

Hendrik Brugmans, Le congrès de La Haye - avant, pendant et après (1969)

Légende: En 1969, le fédéraliste néerlandais Henri Brugmans, directeur du Collège d'Europe à Bruges, analyse les raisons du succès rencontré en mai 1948 par le congrès de l'Europe organisé à La Haye et relate certaines de ses conséquences sur le déroulement de l'unification européenne.

Source: Annuaire européen-European Yearbook. dir. de publ. Sous les auspices du Conseil de l'Europe-published under the auspices of the Council of Europe. 1969, n° Vol. XV. La Haye/The Hague: Martinus Nijhoff.

Copyright: (c) Conseil de l'Europe

URL: http://www.cvce.eu/obj/hendrik_brugmans_le_congres_de_la_haye_avant_pendant_et_apres_1969-fr-887e4ebc-8a63-4947-b6ec-ed8e1a9c3dc3.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Le Congrès de La Haye – Avant, pendant et après

Tous ceux qui, en mai 1948, ont assisté au Congrès de l'Europe à La Haye, s'en souviendront toujours comme d'un très grand événement. Au cours de la dernière séance, pendant que la voix de CHURCHILL tâchait de dominer un orage qui avait éclaté, on eut l'impression de vivre des minutes historiques. Denis de ROUGEMONT, l'un des porte-parole de l'aile marchante fédéraliste, a décrit cette atmosphère dans quelques pages qui ont gardé valeur de témoignage. Nous citons:

„Le Congrès de l'Europe voulait produire un choc, voulait alerter l'opinion. Il l'a fait dans une large mesure, sinon dans toute la mesure qu'il méritait. Réveiller la conscience de l'Europe, c'était son seul moyen d'action. Pour autant qu'il y soit parvenu, il établit l'union européenne sur des bases qui manquent à l'O.N.U. : la volonté consciente des groupes sociaux et l'enthousiasme des individus. Si nous sommes en démocratie, c'est cela qui compte, et le reste suivra." (L'Europe en Jeu. Neuchâtel, La Baconnière, 1948, p. 130-131).

Cette affirmation, personne ne la contestera sans doute. Reste à savoir pourquoi un effet aussi frappant a pu être obtenu.

Non pas à cause de la valeur intrinsèque des résolutions, je pense. Celles-ci sont plutôt vagues et évitent visiblement toute revendication tant soit peu révolutionnaire. On n'y parle pas d'union fédérale : les Britanniques et les Scandinaves, dont la voix pesait si lourd dans la balance politique d'alors, ne l'auraient pas admise. Certes, la création d'un Conseil de l'Europe fut proposée, et cette suggestion deviendra réalité au cours de l'année suivante, mais la chose n'était pas nouvelle. Déjà pendant la guerre, CHURCHILL lui-même avait lancé cette formule. Quant à la résolution économique et sociale, elle était le fruit d'un compromis laborieux entre tenants de l'économie classique et syndicalistes (surtout français) : là encore, rien de très sensationnel. La résolution culturelle, elle, devait ouvrir la voie à de nouvelles institutions comme le Centre Européen de la Culture, mais on ne peut pas dire que l'opinion s'en soit enthousiasmée.

La participation alors? Sans doute, elle était spectaculaire. Là où venait le vainqueur de la Deuxième Guerre Mondiale, on ne pouvait évidemment pas manquer de voir accourir des foules. On s'en aperçut à Amsterdam, où un meeting en plein air attira des dizaines de milliers de spectateurs. Pensons aussi à la délégation allemande, encore silencieuse mais déjà impressionnante: elle eut à sa tête le futur chancelier fédéral Konrad ADENAUER. Et ainsi de suite...

Pourtant, les absences étaient malheureusement aussi remarquées que les présences. Le Parti Travailleur britannique (il doit s'en mordre les doigts aujourd'hui) avait dédaigné de venir (le mot n'est pas trop fort), „décourageant" ses membres de toute participation et produisant ainsi un effet négatif notable dans les milieux européens de gauche. De fait, le congrès se plaçait beaucoup trop „à droite" que ne l'eussent souhaité beaucoup d'organisateur.

En conclusion sur ce point : l'Europe n'était pas encore saturée de congrès en 1948, et une rencontre de huit cents personnes influentes pouvait donc constituer une sensation. Pourtant, toute l'explication du „choc" signalé par DE ROUGEMONT n'est pas là.

Passons rapidement sur l'aspect anecdotique et pittoresque des choses. Evidemment, les photographes eurent „le temps de leur vie." Il était séduisant de pouvoir surprendre le romancier Charles MORGAN, en conversation avec Lord RUSSELL - ou Paul REYNAUD, en train de défendre avec infiniment de verve une proposition qu'il savait d'avance minoritaire. Surtout, un frisson parcourut l'assemblée lorsque CHURCHILL alluma son cigare légendaire, en plein milieu de cette „Salle des Chevaliers," berceau des libertés néerlandaises, où jusque-là, le tabac avait toujours été tabou (en réalité, le grand homme ne fumait pas ses cigares, mais soufflait plutôt dedans, produisant ainsi de vastes nuages bleuâtres).

Sans doute, les hebdomadaires illustrés ont „couvert" La Haye, beaucoup plus amplement que n'importe

quel autre congrès politique, fût-il ouvert par celle qui était à l'époque la princesse JULIANA. Mais pourtant, le décor n'explique pas tout, quelque solennel et grandiose qu'il ait été. En effet, dix ans plus tard, le Mouvement Européen essaya de refaire l'expérience, dans les mêmes conditions impressionnantes que la première fois - et le résultat fut décevant. A nouveau, JULIANA, cette fois devenue la souveraine des Pays-Bas, assista à la séance d'ouverture; à nouveau, la „Ridderzaal" était décorée des drapeaux provinciaux; à nouveau, la participation était impressionnante, les résolutions adoptées étaient même mieux mûries qu'en 1948 - mais l'esprit ne soufflait plus comme naguère et la presse n'eut pas tort de bouder.

Pourquoi donc les participants de la conférence initiale ont-ils pu avoir le sentiment d'être soulevés par un vaste espoir et par une volonté ardente de passer à l'action? Pourquoi l'un d'eux put-il dire que, si La Haye avait possédé une Bastille nationaliste, les Européens l'auraient prise d'assaut ce jour-là? Est-ce simplement parce que „les choses sont toujours belles lorsqu'elles commencent," comme Jean ANOUILH le fait dire à JEANNE D'ARC, dans sa pièce *l'Alouette* ? Oui, sans doute. Mais n'oublions pas l'essentiel qui est, peut-être, que ce congrès avait été préparé d'avance par toute une série de rencontres préliminaires.

Beaucoup de participants étaient venus avec la ferme intention de faire triompher leurs points de vue particuliers; tous avaient réfléchi d'avance; dans cette masse des 800 se trouvaient un certain nombre d'équipes spécialisées, qui se consultaient, se renvoyaient la balle, divisaient le travail entre leurs membres, arrêtaient leur tactique entre les séances, en sachant fort bien où ils voulaient en venir. Tel militant de l'Union Européenne des Fédéralistes pouvait dire non sans quelque raison: „Nous sommes un peu comme le Parti Bolchévick dans les soviets de 1917 - dans le mouvement d'ensemble, nous avons une mission de dirigeants, parce que nous possédons une stratégie politique à long terme."

En définitive, les fédéralistes ne furent pas entièrement satisfaits des résultats de La Haye. Leurs partenaires „unionistes" ne devaient pas l'être davantage. Mais l'existence des „fractions" plus ou moins organisées a certainement donné aux débats une vigueur, un tonus, remarquables. En 1958, on n'a plus retrouvé ce même climat, ni cette même ardeur ... ni, non plus, les mêmes polémiques internes entre les organisateurs.

En effet, entre les groupes qui avaient créé le „Comité de Coordination" des mouvements en faveur de l'union européenne, la paix était loin de régner et l'entente n'était même pas toujours cordiale. Régulièrement, des conflits éclataient, et les intrigues n'étaient pas toujours dédaignées par les uns et les autres.

Ainsi, lorsque DE ROUGEMONT dut lire le „message" final que le congrès adressait „aux Européens" un débat fort vif se déroula dans les coulisses, entre lui et ses amis fédéralistes d'une part, et le Président du Comité, le Right Honorable Duncan SANDYS de l'autre. La raison? Ce texte mentionnait également ces problèmes militaires qui, dans le Statut du Conseil de l'Europe, allaient effectivement être éliminés des compétences de Strasbourg. Le „Message" très beau - qui commençait par la phrase classique „L'Europe est menacée, l'Europe est divisée et la plus grave menace vient de ses divisions" - constatait en effet qu'„Aucun de nos pays ne peut prétendre, seul, à une défense sérieuse de son indépendance." C'était une allusion, pas davantage, et certains auraient désiré bien plus. Mais, aux yeux des „minimalistes," c'était déjà beaucoup trop. La Grande-Bretagne devait-elle donc reconnaître que son indépendance ne se trouvait plus entre ses propres mains? Finalement, le texte de conclusion fut lu par son auteur, avec la phrase incriminée. Mais au dernier moment, il avait même été question de couper le courant du microphone...

Non, tout n'était pas beau, même à ce début, et les unificateurs de l'Europe ne furent pas toujours fraternellement unis entre eux. Au lendemain du congrès, le Comité Central de l'Union Européenne des Fédéralistes se réunit, et ce fut l'une de ces séances les plus pénibles, où les accusations se firent aigres. Le Mouvement ne s'était-il pas laissé entraîner dans le sillage du grand *leader* conservateur? Somme toute, n'avait-on pas eu tort de se mêler à cette foule d'„officiels," d'anciens et de futurs ministres, au lieu de garder entière sa pureté doctrinale? N'eut-il pas mieux valu d'attendre au moins le moment où le *Labour* aurait rejoint l'Europe? N'avait-on pas lâché la proie pour l'ombre? Les quelques phrases „supranationales" que contenaient les résolutions finales - „le temps est venu" d'un „exercice en commun" de „certaines parités" de la souveraineté nationale - n'allaient-elles pas rester lettre morte? Surtout, l'„appareil" du Comité de Coordination n'était-il pas exclusivement entre les mains des „unionistes" : de son président SANDYS et de

son secrétaire général Joseph RETINGER?

Les reproches fusaient. Mais les événements auraient-ils pris une autre tournure, si la minorité fédéraliste avait choisi alors la ligne „dure”, proposée notamment par Alexandre MARC? L'U.E.F. ne serait-elle pas inévitablement devenue une secte? Il ne nous appartient pas de trancher ce débat, même à vingt ans de distance. Mais ce qui est certain, c'est que la préparation de La Haye, au sein des organisations diverses, a contribué à une animation certaine aux débats qui, sans elle, seraient restés peut-être académiques ou oratoires. En d'autres termes: les difficultés et les dissensions internes ont vivifié l'atmosphère, alors qu'en 1958 devait régner l'unanimité la plus plate.

Examinons de plus près ces efforts préparatoires, faits de divers côtés.

Avant tout, il faut citer l'action de CHURCHILL, à partir de son discours de Zürich, en septembre 1946. Il y reprit, en les précisant, certaines idées fondamentales qu'il avait déjà lancées en 1943, dans une allocution radiodiffusée. Mais cette fois, il s'adressa directement à tous les Européens, sur le Continent même. Dans ce message, le paragraphe final était de loin le plus important : il contenait exactement les lignes d'avenir que devait suivre le „United Europe Committee,” devenu plus tard „United Europe Movement.” Traduisons:

„Je dois maintenant résumer les propositions qui vous sont soumises. Notre but constant doit être de construire et de renforcer les Nations Unies. A l'intérieur et dans le cadre de ce concept mondial, nous devons recréer la famille européenne dans une structure régionale qui, peut-être, recevra le nom d'„États-Unis d'Europe.” Si, au début, tous les États d'Europe ne veulent ou ne peuvent pas rejoindre cette Union, nous devons néanmoins procéder à rassembler et à faire converger („combine”) ceux qui veulent et peuvent. Sauver les populations de toute race et de tout pays en les préservant de la guerre et de l'esclavage: un tel effort doit être établi sur des bases solides et protégé par la volonté de tous les hommes et de toutes les femmes, de mourir plutôt que de se soumettre à la tyrannie. Dans tout ce travail urgent, la France et l'Allemagne doivent prendre la direction ensemble. La Grande-Bretagne, le Commonwealth de Nations britannique, la puissante Amérique et, j'en ai la conviction („I trust”) la Russie Soviétique - car alors tout serait vraiment bien - doivent être les amis et les parrains („sponsors”) de l'Europe nouvelle et doivent se faire les champions de son droit de vivre et de rayonner.”

Ce texte indique clairement les limites dans lesquelles la conception churchillienne voulait maintenir l'Europe Unie. Limites géographiques d'abord: non-participation de la Grande-Bretagne. Limites institutionnelles aussi: les organisations proposées ne sont esquissées que d'une manière très vague.

Néanmoins, les malentendus ne manquaient pas sur le Continent. L'idée que les Anglais se contenteraient du rôle de „sponsors” tomba dans le vide : il était trop agréable de la refouler dans le subconscient. D'autre part, le terme d'„États-Unis d'Europe” n'avait-il pas été employé, et n'avait-il pas un sens constitutionnel précis, en Amérique comme ici? Enfin, beaucoup d'Européens préféreraient oublier que le chef *Tory* se trouvait dans l'opposition et que des considérations de politique intérieure avaient pu jouer un certain rôle dans son initiative.

En ce qui concerne ce dernier point, il est certain que beaucoup de conservateurs britanniques le comprenaient ainsi. Puisque le „Welfare State” ne pouvait plus être mis en cause à Westminster, ne pouvait-on pas démanteler l'État lui-même, en le faisant fondre, en quelque sorte, dans une union européenne dont, bien sûr, les structures devaient rester des plus floues? De son côté, le parti travailliste interprétait les choses ainsi, en ajoutant que CHURCHILL voulait constituer un bloc anticommuniste, où l'Europe se trouverait liée à jamais aux intérêts américains.

Le 14 mai 1947, le „United Europe Committee” organisa un meeting de masse dans le fameux Albert Hall. Lady Violet BONHAM-CARTER parla pour les libéraux, Victor GOLLANCZ, socialiste, au nom de la

poignée de fidèles qui, à gauche, avaient rejoint le mouvement malgré l'interdiction de „Transport House" - et, bien entendu, CHURCHILL. Son discours fut peut-être sa contribution la plus belle et la plus complète à l'idée européenne. Il fut profond, original, angoissé, mais toujours fort prudent quant aux méthodes à adopter et réticent à définir le but ultime, même en termes généraux:

„Dans mon expérience de grandes entreprises, j'ai constaté que c'est souvent une erreur d'essayer de régler tout en même temps. Très loin, à l'horizon, nous pouvons voir les sommets des Montagnes Délectables. Mais nous ne pouvons pas voir ce qui se trouve entre elles et nous" ...

A l'origine, le Comité „United Europe" avait eu l'intention de créer des groupements similaires sur le Continent. Il y réussit en France, où un „Conseil français pour l'Europe Unie" put être constitué, sous l'impulsion d'un économiste libéral, alors collaborateur du journal *Le Monde*, et qui devait plus tard enseigner à la Sorbonne: René COURTIN. Avant la guerre, celui-ci avait appartenu au mouvement paneuropéen du comte COUDENHOVE-KALERGI et, sous l'occupation, joué un rôle de premier plan dans la Résistance. Il put grouper bientôt une brillante équipe, dont le président devint Raoul DAUTRY, chargé des affaires nucléaires par le gouvernement.

Il s'agissait là sans aucun doute d'une opération „au sommet." Certes, elle pouvait inclure l'organisation de quelques réunions spectaculaires, sous un tel patronnage, à Paris d'abord, puis en province. Mais le Conseil n'avait pas l'intention de recruter „à la base" ou de former des „militants." Dans la mesure où une „campagne populaire" (nous utilisons le vocabulaire courant de l'époque) serait nécessaire - mais l'était-elle, puisque les gouvernements paraissaient plutôt favorables? - on pourrait toujours s'adresser aux fédéralistes.

Mais ceux-ci ne se sentaient nullement inclinés à jouer un tel rôle de comparses. Ils refusaient de se laisser confiner dans la seule propagande et de renoncer à toute influence politique dans le mouvement d'ensemble. Si l'intention des dirigeants „unionistes" était de se servir d'eux comme d'un chœur de tragédie antique, comme d'un amplificateur chargé de répandre la doctrine minimaliste, ils firent savoir bien vite que, dans ces conditions, ils allaient reprendre toute leur liberté. En conséquence, il fut difficile de faire admettre qu'une collaboration - et non seulement une division de travail - était indispensable entre le Conseil de René COURTIN et le mouvement „La Fédération," animé par André VOISIN. On y parvint cependant.

Hors de France, aucun „comité-Churchill" ne put être formé. Plus tard, lorsque, en octobre 1948, le „Comité de Coordination" se transforma en „Mouvement Européen," fédéralistes et unionistes devaient collaborer plus ou moins amicalement à fonder des Conseils nationaux de ce Mouvement, où tous seraient représentés. Mais, pour l'instant, SANDYS ne réussit pas à monopoliser les énergies européennes.

En fait, fédéralistes et „churchilliens" n'étaient d'ailleurs déjà plus seuls à s'occuper de l'Europe. Notamment, dès l'année 1946, Paul VAN ZEELAND, ancien Ministre des Affaires étrangères de Belgique, et qui devait présider la Commission économique et sociale de La Haye, avait lancé, à La Haye même, sa Ligue Indépendante de Coopération Économique, qui s'efforçait de grouper des hommes politiques, des industriels et des banquiers - éventuellement aussi des syndicalistes et des représentants paysans - pour un effort de pensée et d'action européen. On y trouvait des hommes comme Sir Edward BEDDINGTON BEHRENS, qui devait présider plus tard le Conseil britannique du Mouvement Européen, Sir Harold BUTLER, le successeur d'Albert THOMAS comme directeur du Bureau International du Travail, Daniel SERRUYS, ancien Haut Commissaire à l'Économie et membre de l'Institut, le député catholique néerlandais Pieter KERSTENS (qui allait être chargé de l'organisation pratique du Congrès), d'autres encore. Une série de comités nationaux furent créés bientôt, ayant un but limité, important et précis. Pour citer les paroles de VAN ZEELAND:

„Tout espoir de redressement serait vain si chaque pays se bornait à essayer de reconstruire son économie nationale suivant les vieilles méthodes ; dans les conditions de la vie moderne, l'Europe n'atteindra le niveau d'existence auquel elle doit prétendre que suivant des lignes d'action communes au Continent entier."

En 1949, la Ligue tiendra une conférence retentissante à Westminster; les rapports seront à l'origine de l'Union Européenne des Payements et la plupart des initiatives économiques ultérieures dans le domaine européen, émaneront toujours d'elle. Politiquement, elle se rangeait plutôt du côté des „unionistes": à ses yeux, la libération des échanges était plus importante que la mise en place d'un appareil institutionnel.

Deux autres organisations, spécifiquement politiques celles-là, siégeaient encore au Comité de Coordination : les „Nouvelles Équipes internationales," d'inspiration démocrate-chrétienne, et le „Mouvement Socialiste pour les États-Unis d'Europe." Tous les deux - surtout les socialistes - étaient plus proches du Fédéralisme que CHURCHILL et la Ligue, mais ils s'en différenciaient pourtant à bien des égards.

Les N.E.I. constituaient en fait une Internationale centriste ayant mis la revendication européenne parmi ses préoccupations essentielles; pourtant, elles comptaient également des sections nationales où le souci européen restait faible. Leur représentant au Comité de Coordination, l'ancien ministre M.R.P. Robert BICHET, occupait une forte position de conciliation entre les diverses tendances.

Quant au Mouvement Socialiste, il était alors en pleine mutation. A l'origine, il s'était appelé „Mouvement pour les États-Unis Socialistes d'Europe," et cette appellation était un programme. Issu du „Independent Labour Party" britannique, il avait des orientations gauchisantes très marquées. Fédération européenne? Oui, mais à condition que cette nouvelle concentration eût un contenu suffisamment à gauche pour pouvoir toucher les travailleurs. D'où un refus de s'associer aux efforts du Comité de Coordination, jugé trop conservateur d'inspiration. En novembre 1948, le changement de nom équivalut à une réforme interne profonde: le président du Parti Socialiste luxembourgeois, Michel RASQUIN, en devint le *leader* - bientôt, il allait transmettre la direction à André PHILIP (septembre 1949). Très intéressé à l'économie planifiée moderne, le Mouvement insista fortement sur la nécessité de doter l'Europe Unie de structures politiques solides - c'est ce qui devait le rapprocher nécessairement des fédéralistes.

Restait enfin l'Union Parlementaire Européenne, dont le socialiste belge Georges BOHY était le président et Richard COUDENHOVE-KALERGI le secrétaire général. Elle se tenait à l'écart du Mouvement Européen proprement dit, auquel elle n'adhéra jamais; pourtant, elle collabora à la préparation du Congrès de La Haye. Sa tactique fondamentale était simple : désormais, la période des propagandes était close et il fallait prendre les souverainetés nationales là où elles étaient, à savoir dans les parlements élus. En conséquence, le fondateur de „Paneurope" avait abandonné son mouvement original, qui ne devait reprendre vie que beaucoup plus tard, pour se concentrer exclusivement sur l'action parlementaire. Une enquête auprès des sénateurs et des députés d'Europe avait montré une adhésion générale à l'idée fédéraliste: il fallait maintenant passer à l'action concrète. Une série de conférences internationales s'ensuivit.

Nous ne serions pas complet si nous ne mentionnions pas la participation des émigrés aux travaux des mouvements et du congrès lui-même.

L'auteur de ces lignes avait été en mission en Espagne et au Portugal, afin de recruter si possible une éventuelle délégation d'inspiration démocratique dans ces pays, ou, en tout cas, de prendre contact avec des éléments qui jouissaient d'une certaine indépendance. Il en rencontra certains et put même publier une lettre dans un hebdomadaire madrilène. Mais pouvait-on aller plus loin sans mettre dans une fausse position, soit les Espagnols non émigrés, soit ceux qui avaient quitté leur pays à la suite de la guerre civile ?

Le problème était sans doute insoluble, car ce qui aurait semblé une condition minima aux uns, devait paraître excessif aux autres. En fait, ce ne fut que beaucoup plus tard que le Mouvement Européen réussit à constituer une délégation espagnole satisfaisante, qui comptait à la fois des réfugiés politiques et des Espagnols de l'intérieur: ce fut au Congrès de Munich de 1963. A La Haye, rien de tel ne fut possible, car l'opinion démocratique croyait encore largement aux vertus d'une politique, dite de „cordon sanitaire." Par contre, nous avons déjà mentionné Salvador DE MADARIAGA et, dans la Commission politique, Indalecio

PRIETO, ancien Ministre socialiste de la Défense pendant des mois tragiques, joua un rôle important. Toutefois, il ne réussit pas à faire triompher son point de vue „dur" à l'égard du régime franquiste.

Quant au Portugal, contrairement à ce qui était le cas en Espagne, nous n'y avons trouvé aucun intérêt pour l'entreprise européenne.

Mais le problème de l'émigration démocratique ne se posait pas seulement dans la péninsule ibérique, il existait aussi pour les pays à direction communiste.

A cet égard, deux courants s'opposaient avec une certaine vigueur. Sans doute, personne n'avait de tendresse pour le régime totalitaire, imposé par l'Armée Rouge et qui venait de triompher également en Tchécoslovaquie. S'il y avait des „Européens" plus ou moins philosoviétiques, on devait éventuellement les chercher dans les rangs du Mouvement pour les États-Unis Socialistes d'Europe - et ceux-là ne participaient pas à La Haye, comme nous l'avons vu. Mais parmi les anticommunistes, certains pensaient (surtout à gauche) que l'Occident devait tout faire pour ne pas rendre le fossé infranchissable: parmi eux l'expression „Rideau de Fer" n'était pas populaire pour cette raison. D'autres, au contraire, considéraient que les dés étaient jetés et qu'il fallait préparer l'Europe libre pour une longue période de défense contre le danger de l'Est. Ces derniers avaient évidemment intérêt à inviter les émigrés d'Europe orientale et à leur accorder un large temps de parole, ce que les premiers ne voyaient pas d'un bon oeil: puisque la guerre froide avait éclaté, il ne fallait pas souffler sur ce feu-là.

Une fois de plus, nous trouvons l'Union Européenne des Fédéralistes dans une position intermédiaire. Certes, la plupart de ses militants se plaçaient plutôt à gauche, mais d'autre part, un certain nombre d'organisations d'exilés avaient obtenu leur adhésion à l'organisation et participaient donc aux débats dans le Comité Central. Leur point de vue était simple et non sans logique. Fédéralistes, ils voulaient adhérer à l'„Internationale" de leur choix et qui correspondait à leurs convictions politiques. Était-ce leur faute s'ils avaient dû quitter des pays où le Fédéralisme était considéré comme contraire aux intérêts de l'État?

Pendant longtemps, les associations européennes vont traîner ce problème et le Conseil de l'Europe aura à s'en occuper aussi. Dans l'Assemblée Consultative, une proposition fut faite de laisser vides certains bancs, pour souligner qu'une Europe qui ne serait qu'occidentale demeurerait une Europe mutilée. L'idée était probablement peu heureuse, car ces fauteuils vides, loin de rappeler le drame communiste, risquaient d'accroître l'impression d'absentéisme que Strasbourg faisait déjà trop souvent aux yeux de l'observateur superficiel. Par contre, une commission, chargée des intérêts des pays européens „non-représentés," fut créé sous la présidence du sénateur belge Etienne DE LA VALLEE POUSSIN, et l'assemblée des „Nations Captives" tint ses assises plus d'une fois dans l'enceinte du Conseil.

Quoi qu'il en fût, ce problème des émigrés procurait un autre élément de discussion véhémement et contribuait à rendre le congrès plus vivant, même s'il divisait les porte-parole des diverses tendances.

Ainsi, la majorité des participants de La Haye furent des „Européens" déclarés, mais leurs divergences tactiques et même stratégiques étaient loin d'être négligeables. Pourtant, la passion montrée par chacun donnait aux séances une vigueur exceptionnelle.

Dans ces circonstances, les résolutions devaient être le résultat d'un compromis difficile et quelquefois pénible. Pourtant, les deux idées fondamentales de CHURCHILL émergèrent de ces textes : réconciliation entre l'Allemagne et ses voisins - convocation d'une „Assemblée européenne élue par les Parlements des nations participantes, parmi leurs membres et d'autres."

Ces deux derniers mots étaient le résultat d'une longue discussion fort animée. D'une part, les „unionistes" prétendaient limiter le recrutement des membres aux seuls parlementaires : en fait, c'est ce qui devait se passer au Conseil de l'Europe. Mais d'autre part, les fédéralistes, souvent critiques envers le système parlementaire classique, insistèrent beaucoup sur la nécessité d'élargir les cadres, en y faisant participer aussi les „forces vives," c'est-à-dire les représentants des organisations professionnelles, les Églises etc... La formule adoptée permettait les deux solutions, et les fédéralistes se faisaient quelque illusion sur cette

„victoire”...

Quant à la résolution économique, elle eut le réalisme de mentionner le Plan Marshall, sans du reste mettre en avant le nom du Secrétaire d'État. Elle dit, en effet: „L'Europe est confrontée maintenant avec une grande crise et une grande chance. Son vieux système économique a été ébranlé par la guerre. Grâce à l'assistance généreuse des États-Unis d'Amérique, il existe une possibilité unique de bâtir une Europe nouvelle et meilleure, si les Européens travaillent ensemble dans un plan commun, en vue de développer la force économique du Continent.”

Pour certains, c'était déjà aller trop loin, car, à leurs yeux, une telle mention „proaméricaine” était susceptible d'éloigner du Mouvement Européen une partie de la Gauche. Bien sûr „Churchilliens” et „Ligueurs” ne partageaient pas ces réticences, alors que les N.E.I. étaient hésitantes. Mais, fait curieux, les fédéralistes soutenaient vigoureusement la mention du Plan et introduisirent même un observateur américain dans la salle: les États-Unis n'étaient-ils pas un exemple d'union fédérale? ...

Restait le rapport culturel, qui avait déjà été préparé dès le mois de mars. Il fut élaboré par une commission qui n'attira que relativement peu l'attention du grand public, mais qui, néanmoins, fit de l'excellent travail sous la présidence de Don Salvador DE MADARIAGA.

En un sens, c'est dans ce texte qu'on trouve les justifications les plus durables de l'union européenne. Mais en même temps les conditions fondamentales d'une réussite s'y trouvent résumées. Pas d'Europe sans conscience civique européenne, sans une volonté de culture répandue dans le grand public. Ici, les rédacteurs ont fait un effort méritoire d'aller en profondeur. Alors que les résolutions politique et économique se gardaient bien de définir les bases d'une Europe future, le rapport culturel, lui, s'y efforce avec vigueur. Ses rédacteurs ont tâché de dire ce que, dans l'ensemble mondial des civilisations, celle de l'Europe comporte de spécifique et d'original. Ils ont voulu analyser les origines et les caractéristiques de cette „Europe,” si mal circonscrite au point de vue géographique, mais si évidente quand on la voit de l'extérieur.

Parmi tous les documents de La Haye, nous n'hésitons pas à dire que c'est cet examen de conscience culturel qui a gardé l'actualité la plus frappante. Précisons bien, du reste, qu'il ne s'agit pas ici d'une analyse „culturelle” au sens étroit du terme — beaux arts, sciences, etc. - mais d'un appel aux hommes, qui se veut à la fois traditionnel et novateur. C'est là, notamment, qu'on trouve la mention d'une Cour des Droits de l'Homme à créer, suggestion qui sera reprise par le Mouvement Européen dans son Congrès de Bruxelles en février 1949 et aboutira enfin à la création d'une institution de ce genre, à Strasbourg. Notons enfin que la résolution culturelle est seule à parler carrément d'une „Fédération européenne,” à établir sur la base des libertés fondamentales.

Citons trois passages essentiels du rapport en question :

„Quel que soit le parti dont nous sommes membres, et quelle que soit notre patrie, nous sentons que la crise présente de l'Europe met en cause quelque chose de plus profond que nos systèmes économiques et politiques : une notion de l'homme et de la liberté, qui est en définitive notre vrai bien commun. C'est sur elle seule que nous pourrions fonder solidement l'union nécessaire.”

Et plus loin:

„La culture véritable n'est pas un ornement, un simple luxe, ni un ensemble de spécialités qui ne concernent pas l'homme de la rue. Elle naît d'une prise de conscience de la vie, d'un besoin perpétuel d'approfondir la signification de l'existence, et d'augmenter le pouvoir de l'homme sur les choses. Elle a fait la grandeur de l'Europe.”

Plus loin encore, nous sommes en pleine doctrine civique, et c'est très bien ainsi:

„La diversité des nations, correspondant au cloisonnement géographique du Continent, a fait pendant des siècles l'originalité de l'Europe et la fécondité de sa culture. Mais, par suite de la collusion de la nation et de l'Etat, fixant les mêmes frontières rigides à des réalités culturelles, linguistiques, économiques et administratives, qui n'ont aucune raison de se recouvrir en fait, cette diversité naturelle est devenue division arbitraire. Elle appauvrit nos échanges culturels. Elle laisse chacune de nos patries incapables de sauvegarder son autonomie politique, ou d'assurer son existence économique. Cet individualisme national, qui tend nécessairement à l'autarcie, constitue aujourd'hui le pire danger pour la vie réelle des nations. Dans l'état de faiblesse où il les met, il les livrera fatalement à l'unification forcée, soit par l'intervention d'un empire du dehors, soit par l'usurpation d'un parti du dedans."

Enfin, la résolution culturelle proposa la création d'un Centre Européen de la Culture, qui fut fondé effectivement, peu après, à Genève, ayant Denis DE ROUGEMONT comme son directeur et Raymond SILVA comme secrétaire général.

Le Congrès de l'Europe ne fut pas sans lendemain. On peut trouver le récit de l'action menée ultérieurement, dans un volume publié par le Mouvement Européen : *European Movement and the Council of Europe*. London, Hutchinson & Co., s.d.

La première initiative entreprise consistait à regrouper les délégations nationales de La Haye, en sollicitant pour elles une audience des premiers Ministres et des Ministres des Affaires étrangères de chaque pays. De fait, on vit les Britanniques aller à Downing Street N° 10, avec CHURCHILL en tête, armé bien entendu de son cigare. Les résolutions furent présentées et commentées, le terrain d'une réalisation politique sondé.

En France, ce terrain était favorable, et bientôt le Gouvernement de la République proposa de réunir une commission internationale pour préciser les objectifs et le statut d'un futur Conseil de l'Europe. La Grande-Bretagne et le Bénélux répondirent positivement. Les négociations allaient durer pendant moins d'une année, puisque ce fut le 5 mai 1949 qu'un traité put être signé à Londres, précisant les structures et les attributions de la nouvelle organisation.

Pour le Mouvement Européen, issue de La Haye, cette période était certainement la plus exaltante et la plus fructueuse. Séance après séance, ses représentants harcelaient les membres du comité HERRIOT (en effet, c'était chez le Président de l'Assemblée Nationale que se réunissaient les délégués des cinq pays, insistant sur la nécessité de ne pas paralyser dès l'abord une institution qui incarnait tant d'espoirs). Souvent, pendant la nuit, quelques dirigeants se réunissaient autour de SANDYS et de RETINGER, pour terminer une note qui devait être diffusée le lendemain matin même.

Certes, les divergences entre „fédéralistes" et „unionistes" subsistaient, mais l'action menée en commun les rapprochait et faisait naître une confiance qui avait défaut à La Haye même. En fait, toutes les tendances pouvaient se retrouver dans le mémorandum du Mouvement, soumis aux gouvernements le 23 novembre 1948, où tout l'accent était mis sur la nécessité d'une action intergouvernementale rapide et d'une assemblée populaire, susceptible de la soutenir, de l'accompagner de ses suggestions critiques et de l'expliquer à l'opinion publique. En effet, la transformation nécessaire était trop importante pour être confiée exclusivement aux autorités nationales: il fallait que la voix populaire de l'Europe se fit entendre.

Voici le paragraphe 6 de cette note :

„Elle (l'assemblée européenne) peut examiner les différentes propositions pour l'unification européenne et passer au crible ce qui est praticable et ce qui ne l'est pas. Elle peut concentrer l'attention sur des projets

urgents et immédiatement réalisables et, par une discussion publique, éclaircir des doutes et des appréciations fausses. Par les compte-rendus de ses actes dans la presse et par la radio, elle peut développer une vision européenne des choses et une politique commune concernant les principaux problèmes du jour. En donnant une expression au désir profond des peuples européens de vivre ensemble dans l'amitié et la paix, l'Assemblée peut donner une puissante impulsion morale au mouvement vers l'unité. Elle peut promouvoir parmi les peuples du Continent une conscience d'être européens, une fierté de l'Europe et un sens de la fraternité et des obligations mutuelles. Elle peut contribuer à jeter les fondements de cette unité spirituelle qui doit croître dans les cœurs des peuples, et dont dépend en dernière analyse le succès de toute mesure, quelle qu'elle soit, en vue de l'unité politique et économique."

Comme il fallait s'y attendre, la résistance la plus obstinée venait de la délégation britannique, dirigée par le *leader* travailliste Dr. Hugh DALTON. Aux yeux de celui-ci, une assemblée européenne était superflue et même nuisible. A quoi servirait-il de créer un „talking shop," dont les recommandations ne pourraient, en tout état de cause, jamais avoir d'effet? Mais si l'on s'obstinait à fonder une telle assemblée inutile, ne fallait-il pas, en tout cas, limiter la participation aux membres du parti gouvernemental, capables d'engager la politique de leur pays, au moins dans une certaine mesure? DALTON et ses amis oubliaient qu'ils jugeaient de la situation européenne en termes britanniques, et que les notions de „parti de gouvernement" et de „parti d'opposition" ne s'appliquent pas aux traditions politiques du Continent.

On connaît les compromis auxquels ces débats ont finalement abouti. Le Mouvement Européen et ses représentants ont contribué sans aucun doute à les orienter dans un sens, pour le moins, confédéral.

A cette époque, l'Europe paraissait avancer relativement vite. A peine l'accord de Londres fut-il signé qu'une première session de l'Assemblée Consultative fut convoquée à Strasbourg.

Là aussi, l'influence du Mouvement Européen fut notable.

Dès le premier jour, ses dirigeants étaient présents à la tribune. Mais au fur et à mesure où les débats se déroulaient, des contacts de plus en plus étroits s'établissaient entre ceux qui se trouvaient dans l'hémicycle et ceux qui ne pouvaient en principe que regarder et écouter. Un groupe de pression européen se constitua. De plus en plus régulièrement, des billets furent introduits dans la salle de séance, contenant des suggestions aux députés. Des repas eurent lieu, où „militants" et parlementaires se rencontraient pour arrêter leur tactique, et lorsque le débat politique final s'ouvrit, DALTON souleva un incident de séance, en protestant contre le fait qu'un „outside body" essayait d'exercer une pression sur l'Assemblée. L'épisode finit d'ailleurs en queue de poisson, et la célèbre formule fédéraliste qui prétendait définir l'objectif du Conseil de l'Europe - création d'une autorité européenne „avec des fonctions limitées mais des pouvoirs réels" - fut élaborée avec une forte participation des „observateurs" de l'extérieur. C'est à la pension „Elisa" qu'elle vit le jour, en présence du député travailliste australien, R. W. G. MACKAY, qui n'avait cessé de prendre des positions en flèche.

L'été de 1949 vit l'apogée du Mouvement Européen dans sa première phase, qui fut dominée par l'influence britannique conservatrice. Mais à peine la session se terminait-elle qu'un vide s'établissait. Le programme de La Haye semblait réalisé. Que faire? Pour des hommes comme SANDYS, le but paraissait atteint et, en tout cas, il se refusait à considérer des opérations ultérieures. Il fallait laisser mûrir maintenant, attendre la réaction des gouvernements...

Or, celle-ci ne se fit pas attendre. En octobre, le Comité des Ministres se réunit à Paris, et ce fut un jeu de massacre. Pratiquement aucune des résolutions de l'Assemblée ne fut prise en considération, et la session de l'été 1950 fut houleuse. Dans les paroles d'André PHILIP (délégué général du Mouvement Européen à l'époque), ce Comité s'était montré un „sénat réactionnaire": il fallait l'abattre ou en tout cas en réduire le poids. Bien entendu, les Britanniques et les Scandinaves ne l'entendaient pas de cette oreille. Un fossé se creusa donc entre les deux ailes du Mouvement Européen. L'euphorie de La Haye était terminée. Une

nouvelle période s'ouvrit. En décembre 1951, P. H. SPAAK allait démissionner comme Président de l'Assemblée Consultative, en prononçant un discours fracassant. Mais, dans l'intervalle, avait eu lieu la Conférence de presse de Robert SCHUMAN du 9 mai 1950.

Cette rupture entre „les Six" et „les autres" était sans doute inévitable. Là où les uns voyaient un aboutissement, les autres dénonçaient une impasse. Là où les Britanniques s'étaient lancés avec un bel optimisme, en se disant qu'„on verrait bien", plus tard, les continentaux constataient avec une amertume croissante que les résultats concrets restaient maigres. D'interminables débats allaient s'ouvrir entre „fédéralistes" et „fonctionnalistes," mais ceux-là refusaient de reconnaître qu'on ne peut pas faire entrer dans une Fédération des peuples n'en admettant pas le principe - alors que ceux-ci ne réussirent jamais à proposer des projets „fonctionnels" suffisamment intéressants pour séduire leurs collègues. Ce fut un dialogue des sourds auquel personne ne gagna rien, et surtout pas l'Europe. Parlementaires qui, à La Haye, avaient pris ensemble l'engagement „d'appuyer de tous leurs efforts, dans leurs foyers et en public, dans leurs partis, dans leurs églises, dans leurs milieux professionnels et syndicaux, les hommes et les gouvernements qui travaillent à cette oeuvre de salut public, suprême chance de paix et gage d'un grand avenir, pour cette génération et celles qui suivront"..., ne savaient visiblement plus ce que leur serment de naguère signifiait dans le concret. Ils s'opposaient les uns aux autres et se heurtaient mutuellement, ils se méfiaient de leurs amis d'avant-hier et les considéraient comme de faux Européens.

Bref, deux ans après le Congrès de l'Europe, on put dire que l'esprit de La Haye était mort. Ou plutôt: il poussait les uns vers la supranationalité, et les autres vers une coopération intergouvernementale qu'ils ne réussissaient d'ailleurs jamais à définir clairement.

Dans ce contexte, c'est encore Denis DE ROUGEMONT qu'il faut citer. Un jour, en 1950, tous les membres de l'Assemblée Consultative trouvèrent sur leur pupitre une petite brochure de 34 pages sous le titre *Lettres aux Députés européens*, publiée à Neuchâtel et Paris par „Ides et Calendes." L'auteur n'y mâchait pas ses mots et ne faisait rien pour cacher sa déception, son indignation, sa révolte. Suisse, il faisait une leçon de fédéralisme pratique à ceux qui semblaient se contenter de gestes creux:

„Vous êtes ici pour faire l'Europe, et non pas pour faire semblant de la faire. Faire l'Europe signifie la fédérer, ou bien ne signifie pas grand'chose. Comment fédérer des nations qui se croient encore souveraines? Voyons l'histoire. Les Suisses ont réussi : voyons la Suisse.

„Tout le monde croit l'avoir vue et s'en va répétant qu'il a fallu plus de cinq cents ans pour sceller son union fédérale. Tout le monde se trompe. Il a fallu neuf mois. En voici le récit exact."

Tel était le début de la première lettre ; elle était à la fois agressive et concrète. Dans la deuxième épître, le ton n'avait pas baissé, au contraire. Jugeons-en:

„Vous allez me parler, je le sais bien, des grandes difficultés accumulées sur votre route vers l'unité. Elles sont connues. Ce qui l'est moins, c'est votre volonté de les surmonter. L'un de vous le rappelait récemment: le premier devoir de l'obstacle, c'est de se laisser vaincre ..."

Enfin, dans la dernière lettre, le ton fut à l'angoisse, cachée à peine sous l'ironie des mots. Angoisse devant la chance manquée, devant La Haye oubliée, devant l'Europe trahie:

„L'opinion d'aujourd'hui, je la sens, c'est l'Europe. Mais elle ne bougera pas, si vous ne faites presque rien. Elle laissera les sceptiques parler „au nom des masses," dans l'indifférence générale. Elle laissera le Conseil de l'Europe murmurer pudiquement chaque année qu'il reste désireux d'envisager l'étude de quelques

mesures préalables tendant à renforcer le sentiment d'une Solidarité qui ne saurait nuire à l'avènement d'une union plus intime entre ses membres. Et les Anglais jugeront qu'ils ne peuvent s'associer à ces engagements téméraires avant d'avoir pris le temps d'étudier leur contenu, et de s'être assurés qu'en tous les cas cela ne peut les conduire absolument à rien."

Certes, quelques Anglais eux-mêmes étaient inquiets. Plus tard, Anthony NUTTING écrira un livre, *Europe Will not Wait*, où il dira à ses compatriotes combien l'attitude des Continentaux était explicable, lorsqu'ils se montraient déçus par le manque de *leadership* de la part de Londres, que le Gouvernement y fût de gauche ou de droite.

Mais pour l'instant, la coupure était faite et l'unanimité de 1948 perdue. Sans doute, la réconciliation franco-allemande, souhaitée par CHURCHILL à La Haye, allait entrer dans les faits. Mais elle eut pour base l'intégration communautaire de la C.E.C.A., beaucoup plus que le Conseil de l'Europe. Une fois épuisé le premier souffle de Strasbourg, le Mouvement Européen, né de La Haye, connaîtra une période de calme plat. Dans les six pays, un comité d'action fut créé, où Britanniques et Scandinaves n'avaient plus voix au chapitre. Par contre, dans les pays non-membres de la Communauté, la propagande européenne s'arrêta ou se trouva mise en veilleuse. La Haye était devenue un souvenir, une nostalgie; elle cessa d'être une force motrice.

Par contre, au cours des années 1950, on devait se souvenir davantage d'une autre conférence: du premier congrès statutaire de l'Union Européenne des Fédéralistes, tenu à Montreux en août-septembre 1947. Certes, dans les résolutions de cette rencontre-là, on trouve bien des affirmations qui devaient être reprises par La Haye sous une forme plus claire. Mais on y trouve aussi des propositions plus radicales, qui annoncent déjà le Plan Schuman, voire la Communauté Européenne de Défense et le fameux article 38 concernant l'union politique. Alors que les Européens de La Haye se contentèrent de lancer un petit nombre de propositions concrètes, enveloppées dans un corps de doctrine des plus maigres, les fédéralistes de Montreux - et à l'époque, ils étaient seuls à le faire - avaient accompli un effort méritoire pour placer leur programme dans un contexte à la fois philosophique et mondial. Voyant dans le Fédéralisme autre chose et mieux qu'une simple technique de coopération internationale, ils ont pu tracer des lignes d'avenir bien plus précises que celles élaborées à La Haye.

Par exemple, alors que La Haye se contenta de consacrer à la question allemande un paragraphe minime - „... que seule l'intégration de l'Allemagne dans une Europe fédérée apporte une solution aux aspects économiques et politiques du problème allemand" - Montreux avait déjà été plus explicite en la matière:

„Nous préconisons, pour les mêmes raisons, l'application à l'Allemagne de mesures permettant l'utilisation de son potentiel industriel et de ses richesses naturelles au profit de la collectivité européenne, dont les Allemands font partie. La Sarre, la Ruhr, doivent être des amorces de coopération économique, au profit de tous les Européens, progressivement étendue à l'ensemble des ressources et des moyens de production dont dispose l'Europe. Ainsi, jour après jour on peut essayer de mettre fin aux divisions arbitraires qui interdisent une mise en valeur rationnelle des pays dont se compose notre Continent, divisions génératrices d'impuissance, de misère, de méfiance et de guerre."

En un sens, La Haye proclama des principes plus vagues que ceux de Montreux. Mais sans La Haye, le Fédéralisme européen n'aurait sans doute jamais acquis l'audience publique dont il a pu bénéficier à la suite du grand congrès aux centaines de notabilités internationales. Plus radical et plus précis dans ses revendications, que le Mouvement Européen dans son ensemble, il a pu être une „vis a tergo," un ferment dans la masse des délégués, et en novembre 1948, le président de l'Union Européenne des Fédéralistes n'avait pas tort de dire que le Fédéralisme d'„idée" qu'il était, était devenu une „politique." Une politique gouvernementale et intergouvernementale, avec tout ce que cela implique comme hésitations, comme

réticences, comme contradictions entre ce qu'on proclame et ce qu'on accomplit (ou n'accomplit pas). Mais ce passage à l'„officiel," où d'aucuns virent une chute originale, constituait tout de même un pas en avant décisif. Ce pas fut fait à La Haye, dans le Congrès de l'Europe, en mai 1948.