

# Histoire du Conseil de l'Europe

Birte Wassenberg

Préface de Marie-Thérèse Bitsch

## Introduction générale

« Il nous faut créer la famille européenne en la dotant d'une structure régionale placée sous [l'Onu], et cette famille pourra alors s'appeler les Etats-Unis d'Europe. Le premier pas pratique dans cette voie est la constitution d'un Conseil de l'Europe. »<sup>4</sup>

Par son discours célèbre, prononcé le 19 septembre 1946 à l'université de Zurich, Winston Churchill lance un appel à l'unification de l'Europe. A l'issue de la seconde guerre mondiale, il plaide pour la réconciliation de la famille européenne et la constitution d'un « conseil de l'Europe ».

Ce discours est l'une des impulsions qui permettra d'organiser en 1948 le Congrès de La Haye, où se rassemblent les partisans d'une unité européenne d'une vingtaine de pays qui s'engagent en faveur de la création d'une organisation européenne dont l'objectif sera, selon son Statut, « de réaliser une union plus étroite entre ses membres ». Le Conseil de l'Europe, qui a son siège à Strasbourg, est créé par un traité signé le 5 mai 1949, à Londres, par 10 Etats fondateurs (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). Il est composé d'un Comité des Ministres, l'organe décisionnel, où siègent les délégués des gouvernements, et d'une Assemblée « délibérante » composée de parlementaires nationaux des Etats membres. Le champ d'action du Conseil de l'Europe est très vaste, mais son Statut exclut la défense, qui relève du Pacte de l'Atlantique Nord signé à peine un mois avant, le 4 avril 1949. Le Conseil de l'Europe est aussi créateur de droit : il élabore des conventions européennes, adoptées par le Comité des Ministres puis signées et ratifiées par les Etats membres.

A première vue, l'Organisation semble donc tout à fait correspondre aux vœux exprimés par Winston Churchill en 1946 : créer une organisation européenne réunissant la famille européenne et permettant aux Etats membres de coopérer dans de nombreux domaines. Mais, en réalité, le Conseil de l'Europe ne peut pas être interprété comme la simple mise en œuvre d'un projet imaginé par Winston Churchill. Par son architecture institutionnelle, son fonctionnement et ses membres, le Conseil de l'Europe est plutôt le résultat d'un compromis entre différentes visions de l'Europe : la vision britannique d'une Europe intergouvernementale ou une vision plus fédéraliste, majoritairement française et italienne ; la vision d'une Europe politique réalisée dans le cadre d'une organisation européenne ou celle d'une Europe économique au sein d'un grand marché commun ; enfin, la vision d'une Europe

---

4. Winston Churchill, 19 septembre 1946, Zurich, Suisse.

fondée sur une culture et sur des valeurs fondamentales communes ou celle d'une Europe définie selon le seul critère géographique.

Le Conseil de l'Europe concrétise l'idée européenne qui existe sous de multiples formes et qui a donné lieu à de nombreux projets depuis le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. Ainsi, l'expression « Etats-Unis d'Europe » que Winston Churchill utilise en 1946 est lancée pour la première fois lors du Printemps des peuples, en 1848, et employée ensuite par de nombreux intellectuels et écrivains. Le plus connu parmi eux est sans doute Victor Hugo qui, le 21 août 1849, dans son discours au Congrès de la paix, s'imagine qu'« un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique et les Etats-Unis d'Europe, placés face à face l'un de l'autre, se tendant la main pardessus les mers [...] »<sup>6</sup>. Par la suite, dans la période de l'entre-deux-guerres, de nombreux courants d'« européistes » se forment pour proposer des projets d'Europe unie. Ces projets ne sont pas identiques. Certains d'entre eux privilégient l'Europe culturelle, d'autres l'Europe économique, d'autres encore l'Europe politique. Certains souhaitent une grande Europe fédérale, d'autres plusieurs organisations régionales ou une Europe qui fonctionne dans le cadre des organisations internationales existantes, notamment de la Société des Nations (SDN). Pour les uns, l'Europe se fait avec la Russie et le Royaume-Uni, voire en associant l'Afrique ; pour les autres, il faut se limiter à une Europe continentale autour d'un noyau franco-allemand.

La création du Conseil de l'Europe marque donc à la fois l'aboutissement d'une histoire – celle de l'idée européenne – et le début d'une autre histoire, celle de la réalisation de l'idée européenne après 1945, généralement connue comme l'histoire de la construction européenne<sup>7</sup>. Une analyse de l'origine du Conseil de l'Europe et de son évolution de 1949 à 2009 ne peut faire abstraction de cette position charnière entre ces deux « histoires ».

La mise en place du Conseil de l'Europe s'intègre en effet dans un processus de construction européenne qui commence rapidement après 1945 dans un contexte de guerre froide. Ce sont les projets d'organisation économique européenne qui aboutissent en premier. En juin 1947, les Etats-Unis lancent le plan Marshall pour la reconstruction économique de l'Europe. A la suite de cette proposition, la première organisation européenne, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), est créée le 16 avril 1948. L'objectif est d'assurer que les Européens coopèrent pour la répartition et la

---

5. L'historiographie sur l'origine et le développement de l'idée européenne est importante : à titre d'exemple, voir René Girault, Gérard Bossuat (dir.), *L'Europe des Européens*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993 ; Gérard Bossuat, *Les fondateurs de l'Europe*, Paris, Belin, 1994 ; René Girault (dir.), *Identité et conscience européennes au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette, 1994 ; Elisabeth Du Réau, *L'idée d'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Complexe, 1996 ; Robert Frank, *Les identités en Europe au XX<sup>e</sup> siècle : convergences, diversité et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004 ; Jean-Luc Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, Presses universitaires, 2005.

6. Voir Frank Wilhelm, *Victor Hugo et l'idée des Etats-Unis d'Europe*, Luxembourg, Les Amis de la Maison de Victor Hugo (Vianden), 2000.

7. Sur les débuts de la construction européenne, voir Bitsch, 2008, p. 34-42.

gestion de l'aide américaine. Parallèlement, l'Europe « militaire » se met en place après le « coup de Prague » de février 1948, qui permet aux communistes de prendre le pouvoir en Tchécoslovaquie. La division de l'Europe est réalisée et, pour se protéger, cinq Etats d'Europe de l'Ouest<sup>8</sup> signent le Traité de Bruxelles, le 17 mars 1948. Un an plus tard, le 4 avril 1949, l'Europe occidentale se lie militairement aux Etats-Unis : l'Alliance atlantique constitue la base de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan), mise en place en 1950. La création du Conseil de l'Europe n'intervient qu'un mois après la constitution de cette Europe « atlantique », le 5 mai 1949. Puis, le 9 mai 1950, à peine un an après la mise en place du Conseil de l'Europe à Strasbourg, Robert Schuman propose la création d'un marché commun du charbon et de l'acier, qui se concrétisera avec le Traité de Paris instaurant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) le 18 avril 1951. L'histoire du Conseil de l'Europe s'insère donc dans l'histoire d'un certain nombre d'autres organisations européennes et atlantiques – OECE, Otan, CECA – se mettant en place rapidement entre 1948 et 1951. Cette histoire sera surtout marquée par la relation qui s'établira entre le Conseil de l'Europe – la Grande Europe, avec ses 10 Etats membres fondateurs – et la CECA, la Petite Europe des Six, constituée sur la base d'une intégration autour du noyau franco-allemand<sup>9</sup>. Car la Petite Europe que forme la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 et qui se transforme en Union européenne (UE) en 1992 prendra de plus en plus d'ampleur, si bien que le Conseil de l'Europe sera largement relégué au second plan, voire oublié, tant par les spécialistes de la construction européenne que par l'opinion publique. Qui sait encore qu'en 2009 il existe toujours une Petite Europe, à savoir l'UE avec ses 27 Etats membres, et une Grande Europe, à savoir le Conseil de l'Europe avec 47 Etats membres ?

Pourquoi alors s'intéresser plus particulièrement à l'histoire du Conseil de l'Europe si l'essentiel de la construction européenne semble s'être réalisé dans le cadre de la CEE et, ensuite, de l'UE ? C'est parce que le Conseil de l'Europe incarne peut-être une autre Europe, une Europe qui représente moins un marché économique qu'une communauté de valeurs fondamentales, fondée sur les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Une Europe dont le périmètre géographique dépasse largement celui de l'UE et qui inclut à la fois la Russie et la Turquie, deux Etats qui, pour des raisons différentes, prêtent à discussion lorsqu'il s'agit de déterminer les limites de l'Europe « communautaire ». Retracer l'histoire du Conseil de l'Europe implique donc de voir la construction européenne sous un autre angle que celui de l'intégration (principalement économique) qui est réalisée au sein de la Petite Europe.

Trois grandes périodes se dessinent dans l'évolution de l'Organisation de Strasbourg. Une première période, qui va de sa création jusqu'à la crise

8. La France, le Royaume-Uni et les trois pays du Benelux.

9. Il s'agit de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et des pays du Benelux.