

Jacques Delors, Le Luxembourg et ses présidences du Conseil européen

Légende: Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes de 1985 à 1995, contribue aux mélanges édités en 1993 en hommage à Pierre Werner avec un article sur le bilan des quatre premiers Conseils européens sous présidence luxembourgeoise, tenus à Luxembourg en avril 1976, en décembre 1980, en décembre 1985 et en juin 1991.

Source: Innovation-Integration, Festschrift für Pierre Werner = Mélanges pour Pierre Werner. Luxembourg: Editions Saint-Paul, 1993. 591 p. ISBN 2-87963-194-7. "Le Luxembourg et ses présidences du Conseil européen", auteur:Delors, Jacques, p. 327.

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/jacques_delors_le_luxembourg_et_ses_presidences_du_conseil_europeen-fr-c0a5b807-5a23-42aa-94eb-4a561e842b5f.html

Date de dernière mise à jour: 20/10/2014

Le Luxembourg et ses présidences du Conseil européen

par Jacques DELORS

Président de la Commission des Communautés européennes

Depuis la première réunion du Conseil européen, à Dublin, en mars 1975, le Luxembourg a été appelé à quatre reprises à présider cette haute instance communautaire: en avril 1976, en décembre 1980, en décembre 1985 et en juin 1991. Ces sessions se sont tenues chaque fois à Luxembourg. La présidence luxembourgeoise a ainsi contribué à guider les premiers tâtonnements du Conseil européen. Elle a maintenu ouvert le dialogue dans un Conseil européen de transition. Elle a mené à bien un Conseil européen lourd de décisions majeures et, enfin, elle a su faire progresser la grande négociation sur l'union économique, monétaire et politique, qui devait être conclue quelques mois plus tard, à Maastricht.

La session du Conseil européen est devenue progressivement le point final et l'apogée du semestre d'une présidence (ce n'est pas encore le cas en 1976). Qu'il préside le Conseil ou qu'il préside le Conseil européen, le Luxembourg a montré les mêmes qualités: un solide professionnalisme, une grande impartialité, une volonté résolue de faire progresser la Communauté. De par sa situation géographique comme en raison de la structure de son économie, les intérêts du Luxembourg se confondent largement avec ceux de la Communauté. Il est rare qu'il ait eu des demandes ou des exigences spécifiques à faire valoir. La présidence luxembourgeoise est donc – et a toujours été – une présidence véritablement européenne.

Lorsque c'est l'un des plus grands États de la Communauté qui préside le Conseil, il arrive que la délégation de ce pays soit plus généreuse en concessions afin d'«améliorer le bilan» de sa présidence. Il n'est pas rare aussi – hélas! – que le pays en cause essaie d'utiliser les facilités de la présidence pour privilégier les dossiers auxquels il est le plus attaché ou pour valoriser ses prises de position. Le Luxembourg, nous l'avons dit, n'a guère de concessions à faire. Par contre son engagement européen peut donner à sa présidence un dynamisme et un retentissement exceptionnels.

Est-il besoin d'ajouter que, pendant toutes ses présidences, le Luxembourg a toujours attaché la plus extrême importance à une coopération étroite avec la Commission européenne. Il s'est également appuyé sur le Secrétariat du Conseil. Le soutien des services du Conseil, les avis et les conseils de son Secrétaire général ont contribué à donner une solide assise technique et politique aux initiatives européennes de la présidence luxembourgeoise, comme aux compromis qu'elle a été amenée à présenter.

* * *

Le premier Conseil européen sous présidence luxembourgeoise se tient les 1^{er} et 2 avril 1976. C'est le quatrième Conseil européen. La méthode de travail comme le rôle exact du Conseil européen ne sont pas encore fixés. Monsieur Gaston Thorn, Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du Grand-Duché se trouve ainsi appelé à présider à la fois le Conseil (ministres des Affaires étrangères) et le Conseil européen. Toutefois, la date retenue pour la session (début avril) n'est pas très pratique. Les dossiers n'ont pas pu mûrir suffisamment et ne sont pas prêts pour décision. Notons que la session suivante se tiendra à la mi-juillet 1976 (sous présidence néerlandaise) et sera également en porte-à-faux, la nouvelle présidence devant vivre sur l'acquis de son prédécesseur sans avoir pu encore faire valoir son originalité.

1976 est une année difficile pour la Communauté et ses Etats membres. Leurs économies n'ont pas surmonté les conséquences de hausse des prix du pétrole de 1973/74. Le désordre monétaire s'est aggravé: la France est sortie du «serpent monétaire» au mois de mars, à la veille du Conseil européen. L'objectif d'une union économique et monétaire, fixé au sommet de La Haye (1969) et confirmé en 1972, à la suite du rapport Werner fait l'objet de pressions insistantes de la Commission, mais celle-ci prêche dans le désert. Sur le plan politique, le Conseil européen a reçu, au début de l'année, le rapport sur l'Union européenne qu'il avait demandé à l'un de ses membres, Monsieur Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique – et il en est bien embarrassé, malgré le caractère concret et mesuré de ce rapport et des recommandations qu'il contient.

Face à cette situation quasi-bloquée, le grand mérite du Président Thorn sera de maintenir le dialogue ouvert

et d'éviter que se crée une situation conflictuelle. Ce faisant, il a sauvé l'avenir, en établissant que le Conseil européen pouvait être une occasion de libres échanges de vues entre les plus hauts responsables politiques de la Communauté aussi bien qu'un centre de décisions.

C'est ainsi que les questions monétaires sont soigneusement écartées des discussions officielles. L'échange de vues sur la situation économique est franc et direct, ce qui donne satisfaction aux participants (même à une personne aussi exigeante que le Chancelier Schmidt), bien qu'il n'y ait pas de possibilité d'aboutir à d'autres conclusions que de procédures. C'est aussi la voie suivie pour le rapport Tindemans, mis à part les éloges rituels – mais mérités – qu'il reçoit. Les gouvernements ne sont pas prêts à débattre des institutions ou de l'avenir de la Communauté. Ce sera confirmé, quelques mois plus tard, quand le rapport Tindemans restera sans suite, lors du Conseil européen de La Haye, sous présidence néerlandaise (novembre 1976).

Restait la question qui aurait pu faire l'objet d'un arbitrage au sommet: le nombre et la répartition des sièges au Parlement européen, dans la perspective de son élection directe. Il était trop tôt pour que les patients efforts de compromis de la Présidence aboutissent. Bien au contraire, le Président Giscard d'Estaing, en présentant une proposition extrême (le maintien pur et simple des dispositions régissant le Parlement «nommé»), augmente encore la confusion. Les points de vue ne se rapprocheront qu'à la fin de la présidence luxembourgeoise et l'accord se fera de quelques jours plus tard, le 13 juillet 1976, au premier Conseil européen sous présidence néerlandaise.

On comprend que le Président Thorn ait pu dire qu'il «espérait plus» de cette session. Cependant, une décision a été prise qui, elle restera dans l'histoire. Rendant hommage à Jean Monnet, qui vient de se retirer de la vie publique, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont en effet décidé de lui conférer le titre de «citoyen d'honneur de l'Europe». Jean Monnet, qui refusait les honneurs et les décorations, a été par contre profondément touché par ce témoignage de reconnaissance et par la forme qui lui avait été donnée.

* * *

C'est le 1^{er} et le 2 décembre 1980 que se tient le deuxième Conseil européen sous la présidence luxembourgeoise. Il est présidé par Monsieur Pierre Werner (ce sera le seul Conseil européen que le Président Werner dirigera). Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires étrangères du gouvernement Werner, avait démissionné de ses fonctions quelques jours avant la session: il avait été, en effet, appelé à la présidence de la Commission des Communautés européennes, à partir du début de 1981. Madame Colette Flesch (jusqu'à là membre du Parlement européen) venait d'être nommée Ministre des Affaires étrangères et siégeait aux côtés du Président Werner. Le Premier Ministre de la République hellénique, Monsieur G. Rallis, avait été invité à siéger comme observateur, l'adhésion de la Grèce devant devenir effective dès janvier 1981.

Cette réunion devait être une réunion de transition – comme beaucoup d'autres avant et après celle-ci – mais aussi une réunion d'apaisement, et le Président Werner y a beaucoup contribué. La Communauté venait de connaître de grandes secousses. L'année précédente, en mars 1979, le Système monétaire européen avait été mis en place, mais la Grande-Bretagne avait refusé de participer au mécanisme des taux de change, élément-clé du système. En juin suivant, le nouveau Premier Ministre britannique, Mrs Margaret Thatcher, avait lancé sa revendication majeure d'une révision de la contribution britannique au budget de la Communauté. Un accord temporaire avait été conclu au Conseil ministériel de mai 1980, en même temps qu'un mandat d'étude et de proposition (dit «mandat du 30 mai») était confié à la Commission. Enfin, au Conseil européen de Venise (juin 1980), les Neuf avaient arrêté une déclaration solennelle sur le Moyen-Orient, dans laquelle ils recommandaient comme base d'un règlement pacifique la reconnaissance du droit d'Israël à des frontières sûres, reconnues et garanties, la reconnaissance du droit à l'autodétermination du peuple palestinien et l'association de l'OLP aux négociations en vue d'un règlement de paix. Cette déclaration est restée le fondement de la politique de la Communauté et de ses Etats membres au Moyen-Orient.

La virulence de la revendication britannique avait profondément ébranlé la Communauté. Malgré l'«armistice» de mai 1980, un climat de morosité s'était établi, d'autant plus que d'autres dossiers non réglés venaient s'ajouter au dossier britannique. Les ressources propres s'épuisaient, devant une croissance sans

frein des dépenses agricoles, et les négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal se heurtaient à de fortes réticences françaises. C'était le début de ce qui a été appelé l'«eurosclérose», conduisant à l'«europessimisme». Aucune délégation n'était prête à des décisions significatives.

Le Président Werner devait conduire ce Conseil européen sans ambition ni illusion avec sa sagesse et sa bienveillance habituelles. D'un Conseil européen à l'autre, le nombre de questions évoquées s'était considérablement accru, ce qui permettait aussi d'éviter de se concentrer sur des dossiers par trop conflictuels.

L'examen de la situation économique et sociale (et monétaire), sur la base d'une communication de la Commission, était progressivement devenu un rite du Conseil européen. Le Président Werner y sacrifia volontiers, et se prêta de bonne grâce à la rédaction des conclusions – également rituelles – de cet exercice.

Le suivi de la déclaration de Venise sur le Moyen-Orient fut assuré sur la base d'un rapport de Monsieur Gaston Thorn (invité à titre exceptionnel dans le Conseil européen) qui, comme ministre des Affaires étrangères et Président en exercice du Conseil, avait effectué une mission d'information au Moyen-Orient. La déclaration de Venise n'avait pas eu le résultat escompté d'inciter les adversaires à commencer de négocier. Le Conseil européen n'en décide pas moins de poursuivre l'approfondissement de bases d'accord possible.

La présidence luxembourgeoise, nous l'avons dit, avait dû constater, en 1976, l'absence d'accord sur le rapport Tindemans. Cette fois-ci, le Conseil européen doit aussi prendre acte qu'une année de discussions n'a pas permis d'aboutir à des conclusions substantielles sur le rapport des «Trois Sages» (Messieurs Bisheuvél, Dell et Marjolin) auxquels il avait demandé (en décembre 1978) de «réfléchir aux adaptations des mécanismes et des procédures des institutions qui sont nécessaires, pour assurer sur la base et dans le respect des Traités, . . . le fonctionnement harmonieux des Communautés et les progrès dans la voie de l'union européenne» et de présenter «des propositions concrètes, susceptibles d'être rapidement mises en oeuvre . . .». L'une des principales recommandations du rapport, déposé en septembre 1979, était que le Conseil renonce au recours systématique à l'unanimité (conséquence du trop fameux «compromis de Luxembourg»). Les temps n'étaient pas encore mûrs pour un tel changement, qui n'interviendra qu'en 1986 . . .

Par contre, l'actualité conduit le Conseil européen à prendre sur le champ deux décisions concrètes, dont la portée politique et psychologique sera largement soulignée par ses porte-parole. Il exprime son émotion devant le tremblement de terre qui vient de ravager le Sud de l'Italie et décide une mesure exceptionnelle d'aide, par l'octroi immédiat d'un important prêt bonifié, pour contribuer à la reconstruction des zones sinistrées. Face aux développements intervenus en Pologne avec la création des premiers syndicats libres – Solidarnosc –, le Conseil européen souligne l'absolue nécessité que tous les signataires de la déclaration d'Helsinki s'abstiennent de toute intervention directe ou indirecte dans les affaires intérieures de ce pays (c'est un avertissement à peine déguisé à l'URSS). Il décide également, suite à une démarche du gouvernement polonais, l'octroi d'une importante aide alimentaire à la Pologne, qui fait face à de graves difficultés d'approvisionnement de ses villes.

Le Président Werner pouvait ainsi, au lendemain de ce Conseil européen, se féliciter de la qualité des discussions et de l'affirmation d'une présence européenne dans un contexte international difficile. L'heure des décisions était encore lointaine, mais il avait su maintenir le dialogue, même sans espérer des progrès immédiats.

* * *

Lorsque le Conseil européen se réunit les 2 et 3 décembre 1985, sous la présidence de Monsieur Jacques Santer, il a devant lui un programme particulièrement chargé. Il doit conclure – sur le plan politique – les travaux de la Conférence intergouvernementale, convoquée à la suite du Conseil européen de Milan (28/29 juin 1985) pour étudier les modifications des Traités de Rome liées à la réalisation du marché intérieur et la consolidation de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune. La session a été

préparée pour trois mois de travail intensif au niveau des Ambassadeurs (sous la présidence de l'Ambassadeur Jean Dondelinger) et des Directeurs politiques, ainsi que par plusieurs réunions des Ministres des Affaires étrangères, y compris un «conclave» à la veille du Conseil européen, sous la présidence active et ferme de Jacques Poos.

Ces travaux ont permis des progrès importants. Avant tout, la Grande-Bretagne, le Danemark et la Grèce, qui, à Milan, s'étaient opposés véhémentement à la convocation de la Conférence intergouvernementale s'y sont progressivement ralliés et participent de façon constructive à la négociation. Toutefois, les points les plus sensibles sont restés ouverts. En particulier, une majorité de pays, menés par la France et le Bénélux, avec l'appui déterminé de la Commission, demandent que soit stipulé un engagement précis vers l'union économique et monétaire. L'Allemagne et la Grande-Bretagne y étaient fermement opposés. A la veille du Sommet, l'Allemagne rejoint, avec prudence, la majorité, ce qui provoque une violente irritation du Premier Ministre britannique, mauvais préambule aux discussions.

D'autres sujets difficiles attendent les chefs de gouvernement, comme, par exemple, la cohésion économique et sociale, la politique sociale (adoption à la majorité de règles contraignantes) et la possibilité de maintenir des législations plus avancées en cas d'harmonisation des législations liées au marché intérieur, ainsi que quelques points sensibles sur la coopération politique et son extension aux aspects politiques de la sécurité.

Le Président Santer mène la discussion avec ordre et méthode. Il préside avec modestie et autorité à la fois, gardant sa sérénité face à la véhémence de l'un, à l'impatience ou à l'exaspération d'un autre, au choc de thèses extrêmes qui s'opposent et s'annulent. Le Président de la Commission l'appuie et contribue à la recherche de compromis. L'Ambassadeur Dondelinger et ses collègues s'emploient inlassablement, dans l'intervalle des séances, à jeter des passerelles ou à réparer la porcelaine brisée . . . La présidence utilise habilement les suspensions de séance pour calmer les tensions et dégager les compromis . . .

Après deux journées et deux longues soirées de négociation, l'accord est conclu. Des réserves subsistent du côté britannique, italien, danois, mais la présidence constate fermement que les textes ne seront plus modifiés. Les réserves seront levées deux semaines plus tard, lors d'une ultime réunion des Ministres des Affaires étrangères. Le Luxembourg et son Premier Ministre avaient bien mérité de la Communauté.

Accueilli d'abord avec réticence, en raison de sa portée limitée, l'«Acte unique européen» ainsi conclu devait, dans les années suivantes, montrer son efficacité et son utilité. Le Conseil vote enfin à la majorité, et cela rend possible de mettre en oeuvre le marché intérieur à la date prévue. L'union économique et monétaire, symboliquement mentionnée dans le Traité, devait ensuite s'épanouir six années plus tard dans une nouvelle conférence intergouvernementale.

* * *

Les hasards du calendrier ont voulu que ce soit à nouveau le Luxembourg qui ait à conduire la première partie de la nouvelle conférence sur l'union économique, monétaire et politique, ouverte à Rome en décembre 1990. Et, pendant le premier semestre de 1991, les mêmes hommes politiques qu'en 1985 ont la responsabilité des négociations: le Premier Ministre Jacques Santer et le Ministre des Affaires étrangères Jacques Poos, auxquels se joint le Ministre des Finances, Jean-Claude Juncker. Ils auront aussi la charge de diriger le Conseil européen des 28 et 29 juin, qui sera principalement consacré à ce dossier.

La négociation sur l'union économique et monétaire est la conclusion d'une longue préparation, dont la pièce principale a été le rapport d'un Comité formé des gouverneurs des banques centrales et présidé par le Président de la Commission. Des options politiques majeures seront à prendre à la fin de la négociation (sur le principe même de l'union monétaire et de la monnaie unique, tout particulièrement), mais l'armature technique du Traité a été solidement élaborée et la présidence avance sur un terrain sûr.

Par contre, la Conférence sur l'union politique s'engage sur une «terra incognita». Bien que la proposition de convoquer la Conférence ait été présentée (en avril 1990) conjointement par le Président Mitterrand et le Chancelier Kohl, les délégations française et allemande montrent souvent des sensibilités différentes. Italie

et Pays-Bas, d'un côté, Grande-Bretagne et Danemark de l'autre s'opposent sur les questions politiques et institutionnelles.

La Présidence luxembourgeoise, avec sagesse et détermination, prend le risque de présenter, à la veille du Conseil européen, le texte «consolidé» d'un projet de Traité. En ce qui concerne l'union politique, elle n'hésite pas à prendre position sur les points controversés, en indiquant ce qui lui semble être la position moyenne ou le compromis raisonnable, autour duquel une majorité, puis l'unanimité des délégations pourraient se rassembler.

Cette initiative fait l'objet de critiques véhémentes, notamment du côté du Parlement européen et des délégations les plus engagées. Certes, la Présidence avait tranché, à plusieurs reprises, en faveur des thèses minimales. C'était le cas notamment, de la querelle (un peu dogmatique) sur la structure du futur Traité, qui opposait les partisans de l'«arbre» (compétences communautaires, politique extérieure commune, justice et affaires intérieures rattachées à une même structure institutionnelle, de caractère communautaire) et ceux des «trois piliers» (ces trois domaines restent largement indépendants les uns des autres). La Présidence n'hésite pas à se prononcer sur les «trois piliers» convaincue que c'est la seule base d'un accord final, et l'avenir le confirmera.

Le Président Santer et ses ministres justifient et défendent leur projet, tout au long du Conseil européen, faisant valoir ses avancées et prônant le réalisme. Le contenu leur paraît plus important que le contenant, même si celui-ci manque d'éclat. Le Conseil européen accepte le projet de la Présidence comme base de travail pour la suite de la négociation.

Il fallait quelque courage pour reconnaître aussi clairement les limites d'une négociation hâtivement engagée sur l'union politique, en insistant sur les avancées possibles (par exemple, sur les pouvoirs du Parlement européen ou la politique sociale) et en dissipant les illusions sur d'autres domaines (comme la structure du Traité). Le Président Santer et son Ministre des Affaires étrangères, Jacques Poos, en soulignant leur engagement personnel vers une Europe plus intégrée, faisaient valoir qu'ils rendaient service à la Conférence en identifiant ce qui leur paraissait le maximum susceptible d'être obtenu dans une négociation fondée sur l'unanimité.

La suite des événements devait leur donner raison. Au lendemain du Conseil européen, la nouvelle présidence néerlandaise élaborait une autre version du projet du Traité, fondée sur l'approche la plus ambitieuse: tentative courageuse, mais qu'elle doit rapidement abandonner, devant les réserves et les critiques d'une énorme majorité des délégations. Le projet de Présidence luxembourgeoise restera donc la base de travail de la conférence, jusqu'à ce que le Conseil européen de Maastricht, quelques mois plus tard, dégage les compromis politiques finals.

* * *

Ce rapide rappel de quatre présidences luxembourgeoises du Conseil européen illustre à la fois l'importance du rôle que les petits ou moyens pays jouent dans le système communautaire et la qualité de l'apport que le Luxembourg – le plus petit mais le plus européen des Etats membres de la Communauté – n'a cessé de fournir à l'édification de l'Europe. Joseph Bech, Pierre Werner, Gaston Thorn, aujourd'hui Jacques Santer, chacun avec son style propre ont apporté et continuent d'apporter, avec sagesse et discrétion mais aussi avec fermeté et courage, une contribution inestimable au progrès de la Communauté et au renforcement de ses institutions.