

Robert Boothby, Responsabilités européennes de la Grande-Bretagne

Légende: En 1952, Robert Boothby, membre conservateur de la Chambres des Communes et délégué britannique à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, publie dans la revue française Notre Europe un article sur la politique européenne du Royaume-Uni.

Source: Notre Europe. Revue européenne. dir. de publ. Hoffet, Frédéric; Tabouis, Geneviève; Zenner, Jacques. 1952, n° 14; 3e année. Strasbourg: Société européenne d'éditions et de publications. "Responsabilités européennes de la Grande-Bretagne", auteur:Boothby, Robert , p. 8-15.

Copyright: (c) Notre Europe / Société européenne d'édition et de publications

URL: http://www.cvce.eu/obj/robert_boothby_responsabilites_europeennes_de_la_grande_bretagne-fr-7dad1169-8ab1-4a5c-8a58-0ca43b5981e1.html

Date de dernière mise à jour: 14/05/2013

Responsabilités européennes de la Grande-Bretagne

par Robert Boothby

Membre conservateur de la Chambre des Communes

Représentant britannique à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe de 1949 à 1951

Avant d'examiner l'œuvre du Conseil de l'Europe, il faut essayer de définir sa nature. Le Conseil de l'Europe est né du Congrès de La Haye de 1948, congrès qui avait été organisé sur l'initiative d'hommes d'Etat britanniques, sous la direction du Premier Ministre actuel M. Winston Churchill. Ce fut le Congrès qui recommanda la création du Conseil de l'Europe avec son comité des Ministres et son Assemblée Consultative. Le projet fut réalisé avec une rapidité étonnante. En mai 1949, le Conseil de l'Europe fut institué par un protocole signé par les pays participants, et ils se sont réunis pour la première fois au mois d'août de la même année. Presque aussitôt on créa un Comité mixte, composé de représentants du Comité des Ministres et de l'Assemblée Consultative, comité destiné à prendre les décisions importantes relatives aux problèmes d'intérêt commun, et à établir un lien entre les deux organismes. Dès le début on créa un secrétariat permanent dont les employés sont ce que l'on pourrait appeler des fonctionnaires internationaux. En fait, c'est une tentative jamais égalée dans l'Histoire, pour allier efficacement une action exécutive internationale à un système de consultation démocratique, et non pas (j'insiste sur ce point) à un système de contrôle démocratique. En tant que telle, c'est une tentative de confédération qui constitue une expérience extrêmement intéressante. L'œuvre du Congrès de La Haye fut, à mon avis, un exemple de réalisation pratique encore jamais égalé par aucune assemblée officielle ou privée, dans l'histoire moderne.

Le Conseil de l'Europe entra rapidement en action, et l'on peut citer à son actif plusieurs réalisations importantes. C'est en particulier à l'influence de l'Assemblée que nous devons l'adoption de la Convention des Droits de l'Homme, base nécessaire de toute union vraiment démocratique, et qui sera un jour renforcée par un tribunal international. Cette Convention est extrêmement importante, car une union démocratique ne peut ni durer, ni agir efficacement si elle n'est fondée sur un Code Moral. La convention actuelle n'est pas exactement celle que nous aurions voulue, mais elle contient les principes essentiels, grâce à l'intervention particulière de notre Ministre de l'Intérieur actuel, Sir David Maxwell Fyfe. Par la suite le Conseil de l'Europe consacra tous ses efforts à élargir ses activités et c'est surtout grâce à l'influence et à l'initiative de l'Assemblée Consultative que l'Allemagne Fédérale fut si rapidement réintégrée dans la fraternité occidentale. Enfin c'est de la tribune de l'Assemblée Consultative que furent successivement lancées les idées du pool charbon-acier, de la coopération industrielle et agricole, et de l'Armée européenne.

Une période de confusion s'ouvrit quand surgit la querelle entre « fédéralistes » et « fonctionnalistes ». Ce fut une querelle stérile. Elle parvint finalement à exaspérer l'Assemblée elle-même, et la question fut heureusement tranchée en faveur des fonctionnalistes. Cette querelle, cependant, avait affaibli le Conseil de l'Europe, et déçu l'intérêt et l'attention du public.

Aujourd'hui il me semble que trois dangers précis menacent le Conseil de l'Europe. Tout d'abord l'immense trame d'organisations et de comités rivaux que l'on a vue se tisser à travers l'Europe comme une toile d'araignée durant les trois dernières années. Ces organisations — contrairement à ce qui semblerait logique — ne dépendent pas du Conseil de l'Europe, et comme le plus souvent elles chevauchent les unes sur les autres, elles sont le plus souvent dépourvues d'efficacité. De toute évidence, c'est là un état de choses auquel il faut remédier. Le second danger réside dans le grand nombre de recommandations que fait le Conseil de l'Europe et auxquelles personne ne prête la moindre attention. Le Conseil se compose de plusieurs comités dont le travail serait beaucoup plus efficace s'ils se bornaient à faire des recommandations d'ordre général, au lieu de longs rapports détaillés traitant de questions très particulières, et fondées sur des informations officielles insuffisantes. Enfin, il y a un troisième danger beaucoup plus important que les autres auxquels on peut facilement remédier. Ce danger qui, plus que tout autre, menace le Conseil de l'Europe, c'est l'apathie de l'opinion publique. C'est aussi l'indifférence apparente dont font preuve un trop grand nombre de gouvernements, parmi ceux-là même qui créèrent le Conseil.

Nous ne devons pas oublier que nous avons nous-même une grave responsabilité dans cette affaire. Car ce sont les hommes d'Etat britanniques qui prirent l'initiative de la création du Conseil, et même de l'Armée

Européenne. En fait, l'idée générale de l'Union Européenne doit plus, sans doute, à l'influence de M. Churchill qu'à toute autre personnalité. Cette idée a fait une impression immense sur toute l'Europe continentale, une impression dont les Anglais ne réalisent pas la profondeur. Il n'est pas exagéré de dire que pour la jeunesse du continent, pour la jeunesse allemande, hollandaise, belge et française, elle représente le seul idéal pratique qui leur reste. Ils ne peuvent plus croire au nationalisme parce que le nationalisme ne les a pas protégés de l'invasion ni de l'occupation, durant les dix dernières années; mais ils croient de toutes leurs forces en l'idéal d'une Europe Unie. Nous avons nourri cette foi, nous lui avons donné une réalité pratique, et surtout, nous avons animé l'espoir en un succès. Si maintenant, par notre attitude, nous brisons la confiance que les jeunes de l'Europe continentale-occidentale ont placée dans l'union européenne, je suis convaincu qu'ils deviendront une proie facile pour le communisme. Il ne faut pas que nous sous-estimions ce danger, ni la responsabilité qui nous incombe en la circonstance. Le Continent Européen et les Etats-Unis veulent savoir si nous avons l'intention de nous retirer de toute l'entreprise, non seulement de l'armée européenne, mais du Conseil de l'Europe et de tout ce qui vise à former l'unité européenne. Nous serions insensés de commettre un tel acte. Mon expérience personnelle (résultat de la lutte solitaire que je dus mener à Strasbourg, en décembre dernier contre les représentants du Congrès Américain, n'ayant pour tout atout en main qu'un simple trèfle, et pas grand chose de plus) m'a donné la certitude que les Etats-Unis n'ont pas l'intention de nous accepter dans une Union Atlantique, sous leurs auspices, si nous désertons l'Europe. Ils veulent d'abord voir en nous les animateurs d'une Europe Unie. Alors peut-être une Union Atlantique se formera-t-elle un jour. Il serait inutile que je rappelle l'importance politique et militaire que revêt pour nous un tel projet.

La défense de l'Europe constitue un autre problème à l'égard duquel nous avons une lourde responsabilité. Lorsqu'en 1950, à la Tribune de l'Assemblée du Conseil de l'Europe à Strasbourg, M. Churchill lança avec tant d'enthousiasme l'idée d'une Armée européenne, il demanda qu'elle soit placée sous un commandement unifié dans lequel nous devions tous — je cite ses propres termes — « assumer un rôle efficace et honorable ». J'étais parmi ses auditeurs. Je suis certain que personne dans l'assemblée, ce jour-là, ne songea un instant que le Royaume-Uni ne donnerait pas son entière participation à cette Armée européenne que l'on venait de suggérer. Si j'avais pu penser une seconde que cette résolution serait bientôt transformée en une tentative pour réarmer un pays ennemi occupé, avant même que nous ayons signé la paix avec lui, je n'aurais certainement pas voté en sa faveur. Tout le mal vient du seul fait que l'on a négligé de consulter l'Assemblée dite « Consultative ». Nous aurions pu dire aux gouvernements, si quelqu'un avait pris la peine de nous le demander, que les Allemands ne voulaient pas réarmer, et que le meilleur moyen de les faire réarmer serait de faire la paix avec eux, de négocier une entente politique, et de remettre ensuite le tout entre les mains du N.A.T.O. Mais nous avons commis l'erreur fatale de croire que l'unité politique peut être réalisée grâce au réarmement. C'était tout le contraire.

L'Europe Occidentale n'est pas, en elle-même, une unité économique viable; pas plus d'ailleurs qu'une unité militaire viable. Les systèmes économiques de l'Europe occidentale sont essentiellement concurrents et non complémentaires. Et pourtant quelques progrès avaient été réalisés, avant que n'apparut le programme de réarmement. Sous les auspices de l'Union Européenne des Paiements, une libéralisation du commerce considérable avait été réalisée. L'Organisation Européenne pour la Coopération Economique avait accompli une action efficace surtout depuis qu'elle avait été associée au Conseil de l'Europe, qui lui fut d'un très grand secours, jusqu'au moment où le programme de réarmement vint mettre un obstacle au redressement économique.

L'Assemblée Consultative, de son côté avait trouvé une aide sérieuse dans l'action de l'O.E.C.E. qui la plaçait devant des faits concrets, qu'elle avait ignorés auparavant, et lui donnait la possibilité de discuter les problèmes économiques avec des experts. Enfin le plan Schuman faisait d'incessants progrès. Nous mêmes, en Grande-Bretagne, nous nous verrons tôt ou tard dans l'obligation de participer au programme pour le charbon et l'acier. Le moment viendra, surtout avec l'accélération de la production allemande, où il y aura de nouveau un surplus d'acier en Europe occidentale (il ne faut pas oublier que les marchés de l'Europe Orientale, derrière le rideau de fer, à présent sont fermés. A ce moment, les mines les moins rentables, les vieilles usines seront fermées, soit par des accords, soit par nécessité. Je me souviens, pour les avoir étudiées de près, des répercussions qu'avaient eu sur le charbon et l'acier anglais, la compétition internationale acharnée des années 1920. Je souhaite que nous puissions éviter la répétition d'une telle crise. L'alternative

au plan Schuman pour le Royaume-Uni n'est pas une vague et d'ailleurs illusoire liberté d'action, mais le poids inexorable d'une compétition internationale sans frein, qui pèsera sur les industries de base, dont dépend toute la vie économique de la Grande-Bretagne. En attendant, le Conseil de l'Europe est en train d'instituer un « service civil européen » de première classe, qui peut devenir un lien effectif entre l'Assemblée Consultative et le Conseil des Ministres. Si ce service consacre tous ses efforts à l'élimination du chômage, au développement d'un système monétaire plus souple, à la coordination des politiques financières, à l'organisation et au développement des industries de base au moyen de plans et de programmes communs pour l'investissement des capitaux, il peut forger un instrument de politique économique qui alliera les mérites de la compétition, à ceux des plans collectifs.

Le profond déséquilibre économique qui continue à régner dans le monde libre ne semble pas devoir disparaître avant longtemps. Les Etats-Unis ont pris notre succession en tant que première puissance économique du monde, avec cependant une grande différence. Alors qu'au 19^e siècle nous étions les plus grands acheteurs, ils sont, en ce vingtième siècle, les plus grands vendeurs et producteurs. Là est la cause de toutes nos difficultés. Les crises économiques bi-annuelles dont nous souffrons sont les symptômes d'un déséquilibre sous-jacent dans le monde, auquel le seul moyen de remédier serait, à mon avis, de créer, dans le monde libre, une unité économique capable de se maintenir par elle-même et de faire face au royaume du dollar. L'Europe occidentale ne pourrait jamais former une telle unité par elle-même; pas plus d'ailleurs, je crois, que les pays du sterling tout seuls. L'Union Européenne des Paiements et les pays du sterling sont aujourd'hui en grand danger : tous ont des dettes continues envers le royaume du dollar. Je crois qu'il serait encore temps de construire une telle unité en instituant une coopération économique étroite entre les pays de l'Europe occidentale et ceux qui sont actuellement les pays du sterling.

En conclusion, la lutte entre fédéralisme et fonctionnalisme est morte désormais. L'Europe n'est pas l'Amérique. Le vingtième siècle n'est pas le dix-huitième. Et, par suite de la difficulté insurmontable d'imaginer un système qui n'entrerait pas en conflit avec les pouvoirs souverains des Parlements nationaux, il serait impossible de chercher une solution à la situation actuelle dans une fédération constitutionnelle semblable à celle des Etats-Unis. Les pouvoirs souverains des Parlements sont le produit d'une évolution de plusieurs siècles, et ne doivent pas être détruits. Le Conseil de l'Europe est le laboratoire dans lequel on procède à une grande expérience de confédération. Je dis Confédération, parce que le dictionnaire définit le mot « Confédération » comme « union permanente d'Etats souverains en vue d'une action extérieure commune » et c'est exactement ce que je veux dire. Le Comité des Ministres peut être transformé, pour employer les termes de M. Schuman, en un « Collège » dont la tâche serait de définir les politiques collectives relatives aux questions d'intérêt commun. Les différentes organisations peuvent être reliées et placées sous son autorité directe. Il ne faut pas créer des organisations politiques compétitives. Elles ne peuvent qu'affaiblir le Conseil de l'Europe, et devenir des instruments, non pas de démocratie, mais de « technocratie ». Il faut faire, peu à peu, du Comité des Ministres une autorité aux fonctions limitées, mais dotée de pouvoirs précis, qui consulterait l'Assemblée à propos de tous problèmes touchant à l'Europe, et serait guidée, mais non liée, par son avis. L'Assemblée Consultative pourrait alors devenir un véritable forum de l'opinion européenne, un élément de suggestion, de stimulation dans tous les domaines. Il n'est pas nécessaire de lui donner des pouvoirs législatifs. D'ailleurs il faut lui rendre justice : elle ne les demande pas pour l'instant. Pourquoi en aurait-elle besoin ? La plus grande partie du travail utile accompli par les Parlements se fait au cours des débats qui se déroulent dans leur sein au sujet des problèmes d'intérêt vital, et qui exercent sur l'opinion publique une influence considérable. S'il paraît désirable, comme le demande l'Assemblée, que tout plan ou traité adopté à la majorité des $\frac{2}{3}$, et approuvé unanimement par le Conseil des Ministres, soit automatiquement envoyé aux parlements respectifs des différents Etats membres pour être ratifié par eux, pourquoi le refuserait-on ? Ce n'est pas du fédéralisme, ce n'est que du bon sens. C'est le seul moyen de réaliser l'unité européenne qui se formera peu à peu, inévitablement, lorsque chacun se sentira membre d'une seule communauté, fondée sur des valeurs et traditions communes. Aujourd'hui l'Europe est à un croisement de routes. Nous sommes dans une grande crise. Il ne faut pas nous laisser abattre, même devant des échecs. Ceux-ci signifient simplement que nous devons trouver une autre solution, penser en termes nouveaux et plus réalistes. Ainsi les difficultés qui ont surgi à propos de l'Armée européenne, signifient simplement que nous devons réaliser une entente politique avec les Allemands avant de songer à un réarmement; et cela ne sera possible, je crois, que sous la direction de la Grande-Bretagne.

Au cours de la dernière réunion de l'Assemblée Consultative, M. Struye lança l'idée de ce qu'il nommait « un appel angoissé » au Royaume-Uni. Il ne nous demandait pas de nous associer à une fédération politique, il nous demandait de donner un exemple, d'aider à faire une Europe nouvelle, et croyez-moi, si nous ne répondons pas à cet appel, l'Europe ne se fera jamais. M. Eden a tout à fait raison, à mon avis, d'insister sur le fait, que c'est au sein même du Conseil de l'Europe, que l'on devra trouver les « autorités politiques » nécessaires au Plan Schuman — et au Plan Pleven, s'il se réalise. Ce sera en effet le seul moyen d'éviter ces organisations politiques compétitives dont j'ai déjà parlé et de renforcer le Conseil de l'Europe plutôt que de l'affaiblir. Je suis moins enthousiaste quant à l'idée de former une fédération des six Puissances. J'ai toujours imaginé cette Union occidentale qui est notre but, sous la forme de cercles concentriques plutôt que de cercles séparés. Mais je doute fort que les Français, les Hollandais ou les Belges, si l'on remettait franchement le problème entre leurs mains, consentent à former une fédération politique avec les Allemands et sans les Anglais. En outre, ce n'est pas en créant une « sous-unité » dans un continent déjà tronqué dont on a vu depuis la guerre qu'il est incapable de se maintenir par lui-même politiquement, militairement ou économiquement, que l'on résoudrait aucun des problèmes vitaux auxquels nous devons faire face. Bien plutôt, notre but immédiat devrait être d'élargir les unités nationales du monde libre, unités encore extérieures au royaume du dollar, et non pas de les rapetisser. Nous devrions aussi créer des liens politiques nouveaux entre l'Europe occidentale et le Commonwealth, et des liens économiques plus étroits entre l'Union Européenne des Paiements et les pays du sterling.

C'est pour réaliser ce but, que nous devons nous unir et aller de l'avant. Et si nous devons nous unir pour aller de l'avant, la Grande Bretagne doit donner l'exemple.