



Doc. 36

03 septembre 1952

Mesures propres à faire connaître le Conseil de l'Europe dans les pays européens non Membres

Rapport¹

Relations avec les pays européens non membres

Rapporteur: M. Karl Georg PFLEIDERER, Allemagne

1. 1952 - 4e session - Deuxième partie



A. Exposé des Motifs

1. Chapitre I

Le 28 août 1950, l'Assemblée Consultative

« Reconnaissant que certaines nations, qui se trouvent dans l'impossibilité de participer aux travaux du Conseil de l'Europe, forment néanmoins partie intégrante de l'Europe »,

Décidait

« De constituer une Commission spéciale qui aurait à veiller à ce que les intérêts de ces nations soient pris en considération dans toute proposition que pourrait formuler l'Assemblée ou ses Commissions »

1. En adoptant cette Résolution, l'Assemblée a réaffirmé son vœu de voir le Conseil de l'Europe être non seulement un Conseil de l'Europe occidentale, mais devenir un Conseil ouvert à toute nation européenne capable et désireuse d'en faire partie et qui « reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Il en résulte que les Membres du Conseil ne sauraient conclure aucun accord entre eux sans prendre en considération, dans toute la mesure du possible, les intérêts des nations qui ne sont pas actuellement représentées à Strasbourg. Nous gardons, en effet, l'espoir qu'une fois le moment venu pour ces nations de se joindre à nous, le Conseil sera prêt à les accueillir, et elles pourront constater que nous avons été sensibles à leur position particulière, à leurs difficultés et que nous nous sommes montrés soucieux de leur avenir. Le Conseil de l'Europe a été créé en mai 1949 par dix nations européennes. Il comprend aujourd'hui quinze pays, nombre qui n'est limité qu'en fonction de la situation politique et de la mesure dans laquelle les pays européens sont capables ou désireux d'adhérer aux principes posés dans le Préambule au Statut — consolidation de la paix, sauvegarde des droits de l'homme et recherche du progrès social et économique.

2. L'Assemblée déplore que les activités et les réalisations du Conseil se limitent actuellement à une partie de l'Europe et que des millions d'Européens ne puissent suivre que de loin les efforts qui tendent à l'édification d'une unité plus grande de ce continent. Le Conseil de l'Europe est à présent une institution solidement établie dans la vie politique de l'Europe occidentale, mais cela n'est pas suffisant. Il doit également avoir sa place dans le cœur de tous les Européens patriotes et épris de paix. Il convient de mettre l'accent sur les mots « tous les Européens », car il ne suffit pas que les seuls citoyens des États membres aient conscience de son existence et de ses buts. Il ne faut jamais oublier que les États membres du Conseil de l'Europe ne représentent qu'environ la moitié de la population de notre continent, alors que toute l'histoire européenne montre que la plupart des pays Membres ont publié et entretenu d'étroits rapports politiques, culturels et économiques avec les autres nations européennes non représentées à Strasbourg.

3. Depuis sa création, votre Commission s'est employée sans relâche à remplir son mandat. Elle a été encouragée par le fait que l'Assemblée a confirmé ce mandat et a marqué clairement son désir de voir s'accroître dans la mesure du possible le nombre des États membres du Conseil, ainsi qu'en témoigne l'invitation adressée à l'Autriche. L'existence même de la Commission spéciale prouve que, le moment venu, l'Assemblée sera heureuse d'accueillir les nations qui ne sont pas actuellement représentées au Conseil et qu'en attendant elle ne néglige pas leurs intérêts.

4. Pour ce qui est de l'opinion publique, le Conseil, en général, et son Assemblée en particulier, a un double rôle à jouer. Il doit tout d'abord réunir des représentants des peuples d'Europe et leur permettre ainsi d'exprimer leurs vues sur les propositions susceptibles d'intéresser les populations qu'ils représentent. Cependant, il est tout aussi important que le public européen soit tenu constamment informé de l'activité et des efforts du Conseil. C'est pourquoi il est indispensable que nous, Représentants à cette Assemblée, ne perdions pas contact avec ceux qui nous élisent à nos Parlements nationaux et ainsi, indirectement, à Strasbourg, car nous risquerions, sans cela, de voir nos plus belles réalisations incomprises,

5. Or, il est évident que, pour l'instant, les informations diffusées par les services compétents du Secrétariat Général n'atteignent que les ressortissants des États membres et de quelques autres pays démocratiques. Jusqu'ici, nous n'avons guère tenté de toucher ceux qui vivent dans « l'autre partie de l'Europe » — les habitants des pays qui ne sont pas, pour le moment, susceptibles d'être admis au Conseil ou qui n'acceptent pas d'en faire partie. En fait, les seules informations relatives au monde occidental et, partant, au Conseil de l'Europe, qui soient accessibles à ces peuples, leur sont transmises au cours d'émissions radiophoniques offertes, d'une part, par certains États membres, d'autre part, par le Vatican, les États-Unis, et « Radio Europe Libre ». Il est permis de croire que ces programmes rencontrent une large audience, mais

aussi louables que soient ces tentatives nationales et individuelles, il leur manque malheureusement l'autorité qui s'attache aux documents officiels du Conseil et aux informations publiées par les services d'information du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe. Pour ces motifs, notre Commission propose maintenant que le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe soit mis en mesure d'informer les Nations non membres des buts et des réalisations du Conseil de l'Europe.

2. Chapitre II

6. Quels sont les thèmes que nous devons exposer et développer devant les peuples des pays non représentés au Conseil? Dans la plupart de ces pays, nous devons nous attendre à rencontrer une ignorance largement répandue pour tout ce qui concerne non seulement le Conseil de l'Europe et les progrès de l'unité européenne, mais encore l'évolution générale de l'Occident.

7. Le thème fondamental, qui doit être à la base des informations diffusées dans les pays non membres du Conseil de l'Europe, est le fait que l'Organisation de Strasbourg constitue la première tentative de grande envergure, dans l'histoire de notre continent, pour éliminer définitivement les causes et les possibilités de guerre entre nations européennes et pour traiter les questions politiques, sociales, culturelles et économiques sur une base parlementaire internationale.

8. Il est essentiel de souligner que dans ses rapports avec les autres nations, le Conseil de l'Europe s'efforcera également d'éliminer le recours à la guerre et qu'il poursuivra ses objectifs par des moyens exclusivement pacifiques. Les buts et les principes qui inspirent l'action du Conseil de l'Europe sont tels qu'ils finiront par emporter l'adhésion des peuples intéressés. Le Conseil de l'Europe n'a besoin d'aucune arme pour répandre ses idéaux, et toute propagande dirigée contre ceux-ci finira par se révéler fausse.

9. Les conditions que doit réunir un État pour être admis au Conseil de l'Europe devraient faire l'objet de multiples explications. Il faudrait souligner que le Conseil n'est en aucune manière un « cercle fermé » et que ses Membres souhaitent vivement voir entrer en son sein des États non Membres. D'autre part, on devrait insister également sur l'importance essentielle du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantis par la Convention et le Protocole de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; des exemples d'applications pratiques des dispositions de cette convention devraient être fournis à maintes reprises.

10. Les considérations qui précèdent impliquent que les informations relatives au Conseil et aux progrès accomplis vers l'unité européenne soient placées dans leur cadre propre, et que nous ne négligions pas d'exposer les principes qui guident constamment nos travaux, même s'ils sont pour nous à ce point évidents et familiers qu'ils nous paraissent se passer de commentaires. Ces principes n'ont plus leur place dans la vie des peuples qui relèvent d'un régime autoritaire, et une nouvelle génération est en train de grandir, pour qui ils resteront lettre morte.

11. La réalisation d'un programme d'information de cette nature exige la collaboration d'experts, bien au courant de la situation des pays auxquels les émissions radiophoniques seront adressées. Ces experts serviront de conseillers et apporteront leur concours sur le plan pratique.

12. Il conviendrait de diffuser largement les mesures d'assistance prises par l'Occident en faveur des réfugiés. Si la proposition d'établir un « Fonds culturel » se réalise, son existence et l'usage qui en sera fait devraient faire l'objet d'une publicité étendue. La protection, en exil même, de la vie culturelle nationale des pays intéressés, les bourses, les droits politiques, économiques et sociaux garantis aux exilés — toutes ces questions s'imposeraient à l'attention des auditeurs. En définitive, tout ce qui offre un intérêt particulier pour les nations non représentées trouverait naturellement sa place dans ces programmes. Tel serait le cas, par exemple, pour les travaux de la Commission Spéciale, les débats de l'Assemblée Consultative sur les sujets qui intéressent ces pays, et les Résolutions et Recommandations adoptées en conséquence par l'Assemblée.

13. On relève, certes, des différences considérables dans la situation politique et psychologique des diverses nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe. Ce point a fait l'objet d'un exposé détaillé dans le rapport de votre Commission relatif à la création d'un Fonds européen pour les Exilés (Voir 3^e session, 1951 : Doc. 61, §§ 5 et 6) et les définitions fournies dans ce document s'appliquent également à l'objet du présent Rapport Il faut donc garder présent à l'esprit le fait que les indications fournies ci-dessus s'appliquent aux informations radiophoniques destinées aux pays qui ne sont pas susceptibles d'être admis au Conseil de l'Europe.

14. Pour les autres nations qui reçoivent librement des informations de sources occidentales, le problème se présente sous un jour quelque peu différent. Ici, il faudrait surtout recourir à l'information écrite. Tout en étant accentuée différemment selon les pays, cette information s'attacherait à répondre à deux questions : pourquoi le Conseil de l'Europe a-t-il été créé et pourquoi cherche-t-il à édifier une « union plus étroite » de l'Europe? Quels résultats le Conseil a-t-il obtenus, quels sont ses projets et quels avantages ses Membres en retireront-ils? En d'autres termes, dans nos efforts pour faire connaître le Conseil de l'Europe dans ces pays, nous devons nous employer principalement, tout d'abord à faire comprendre que l'existence du Conseil est un fait, et deuxièmement, à convaincre les populations des avantages qui découleraient pour elles d'une participation à ses activités.

3. Chapitre III

15. Votre Commission estime que si l'étude détaillée des dispositions pratiques concernant le programme d'information destiné aux États non Membres doit être laissée à des personnes compétentes, il serait cependant utile d'indiquer brièvement les possibilités existantes et de donner un aperçu des services que le Secrétariat pourrait rendre si on lui en donnait le mandat et les moyens.

16. Les modes d'information peuvent se ranger en quatre catégories : la parole, c'est-à-dire la radiodiffusion; le texte, les procédés visuels, et les autres moyens, y compris les contacts personnels. D'une manière générale, seule la première de ces méthodes pourrait être employée pour l'information destinée aux pays qui ne sont pas actuellement susceptibles d'être admis au Conseil : c'est donc sur la radiodiffusion que le Secrétariat devrait faire porter l'essentiel de ses efforts.

17. Les émissions radiophoniques à destination des États non Membres ne constituent pas, il est vrai, une initiative nouvelle : à l'heure actuelle, des programmes leur sont transmis, non seulement par certains États membres (France, Royaume-Uni, etc.), mais aussi par d'autres pays et même par des organisations privées (telles que la Voix de l'Amérique, Radio-Europe Libre...). Peut-être tous ces réseaux de radiodiffusion accepteraient-ils de consacrer plus de temps au Conseil de l'Europe et à l'unité européenne, mais pour différentes raisons, il semble préférable de ne faire une démarche en ce sens qu'auprès des stations radiophoniques contrôlées par les États membres du Conseil de l'Europe. Le Secrétariat pourrait contribuer sur trois plans à la réalisation de programmes appropriés, destinés à être ensuite diffusés par les États membres. Tout d'abord, il pourrait fournir, en anglais et en français, les éléments et la documentation qui serviraient de base à ces programmes : ce travail ne demanderait que peu ou point de personnel supplémentaire et, en fait, il est déjà réalisé dans une certaine mesure. En second lieu, le Secrétariat pourrait fournir des programmes entiers, également en français ou en anglais. Cette méthode serait, elle aussi, relativement peu coûteuse et l'application aisée, car elle n'entraînerait qu'une faible extension des cadres. Les deux méthodes présenteraient toutefois cet inconvénient que le Conseil n'exercerait pratiquement aucun contrôle sur la forme finale du programme consacré à ses activités. Le Secrétariat pourrait contribuer sur trois plans à la réalisation de programmes appropriés, destinés à être ensuite diffusés par les États membres. Tout d'abord, il pourrait fournir, en anglais et en français, les éléments et la documentation qui serviraient de base à ces programmes : ce travail ne demanderait que peu ou point de personnel supplémentaire et, en fait, il est déjà réalisé dans une certaine mesure. En second lieu, le Secrétariat pourrait fournir des programmes entiers, également en français ou en anglais. Cette méthode serait, elle aussi, relativement peu coûteuse et l'application aisée, car elle n'entraînerait qu'une faible extension des cadres. Les deux méthodes présenteraient toutefois cet inconvénient que le Conseil n'exercerait pratiquement aucun contrôle sur la forme finale du programme consacré à ses activités. Une troisième méthode consisterait à ce que le Secrétariat fournisse des programmes dans la langue même dans laquelle ils seraient diffusés : dans ce cas, le Secrétariat devrait évidemment s'assurer les services de personnes possédant les connaissances linguistiques nécessaires. Les frais ainsi entraînés seraient quelque peu plus élevés, mais le Conseil pourrait au moins avoir la certitude que l'émission effectivement transmise serait, à tous égards, satisfaisante. Votre Commission est d'avis que, s'il ne faut épargner aucun effort et ne refuser aucune aide susceptible d'amener la radio des États membres à donner, dans ses programmes destinés aux nations non représentées, des renseignements plus nombreux et plus complets sur les buts et les réalisations du Conseil de l'Europe, il serait préférable, cependant, que des programmes soient transmis directement par le Conseil, qui utiliserait à cet effet des postes émetteurs mis à sa disposition par les États membres. Cette solution offrirait des avantages car elle est la seule qui permettrait au Conseil, à la fois, d'exercer un contrôle absolu sur ses programmes et de les établir et de les présenter en une série cohérente et savamment graduée.

18. Les émissions seraient adressées à toutes les nations non représentées, et pas seulement à celles qui ne sont pas susceptibles actuellement d'être admises au Conseil de l'Europe. Toutefois, dans le cas des États qui ne sont pas désireux d'y être admis, il sera possible d'avoir recours aux trois autres moyens d'information mentionnés plus haut. Les États appartenant à cette catégorie pourront être assimilés dans une large mesure

aux Membres du Conseil, avec cette différence essentielle qu'il faudra déployer de plus grands efforts et que les gouvernements en cause n'accorderont pas forcément les mêmes facilités que celles qui ont été spontanément offertes par les États membres.

19. Le seul obstacle qui s'oppose à ce que le Secrétariat fournisse des informations écrites aux États non Membres qui ne voient pas d'inconvénient à les recevoir, réside dans le manque de fonds et dans l'absence de mandat à cet effet. Une fois ceux-ci accordés, rien ne s'opposerait à une diffusion étendue d'opuscules et autres documents, rédigés dans la langue nationale, qui donneraient des renseignements exacts et impartiaux sur le Conseil, ses buts et ses réalisations. Cette documentation devrait être répandue dans les écoles, les universités, les bibliothèques, les administrations publiques et partout où son utilité serait la plus grande.

20. L'information visuelle, dont la nécessité se fait également sentir, pourrait être assurée par des dispositions appropriées concernant la présentation de « films européens » (dont il existe déjà une collection assez importante), la pose d'affiches et l'organisation d'expositions consacrées à l'illustration de l'idée européenne.

21. Enfin, dans certains pays non membres, il serait possible d'envisager la nomination de correspondants. Ceux-ci pourraient être recrutés parmi les ressortissants du pays en cause qui s'intéressent au Conseil et au progrès de l'unité européenne. Le correspondant pourrait aider, sur place, à la distribution de la documentation, à l'organisation de conférences, etc.; il pourrait en même temps signaler les réactions suscitées par notre information et donner des avis sur l'opportunité de la modifier, de la développer ou de l'améliorer.

22. Votre Commission rappelle que les considérations qui précèdent ne font que donner un aperçu d'un programme d'information dont les détails d'exécution doivent être confiés à des experts. Elle espère toutefois que ces considérations suffiront à montrer que nous avons la possibilité de mener à bien l'exécution d'un tel programme, une fois obtenus les fonds et les pouvoirs nécessaires. Il convient peut-être d'ajouter que, d'après les indications dont dispose votre Commission, l'octroi de ces crédits n'entraînerait pas une augmentation appréciable de la contribution actuelle des États membres.

23. Quel bénéfice le Conseil de l'Europe et les peuples de l'Europe libre retireront-ils d'un programme d'information comme celui dont le présent Rapport a exposé les grandes lignes? Tout d'abord, ils sauront que les peuples de toutes les parties de l'Europe sont mieux informés de nos travaux et de nos buts et, de ce fait, animés de meilleures dispositions à notre égard. En second lieu, ils pourront espérer apporter ainsi un soutien et un encouragement aux nations qui se trouvent actuellement dans l'impossibilité de participer aux travaux du Conseil de l'Europe et auxquelles il faut donner l'assurance que toutes nos initiatives, tendant à réaliser une unité européenne plus grande, prendront leurs intérêts en considération. En troisième lieu, ils acquerront la conviction que, dans un avenir relativement proche, certains pays susceptibles d'être admis au Conseil, mais qui se refusent actuellement à en faire partie, parviendront à surmonter leurs hésitations. Enfin — mais ici l'échéance reste indéterminée —, ils auront également la certitude que, tôt ou tard, le « Conseil de l'Europe » deviendra réellement un organisme qui correspond au titre dont il se pare. Et ce ne sera pas seulement là un souhait platonique car, non contents d'avoir foi en l'avenir, nous ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour le modeler selon nos espoirs.

24. C'est dans cet esprit que votre Commission, à l'unanimité moins une abstention, a adopté, au cours de ses réunions des 26 et 27 août derniers, le projet de recommandation ci-après, qu'elle soumet à l'Assemblée :

B. Projet de Recommandation

L'Assemblée,

Rappelant sa Résolution du 28 août 1950 tendant à ce que « les intérêts des nations européennes, qui se trouvent actuellement dans l'impossibilité de participer aux travaux du Conseil de l'Europe, soient pris en considération dans toute proposition que pourrait formuler l'Assemblée »;

Persuadée que cette Résolution est dans l'intérêt de la paix et de l'entente entre les nations de l'Europe;

Considérant qu'il est par conséquent souhaitable que les peuples des nations européennes non représentées au Conseil de l'Europe soient informés des buts, des activités et des réalisations du Conseil de l'Europe,

Considérant qu'à l'heure présente, les émissions radiophoniques destinées à ces nations sous la direction des États membres, bien qu'elles remplissent une fonction de grande valeur, ne consacrent pas une attention suffisante au Conseil de l'Europe en général, et au thème d'une association plus étroite entre les pays membres du Conseil de l'Europe,

Considérant en outre qu'une action dans le domaine de l'information relative au Conseil de l'Europe et destinée aux États non membres, si elle était entreprise par le Conseil de l'Europe, constituerait un témoignage précieux de l'unité des nations démocratiques occidentales,

Recommande au Comité des Ministres :

- a. qu'il donne son approbation au principe selon lequel le Conseil de l'Europe devrait assumer la tâche d'informer les nations non représentées des buts du Conseil de l'Europe et de l'action entreprise par lui en vue de réaliser une union plus étroite entre ses Membres,
- b. que dans l'examen de cette question, il soit tenu compte des suggestions de l'Assemblée, telles qu'elles sont mentionnées dans l'exposé des motifs du rapport de la commission spéciale (4e Session ordinaire, 1952 : [Doc.36](#))
- c. que, sur la base de ce document, les pouvoirs et les crédits nécessaires soient accordés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui fera parvenir annuellement au Comité des Ministres un rapport sur l'exécution de cette mission.