



## Le Conseil de l'Europe a soixante ans

A l'occasion du soixantième anniversaire du Conseil de l'Europe, institué par le Traité de Londres signé le 5 mai 1949 par dix Etats<sup>1</sup>, la Maison de l'Europe de Paris (MEP) a organisé le 5 mai 2009 une conférence sur cette organisation politique internationale qui compte aujourd'hui 47 Etats membres. Autour de **Catherine Lalumière**, qui fut secrétaire générale du Conseil de 1989 à 1994, étaient réunis : **Paul Collowald**, directeur général honoraire de la Commission et du Parlement européens, **Thibault Courcelle**, chercheur à l'Institut français de Géopolitique de l'Université Paris 8, **Jean-Pierre Gouzy**, vice-président de la MEP, **Jean-Louis Laurens**, directeur général de la Démocratie et des Affaires politiques au Conseil de l'Europe et **Paul Sabourin**, professeur à la Sorbonne.

Créé il y a soixante ans, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour être le creuset politique de l'Europe, le Conseil de l'Europe<sup>2</sup> est la doyenne des organisations européennes mais, comme l'a rappelé **Catherine Lalumière** en introduction de la conférence, il est largement méconnu. Son rôle a été et demeure cependant essentiel dans l'affirmation et la défense des valeurs qui constituent le fondement humaniste de la construction européenne. Depuis sa création, le Conseil de l'Europe a concentré ses efforts dans le développement et l'approfondissement des libertés fondamentales et des droits de l'homme.

L'article 1 du Traité de Londres exprime clairement cette approche : « *le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Il est important d'insister sur ces fondements, a souligné la présidente de la MEP, car la communauté européenne, née du Traité CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) du 27 mai 1952 et des Traités de Rome du 25 mars 1957 (Communauté économique européenne et Communauté européenne de l'énergie atomique), a marginalisé la question des valeurs pour se concentrer sur les enjeux économiques et la réalisation du marché européen. Or, en cette période actuelle de crise et d'interrogation sur l'avenir de l'Union européenne, il est nécessaire de revenir sur les raisons profondes de la construction européenne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

<sup>2</sup> Site Internet du Conseil de l'Europe : [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>3</sup> Lire à ce sujet la synthèse de la conférence du 30 juin 2009 avec les philosophes Heinz Wismann et Michaël Foessel.

## Les premiers pas

Témoins actifs des premiers pas du Conseil de l'Europe, **Jean-Pierre Gouzy**<sup>4</sup> et **Paul Collowald** ont montré combien la naissance de cette organisation avait suscité un immense espoir dans les milieux politiques et dans l'opinion publique.

Le vice-président de la MEP, a assisté comme jeune journaliste au Congrès de la Haye, le 7 mai 1948, qui restera dans les mémoires comme le « Congrès de l'Europe », réunissant plus de 1200 délégués proeuropéens. Il a rappelé le rôle essentiel de Winston Churchill, qui présidait les débats, dans la naissance du Conseil. N'écrivait-il pas dès 1942, en pleine guerre, à Anthony Eden, alors secrétaire aux Affaires étrangères du Royaume-Uni : « *Aussi difficile que cela puisse apparaître en ce moment, je crois la famille européenne capable de s'unir comme un seul être dans un Conseil de l'Europe* ».

La résolution politique adoptée à la Haye se prononce en faveur de la création d'une Assemblée européenne et Denis de Rougemont, qui participe à la rédaction des engagements pris par le congrès, évoque la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui est la réalisation maîtresse du Conseil de l'Europe.

Mais, comme l'a montré Jean-Pierre Gouzy, le processus de négociations lancé à l'issue du Congrès de la Haye, qui aboutira à la création du Conseil de l'Europe un an plus tard, voit très vite s'affronter deux thèses. La thèse du gouvernement français - Robert Schuman est ministre des Affaires étrangères – soutenue par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg est favorable à un rôle fort de la future Assemblée européenne. Elle s'oppose à celle du gouvernement travailliste britannique qui insiste en faveur de la prééminence d'un comité ministériel.

Robert Schuman et Paul-Henri Spaak ont eu du mal à imposer l'existence de cette Assemblée, a expliqué Paul Collowald, qui était correspondant à Strasbourg du journal *Le Monde* à l'époque, car, aux yeux du ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, Ernest Bevin, le terme de Conseil de l'Europe pouvait être parfaitement pris au pied de la lettre et ne comporter que le Conseil, c'est-à-dire le Comité des ministres! « *Dans notre construction européenne, nous avons eu, dès les commencements des mots ambigus* » a souligné l'intervenant or, comme il l'a rappelé en citant Paul Valéry, « *tout se joue dans les commencements* ».

Résultat, par rapport aux propositions initiales de La Haye, l'ambition est moindre et le Conseil de l'Europe sera fondamentalement composé d'une Assemblée consultative, formée de délégués élus ou nommés par les parlements nationaux et tenant des séances publiques et d'un Comité des ministres, siégeant à huis clos, décidant à l'unanimité et transmettant ses recommandations aux gouvernements des Etats membres. « *Selon nombre d'observateurs, les Français se laissèrent fléchir quand les Britanniques acceptèrent que Strasbourg devienne le siège du nouveau Conseil de l'Europe, considéré comme un symbole de réconciliation* » a rappelé Jean-Pierre Gouzy.

## Les espoirs

Le vice-président de la MEP et Paul Collowald ont raconté les débuts de cette « Europe de Strasbourg » lors de la première session de l'Assemblée consultative du Conseil en août 1949. Toute une série d'initiatives avaient été lancées par la société civile et Paul Collowald a évoqué, par exemple, le grand rassemblement sur la Place Kléber organisé par la section Alsace du Mouvement européen et auquel se rendirent près de 20 000 Strasbourgeois, qui firent une véritable ovation à Winston Churchill.

---

<sup>4</sup> Jean-Pierre Gouzy vient de publier « *Histoire de l'Europe, 1949-2009* » aux Eds. de Paris.

L'Assemblée consultative était alors porteuse de grands espoirs, et Jean-Pierre Gouzy a cité à cet effet l'amendement proposé par Ronald Mackay, un travailliste britannique partisan du fédéralisme. Rédigé avec le concours d'André Philip, ce texte précisait que le Conseil de l'Europe devait avoir pour objectif de « *développer une autorité politique européenne avec des fonctions limitées mais des pouvoirs réels* ». Adopté à l'unanimité par l'Assemblée, cet amendement sera enterré par le Comité des ministres.

En effet, comme l'a observé Paul Collowald, « *dès la première réunion de ce Comité, le lundi 8 août, on avait perçu les premières escarmouches, car certains voulaient aller plus vite et plus loin. En revanche, du côté britannique, on souhaitait verrouiller les possibilités d'initiatives de l'Assemblée consultative* ».

La société civile, cependant, ne baissait pas les bras et le Mouvement européen, créé le 25 octobre 1948 dans la foulée du Congrès de la Haye, demanda, mais en vain, le vote à la majorité simple au sein du Comité des ministres. Mieux, il se rallia, dès janvier 1950, à l'idée d'un pacte fédéral européen. Et cette idée rencontra un certain succès comme l'a illustré Jean-Pierre Gouzy : en France, des milliers de maires signèrent une pétition en faveur de ce projet de pacte ; en Allemagne, Europa Union organisa plusieurs référendums populaires ; en Italie, ce projet présenté par 451 000 personnes fut approuvé par le Parlement italien et signé par Alcide de Gasperi, chef du gouvernement, et Carlo Sforza, ministre des Affaires étrangères. A Strasbourg même, une assemblée de militants, d'hommes politiques et de « forces vives européennes » se réunit en « Conseil de vigilance » et, lors de ses assises réunissant 200 personnalités à l'automne 1950, adressa un appel à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe pour que celui-ci se transforme en une sorte d'Union politique !

Paul Collowald a raconté une anecdote significative survenue quelques mois auparavant, en août 1950 : « *devant le Palais de l'Europe, 2000 jeunes étaient venus dénoncer le statut d'impuissance du Conseil de l'Europe (...) ils revenaient d'une marche pacifique à la frontière franco-allemande (...) l'une des grandes banderoles reprenait une citation du Président italien Luigi Einaudi : « Qui veut la paix... veut un transfert de souveraineté aux Etats-Unis d'Europe. Le reste est mensonge » (...)* ».

### **Une « sagesse meurtrière »**

Las, deux événements majeurs allaient contrarier cette volonté de voir le Conseil de l'Europe devenir le vecteur de l'unité politique de l'Europe : le projet Schuman-Monnet de CECA, de nature supranationale, et la guerre de Corée. Face au projet de CECA, l'Assemblée consultative du Conseil se divise profondément. Quant à la guerre de Corée, a expliqué Jean-Pierre Gouzy, elle est « *à l'origine du projet de la Communauté européenne de défense (CED), construit sur le même modèle que la CECA, donnant naissance à une « petite Europe » où la relation franco-allemande prit le pas sur la relation franco-britannique des débuts du Conseil de l'Europe* ». Mais il faut noter, comme l'a rappelé Paul Collowald, qu'à la session d'août-septembre 1950 de l'Assemblée consultative du Conseil, Winston Churchill lança « *sa proposition étonnante de créer immédiatement une armée européenne* ».

Au cours de la session de l'Assemblée consultative de décembre 1951, les tensions entre partisans de l'approche intergouvernementale et tenants des progrès fédéralistes sont toujours très vives, à entendre Paul Collowald. Indigné par la timidité de l'Assemblée et par le refus du Royaume-Uni d'accepter le plan Schuman, son président, Paul-Henri Spaak, démissionne de son mandat le 11 décembre en lançant : « *Votre sagesse est une sagesse meurtrière!* ». Un an plus tard, comme le notera Jean-Pierre Gouzy, Spaak présidait aux destinées de la nouvelle Assemblée parlementaire de la CECA ...

Et aujourd'hui comme hier, « *le partage de la souveraineté reste toujours à ré-inventer* » pour reprendre les termes de Paul Collowald. Comme l'a observé Catherine Lalumière, le

clivage se fait dès cette époque sur des questions institutionnelles, l'approche intergouvernementale apparaissant comme inefficace aux yeux de ceux qui, à l'instar de Paul-Henri Spaak, souhaitent approfondir l'unité politique européenne. La présidente de la MEP a salué la « *vigueur et la richesse des idées des Pères fondateurs* ». Ce retour vers le passé montre que ceux-ci avaient « *une liberté de pensée, d'imagination et une clairvoyance politique peu commune* ».

## La prescience du Conseil

Intervenant après ce vaste tour d'horizon des premiers moments historiques du Conseil, le professeur **Paul Sabourin** a apporté le témoignage de son expérience de travail concrète auprès de cette organisation, rappelant qu'elle menait un travail intergouvernemental et de coopération dans les domaines de la recherche et de l'éducation. Paul Sabourin a d'ailleurs présidé en 1978 la conférence régulière des universités et de la recherche scientifique<sup>5</sup> au sein du Conseil qui comptait alors 24 Etats membres.

Les travaux du Conseil sur ces questions inspirent très souvent les institutions de l'UE, a-t-il remarqué. « *Nous avons réalisé un premier rapport établissant un état des lieux des universités dans les 24 pays membres, a expliqué Paul Sabourin, mais nous n'en sommes pas restés là et nous avons étudié les questions de la mobilité des étudiants et des enseignants et des équivalences de diplômes. Nous avons aussi proposé la mise en place d'un programme d'information permettant aux étudiants de connaître les différentes filières de formation offertes dans les différents pays membres. Des ateliers européens réunissant des étudiants et des professeurs ont été instaurés* ». En quelque sorte, le Conseil de l'Europe a eu la « *prescience du programme Erasmus* » et la réflexion menée en son sein a été un « *enrichissement colossal* » selon les termes du professeur. Le Conseil est d'ailleurs engagé dans la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur (Processus de Bologne) et apporte sa contribution dans les domaines de la reconnaissance des qualifications et de la réforme des systèmes de diplômes.

## L'après 1989

Saluant la richesse des interventions précédentes, **Jean-Louis Laurens** a souligné qu'elles exprimaient à la fois le défi posé dès l'origine au Conseil de l'Europe - donner corps aux ambitions d'un ensemble d'Etats, 47 aujourd'hui - et son rôle politique d'impulsion, largement méconnu. La période de « l'après 1989 » est éclairante à cet égard. « *Il y a eu un Conseil avant 1989 et un Conseil après* » a lancé le directeur général de la Démocratie et des Affaires politiques du Conseil. Avec les bouleversements historiques survenus dans les pays d'Europe centrale et orientale (Pecos), l'organisation a trouvé « *une nouvelle vie* » et joué un rôle de premier plan. Pour ces pays, qui aspiraient aux libertés démocratiques et au respect des droits de l'homme, le rôle des valeurs, pour lesquelles le Conseil se bat depuis sa création, a été déterminant.

Très vite, le Conseil a perçu l'ampleur des évolutions potentielles de cette Grande Europe en train de renaître. « *Le Conseil de l'Europe a été l'artisan de la réconciliation et de la réunification de l'Europe sur la base de valeurs communes*, a affirmé Jean-Louis Laurens, *il a*

---

<sup>5</sup> Il existe au sein du Conseil de l'Europe un Comité directeur pour l'enseignement supérieur et la recherche (CD-ESR) qui est le seul forum paneuropéen regroupant à la fois des représentants des ministères de l'Education et la communauté universitaire.

*compris qu'il ne fallait pas rater l'histoire* ». Le travail essentiel du Conseil de l'Europe pendant cette période a été de développer une panoplie d'actions pour répondre aux attentes et aux demandes des Pecos afin de les préparer à être accueillis dans la grande famille européenne.

Ce n'est pas un hasard si Mikhaïl Gorbatchev a choisi la tribune du Conseil de l'Europe, le 6 juillet 1989, pour s'adresser à toute l'Europe, donner sa définition de « *la maison commune européenne* » et inviter les Européens « *à mettre aux archives les postulats de la guerre froide* ». En mettant en œuvre une coopération avec les Pecos pour les aider à conduire la transition démocratique, le Conseil a offert un pôle de stabilité et d'ancrage à ces nouveaux régimes.

Depuis, ces pays sont devenus membres du Conseil... et de l'Union européenne. « *On dit souvent que le Conseil de l'Europe est l'antichambre de l'Union, je trouve cette situation positive*, a remarqué Jean-Louis Laurens, *le Conseil contribue ainsi au renforcement de l'Union* ». D'ailleurs, aucun pays n'est rentré dans l'Union sans être préalablement membre du Conseil de l'Europe. Selon lui, le Conseil a pour mission fondamentale aujourd'hui de « *développer un projet de société en commun* ». « *Mon rêve serait que les Européens n'aient plus besoin du Conseil et qu'il existe une fédération européenne avec un mandat de civilisation* » a-t-il ajouté.

Jean-Louis Laurens a également insisté sur l'importance des conventions issues des travaux du Conseil ; on en compte 150. « *Ce ne sont pas de simples bouts de papier, il s'agit de les mettre en œuvre et d'en contrôler l'application*, a-t-il précisé, *quand un pays ne respecte pas le texte de la convention qu'il a signé, c'est la mise en débat public du problème, au sein de l'Assemblée, sa diffusion dans les médias qui font pression. Le Conseil a ainsi un pouvoir de persuasion non négligeable à travers les outils juridiques que sont les conventions mais aussi par le dialogue qu'il favorise entre ses membres pour une meilleure compréhension mutuelle* ».

### **Le « temple des droits de l'homme »**

La réalisation maîtresse du Conseil de l'Europe est ainsi la Convention européenne des Droits de l'Homme, traité international adopté en 1950 et entré en vigueur en 1953. Cette convention définit les droits et les libertés que les Etats membres s'engagent à garantir à toute personne relevant de leur juridiction. La juridiction de contrôle, la Cour européenne des Droits de l'Homme, n'a d'équivalent nulle part dans le monde. Cette Convention a été complétée par plusieurs autres conventions importantes telles la Charte sociale européenne, la Convention pour la prévention de la torture, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Convention européenne sur la lutte contre la traite des êtres humains. Et en 2009, le Conseil a lancé une campagne paneuropéenne dans tous les Etats membres sur le thème « *Dites non aux discriminations* ».

**Thibault Courcelle**, qui a étudié le Conseil de l'Europe sous un angle géopolitique dans une récente thèse<sup>6</sup>, a travaillé sur la représentation de l'organisation comme « *temple des droits de l'homme* ». Au cours de son intervention, il a insisté sur la singularité et l'exemplarité du Conseil : la Convention européenne des Droits de l'Homme et sa juridiction de contrôle font de l'Europe la région la plus avancée dans ce domaine. Chaque citoyen peut traduire directement son Etat devant la Cour et sa compétence est obligatoire pour tous les Etats contractants. La Cour est victime de son succès : dès le début des années 1980, le volume des plaintes a régulièrement augmenté, surchargeant le système et allongeant la procédure.

---

<sup>6</sup> « Le Conseil de l'Europe, Enjeux et représentations ».

« *Après la Chute du Mur de Berlin, sur la base de cette convention notamment, le Conseil de l'Europe a joué un rôle d'école de la démocratie* » a observé le chercheur.

Le fonctionnement du système a été simplifié et, depuis les années 2000, on assiste à un afflux massif de requêtes issues des Pecos. « *Le centre de gravité s'est déplacé de l'Europe occidentale – auparavant, la France et l'Italie étaient les principaux « clients » de la Cour – vers l'Europe centrale* » a remarqué Thibault Courcelle. En 2008, la Russie, la Turquie, la Roumanie et l'Ukraine totalisaient plus de la moitié des affaires pendantes de la Cour. Face à l'augmentation du nombre d'affaires soumises à la Cour, un autre processus de réforme a été lancé, conduisant à l'adoption d'un nouveau Protocole, le n°14. Il entrera en vigueur quand il aura été ratifié par tous les Etats parties à la Convention. Il est à noter que la Russie s'y oppose...

Si l'on devait négocier aujourd'hui la Convention européenne des Droits de l'Homme, la majorité des Etats ne la ratifieraient pas, a estimé Jean-Louis Laurens. Selon lui, la paralysie actuelle du système est due au manque de confiance des justiciables dans leur système juridique national. En effet, 95% des requêtes adressées la Cour n'ont pas épuisé les recours internes nationaux. « *Le vrai remède à cette surcharge de travail est l'amélioration des systèmes judiciaires nationaux et par ailleurs, il faut donner à la Cour européenne des Droits de l'Homme les moyens de fonctionner* ». Autrement dit, le budget du Conseil de l'Europe - Jean-Louis Laurens a évoqué « *l'étranglement financier* » de l'organisation<sup>7</sup> - n'est pas à la hauteur de ses missions fondamentales.

(Synthèse : Catherine Véglio-Boileau, *Maison de l'Europe de Paris*).

## **Pour en savoir plus sur le Conseil de l'Europe**

A l'occasion de la conférence, **Jean Petaux**, docteur en science politique et responsable de la communication et des relations extérieures et institutionnelles de Sciences Politiques Bordeaux, a présenté son dernier ouvrage « *L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme – L'action du Conseil de l'Europe* », publié aux Editions du Conseil de l'Europe<sup>8</sup>. Expert pour le Conseil de l'Europe, l'auteur consacre son livre au rôle de l'Organisation de Strasbourg : agora de l'idéal démocratique et garant de la stabilité politique, maison des droits de l'homme et forum des cultures diversifiées, mais aussi laboratoire de l'Europe et territoire politique du futur. Jean Petaux étudie les spécificités du Conseil dans l'architecture européenne, notamment par rapport à l'Union européenne.

Rappelant les fondements culturels et politiques qui ont présidé à la naissance du Conseil, l'auteur a regretté l'évolution d'une construction européenne « *contractée dans sa dimension économique, marchande et matérielle* ». Il a appelé les Européens à retrouver « *le souci de l'âme* », selon les termes du philosophe tchèque Jan Patočka.

---

<sup>7</sup> Le Conseil de l'Europe est financé par les gouvernements des Etats membres, proportionnellement à leur population et à leur richesse respectives. En 2007, le budget total s'est élevé à 197,2 millions d'euros (25 cents d'euros par habitant).

<sup>8</sup> [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int) – <http://book.coe.int>