

Réponse à l'interpellation Borel du 28 septembre 1953
concernant l'envoi d'observateurs officiels (parlementaires)
auprès de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

La solidarité qui s'était établie pendant la dernière guerre mondiale entre les pays combattant ensemble contre l'Allemagne hitlérienne et l'Italie fasciste n'avait pas survécu à la fin des hostilités. Au contraire, un fossé se creusa rapidement entre eux qui transforma le visage de l'Europe et créa une atmosphère d'insécurité. De nouveaux conflits paraissaient possibles. Par ailleurs, plusieurs nations européennes avaient cruellement souffert des guerres qui les avaient si souvent opposées les unes aux autres et avaient le désir de fonder entre elles un régime durable de paix. En un mot, l'Europe était inquiète quant à son avenir et cette inquiétude poussa des hommes d'Etat, des gouvernements et des associations à chercher des voies nouvelles pour assurer la sécurité commune de leurs pays et leur permettre de recouvrer leur prospérité. Des alliances ont été formées, des organisations européennes se sont créées. Parmi celles-ci, le Conseil de l'Europe tient une place particulière, due à son caractère à la fois gouvernemental et parlementaire. En somme, il s'occupe de tout ce qui se fait ou se tente pour unir les pays européens. Il n'est donc pas surprenant que des voix se soient aussi élevées dans notre pays pour demander que la Suisse s'associe aux efforts du Conseil de l'Europe, sinon en y adhérant, tout au moins en y déléguant des observateurs.

Pour répondre à la question posée par les interpellateurs, il est nécessaire que je donne quelques indications sur l'origine du Conseil de l'Europe, son organisation, ses buts, son activité. Il vaut la peine de traiter une fois ce sujet à fond. Je m'excuse d'avance si mon exposé est un peu long.

- 2 -

Le Conseil de l'Europe a son origine dans un congrès qui s'est tenu à La Haye au mois de mai 1948 et qui réunissait un millier de délégués d'associations privées de dix-neuf pays, parmi lesquels d'ailleurs la Suisse. Au premier rang des participants figuraient de nombreuses personnalités parlementaires. Quelques semaines auparavant, la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas avaient contracté une alliance défensive par laquelle ils s'engageaient, non seulement à se prêter assistance militaire en cas d'agression, mais encore à coopérer dans les domaines économique, social et culturel. Cette alliance est le traité de Bruxelles. Le congrès de La Haye mit tout en oeuvre pour entraîner les gouvernements à adopter des décisions concrètes et, pour prolonger leur action, toutes les associations participant au congrès se fédérèrent au sein d'une organisation dénommée Mouvement européen. C'est sous l'impulsion de ce Mouvement européen que des négociations s'ouvrirent entre les gouvernements des cinq pays signataires du traité de Bruxelles, auxquels s'adjoignirent bientôt les gouvernements du Danemark, de l'Irlande, de l'Italie, de la Norvège et de la Suède. Ces négociations aboutirent à la signature, le 5 mai 1949, à Londres, entre les dix gouvernements, du statut du Conseil de l'Europe. Trois mois plus tard, la Grèce et la Turquie adhéraient à la nouvelle organisation. En 1950, ce fut le tour de l'Islande. La même année, la République fédérale d'Allemagne et la Sarre y entrèrent en qualité de membres associés. La République fédérale d'Allemagne devint membre de plein droit en 1951. Aujourd'hui le nombre des Etats membres du Conseil de l'Europe s'élève à quinze. Du point de vue idéologique, le statut du Conseil de l'Europe s'inspire des principes démocratiques: respect de la personne humaine, Etat régi par le droit, libertés politiques. Les buts prévus dans le statut sont plus modestes que ne l'auraient souhaité les animateurs du congrès de La Haye. Ceux-ci avaient en vue une unification de l'Europe sous forme de fédération, avec un parlement élu. Or les auteurs du statut ne se sont pas prononcés sur la nature que

devrait revêtir cette union européenne. Ils se sont bornés à indiquer comme but "de réaliser une union plus étroite entre les membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social". Le statut prévoit expressément que les questions relatives à la défense nationale ne sont pas de la compétence du Conseil de l'Europe. Celui-ci ne s'en est d'ailleurs pas tenu à ce principe et son activité a débordé aussi sur les problèmes militaires.

Le Conseil de l'Europe a deux organes principaux. L'un est le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, émanation directe des gouvernements. Chaque Etat y délègue un représentant, en principe son ministre des affaires étrangères. En règle générale, ses décisions doivent être prises à l'unanimité. Elles n'engagent pas les gouvernements, mais revêtent seulement la forme de recommandations auxquelles les gouvernements ne sont pas tenus de donner suite. Ce Comité des Ministres ne constitue donc pas une autorité supranationale.

Le second organe est l'Assemblée consultative, qui ne représente ni les gouvernements, ni même à proprement parler les parlements nationaux. Chaque Etat membre a droit à un nombre déterminé de députés: Belgique 7, Danemark 5, France 18, République fédérale d'Allemagne 18, Grèce 7, Islande 3, Irlande 4, Italie 18, Luxembourg 3, Pays-Bas 7, Norvège 5, Sarre 3, Suède 6, Turquie 10, Royaume Uni 18. Chaque parlement national fixe le mode de désignation de ses délégués. En général, chaque délégation nationale est formée de représentants des principaux partis, qu'ils soient gouvernementaux ou d'opposition. Les 132 députés de l'Assemblée consultative exercent leur mandat à titre personnel et de manière indépendante. L'Assemblée consultative ne dispose d'aucun pouvoir propre de décision. Elle peut émettre des vœux sous forme de recommandations, résolutions, avis, à l'intention du Comité des Ministres, qui, lui, peut les transformer en recommandations à l'intention des gouvernements.

Le Conseil de l'Europe apparaît ainsi, sur le plan con-

- 4 -

cret, comme une organisation intergouvernementale. Mais il est surtout une tribune de l'opinion publique européenne, un forum, faute d'être une véritable assemblée interparlementaire. C'est sous l'angle de ce dualisme entre le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative que le Conseil de l'Europe doit être considéré pour être bien compris. Il y a d'ailleurs une liaison entre le Comité des Ministres et l'Assemblée, cette liaison étant assurée par un comité mixte composé de cinq à sept membres du Comité des Ministres et de sept représentants de l'Assemblée, dont le président de celle-ci.

Le Comité des Ministres constitue quand le besoin s'en fait sentir des comités de caractère consultatif ou technique dont les membres ont la qualité d'experts gouvernementaux. Il y a ainsi un comité pour les questions de nationalité, un autre pour les questions de sécurité sociale, etc. L'Assemblée crée elle aussi, de son côté, des commissions ou siègent des représentants ou des observateurs parlementaires.

Il serait trop long d'entrer ici dans le détail des activités déployées par le Conseil de l'Europe au cours de ses cinq ans d'existence. Ces activités sont de nature diverse: politique, économique, sociale, culturelle, juridique.

A son premier ordre du jour, l'Assemblée consultative avait inscrit l'étude des changements de la structure politique de l'Europe en vue de réaliser une union plus étroite. Sur cette question fondamentale, des vues opposées se sont dès le début exprimées, les uns souhaitant la transformation du Conseil de l'Europe en une autorité politique européenne à caractère supranational à laquelle les gouvernements transféreraient une part de leur souveraineté en vue de réaliser une fédération, les autres étant d'avis qu'il fallait se contenter d'une évolution progressive, procéder étape par étape en cherchant à développer des formes de coopération déjà établies. En définitive, l'Assemblée adopta une résolution où elle affirmait considérer comme son but l'institution d'une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels. Peu de temps après naissait, inspiré de cette

formule, le ~~Plan Schuman~~ qui devait aboutir à l'institution, en 1951, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier groupant la France, l'Italie, la République fédérale d'Allemagne et les trois pays du Benelux. Ces six pays ont ensuite élaboré le projet de la Communauté^{européenne}/de défense (CED); puis, en 1952, dans le cadre même du Conseil de l'Europe, le plan d'une communauté politique européenne.

On pouvait se demander si le Plan Schuman allait faire école et démontrer que, pas à pas, secteur après secteur, par la méthode fonctionnelle, pourrait se réaliser ce qu'on a appelé l'intégration de l'Europe et s'ériger une autorité européenne supranationale. Les Britanniques et les Scandinaves ont toujours été extrêmement réservés à l'égard d'une telle évolution. On a donc vu se former, dans le cadre du Conseil de l'Europe composé de quinze Etats, une Europe plus petite formée des six Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Des liens organiques et personnels se sont établis entre le groupe des quinze et celui des six Etats, tendant à conserver autant que possible l'unité d'action du Conseil de l'Europe. C'est ce qu'on a appelé le Compromis de Strasbourg. Les assemblées des deux institutions tiennent d'ailleurs leurs séances dans la même enceinte, à la Maison de l'Europe à Strasbourg, et à la même époque. Elles tiennent même des réunions communes.

Sur le plan politique encore, un projet de traité portant statut de la Communauté européenne a été soumis à l'Assemblée consultative de Strasbourg en 1953. Cette Communauté aurait eu un caractère supranational, ses organes étant un parlement composé de deux Chambres: Chambre des peuples et Sénat, élues au suffrage universel, un gouvernement: le Conseil exécutif européen, et une cour de justice. A l'heure actuelle, ce projet ne semble guère avoir de chances de se réaliser dans un proche avenir.

Le Conseil de l'Europe est devenu une association-cadre dans laquelle quinze Etats européens s'occupent d'une politique européenne générale. Ainsi pendant la session qu'elle a tenue en mai, septembre et décembre 1954, l'Assemblée con-

- 6 -

sultative s'est occupée notamment de la Communauté européenne de défense. Elle s'est livrée en outre à des débats sur différents aspects de la politique des pays membres et en particulier sur la question de la Sarre. C'est devant l'Assemblée consultative que, le 20 septembre 1954, le chef du Gouvernement français, M. Mendès-France, a exposé sa solution de rechange à la Communauté européenne de défense, cette solution prévoyant, comme on sait, un contrôle des armements.

En 1953, l'Assemblée consultative avait délibéré d'un projet d'offre à l'URSS d'une conférence à quatre pour régler les problèmes relatifs à l'Allemagne et à l'Autriche; d'un pacte de garantie multilatéral à conclure dans le cadre des Nations Unies, auquel participeraient l'URSS, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Communauté européenne, et auquel d'autres Etats pourraient se joindre; de la création d'une zone démilitarisée des deux côtés de la frontière orientale de la Communauté européenne. On peut aussi relever une invitation qu'elle a adressée aux parlements des six pays intéressés alors à la Communauté européenne de défense de procéder sans délai à l'approbation du traité instituant cette Communauté, ainsi qu'une recommandation au Comité des Ministres de demander à l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord) de soumettre à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe un rapport périodique sur les questions d'intérêt commun.

Sur le plan économique, l'action du Conseil de l'Europe est plus réduite. Il a émis à l'intention de l'OECE des suggestions de portée générale. Un plan de Strasbourg, voté par l'Assemblée de 1952, préconise une coordination plus poussée des économies des pays membres du Conseil de l'Europe et des pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels.

Dans le domaine social, trois conventions ont été signées à Paris le 11 décembre 1953, au sein du Comité des Ministres, dont l'objet est l'égalité de traitement des ressortissants de toutes les parties contractantes au regard des lois et règlements de sécurité sociale. Un code européen de sécuri-

- 7 -

té sociale est actuellement soumis à l'étude d'experts gouvernementaux, avec la collaboration d'observateurs de l'Organisation internationale du travail. L'Assemblée consultative s'est occupée en outre de problèmes concernant la main-d'oeuvre, le logement, le crédit foncier, etc.

Sur le plan de la culture, le Conseil de l'Europe cherche à intensifier les échanges culturels et à établir une coopération inspirée des traditions et des idéaux de l'Europe. Une convention relative à l'équivalence des diplômes a été signée le 11 décembre 1953 et une convention culturelle le 19 décembre 1954 à Paris.

Le Conseil de l'Europe exerce enfin des activités dites juridiques dans des domaines divers: traitement réciproque des nationaux en matière judiciaire, extradition, simplification des formalités de frontière, création d'un office européen des brevets d'invention. Une convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a été signée à Rome le 4 novembre 1950.

D'une manière générale, on peut admettre que les activités du Conseil de l'Europe se sont développées jusqu'à présent d'une manière plutôt empirique, au gré des initiatives prises par des représentants à l'Assemblée consultative. Le Comité des Ministres s'efforce actuellement de reprendre ces activités et de les coordonner dans un plan d'ensemble.

Les pays européens qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe sont, en dehors des pays de l'Europe orientale, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, le Portugal, la Yougoslavie et la Suisse. Ces pays peuvent être invités à devenir membres du Conseil de l'Europe de plein droit ou comme membres associés, c'est-à-dire comme membres représentés seulement à l'Assemblée et non au Comité des Ministres (c'est le statut actuel de la Sarre). Ils doivent pour cela s'engager à collaborer sincèrement et activement à la poursuite des objectifs du Conseil de l'Europe et être considérés comme capables de tenir cet engagement. Toutefois, dès le début le Conseil de l'Europe a permis aux pays non membres de s'associer, s'ils

- 8 -

le désiraient, à certains travaux accomplis dans les comités d'experts.

Par ailleurs, l'Assemblée consultative a constitué en novembre 1953 une commission spéciale chargée de veiller sur les intérêts des pays non membres du Conseil de l'Europe. Sa mission est, entre autres, d'examiner comment la participation restreinte de ces pays au Conseil de l'Europe pourrait être facilitée. En créant cette commission spéciale en novembre 1953, l'Assemblée avait fait ressortir qu'elle n'avait pas l'intention de s'immiscer dans les affaires intérieures des pays non membres, mais que les efforts du Conseil de l'Europe resteraient incomplets s'ils ne tenaient pas compte des intérêts de ces pays. Le but poursuivi était de chercher à "grouper toute la famille européenne".

Sur proposition de cette commission, le 23 septembre 1954, l'Assemblée a adopté une résolution préconisant, d'une part d'étendre des arrangements selon lesquels des experts gouvernementaux de pays tiers peuvent être invités à participer aux travaux de certains comités constitués par le Comité des Ministres et, d'autre part, d'accueillir, suivant les modalités les plus larges possible, des observateurs parlementaires admis à prendre la parole sans droit de vote au cours des discussions générales de l'Assemblée, de même qu'en commission.

Il existe deux espèces d'observateurs: les observateurs auprès du Comité des Ministres, qui sont les experts gouvernementaux siégeant dans les comités techniques et qui prennent une part active aux travaux de ces comités, et les observateurs parlementaires, dont il existe actuellement trois catégories: Premièrement les observateurs parlementaires autrichiens au nombre de quatre à six, qui appartiennent en nombre égal aux deux partis gouvernementaux et prennent part à toutes les sessions de l'Assemblée. Ils n'ont toutefois pas le droit de vote. La représentation autrichienne au Conseil de l'Europe a été réglée par un échange de notes entre celui-ci et le Gouvernement autrichien. La deuxième

catégorie est formée des observateurs de certains pays d'outre-mer, comme le Canada, l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde. Ce sont des fonctionnaires gouvernementaux. La troisième catégorie est celle des observateurs qui représentent des organisations internationales et qui ne peuvent prendre la parole qu'au sein des commissions.

Par sa résolution récente, le Conseil de l'Europe a fait un pas en avant quant aux observateurs parlementaires. Ceux-ci devraient être admis à prendre la parole à l'Assemblée. La résolution limite cependant cette participation aux discussions générales. Par ailleurs, les observateurs parlementaires peuvent en principe prendre part aux commissions générales de l'Assemblée, qui sont au nombre de sept.

Le Conseil fédéral n'a jamais été sollicité officiellement d'adhérer au Conseil de l'Europe. Alors que la liste des Etats qui seraient invités à participer au Conseil de l'Europe était établie, en 1949, nous avons pu faire savoir officieusement que le Conseil fédéral préférerait qu'une invitation ne lui fût pas adressée, parce qu'il serait vraisemblablement obligé de la décliner. Ce vœu a été respecté et nous en sommes reconnaissants aux hommes d'Etat qui ont compris notre situation. Depuis lors, quelques sondages ont été opérés par des délégués à l'Assemblée consultative en vue d'une collaboration plus étroite de la Suisse avec le Conseil de l'Europe. La première démarche a été ^{faite} en août 1953 par un député danois, rapporteur de la Commission spéciale chargée de veiller sur les intérêts des pays non membres; la seconde en septembre 1954, par deux parlementaires allemands également membres de cette commission, qui ont eu des conversations à Vienne, lors de la dernière assemblée de l'Union interparlementaire, avec des membres du Groupe suisse de cette Union et qui ont adressé, à titre officieux, une lettre au président de la Commission des affaires étrangères du Conseil national.

D'un autre côté, nous avons été sollicités de nous faire représenter dans certains comités techniques, ainsi le comité d'experts sur les brevets, dans lequel le Conseil fédéral a été représenté par une délégation composée de M. Plini,

- 10 -

Bolla, ancien Juge fédéral, du directeur de l'Office fédéral de la propriété intellectuelle, ainsi que de représentants de l'industrie privée. Les expériences faites au sein de ce comité technique ont été, dans l'ensemble, favorables et nous croyons que la collaboration de nos délégués a été appréciée. En février 1955, le Conseil fédéral a décidé d'envoyer un observateur au comité d'experts pour la santé publique.

~~Quelle attitude devons-nous prendre aujourd'hui à l'égard de la suggestion qui nous est transmise par M. Borel?~~

Il y a lieu de relever d'abord que l'envoi d'observateurs à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ne pourrait se faire sur la base d'une simple décision des Chambres fédérales. Il devrait, comme c'est le cas pour l'Autriche, faire l'objet d'un accord à conclure avec le Comité des Ministres. C'est au Conseil fédéral, responsable de la politique extérieure de la Confédération, qu'il appartiendrait de négocier et de conclure un tel accord, conformément aux dispositions de l'article 102, chiffre 8, de la Constitution fédérale. Cet accord devrait ensuite être soumis à l'approbation des Chambres.

Au cours de ces dix dernières années, le Conseil fédéral a dû examiner à d'assez nombreuses reprises si et éventuellement à quelles conditions notre pays pouvait adhérer à une organisation internationale ou s'associer sous une autre forme à son activité. Il a toujours envisagé que ~~notre pays~~ dans l'intérêt de la paix générale et aussi souvent dans son propre intérêt au sens étroit, devait coopérer d'une manière aussi large que possible au sein d'institutions internationales ou avec elles lorsqu'elles n'ont pas un caractère essentiellement politique et qu'elles poursuivent des buts pacifiques. En revanche, la Suisse doit renoncer à participer à ~~des institutions internationales lorsque cette participation impliquerait pour elle des engagements incompatibles avec sa neutralité.~~ La ligne de conduite arrêtée par le Conseil fédéral, et dont celui-ci n'a jamais dévié, a été de rester à l'écart de toutes les organisations ayant un caractère poli-

- 11 -

tique ou militaire, mais d'apporter une contribution aussi active que possible à celles qui cherchent à améliorer la condition humaine sur les plans humanitaire, culturel, économique ou technique et à servir la cause de la paix internationale ou sociale. Notre pays, qui a toujours été partisan du règlement pacifique des conflits entre Etats, a également adhéré au statut de la Cour internationale de justice, créée par les Nations Unies et dont la tâche est de juger ces conflits d'après les principes du droit des gens.

Pour le Conseil de l'Europe, le Conseil fédéral a été d'emblée d'avis que son caractère politique ne permettait pas à la Suisse d'y adhérer. Il n'a jamais méconnu l'intérêt qu'une union étroite entre les pays européens présente aussi pour la Confédération. Il y a des liens de fait géographiques, historiques, économiques, culturels, qui nous rattachent aux nations réunies à Strasbourg. Montesquieu déjà écrivait: "Les choses sont telles en Europe que tous les Etats dépendent les uns des autres ... L'Europe est un Etat composé de plusieurs provinces." Ce qui était vrai il y a deux siècles est devenu encore plus vrai aujourd'hui. Les aspirations du Conseil de l'Europe ne peuvent pas nous laisser et ne nous laissent pas indifférents. Et nous ne pouvons que souhaiter que le Conseil de l'Europe devienne un des instruments de l'avènement sur notre continent d'un régime durable de paix et de sécurité.

Mais c'est d'un autre point de vue que la question doit être envisagée. Les événements de ces dernières années, l'évolution même du Conseil de l'Europe démontrent combien nous sommes actuellement encore éloignés d'une union réelle des pays européens. Non seulement le Conseil de l'Europe ne groupe qu'une partie des pays européens, mais encore plusieurs importants problèmes qui se posent entre les pays membres restent toujours sans solution. Enfin le rôle politique que le Conseil de l'Europe s'est assigné et qui devait nous engager dès le début à la plus grande prudence, ce rôle tend à s'accroître. Ainsi le Conseil de l'Europe paraît vouloir je-

ter les bases d'une véritable politique étrangère européenne et resserrer ses liens avec les institutions européennes à caractère militaire. Bien qu'il n'ait pas de compétence en matière de défense nationale, que son statut exclue même cette compétence, le Conseil de l'Europe traite de problèmes militaires. Le projet de Communauté européenne de défense, puis les accords de Paris sur le réarmement de l'Allemagne occidentale, y ont été discutés. Les objectifs poursuivis par le Conseil de l'Europe et dont nous ne discutons pas la légitimité, et l'activité qu'il exerce empêchent la Suisse de solliciter son adhésion. Cette adhésion ne serait pas concevable sans que nous nous écartions de la politique de neutralité que nous avons suivie jusqu'à présent.

On peut se demander si nous pourrions participer aux travaux du Conseil de l'Europe à titre de membre associé. Les auteurs du statut ont prévu deux catégories de membres: les membres proprement dits et les membres associés. Dans cette dernière catégorie, le statut a en vue, non pas des Etats désireux de ne collaborer qu'à certaines activités du Conseil de l'Europe, mais des pays ne jouissant pas d'une entière souveraineté. Ainsi la Sarre est un pays associé. La Suisse ne saurait se placer dans cette catégorie.

Il est vrai que le Comité des Ministres s'est déclaré prêt à conclure avec les pays européens non membres qui désireraient être associés à certaines des activités du Conseil de l'Europe des accords réglant les modalités de cette association. Toutefois, même si une formule pouvait être trouvée qui lui permettrait de faire reconnaître sa position particulière au sein du Conseil de l'Europe, notre pays serait dans une situation ambiguë, qui pourrait avoir à l'occasion des conséquences désagréables et risquerait de compromettre la confiance qu'inspire sa neutralité.

Reste la question des observateurs parlementaires, la seule d'ailleurs qui soit posée par les interpellateurs.

La structure du Conseil de l'Europe et l'enchevêtrement des communautés qui s'y rattachent permettent d'entrevoir

à quels dilemmes pourraient être exposés des observateurs suisses, qui seraient en réalité des délégués. Ceux-ci, bien entendu, n'auraient pas accès au Comité des Ministres. En revanche, ils feraient partie de l'Assemblée, avec un statut différent de celui des délégués de pays membres. Ils pourraient, en effet, prendre part à des discussions générales, mais devraient se taire lorsque des problèmes particuliers sont en jeu. Ils seraient privés du droit de vote. A moitié spectateurs ou auditeurs, à moitié acteurs ou orateurs, leurs interventions comme leurs silences pourraient être embarrassés et l'objet d'interprétations contestables. Ils pourraient être amenés à préciser, ici ou là, la position particulière de la Suisse en Europe, à expliquer et à justifier ses attitudes. Sans doute, le statut le prévoit, leurs déclarations, comme celles des autres délégués, n'engageraient qu'eux-mêmes. Mais il est certain que, d'une manière ou d'une autre, et si peu que ce soit, ils s'exprimeraient comme représentants de la Confédération, sans que celle-ci, qui, encore une fois, n'a pas de délégué au Comité des Ministres, puisse faire entendre officiellement sa voix. A cela s'ajoute que la politique extérieure est, d'après la Constitution, de la compétence du Conseil fédéral, sous le contrôle des Chambres et du peuple. En définitive, les observateurs suisses seraient dans une fausse posture. Ils représenteraient la Suisse sans la représenter. Ils seraient en état d'infériorité vis-à-vis des délégués des pays membres du Conseil de l'Europe. S'il ne s'agissait pour nous que d'être informés, nos délégués assistant passivement aux débats, leur présence serait inutile. En effet, les débats sont publics; la presse en rend compte. Nous avons déjà un observateur officieux, notre consul général à Strasbourg, qui est chargé de nous renseigner sur ce qui se passe au Conseil de l'Europe.

Le problème de nos relations avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier, évoqué par l'interpellateur, s'est posé de façon toute différente. 75% des importations de la Suisse en charbon et produits sidérurgiques proviennent des

six pays membres de la Communauté. Il nous fallait régler avec eux des problèmes d'approvisionnement, de prix et de transport. L'importance économique pour notre pays de ces facteurs techniques est évidente. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral décida d'accréditer une délégation auprès de la Haute Autorité à Luxembourg. Cette délégation est comparable à une mission diplomatique auprès d'un autre Etat. On ne saurait considérer que l'envoi d'observateurs à Strasbourg soit une extension naturelle de la présence d'une délégation auprès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Il n'y a pas lieu de négocier avec le Conseil de l'Europe des questions intéressant la Suisse, mais de participer sous une forme réduite à ses travaux. Les deux questions ne sauraient être liées. On peut même aller plus loin et affirmer qu'elles sont sans analogie.

Le Conseil fédéral est ainsi arrivé à la conclusion que le moment n'est pas venu pour la Suisse de déléguer des observateurs parlementaires à l'Assemblée de Strasbourg. En revanche, il pense que notre pays peut apporter sa contribution aux efforts des pays membres du Conseil de l'Europe par l'envoi d'experts gouvernementaux dans des comités techniques, au sein desquels ces experts sont susceptibles de rendre des services. Cette forme de collaboration, exempte de tout aspect politique, peut se révéler utile au point de vue pratique.

Je conçois que cette attitude du Conseil fédéral provoquera une déception peut-être chez les interpellateurs, et surtout chez ceux qui sont, dans notre pays, des adhérents fervents de l'idée européenne, d'un fédéralisme européen, d'une union plus étroite des pays européens, qui se grouperaient dans une organisation politique, confédération d'Etats ou Etat fédératif. Ce n'est pas cette idée qui est en cause ici. On ne peut que souhaiter qu'elle fasse son chemin et qu'elle se réalise un jour d'une manière qui, tout en faisant de l'Europe une communauté, respecte la diversité des Etats qui en feraient partie.

La Suisse pourrait avoir mauvaise conscience si sa ré-

serve actuelle risquait de compromettre une évolution dans ce sens. Mais il faut bien reconnaître qu'~~aujourd'hui encore~~, les rapports entre Etats sont des rapports de force et de puissance et que la solution des problèmes politiques qui mettent la paix en danger dépend essentiellement des grands Etats, qu'il s'agisse du monde ou de l'Europe. Les organisations internationales saisies de problèmes de cet ordre ne peuvent les résoudre que dans la mesure où les Etats les plus forts s'entendent entre eux sur une solution.

L'avenir de l'Europe est lié au règlement des problèmes qui divisent les grandes Puissances et à l'évolution de leur politique intérieure. La présence de la Suisse à Strasbourg ou son absence seraient sans influence aujourd'hui sur le succès ou l'échec des efforts qui s'accomplissent en faveur de l'unité européenne. Il me semble que nous pouvons donc sans arrière-pensée nous en tenir à la situation actuelle. La Confédération reste à l'écart; mais cela n'empêche pas des associations et des groupements de s'intéresser aux problèmes européens, de les étudier, d'informer l'opinion publique. Parce qu'enfin, l'Europe c'est aussi la Suisse, et l'avenir de l'Europe c'est aussi notre avenir.

Les petits Etats doivent savoir résister à la tentation de vouloir jouer un rôle hors des limites qui leur sont assignées par leur faiblesse matérielle et par la modestie de leurs moyens. Cela ne signifie pas qu'ils n'aient aucune responsabilité, qu'ils doivent en toutes circonstances se résigner à rester passifs. Au contraire, je suis convaincu que, s'il est sage qu'ils restent à l'écart des grandes controverses politiques, dans lesquelles leur voix essayerait en vain de se faire entendre, c'est leur devoir, spontanément ou s'ils en sont sollicités, de rendre des services ou d'assumer des tâches qui peuvent être utiles à l'établissement et au maintien de la paix.

La réponse négative que donne le Conseil fédéral à la question posée par l'interpellation ne signifie pas que la Suisse veuille ignorer ses responsabilités internationales

- 16 -

ou soit indifférente aux tentatives de réaliser l'unité européenne, mais simplement qu'aujourd'hui encore, comme jadis et comme naguère, c'est en demeurant fidèle à sa neutralité, en observant la réserve que celle-ci lui impose, en restant disponible pour les tâches qui sont en quelque sorte liées à la neutralité, que notre pays peut servir le mieux les intérêts de la paix et, partant, ceux de l'Europe, à laquelle son destin est attaché.

15.3.1955.