



### 5 mai 2009 – Le Conseil de l'Europe a soixante ans

Marie-Thérèse Bitsch\*

L'anniversaire des organisations internationales peut être l'occasion de rappeler les raisons qui les ont fait naître, et donc aussi les missions qui leur ont été assignées par les fondateurs. Mais qui se souvient de la signature du traité de Londres qui a créé le Conseil de l'Europe? L'année 1949, en pleine montée de la tension entre deux «blocs», entre l'Est et l'Ouest, est riche en événements: signature du pacte atlantique, explosion de la première bombe atomique soviétique, victoire du communisme en Chine, constitution de deux Etats allemands... Alors, la naissance du Conseil de l'Europe, qui n'était pas conçu comme un instrument de la guerre froide - mais sera pourtant perçu comme tel par Moscou - pouvait bien passer presque inaperçu.

Pour comprendre la création de cette organisation, il faut remonter au fameux congrès de La Haye: c'est dans cette ville des Pays-Bas que se réunissent, en mai 1948, les délégués de nombreuses associations qui militent pour l'unité européenne et qui vont se regrouper quelques mois plus tard au sein du Mouvement européen. L'idée était de faire une grande manifestation pour démontrer aux peuples et aux gouvernements la force des convictions européistes, en cette période qui était à la fois une après-guerre mondiale et une phase d'entrée dans la guerre froide. Près de 800 participants, venus de tous les pays d'Europe occidentale, sans compter quelques réfugiés d'Europe centrale ou orientale et quelques observateurs sympathisants américains, discutent pendant trois jours des moyens de sauver l'Europe de la décadence et des déchirements fratricides.

Des travaux du congrès de la Haye émergent plusieurs projets. La commission économique estime qu'il faut renforcer l'interdépendance entre Européens mais elle se divise sur la méthode et ne choisit pas clairement entre dirigisme et libéralisme. La commission culturelle compte sur l'impact des contacts entre citoyens pour promouvoir les valeurs communes. Elle préconise la création d'un Centre européen de la culture pour favoriser les échanges (il sera effectivement fondé en 1950 à Genève) et d'une institution pour former les élites (ce sera le rôle du Collège d'Europe mis en place à Bruges, également à partir de 1950). Enfin, la commission politique propose rien de moins que la constitution «d'une union ou d'une fédération» européenne. Une première étape vers cette organisation serait la mise en place d'une Assemblée, formée de parlementaires, ou intégrant même plus largement des représentants des «forces vives», selon la formule de l'époque. Elle serait chargée de faire, aux gouvernements, des propositions en vue de l'unification du vieux continent ou, du moins, en vue de l'association des Etats restés démocratiques à l'ouest du rideau de fer. Elle devrait aussi élaborer une charte européenne des droits de l'homme, plus exigeante que la déclaration universelle qui était sur le point d'être adoptée par l'ONU.



## Papiers d'actualité

N°2 | mai 2009

Cette résolution politique va être prise en compte par certains gouvernements. Les dirigeants du Mouvement européen misent surtout sur l'action de cinq Etats - Royaume-Uni, France, Benelux - qui sont déjà unis par le traité de Bruxelles (un pacte de sécurité collective qui prévoit aussi des coopérations dans les domaines économiques, sociaux et culturels) et qui sont également, tous, membres de l'Alliance atlantique et de l'OECE qui gère l'aide Marshall. Parmi les Cinq, c'est le gouvernement de Paris qui se montre le plus réactif. Le mérite en revient à l'homme qui est devenu ministre des affaires étrangères en juillet 1948 : Robert Schuman.

Schuman est une personnalité atypique dans la classe politique de la IV<sup>e</sup> République. Né en 1886, au Grand-Duché de Luxembourg, d'un père originaire de la Lorraine annexée au Reich depuis 1871, qui lui transmet la nationalité allemande, Robert Schuman, qui se définit lui-même comme un «homme des frontières», a en fait une double culture française et germanique. Devenu citoyen français en 1918, au lendemain de la première guerre mondiale, il commence immédiatement une carrière de parlementaire à l'Assemblée nationale. Après 1945, membre influent du parti démocrate-chrétien (MRP), il accède à des postes ministériels importants et comprend que la France ne peut plus jouer l'isolationnisme ou la confrontation avec ses voisins. Il souhaite initier un rapprochement avec «l'ennemi héréditaire» allemand, mais plutôt dans un cadre multilatéral que dans une relation bilatérale où la France risque de se trouver en position de faiblesse. Par conséquent, le projet du congrès de La Haye le séduit: il y voit l'occasion d'intégrer l'Allemagne de l'Ouest pour coopérer avec elle dans une organisation européenne qui peut aussi la contrôler et l'empêcher de redevenir dangereuse pour ses voisins.

La politique de Schuman va dans le sens des Américains qui cherchent à redresser rapidement l'Allemagne de l'Ouest. Ils veulent abandonner complètement les mesures punitives qui avaient été décidées à son encontre à Potsdam en 1945 et ils souhaitent l'ancrer solidement dans le camp occidental. Lorsque le gouvernement français propose de mettre en place une Assemblée européenne, il obtient aussi l'appui du ministre belge des affaires étrangères, le socialiste Paul-Henri Spaak, et un soutien un peu plus réservé de la part des Pays-Bas et du Luxembourg. Mais il se heurte à l'opposition des Britanniques qui suggèrent, comme solution alternative, la création d'un «Conseil de l'Europe», organisme intergouvernemental concrétisé par un Conseil des ministres décidant à l'unanimité. En partant de ces positions divergentes, et après des mois de négociations fort pénibles, les Européens parviennent finalement à un compromis. Par le traité de Londres, ils décident de créer un Conseil de l'Europe - donc, ni une union européenne ni une fédération - avec un système institutionnel comprenant un Comité des ministres où chacun garde un droit de veto, une Assemblée purement consultative et un Secrétariat général ayant des fonctions plus administratives que politiques.

Cette organisation, dont le siège est fixé à Strasbourg, suscite néanmoins beaucoup d'espoirs mais aussi, très vite, beaucoup de désillusions parmi les européistes les plus fervents. Dès l'été 1949, les premières sessions du Comité des ministres puis de l'Assemblée consultative mettent en évidence la difficulté à adopter d'un commun accord des décisions concrètes en vue de l'unification de l'Europe. Un an après la signature du traité, Robert Schuman lance, le 9 mai 1950, une autre grande initiative qu'il espère plus efficace en terme d'intégration et qui va conduire à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, première étape vers l'actuelle Union européenne.

Pourtant, si le Conseil de l'Europe a dû revoir à la baisse les ambitieux objectifs de départ et bien qu'il ait été éclipsé par l'intégration économique faite dans le cadre des Communautés, il est resté fidèle à sa vocation de défense de la démocratie et des droits de l'homme. C'est à son initiative qu'est signée par les gouvernements des



N°2 | mai 2009

Etats membres, dès novembre 1950, une convention pour la sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme. Cette charte n'est pas seulement un catalogue des valeurs qui fondent la culture européenne. Elle prévoit un mécanisme de garantie par une Cour européenne des droits de l'homme. Installée à Strasbourg en 1959, cette Cour est réorganisée dans les années 1990, pour faire face aux recours de plus en plus nombreux. Dans certaines conditions, ses arrêts sont contraignants pour les Etats, ce qui en fait un organisme supranational. Au fil des années sont adoptées beaucoup d'autres conventions qui cherchent à préserver des droits les plus variés dans des domaines politiques, économiques, sociaux ou culturels.

De son côté, l'Assemblée qui a très peu de poids au départ s'efforce d'élargir peu à peu son rôle, comme le souligne de manière symbolique son changement de nom. En 1972, elle décide de sa propre autorité de s'appeler désormais Assemblée parlementaire, à l'instar de l'Assemblée parlementaire européenne qui avait pris, dix ans plus tôt, la dénomination de Parlement européen. Bien que toujours élue au suffrage indirect, elle est devenue une tribune où peuvent se débattre toutes les questions qui intéressent le citoyen européen. Elle fait ainsi souvent figure de laboratoires d'idées qui peuvent être reprises par d'autres instances.

Malgré ses limites, le Conseil de l'Europe a été suffisamment attractif pour devenir peu à peu une organisation vraiment paneuropéenne. Créée à dix, elle commence à s'élargir dès l'été 1949 à la Grèce et à la Turquie. La RFA y entre très vite après sa constitution, comme Etat associé puis comme membre à part entière, puis l'Autriche en 1956, après la signature du traité d'Etat, la Suisse en 1963 lorsqu'elle estime que sa neutralité n'est pas menacée par l'adhésion, Chypre et Malte après leur indépendance, le Portugal et l'Espagne après leur retour à la démocratie dans les années 1970. Par leur participation au Conseil de l'Europe, de petits Etats (Lichtenstein, Saint Marin...) trouvent un moyen de s'intégrer dans la société internationale.

En 1989, à la veille de la chute du mur de Berlin, le Conseil de l'Europe regroupe tous les Etats démocratiques d'Europe occidentale. De manière significative, la Finlande, particulièrement attentive à sa neutralité, devient membre cette année-là, lorsque tombe la pression soviétique qui freinait son adhésion. Alors que le Conseil de l'Europe fête ses quarante ans, il trouve soudain un nouveau souffle. Pour les Etats d'Europe centrale et orientale sortis du communisme, l'organisation de Strasbourg constitue la structure d'accueil qui peut leur conférer rapidement un «brevet» de démocratie. Elle sert aussi de sas, en attendant l'adhésion à l'Union européenne qui n'est possible qu'après une longue période de transition économique.

Vingt ans plus tard, alors que l'Union européenne est en difficulté, suite à la crise économique, à l'impossible réforme institutionnelle et au scepticisme des citoyens, quel rôle pourrait jouer le Conseil de l'Europe pour retrouver un nouveau dynamisme à l'occasion de ses soixante ans?

\* Marie-Thérèse Bitsch est Professeur émérite à l'Université de Strasbourg.



N°2 | mai 2009

### Pour en savoir plus

BITSCH Marie-Thérèse (dir.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Berne, Peter Lang, collection Euroclio, 1997

BURBAN Jean-Louis, *Le Conseil de l'Europe*, Paris, PUF, Que sais-je?, 1993

HALLER Bruno, *Une Assemblée au service de l'Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1949-1989*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2006

COURCELLE Thibault, *Le Conseil de l'Europe. Enjeux et représentations*, Thèse, Paris 8, 2008.