de 1965 installa à Luxembourg, fût-ce à titre provisoire, le Secrétariat de l'Assemblée, la Cour de Justice, la BEI et une série de services de la Commission qui correspondaient à l'idée de vocation du Luxembourg à accueillir l'ensemble des organismes juridictionnels et quasi juridictionnels existants ou à créer ainsi que «d'autres organismes et services communautaires, particulièrement dans le domaine financier».

A partir de ce Traité, le Luxembourg pouvait pour la première fois dépasser le simple argument d'équité et faire valoir juridiquement ses droits tout en se sentant autorisé à exiger un développement du lieu de travail Luxembourg qui soit parallèle au mouvement d'intégration communautaire sur le plan général.

C'est en application de cette vocation du Traité de 1965 que G. Thorn a réussi à faire installer en 1973 le Fonds européen de Coopération Monétaire ainsi que, en 1977, la Cour des comptes.

I1 n'empêche que le Traité de 1965, à côté de ses avantages indéniables pour les trois sièges, Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg, souffrait d'un vice capital, à savoir son caractère «provisoire».

C'est le Parlement européen, se plaignant des difficultés particulières résultant de trois lieux de travail différents, qui tira argument de la précarité de cette oeuvre législative pour reprocher aux États membres leur carence vis-à-vis de l'art. 77 du Traité CECA et de l'art. 216 du Traité CEE qui manifestement faisaient état d'un siège permanent. En conséquence, le Parlement commençait à prendre des mesures de déplacement de personnel de Luxembourg vers Bruxelles et Strasbourg.

Il fallait deux décisions politiques au niveau des Gouvernements (en mars et en juin 1983) ainsi que trois arrêts de la Cour de Justice (en 1983, 1984 et 1988), pour confirmer le statu quo des sièges provisoires, pour réaffirmer que seuls les Gouvernements sont en droit de fixer les sièges et pour trancher que les transferts de

personnel décidés par le Parlement ne sont admis que dans des limites très strictes définies par la Cour de Justice et sous le contrôle de celle-ci.

Le Parlement se sentait d'autant plus frustré de ne pas pouvoir agir de sa propre initiative qu'il se croyait investi d'une légitimité croissante après avoir été élu en 1979 et 1984 directement au suffrage universel des citoyens européens.

Heureusement que la décision prise le 11 décembre 1992 à Édimbourg, où J. Santer et J. Poos ont su profiter d'un tour de négociations rarement favorable, a effacé la tare de la précarité mettant ainsi un terme à toute nouvelle flambée d'arguments juridiques qui pourraient remettre en cause les acquis considérables accumulés dans le passé par le Luxembourg.

Les enjeux de la bataille

Chaque pari a son prix et ce prix est généralement proportionnel au risque que court le joueur.

Il est permis de douter que l'on ait jamais établi un bilan complet de l'impact des Institutions communautaires qui se sont établies au fil des années au Grand-Duché.

Bien sûr, pour soutenir la revendication luxembourgeoise à des compensations en cas de perte de l'un ou l'autre organe, on avançait les investissements considérables d'un petit pays pour créer bureaux, salles de conférence, logements, afin d'accueillir convenablement 800, ensuite progressivement jusqu'à 7 500 «fonctionnaires en activité» au Grand-Duché suivant la nomenclature officielle.

On soulignait à juste titre la création d'un quartier entièrement nouveau au Kirchberg, la construction de bâtiments administratifs de taille inconnue jusqu'ici au pays, le développement forcé des équipements en matière de transports, de télécommunications et même l'établissement d'une grande école multilingue, pour plus de 3 000 enfants, qui dispense une formation reconnue par tous les États membres jusqu'au niveau du baccalauréat.

Ce que l'on ignorait en partie ou que l'on taisait parfois, c'était l'énorme mobilisation d'une vaste industrie de sous-traitance qui se développait en seule fonction de la Communauté et qui dépassait de loin les besoins normaux du Grand-Duché. Il en est de même du marché immobilier qui a connu un gonflement exceptionnel.

Une dislocation d'une partie ou de toutes les institutions équivaudrait à une véritable catastrophe pour l'économie du pays, pour son poids politique et pour sa substance culturelle qui n'avait jamais été aussi cosmopolite et ouverte vers l'extérieur.

Une mise à jour sur la base de données officielles, d'informations administratives et d'extrapolations prudentes, fournit quelques éléments saillants de cette évolution depuis quarante années.

Les recherches entreprises aboutissent pour mars 1993 à 8 300 actifs et 20 600 ayants droit (épouses, enfants et autres personnes à charge) pour l'ensemble des organes communautaires à Luxembourg, BEI et École européenne comprises.

A ces actifs s'ajoutent 730 pensionnés et 1 200 veuves et orphelins qui sont restés au pays.

Même en réduisant ce chiffre du nombre approximatif de ressortissants luxembourgeois travaillant aux Communautés à Luxembourg et en appliquant forfaitairement une marge d'erreur de 10% supplémentaire pour tenir compte d'imperfections dans la méthode d'évaluation ou d'indications incorrectes sur le domicile ou le lieu de travail effectif, la population additionnelle totale, avec quelque 25 000 personnes, dépasse le nombre d'habitants de la Ville d'Esch-sur-Alzette, la deuxième commune du Grand-Duché.

Le calcul ne tient pas compte des centaines d'emplois permanents créés par les entreprises de nettoyage,

d'entretien, de réparation, de gardiennage, de restauranterie etc. qui ont conclu des contrats avec la Communauté.

Il est beaucoup plus difficile de se faire une idée sur le pouvoir d'achat injecté directement par la Communauté dans le circuit économique du pays. Les seuls traitements, pensions et allocations, après déduction de l'impôt communautaire de 10 à 45% payé au budget de la CEE, devraient de situer entre 18 et 20 milliards par an.

Les frais de fonctionnement pour loyers, achats de services, de marchandises et d'équipement, sont beaucoup plus difficiles à évaluer mais pour se faire une idée, il suffit d'indiquer que le budget de la CEE établit une relation de 3 à 1 entre les frais de personnel et les frais de fonctionnement, ce qui représente des retombées supplémentaires théoriques d'environ 6 milliards.

Il est évident que l'ensemble de ces retombées ne profite pas en totalité au pays ne fût-ce qu'en raison des transferts vers les pays d'origine ou des dépenses à l'étranger.

Conclusion

Les historiens s'interrogent toujours si les événements créent les hommes ou si les hommes créent les événements.

Dans la longue bataille du siège, qui n'est pas encore terminée, loin s'en faut, il y a eu certainement interdépendance entre les deux facteurs. Raison de plus pour les responsables politiques de demain d'être à la hauteur de leurs prédécesseurs et de préserver le potentiel croissant du siège qui est devenu la première entreprise du Grand-Duché.

P.S. L'auteur de la contribution, en plus de son expérience vécue, a largement puisé dans l'«Histoire du Luxembourg», édition Hatier 1992, de Gilbert Trausch, ainsi que dans les «Itinéraires», Éditions St-Paul 1991, de Pierre Werner.