

Dossier

La saga des fédéralistes européens pendant et après la dernière guerre mondiale

par Jean-Pierre Gouzy¹

Vice-président délégué du Centre international de Formation européenne.

1. Les années 1920 et 1930

- De l'incapacité d'organiser les États et les peuples européens – selon un ordre international correspondant à la nature une et diverse de l'Europe – est né, après la première guerre mondiale, le courant européiste dès les années 1920.

- De l'incapacité d'organiser une société qui réponde aux besoins du XX^e siècle et préserve les européens des fléaux prolétarien et totalitaire, est né, au début des années 1930, un courant fédéraliste original s'inspirant, notamment en France, des traditions proudhoniennes et libertaires du mouvement ouvrier et de la pensée personnaliste.

L'italien Francesco Nitti avait bien vu que « la paix de Clemenceau avec les méthodes de Wilson était la pire qui puisse se concevoir » et un autre italien, le libéral Luigi Einaudi, qui devait devenir président de la République après la chute du fascisme, avait fait dès 1918 le procès des projets de SDN en des termes qui ressemblent étrangement à ceux dont se servira en 1935, Lord Lothian dans son ouvrage sur le pacifisme pour dresser, face à la montée des périls, le constat d'échec de l'entreprise genevoise.

- L'idéalisme européen des années 1920-1930 a été notamment marqué par un personnage hors du commun, le comte Richard

1. Cet article a été publié en langue italienne et en langue anglaise, dans la revue *The Federalist*, 1-2004, Pavie (Italie).

Coudenhove-Kalergi, brillant aristocrate cosmopolite qui fonda à Vienne le Mouvement paneuropéen en 1923, associant à ses efforts quelques-unes des personnalités politiques ou littéraires les plus distinguées des « années folles » : Édouard Herriot, Léon Blum, Eleuthatios Venizelos, Paul Claudel, Paul Valéry, Miguel de Unanumo, Edouard Benes, Francesco Nitti.

La proposition d'Aristide Briand, faite à Genève au nom du gouvernement français, le 5 septembre 1929, au cours d'un discours retentissant, appelant les peuples d'Europe à nouer entre eux « une sorte de lien fédéral [...] sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association », peut être considérée comme un sommet du verbalisme européiste de cette époque.

Alexis Léger, alors secrétaire général du Quai d'Orsay, plus connu comme un des grands poètes contemporains sous le nom de Saint-John Perse, rédigea même un memorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne, présenté à la SDN. Mais, dès 1931, la proposition s'enlisa dans la procédure. Par ailleurs, le nazisme faisait des progrès fulgurants en Allemagne, provoquant l'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler, le 20 janvier 1933, tandis que les conséquences du krach de *Wall Street*, le 24 octobre 1929, avaient remis en cause les certitudes sur lesquelles reposait jusque-là la société bourgeoise et libérale.

● En France, également, ces mêmes années 1930 furent l'occasion de la première prise de conscience fédéraliste réellement « globale » avant la seconde guerre mondiale. Disant cela, je pense évidemment au mouvement *l'Ordre Nouveau* imprégné de philosophie personnaliste, avec Arnaud Dandieu, Denis de Rougemont, Alexandre Marc : à toute une génération hantée par l'idée de crise de civilisation, préoccupée par la guerre menaçante. L'Ordre Nouveau réclamait, certes, une nouvelle Europe, mais aussi un fédéralisme vécu dans les rapports économiques et sociaux. La contestation du groupe était globale, elle rejoignait les réflexions des résistants de la première heure, à l'hitlérisme en Allemagne comme Harro Schulze-Boysen, en Grande-Bretagne, par les préoccupations des animateurs du mouvement *New Britain*, etc.

Mais pouvait-on encore « refaire l'Europe » dans les premiers temps de la décennie décisive des années 1930 ? Les jeunes intellectuels de l'Ordre Nouveau ont eu beau s'attaquer aux fausses démocraties ainsi qu'à leurs rejets totalitaires, et déclarer que « Paneurope, la Esdénne » n'étaient que les expressions différentes d'une même chimère idéaliste, leurs protestations ont eu valeur de témoignage, sans, pour autant pouvoir empêcher la marche désormais inéluctable des événements. C'est le

régime européen qui, en effet, se trouva brutalement mis en cause quand retentit le sinistre craquement de l'ordre international qu'avaient prétendu instituer en 1919-1920, les traités de Versailles², de Trianon³ et de Saint-Germain⁴, avec l'Anschluss d'abord, en mars 1938, l'affaire des Sudètes ensuite, et la même année celle du corridor de Dantzig, qui déboucha en septembre 1939 sur la deuxième guerre mondiale.

2. De la guerre à l'après-guerre

Quelle fut la signification profonde des événements monstrueux qui ont marqué la deuxième guerre mondiale, elle qui a causé la mort de 38 millions de personnes civiles et militaires ? Cette signification, à notre sens, c'est le triomphe, sur les cadavres des dictateurs figurant les idéologies totalitaires nazie et fasciste, de deux idéologies dominantes entièrement opposées quant à leurs conceptions de l'homme et de la société, mais qui ont tenté de composer pour diriger le monde et par la même occasion de le partager en zones d'influence.

Staline symbolisait la première et Roosevelt la seconde, car celui-ci était convaincu, comme jadis Wilson à propos de la SDN, qu'en plaçant l'univers sous le contrôle de l'organisation pacifique des Nations unies, on réglerait à l'amiable les rapports avec le monde communiste. À la conférence de Téhéran, en décembre 1943, on s'accorda sur le démembrement de l'Allemagne. À Yalta, en janvier 1945, Roosevelt, Churchill et Staline conçurent le dessein de construire, selon les aspirations des systèmes qu'ils incarnaient contradictoirement, la nouvelle société mondiale. Dans leur déclaration sur l'Europe, les trois « Grands » affirmaient leur suprématie.

Victorieuses, les idéologies furent cependant incapables d'organiser l'univers à leur image. L'Europe, notamment se trouva divisée entre des régimes plus en plus « staliniens » à l'Est et des sociétés aux structures politiques libérales à l'Ouest. Bientôt, ce qu'on appellera le « rideau de fer », isolera jusqu'au début des années 1990 les pays d'Europe centrale et orientale, où stationnaient les armées soviétiques, du reste du vieux continent et, au-delà, du « monde libre ».

2. Le 28 juin 1919.

3. Pour la Hongrie, le 4 juin 1920.

4. Pour l'Autriche, le 10 septembre 1919.

La résistance

Des hommes ont entrevu lucidement, parfois, dès 1941, alors que l'Allemagne hitlérienne étendait sa domination pratiquement sur toute l'Europe, les lendemains rapidement désenchantés de l'après deuxième guerre mondiale, si les européens ne parvenaient pas, une fois libérés du joug qu'ils subissaient, à résoudre leurs problèmes dans un cadre qui ne serait plus ni celui des souverainetés nationales, ni celui des alliances.

- En Italie, ce sont les antifascistes, tel Altiero Spinelli, futur fondateur et leader du Movimento Federalista Europeo, ancien militant communiste, condamné à l'emprisonnement depuis l'âge de vingt ans, en 1927, et Ernesto Rossi, mathématicien, ancien directeur de la revue culturelle *l'Astrolabio*, qui décidèrent d'engager l'action pour la fédération européenne, avant même la libération du sud de la péninsule. Leur manifeste fut diffusé dès juin 1941, depuis l'îlot de Ventotene dans le golfe de Gaete, où le régime de Mussolini les avait incarcérés, dans les principales villes italiennes notamment à Milan et Rome. C'est à Ventotene en effet que Spinelli eut la révélation de l'expérience fédéraliste américaine, en lisant Hamilton, et qu'une longue ascèse intellectuelle le conduisit à remettre en cause le marxisme. Le Manifeste de Ventotene préconisait l'organisation de l'Europe de l'après-guerre sur de nouvelles bases : la démocratie devait s'épanouir dans une fédération. Seraient désormais considérés comme « conservateurs » au-delà de leur coloration politique de « droite » ou de « gauche », ceux qui voudraient restaurer l'Europe des souverainetés nationales : seraient dans le camp des « progressistes » ceux qui dépasseraient l'illusion de la souveraineté nationale.

- Le fédéraliste et écrivain néerlandais Henri Brugmans, premier recteur du Collège européen de Bruges, qui s'est opposé par ailleurs à la vision constitutionnaliste de l'Europe, telle que la suggérait Altiero Spinelli, n'en a pas moins reconnu dans son livre sur *l'Unité Européenne* que le manifeste des prisonniers de Ventotene fut « sans aucun doute le document le plus raisonné, pour cette époque, dans notre domaine ».

Hommes d'action, les auteurs du Manifeste, dès la libération de l'Italie méridionale, se mirent en contact avec les partisans antifascistes qui se battaient contre les forces de Mussolini. Ils influencèrent également les mouvements clandestins au nord de l'Italie. Ernesto Rossi, notamment, s'attacha en Suisse à remplir cette mission.

C'est dans le courant de mai 1943 que parut à Rome le premier numéro du journal clandestin italien *l'Unita Europea* dont la rédaction

était assurée par un jeune journaliste, Guglielmo Usellini, qui sera par la suite, pendant plusieurs années, le secrétaire général de *l'Union européenne des Fédéralistes*, au siège de la rue de l'Arcade, dans le quartier parisien de la place de la Madeleine.

Et puis, les 27, 28 et 29 août 1943, les divers groupes fédéralistes existant en Italie se réunirent à Milan pour coordonner leur action et jeter les bases du Movimento Federalista Europeo, dont le premier congrès officiel se tiendrait à Venise, en octobre 1946.

● En France, l'idée européenne d'après-guerre dégagea peu à peu son espérance fédéraliste de la résistance.

Sur le territoire français, c'est surtout sous l'impulsion d'Henri Frenay, qui dirigeait le mouvement Combat dans la résistance, et devint par la suite ministre des prisonniers de guerre, puis président de l'Union européenne des Fédéralistes, que les idées européennes vont commencer à s'exprimer dans des libellés clandestins, avec Alexandre Marc, Albert Camus et d'autres.

Officier de carrière mêlé aux efforts les plus dramatiques de la clandestinité, Henri Frenay écrivait, le 12 décembre 1943, dans le journal clandestin *Combat* : « les hommes de la Résistance française tendent la main à ceux des autres nations. Ils veulent, avec eux, refaire leur pays, puis l'Europe [...]. la Résistance européenne sera le ciment des unions de demain [...]. Il faut que les gouvernements actuels le sachent bien : ce sont les peuples qui imposeront les unions nécessaires... »

Autre journal clandestin, *Libération Zone-Sud* du 10 janvier 1943 notait, de son côté, et dans cet esprit, qu'il fallait faire l'Europe de « l'après-guerre » sur la limitation des souverainetés nationales, sur la fédération des nations ; et le programme de la région de Lyon du Mouvement de Libération nationale proclamait : « une société des Nations conçue comme une ligue d'États souverains ne peut être qu'un leurre, nous entendons lutter pour la création d'une fédération européenne, démocratique, ouverte à tous les peuples... »

Si l'aspiration à l'Europe n'est à l'époque, et dans la résistance, que le fait de quelques-uns, ceux-là n'en seront pas moins selon l'historien allemand Walter Lipgens responsables du fait qu'à trois reprises, la fédération européenne est donnée comme but de guerre dans la presse clandestine.

● Sur la situation aux Pays-Bas, Henri Brugmans apporte dans son ouvrage *L'Idée européenne*⁵ des précisions intéressantes. Il cite

5. *L'idée européenne 1918-1965*, Bruges : De Tempel, Tempelhof, 1965.

notamment le cas d'un manager économique d'origine prussienne, le Dr. H. D. Salinger, travaillant en étroite liaison avec le groupe « illégal » néerlandais « Je maintiendrai », qui se pencha sur le problème de l'avenir possible de l'Allemagne anéantie après la guerre mondiale. Sous le pseudonyme de *Hades*, il rédigea un projet intitulé *Die Wiedergeburt von Europa* qui circula sous le manteau. Salinger imaginait une Europe de groupements régionaux s'intégrant et se structurant dans un cadre fédéral. Il fut, au lendemain de la guerre, un des créateurs de L'Action européenne néerlandaise.

- En Grande-Bretagne, les idées fédéralistes et européennes ont continué à se manifester, malgré la guerre. Elles trouvaient un écho dans un groupement comme la New Commonwealth Society et surtout au sein du mouvement Federal Union fondé au cours des années 1930. Le rôle de Federal Union sera très important, comme nous le verrons, dans la gestation du mouvement fédéraliste européen et mondial au sortir de la guerre.

- Il faut encore mentionner les aspirations européennes qui animèrent un certain nombre de résistants allemands. Henri Brugmans cite Karl-Friedrich Goerdeler, ancien bourgmestre de Leipzig, qui aurait été chancelier si l'attentat du 20 juillet 1944 contre Hitler avait réussi. Goerdeler avait prévu la constitution d'une fédération européenne. Capturé en Prusse occidentale, le 12 août 1944, il mourut par pendaison du fait des nazis.

De son côté, Eugen Kogon, qui fut l'une des premières victimes de l'univers concentrationnaire, prendra une part déterminante à la constitution de l'Union européenne des Fédéralistes en Allemagne, au lendemain de la guerre. Il sera le premier président de l'Europa Union Deutschland. Enfin, on connaît mieux l'histoire de Hans et Sophie Scholl, et de quelques étudiants de l'université de Munich qui créèrent, avec leur professeur Huber, le groupe clandestin *La Rose Blanche*. Avant d'être arrêtés et décapités en février 1943, ils lancèrent dans un de leurs tracts un appel à la constitution d'une Allemagne fédérale au sein d'une Europe elle-même fédéralisée, pour que le « militarisme prussien ne revienne plus jamais au pouvoir ».

Premières rencontres internationales

Les premières rencontres internationales de résistants européens venant de Norvège, du Danemark, de France, d'Italie, d'Allemagne, des Pays-Bas, mais aussi de Pologne, de Tchécoslovaquie, eurent lieu à

Genève aux mois de mars, avril, mai et juillet 1944. K.-F. Goerdeler déjà nommé, était parmi les participants venus clandestinement confronter leurs projets sur les bords du Lac Léman. La guerre faisait rage alors en Europe occidentale depuis le débarquement allié en Normandie en juin : la France n'était pas libérée et l'Italie du Nord demeurait sous le contrôle des armées d'Hitler.

On aboutit à Genève, à la rédaction du premier manifeste réellement « européen » que l'on connaîtra comme issu de la guerre. Le Manifeste européen de Ventotene était dû, en effet, à des fédéralistes italiens ; le manifeste de la résistance européenne qui réclamait « la création d'une union fédérale entre les peuples européens » émanait, lui, d'Européens de plusieurs nationalités, bien qu'il ait été fortement influencé par le Manifeste de Ventotene. Ainsi « les divers pays du monde » étaient invités à accepter de « dépasser le dogme de la souveraineté absolue des États ». Ainsi, il était affirmé que seule une union fédérale rendrait possible « la participation du peuple allemand à la vie européenne sans qu'il soit un danger pour les autres » ; seule une union fédérale permettrait « de résoudre les problèmes des tracés des frontières dans les zones de populations mixtes qui cesseraient ainsi d'être l'objet de folles convoitises nationalistes » ; « seule une union fédérale favoriserait la sauvegarde des institutions démocratiques en Europe et la reconstruction économique du continent ». Pour ce faire, l'union fédérale devrait posséder éventuellement :

1. « un gouvernement responsable envers les peuples des divers États membres », pour « pouvoir exercer une juridiction directe dans les limites de ses attributions » ;
2. une armée placée sous ses ordres ;
3. un tribunal suprême qui jugerait les questions relatives à l'interprétation de la constitution fédérale.

D'autre part, en mars 1945, alors qu'on entrait dans la phase d'agonie du III^e Reich, puisque celui-ci devait capituler le 8 mai suivant, la première conférence internationale de fédéralistes européens, qui put se tenir après le reflux des armées allemandes dans les territoires occupés, eut lieu à Paris à l'initiative d'un « Comité français pour la fédération européenne » dont les origines se situaient dans la résistance. Du 22 au 24 mars, ce comité se présentait lui-même comme « le premier centre de ralliement des forces démocratiques et socialistes en vue d'une action fédéraliste commune ». Il réunissait des personnages divers, tels que

l'écrivain Albert Camus qui prononça le discours d'ouverture, Altiero Spinelli, le député travailliste John Hynd, etc.

Pour le comité, la fédération européenne n'était qu'un premier pas vers la fédération mondiale. Elle devait permettre de régler le problème allemand dans l'esprit qui avait animé la résistance de gauche contre le nazisme et en opposition à « toute politique de blocs antagonistes ».

Fédéralisme intégral

Cependant, nous serions loin de rendre compte de la complexité des réalités si nous ne signalions pas une tentative d'une autre nature, qui prit corps en France, dès octobre 1944, et qui contribua fortement aux développements des mouvements fédéralistes dans ce pays. Cette tentative était celle d'un groupe d'anciens instituteurs, imprégnés des doctrines du catholicisme social de La Tour du Pin, pour une part, du communalisme proudhonien, pour une autre part. Constitué d'abord sous le nom de « Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française – La Fédération », ce groupement n'était pas initialement d'abord préoccupé par la perspective européenne. Ce n'est qu'en 1945 et surtout 1946, que cette perspective prendra toute sa place dans les débats et les publications de *La Fédération*, à l'origine surtout préoccupée par l'instauration en France d'un ordre social basé sur la profession, le syndicalisme de fonction, la commune. Bref, une doctrine proche à certains égards des préoccupations des survivants de la revue *l'Ordre Nouveau* qui, dans les années 1930, avait donné naissance à un courant d'idées nouvelles : le personnalisme fédéraliste.

La première brochure publiée par *La Fédération* « France, terre des libertés » développait déjà, contre la centralisation jacobine, les perspectives de ce qu'on appellera très vite le « fédéralisme interne », pour le distinguer du « fédéralisme européen » ou du « mondialisme ». Enfin, il faut rappeler parallèlement à cette tentative, en France encore, la naissance d'un mouvement d'idées socialistes, d'esprit fédéraliste et communautaire, groupement de résistance qui, sous le nom de Mouvement national révolutionnaire (MNR) rassemblait, notamment, avec des syndicalistes socialistes, d'anciens militants communistes ou libertaires, à partir de janvier 1945, autour d'une revue d'avant-garde, les *Cahiers de la République moderne*. Ce courant socialiste et fédéraliste dénonçait aussi bien « la puissance politique des trusts » que les nationalisations – en fait les étatisations – d'entreprises alors en vogue, et réclamait la création d'une Europe fédérale comme « troisième force »

entre l'URSS et les États-Unis d'Amérique. La caractéristique essentielle de ces deux groupements – *La Fédération* et *La République moderne* – inspirés par les idées fédéralistes intégrales d'Alexandre Marc, même si l'un se situait nettement « à droite » et l'autre « à gauche » de l'échiquier politique, est qu'ils furent « fédéralistes avant d'être européens ». Par conséquent, l'Europe constitua moins pour leurs animateurs une finalité qu'un objectif cadre pour une société nouvelle. Les principaux mouvements fédéralistes en France ont donc été dès l'origine aussi sensibles au désordre des institutions démocratiques et sociales, qu'ils constataient autour d'eux qu'au désordre des rapports entre les États souverains sur le plan international. Sans doute, cette spécificité française sera-t-elle, en même temps qu'une source féconde pour l'action fédéraliste, un élément de complexité supplémentaire, dès lors que du domaine des idées, les hommes et les mouvements devront passer à celui des réalisations et de l'action.

En France, en Wallonie, en Suisse, dans l'immédiate après-guerre, ce courant fédéraliste va donc se développer sur le plan des idées. C'est l'époque où sont rééditées les *Réflexions sur la violence* de Georges Sorel, et où Alexandre Marc diffusera ses *Textes choisis* de Proudhon. C'est à Paris que l'ouvrage de l'écrivain suisse, Adolf Casser sur *L'autonomie communale* connut le plus de succès, tandis que l'écrivain Jean-François Gravier dénonçait les méfaits de l'État centralisateur dans un livre qui connut une large audience *Paris et le désert français*. Les idées nouvelles sur l'entreprise germaient également un peu partout. Face aux modèles offerts par l'entreprise capitaliste traditionnelle ou par l'entreprise d'État, le mouvement Communauté diffusait en France des thèses sur la réalisation de communautés de travail qui, ici et là, tentaient d'exister au stade expérimental. Les 31 août et 1^{er} septembre 1946, un congrès communautaire se tient à Paris. Les idées développées étaient proches de celles du mouvement italien *Comunità* fondé par le grand industriel italien, Adriano Olivetti. Ainsi, dans le chaos institutionnel et idéologique de l'après-guerre, alors que la menace soviétique stalinienne prenait progressivement le relais des totalitarismes hitlérien et fasciste, la France – et bien entendu ce n'est pas un cas unique ! – pouvait apparaître comme un vaste champ d'expériences, dont beaucoup s'avérèrent d'ailleurs éphémères, mais qui prétendaient toutes préfigurer la « société de demain ».

De même, partout dans l'Europe libre de l'époque, ceux qui réfléchissaient sur les manières de construire une société internationale,

européenne, régionale, communale, ou d'entreprise, qui sauvegarde les libertés de l'homme, cherchaient à agir et se regrouper

Quant soudain, le 19 septembre 1946, retentit à Zurich, l'appel historique de Winston Churchill : « Européens, il faut faire les États-Unis d'Europe ! », le monde étonné apprit ce jour-là que le grand conservateur victorien, qui avait été l'un des adversaires les plus intransigeants de l'Allemagne hitlérienne, appelait les Européens à faire une révolution !

3. De Zurich à Montreux (1946-1947)

Avec quelle force, en effet, l'homme qui avait incarné la volonté britannique de ne pas céder à l'entreprise hitlérienne pendant la deuxième guerre mondiale, ne disait-il pas presque prophétiquement, en observant la scène désolée de l'Europe : « Parmi les vainqueurs, une Babel de voix confuses. Parmi les vaincus, le morne silence du désespoir. C'est à quoi en sont arrivés les Européens groupés en tant de Nations et d'États [...]. Et pourtant, il existe un remède qui, s'il était généralement et spontanément adopté par une grande majorité de peuples dans de nombreux pays, pourrait, comme par miracle, transformer entièrement la situation et rendre toute l'Europe, ou du moins la majeure partie l'Europe, aussi libre et aussi heureuse que la Suisse de nos jours [...]. Nous devons créer une sorte d'« États-Unis d'Europe » [...]. Il existe déjà un groupement naturel, nous avons notre propre Commonwealth des Nations. Ces groupements n'affaiblissent pas, mais au contraire, renforcent l'organisation du Monde [...] et pourquoi n'existerait-il pas un groupement européen qui donnerait un sens de patriotisme plus large et de citoyenneté commune aux peuples éperdus de ce puissant continent ? [...] ».

« Pour que ceci puisse être accompli, il faut un acte de foi. Je vais maintenant vous dire quelque chose qui vous surprendra : le premier pas vers la reconstruction de la famille européenne doit être une association entre la France et l'Allemagne [...]. Je dois vous donner un avertissement. Le temps presse [...]. Les combats ont cessé, mais non les dangers [...]. Si nous devons constituer les États-Unis d'Europe sous quelque nom que ce soit, il faut commencer maintenant [...]. Nous devons recréer la famille européenne dans le cadre régional qui s'appellera peut-être les États-Unis d'Europe et le premier pas pratique sera un Conseil de l'Europe. Si tout d'abord, tous les États d'Europe n'acceptent pas ou ne sont pas à même de faire partie de cette Union, nous devons néanmoins continuer à

rassembler ceux qui y consentent et qui le peuvent. Je vous dis donc : Debout l'Europe ! ».

Sans doute, le retentissement qu'on a prêté à cet appel n'enlève rien aux mérites de ceux qui avaient précédé Churchill. Comme nous l'avons déjà dit, dans presque tous les pays d'Europe occidentale, des initiatives avaient été prises avant la fin de la guerre dans le domaine qui nous intéresse. Certains diraient même qu'en prenant date avec éclat en septembre 1946, Churchill a influencé dès le début le mouvement pour l'unité européenne en lui donnant, *nolens volens*, une coloration conservatrice et unique, bien qu'il ait pris soin dans son discours de Zurich de dire que la Grande-Bretagne et le Commonwealth britannique seraient les amis et les « sponsors de la nouvelle Europe » sans être un membre des « États-unis d'Europe » au même titre que les pays du continent.

Sans doute, mais on ne peut nier en tout cas que l'appel de Zurich joua dans l'opinion le rôle d'un détonateur. Toute la presse internationale lui fit écho.

De Hertenstein à la création de MEF

Au même moment, sur les bords du Lac des Quatre-Cantons, à Hertenstein, des militants fédéralistes venus de quatorze pays européens étaient réunis à l'initiative de l'Europa Union suisse (fondée en 1934). La réunion des fédéralistes de Hertenstein s'est tenue, en effet, du 15 au 22 septembre 1946. Ses participants, souvent issus de la résistance, avaient un objectif précis : constituer un véritable mouvement.

La future Union européenne des Fédéralistes est issue de cette première rencontre. Une déclaration commune y fut adoptée, qui a notamment influencé la constitution du mouvement fédéraliste dans l'Allemagne de l'après-guerre. Les premiers statuts de l'Europa Union Deutschland, adoptés en 1949, font explicitement référence à la Déclaration de Hertenstein comme « base idéologique ». En douze points, cette déclaration dégagait les premiers fondements d'une perspective commune. Elle réclamait, en effet, une communauté européenne basée sur les principes fédéralistes. Cette communauté, considérée comme élément constitutif d'une union mondiale, devrait disposer des attributs essentiels de la souveraineté sur le plan politique, économique et militaire.

La fédération européenne imaginée à Hertenstein soulignait la nécessité des règles de droit qui devaient ordonner la vie commune. Elle

préconisait une charte du citoyen d'Europe basée sur le respect de la personne humaine. D'autre part, la déclaration de Hertenstein prévoyait que la fédération européenne serait composée de sous-fédérations régionales, et qu'elle garantirait l'intégrité des communautés nationales composantes. C'est, dans la littérature européenne de l'après-deuxième guerre mondiale, la première fois que le terme « communauté européenne » fut employé à diverses reprises dans la même déclaration d'intentions. On pensait encore manifestement, à Hertenstein, à la constitution d'une Europe globale et non d'une Europe occidentale incluant l'Allemagne, séparée de l'Europe centrale et orientale par un « rideau de fer ». Les sous-fédérations régionales auraient donc respectivement groupé les pays latins, germaniques, nordiques, anglo-saxons et slaves.

D'autre part, en septembre 1946, les Nations unies, dont l'organisation avait été mise en place au début de l'année, étaient encore parées de tout leur prestige et les fédéralistes de Hertenstein ne surprenaient pas quand se référant explicitement à l'article 52 de la Charte de l'ONU, ils appelaient de leurs vœux la constitution d'une union mondiale. Quelques mois plus tard, l'UEF matérialisa ses aspirations en se donnant d'ailleurs pour devise « L'Europe une dans un monde uni ».

La rencontre de Hertenstein fut très fortement influencée par les fédéralistes néerlandais et suisses. Parmi les participants, on trouvait Henri Brugmans qui deviendra, en décembre 1946, le premier président de l'Union européenne des Fédéralistes.

- Un mois après la rencontre de Hertenstein, une autre rencontre fédéraliste fut convoquée à Luxembourg, sous l'impulsion, cette fois, des dirigeants britanniques du mouvement Federal Union qui avaient établi des contacts avec les divers groupes fédéralistes français, le jeune Movimento Federalista Europea en Italie et l'association américaine United World Federalist.

- Le rendez-vous de Luxembourg, nettement orienté vers le mondialisme puisque, outre des délégués européens, il comprenait des délégués indiens, américains et néo-zélandais, aboutit à une clarification sur le plan de l'organisation. Il fut entendu, en effet, qu'un secrétariat européen verrait le jour à Paris, en décembre 1946, et qu'il aurait pour objectif de rassembler et de coordonner l'action des mouvements favorables à l'Europe fédéraliste. Un secrétariat mondial serait de son côté fixé à New York, ayant pour mandat de promouvoir l'idée d'un gouvernement universel.

● Finalement, c'est en effet à Paris que, les 15 et 16 décembre 1946, fut officiellement constituée l'Union européenne des Fédéralistes. La réunion se tint au siège du mouvement La Fédération, 9 rue Aubert, dans le quartier de l'Opéra. Elle donna tout d'abord le sentiment d'une très grande diversité : bien qu'il s'agisse de constituer une union des fédéralistes européens, plusieurs participants continuaient à donner la priorité au fédéralisme mondial. Certains groupements représentés ne s'intéressaient qu'à la fédération de l'Europe, d'autres pensaient surtout à l'organisation d'une société fédéraliste en Europe. Les uns se référaient volontiers à la conception anglo-saxonne du fédéralisme. Les autres, à ses sources libertaires et proudhoniennes. Un tel amalgame ne pouvait pas ne pas porter en germe les divergences doctrinales et les incompréhensions politiques qui, au fil des ans, compliqueraient la vie du mouvement.

La réunion, placée sous la présidence de Gaston Riou, auteur d'un livre prémonitoire paru en 1928 sous le titre *Europe ma patrie*, prit des décisions d'une belle humanité, en confirmant la constitution définitive de l'UEF (avec statut conforme à la législation helvétique), en localisant le siège en Suisse (Palais Wilson à Genève) ; établissant le secrétariat à Paris, et confiant la responsabilité de celui-ci à Alexandre Marc, qui devint ainsi, avec Henri Brugmans comme président, le premier secrétaire général de l'UEF. Lorsque les délégués se séparèrent dans le Paris grelottant de froid en ce mois de décembre 1946, la première espérance européenne de l'après-guerre s'était enfin cristallisée.

● Avec l'année 1947, cette espérance se précisera encore. Le 4 mars, le gouvernement français avait conclu un traité d'alliance avec la Grande-Bretagne, dans le but plus ou moins avoué d'éviter la renaissance d'un éventuel « danger allemand », mais cette attitude se modifiera rapidement au cours des mois qui suivirent, lorsque les uns après les autres, les pays européens contrôlés par l'armée soviétique durent, de gré ou de force, se soumettre à des gouvernements dominés par des partis communistes ou pseudo-socialistes, à la botte de Joseph Staline, tandis que l'Organisation des Nations unies, tiraillée entre les influences contradictoires du Kremlin et de la Maison Blanche, loin d'aller dans le sens d'un gouvernement mondial, donnait ses premiers signes d'impuissance.

● Le tournant décisif fut pris à Harvard, le 5 juin 1947, avec le discours retentissant que prononça le général Marshall, secrétaire d'État américain, quand il offrit à l'Europe entière au nom des États-Unis, une « aide économique sans précédent », une aide gratuite et décisive pour empêcher l'Europe de « s'exposer à une dislocation économique, sociale et politique ».

Le 15 juillet 1947, seize pays européens de l'Ouest acceptèrent le principe de cette aide américaine, et pour répartir en quatre ans plus de douze milliards de dollars de dons, ils décidèrent de créer un comité de coopération économique qui vit effectivement le jour le 16 avril 1948, sous le nom d'Organisation européenne de coopération économique (OECE, devenue l'OCDE à partir de 1960).

L'URSS de Staline refusa l'offre américaine. Mieux encore, elle décida d'opposer à ce qu'elle qualifiait « d'impérialisme économique », une mainmise plus complète et plus rapide de ses partisans sur les pays de l'Europe de l'Est. En septembre 1947, elle suscita, en effet, la création du Kominform, sorte de nouveau Komintern à l'échelle de l'Europe de l'après deuxième guerre mondiale. Le choix que les Européens eurent à faire en ces circonstances marqua le début de la grande rupture européenne. Dans le cadre de coopération économique créé par le plan Marshall, les forces favorables à l'unité de l'Europe libre et à la démocratie allaient rapidement prendre leur essor en s'adressant aux différents secteurs de l'opinion publique.

Les mouvements européens

Une floraison de mouvements européens se manifestera, en effet, parmi lesquels deux grandes tendances vont s'affirmer rapidement : les unionistes et les fédéralistes.

- Les unionistes, c'est-à-dire les partisans d'une Union européenne au sens large du mot, emboîteront généralement le pas à Winston Churchill qui, le 14 mai 1947, suscitera la création à Londres de l'United Europe Movement, lors d'une réunion tenue à l'Albert Hall. Il en assumera la présidence. Il faut, à l'origine, rattacher à ce mouvement la Ligue indépendante de coopération économique devenue par la suite la Ligue européenne de Coopération économique. Créée par Paul Van Zeeland, ancien ministre belge des affaires étrangères, cette ligue composée essentiellement de banquiers et d'industriels d'esprit libéral, se donna un statut d'association internationale à but scientifique. Elle jouera par la suite et de nos jours encore, notamment, au sein du Mouvement européen, un rôle non négligeable de laboratoire d'études économiques et monétaires.

- Les socialistes constituèrent, de leur côté, à Londres également, le Mouvement pour les États-Unis socialistes d'Europe (futur Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe), qui existe toujours aujourd'hui sous le nom de Gauche européenne. Son premier président fut Bob

Edwards, par ailleurs président de l'Indépendant Labour Party. La plupart de ses premiers leaders appartenaient à la gauche du Labour Party, de même pour le parti socialiste du SFIO en France, mais on y comptait également des personnalités belges, néerlandaises, espagnoles. L'orientation radicale des débuts se modifiera, progressivement, notamment sous l'influence de Paul-Henri Spaak.

Les démocrates-chrétiens européens, pour leur part, réalisèrent en juin 1947, leur organisation commune au cours d'une réunion près de Liège, sous le nom de Nouvelles Équipes Internationales. Les statuts des NEI (transformées en 1965 en Union européenne des démocrates chrétiens) définissaient ainsi leurs buts : « établir des contacts réguliers entre les groupes et personnalités politiques des diverses nations qui s'inspirent des principes de la démocratie chrétienne, afin d'étudier à la lumière de ces principes, les situations nationales respectives ainsi que les problèmes internationaux ; de confronter les expériences et les programmes », etc. Parmi leurs objectifs précis, les NEI mettaient en bonne place celui d'une communauté politique européenne.

● À Gstaad, enfin, le 1^{er} septembre 1947, le Comte Richard Coudenhove-Kalergi, revenu en 1946 des États-Unis où il s'était réfugié pendant la guerre, présentait un projet de constitution européenne, élaboré par le Mouvement paneuropéen dont la commission juridique avait siégé à New York de 1943 à 1945. Il influença la préparation du discours de septembre 1946 de Churchill à Zurich, et suscita la création d'une Union parlementaire européenne destinée, nous dit Anne-Marie Saint Gille dans son excellent livre sur la *Panurope*⁶, « à servir de prélude à une véritable assemblée parlementaire ».

Le congrès fondateur de l'UEF : Montreux

Au moment où les fédéralistes préparaient leur premier congrès européen à Montreux, qui devait se tenir du 27 au 31 août 1947, la jeune Union européenne des Fédéralistes comptait une trentaine d'associations membres en Grande-Bretagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Allemagne et Italie. Le congrès de l'UEF succéda au Congrès constitutif du Mouvement universel pour la Confédération mondiale, né dans la même ville suisse, et devenu le Mouvement universel pour la Fédération mondiale, World Association of World Federalist. Deux cents délégués et observateurs de seize nationalités participèrent au congrès de

6. Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003.

l'UEF, qui porta la marque de la doctrine fédéraliste intégrale professée par Denis de Rougemont, Henri Brugmans et Alexandre Marc. La motion de politique générale du congrès de Montreux a été très fortement influencée par le rapport de Denis de Rougemont, sur « l'attitude fédéraliste ». Texte magistral où l'homme fédéraliste est considéré « à la fois libre et engagé », comme « une personne » et non comme un être humain indéterminé et donc abstrait. S'inspirant de l'exemple de la Suisse, Denis de Rougemont énuméra les principes du fédéralisme tel qu'il le concevait : renoncement à toute hégémonie ; renoncement à tout esprit de système ; sauvegarde des minorités ; préservation des qualités propres à chaque entité fédérée ; « amour de la complexité ».

« Une fédération, disait-il, se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes et non point à partir d'un centre ou par le moyen des gouvernements. » La motion de politique générale de Montreux voyait dans « l'idée fédéraliste » un « principe dynamique qui transforme toutes les activités humaines [...]. Solution de synthèse, elle est faite de deux éléments indissolublement conjoints : la solidarité organique et la liberté. Autrement dit, l'épanouissement de la personne humaine à travers ses communautés de vie quotidienne [...]. Partant des principes même du fédéralisme tels que nous venons de les rappeler, nous affirmons qu'il est possible de s'engager immédiatement dans la voie d'une organisation européenne supranationale. La gravité de la situation dans laquelle se trouve l'Europe exige un commencement de réalisation fédérale là où elle peut être tentée [...]. » La fédération ainsi « amorcée doit rester ouverte à tous les peuples (européens), même à ceux qui momentanément, pour des raisons intérieures ou extérieures, ne peuvent y participer [...]. C'est la souveraineté absolue des États qu'il faut réduire, une partie de cette souveraineté doit être confiée à une autorité fédérale [...] possédant essentiellement : 1. un gouvernement responsable ; 2. une Cour suprême ; 3. une force armée de police. ».

Dans la motion de politique économique de Montreux, on sent l'influence des idées chères à Alexandre Marc : « Toute organisation centralisée et totalitaire de l'économie, affirmait-elle, est absolument incompatible avec les objectifs fondamentaux du fédéralisme [...], toute organisation économique doit reposer sur une décentralisation radicale des pouvoirs économiques à tous les échelons [...] et, réaliser une planification des structures, notamment, dans des domaines de la monnaie et du crédit », etc.

Les textes adoptés à Montreux, en 1947 étaient, par ailleurs, des textes précurseurs sur deux points :

1. « 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 et la Ruhr doivent être des amorces de coopération économique au profit de tous les européens. » C'est cette idée qui inspira Jean Monnet quand il préconisa l'institution de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

2. Plusieurs passages de la résolution de Montreux en faveur de « la fédération économique de l'Europe » que tenteront d'organiser les hommes de gouvernements, à partir de 1957, avec le traité de Rome de Communauté économique européenne puis, en 1986, avec l'Acte unique européen.

Enfin, pour en finir avec le premier congrès européen de l'après-guerre, il faut préciser encore que c'est à Montreux, en 1947, que les Allemands et les Autrichiens participèrent pour la première fois depuis la fin du III^e Reich, et sur un pied d'égalité avec d'autres européens, à un congrès international démocratiquement convoqué.

4. Du Congrès de La Haye au Conseil de l'Europe (1948-1949)

Lorsque l'année 1948 s'annonce, les fédéralistes ne sont plus les seuls à développer une action européenne. Certes, ils ont pour eux d'avoir une doctrine et de représenter un mouvement original, par nature non conformiste, mais les forces politiques traditionnelles sont désormais présentes, bien décidées à reconstituer la démocratie à leur image.

Les 24 et 25 février 1948, la chute du président tchécoslovaque, le démocrate Edvard Benes, au profit du communiste Klement Gottwald, a enlevé les dernières illusions qui pouvaient encore subsister sur la possibilité de créer une Europe unie dans ses dimensions géographiques et dans le cadre d'une ONU qui ferait régner le droit et la paix au niveau international. Le climat est alors à la guerre froide... Le 17 mars 1948, le traité de Bruxelles signé entre la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg est un pacte défensif entre États qui se sentent menacés. Ces trois derniers pays étant désormais liés, d'autre part, par une expérience commune d'union douanière : le Benelux.

En juillet 1948, enfin, les forces soviétiques commencent le blocus de Berlin, provoquant une tension internationale extrême.

En schématisant, on pourrait dire que pour les unionistes, agissant généralement sous l'inspiration des Britanniques, « l'Europe Unie » se présentait comme un slogan de nature à susciter une coalition politique

face au danger soviétique. Pour les fédéralistes, cette large union devait permettre d'aller beaucoup plus loin dans la voie d'une unité populaire réelle des pays libres du vieux continent. Momentanément, les uns et les autres se retrouveront cependant sur la même route.

● Le combat pour l'unité européenne a été, en effet, marqué en 1948 par un événement d'une signification majeure. Il s'agit de la convocation à La Haye du 7 au 11 mai, de véritables « États généraux de l'Europe » qui donneront effectivement le jour à une série d'initiatives dont nous retiendrons les plus importantes

1. sur le plan militant : le Mouvement européen,
2. sur le plan officiel : le Conseil de l'Europe.

L'initiative de cette manifestation spectaculaire revint à un tout récent Comité de coordination des Mouvements pour l'unité européenne, constitué le 11 novembre 1947, entre les mouvements européens existants, y compris donc avec l'Union européenne des Fédéralistes. Seul le Mouvement pour les États-Unis socialistes d'Europe considérant que l'entreprise avait une coloration trop « churchillienne », c'est-à-dire trop conservatrice, préféra rester en marge. L'appellation officielle du Congrès de La Haye fut celle de « Congrès de l'Europe ». Ce sont les fédéralistes qui ont parlé « d'États généraux », puisque les hommes politiques et les militants de la cause européenne n'y étaient pas seuls délégués, mais se trouvaient rassemblés avec les représentants des « forces vives » qui donnaient à la société européenne de l'époque sa véritable physionomie sociale, économique, culturelle.

Les débats de la Ridderzaal

● La présidence du Congrès fut très naturellement accordée à Winston Churchill, figure de proue de l'euro-péisme officiel, depuis le discours de Zurich en 1946. Duncan Sandys, gendre de Churchill, et Joseph Retinger, autre « churchillien » convaincu, furent chargés de l'organisation effective du Congrès qui comprenait 750 délégués et observateurs, dont 200 parlementaires et un nombre impressionnant d'anciens et futurs ministres ou d'autres personnalités de premier plan, parmi lesquels je citerai : Konrad Adenauer, alors bourgmestre de Cologne et président de l'Union chrétienne démocrate allemande ; Lord Belisha, ancien ministre britannique ; Anthony Eden et Harold Macmillan, anciens ministres et futurs premiers ministres ; Édouard Daladier, ancien président du Conseil des ministres et ancien co-responsable avec Neville Chamberlain de l'éphémère compromis de « Munich » avec Hitler ; Edgar Faure, futur

président du conseil des ministres ; le professeur Hallstein, recteur de l'université de Francfort ; François Mitterrand, alors ministre des anciens combattants ; le grand industriel italien Adriano Olivetti ; le Dr Pilet Golaz, ancien président de la Confédération helvétique ; Paul Ramadier et Paul Reynaud anciens présidents du Conseil des ministres ; Pierre-Henri Teigen, ministre des forces armées françaises ; Paul Van Zeeland, ancien premier ministre belge, etc. Parmi les intellectuels et militants engagés, on retiendra les noms de Henri Brugmans, Denis de Rougemont, Salvador de Madariaga, Alexandre Marc qui jouèrent un rôle très actif dans le Congrès, mais aussi de Raymond Aron et Robert Aron ; Luciano Bolis ; Richard Coudenhove-Kalergi ; Grégoire Gafenco, ancien ministre des affaires étrangères de Roumanie, futur président de l'UEF ; Aldo Garosci ; Enzo Giacchero, futur président de l'UEF ; Claude-Marcel Hytte, directeur de la revue *La République moderne* ; Miss Josephy (« Jo » pour les intimes), présidente pittoresque et très active du Comité européen de Federal Union ; Henri Koch, alors secrétaire général adjoint (luxembourgeois) de l'UEF ; Altiero Spinelli et son épouse Ursula (également déléguée) ; Raymond Rifflet (Belge), futur président du Mouvement fédéraliste européen et de la Gauche européenne ; Ernesto Rossi ; Ernst von Schenck, figure de proue du fédéralisme européen en Suisse alémanique à l'époque ; l'écrivain Ignacio Silone ; Guglielmo Usellini, futur secrétaire général de l'UEF ; André Voisin, secrétaire général du mouvement français *La Fédération* ; etc.

Le cadre choisi pour les débats fut celui de la médiévale salle des chevaliers des Pays-Bas (Ridderzaal) où siège le Parlement néerlandais. Ceux, dont j'étais comme envoyé spécial d'un quotidien de Paris, qui ont assisté à la séance d'ouverture de ce congrès se souviendront toujours du spectacle... Churchill présidait d'une tribune ornée d'un dais de velours pourpre et or, en présence de la princesse Juliana qui deviendra reine des Pays-Bas quelques mois plus tard et de son époux, le prince Bernhard, dans la salle gothique ornée d'un immense drapeau représentant un « E » rouge sur fond blanc, alors symbole commun des mouvements européens. Il est impossible de retracer les principaux épisodes qui marquèrent cette rencontre historique de presque quatre jours. Je leur ai consacré en d'autre temps les bonnes pages d'un livre⁷. Pour rester dans notre sujet, nous dirons que le courant fédéraliste intégral tenta de s'affirmer dans la Ridderzaal avec éclat, en soutenant les militants syndicalistes favorables

7. *Les Pionniers de l'Europe communautaire*, Centre de recherches européennes de l'université de Lausanne, 1968, préface d'Henri Rieben.

à la participation des syndicats ouvriers à la direction de l'économie et l'instauration d'un conseil économique et social européen contre les tenants de l'École libérale. À La Haye également fut préconisée la création d'une cour suprême de justice. Un « message aux Européens » rédigé par Denis de Rougemont au cours de la séance de clôture rappelait d'ailleurs les objectifs essentiels alors poursuivis par les tenants de la pensée fédéraliste : charte européenne des droits de l'homme ; cour de justice ; assemblée européenne où seraient représentées « les forces vives » (on dirait aujourd'hui « forces citoyennes »). Finalement, les partisans du fédéralisme obtinrent surtout satisfaction pour les objectifs à plus long terme, et l'*establishment* des partisans de « l'Europe unie » les satisfactions immédiates. Quant aux conclusions politiques du Congrès, elles découlaient d'un double postulat : d'une part, il était affirmé qu'aucun projet d'union européenne n'aurait de valeur pratique sans la Grande-Bretagne (c'était la motivation essentielle d'une délégation britannique de 144 membres) et, d'autre part, que l'unification complète de l'Europe ne pourrait être réalisée que progressivement. Pour parvenir à l'objectif, il fallait d'abord constituer un « conseil extraordinaire de l'Europe ». Les gouvernements européens ne seraient admis à participer aux activités du Conseil de l'Europe que s'ils souscrivaient à une déclaration commune des droits de l'homme. Une cour européenne indépendante serait créée : elle aurait un droit de regard sur les procès politiques et les élections nationales. Une force armée européenne mixte pourrait être fondée pour rétablir le droit. Une assemblée européenne délibérante serait constituée. Elle ne devrait pas avoir de fonctions législatives, mais elle donnerait des avis éclairés ; ses membres seraient nommés au sein des parlements nationaux et en dehors. Par la suite, ils auraient la possibilité d'être élus. Les fédéralistes, de leur côté, se voyaient concéder que des plans pourraient être élaborés ultérieurement pour prévoir une citoyenneté commune, une force armée européenne, un véritable parlement élu, etc.

● Cette montagne de bonnes intentions accoucha, en effet, du Conseil de l'Europe. Une chose demeure cependant certaine : l'engouement européen du Congrès de La Haye a été extraordinaire. Henri Brugmans écrivit à ce propos⁸ : « Ce qu'on n'a jamais retrouvé depuis lors, c'est le climat d'enthousiasme et de ferveur qui régna en mai 1948 [...]. Jamais

8. Henri Brugmans, *L'idée européenne 1918-1965*, Tempelhof, Bruges : de Tempel, 1965, p. 111.

dans l'avenir, le mouvement européen ne devait faire preuve d'une telle vigueur, d'une telle volonté d'aboutir. »

Naissance du Mouvement européen

La période qui suivit le congrès de mai 1948, fut d'abord celle du renforcement de l'action européenne. Volontairement absents du congrès de La Haye, du fait du rôle prédominant que joua Churchill, les responsables du Mouvement pour les États-Unis socialistes d'Europe ne pouvant plus ignorer le retentissement du « Congrès de l'Europe », décidèrent d'adhérer au Comité de coordination des Mouvements pour l'Unité européenne, dont le président n'était autre que le propre gendre de Churchill, le « très honorable » Duncan Sandys. À l'automne 1948, le Comité (*joint Committee*) se transforma en Mouvement européen, sous la présidence honorifique de Blum, Churchill et de Gasperi. Les mouvements fondateurs continueraient cependant à jouer un rôle essentiel, partout où l'action était possible.

La constitution du Mouvement européen eut même pour conséquence, un moment, de mettre en cause le principe de l'existence d'un mouvement fédéraliste européen autonome. Le problème se trouva, en tout cas, posé au congrès de Rome de l'UEF (Palais de Venise, du 7 au 11 novembre 1948). Finalement, le congrès réaffirma l'autonomie et l'unité de l'UEF. Henri Frenay, un des chefs de la résistance française, fut chargé de maintenir cette unité et cette autonomie. Il devint président du comité central, Henri Brugmans demeurant président du bureau exécutif. La résolution sur l'assemblée européenne adoptée par le deuxième congrès de l'UEF à Rome, proclamait notamment : « la nécessité de convoquer d'urgence une Assemblée européenne représentative » destinée à « préparer la constitution de l'Europe fédérée ». Ce même congrès de Rome sera également saisi d'un avant-projet de constitution européenne élaboré par Alexandre Marc, avec la collaboration de l'écrivain-historien fédéraliste Bernard Voyenne et de l'universitaire belge Jean Buchmann.

Naissance du Conseil de l'Europe

C'est le 5 mai 1949 qu'un traité signé à Londres porta statut du Conseil de l'Europe. Il aura donc fallu à peine un an pour que des déclarations du congrès de La Haye du 7 au 11 mai 1948 sortent les premières décisions officielles. C'est dire que la genèse du Conseil de

l'Europe, bénéficiant d'un climat exceptionnellement favorable, fut particulièrement rapide.

Dès le 18 août 1948, le Comité international de coordination des mouvements pour l'Unité européenne saisit les cinq gouvernements membres du traité de Bruxelles d'un mémorandum sur les résultats du congrès de La Haye. Dans la phase préparatoire, deux thèses s'affrontèrent : la thèse franco-belge sur le rôle moteur de l'assemblée européenne, la thèse britannique favorable au primat du conseil des ministres. « Tout fut réglé, écrit l'historien Pierre Duclos dans son livre sur le "Conseil de l'Europe" publié à Paris dans la collection *Que sais-je ?* en 1960, lorsque les 27 et 28 janvier 1949 on parvint à une transaction, en décidant d'instituer un Conseil de l'Europe composé d'un comité ministériel qui se réunira en privé et d'un corps consultatif dont les réunions sont publiques. »

En fait, c'est l'interprétation la plus minimaliste des résultats du congrès de La Haye qui a prévalu sous la pression des Britanniques, en échange d'une concession faite à leurs partenaires continentaux, et surtout français : le choix de Strasbourg, capitale de l'Alsace, comme siège du Conseil de l'Europe.

- Telle était la réalité mais, à bien des égards, nous nous trouvons dans une situation paradoxale, car l'unité politique de l'Europe était bel et bien devenue un thème d'actualité : à mesure que l'Europe libre reprenait confiance, les premiers bienfaits de l'aide Marshall commençaient à se faire sentir tandis que le 4 août 1949, Washington signait le Pacte atlantique liant pour la défense le destin de l'Europe occidentale à celui de l'Amérique du Nord. C'est donc dans une ambiance chaleureuse que le 10 août de cette même année se tint la séance inaugurale de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Dix pays fondateurs : les cinq signataires du traité de Bruxelles (France, Grande-Bretagne, les pays du Benelux) qui avaient pris l'initiative et auxquels s'étaient associés le Danemark, la Norvège, la Suède, ainsi que l'Irlande et l'Italie. Bientôt eux-mêmes seront rejoints par la Grèce, la Turquie, l'Islande, et nombre d'autres, dont l'Allemagne fédérale en 1951.

- Dès qu'elle eut l'occasion de délibérer sur l'acte de naissance du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire sur le traité de Londres, l'UEF exposa des vues critiques, s'en prenant notamment à la règle de l'unanimité au sein du Comité des ministres, à la limitation des sujets dont l'Assemblée avait le droit de discuter, et à son absence de pouvoirs réels. Le comité central de l'UEF demanda donc aux parlementaires les plus « fédéralistes » qui devaient siéger à Strasbourg, d'obtenir de

l'Assemblée qu'elle proclame la nécessité pour les nations libres de l'Europe de signer entre elles un véritable pacte fédéral.

Or, en 1949, l'influence de la jeune Union européenne des Fédéralistes était loin d'être négligeable. Ainsi elle fut, notamment, à l'origine de la création d'un Comité permanent des communes et régions européennes, et de l'Union fédéraliste interuniversitaire présidée par Michel Mouskhély, professeur à l'université de Strasbourg. En Italie, le Movimento Federalista Europeo regroupait désormais l'ensemble des fédéralistes organisés de la péninsule et contrôlait le Mouvement européen italien lui-même. La même situation tendait à se créer en Allemagne avec l'Europa Union Deutschland, en Belgique où les fédéralistes animaient pratiquement tous les groupements constitutifs du Mouvement européen, etc.

Les fédéralistes s'efforcèrent tout d'abord, sans pour autant faire preuve d'angélisme, de tirer le meilleur parti possible du Conseil de l'Europe, lorsque l'Assemblée consultative organisa ses débats. Les parlementaires influencés par les fédéralistes étaient, en effet, nombreux dans l'Assemblée de Strasbourg. L'amendement le plus important de toute la première session fut celui de Ronald MacKay, député travailliste britannique partisan du fédéralisme. Selon cet amendement, dorénavant l'Assemblée consultative considérait comme son but et son objectif l'institution d'une autorité politique européenne « dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels ». Cet amendement, devenu recommandation de l'Assemblée fut voté sans aucune abstention par 88 voix contre 0, le 4 septembre 1949 ; mais bien qu'il ait été adopté dans les conditions les plus favorables, il n'en fût pas moins promptement enterré par le Comité des ministres, confirmant ainsi que les craintes qu'éprouvaient les fédéralistes à l'égard de l'institution strasbourgeoise ne manquaient malheureusement pas de fondement ! Cependant les fédéralistes emportèrent à Strasbourg la bataille pour la constitution d'une cour de justice européenne. Ce fut leur seul succès tangible de cette période⁹. Le principe de la Cour de justice portait, en effet, atteinte à celui de la souveraineté absolue des États, puisque individus et collectivités pourraient désormais y avoir recours pour toute mise en cause des droits garantis par le Conseil de l'Europe.

9. Convention européenne des droits de l'homme incluant les mécanismes de protection (la Commission, la Cour) adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Malgré ce succès ponctuel, l'UEF fut la première, parmi les mouvements européens de l'époque, à se convaincre de l'impuissance du Conseil de l'Europe pour renverser les obstacles dressés sur la route de la fédération européenne. Pour sortir de l'impasse, elle poursuivit plusieurs pistes en faisant campagne en faveur de l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct, réclamant par ailleurs le vote à la majorité simple au sein du Conseil des ministres qui, au surplus, devrait se transformer en Assemblée des États. À la fin d'octobre 1949, une Assemblée générale extraordinaire de l'UEF réunie à Paris demanda à l'Assemblée du Conseil de l'Europe de rédiger, au cours de sa prochaine session, le texte d'un pacte fédéral créant une autorité européenne.

5. 1950 : année charnière

L'UEF obtint, après un long et difficile combat, les 20 et 21 janvier 1950 à Londres, que le comité exécutif international du Mouvement européen, toujours fortement influencé par les Britanniques, se rallie, enfin, au principe du pacte fédéral, mais à condition de distinguer deux aires géographiques possibles d'unité européenne et deux degrés différents de coopération et d'intégration, des pays (comme la Grande-Bretagne ou les États scandinaves) n'étant manifestement pas décidés à faire un pas tant soit peu significatif dans la voie des transferts de souveraineté. Partout où ils étaient organisés, les fédéralistes tentèrent donc d'agir sur l'opinion publique, en association avec le Mouvement socialiste pour les États-unis d'Europe et les Nouvelles équipes internationales (démocrates-chrétiennes) en faveur des procédures du pacte fédéral. Une action populaire en profondeur fut notamment menée en France, en Allemagne, et en Italie où le projet fut même approuvé par le Parlement italien et signé par des personnalités prestigieuses comme Alcide de Gasperi et le Comte Sforza, respectivement président du conseil et ministre des affaires étrangères de la République italienne.

- Pour donner plus d'ampleur encore à leurs revendications, les fédéralistes décidèrent, en outre, d'organiser à Strasbourg, une assemblée composée de militants, d'hommes politiques et de représentants des « forces vives » européennes. à quelques pas de l'Assemblée officielle du Conseil de l'Europe. Ils donnèrent à leur assemblée officieuse le nom de Conseil européen de vigilance ou Conseil des peuples d'Europe, avec pour objectif de placer les parlementaires siégeant au sein de l'Assemblée consultative devant leurs responsabilités. Henri Frenay présida le comité international d'organisation.

Le Conseil européen de vigilance tint ses assises du 21 au 24 septembre 1950, puis le 29 novembre 1950, dans la grande salle de l'Orangerie à Strasbourg. Il proclama la nécessité pour les États démocratiques d'Europe désireux de le faire, de s'engager à signer un traité convoquant dans les meilleurs délais une Assemblée constituante européenne chargée de l'élaboration d'un pacte d'union fédérale. Mais l'appel, bien que revêtu de signatures importantes, n'obtint par le succès escompté. Le 13 novembre 1950, le secrétaire d'État travailliste britannique aux affaires étrangères, Ernest Davies, avait d'ailleurs fait savoir officiellement que le gouvernement de Sa Majesté s'opposait à toute modification du traité de Londres.

Entre la Ridderzaal et l'Orangerie, les espoirs placés dans le Conseil de l'Europe s'étaient déjà dissipés... Désormais, le centre de gravité de l'unification européenne sera ailleurs : dans la gestation d'une Europe intégrée à partir de six États, amorcée par la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). La dernière phase de cette désintégration des perspectives d'Europe politique à partir du Conseil de l'Europe sera d'ailleurs atteinte le 11 décembre 1951, lorsque Paul-Henri Spaak décidera d'abandonner la présidence de l'Assemblée consultative dans un mouvement qualifié « d'indignation raisonnée ».

Le Labour Party, alors au pouvoir en Grande-Bretagne, condamnait à l'époque toute idée d'une assemblée supranationale, estimant qu'elle aurait « un caractère anti-socialiste ou non socialiste ». Il reprochait, par ailleurs, à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de jouer le rôle d'une sorte d'opposition officieuse à l'égard de certains gouvernements européens, dont celui du Royaume-Uni. De leur côté, les conservateurs faisaient preuve d'une prudence de plus en plus grande à l'égard des projets européens. Le président britannique de l'exécutif international du Mouvement européen, Sir Duncan Sandys, donna sa démission. Il était, par ailleurs, un des membres du Parti conservateur.

Déclaration de Robert Schuman

Dans un tel contexte plutôt décevant, la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 marqua un tournant décisif de la politique d'unification européenne. Jean Monnet qui fut l'inspirateur du projet de Communauté européenne du Charbon et de l'Acier dont Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, assumait la responsabilité politique, n'avait rien, lui-même, de l'homme politique traditionnel. Âgé alors de soixante ans, cet autodidacte peu connu du

grand public, fut le grand inspirateur des premiers projets communautaires. Commissaire général au Plan en France, il avait été, il est vrai, successivement secrétaire général adjoint de la SDN, banquier, conseiller de divers gouvernements, membre du gouvernement De Gaulle à Alger. Efficace, discret, méthodique, il marquera pour de nombreuses années, de son empreinte, la construction de l'Europe à partir de 1950. Il est donc juste de dire que si l'élément moteur de l'idéal européen de l'après-guerre fut le mouvement fédéraliste, Jean Monnet tiendra, à partir de 1950, une place de premier plan dans l'histoire de l'unification de l'Europe. « Ce qu'il faut, avait proclamé le congrès de Montreux de l'UEF, dès 1947, c'est créer le premier noyau des régies autonomes du charbon et de l'industrie lourde en Europe ». Cette idée avait été reprise dans une des nombreuses recommandations de l'Assemblée consultative de Strasbourg au Comité des ministres. Elle prit corps, grâce à Robert Schuman, homme de frontières. Ministre des affaires étrangères français né allemand, il fut amené à constater le piétinement du Conseil de l'Europe. Mais, l'idée de la Communauté européenne du charbon et de l'acier fut mise concrètement en forme par Jean Monnet et son équipe. On connaît évidemment la substance de la déclaration du 9 mai 1950 qui a abouti au traité de Paris, dans le préambule duquel il était dit que la CECA serait « la première étape vers la fédération européenne », fixant ainsi l'objectif de la politique étrangère des pays fondateurs acceptant le principe d'une Haute autorité commune, de caractère supranational, pour le charbon et l'acier.

Les fédéralistes ont vu, eu tout cas, dans l'initiative Monnet-Schuman, l'action européenne la plus hardie présentée par des gouvernements depuis la guerre. Pour la première fois, on tentait, à leurs yeux, de porter au niveau gouvernemental atteinte aux principes de la sacro-sainte souveraineté nationale. Il n'échappait pas, en effet, aux partisans de l'unité européenne qu'un contrôle effectif sur le charbon et l'acier impliquerait vite l'application du même contrôle européen à d'autres domaines et appellerait, pour ainsi dire, en ces temps d'extrême tension internationale entre les mondes démocratique et communiste¹⁰, l'organisation d'une communauté de défense et d'institutions politiques européennes selon les mêmes principes supranationaux.

● De fait, le conflit coréen conduisit Washington à poser le problème de la participation de l'Allemagne fédérale à la défense occidentale, et celui de la reconstitution d'une armée nationale allemande, alors redoutée

10. Guerre de Corée en juillet 1950.

dans les cercles européens, notamment en France. C'est pourquoi, les partisans de l'Europe accueillirent généralement d'une manière favorable ou résignée la déclaration du gouvernement français du 24 octobre 1950, préconisant la création d'une armée européenne intégrée, permettant la participation d'éléments allemands à la défense occidentale, mais sans reconstitution d'un état-major allemand. Au cours de l'élaboration du traité instituant la CED, l'Union européenne des fédéralistes s'efforça de jouer un rôle conforme à ses préoccupations, en soulignant la nécessité de parvenir à un pouvoir politique de caractère supranational ou fédéral, sans lequel il ne pouvait y avoir à proprement parler d'armée « européenne ». C'est ainsi que grâce à l'activité de ses dirigeants, et notamment de son délégué général Altiero Spinelli, agissant par l'intermédiaire du parlementaire socialiste italien, Ivan Matteo Lombardo, fut introduit dans le traité de Communauté européenne de défense, signé le 27 mai 1952, un article 38 prévoyant que l'Assemblée destinée à contrôler l'armée européenne, devrait recevoir le mandat de proposer « une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ».

6. Les années tournantes : 1951, 1952, 1953, 1954

Les négociations pour la signature du traité instituant la CECA furent menées avec célérité. Le traité fut signé à Paris, par la France, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne et les pays du Benelux, le 18 avril 1951. Les parlements des six États concernés le ratifièrent sans trop de difficultés au cours de l'hiver 1951-1952 et du printemps 1952, permettant ainsi à « l'Europe » en formation, de disposer rapidement d'un premier cadre institutionnel limité mais réel. La « petite Europe » était née, elle rassemblait 160 millions d'habitants. Sa première « capitale » fut Luxembourg où en août 1952, s'installèrent Jean Monnet et la Haute autorité, dont il assumait d'entrée de jeu la présidence. « Dans les limites de la compétence qui lui est conférée par le traité – déclara le 10 août Jean Monnet pour célébrer la mise en place de la nouvelle institution – la Haute autorité [...] est en relations directes avec les entreprises. Elle obtient ses ressources financières, non de contributions des États, mais des prélèvements directement établis sur les productions dont elle a la charge. Elle est responsable, non devant les États, mais devant une Assemblée européenne. L'Assemblée a été élue par les parlements nationaux, il est prévu qu'elle pourra l'être directement par les

peuples [...]. L'Assemblée contrôle notre action. Elle a le pouvoir de nous retirer sa confiance. Elle est la première assemblée européenne dotée de pouvoirs souverains ».

Ainsi, Jean Monnet insistait volontairement sur les aspects les plus fédéralistes des structures mises en place par la première Communauté européenne. Le 10 septembre 1952, l'Assemblée de la CECA se réunissait pour la première fois à Strasbourg et, fait significatif, les personnalités parlementaires les plus en vue du moment y siégeaient. Les premiers débats montrèrent que le mérite essentiel du plan Monnet-Schuman n'était pas tellement dans la solution proposée, que dans les problèmes connexes qu'il faisait surgir, ne serait-ce que pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle communauté. Très vite, il est apparu que la CECA devait s'inscrire dans une unité européenne plus vaste, pour ne pas voir son rôle réduit à celui d'une « autorité technique ».

● Pendant l'année 1952 « l'Europe » paraissait donc vraiment à portée de la main. Tout d'abord, Paul-Henri Spaak ayant abandonné la présidence de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, se tourna vers l'opinion publique en prenant la direction du Mouvement européen international. Il le fit avec le soutien entier des fédéralistes qui contrôlaient de leur côté une part appréciable de l'organisation militante dans les six pays, alors que le Conseil des communes d'Europe prenait son essor ; et que se développait une vaste campagne européenne de la jeunesse avec la réunion de dizaines de milliers de jeunes au camp de la Lorelei sur les bords du Rhin. L'UEF, quant à elle, menait des actions spécifiques dans les milieux d'anciens combattants et de la presse régionale.

Lors du Congrès de l'UEF réuni en mars 1952, à Aix-la-Chapelle, sous la houlette d'Adenauer, les mots d'ordre de « Europe fédérée », « communauté politique supranationale », « union entre la France et l'Allemagne » n'ont cessé de converger. À juste titre, sans doute, car il est dans l'histoire des mouvements, comme dans celle des hommes, des moments privilégiés pour faire avancer une cause.

En avril 1952, Paul-Henri Spaak, stimulé par les fédéralistes, suscita la création d'un Comité d'action pour la constituante européenne. Celui-ci se transforma par la suite en Comité d'action pour la communauté supranationale, dont Henri Frenay, président du bureau exécutif de l'UEF fut le secrétaire général. Ce comité agira dans plusieurs directions, notamment au sein de l'Assemblée du Conseil de l'Europe qui, finalement, demandera aux gouvernements des États liés par le projet de CED de donner à une « assemblée *ad hoc* » le mandat d'élaborer un statut

de communauté politique. Les membres français et italiens du comité d'action, en tête desquels les fédéralistes Frenay et Spinelli furent chargés d'intervenir auprès des responsables français du Conseil des ministres de la CECA et du gouvernement italien. Finalement, le 23 juillet 1952, fut présentée officiellement une proposition gouvernementale franco-italienne. Elle visait à confier à l'Assemblée de la CECA le soin de rédiger un projet d'autorité politique européenne.

● Ainsi les fédéralistes pesèrent à cette époque d'une manière déterminante sur les préparatifs européens des gouvernements membres de la première Europe communautaire qui décidèrent, le 10 septembre 1952, au cours de leur réunion à Strasbourg, de confier un rôle préconstituant aux parlementaires européens réunis dans l'Assemblée de la Communauté. La proposition franco-italienne, devenue directive des gouvernements, prévoyait notamment que le projet de traité de communauté politique européenne devrait être rédigé dans un délai de six mois et par conséquent remis aux gouvernements à la date du 10 mars 1953.

L'Assemblée ad hoc

L'Assemblée chargée de ce travail d'élaboration, juridiquement distincte de celle de la CECA, prit le nom d'Assemblée *ad hoc*. Pratiquement, celle-ci mandata une commission constitutionnelle créée en son sein, pour préparer le projet de communauté politique. Au total, elle comptait vingt-trois membres de plein droit. Heinrich von Brentano, qui la présidait, maintint une liaison efficace avec le petit état-major fédéraliste groupé autour d'Henri Frenay et d'Altiero Spinelli¹¹.

La commission constitutionnelle se trouva alors saisie d'un projet mis à l'étude par une commission de la constitution du Mouvement européen composée essentiellement de juristes, parmi lesquels les professeurs Carl Friedrich et Robert Bowie de l'Université de Harvard, et d'éminents juristes européens tels les professeurs Georges Scelle, Harris Nawiasky et Calamendrei, rejoints par des personnalités fédéralistes comme Spaak, Frenay et Spinelli. On remarquera donc le parfait enchaînement des initiatives, qui permit à la commission constitutionnelle de l'Assemblée *ad hoc* d'aboutir, le 26 février 1953, à l'adoption d'un projet instituant

11. Ludovico Benvenuti, vice-président de l'UEF était vice-président de la commission institutionnelle. Fernand Dehousse, autre vice-président de l'UEF, était co-rapporteur de celle-ci, comme Heinz Braun, également membre (sarrois) du bureau de l'UEF.

une communauté politique supranationale (CPS)¹². Celle-ci, bien qu'elle ait prévu le maintien d'un conseil des ministres nationaux votant à l'unanimité dans certains cas essentiels, pouvait être considérée comme une étape décisive vers une fédération européenne. Le projet de CPS instituait, en effet, un système bicaméral : une chambre représentant les peuples, élue au suffrage universel direct, une seconde chambre composée de sénateurs élus par les parlements nationaux ; un Conseil exécutif européen, formé d'un président élu par le sénat et de membres nommés par le président, qui pouvait être censuré par le sénat ou la Chambre des peuples. Le projet de CPS comprenait également une cour de justice, un conseil économique et social. Enfin, il était prévu que la CPS absorbe progressivement la CED et la CECA, réalise ultérieurement un marché commun généralisé, et coordonne les politiques étrangères.

Lorsque le 9 mars 1953, Paul-Henri Spaak, président de l'Assemblée *ad hoc*, remit le projet de traité instituant la Communauté politique européenne à Georges Bidault, qui présidait le comité des ministres des affaires étrangères, l'homme d'État belge évoqua George Washington, président de la Convention américaine, présentant au Congrès le 17 septembre 1787 le projet de constitution des États-Unis d'Amérique. Mais Georges Bidault n'était pas favorable au fédéralisme comme Robert Schuman, et sa réponse fut déconcertante... Évoquant l'hommage qu'adressa la première Elisabeth d'Angleterre aux fondateurs de l'Empire, il rappela le propos célèbre : « Salut aux chercheurs d'aventures ! ». « Mais il faut, ajouta M. Bidault, que les gouvernements prennent maintenant la mesure des difficultés [...]. Il faut aussi que les gouvernements procèdent distinctement à l'examen des documents remis : puis qu'ils établissent l'inventaire ». Il était donc clair que ce serait eux qui établiraient le projet définitif. Aucun engagement précis ne fut pris !

La dernière « grande messe » des partisans de la Communauté supranationale de l'après deuxième guerre mondiale, fut organisée par les fédéralistes, les amis de Paul-Henri Spaak et ceux de Robert Schuman, du 8 au 10 octobre 1953 à La Haye.

Ainsi, les pionniers de l'unité européenne et notamment ceux d'entre eux – encore nombreux – qui avaient participé au premier congrès de l'Europe de 1948 à La Haye, pouvaient en revenant dans la Ridderzaal du Parlement néerlandais cinq ans plus tard, mesurer la marche des

12. Le projet fut adopté à l'unanimité moins une voix, le 10 mars 1953, et entériné par celle-ci.

événements, car on était à la veille d'options décisives qu'il s'agisse des projets de Communauté de défense ou de Communauté politique. Ils vivaient l'automne de la première grande espérance européenne de l'après deuxième guerre mondiale.

Un rapport spécial sur la nécessité d'instaurer entre les « six » un marché commun européen, fut présenté par les Néerlandais. Le Congrès demanda aux États membres de la CECA de constituer dans les dix années un territoire douanier unique, de réaliser une coordination effective des politiques budgétaire, financière, monétaire, une harmonisation des politiques sociales, une politique commune d'investissements, une politique régionale, etc. Ainsi, on retrouve dans ces thèmes les principes directeurs qui inspirèrent la rédaction du traité CEE lorsque – après la conférence de Messine de juin 1955 – l'ancien président du Comité d'action pour la Communauté supranationale et du deuxième congrès de l'Europe, Paul-Henri Spaak accepta de diriger les négociations qui devaient effectivement aboutir à la signature puis à la ratification des traités de Rome.

- Les congressistes de 1953 voulaient voir se réaliser le vœu exprimé dans cette même Ridderzaal en mai 1948 : « l'heure est venue, pour les nations d'Europe, de transférer certains de leurs droits souverains afin de les exercer désormais en commun ». Les délégués demandèrent donc aux militants, à Altiero Spinelli, à Henri Frenay, auteurs de « l'appel du deuxième congrès de l'Europe », d'affirmer « la permanence de leurs desseins dont témoigne la continuité de leur action ». Le deuxième congrès de La Haye fut une belle manifestation d'unanimité de « flamme » fédéraliste dans les discours, mais d'optimisme malheureusement prématuré quant aux chances de ratification de la CED et de réalisation d'une Communauté politique.

- Il n'y a jamais eu, en effet, de projet définitif de Communauté politique supranationale... Le traité de Communauté européenne de défense fut ratifié en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, mais avant que l'Italie ne se soit prononcée, il fut rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954, dans des conditions indignes d'un pays responsable¹³. La même assemblée nationale française avait, en effet, approuvé le principe de la CED, le 19 février 1952, dans la même législature parlementaire. On pourrait consacrer une étude entière à cet échec et notamment aux responsabilités de Pierre Mendès France, alors président du conseil des ministres.

13. Arnaud Collin, *La querelle de la CED*, Paris, 1956, p. 29.

L'essentiel est de rappeler que, juridiquement, le projet de Communauté politique dépendait du sort réservé au traité de CED lui-même. Ce dernier rejeté, son article 38 qui représentait la base juridique du processus dont s'était saisie l'Assemblée *ad hoc* se trouvait lui-même annulé. L'heure de la fédération européenne, pour longtemps, était passée.

- L'année 1953 qui précéda l'échec de la CED avait d'ailleurs vu le cours des événements se modifier profondément avec la mort de Staline et la substitution de la « coexistence pacifique » à « la guerre froide ». Sans doute le changement de climat international qui en fut la conséquence n'explique pas tout pour autant dans cette affaire. La procédure de ratification du traité CED avait trop tardé, favorisant des retournements de politique française au profit de ce qu'on appellerait aujourd'hui les « souverainistes ». Quoi qu'il en soit, le 30 août 1954, la construction européenne a connu une crise majeure qui ébranla aussi l'Alliance Atlantique.

- Dès la fin de l'été 1954, les diplomates sont donc partis à la découverte d'une « solution de rechange » qui puisse satisfaire au moins Washington, Londres et Paris, et soit acceptable pour l'Allemagne fédérale. On l'inventa en créant l'Union de l'Europe occidentale (UEO) où le seul organe qui faisait la loi était un conseil des ministres décidant à l'unanimité. Le traité permettait le réarmement allemand voulu par les États-Unis, mais était vidé de toute supranationalité. Il fut ratifié par des majorités résignées. Son seul avantage apparent était d'unir les pays de la première Europe communautaire au Royaume-Uni dans un domaine sensible, mais il ne pouvait plus être question d'Europe supranationale.

Au terme de l'année 1954, les militants de l'Europe se sont donc trouvés dans une conjoncture entièrement différente de celle des années précédentes. Seule la CECA émergeait encore des ruines et des rêves, manifestant néanmoins par son existence que la « petite Europe » n'avait pas complètement sombré dans le naufrage. Mais cette mouvance frappait momentanément la construction européenne naissante de précarité. « Effectivement, écrivait Henri Brugmans, le vote du 30 août nécessite un *nuovo corso*. Une période dans la lutte pour l'Europe est close, une autre s'ouvre ».

À l'issue du congrès de l'Europa Union Deutschland qui se tint à Hambourg, à la fin d'octobre 1954, le leader de cette organisation à l'époque soulignait : « Nous ne désespérons pas parce que la CED a échoué, mais nous ne laissons pas dire non plus qu'on ait trouvé avec l'UEO une nouvelle solution européenne. » « "Européenne", cela signifie

que pour nous fédéralistes [...] la solution intervenue à Paris n'est pas la nôtre ».

Réuni à Rome, le 5 Décembre 1954, le Movimento Federalista Europeo allait beaucoup plus loin encore : « Le MFE s'engage à agir en Italie, au sein de l'UEF, afin que les fédéralistes deviennent partout les promoteurs d'une propagande tendant à faire pénétrer toujours davantage dans l'opinion publique la conviction que nos États nationaux n'ont plus la possibilité de justifier devant leurs peuples l'obéissance à leurs lois et à leurs actes gouvernementaux en matière de politique étrangère, militaire, économique... » C'est autour de ces thèmes que s'ouvrira le grand débat qui divisa les fédéralistes européens sur l'action à entreprendre. Ce débat aboutira d'ailleurs à l'éclatement de l'Union européenne des Fédéralistes en 1956. Leur maison commune ne devait pas, en effet, résister à l'épreuve et il fallut attendre les années 1970, et très exactement le congrès qui s'est tenu à Bruxelles en avril 1973, pour que l'unité se reconstitue sous l'impulsion d'Etienne Hirsch, ami de Jean Monnet et ancien président d'Euratom.

● Le 9 novembre 1954, de son côté, « l'inspirateur » Jean Monnet avait d'ailleurs annoncé qu'au terme de son mandat, il ne se représenterait plus à la présidence de la Haute autorité de la CECA. Dans sa lettre de démission, dont il donna publiquement lecture, Monnet déclarait : « C'est afin de participer dans une entière liberté d'action et de parole à la réalisation de l'Unité européenne [...] que je reprends cette liberté le 10 février prochain. » De fait, le 13 octobre 1955 « l'inspirateur » regroupa courageusement autour de lui les personnalités politiques et syndicales les plus représentatives des six pays au sein d'un Comité d'action pour les États-Unis d'Europe « afin, disait-il, de faire de la résolution de Messine du 2 juin de la même année, une nouvelle étape vers les États-Unis d'Europe ». C'est, en effet, à Messine que les ministres des affaires étrangères des « Six » décidèrent de reprendre le cours interrompu de l'intégration européenne le 30 août 1954 en suggérant de l'étendre à l'ensemble de l'économie.

De la relance de Messine à l'Europe communautaire fin des années 50, début des années 60

Devant cette évolution en dents de scie des événements au sein de l'Union européenne des Fédéralistes, la tendance la plus radicale l'emporta, derrière Altiero Spinelli, Alexandre Marc et Michel Moukhely, éminent professeur de droit constitutionnel à l'Université de

Strasbourg. Elle formula ses thèses dans un manifeste publié sous le titre « Combat pour le peuple européen ». Cette équipe qui devait donner naissance par la suite au Congrès du peuple européen comprenait des hommes connus pour leur attachement à des « sources fédéralistes » différentes mais profondes : Hamilton et Proudhon, pour schématiser. Une communauté de vues liée à une même analyse de la conjoncture les réunit quelques années dans une même stratégie. De cette stratégie, quel était le sujet insolite ? C'était le « peuple européen » ! Quel devait être le rôle des fédéralistes ? C'était de devenir l'avant-garde consciente de cette communauté populaire que « l'ancien régime » des États-nations s'efforçait de maintenir dans les limbes. Condamnant l'europhéanisme verbal, les signataires du manifeste déclaraient vouloir tenter l'expérience de la réalisation d'un Congrès du peuple européen préfigurant l'Europe fédérale, comme le Congrès de Gandhi avait, aux Indes, pendant des années, incarné l'expression centrale d'une volonté d'indépendance et d'unité. Le Congrès du peuple européen serait donc un forum destiné à faciliter le développement d'un effort ascendant partant de la base, composé de délégués élus au cours d'élections primaires, par référence aux élections primaires américaines. Ce Congrès devait demander, avec sans cesse plus d'éclat, que la construction de l'Europe soit confiée aux Européens eux-mêmes, par le truchement d'une assemblée constituante élue.

De tels mots d'ordre, par leur ambition, pouvaient rebuter ou séduire : ils supposaient en tout cas une mobilisation militante sans précédent dans une Europe, il faut bien le dire, dont la capacité de mobilisation ne saurait être réalisée en dehors de périodes de crises extrêmes. Or, la grave crise ouverte par l'échec de la CED le 30 avril 1954, fut de relativement courte durée, puisque moins d'un an après cet échec, la relance décidée à Messine devait aboutir aux traités de Rome du 25 Mars -1957, instituant une « Communauté européenne de l'énergie atomique » (EURATOM) et une « Communauté économique européenne ». Le 1^{er} Janvier 1958, les traités de Rome entraient en vigueur après des ratifications parlementaires tranquilles. Les Commissions des nouvelles Communautés s'installaient à Bruxelles et Robert Schuman présidait l'Assemblée parlementaire européenne à Strasbourg. La CECA n'était plus isolée à Luxembourg, l'Europe communautaire s'imposait comme une réalité nouvelle dans de nouveaux domaines. Bref, le cours de l'histoire de l'intégration européenne, un moment interrompue, pouvait donner le sentiment d'avoir repris son élan normal.

● Paradoxalement, les cercles fédéralistes initialement les plus réservés à l'égard de la « relance européenne », dont les bonnes intentions économiques et politiques ne leur paraissaient pas servies, à juste titre, par des institutions suffisamment fortes, bénéficièrent dans leurs campagnes, du climat psychologique et politique européen indéniablement favorable qui entoura la signature et la ratification des traités de Rome.

Beaucoup de fédéralistes rêvèrent donc d'apporter ce supplément d'âme politique dont la nouvelle Europe économique avait besoin grâce à l'expérience originale et motivante du Congrès du peuple européen. Dans plusieurs régions d'Allemagne fédérale, de Belgique, de France, et d'Italie – où Altiero Spinelli disposait de la base la plus forte –, mais sans oublier, par ailleurs, l'Autriche et la ville de Genève, des militants fédéralistes suscitérent des élections primaires inspirées de celles qui ont lieu aux États-Unis. Ces élections avaient pour but de désigner les délégués dont le rassemblement constituerait un Congrès du peuple européen censé représenter une légitimité démocratique naissante, en l'attente des élections européennes prévues par les traités communautaires mais qui n'auront lieu, pour la première fois, en définitive, qu'en juin 1979.

Les délégués, porteurs de cahiers de doléances, exprimaient les raisons pour lesquelles leurs villes et régions souhaitaient la création d'une Europe fédérale. D'autre part, le Congrès devait approuver un projet de traité constituant dont la prise en considération par les autorités compétentes aurait pu devenir la conséquence de leur action.

L'idée était simple et séduisante. Elle suscita des dévouements extraordinaires, mais l'expérience fut d'assez courte durée : les élections primaires ne furent, en effet, un succès que là où préexistait une organisation européenne de base relativement forte. D'autre part, il aurait fallu disposer de moyens beaucoup plus considérables pour intégrer de manière durable des forces sociologiques réelles dans cette action.

Le premier Congrès du peuple européen se tint à Turin en décembre 1957. Il groupait des délégués représentant soixante-quinze mille électeurs de Strasbourg, Lyon, Maastricht, Milan, Turin, Anvers, Genève et Düsseldorf. La deuxième session du Congrès eut lieu à Lyon, en janvier 1959, trois cent vingt quatre mille électeurs européens étant représentés. En décembre de la même année, on décompta trois cent quatre-vingt quinze mille électeurs lors du congrès de Darmstadt, en Allemagne. À Ostende, enfin, en décembre 1960, les délégués parlèrent au nom de quatre cent vingt-cinq mille européens. Des succès

appréciables furent obtenus dans certaines grandes villes italiennes, notamment, mais aussi, en divers pays, dans de petites circonscriptions autrichiennes, hollandaises et françaises, où des pourcentages assez remarquables de votants furent souvent enregistrés. Ainsi, dans l'agglomération d'Annecy, le pourcentage des électeurs atteignit 40 % de celui obtenu au cours des élections municipales précédentes, 43% dans une petite ville de Normandie comme Vernon, dont je fus l'élu le 23 avril 1961.

Il serait donc inexact de prétendre que cette expérience prémonitrice ait été négative. Elle permit pour le moins de vérifier, là où cela avait été possible, l'existence d'un préjugé populaire favorable à « l'Europe » à l'heure où ce qu'on a appelé « le marché commun » commençait à sensibiliser les citoyens des villes et des campagnes à leurs intérêts solidaires. Cette expérience fut le symbole de l'éveil d'une conscience nouvelle, malgré le mutisme et les lenteurs des milieux officiels.

● Ainsi, l'Europe communautaire n'a cessé d'étendre le champ de son expérience. Chemin faisant, elle n'a cessé aussi d'être fécondée par les mouvements européens et les militants fédéralistes. Aux mouvements se sont, en outre, ajoutés progressivement des collèges, des instituts, des centres d'études et de recherches universitaires, des Maisons de l'Europe, des associations spécialisées (communes, éducateurs, journalistes, cheminots), des centres de formation, etc.

Et pourtant, jusqu'ici, les Européens n'ont pas été, pour autant, capables de se donner une organisation politique commune digne de ce nom. Certes, les élections européennes ont fini par leur être accordées, certainement pas l'Assemblée constituante dont leurs aînés proclamaient la nécessité dans les années 1950. Les divergences de souverainetés nationales sont demeurées vivaces malgré les contraintes communes imbriquant chaque année un peu plus, intérêts économiques, réalités sociales ou monétaires, astreintes diplomatiques.

Un enseignement essentiel, me semble-t-il, en tout cas, ressort de ce raccourci historique : les gouvernements n'ont avancé, progressé, agi et réagi que parce que des femmes et des hommes engagés, des idées et des mouvements ont existé, agi et réagi.

C'est ce que j'ai voulu rappeler en relatant le périple de la deuxième guerre mondiale au début des années 1960, quand il devint évident que l'expérience communautaire, en tant que communauté de destin, d'intérêts, de valeurs, servirait de cadre à un nouveau développement démocratique : celui d'un peuple fédéral européen.

Beaucoup a été obtenu déjà : l'univers concentrationnaire a disparu, les totalitarismes se sont effondrés, le peuple allemand s'est réuni dans la liberté, l'Europe ne connaît plus les redoutables affrontements qui l'ont ensanglantée pendant des siècles. « L'élargissement » de cette année 2004, enfin préfigure la réunification du vieux continent tout entier, tandis qu'une monnaie commune circule dans les douze pays qui composent aujourd'hui la « zone Euro ». Cependant l'Union européenne est encore au milieu du gué et il en sera ainsi tant que les États-nations qui la composent conserveront l'exclusivité de certaines de leurs prérogatives régaliennes (la politique étrangère et la défense entre autres). L'objectif fédéral reste donc en devenir. Jamais, par conséquent, la mission historique des fédéralistes n'a été plus nécessaire. Mais en ont-ils pleinement conscience ?

Jean-Pierre Gouzy.