

Les mouvements européens de l'Union Paneuropéenne au Congrès de La Haye

par

DUSAN SIDJANSKI

Quarante ans ont passé depuis le premier Congrès de La Haye, le 8 mai 1948. Réunis dans la même salle de «Ridderzaal» Binnenhof, nous écoutons avec émotion les discours de R. von Weizsäcker, Président de la RFA, et de Jacques Delors, Président de la Commission de la Communauté européenne, qui traitent de l'unité culturelle de base et de l'évolution de l'union vers la fédération. Par un heureux hasard, j'étais assis au centre du deuxième rang à la place que M^{me} Simone Veil a laissée vide, invitée à aller s'asseoir aux côtés du Président Mitterrand.

J'avais devant moi des nuques et des dos illustres. Cette nuque solide bien plantée sur ses épaules, c'est celle du Président Mitterrand sous mes yeux. Un peu plus loin, la tête penchée de G. Andreotti, ministre des Affaires étrangères d'Italie, le profil de Simone Veil et de biais la nuque encore jeune de ce vétéran des affaires européennes, Henri Brugmans, qui a été de toutes les initiatives européennes. Et encore plus loin une nuque de lutteur, celle de Cheysson, puis le profil barbu de Pisani et la noble stature de R. von Weizsäcker, les cheveux ondulés de R. Lubbers, premier ministre des Pays-Bas. Avec Jacques Delors en face, c'était un film qui se déroulait sous mes yeux, du Congrès churchillien à l'Europe communautaire. Cette ambiance peuplée de têtes bien connues me replongea dans la vision décrite par Denis de Rougemont dans son livre *L'Europe en Jeu* consacré au Congrès de La Haye de 1948¹. «Je suis assis derrière deux rangs de

¹ Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1948, pp. 125 et 126.

dos et de nuques fascinantes qui dépassent le dossier des fauteuils. Cette nuque très large et rouge, c'est Ramadier, cette nuque placide et blonde, c'est van Zeeland; et cette absence de nuque, c'est Paul Reynaud... Une nuque blanche et gonflée au-dessus d'un frac noir, Winston Churchill.» Le décor est le même, mais les acteurs et le climat ont changé. Alors que les premiers allaient ouvrir la voie vers l'Union en codifiant les sources et les finalités dans un «Manifeste européen» et en promouvant les objectifs de l'Union, les présents sont en prise directe avec la réalité. Après son discours, évocation de ses souvenirs du Congrès de 1948 et profession de foi européenne, le président français s'est avancé vers son fauteuil. Ce fut une occasion pour lui demander son opinion au sujet d'un éventuel référendum sur l'Union européenne. Malgré sa fatigue due à la campagne présidentielle qui venait de prendre fin la veille, il donna une réponse nuancée qui, tout en marquant son approbation de principe, attira mon attention sur les aléas d'une telle démarche. Je me demandai si, avec le progrès de l'intégration européenne et la réalisation de ses nombreux projets, le Mouvement européen n'avait pas perdu quelque peu de sa fonction de promotion et d'avant-garde.

La naissance de l'idée européenne

Les mouvements européens sont à l'origine des institutions de l'union et de son noyau dynamique que forment les Communautés européennes. C'est un trait qui distingue ce processus d'union d'autres efforts de regroupement d'Etats de par le monde. Qu'il s'agisse en effet d'organisations internationales ou régionales, leur création est due à l'initiative des gouvernements ou d'autres organisations officielles. Certes, ces éléments ne sont pas absents en Europe occidentale, mais la marche vers l'union ouverte par la création du Conseil de l'Europe, puis poursuivie et approfondie par la Communauté européenne, a été engagée par les mouvements européens.

La filiation des projets et des grands desseins européens remonte au Moyen Age, au *De Monarchia* de Dante qui fait appel à un pouvoir supranational qui doit respecter les diversités des peuples et coutumes; ou à la *République chrétienne* de Pierre du Bois. Dès lors, les projets se succèdent, proposant des confédérations dotées d'insti-

tutions communes, d'assemblées voire d'armées. Mais ces grands desseins n'ont pas trouvé grâce auprès des grands auxquels ils faisaient appel et, par conséquent, n'ont pas connu un début de réalisation. Cependant, leur apport est décisif: ils contribuent à acclimater et à diffuser l'idée d'une Europe Unie².

De conception politique, reflétant à la fois les problèmes de leur temps, la nature du pouvoir politique et les aspirations vers l'harmonie et la paix, ce courant de pensée se perpétue et s'amplifie par l'apport des droits de l'homme et par le processus de démocratisation. Il s'enrichit par la *Paix perpétuelle* de Kant, qui affirme le principe et la nécessité des régimes républicains des Etats membres avant de s'incarner dans l'idée de fédération européenne ou dans l'idéal des Etats-Unis d'Europe chez les penseurs, les poètes, voire quelques hommes d'action: Hugo, Proudhon, Lamartine, Mazzini. Ces projets reposent sur les droits de l'homme et le concours actif du peuple et de tous ses membres *librement* unis. Dès lors, ils s'opposent à l'union européenne par la force telle que chercheront à imposer Napoléon ou Hitler, et préconisent une fédération librement consentie. De la sorte, ils forgent les idéologies et le vocabulaire fédéralistes qui inspireront les penseurs tels que Denis de Rougemont et *les mouvements fédéralistes* de nos jours. Ce courant fédéraliste aboutit au Congrès de l'Union européenne des fédéralistes à Montreux en 1947 et, un an plus tard, au Congrès de l'Europe à La Haye.

A cette dimension fédéraliste et politique, Saint-Simon ajoutera *une dimension économique et technique* qui porte la marque de l'industrialisation du 19^e siècle. Son plan se fonde sur l'économie tout en prévoyant une organisation globale de la société européenne. Il place le problème européen sur le terrain des intérêts communs et des engagements solides. En effet, il constate que «tout ce qu'il y a d'intérêts communs à la société européenne peut être rapporté aux sciences, aux arts, à la législation, au commerce, à l'administration et à l'industrie». Au centre de son organisation, un parlement européen: si toutes les nations, «étant gouvernées chacune par un parlement,

² *Généalogie des Grands Desseins européens de 1306 à 1961* par Denis de Rougemont avec la collaboration de Dusan Sidjanski, Genève, *Bulletin du Centre européen de la Culture*, 1960-61.

reconnaissaient la suprématie d'un parlement général placé au-dessus de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs différends (...) Chaque million d'hommes sachant lire et écrire en Europe devra députer à la chambre des communes du grand parlement un négociant, un savant, un administrateur et un magistrat. Les élections de chacun des membres se feront par la corporation à laquelle il appartiendra.» Même si l'interprétation de cette procédure peut prêter à confusion du fait de l'élection des députés européens à la fois par les circonscriptions d'un million d'électeurs et par les professions qu'ils représenteront, il s'en dégage un double souci de représentation du peuple et des intérêts professionnels qui s'incarne dans un parlement européen au-dessus des gouvernements nationaux. Les idées de Saint-Simon préfigurent malgré certaines différences la méthode ou *l'approche fonctionnaliste* qui orientera l'action de Jean Monnet vers la création de la CECA (1952), de l'Euratom et de la Communauté économique européenne (1957). L'Acte unique européen de 1987 se situe, bien que de manière encore timide, au confluent de ces deux courants, fonctionnaliste et fédéraliste, qui forment le fondement de l'intégration européenne. C'est ainsi qu'au cours des siècles ces projets multiples préparent les hommes à l'avènement de l'Europe Unie. Mais c'est après la Première Guerre mondiale, puis dans la résistance et après la deuxième guerre civile européenne, que ces idées prennent la forme d'une action ou de mouvements politiques.

L'Union paneuropéenne et le Projet Briand

Ce passage de l'idée à l'action est marqué par la publication de *Pan-Europe* de Richard Coudenhove-Kalergi en 1923, la création de l'Union Paneuropéenne, ainsi que par la diffusion du *Manifeste Paneuropéen* en 1924. Ce premier mouvement contemporain en faveur de l'union européenne — dont un lointain précurseur est le mouvement de militants européens lancé par Giuseppe Mazzini à la suite de l'adoption de sa charte en 1834 à Berne — tint son premier Congrès à Vienne en 1926 sous la présidence d'honneur de Seipel, Benes, Loebe, Caillaux, Sforza et Politis, et en présence de 2000

participants venus de 24 Etats³. Le Congrès approuva le Manifeste Paneuropéen et dégagea les grandes lignes de la Confédération européenne: garantie de l'égalité, de la sécurité et de la souveraineté confédérale; alliance militaire; création progressive de l'union douanière; mise en valeur commune des colonies des Etats européens; monnaie commune; respect des civilisations nationales et protection des minorités nationales; collaboration de l'Europe avec d'autres groupes d'Etats dans le cadre de la Société des Nations. Sa stratégie consistait à diffuser ses idées auprès des parlementaires et intellectuels, mais surtout à les faire endosser par les hommes chargés de responsabilité gouvernementale. En 1927, Aristide Briand, ministre des Affaires étrangères et Président d'honneur de l'Union, réunit son Conseil central à Paris afin de définir les lignes d'une action politique. Deux ans plus tard, devenu président du Conseil, il prononça au nom de la France un discours retentissant devant l'Assemblée de la Société des Nations à Genève appelant les peuples d'Europe à nouer une «sorte de lien fédéral». A ma connaissance, c'est la première proposition officielle d'un gouvernement inspirée par le premier mouvement européen.

Chargé de préciser cette proposition, le gouvernement français publia le *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne* en mai 1930, à l'époque où Hitler fêtait sa première victoire électorale. La mort de Stresemann, la montée d'Hitler et la crise de 1929/30 auguraient mal de la mise en pratique de cette union fédérale. Bien que condamné avant même d'avoir vu le jour, ce premier projet officiel, d'un intérêt certain pour les historiens, eut néanmoins une profonde influence par les idées qu'il proposait officiellement et par son invention de «langage européen». Rien d'étonnant quand on sait que l'auteur n'était autre qu'Alexis Léger, proche collaborateur de Briand, secrétaire général du Quai d'Orsay et grand poète qui signait Saint-John Perse. Quelques exemples d'expressions et d'idées devenues courantes dans le discours européen: «un organisme fédératif *supranational*», premier usage de ce terme dans une préface d'un document officiel; «marché commun», «union douanière», «circulation des marchandises, des capitaux et

³ R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europe* (coll. de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève), Paris, PUF, 1988, postface de V. Pons, pp. 139-140.

des personnes», «mise en valeur des régions d'Europe économiquement moins développées», «une solidarité de fait», «la communauté des peuples européens», «une création continue», autant de concepts qui depuis le Plan Schuman nous sont devenus familiers. Le Projet Briand s'inscrit dans la longue tradition des projets européens qui va de Dante à Saint-John Perse en reproduisant dès ses origines les rêves et les inventions des visionnaires et des poètes. Le Projet Briand sombra mais ses idées marquèrent l'esprit et le discours européens.

L'Europe Unie dans la résistance

A la volonté du Führer d'unir l'Europe par la violence s'oppose l'idéal de la résistance d'une Europe fédérale reposant sur l'adhésion libre des peuples démocratiques. Malgré la guerre et l'occupation, les résistants témoignent de la vitalité de l'idée européenne. Au début de la guerre de 1939, Léon Blum prend position dans *Le Populaire* en faveur d'une Europe fédérale⁴.

«Les solutions auxquelles nous pensons, nous, socialistes, sont celles qui traduiraient l'intégration de l'Allemagne dans une organisation de l'Europe fournissant par elle-même des garanties solides contre le retour des attentats de la force, procurant par elle-même les éléments d'une sécurité vraie et d'une paix durable. Nous en revenons toujours ainsi aux mêmes formules, à la même conclusion: l'indépendance des nations au sein d'une Europe fédérale et désarmée. Tels sont nos 'buts de guerre'; ce qui signifie que telles sont pour nous les conditions de paix.»

Pendant la guerre, la *Federal Union* en Angleterre poursuit des études sur la nécessité et les conditions d'une organisation fédérale des pays démocratiques.

Dès juin 1941, Altiero Spinelli, communiste converti au fédéralisme, et Ernesto Rossi, tous deux déportés sur l'île de Ventotene, font circuler clandestinement le «Manifeste de Ventotene» et fondent le Mouvement fédéraliste européen, MFE. Lors de sa réunion à Milan

en août 1943, le MFE se dote d'une organisation et élabore son programme ainsi que sa stratégie d'action. Dans son programme, il propose comme seule solution possible pour éviter l'anarchie internationale et pour sauver la liberté en Europe «la création d'une Fédération européenne à laquelle ont été transférés des pouvoirs souverains concernant les intérêts communs à tous les Européens...». Il affirme plus loin que «les habitants des différents Etats doivent posséder la *citoyenneté européenne*, doivent avoir le droit donc de choisir et de contrôler les gouvernants fédéraux et être soumis directement aux lois fédérales»⁵.

Parallèlement en France, *Combat*, créé en 1941, s'entoure de nombreux collaborateurs dont les noms, à l'exemple de celui de Spinelli, marqueront l'histoire de l'Union européenne: Henri Frenay, Georges Bidault, Albert Camus, Henri Teitgen, Edmond Michelet, François de Menthon et bien d'autres réunis dans la résistance et dans le combat pour l'Europe Unie. «La résistance européenne sera le ciment des unions de demain...» affirmait Frenay dans un éditorial en décembre 1943 sous le titre: «Résistance... espoir de l'Europe.»⁶ Au cours de la même année, Jean Moulin, délégué général du Général de Gaulle, met sur pied un «Comité général d'études» qui comprend, outre plusieurs noms déjà mentionnés, Paul Bastid, Robert Lacoste, Alexandre Parodi, le professeur René Courtin et un peu plus tard Michel Debré. Le premier numéro des *Cahiers politiques* publié en avril 1943 est consacré à «la France et l'idée européenne». Dans le même esprit, les *Cahiers* de janvier 1944 annoncent: «La politique doit cesser de s'enfermer dans les étroites frontières des Etats séparés... Une des premières réalisations sera la création des Etats-Unis d'Europe. Il ne s'agit pas d'utopies: les Etats-Unis d'Europe sont en marche.»⁷ A ces appels font écho divers écrits et déclarations de la résistance en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Pologne.

En janvier 1943, Thomas Mann s'adresse aux Européens à la radio de New York: «... Le grand idéal de l'Europe a été perverti et corrompu de façon effroyable; il est tombé entre les mains du nazisme qui, il y a dix ans, a conquis l'Allemagne et a réussi — grâce à votre

⁴ Hubert Halin, *L'Europe unie Objectif majeur de la Résistance*, préface de Paul-Henri Spaak, Paris-Bruxelles, Editions de l'Union des résistants pour une Europe Unie (URPE), 1967, p. 19.

⁵ *Op. cit.*, pp. 37 à 39.

⁶ *Op. cit.*, pp. 22 à 23.

⁷ *Op. cit.*, p. 33.

désunion — à subjuguier le continent tout entier. Cette conquête du continent est présentée par les nazis comme l'unification de l'Europe, comme l'«ordre nouveau», conforme aux lois de l'histoire. De tous les mensonges d'Hitler, le plus insolent est le mensonge européen, la perversion de l'idée européenne... Sachez, auditeurs européens... la véritable Europe sera créée par vous-mêmes, avec l'aide des puissances libres.»⁸

En Allemagne nazie, Carl Friedrich Goerdeler, chef d'une conjuration contre Hitler, exprime sa pensée européenne dans un Mémoire secret de mars 1943:

«Unification de l'Europe sur la base d'Etats européens indépendants; cette unification s'effectuera par étapes! Une union économique européenne, avec un conseil économique siégeant en permanence, sera immédiatement créée. L'unification politique ne précédera pas, mais suivra l'Union économique⁹». Quelques mois plus tard, il complète son plan en prévoyant en outre un ministère européen de l'Economie, une armée européenne et un ministère européen des Affaires étrangères. L'idée de la participation de l'Allemagne démocratique à l'intégration fait son chemin progressivement dans la résistance et notamment en France. On rappelle que le combat est mené contre l'Allemagne nazie avec la résistance allemande et qu'une fois libéré d'Hitler, le peuple allemand devra prendre part à la construction d'une Europe libre et démocratique. Et déjà s'affirme l'idée que l'intégration de l'Allemagne dans une communauté démocratique sera la meilleure garantie contre toute autre aventure guerrière.

C'est ainsi que tout au long de leur combat les résistances dans plusieurs pays européens préparent par des publications et des actes convergents l'avènement de l'Europe Unie. La première réunion des résistants de neuf pays, dont le représentant d'un groupe de militants antinazis allemands, tenue à Genève le 31 mars 1944, fut suivie de quatre autres rencontres qui aboutirent à un projet de déclaration des résistances européennes. C'est le premier acte politique des fédéralistes européens et le premier appel à la coordination des mouvements

⁸ *Op. cit.*, pp. 47 et 48.

⁹ *Op. cit.*, p. 49.

de résistance. Il donna lieu à l'établissement d'un bureau permanent chargé de coordonner leurs efforts pour la libération de leurs pays, pour l'organisation de l'*Union fédérale des peuples européens* et pour l'instauration de la paix et de la justice dans le monde.

Dans cette déclaration, les mouvements de résistance «s'engagent à considérer leurs problèmes nationaux respectifs comme des aspects particuliers du problème européen dans son ensemble». L'Union fédérale devra être fondée sur une déclaration des droits civils, politiques et économiques, qui garantira le libre développement de la personnalité humaine et le fonctionnement normal des institutions démocratiques; de plus, les Etats devront abandonner irrévocablement à la fédération les attributions de leur souveraineté concernant la défense de leur territoire, les rapports avec les puissances extérieures à l'Union fédérale, les échanges et les communications internationales.

«L'Union fédérale devra posséder essentiellement:

- *Un gouvernement responsable non pas envers les gouvernements des divers Etats membres, mais envers leurs peuples, par lesquels il devra pouvoir exercer une juridiction directe dans les limites de ses attributions.*
- *Une armée placée sous les ordres de ce gouvernement et excluant toute autre armée nationale.*
- *Un tribunal suprême qui jugera toutes les questions relatives à l'interprétation de la Constitution fédérale et tranchera les différends éventuels entre les Etats membres ou entre les Etats de la fédération.*

Quant à l'Allemagne et ses satellites, ils devront participer à la reconstruction économique des régions qu'ils ont dévastées, mais l'Allemagne devra être aidée, et s'il le faut contrainte, à transformer sa structure politique et économique, afin qu'elle puisse s'intégrer dans l'Union fédérale. Pour cela, elle devra être totalement désarmée et soumise temporairement à un contrôle fédéral dont les tâches principales seront les suivantes:

- *Confier le pouvoir aux éléments sincèrement démocratiques qui ont mené contre le nazisme un combat sans équivoque.*

- *Reconstruire un Etat démocratique et décentralisé où il n'y ait plus trace du bureaucratisme et du militarisme prussien.*
- *Exiger la destruction radicale du système féodal agraire et industriel.*
- *Intégrer l'industrie lourde et chimique allemande à l'organisation industrielle européenne, afin qu'elle ne puisse plus être utilisée pour des fins nationalistes allemandes.*
- *Empêcher que l'éducation de la jeunesse allemande soit faite selon les doctrines nazies, militaristes et totalitaires¹⁰.*

Le courant fédéraliste européen n'est pas le seul de la résistance; mais, à la différence de la résistance communiste et de la résistance nationaliste, c'est ce courant qui a exercé son influence déterminante à travers les gouvernements issus de la résistance sur la nouvelle orientation de leur politique européenne. En effet, de nombreux chefs de la résistance et combattants ont assumé des responsabilités gouvernementales et ont bénéficié du réseau de contacts et de solidarité au niveau européen. Sortis de la clandestinité, ces acteurs et leurs mouvements européens joueront un rôle de premier plan dans le démarrage du processus d'union.

L'éclosion des mouvements d'après-guerre

Dès la fin de la guerre, les principaux mouvements de militants européens se constituent au cours des années 1946 et 1947. L'*Union paneuropéenne* reconstituée et son organisation connexe, l'*Union parlementaire européenne*, organisent des congrès et entreprennent des actions en faveur de l'Union européenne. Les deux Unions sont des exemples types de *groupes de promotion* de l'idée européenne s'inspirant d'une *idéologie supranationale*, c'est-à-dire dépassant les idéologies nationales ou partisans. Dans la poursuite de leur objectif d'union, ces mouvements regroupent les élites et les militants, en fonction de leur programme d'union sans distinction de parti ou de

¹⁰ *L'Europe de demain*, Centre d'action pour la fédération européenne, Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1945, pp. 73 à 75.

nationalité. L'*Union européenne des fédéralistes* (UEF), fondée en décembre 1946 à Paris, appartient à cette même catégorie d'organisations « purement » européennes. Parallèlement à ce courant supranational et pluriparti, se forment des *groupes de promotion d'inspiration partisane*, qui réunissent autour d'un idéal européen et par-dessus les frontières nationales les membres d'une même famille politique ou idéologique: le *Mouvement socialiste pour les Etats-Unis d'Europe* (MSEUE) et les *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI) issues des partis démocrates-chrétiens ou formées de personnalités qui leur sont proches¹¹.

Les deux principaux mouvements à vocation supranationale visent le même objectif, à savoir l'élection directe d'une *constituante européenne*¹². Ils se différencient par quelques nuances et davantage par les moyens qu'ils mettent en œuvre pour atteindre leur but. Ainsi, si l'élaboration de la Constitution fédérale européenne est leur point de convergence, l'Union Paneuropéenne précise que le projet constitutionnel sera soumis à la ratification des peuples, soit devant les parlements des nations participantes, soit par voie de référendum. Aujourd'hui, plus de quarante ans après, ces mêmes objectifs restent encore à réaliser. Le projet de Traité d'union européenne adopté par le parlement européen en 1984 sous l'impulsion d'Altiero Spinelli devait, dans l'esprit de ses auteurs, être ratifié par les parlements des pays membres de la CE. Mais les gouvernements, intermédiaires incontournables, ont préféré élaborer leur propre projet d'Acte unique européen, qui tout en étant moins ambitieux s'inspire de certaines idées du projet du PE. En même temps, l'intergroupe fédéraliste pour l'Union européenne ne désarme pas: il continue de préconiser qu'un mandat soit donné au PE afin qu'il prépare le projet de Constitution européenne. Cette proposition est approuvée par l'opinion publique dans la CE à une forte majorité de 60% de oui, contre 13% de refus et 27% qui ne se prononcent pas. L'opinion publique de tous les pays donne son appui, à l'exception de l'opinion anglaise plus hésitante (38% de oui contre 27% de non et 35% de non-réponses) et de

¹¹ Jean Meynaud et Dusan Sidjanski, *Verso l'Europa Unita, Strutture e Compiti dei Gruppi di Promozione*, coll. Europa una, Milano, Ferro Edizioni, 1968, pp. 42 à 45.

¹² Centre européen de la Culture, *Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*, bulletin mai 1958, pp. 47 et 99.

l'opinion largement négative des Danois (29% de oui, 45% de non et 25% de non-réponses). Les opinions italiennes avec 78% de oui, belge avec 73% et française avec 72% sont les plus massivement favorables.

Cette idée diffusée par l'Union Paneuropéenne et l'UEF a fait du chemin dans l'opinion publique. Encore faudrait-il que les gouvernements s'en inspirent. Et pourtant, l'Union paneuropéenne s'est attelée à cette tâche et a cherché à influencer les gouvernements et les parlements sans négliger pour autant l'opinion publique. De son côté, l'UEF a entrepris de mobiliser à cet effet les forces vives des nations européennes en recourant à divers moyens: prospection des différents milieux sociaux, publication de bulletins et de brochures, organisation de stages (action qui sera poursuivie par le Centre international de formation européenne — CIFE que l'UEF a fondé en 1955) et par une *campagne de signatures*. Faisant valoir plus de 100 000 membres et une dizaine de mouvements ou sections qu'elle fédère, l'UEF a comme but, selon ses statuts, de travailler à la création d'une fédération européenne — élément essentiel d'une confédération mondiale (World Federation) — à laquelle seront transférés les pouvoirs souverains nécessaires, la sauvegarde des intérêts communs des citoyens et des Etats européens. Cette fédération européenne devra garantir les libertés fondamentales — y compris la liberté d'opposition organisée — et disposer de pouvoirs effectifs concernant les échanges internationaux, la monnaie, la politique extérieure et la défense.

A la même époque émergent de la résistance des mouvements européens à vocation partisane. C'est ainsi que les démocrates-chrétiens s'organisent au niveau européen dans les *Nouvelles équipes internationales* (NEI), qui s'appuient sur des équipes nationales dans une dizaine de pays et notamment dans les six pays fondateurs de la Communauté européenne. Les NEI ont constitué un réseau de communication et d'influence dont les membres gouvernants — dirigeants des partis démocrates-chrétiens ou personnalités apparentées — ont joué un rôle important dans la promotion des idées européennes et dans la création des institutions européennes. Parallèlement, le MSEUE entreprend sous la présidence de Paul-Henri Spaak son action en faveur des Etats-Unis socialistes d'Europe. Cette idée d'une Europe socialiste cédera le pas en 1948 à l'Europe démocratique, pluraliste, dont la couleur politique sera déterminée

par les choix électoraux. Dès lors, c'est le mouvement qui est socialiste, l'Europe démocratique marquant la primauté sur toute considération partisane. Le MSEUE a pour objectif de promouvoir la création des Etats-Unis d'Europe à travers les partis socialistes et les syndicats, de poursuivre une politique socialiste dans le cadre de l'Europe intégrée en cherchant à réunir les forces de la gauche européenne. Par l'intermédiaire de son bureau exécutif présidé par André Philip, ancien ministre du gouvernement français, et ses sections nationales dans une dizaine de pays, le MSEUE pèsera sur le cours de l'intégration européenne. Ces deux mouvements partisans, auxquels s'ajoutera plus tard le mouvement libéral pour l'Europe unie, constitueront les embryons des fédérations des partis appartenant aux trois familles politiques traditionnelles. Ce sont ces partis qui au sein du Parlement européen forment un noyau dynamique et une majorité parlementaire européenne. A elles trois, ces trois familles politiques qui sont implantées dans la plupart des pays de la CE rassemblent les deux tiers des élus européens à l'issue des élections de juin 1989 et forment le noyau dur et dynamique sur lequel s'est appuyé le projet d'Union inspiré par Spinelli.

Les diverses actions idéologiques et politiques des mouvements européens sont soutenues par des Comités à buts plus spécifiques, économiques et sociaux en particulier. La Ligue européenne de coopération économique (LECE), fondée en 1947 à l'initiative de Paul van Zeeland, est animée par un conseil des présidents d'une dizaine de comités nationaux et des personnalités des milieux économiques. Elle a pour objet de favoriser le rapprochement culturel et économique et la coopération entre Etats européens. A cette fin, elle a mené à bien de nombreuses études et a suggéré des solutions en matière des mouvements de capitaux, ententes et monopoles, monnaies. Ses groupes d'étude spécialisés et son réseau de contacts avec les instances officielles et les milieux économiques privés constituent ses canaux d'influence privilégiés.

Tel est le tableau des principaux mouvements européens à la veille du Congrès de La Haye. Les traits suivants s'en dégagent: 1° par des moyens divers, ces mouvements tendent vers un même objectif, union politique et fédérale de l'Europe; 2° la dimension économique et sociale, fondement et substance principale de la Communauté européenne, dont le porte-parole est la LECE, apparaît comme un

élément du projet politique et global; 3° une autre dimension essentielle est pratiquement absente: l'action culturelle et éducative au plan européen; 4° ces mouvements qui présentent diverses approches de l'union politique se présentent et agissent en ordre dispersé. Le Congrès de La Haye aura pour tâche de suppléer à ces lacunes et à cette incoordination à l'échelle européenne à la suite du Congrès de Montreux qui a défini les principes du fédéralisme européen.

Le Congrès fédéraliste de Montreux

Le Congrès de Montreux organisé par l'UEF du 27 au 31 août 1947 a constitué la contribution des fédéralistes européens à la conception d'une Europe fédérale et, partant, à la préparation du Congrès de La Haye. En relisant les rapports et les exposés présentés au Congrès, j'en ai retenu deux en raison de leur portée et de leur actualité: *L'attitude fédéraliste*, par Denis de Rougemont, et *Aspects économiques du Fédéralisme*, par Maurice Allais, Prix Nobel en économie¹³. Tout en reconnaissant l'importance des institutions fédéralistes, Denis de Rougemont propose à la réflexion des participants six principes (ou vertus selon Montesquieu) sur lesquels se fonde une fédération:

Premier principe. La fédération ne peut naître que du renoncement à toute idée d'hégémonie organisatrice. L'échec de Napoléon, puis celui d'Hitler, dans leurs tentatives pour faire l'unité de l'Europe, sont des avertissements utiles.

Deuxième principe. Le fédéralisme ne peut naître que du *renoncement à tout esprit de système*. Fédérer, c'est tout simplement *arranger ensemble*, composer tant bien que mal ces réalités concrètes et hétéroclites que sont les nations, les régions économiques, les traditions politiques.

Troisième principe. *Le fédéralisme ne connaît pas de problème des minorités*. En Suisse ce respect des qualités ne se traduit pas seulement dans le mode d'élection du Conseil des Etats, mais surtout,

¹³ Union européenne des fédéralistes, *Rapport du Premier Congrès Annuel de l'U.E.F.*, 27-31 août 1947, Montreux (Suisse), pp. 8 à 16 et 33 à 57.

et d'une manière beaucoup plus efficace, dans les coutumes de la vie politique et culturelle, où l'on voit la Suisse romande et la Suisse italienne jouer un rôle sans proportion avec le chiffre de leurs habitants ou de leurs kilomètres carrés. Cette observation vaut aujourd'hui pour les petits Etats dans la Communauté européenne et notamment pour la Belgique et le Luxembourg.

Quatrième principe. La fédération n'a pas pour but d'effacer les diversités et de fondre toutes les nations en un seul bloc, mais, au contraire, de sauvegarder *leurs qualités* propres. Chacune des nations qui composent l'Europe y représente une fonction propre, irremplaçable, comme celle d'un organe dans un corps.

Cinquième principe. Le fédéralisme repose sur *l'amour de la complexité*, par contraste avec le simplisme brutal qui caractérise l'esprit totalitaire. La Suisse est formée d'une multitude de groupes et d'organismes politiques, administratifs, culturels, linguistiques, religieux, *qui n'ont pas les mêmes frontières*, et qui se recoupent de cent manières différentes.

Sixième principe. Une fédération se forme de proche en proche, *par le moyen des personnes et des groupes*, et non pas à partir d'un centre ou par le moyen des gouvernements. La nécessité d'une fédération européenne est évidente, la maturation historique en est fort avancée, les structures en sont déjà esquissées. Il n'y manque plus qu'une charte fédérale, des organes représentatifs, et un dernier élan, une poussée populaire forçant la main aux gouvernements. Tel est le constat de Denis de Rougemont en 1947. Or plus de quarante ans après, la naissance de la fédération européenne s'avère lente, les nations étant trop coriaces face à la poussée populaire trop faible, malgré l'évolution favorable de l'opinion publique européenne. C'est d'ailleurs cette résistance des nations qui a contraint Denis de Rougemont à adopter une attitude jugée parfois excessive à l'encontre de l'Etat-nation. Cette attitude tactique a été atténuée bien plus tard en fonction d'un principe fédéraliste selon lequel une fédération se bâtit sur les réalités concrètes que sont entre autres les nations et qu'il faut «arranger selon leurs caractères particuliers, qu'il s'agit à la fois de respecter, et d'articuler dans un tout¹⁴.»

¹⁴ *Op. cit.*, p. 13: *Deuxième principe*.

En abordant les aspects économiques de l'Union fédérale, Maurice Allais rappelle que les pouvoirs nécessaires aux règlements de toutes les questions économiques susceptibles de diviser les Etats fédérés doivent être remis à l'Union fédérale. Exemples des pouvoirs fédéraux: régler les conditions monétaires (unité de compte commune), légiférer en matière de commerce, de mouvements de capitaux et de population, etc. Cette répartition des pouvoirs s'effectue selon les principes suivants: 1. Laisser à chaque Etat fédéré le maximum de liberté. 2. N'intervenir que pour les décisions susceptibles de créer des difficultés entre Etats fédérés, le but ultime de la fédération économique étant: a) la réalisation de l'optimum économique fédéral et b) la réalisation de la répartition la plus égale qui ne compromette pas la maximisation du revenu réel. Cela suppose comme terme final la libre circulation des marchandises (marchés organisés sur la base concurrentielle), des capitaux et des hommes dans le cadre naturellement d'une libre circulation des informations.

En conclusion, Maurice Allais insiste sur trois points essentiels ainsi que sur les perspectives du fédéralisme européen: a) il ne peut y avoir de fédération politique durable sans fédération économique; b) la fédération économique ne peut être applicable s'il n'y a pas fédération politique préalable; c) la fédération économique renforce la fédération politique et réciproquement. La fédération économique et la fédération politique apparaissent ainsi comme indissociables, et toute tentative d'union fédérale doit créer dès son départ les conditions pour leur réalisation simultanée. Leur réalisation simultanée est certes souhaitable, mais l'expérience de l'intégration européenne est là pour témoigner que ce parallélisme qu'envisageaient les pères fondateurs ne s'est pas traduit dans les faits. Après les échecs de la CED en 1954 puis du Projet Fouchet en 1962 et malgré l'Acte Unique Européen, la coopération politique a pris du retard sur l'intégration économique. Le cheminement de l'Union européenne ignore les «préalables».

Selon Maurice Allais, les avantages économiques du fédéralisme ne sauraient être trop surestimés dans le cas de l'Europe. La fédération diminuerait considérablement les charges militaires et permettrait d'obtenir une amélioration du revenu national réel de l'ordre de 50%, de même la libre circulation des biens et des facteurs de production permettrait de réaliser un gain d'au moins 100% du

revenu national. Au total, il a estimé que le niveau de vie se trouverait multiplié par un coefficient compris entre 2,5 et 3 dans un laps d'une dizaine d'années. Aussi, le fédéralisme européen, par les immenses possibilités économiques qu'il offrirait, redonnerait-il une vitalité nouvelle et décuplerait-il l'esprit d'invention et d'entreprise, et les ressources presque inépuisables d'intelligence de l'Europe seraient utilisées à plein. «L'Europe a une carte à jouer, qui est la dernière, mais aussi la plus belle... Cette chance inespérée, c'est le fédéralisme. Il ne tient qu'à elle d'en profiter dès aujourd'hui. Souhaitons qu'elle s'en aperçoive avant qu'il ne soit trop tard!¹⁵». Ces deux interventions au Congrès de Montreux définissent les grandes lignes des positions que les fédéralistes défendront neuf mois plus tard au Congrès de La Haye.

Le Congrès de La Haye et la création du Mouvement européen

Devant la diversité et la multiplicité de mouvements en faveur de l'union, le problème essentiel était d'assurer leur coordination afin de rendre plus efficaces leurs actions de promotion de l'Europe unie. C'est au cours du Congrès de Montreux en août 1947 que les fédéralistes européens adoptent le projet des états généraux de l'Europe afin de donner une assise et une portée plus larges à leur action. A la même époque, Winston Churchill a l'intention, dans la foulée de son discours de Zurich appelant l'*union* des Etats de l'Europe dont l'Angleterre ne devait être qu'une des puissances garantes, de réunir un congrès pour l'Europe unie. Ces deux initiatives indépendantes, l'une *fédéraliste* et l'autre *unioniste*, aboutiront au Congrès de La Haye qui en portera la marque. Sa préparation est l'œuvre d'un Comité de coordination des mouvements pour l'Unité européenne qui s'appuie sur trois commissions — politique, économique, culturelle — et sur des comités nationaux chargés de désigner les délégués de toutes les «forces vives» prêtes à collaborer: parlements, partis politiques, organisations syndicales et professionnelles, Eglises,

¹⁵ *Op. cit.*, p.56.

ligues féminines, universités, milieux d'intellectuels et d'artistes. Le Comité de coordination groupait les mouvements suivants: UEF (Brugmans), United Europe Committee (Churchill), LECE (van Zeeland), Conseil français pour l'Europe Unie (Dautry), NEI (Bichet, secrétaire général du MRP) et Union parlementaire européenne (Coudenhove-Kalergi).

Venus des horizons politiques et géographiques les plus variés, un millier de délégués étaient présents au rendez-vous européen, du 7 au 10 mai 1948. Parmi eux douze anciens présidents du Conseil des ministres, une vingtaine de ministres en exercice et une centaine de parlementaires d'affiliations diverses — démocrates-chrétiens dont Adenauer, libéraux, socialistes, conservateurs — venus tous à titre personnel; plusieurs écrivains célèbres — Jules Romain, Etienne Gilson, Elliott, Raymond Aron, Salvador de Madariaga, Denis de Rougement — et de nombreuses personnalités universitaires, syndicales et religieuses. Une manifestation de masse des élites européennes.

Les débats furent animés par le conflit entre les tendances *unionistes* et *fédéralistes*. Dans l'ensemble, le Congrès n'a pas été dominé par des considérations de parti ni de nationalité, à une seule exception: les Anglais tant conservateurs que travaillistes — sauf Mackay — formèrent un front uni pour soutenir la thèse *unioniste* contre toute idée de fédération. Ils étaient partisans d'une union lâche, fondée sur l'idée de la coopération internationale respectant intégralement la souveraineté des Etats. Aujourd'hui encore, malgré leur adhésion à la Communauté européenne et une lente évolution des attitudes, les Anglais ne se sont pas tout à fait libérés d'une certaine réticence à l'égard de l'intégration européenne. En témoigne l'attitude de leur premier ministre, M^{me} Thatcher, qui n'est pas sans rappeler l'approche unioniste, prudente et pragmatique.

Cette hostilité des participants anglais à l'égard des institutions de type fédéral a été confirmée par plusieurs témoins. A ce propos, Denis de Rougement écrit:

«Un désir évident d'aboutir, né du sentiment général de la gravité de l'enjeu, eût sans nul doute mené le Congrès beaucoup plus loin, s'il n'y avait eu les Britanniques. Beaucoup pensaient, avant La Haye, que le conflit principal mettrait aux prises le Labour et les

Conservateurs. C'était bien mal connaître les Anglais. Le seul conflit profond qui divisa le Congrès fut celui qui opposa sourdement le front commun des Insulaires aux initiatives dispersées (tactiquement) des Continentaux. L'opposition peut être résumée en deux répliques, que j'ai notées lors des débats de la commission politique: The Rt. Hon. Harold MacMillan: 'Souvenez-vous de votre proverbe français: Hâte-toi lentement.' M. Paul Reynaud: 'Curieux slogan à proposer à quelqu'un qui est en train de se noyer' »¹⁶.

Les fédéralistes continentaux unis quant à l'objectif à atteindre se divisèrent au sujet des méthodes à mettre en œuvre. Les uns proposèrent la constitution d'un lien fédéral et d'un ensemble économique qui supposait un transfert partiel des souverainetés nationales. Selon l'expression de Denis de Rougement, ils désiraient «l'union dans la diversité». Les autres, apparentés aux fédéralistes intégraux, appuyaient l'idée avancée par les premiers d'une Assemblée européenne, mais ils s'en séparaient quant aux modalités de désignation. Ils demandaient en effet que l'Assemblée européenne émanât de ces communautés qui, selon l'expression de Robert Aron, représentent mieux que les assemblées parlementaires la vie profonde des pays; c'est-à-dire qu'elle fût issue des communautés naturelles, professionnelles et spirituelles, famille, syndicat, Eglise, etc¹⁷.

Si le principe d'une Assemblée européenne n'a pas été mis en doute, en revanche les participants se sont divisés sur la forme qu'elle devait revêtir. La proposition de Paul Reynaud d'élection au *suffrage universel*, à raison d'un député par million d'habitants, d'une *Assemblée constituante de l'Europe* fit sensation, mais ne recueillit que neuf voix et se heurta à une opposition quasi unanime. Les uns la jugèrent prématurée et irréalisable; les autres estimèrent qu'elle était en opposition avec le principe fédéraliste qui favorise la participation des petites nations et des minorités. D'autres encore s'y opposèrent par prudence ou par principe. Denis de Rougement résuma ainsi la situation: «Les Britanniques firent front contre l'idée, le vote du Congrès contre le projet précis»¹⁸. Plus de quarante ans après, cette

¹⁶ *Op. cit.*, pp. 134 et 135.

¹⁷ Olivier Philip, *Le Problème de l'Union européenne*, Paris-Neuchâtel, Editions de la Baconnière, 1950. p. 205.

¹⁸ Denis de Rougement, *op. cit.*, p. 139.

idée d'une Assemblée constituante a fait des progrès dans les opinions, mais pas dans les faits.

Malgré ces divergences et ces conflits d'idées, de tendances et d'hommes, le Congrès de La Haye a rempli un rôle déterminant dans l'impulsion qu'il a donnée à la réalisation de l'idée européenne. Grâce à quelques hommes qui l'ont animé et qui ont su en tirer une riche synthèse, le Congrès de La Haye marque un tournant décisif: 1° de ses débats parfois animés a émergé un manifeste européen qui, inspiré par la longue tradition de projets de l'Europe unie et des valeurs fondamentales, confronté à la dure réalité d'après guerre, a défini un *programme d'action global* pour l'Europe Unie; 2° il a donné naissance au *Mouvement européen* et a été à l'origine du Centre européen de la Culture, du Collège d'Europe, du Conseil de l'Europe et de sa Cour des droits de l'homme; il a contribué à la création des Communautés européennes.

Trois résolutions expriment le programme du Congrès: résolution politique, résolution économique et sociale, résolution culturelle¹⁹. Leur substance est résumée dans le «message aux Européens», reproduit en annexe, que son auteur Denis de Rougemont fit approuver par le Congrès.

Bien qu'affirmant la nécessité de créer une union économique et politique, la résolution demeure en deçà des revendications de la résistance et des fédéralistes. Le compromis entre les deux grandes tendances apparaît clairement dans un double langage utilisant l'expression «l'Union ou la Fédération». Certes, le Congrès demande le transfert de certains des droits souverains, l'indépendance de l'Europe à l'égard de toute puissance et la garantie de la sécurité des peuples; il assigne pour mission à l'Europe unie la réalisation progressive de la démocratie sociale et affirme que l'unique solution des problèmes allemands est fournie par l'Union ou la Fédération. Cependant, à aucun moment il ne mentionne la nécessité de créer une autorité ou un gouvernement européen. Cette exigence des fédéralistes qui semble implicite dans le terme de Fédération ne sera affirmée par le Mouvement européen qu'en 1950 après quelques hésitations. En revanche, le Congrès précise deux axes de développement en

¹⁹ *Résolutions*, Congrès de l'Europe, La Haye — mai 1948, éditées par le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, Paris-Londres, 1948.

proposant une Assemblée européenne ainsi qu'une Charte et une Cour des droits de l'homme. Face aux menaces des totalitarismes de droite ou de gauche, il affirme les valeurs essentielles de la démocratie européenne. A l'idée «révolutionnaire» proposée par Paul Reynaud, le Congrès substitue une proposition plus prudente et plus modérée: il «demande que soit convoquée, de toute urgence, une Assemblée Européenne qui, élue — dans leur sein ou au-dehors — par les Parlements des nations participantes:

- contribuera à créer et exprimera l'opinion publique européenne;
- recommandera les mesures immédiates propres à établir progressivement, tant sur le plan économique que sur le plan politique, l'unité nécessaire de l'Europe;
- examinera les problèmes juridiques et constitutionnels posés par la création d'une Union ou d'une Fédération, ainsi que leurs conséquences économiques et sociales;
- préparera des plans à cet effet.»

Il ouvre la voie, définit les buts, mais ne fixe pas les moyens.

C'est dans le domaine des droits de l'homme que le Congrès formule une proposition hardie et précise: il charge une commission d'entreprendre immédiatement une double tâche: préparer la Charte et proposer des critères auxquels doivent répondre les régimes démocratiques, critères qui comportent les libertés de pensée, de réunion et d'expression, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique. Pour défendre les droits de la personne humaine et les principes des libertés, l'Assemblée devra proposer la création d'une Cour de justice ouverte aux recours des citoyens des pays associés et capable d'appliquer les sanctions. De ces initiatives naîtront le Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice. En effet, c'est à la suite des démarches entreprises par une délégation du Comité de coordination conduite par André Philip et sur la base de son mémorandum proposant la création d'un Conseil de l'Europe doté d'une Assemblée européenne et d'un Comité des ministres, que les gouvernements ont fondé le Conseil de l'Europe dès 1949. Celui-ci reflète une fois de plus le compromis entre la position britannique et la proposition des gouvernements français et belge.

Au lieu d'une Assemblée européenne et d'une organisation dotée de pouvoirs limités mais réels, le Conseil de l'Europe comprend une Assemblée consultative et un Comité des ministres qui adoptent des résolutions à l'unanimité. Malgré le succès rapide remporté par le Mouvement européen et le développement remarquable en matière de droits de l'homme, ce déséquilibre entre les pouvoirs consultants de l'Assemblée et les pouvoirs délibératifs du Comité intergouvernemental ne pouvait aboutir qu'à une impasse sur la voie d'une Europe unie. Cependant, le Conseil de l'Europe entérina les principes de base de l'Union européenne: le respect des droits de l'homme et des règles démocratiques ainsi que la représentation des peuples. L'idée d'une Assemblée européenne proposée par le Congrès de La Haye poursuivra son cheminement à travers la première institution représentative, puis l'Assemblée parlementaire européenne des Communautés européennes, avant d'aboutir au *Parlement européen* élu au suffrage universel direct, mais doté de pouvoirs encore insuffisants. Ainsi progressivement les idées utopiques d'autrefois sont devenues la réalité d'aujourd'hui.

En vue de l'établissement de l'*union économique*, le Congrès propose des mesures immédiates et formule des objectifs à plus long terme. Ceux-ci prévoient la libre circulation des capitaux et des travailleurs, l'unification monétaire, l'assainissement concerté des politiques budgétaires et du crédit, l'union douanière complète avec un tarif extérieur modéré pour ne pas entraver les courants normaux et le développement du commerce mondial, l'harmonisation des législations sociales et la coordination des politiques économiques en vue de favoriser le plein emploi en Europe. Dans cette perspective, le Congrès vise à réaliser une synthèse entre les aspirations personnalistes et les nécessités économiques nouvelles. Afin d'éviter toute tendance totalitaire et de garantir l'indépendance économique de la personne humaine, le Congrès estime nécessaire que les travailleurs et leurs organisations représentatives soient étroitement associés à la création et au développement de l'économie de l'Europe Unie. Plus d'une de ces propositions ont été réalisées ou sont en voie de réalisation à présent dans la Communauté européenne.

Dans sa *résolution culturelle* rédigée par Denis de Rougemont, le Congrès considère que l'union européenne a cessé d'être une utopie pour devenir une nécessité et qu'elle repose sur l'unité profonde de sa

culture. Afin de donner une voix à la conscience européenne, le *Centre européen de la Culture* assumera une série de tâches: promouvoir le sentiment de la communauté européenne par le moyen d'informations, d'initiatives et d'éducation; offrir un lieu de rencontre, favoriser la libre circulation des idées, la coordination des recherches, appuyer les efforts tendant à la fédération des universités européennes et à la collaboration des enseignants en vue notamment d'une révision des manuels d'histoire. La Conférence européenne de la Culture réunie à Lausanne en décembre 1949 formula le programme du Centre qui fut inauguré à Genève en octobre 1950.

A la suite du Congrès de La Haye, le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne se transforme en *Mouvement européen* sous la présidence d'honneur de Churchill, de De Gasperi, de Coudenhove-Kalergi, de Spaak, d'Adenauer et de Robert Schuman. Vaste organisation qui réunit et coordonne l'ensemble des mouvements européens, le ME remplit une fonction de groupe de promotion exerçant des pressions sur les gouvernements et parlements nationaux ainsi que sur les institutions européennes. Il bénéficie à cet effet d'un réseau complexe d'organisations membres et de *personnalités* insérées dans des structures à plusieurs étages dont les actions convergent vers la réalisation d'objectifs communs. Outre un Congrès, le ME a un Conseil international composé principalement des représentants des Conseils nationaux (75) qui, au niveau national, regroupent divers mouvements nationaux et locaux et des membres du Comité exécutif (50) comprenant des représentants des mouvements européens. Cette structure fédérative et complexe lui a permis d'exercer une influence déterminante sur la phase initiale du processus d'intégration. C'est d'ailleurs le ME qui a préparé et soutenu l'initiative Monnet-Schuman qui est à l'origine des Communautés européennes. Il s'agit d'un aboutissement concret d'une longue suite d'idées et de projets d'union. Dans ce cheminement, on observe un certain décalage entre projets et déclarations qui véhiculent des idées d'union d'une part et d'autre part les programmes d'action et leurs réalisations. Ainsi par exemple le programme d'action issu du Congrès de La Haye apparaît moins ambitieux que plusieurs projets conçus sous une forme utopique par de nombreux auteurs au cours des siècles précédents.

En faisant une nouvelle lecture des Résolutions à la lumière des progrès actuels de l'intégration, force est d'admettre que dans l'ensemble la plupart des propositions de 1948 semblent réalisées. Le manifeste européen est épuisé.

Le Congrès du 40^e anniversaire a confirmé cette appréciation, mais il n'a pas eu l'inspiration ni le courage de formuler un programme pour l'étape qui suit. Grande manifestation commémorative, il n'a pas retenu la proposition d'un *référéndum européen* et d'autres moyens visant à intensifier la *participation populaire*. Il ne s'est pas penché sur les formes que pourrait ou devrait revêtir la fédération européenne en formation ni sur les modalités d'articulation des structures et pouvoirs nationaux, régionaux et communaux dans les institutions européennes. Il a passé sous silence toute initiative qui aurait pu éveiller les susceptibilités des gouvernements, sans tenir compte des attitudes plus favorables de l'opinion publique. Ainsi en avril 1988 une majorité de 76% de l'opinion communautaire a accepté — 82% au Danemark et 77% en Angleterre! — un référendum sur l'Union européenne²⁰. Le ME aurait-il perdu son rôle de promotion en laissant l'initiative aux gouvernements, à la Commission de la CE et au Parlement européen? A-t-il encore la ressource nécessaire pour retrouver la vitalité et la créativité dont il a su faire preuve au Congrès de La Haye? Son rôle à l'avenir est à ce prix.

DUSAN SIDJANSKI

²⁰ *Eurobaromètre*, mars-avril 1988. Question posée à la demande du groupe interfédéraliste du Parlement européen.