

Thierry Grosbois

Université du Luxembourg¹

L'attitude de la diplomatie belge à l'égard du projet Sikorski de communauté européenne 1940–1943

Le 30 septembre 1939, à la suite de la chute de la Pologne, la Roumanie procède à l'internement, sous la pression allemande, du président de la République I. Mościcki ainsi que de l'ensemble du gouvernement polonais. En vertu des pouvoirs conférés par la Constitution de 1935, le président Mościcki désigne W. Raczkievicz, le président du Sénat réfugié en France, comme successeur. Ce dernier nomme Premier ministre le général W. Sikorski. Avec l'appui de la France, la continuité de l'État polonais est ainsi préservée.

Un nouveau gouvernement de coalition nationale en exil se constitue à Angers, qui s'emploie à la reconstitution d'une armée polonaise sur le sol français. Un exilé proche du *Labour Party* britannique, Józef Retinger, est nommé par Sikorski conseiller du gouvernement, bien qu'il continue à résider à Londres, où il sert comme agent d'influence polonais auprès des autorités britanniques. En juin 1940, à la suite de la défaite de la France, l'essentiel des troupes polonaises en France est évacué vers la Grande-Bretagne.

Une ambassade de Pologne continue à fonctionner à Bruxelles au cours de la « drôle de guerre » et ce jusqu'à l'attaque allemande de la Belgique

¹ Cette étude s'inscrit dans le cadre d'un projet financé par le Centre national de la recherche scientifique polonais (National Science Centre, Poland, research project 2018/30/M/HS3/00153).

le 10 mai 1940. Au cours de cette période de neutralité, la Belgique ne reconnaît pas les annexions territoriales allemandes et soviétiques au détriment de la Pologne. En mai 1940, le gouvernement belge est lui-même contraint à l'exil en France, dans un premier temps à Paris, puis dans la région de Bordeaux. Le chef de l'État belge, le Roi Léopold III, a décidé entretemps de rester en Belgique occupée et de capituler. Une minorité des membres du gouvernement belge exilé se rend, en ordre dispersé, en exil à Londres, via l'Espagne et le Portugal. Après l'arrivée du Premier ministre H. Pierlot et du ministre des Affaires étrangères P.-H. Spaak à Londres en octobre 1940, un gouvernement belge en exil à Londres, très affaibli politiquement, se reconstitue autour de quatre ministres. Il est néanmoins reconnu dès l'automne 1940 par toutes les grandes puissances, les nations alliées et les pays neutres, qui maintiennent avec lui des relations diplomatiques.

Les premières étapes du rapprochement polono-tchécoslovaque en 1940-1941, avant l'entrée en guerre de l'URSS

Au cours de l'automne 1940, face à l'adversité, un net rapprochement diplomatique entre les gouvernements polonais et tchécoslovaque se produit en exil à Londres. Le président tchécoslovaque en exil, E. Beneš, et le général Sikorski s'apprécient mutuellement et s'accordent sur la nécessité d'une nouvelle organisation de l'Europe d'après-guerre, basée sur un rapprochement polono-tchécoslovaque. Une première réunion publique réunissant les gouvernements polonais et tchécoslovaque se tient à Londres le 22 octobre, à la *Dom Polski*, la Maison polonaise².

Sous l'impulsion de son conseiller personnel, Józef Retinger, le général Sikorski s'est rallié aux avantages que comporterait, pour la Pologne, et pour les autres petits pays, l'établissement d'une « communauté européenne » après la guerre, en reprenant ainsi l'idée exposée par Aristide Briand dans son plan proposé en mai 1930. La politique étrangère de la Pologne de l'avant-guerre avait abouti à un échec complet. La faille de la SDN rend les Polonais méfiants envers une organisation mondiale. En promouvant l'idée européenne au sein des milieux alliés réfugiés à Londres, le général Sikorski espère rétablir le prestige de son pays et obtenir le soutien moral et politique des pays d'Europe occidentale envers la Pologne. Cependant, dans l'immédiat, en raison de l'état de guerre avec l'Allemagne et l'Italie, une union rassemblant l'Europe entière se révèle

2 Piotr Stefan Wandycz, *Czechoslovak Polish Confederation and the Great Powers 1940-1943*, Bloomington, Indiana University Press, 1956, p. 36.

prématurée. Les autorités polonaises se tournent dès lors vers la formation de groupements régionaux d'États européens³.

Des négociations polono-tchécoslovaques se déroulent à Londres dès la fin de l'année 1940 en vue de la création d'une fédération de l'Europe centrale, qui regrouperait à plus long terme la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Hongrie, les pays baltes et la Roumanie. Le 1^{er} novembre, le président Beneš adresse au général Sikorski un mémorandum en français intitulé « Échanges de vues sur la collaboration polono-tchécoslovaque après la présente guerre⁴ », qui examine les possibilités de « confédération » entre la Pologne et la Tchécoslovaquie. Tout en se limitant à des principes généraux, E. Beneš fonde ses propositions sur les réalités géopolitiques du moment, notamment l'effacement de la France en tant que grande puissance et l'état de guerre entre la Pologne et l'URSS. Il insiste sur deux conditions préalables : la démocratisation des structures sociales et politiques de la Pologne, et le rétablissement de bonnes relations entre la Pologne et l'URSS.

Les gouvernements polonais et tchécoslovaque se mettent d'accord pour proclamer publiquement leur coopération, mais sans tenir compte des divergences de vues existantes. Le 11 novembre 1940, date symbolique, les deux gouvernements publient une déclaration destinée à contrecarrer la propagande nazie en faveur d'un « ordre nouveau » en Europe⁵. Elle proclame l'alliance avec la Grande-Bretagne et ses Alliés dans la lutte contre la tyrannie allemande. Elle stigmatise le « nouvel ordre européen » qui se traduit par la répression de la population civile, les pillages et les massacres. La Pologne et la Tchécoslovaquie s'engagent à une association plus étroite, politique et économique, entre États indépendants et souverains. Le professeur Stanislas Stroński, au nom de la Pologne, et le diplomate Hubert Ripka, pour la Tchécoslovaquie, font des commentaires officiels de ladite déclaration. Pour le représentant polonais, il s'agit d'établir les bases d'une structure politique puissante en Europe centrale destinée à contrer l'expansionnisme allemand et soviétique. Pour sa part, Ripka insiste sur le fait que plusieurs confédérations de nations ayant des intérêts politiques et économiques communs peuvent émerger en Europe centrale. Elles seront

3 National Archives de Londres, FO 371/24378, Mémorandum du gouvernement polonais, 18 novembre 1940.

4 Edward Taborsky, *President Edward Beneš between East and West. 1938–1948*, Stanford, Hoover Institution Press, 1981, p. 7–9.

5 K. Winter, « Documents of the Czechoslovak-Polish Agreement of Nov. 11th 1940 », *Journal of Central European Affairs*, vol. 1, avril 1941, p. 97–103.

le fondement d'une fédération européenne plus vaste destinée à assurer l'indépendance et la sécurité des petites nations⁶.

Le président Beneš favorise l'idée d'une union économique, tandis que les autorités polonaises pensent que seule une union politique permettrait d'assurer une union étroite. Une union économique serait plus avantageuse pour la Tchécoslovaquie industrielle. Les Polonais seraient prêts à accepter une union économique à la condition préalable d'une union politique. L'attitude tchécoslovaque envers l'URSS apparaît ambiguë aux yeux des Polonais. En effet, Beneš ne souhaite pas engager la Tchécoslovaquie quant à la garantie de la frontière orientale de la Pologne, ce qui déçoit les autorités polonaises en exil⁷.

Le gouvernement belge en exil se reconstitue à Londres, autour de quatre ministres, en octobre 1940, ce qui explique l'absence de réactions. Il faut attendre le 21 avril 1941 pour que M.-H. Jaspar, nommé chargé d'affaires de Belgique auprès du gouvernement tchécoslovaque, informe le ministre P.-H. Spaak de la totalité du contenu de la déclaration commune polono-tchécoslovaque du 11 novembre 1940⁸.

Dans sa réponse datant du 3 décembre, le général Sikorski demande des clarifications à l'égard du mémorandum de Beneš du 1^{er} novembre 1940⁹. Il propose de créer un comité mixte d'experts polonais et tchécoslovaques en charge de l'étude approfondie des aspects politico-juridiques et économiques du rapprochement. Il marque également son accord avec la suggestion de Beneš de créer un Comité directeur chargé de coordonner les études sur les objectifs de guerre, la propagande et l'organisation d'une confédération. Ce comité pourrait créer des sous-comités chargés de ces thématiques. Dans la suite de sa réponse, il se montre partisan d'une confédération entre les États polonais et tchécoslovaque. Il est prêt à faire étudier par des experts une coopération étroite dans les domaines économique, financier, douanier et des transports. Une union douanière ainsi qu'une coopération militaire bilatérale sont envisagées favorablement par

6 Polish Institute and Sikorski Museum (Londres), A.12.149/C2/11. Statement by Dr Hubert Ripka on the Joint Polish-Czechoslovak Declaration, 11 November 1940. A.12.49/C2/11. Statement by Professor St. Stronski on the Joint Polish-Czechoslovak Declaration, 11 November 1940.

7 Piotr Stefan Wandycz, *op. cit.*, p. 40–41.

8 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Lettre de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 21 avril 1941, annexe 6.

9 Polish Institute and Sikorski Museum, A12.49/C2/2A/8, Lettre de W. Sikorski à Beneš, Observations au sujet du mémorandum du 1^{er} novembre 1940 de S.E. Président de la République tchécoslovaque, p. 56–62.

le général Sikorski. Le point le plus sensible concerne l'attitude polonaise envers l'URSS. Le général Sikorski prône l'établissement de relations de confiance entre la confédération polono-tchécoslovaque et l'URSS. Mais il indique que la Pologne espère conclure avec l'URSS, au moment opportun, un accord rétablissant intégralement ses droits sur les territoires polonais occupés par les Soviétiques. Sikorski se réfère au traité de paix polono-soviétique de Riga du 12 mars 1921 définissant la frontière orientale de la Pologne, englobant des territoires habités par des Ukrainiens et des Biélorusses.

Parallèlement à ces négociations avec les Tchèques, J. Retinger est chargé par le général Sikorski de sonder, au moyen de conversations informelles, les hommes politiques occidentaux sur l'opportunité de former une union européenne. Selon J. Retinger, les Belges se montrent les plus intéressés. Le ministre libéral Marcel-Henri Jaspar, le catholique Paul Van Zeeland, ancien Premier ministre et président de la CEPAG¹⁰, le socialiste Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, et Roger Motz, député du parti libéral, soutiennent les initiatives européistes de Retinger. Dès le 5 décembre 1940, J. Retinger déjeune avec Marcel-Henri Jaspar, antérieurement ministre de la Santé publique et nommé récemment par P.-H. Spaak en tant que chargé d'affaires auprès du gouvernement tchécoslovaque en exil¹¹. Pendant toute la durée de la guerre, J. Retinger entretient des relations personnelles étroites avec Jaspar, qui s'applique à défendre et diffuser l'idée européenne auprès des cercles politiques belges exilés à Londres¹².

L'on peut se demander pourquoi Retinger s'adresse à Jaspar afin d'approcher le gouvernement belge, plutôt qu'au chargé d'affaires de Belgique auprès du gouvernement polonais en exil, Henry Borel de Bitche. Il semble que Borel de Bitche n'était pas réceptif à l'idée européenne, contrairement à Jaspar, qui, en tant qu'ancien ministre, bénéficiait au surplus de relations politiques solides au sein des milieux belges exilés. Au niveau idéologique, Jaspar se montre partisan d'un libéralisme social, proche du radicalisme français, ce qui lui permet d'entretenir à Londres des contacts amicaux avec notamment d'éminents socialistes tels que Spaak ou Camille Huysmans. Il

10 Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre, créée par le gouvernement belge de Londres en janvier 1941. Thierry Grosbois, *Les Belges face à l'avenir de l'Europe 1939-1945. Opinion publique, réseaux et idées pour l'après-guerre*, Berlin, Éditions universitaires européennes, 2020, vol. 1, p. 413 et suiv.

11 Marcel-Henri Jaspar, *Souvenirs sans retouche*, Paris, Fayard, 1968, p. 468.

12 Joseph Retinger, *Memoirs of an Eminence Grise*, éd. John Pomian, Londres, Sussex University Press, 1972, p. 102-103.

est dès lors naturel que le ministre des Affaires étrangères Spaak soit la première personnalité à laquelle Jaspas confie sa conversation avec Retinger¹³.

À l'occasion du Réveillon du 31 décembre 1940, que Spaak et Jaspas passent ensemble chez l'homme d'affaires belge Janssen, la conversation porte notamment sur l'idée européenne. Le ministre Spaak reconnaît volontiers que la « politique d'indépendance » de la Belgique, dont il avait été l'un des principaux promoteurs avant la guerre, a échoué et qu'il faut en trouver une nouvelle. Spaak défend avec lucidité auprès de Jaspas « l'idée d'une fédération des États d'Occident¹⁴ ». Il est intéressant de constater que le ministre belge limite, déjà à cette époque, une union européenne à la partie occidentale de l'Europe, ce qui exclut implicitement la Pologne.

Le 3 janvier 1941, M.-H. Jaspas est informé par Slavik, ancien représentant de la Tchécoslovaquie à Bruxelles, des questions d'actualité relatives à son pays. Slavik l'informe que les projets d'accords polono-tchécoslovaques se précisent. La question des frontières, en particulier le sort de la région de Teschen, reste réservée. Le diplomate tchèque explique à Jaspas que « les deux pays garderaient leurs états-majors respectifs, leurs parlements, leurs armées et leurs diplomaties, mais ils se fondraient, l'un et l'autre, dans une union douanière, monétaire et économique : on étudiait, en outre, la création d'un super-parlement commun¹⁵ ». M.-H. Jaspas se présente ensuite, le 6 janvier, au ministre tchécoslovaque des Affaires étrangères, Jan Masaryk, ainsi qu'au secrétaire général ff. du ministère, Hubert Ripka, qui jouera par la suite un rôle central dans la planification des projets d'union en Europe centrale et orientale¹⁶. M.-H. Jaspas est reçu longuement, peu après la remise de ses lettres de créance, par le président Beneš, qui l'informe que W. Churchill et A. Eden favorisent de « larges accords entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, afin de se trouver devant un bloc politique et économique suffisamment puissant ». Par contre, Beneš craint une fédération des États occidentaux qui risque d'être dominée par l'Allemagne, qui aurait ainsi les « mains libres » en Europe centrale et orientale¹⁷.

13 Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés*, Paris, Fayard, 1969, t. 1, p. 155.

14 Marcel-Henri Jaspas, *Souvenirs sans retouche*, op. cit., p. 470.

15 Marcel-Henri Jaspas, *Souvenirs sans retouche*, op. cit., p. 471.

16 Vladimir Gonce, « Hubert Ripka en exil à Londres. Projets pour l'Europe unie d'après-guerre », dans Gérard Bossuat (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles-Berne, P.I.E. Peter Lang, 2002, p. 157-178.

17 Marcel-Henri Jaspas, *Souvenirs sans retouche*, op. cit., p. 473-474.

Au début de l'année 1941, les négociations entre gouvernements polonais et tchécoslovaque sont confiées à un « Comité de coordination polono-tchécoslovaque » qui tient sa première réunion le 31 janvier. Ce Comité est chargé de coordonner les commissions mixtes qui sont créées sur base des propositions du président Beneš du 1^{er} novembre 1940. Le 22 mars 1941, un bref communiqué polono-tchécoslovaque détaille la création des commissions mixtes et la liste de leurs membres¹⁸. Le 21 avril, dans un rapport adressé à P.-H. Spaak, M.-H. Jaspar détaille la liste des commissions mixtes créées. Si, en théorie, ces commissions doivent jouer un rôle important, leur rôle est en pratique limité¹⁹.

Beneš et Sikorski se rencontrent les 26 et 27 janvier 1941 pour tenter d'aplanir les questions litigieuses soulevées au sein du Comité de coordination. À cette occasion, Beneš cherche à convaincre Sikorski de la nécessité de conduire des opérations militaires en commun avec l'URSS, car la guerre entre l'Allemagne nazie et l'URSS semble imminente. Tandis que Sikorski considère désastreux pour les petites nations le modelage des politiques polonaises et tchécoslovaques sur celle de l'URSS. Dans une lettre du 10 février, Sikorski souligne que le gouvernement polonais n'est pas prêt à faire des concessions territoriales à l'Est et que l'URSS doit être maintenue dans ses frontières de 1939. Beneš répond le 25 février par une formule de compromis tendant à discuter de l'organisation politique de l'Europe centrale sans considérer les frontières nationales futures. M.-H. Jaspar s'en fait l'écho à P.-H. Spaak début mars²⁰. Les autorités belges sont informées que les questions frontalières ainsi que les relations futures avec l'URSS constituent les pierres d'achoppement du rapprochement polono-tchèque, quelques semaines avant le déclenchement de l'opération Barbarossa.

Le 7 février 1941, un important déjeuner se déroule à l'hôtel Dorchester, où le général Sikorski, Premier ministre du gouvernement polonais en exil, invite son homologue H. Pierlot²¹. Assistent également à la discussion le major V. Cazalet, délégué personnel de W. Churchill auprès du général, l'ambassadeur Lipski, dernier représentant de la Pologne à Berlin,

18 Piotr Stefan Wandycz, op. cit., p. 47.

19 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 21 avril 1941, p. 48. Copie également dans Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 078.

20 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 2 mars 1941.

21 Fernand Vanlangenhove, *La Sécurité de la Belgique. Contribution à l'histoire de la période 1940-1950*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 1971, p. 72.

ainsi que M.-H. Jaspas et J. Retinger. P.-H. Spaak n'est pas présent. Le général Sikorski propose à ses interlocuteurs belges de rassembler les gouvernements alliés résidant à Londres en une conférence afin d'examiner leurs buts de guerre et les problèmes d'après-guerre de l'Europe. Il craint que l'organisation de la nouvelle Europe se limite aux pays occidentaux. Les propos de Sikorski sont appuyés par le major Cazalet, délégué personnel de W. Churchill auprès du général, ce qui démontre l'appui des autorités britanniques envers la proposition polonaise. H. Pierlot, réticent, propose de se limiter à la négociation du ravitaillement des populations civiles des pays occupés, question préoccupant vivement le gouvernement belge à l'époque, mais accueillie fraîchement par ses interlocuteurs polonais, favorables au maintien du blocus britannique à l'encontre de l'Europe occupée. À la sortie du déjeuner, Pierlot confie à Jaspas sa méfiance envers les problèmes se posant en Europe orientale et centrale : « Nous n'avons rien à voir dans ces affaires ». Ce à quoi Jaspas répond qu'en raison de ces affaires, la Belgique est occupée par les nazis²². H. Pierlot ne semble pas comprendre que la sécurité future de la Belgique dépend de l'avenir de l'évolution géopolitique en Europe de l'Est. Par contre, P.-H. Spaak et M.-H. Jaspas approuvent totalement les propositions polonaises en faveur d'une communauté européenne²³. Selon Retinger, il faudra attendre plusieurs mois avant que Pierlot, qu'il qualifie de « Premier ministre par accident²⁴ », soit convaincu de l'importance de l'idée européenne, bien qu'il soit loin de partager l'enthousiasme de son collègue Spaak. H. Pierlot se montre en effet partisan, à partir de 1942, de l'idée d'une « communauté atlantique » au sein de laquelle seraient associés notamment les pays du Benelux, les États-Unis et la Grande-Bretagne²⁵.

22 Marcel-Henri Jaspas, *Souvenirs sans retouche*, op. cit., p. 474–475. Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 1472, Note de H. Pierlot pour le ministre des Affaires étrangères P.-H. Spaak, 7 février 1941 ; 1473, Note de H. Pierlot à P.-H. Spaak, 10 février 1941 ; 2036, Rapport confidentiel de M.-H. Jaspas à P.-H. Spaak, 2 février 1942.

23 Retinger se rappelle que quelques années plus tard, Jaspas et Spaak lui affirmeront que la date du 7 février 1941 représentait l'une des plus importantes et intéressantes conversations de cette époque. Retinger se trompe cependant en citant P.-H. Spaak parmi les personnalités présentes lors du déjeuner du 7 février. Joseph Retinger, *Memoirs of an Eminence Grise*, op. cit., p. 104–105. Polish Library (Londres), J. Retinger papers, Dossiers « European Movement », Annexe à la lettre de J. Retinger à Mme Lindekens, 20 novembre 1953.

24 Joseph Retinger, *Memoirs*, op. cit., p. 104–105.

25 Thierry Grosbois, *Pierlot 1930–1940*, Bruxelles, Racine, 2007, p. 221–222.

Dès 1941, le ministère belge des Affaires étrangères se montre vivement intéressé par le projet de confédération polono-tchécoslovaque. Le fait que la Grande-Bretagne soutient discrètement l'idée d'une confédération polono-tchécoslovaque sera d'ailleurs un élément déterminant dans la cristallisation progressive des opinions des exilés belges en faveur d'une union Benelux, qui serait le pendant, à l'Ouest de l'Allemagne, de la confédération projetée.

Le général Sikorski se rend en voyage officiel à Washington au printemps 1941. Reçu par le président Roosevelt, il obtient que la Pologne puisse bénéficier désormais du prêt-bail (*Lend-Lease*), même si le rythme des livraisons à l'armée polonaise dépendra de la bonne volonté britannique. Il entreprend également une campagne au sein de l'immigration polonaise aux États-Unis afin d'y recruter des volontaires pour les forces armées polonaises en exil²⁶.

Le 5 juin 1941, Sikorski, accompagné du ministre Stroński, rapporte au président Beneš ses conversations politiques au Canada et aux États-Unis. Le président Beneš entrevoit à cette occasion les difficultés dans lesquelles pourrait se retrouver un bloc polono-tchécoslovaque s'il était combattu à la fois par l'Allemagne et l'URSS. Il estime dès lors indispensable que l'attitude soviétique ne soit pas hostile à l'égard de la constitution de ce bloc. Sikorski propose, qu'en ce qui concerne l'Allemagne, les deux États s'entraident, position approuvée par Beneš.

L'impact de l'entrée en guerre dans le camp allié de l'URSS

Quelques semaines avant l'attaque allemande contre l'URSS, Staline décide la rupture des relations diplomatiques avec les gouvernements exilés à Londres, parmi lesquels figure la Belgique, afin de satisfaire aux exigences allemandes. Par ailleurs, la Pologne n'entretient plus de relations diplomatiques avec Moscou depuis l'attaque soviétique de septembre 1939 et l'annexion de la partie orientale du pays. À la suite de l'attaque-surprise du 22 juin 1941, grâce à l'intercession d'A. Eden et à la bonne volonté de P.-H. Spaak, ce dernier rencontre I. Maïsky, ambassadeur soviétique à Londres, le 7 août. Ils conviennent que les relations diplomatiques belgo-soviétiques n'ont pas été rompues, mais interrompues. Les relations diplomatiques polono-soviétiques sont rétablies le 30 juillet 1941. En août

26 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 6 juin 1941.

1941, J. Retinger est envoyé à Moscou par le général Sikorski en tant que chargé d'affaires, en vue de rouvrir l'ambassade de Pologne²⁷.

L'entrée de l'URSS dans le camp allié suite à l'attaque allemande du 22 juin 1941 bouleverse la géopolitique européenne et rend aléatoire toute prévision sur l'organisation future de l'Europe d'après-guerre. La CEPAG, une commission créée en janvier 1941 rassemblant les élites belges en exil sur la réflexion relative à la planification de l'après-guerre, stoppe dès la fin de l'été 1941 ses travaux dans le domaine de la politique internationale, à la demande de P.-H. Spaak, en raison de l'entrée inattendue de l'URSS dans le camp allié. Sous l'impulsion de son président, l'ancien Premier ministre P. Van Zeeland, la CEPAG avait, en 1941, orienté ses travaux en faveur de la formation d'une communauté européenne pour l'après-guerre, chapeauté par une organisation universelle regroupant toutes les Nations Unies. Les incertitudes géopolitiques liées à l'entrée en guerre de l'URSS du 22 juin 1941 contraignent les dirigeants belges à suspendre immédiatement les travaux de la CEPAG sur l'éventualité d'une communauté européenne²⁸. En août 1941, P. Van Zeeland se rend en Écosse, où il rencontre le général Sikorski. Les deux hommes ont un long entretien sur les perspectives européennes d'après-guerre²⁹.

Le Comité de coordination polono-tchécoslovaque du 4 novembre 1941 discute de la proposition polonaise d'un Acte constitutionnel de l'Union polono-tchécoslovaque³⁰. La rédaction de cet Acte, trop lente, ne tient pas compte de l'évolution de la situation internationale causée par l'entrée en guerre de l'URSS. L'Acte constitutionnel consiste en une proposition juridique concrète de fédération entre les deux pays. Il ouvre la possibilité d'élargir l'union à des pays voisins tels que la Hongrie, la Lituanie et la Roumanie. Au niveau institutionnel, l'Acte propose la création d'un Conseil suprême, d'une Assemblée et d'un Tribunal constitutionnel de l'Union³¹. Le gouvernement tchécoslovaque fait une contre-proposition qui s'avère

27 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 21 août 1941. Thierry Grosbois, *Pierlot*, op. cit., p. 202–203. Thierry Grosbois, « Les relations diplomatiques du gouvernement belge de Londres avec la France Libre et l'Union soviétique 1940–1944 », *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, vol. 5, 2001, p. 181.

28 Thierry Grosbois, *Les Belges face à l'avenir de l'Europe 1939–1945*, op. cit., p. 657.

29 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 14 août 1941.

30 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Lettre de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 14 novembre 1941.

31 Piotr Stefan Wandycz, op. cit., p. 62–65.

moins révolutionnaire. Il propose que les États membres de la confédération conservent leur souveraineté, excepté dans certains domaines définis où des politiques communes seront adoptées : affaires étrangères, défense, questions monétaires, transports et commerce. Il s'agit dans l'esprit des Tchécoslovaques plus de coordination des politiques que d'une politique commune. Les propositions tchécoslovaques prévoient l'adoption d'un régime douanier commun et du principe de liberté de mouvement des personnes à l'intérieur de la confédération. Elles sont de nature plus intergouvernementale que l'Acte constitutionnel polonais³².

Le 23 janvier 1942, à la suite d'une réunion du Comité de coordination, une déclaration commune polono-tchécoslovaque est diffusée, sur base des propositions tchécoslovaques de novembre 1940. Le protocole prévoit la formation d'une Confédération dont le projet de statut sera soumis immédiatement après la libération de leurs pays à l'approbation de leurs parlements respectifs. Cette Confédération assurera des politiques communes en matière d'affaires étrangères, de défense, et de questions économiques et financières. Elle est ouverte à l'adhésion d'autres États européens³³. Le gouvernement britannique accueille ce nouvel accord favorablement³⁴. Jusqu'alors, l'attitude soviétique est restée neutre, car l'URSS, à la suite de l'attaque allemande, s'est d'abord préoccupée de sa sécurité intérieure et du rapprochement avec les pays alliés, sans tenir compte des projets européens élaborés par les petits et moyens États. À partir de 1942, l'URSS accroît de plus en plus ses pressions sur les négociations du projet de confédération, qu'elle considère contraire à ses intérêts. Ainsi, en dépit de l'accord du 23 janvier 1942, les négociations polono-tchécoslovaques ne progresseront plus. À l'occasion d'un déjeuner offert par le général Sikorski, le 29 janvier 1942 au Dorchester Hotel, l'éventualité d'une « communauté européenne » est discutée confidentiellement³⁵. Le général Sikorski explique également à ses interlocuteurs ses discussions avec Staline et les buts de guerre soviétiques en matière territoriale. À cette

32 Edward Taborsky, *President Beneš between East and West*, op. cit., p. 80.

33 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Lettre de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 24 février 1942.

34 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Lettre de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 12 février 1942.

35 Aux côtés du général Sikorski et de son conseiller J. Retinger, le déjeuner rassemble les Belges P.-H. Spaak et M.-H. Jaspar, le Prince Pierre de Grèce, le Premier ministre grec Tsouderos, le ministre de la Justice yougoslave Gavrilovitch. Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 2036, Rapport confidentiel de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 2 février 1942.

occasion, P.-H. Spaak « se montra favorable à de libres échanges de vues à ce propos [la communauté européenne], sous la condition de l'accord des Pays-Bas et de la Norvège, avec lesquels on lui demandait de servir d'intermédiaire; sous la condition aussi d'éviter toute attitude hostile à l'égard de l'Union soviétique³⁶ ». Le 13 février, P.-H. Spaak réunit ses principaux collaborateurs, parmi lesquels le secrétaire général F. Vanlangenhove, qui rédige à l'attention du ministre une note critique sur les propositions polonaises. Anglophile, il développe une argumentation favorable à un rapprochement belgo-néerlandais et à une alliance belgo-britannique, mais exclut l'idée d'une « communauté européenne » associant l'Europe du Nord-Ouest et l'Europe orientale³⁷. Il ne fait aucun doute que P.-H. Spaak, de même que l'ensemble du gouvernement belge en exil, prend exemple sur le projet de confédération polono-tchécoslovaque pour promouvoir et lancer les négociations qui aboutiront aux accords Benelux de 1944³⁸. L'ambassadeur M.-H. Jaspas se renseigne auprès de son homologue américain Drexel Biddle, chargé d'affaires auprès des gouvernements exilés à Londres et un ami personnel du président Roosevelt, quant à l'attitude des États-Unis à cet égard; ce dernier l'avertit de la persistance chez les républicains d'une tendance isolationniste ainsi que d'une volonté à considérer comme prioritaire le conflit contre le Japon au détriment de l'Europe. Pour contrer le courant isolationniste, l'Europe ne peut se montrer divisée et morcelée, mais Biddle avertit son interlocuteur du fait qu'une déclaration de solidarité européenne devra ménager les Soviétiques, déjà hostiles au projet d'accord gréco-yougoslave ou d'union balkanique et réservés à l'égard du rapprochement polono-tchèque³⁹. Après s'être entretenu avec le président Beneš, M.-H. Jaspas estime que le projet polonais d'une « entente entre les États européens » se heurte à trop de susceptibilités, et suggère une initiative diplomatique belge, pragmatique, limitant le projet à des accords

36 Fernand Vanlangenhove, *op. cit.*, p. 72.

37 Éditée dans Fernand Vanlangenhove, *op. cit.*, p. 73 et suiv. Original dans Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 1580. Voir aussi: Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 775, Lettre de F. Vanlangenhove à G. Joassart, 17 février 1942.

38 National Archives de Londres, FO 425/419, Rapport de L. Oliphant à A. Eden, 29 janvier 1942.

39 Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 2039, Rapport de M.-H. Jaspas à P.-H. Spaak, 9 février 1942.

monétaires, économiques et sociaux qui pourraient rallier l'agrément des trois grandes puissances⁴⁰.

En mars 1942, le général Sikorski effectue un voyage aux États-Unis, où il rencontre le président Roosevelt, à propos des questions frontalières et de l'organisation de l'Europe future. Roosevelt se montre rassurant, mais ce voyage suscite la suspicion à Moscou. Par ailleurs, Roosevelt postpose *sine die* la question du rétablissement de l'indépendance des États baltes et des frontières polono-soviétiques de 1939. La diplomatie belge est informée des grandes lignes des résultats des démarches polonaises à Washington⁴¹.

Dès le milieu de l'année 1942, la diplomatie belge émet des doutes quant à l'acceptabilité du projet de communauté européenne par l'URSS. P.-H. Spaak se voit dès lors obligé de se replier sur des projets plus modestes, tels que le Benelux, dont l'accord monétaire est signé en octobre 1943, et la perspective d'une union européenne occidentale rassemblant idéalement la Grande-Bretagne, les pays du Benelux et la France. Une seule certitude du point de vue belge : l'affaiblissement notable de la France et la volonté d'assurer la sécurité de la Belgique face à l'Allemagne, implique un alignement de la Belgique sur la Grande-Bretagne. Or, les îles britanniques concluent, le 26 mai 1942, un traité d'alliance avec l'URSS. Cet événement diplomatique conduit P.-H. Spaak à s'aligner sur la politique de Londres en ménageant désormais Moscou.

En juin 1942, à la suite d'un entretien avec le comte Raczynski, le représentant belge auprès du gouvernement polonais informe P.-H. Spaak du fait que le terme « confédération » ne correspond plus à la réalité des négociations polono-tchécoslovaques. Il s'agit désormais d'aboutir à un rapprochement économique, à des consultations militaires entre états-majors en temps de paix, car les conceptions politiques et sociales entre les deux gouvernements sont trop divergentes. L'union douanière envisagée présente de réelles difficultés, dans la mesure où la Pologne est un pays agraire et que la Tchécoslovaquie est largement industrialisée⁴².

Le ministre Masaryk informe le président Beneš, le 16 juillet 1942, que l'ambassadeur soviétique Bogomolov lui a déclaré que l'URSS est opposée au projet de confédération polono-tchécoslovaque. Selon la diplomatie

40 Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 2043, Rapport de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 16 février 1942, copie dans Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 775.

41 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 15 avril 1942.

42 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 13 mai et 18 juin 1942.

belge, Bogomolov estime que les Tchécoslovaques n'ont pas besoin d'une union avec les Polonais pour sauvegarder leur sécurité, car l'Allemagne sera battue de manière telle qu'elle ne pourra se relever. L'ambassadeur soviétique propose l'aide de l'URSS à la Tchécoslovaquie, avec laquelle elle entretient une frontière commune. Cette information parvient aux oreilles de la diplomatie belge⁴³.

Le général Sikorski est convaincu de l'impossibilité de changer l'attitude soviétique à l'égard du projet de confédération. Il propose dès lors la signature entre la Pologne et la Tchécoslovaquie d'une Charte de la Confédération, destinée à renforcer la position des deux gouvernements face à l'URSS, aux États-Unis et à la Grande-Bretagne, et qui pourrait recevoir l'appui de certains pays occidentaux. E. Raczyński, ministre des Affaires étrangères, communique au ministre Masaryk un mémorandum allant dans ce sens, le 24 septembre 1942⁴⁴. Il est rejeté par le président Beneš, qui ne souhaite pas mécontenter les Soviétiques. Le 20 novembre, Masaryk propose à Raczyński la conclusion d'une alliance de vingt ans entre la Tchécoslovaquie et la Pologne, afin de préserver un minimum de coopération entre les deux pays. Lors d'un voyage aux États-Unis en décembre 1942, le général Sikorski constate que ses propositions d'organisation de l'Europe centrale après-guerre ne reçoivent pas le soutien espéré des autorités américaines⁴⁵. Les Britanniques soutiennent l'idée, mais l'URSS fait à nouveau pression sur Beneš en l'informant, le 28 janvier 1943, qu'une alliance polono-tchécoslovaque est inacceptable pour elle⁴⁶.

Trois mois plus tard, Staline prend l'initiative de rompre les relations diplomatiques avec la Pologne à la suite de la découverte du charnier de Katyń, ce qui met rapidement un point final au projet.

Le comité interallié des ministres des Affaires étrangères 1942–1944

Parallèlement à ces négociations bilatérales avec les Tchèques, J. Retinger est chargé par le général Sikorski de sonder, au moyen de conversations informelles, les hommes politiques occidentaux sur l'opportunité

43 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Lettre de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 15 juin 1942.

44 Piotr Stefan Wandycz, *op. cit.*, p. 83.

45 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Lettre de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 23 décembre 1942.

46 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Lettre de M.H. Jaspar à P.-H. Spaak, 30 novembre 1942.

de former une union européenne. En 1941–1942, des contacts informels sont pris avec tous les gouvernements alliés. L'accueil se révèle favorable auprès de diverses personnalités belges, britanniques, néerlandaises, norvégiennes et tchécoslovaques. À la suite de ces consultations préliminaires, et fort du soutien du travailliste britannique S. Cripps, de Panayotis Pipinelis, ancien ambassadeur grec à Moscou, de Spaak, Van Zeeland et du ministre néerlandais P. Kerstens, J. Retinger suggère au général Sikorski de proposer des réunions régulières entre les ministres des Affaires étrangères de l'Europe occupée. Néanmoins, au cours de l'été 1942, la mise en œuvre du projet polonais d'institutionnalisation des consultations entre gouvernements européens exilés à Londres, se heurte à de nettes réticences britannique et soviétique. Le *Foreign Office*, en ce compris A. Eden, voit d'un mauvais œil la discussion de l'après-guerre par les gouvernements exilés, car il juge la question prématurée et estime inopportun qu'elle se déroule en l'absence des grandes puissances, en particulier de la Grande-Bretagne, dont ces gouvernements bénéficient de l'hospitalité⁴⁷.

Le Comité interallié des ministres des Affaires étrangères se réunit pour la première fois le 22 octobre 1942, sous la présidence du comte E. Raczynski, ministre polonais des Affaires étrangères. Il regroupe les ministres des Affaires étrangères de Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Norvège, de Grèce, de Tchécoslovaquie, de Yougoslavie, de Pologne ainsi qu'un représentant de la France libre. Dans son allocution de bienvenue, Raczynski précise que l'objectif des réunions périodiques projetées consiste en des échanges de vues entre les ministres des Affaires étrangères du continent européen sur les problèmes communs qui se poseront après la guerre. Raczynski souligne en particulier l'importance qu'il accorde à la définition des conditions à imposer à l'Allemagne vaincue et à la reconstruction du continent européen. À la suggestion du ministre Van Kleffens, le Comité décide la création d'une commission d'études des clauses d'armistice. Seul le ministre norvégien T. Lie réserve la position de son gouvernement à cet égard. Le Comité s'accorde pour rattacher à sa compétence les groupes d'études alliés préexistants, c'est-à-dire la « Commission chargée de la définition de la répression des crimes de guerre », et le « Groupement interallié pour l'étude des activités des Allemands et de leurs satellites⁴⁸ ». À la suggestion de Spaak, le Comité désigne le socialiste belge

47 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 31 août 1942.

48 Fondé en septembre 1942, le Groupement interallié est présidé par le socialiste belge Camille Huysmans et se voit confier la surveillance de la politique nazie et

Camille Huysmans, président de la II^e Internationale, en tant que président du Groupement. Le Comité interallié des ministres des Affaires étrangères décide également d'assurer une coordination étroite des efforts de propagande des offices alliés d'information présents à New York et à Londres⁴⁹.

Les décisions du Comité du 22 octobre sont confirmées un mois plus tard, le 18 novembre 1942, à l'occasion d'un lunch au Dorchester Hôtel, réunissant la plupart des Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères européens, présidés par le ministre luxembourgeois Joseph Bech⁵⁰. Il faut noter l'initiative prise, sous l'impulsion de Retinger, d'inviter à ce lunch l'ambassadeur américain Anthony Drexel Biddle, démontrant la volonté des pays représentés au sein du Comité interallié de tenir les grandes puissances informées de l'évolution des discussions. Biddle avait été nommé, au début de la guerre, par le président Roosevelt en tant que représentant des États-Unis auprès de tous les gouvernements européens réfugiés à Londres. Ce qui démontre le peu d'intérêt qu'accorde Washington à l'avis des petits alliés. Il faut souligner que le président de séance, le ministre grand-ducal J. Bech, avait pris l'initiative d'inviter également

de ses satellites du point de vue politique, économique et social, ainsi que l'étude des thèmes abordés par la propagande nazie. Le Bureau du Groupement, installé le 1^{er} octobre 1942, fonctionne avec des moyens budgétaires très limités, mais il parviendra à adresser régulièrement des notes confidentielles au Comité Interallié des ministres des Affaires étrangères ainsi qu'aux différents gouvernements membres. Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 299, 21–25 (M.F. n° 34), Pour contrecarrer la propagande allemande, 26 juillet 1943 (Note rédigée par le Secrétariat du Groupement interallié pour l'étude des activités des Allemands et de leurs satellites).

- 49 Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 128, 2 (M.F. n° 12), Note sur la réunion des ministres des Affaires étrangères du 22 octobre 1942. National Archives de Londres, FO 371/39027, Lettre de J.D. Greenway à R. Jones, 20 janvier 1944.
- 50 Les personnalités suivantes participèrent au dîner du 18 novembre 1942 : Joseph Bech (président, ministre du Luxembourg), Anthony Drexel Biddle (ambassadeur des États-Unis), les premiers ministres H. Pierlot (Belgique), Sikorski (Pologne), Tsouderos (Grèce), Yovanowitch (Yougoslavie), les ministres des Affaires étrangères P.-H. Spaak (Belgique), E. N. Van Kleffens (Pays-Bas), Nintchitch (Yougoslavie), E. Raczyński (Pologne), T. Lie (Norvège), Aghnidès (Grèce), l'ambassadeur H. Ripka (Tchécoslovaquie), R. Pleven (Commissaire aux Affaires étrangères de la France libre) ainsi que J. Retinger et G. Schommer (Secrétaire général du ministère luxembourgeois des Affaires étrangères). Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 128, 116 (M.F. n° 12), Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères. Réunion et Lunch Dorchester, 18 novembre 1942.

l'ambassadeur Bogomolov, représentant soviétique auprès des gouvernements alliés exilés. Deux jours avant la réunion, Bogomolov décline l'invitation⁵¹. Ivan Maïsky a également été invité lors du lunch rassemblant les Premiers ministres alliés. Maïsky, ambassadeur soviétique auprès du gouvernement britannique, a cependant refusé poliment l'invitation, démontrant la méfiance soviétique à l'égard des manœuvres polonaises consistant à tenter de rapprocher les pays d'Europe centrale et orientale de l'Occident⁵².

La création du Comité interallié des ministres des Affaires étrangères constitue clairement une initiative polonaise, la date de la première réunion ayant précédé de peu le voyage du général Sikorski à Washington, prévu en novembre et décembre 1942, où il a l'intention d'exposer au président Roosevelt les conceptions polonaises à l'égard de l'organisation de l'Europe d'après-guerre⁵³. Le lendemain de la réunion interalliée du 18 novembre, Sikorski rencontre, en compagnie de Retinger, le Premier ministre W. Churchill, afin de discuter du problème européen d'après-guerre, avant de se rendre aux États-Unis⁵⁴. Sikorski espère présenter à Roosevelt un plan minimum conçu par les Alliés continentaux, ce qui est loin d'être le cas, par manque de consensus entre les gouvernements européens exilés. Le général Sikorski doit démentir les commentaires de la presse américaine et britannique selon lesquels il se serait présenté auprès du président Roosevelt comme le « porte-parole des gouvernements en exil à Londres ». Il indique au représentant belge qu'il a présenté au président Roosevelt l'état d'avancement des travaux du Comité interallié des ministres des Affaires étrangères⁵⁵. Dans une circulaire aux postes diplomatiques belges

51 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 573, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 17 novembre 1942.

52 Joseph Retinger, *Memoirs*, op. cit., p. 107.

53 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 7 octobre 1942.

54 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 573, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 17 novembre 1942.

55 Ce voyage du général Sikorski aux États-Unis, en décembre 1942, est considéré comme un échec diplomatique pour la cause polonaise: Sarah Meiklejohn Terry, *Poland's Place in Europe. General Sikorski and the Origin of the Oder-Neisse Line. 1939-1943*, Princeton, Princeton University Press, 1983, p. 107-118. Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 13 octobre 1942; 11852 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 2 décembre 1942.

à l'étranger, P.-H. Spaak tient à dénoncer les informations de la presse comme erronées et précise les missions du Comité en question⁵⁶.

Le Comité interallié s'institutionnalise à partir du 5 novembre 1943. J. Bech, P.-H. Spaak et E. N. Van Kleffens assument successivement la présidence du Comité, dont les réunions s'espacent malheureusement pour s'arrêter après la mort accidentelle du général Sikorski⁵⁷. Le Comité se réunit dans les locaux du Premier ministre polonais (situé 18, Palace Green), et son secrétariat est assuré par le gouvernement polonais. Le Comité décide, à l'occasion de sa troisième réunion, tenue le 10 décembre 1942, de créer un poste de secrétaire du Comité, assuré par W. Kulski, ministre plénipotentiaire polonais⁵⁸. Le Comité interallié supervise plusieurs commissions qui se chargent d'étudier les conditions de l'armistice, le traité de paix avec l'Allemagne, la punition des crimes de guerre, la contre-propagande, les réparations, etc. Les rapports de ces commissions seront transmis aux trois grandes puissances en 1943 et 1944⁵⁹.

Le Comité interallié des ministres des Affaires étrangères, qui se réunit régulièrement entre octobre 1942 et juin 1944, constitue le premier organisme de consultation multilatéral au niveau européen : la Belgique, la France libre, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie y participent.

Le Plan Van Zeeland de reconstruction économique européenne (1942-1943)

C'est également à l'issue de la troisième réunion du Comité interallié du 10 décembre 1942 que Paul Van Zeeland, ancien Premier ministre belge, président de la CEPAG, et dont le nom rallie l'approbation de tous les gouvernements exilés⁶⁰, accepte la mission de réaliser « une étude préliminaire au sujet de l'utilité de nommer un comité spécial chargé d'examiner le problème de la reconstruction économique du Continent ». À la suite de

56 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, P.-H. Spaak, Circulaire, 24 décembre 1942.

57 Fernand Vanlangenhove, *La Sécurité de la Belgique*, op. cit., p. 80 ; Joseph Retinger, *Memoirs*, op. cit., p. 106.

58 Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 128, 115 (M.F. n° 12), Note du 10 décembre 1942.

59 Fernand Vanlangenhove, *La Sécurité de la Belgique*, op. cit., p. 80.

60 Marcel-Henri Jaspar, *Changements de décors*, Paris, Fayard, 1972, p. 68-69. Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 3 novembre 1942.

quoi, Van Zeeland entreprend immédiatement des consultations auprès des divers gouvernements installés à Londres⁶¹. Le 26 décembre 1942, P. Van Zeeland transmet au Comité un rapport consacré à la reconstruction économique de l'Europe après la guerre, suggérant la création d'un groupement régional d'États européens basé sur une union douanière et une union monétaire⁶². Dans la lettre d'accompagnement, l'auteur propose de créer une commission d'étude de la reconstruction économique européenne, sous l'égide du Comité, proposition qui sera par la suite poliment rejetée par ce dernier. Le projet de création d'une telle commission, d'origine polonaise, se heurte en effet aux réticences des Tchèques qui, soumis à la pression de plus en plus vive des Soviétiques, ne souhaitent pas s'engager dans une « fédération européenne » souhaitée par le général Sikorski⁶³. Néanmoins, le « plan Van Zeeland », lu avec grand intérêt dans les milieux alliés, provoque de nombreux commentaires restés souvent confidentiels à l'époque.

Rentré des États-Unis le 13 janvier 1943, où il avait accompagné et conseillé le général Sikorski, J. Retinger insiste auprès de M.-H. Jaspard afin que Van Zeeland hâte la création envisagée du comité pour l'étude de la reconstruction économique de l'Europe. Mais Jaspard, informé des réticences des Tchèques, estime que le plan Van Zeeland doit préalablement recevoir l'approbation des trois grandes puissances, loin d'être acquise pour ce qui concerne les Soviétiques⁶⁴. Retinger affirme à Jaspard que l'idée d'une collaboration active des pays continentaux susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes d'après-guerre, aurait été accueillie « avec enthousiasme » par le Président Roosevelt, à l'occasion de ses conversations récentes avec le général Sikorski. Ce qui semble être une affirmation quelque peu exagérée, le Président américain se méfiant d'un projet d'union européenne entrant en concurrence avec l'esprit de

61 Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 5 (M.F. n° 1), Lettre de P.-H. Spaak au comte E. Raczynski, 17 décembre 1942. UCLouvain, Service des archives, Papiers P. Van Zeeland, n° 306.

62 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 4542/II, P. Van Zeeland, Notes préliminaires sur quelques points importants, relatifs à la reconstruction économique de l'Europe après la guerre. Édité dans Thierry Grosbois, *L'Idée européenne en temps de guerre*, op. cit., p. 119-129.

63 Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés*, op. cit., t. 1, p. 156. Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 573, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 17 novembre 1942. UCLouvain, Service des archives, Papiers P. Van Zeeland, 2095 bis, Lettre de M.-H. Jaspard à P. Wigny, 26 février 1959.

64 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 15 janvier 1943.

« grande alliance ». Retinger croit savoir que P.-H. Spaak montre moins d'enthousiasme à l'égard du plan Van Zeeland de reconstruction économique, depuis que le ministre s'est rendu compte de l'hostilité soviétique envers un rapprochement polono-tchèque et l'idée européenne. Bien que cette impression de Retinger soit vivement démentie par Jaspas, il demeure que le gouvernement belge en exil, et Spaak en particulier, ne souhaitent en aucun cas se brouiller avec l'allié soviétique⁶⁵. La suggestion de Retinger de hâter la constitution du comité est accueillie avec prudence par le gouvernement belge, car les consultations entreprises par Van Zeeland sont loin d'être achevées et peu encourageantes quant à la volonté réelle de tous les gouvernements de favoriser une entente interalliée limitée au continent européen⁶⁶.

Au cours de la première moitié de l'année 1943, les tensions dans les relations polono-soviétiques et polono-tchèques s'étalent au grand jour, rendant particulièrement délicate la mission confiée à Van Zeeland. En février 1943, Jaspas estime que « la création d'une commission économique inter-européenne présidée éventuellement par M. Van Zeeland et groupant des États alliés qui discutent âprement et publiquement leurs futures frontières me paraît fort prématurée et de nature à nous compromettre vainement. Il sera à mon sens impossible de résoudre des problèmes économiques affectant cette partie de l'Europe quels qu'ils soient, avant d'avoir réglé les graves problèmes politiques dont nous ne pouvons ignorer les menaces qu'ils comportent pour l'avenir de l'Europe⁶⁷ ». En février-mars 1943, P. Van Zeeland s'entretient à Washington avec une série de personnalités américaines du Département d'État (entre autres C. Hull, S. Welles, L. Pasvlosky, H. Feis) qui estiment contre-indiquée la création d'un « comité européen » alors que les grandes puissances préparent la convocation des Nations Unies, qui débouchera par la suite sur les conférences de Dumbarton Oaks et San Francisco⁶⁸. Par la suite, le gouvernement belge maintiendra une réserve prudente à l'égard des initiatives d'origine polonaise, afin de ne pas aliéner ses relations avec notamment

65 Fernand Vanlangenhove, op. cit., p. 72.

66 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspas à P.-H. Spaak, 26 janvier 1943.

67 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 588, Rapport de M.-H. Jaspas à P.-H. Spaak, 5 février 1943.

68 UCLouvain, Service des archives, Papiers P. Van Zeeland, 317, 2095 bis, Lettre de P. Van Zeeland à M.-H. Jaspas, 5 mars 1943, à P.-H. Spaak, 4 mars 1943. Vincent Dujardin et Michel Dumoulin, *Paul Van Zeeland 1893-1973*, Bruxelles, Racine, 1997, p. 125.

l'URSS et la Tchécoslovaquie⁶⁹. Lors de sa séance du 4 octobre 1943, le Comité interallié des ministres des Affaires étrangères se rallie à la suggestion de P. Van Zeeland de suspendre, jusqu'à un moment jugé opportun, les démarches relatives à la création d'un Comité pour l'étude des questions économiques européennes⁷⁰.

L'impact de la découverte du charnier de Katyń, la rupture des relations diplomatiques polono-soviétique et la mort du général Sikorski

Au début de l'année 1943, la diplomatie belge constate que les relations polono-soviétiques sont de plus en plus tendues, en raison des informations diplomatiques relatives aux revendications territoriales de l'URSS, s'étendant notamment aux pays baltes, à la partie orientale de la Pologne et à la Bessarabie. Alors que le gouvernement Sikorski réclame le rétablissement des frontières polono-soviétiques de 1921–1939. Les polémiques frontalières entre la Pologne et l'URSS sont rendues publiques dans la presse anglo-saxonne en février-mars 1943⁷¹.

En mars 1943, P.-H. Spaak tient deux longues conversations avec l'ambassadeur soviétique Bogomolov, qui le laisse sans illusion quant au sort de la Pologne. Sur la question de la frontière orientale de la Pologne, Bogomolov se montre intransigeant, en soulignant que les régions annexées par l'URSS sont peuplées de Russes blancs et d'Ukrainiens. Bogomolov critique vertement la politique suivie par le gouvernement polonais, qui ne peut se permettre d'avoir pour ennemis à la fois l'Allemagne et l'URSS. Il confirme à P.-H. Spaak la volonté soviétique de ne plus se voir écarter des affaires de l'Europe⁷².

Le 12 avril 1943, les autorités nazies annoncent la découverte dans les environs de Katyń, une forêt proche de Smolensk, d'un charnier comptant 10 000 cadavres d'officiers polonais massacrés par les Soviétiques. À cette annonce, l'URSS rejette immédiatement la responsabilité du crime sur

69 Marcel-Henri Jaspar, *Changements de décors*, op. cit., p. 94–95. UCLouvain, Service des archives, Papiers P. Van Zeeland, 2095bis, Lettre de M.-H. Jaspar à P. Van Zeeland, 18 mai 1943

70 Archives Nationales du Luxembourg, archives du gouvernement luxembourgeois en exil sur microfilms, n° 128, 5–7 (M.F. n° 12), Résumé des décisions, 12 octobre 1943.

71 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borrel de Bitche à P.-H. Spaak.

72 Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 1470, Note de P.-H. Spaak, 29 mars 1943.

l'Allemagne nazie. Le gouvernement polonais de Londres demande, le 14 avril, une enquête internationale diligentée par la Croix-Rouge. Cette initiative amène le gouvernement soviétique à rompre ses relations avec le gouvernement polonais en exil, le 26 avril 1943⁷³. Ceci provoque rapidement la suspension des négociations polono-tchécoslovaques. Le 14 mai 1943, J. Mazaryk informe Raczyński au moyen d'une note diplomatique, qui fait l'objet d'un communiqué publié le 17 mai⁷⁴. Cette rupture des relations diplomatiques polono-soviétiques est déplorée par la diplomatie belge, car elle tend à affaiblir la cohésion entre les Alliés en vue de la victoire finale. De Cartier de Marchienne, ambassadeur de Belgique à Londres, par ailleurs doyen du corps diplomatique, et très méfiant à l'égard des intentions soviétiques, résume bien les sentiments dominants : « la notification faite par M. Molotoff à l'ambassadeur de Pologne du désir du gouvernement soviétique de suspendre les relations avec le gouvernement polonais a mis les fers au feu et provoqué dans tous les milieux alliés à Londres un sentiment de consternation mêlée de regret. Il est clair, en effet, que c'est la propagande allemande qui sera la grande bénéficiaire de ce conflit russo-polonais⁷⁵ ». Le 19 mai, P.-H. Spaak reçoit dans son bureau Langrod, un collaborateur du ministère polonais du Travail, pour s'entretenir du BIT. Langrod lui exprime sa conviction que ce sont bien les Soviétiques qui ont assassiné les 10 000 officiers polonais, car avec certains de ceux-ci il avait entretenu une correspondance jusqu'en mars 1941. À une question de Spaak, Langrod explique que les Soviétiques ont pour objectif d'éliminer toute l'élite dirigeante polonaise, considérée comme un obstacle à l'annexion territoriale⁷⁶.

Le 3 juillet 1943, le général Sikorski se tue dans un accident d'avion lors d'une inspection à Gibraltar. Cette nouvelle stupéfie les milieux alliés de Londres. Stanislaw Mikołajczyk, ministre de l'Intérieur, membre du parti

73 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de M.-H. Jaspard à P.-H. Spaak, 27 avril 1943. P. Van Zeeland constitue un dossier documentaire rassemblant des sources d'origine polonaise et soviétique sur l'annexion de la Pologne orientale par l'URSS et l'affaire de Katyń : UCLouvain, Service des archives, papiers P. Van Zeeland, n° 302.

74 Piotr Stefan Wandycz, *op. cit.*, p. 83.

75 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 575, Rapport de Cartier de Marchienne à P.-H. Spaak, 28 avril 1943.

76 Fondation Paul-Henri Spaak, Papiers P.-H. Spaak, 1476, Note de P.-H. Spaak sur son entrevue avec Langrod, 19 mai 1943.

paysan, lui succède en tant que Premier ministre, mais ce dernier n'a pas la stature internationale du général polonais⁷⁷.

Ces deux événements dramatiques marginalisent peu à peu le gouvernement polonais de Londres et réduisent à néant les espoirs de formation d'une « communauté européenne » dans le sens souhaité par le général Sikorski et son principal conseiller, J. Retinger. M.-H. Jaspar, à l'occasion d'un long entretien avec le Président Beneš de retour de Washington, début juillet 1943, constate cet échec à la fois de la politique polonaise et de l'idée d'un rapprochement des petites et moyennes puissances européennes⁷⁸.

En octobre 1943, la conférence de Moscou, qui se tient en présence des trois ministres des Affaires étrangères des grandes puissances (A. Eden, C. Hull et V. Molotov) décide de la création de l'« European Advisory Commission », ayant pour siège Londres, et en charge de préparer les conditions de capitulation de l'Allemagne, de l'Italie et de leurs alliés, ainsi que le jugement des principaux criminels nazis et fascistes. Au grand dam des gouvernements européens exilés à Londres, l'EAC ne regroupe que les grandes puissances, à l'exclusion des pays européens alliés. Le Comité des ministres des Affaires étrangères transmettra cependant en 1943 et 1944 à l'EAC les rapports établis notamment par la Commission de l'Armistice.

En décembre 1943, le Président Beneš se rend à Moscou pour y signer le traité d'alliance russo-tchécoslovaque, ce qui est interprété par la diplomatie belge comme l'enterrement des derniers espoirs du projet de confédération polono-tchécoslovaque⁷⁹. La diplomatie belge assiste à l'isolement diplomatique de la Pologne, car aucun État allié européen ne souhaite entre 1943 et 1945 prendre le risque d'une détérioration de ses relations avec les grandes puissances, que ce soient les États-Unis, la Grande-Bretagne ou l'URSS. C'est le cas notamment du gouvernement belge. Par ailleurs, la question polonaise est au centre de négociations difficiles entre la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'URSS⁸⁰, à propos desquelles la diplomatie belge n'a aucune influence. Elle en est réduite au rang d'observateur attentif.

77 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Rapport de H. Borel de Bitche à P.-H. Spaak, 8 juillet 1943.

78 Fondation Paul-Henri Spaak, 2055, Rapport de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 8 juillet 1943.

79 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 582 bis, Lettre de M.-H. Jaspar à P.-H. Spaak, 16 décembre 1943.

80 Jan Karski, *The Great Powers and Poland 1919-1945*, New York, University Press of America, 1985.

Depuis Alger, où l'ambassadeur Bogomolov a suivi le général de Gaulle, le chef de mission belge auprès de la France libre, le comte de Romrée, ne se fait plus d'illusions en janvier 1944 : « Le sort de la Pologne, si j'en crois M. Bogomoloff est scellé, et la perte, pour elle, de ses provinces ukrainiennes et blanc-russiennes est bien définitive⁸¹ ». Le très écouté conseiller à l'ambassade de Belgique à Washington, Hervé de Gruben, tire de ces différentes tendances les conclusions ultimes, dans une note adressée à P.-H. Spaak en mai 1944 : « Les vainqueurs auront tendance à régir le sort du continent européen comme un objet passif en fonction de leur propre intérêt. L'effet naturel de cette tendance sera de diviser ce continent en zones d'influence. [...] L'opposition de la Russie au projet de fédération élaboré par certains États de l'Europe orientale (Pologne-Tchécoslovaquie, Grèce-Yougoslavie) est flagrante [...] La conséquence fatale de cette politique est la constitution d'une zone d'influence anglo-saxonne dans l'Ouest du continent⁸² ». Ainsi, les analystes éclairés ne se font plus guère d'illusions, et ce, deux ans avant le discours de W. Churchill à Fulton : l'Europe d'après-guerre sera divisée en zones d'influence entre grandes puissances anglo-saxonnes et soviétiques.

En mars 1944, dans une courte note adressée à A. Eden, P.-H. Spaak déplore le « malaise qui règne dans les milieux diplomatiques » en raison de « la politique qui consisterait à créer en Europe deux blocs, l'un à l'Est où dominerait l'influence de la Russie, l'autre à l'Ouest où dominerait l'influence de la Grande-Bretagne ». Cette division de l'Europe en « sphères d'influence », dont l'URSS a pris l'initiative par le traité russo-tchécoslovaque, est considérée comme dangereuse par P.-H. Spaak, car elle pourrait induire un renforcement de l'Allemagne, qui serait l'enjeu de la politique européenne la faisant pencher pour l'un ou l'autre des deux « blocs ». P.-H. Spaak estime dès lors urgent que la Grande-Bretagne prenne l'initiative d'une organisation militaire et économique avec les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique et la France, qui pourrait s'appuyer sur le Benelux en voie de négociation⁸³.

Il s'agit des premières démarches qui aboutiront, en 1948, au Traité de Bruxelles.

81 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 573, Rapport de Romrée à P.-H. Spaak, 8 janvier 1944.

82 Archives du ministère des Affaires étrangères (belge), 11 601, H. De Gruben, Note sur un plan d'organisation politique de l'Europe, 2 mai 1944.

83 National Archives (Londres), FO 371/38868, Lettre de P.-H. Spaak à A. Eden, 24 mars 1944. Traduction en anglais dans FO 425/422.