

Berne, le 25 mai 1956.

Distribué

Au Conseil fédéral

Rapport du Département politique
sur le corapport du Département de Justice et Police
du 30 avril 1956.

Visite de journalistes suisses en URSS
et de journalistes soviétiques en Suisse.

Le corapport du Département de justice et police a le mérite de la netteté. Ses conclusions sont inspirées de deux idées fondamentales: l'une que tout acte du Gouvernement de l'URSS - en l'espèce l'échange de délégations de journalistes entre les deux pays - manifeste la volonté destructive du communisme dans sa lutte contre les régimes de liberté et doit servir la propagande en faveur du communisme; l'autre qu'il y a lieu de protéger la Suisse ou l'opinion publique suisse contre les infiltrations de cette propagande dans notre pays. Ce sont donc essentiellement des considérations de politique intérieure qui motivent l'attitude du Département de Justice et Police.

Ces considérations sont-elles valables pour résoudre la question posée au Conseil fédéral le 16 avril ?

En réalité, le corapport du Département de justice et police soulève plusieurs questions qu'il y a lieu d'examiner successivement.

I. Le Département politique doit-il accepter de recevoir et de transmettre (éventuellement à qui ?) l'invitation verbale qu'il a reçue du Gouvernement de l'URSS par

- 2 -

l'intermédiaire de son Ambassade à Berne d'envoyer en URSS un groupe de huit à dix journalistes qui visiteraient l'URSS et seraient les hôtes du Gouvernement soviétique ?

Le Département politique n'hésite pas à répondre affirmativement à cette question.

L'invitation venant d'un Etat totalitaire, il n'est pas surprenant qu'elle ait été faite par une autorité. Il n'est pas surprenant non plus qu'une Ambassade s'adresse au Département politique pour la transmission de cette invitation à ses destinataires. Selon les usages internationaux, cette voie est celle qui doit être suivie entre deux Gouvernements. Suivant la même voie, le Département politique avait été chargé de transmettre des résolutions du Soviet suprême aux Chambres fédérales et une invitation à des électro-ingénieurs suisses à se rendre en URSS. Le Département politique se conforme aux règles de la courtoisie internationale en acceptant de recevoir et de transmettre ces invitations.

A différentes reprises, les prédécesseurs de M. Erchov, Ambassadeur de l'URSS, avaient recouru à d'autres procédés. Leurs invitations étaient adressées, sinon au parti communiste suisse, tout au moins à des organisations dépendant de lui, comme l'Association Suisse/URSS. Maintes fois, le Département politique attira l'attention des représentants diplomatiques de l'URSS en Suisse sur la mauvaise impression que l'activité du parti communiste et de l'Association Suisse/URSS faisait sur l'opinion publique suisse et sur l'erreur qu'ils commettaient en s'adressant à eux ou en cherchant à collaborer avec eux. On doit souhaiter qu'un gouvernement étranger, quel qu'il soit, s'il a une invitation officielle à transmettre, la remette aux autorités suisses compétentes ou l'adresse directement aux intéressés, sans recourir à l'intermédiaire d'un parti politique ou d'associations suisses dont l'indépendance est douteuse. En l'espèce, on ne peut guère critiquer la manière dont le Gouvernement de l'URSS a procédé.

Le Département politique est d'avis que la réponse à donner à l'Ambassade de l'URSS doit suivre la même

- 3 -

voie que l'invitation. Il répondrait officiellement à la question qui lui a été posée officiellement. La politique de neutralité veut qu'il applique dans ses relations avec l'URSS les règles qu'il appliquerait à l'égard de tout autre Etat.

Cette question de la transmission de l'invitation et de la réponse est d'ailleurs secondaire. Le Département politique ne pense pas que les bons offices qu'il est disposé à prêter puissent être interprétés comme un acte du Conseil fédéral de nature à favoriser le développement du communisme en Suisse.

II. Le Département politique doit-il arrêter la composition de la délégation de journalistes qui éventuellement se rendrait en URSS ?

Le Gouvernement de l'URSS ne saurait obliger le Conseil fédéral à appliquer ses conceptions dans les relations entre les autorités et la presse. Il ne peut exiger que le Conseil fédéral donne son approbation à la manière dont la délégation serait constituée par l'Association de la presse suisse.

Le Département politique se rallie sur ce point au Département de justice et police et se prononce négativement sur cette question.

III. En principe, l'Association de la presse suisse est libre de se prononcer comme elle l'entend sur l'invitation du Gouvernement de l'URSS et peut l'accepter ou la décliner. Mais, s'il en est sollicité, le Département politique (ou le Conseil fédéral) doit-il donner un avis, et éventuellement lequel ?

1. Les échanges de personnes (comme aussi les échanges commerciaux) sont un des éléments de la politique

- 4 -

générale actuelle, qui n'est plus caractérisée par la guerre froide de l'époque stalinienne, mais évolue sous le signe de la coexistence compétitive (qu'on peut d'ailleurs considérer comme une nouvelle forme de guerre politique, comme un nouvel épisode de la lutte idéologique entre l'Est et l'Ouest). La plupart des pays, y compris des adversaires aussi déclarés de l'URSS que les USA et le Canada (les seuls pays qui fassent exception en Europe sont des pays à régime totalitaire: l'Espagne et le Portugal) admettent ces échanges, les uns les acceptant simplement, les autres les favorisant. Ces échanges ont incontestablement un aspect de politique extérieure. Le Conseil fédéral, qui a la responsabilité de la politique étrangère de la Confédération, peut difficilement refuser un avis, s'il est sollicité de le donner, comme dans le cas de l'invitation à Moscou des autorités genevoises. Cet avis n'est d'ailleurs pas obligatoire pour ceux qui le reçoivent.

2. En l'espèce, quel avis devrait-il être éventuellement donné à l'Association de la presse suisse ou à des journalistes qui recevraient une invitation individuelle ?

Il y a plusieurs possibilités :

- a) donner un avis négatif, c'est-à-dire déconseiller d'accepter l'invitation;
- b) recommander ou approuver l'acceptation;
- c) déclarer qu'il n'y a pas d'objection à une acceptation, c'est-à-dire que le Conseil fédéral n'approuve ni ne désapprouve un voyage éventuel de journalistes suisses à Moscou.

Déconseiller l'acceptation serait un acte inamical vis-à-vis du Gouvernement de l'URSS, difficilement conciliable avec la politique de neutralité pratiquée par la Confédération.

- 5 -

Se borner à déclarer que le Conseil fédéral n'a pas d'objection à faire est compatible avec la politique de neutralité. On peut toutefois se demander si ce n'est pas là une position qui, dans les circonstances actuelles, rappellerait un peu le geste de Ponce Pilate et si le Conseil fédéral ne doit pas prendre une attitude plus nette. Les échanges entre l'Est et l'Ouest, on le répète, sont un des éléments de la politique internationale actuelle, quelle que soit l'appréciation positive ou négative que l'on puisse être enclin à porter sur leur utilité. Etant donnée la méfiance, d'ailleurs justifiée, que l'on éprouve dans notre pays à l'égard des régimes totalitaires et aussi la crainte des réactions de l'opinion publique, ceux qui reçoivent une invitation à se rendre en URSS désirent être en quelque sorte "couverts" et ils sollicitent l'avis des autorités: celles-ci ne doivent pas le leur refuser. Aussi le Département politique propose-t-il au Conseil fédéral de se prononcer en faveur de la solution sous litt. b, dans le sens, sinon de recommander, tout au moins d'approuver l'acceptation de l'invitation. Cette question est liée à celle d'une invitation éventuelle à des journalistes soviétiques de venir en Suisse, qu'il convient d'examiner maintenant.

IV. Le Conseil fédéral est-il disposé à donner suite au voeu exprimé par l'Ambassade de l'URSS et à envisager d'inviter huit à dix journalistes soviétiques à venir visiter notre pays aux frais de la Confédération ou d'organisations comme l'OSEC, l'Office suisse du tourisme, la Fondation Pro Helvetia, le service Information et Presse du Département politique, qui, en général, s'entendent entre elles pour prendre à leur charge les frais de voyage en Suisse de journalistes étrangers ?

Il y a lieu de préciser d'emblée que l'invitation ne devrait pas être faite par le Conseil fédéral, mais

- 6 -

que les règles généralement appliquées en Suisse devraient être observées, c'est-à-dire que l'invitation serait faite et le voyage organisé par les administrations et institutions compétentes. Nous n'avons pas à tenir compte des règles suivies par l'URSS où les invitations émanent du Gouvernement lui-même. Il n'est pas certain que l'OSEC et l'ONST, dont les buts sont essentiellement commerciaux, veraient un intérêt à ce voyage. Les frais de celui-ci pourraient donc en définitive être prélevés exclusivement sur les crédits de la Fondation Pro Helvetia et du service Information et Presse du Département politique.

Au cours de ces dernières années, des journalistes étrangers ont été invités souvent en Suisse où ils ont été les hôtes de la Confédération. En 1947, des journalistes tchécoslovaques, en 1948 des journalistes français, italiens, autrichiens, allemands et liechtensteinois, en 1949 cinq journalistes américains, en 1951 et 1952 des journalistes yougoslaves, ont été invités en Suisse par le Service Information et Presse du Département politique. En 1953 douze journalistes autrichiens, en 1954 trois marocains et cinq hollandais, en 1955 cinq suédois et deux fois quatre français, en 1956 quatre allemands et quatre fois un italien ont été invités par le Service de presse pour l'étranger de la Fondation Pro Helvetia. En outre, au cours de ces dernières années, l'Office national suisse du tourisme et l'Office suisse d'expansion commerciale ont invité de nombreux journalistes des pays les plus divers.

Y a-t-il lieu d'adopter une attitude discriminatoire à l'égard des journalistes des démocraties populaires, notamment de l'URSS ?

Le Département politique est d'accord avec le Département de justice et police que les buts finaux poursuivis par les dirigeants des pays communistes n'ont pas changé et que ceux-ci ont toujours en vue le développement du communisme dans le monde. Il est aussi d'avis que ces mêmes

- 7 -

dirigeants espèrent probablement, en abaissant le rideau de fer et en préconisant des échanges auxquels ils s'étaient jusque récemment constamment opposés, servir les intérêts de leur politique générale. Ces échanges peuvent être ainsi un instrument de propagande en faveur de leur régime.

Mais on admet aujourd'hui généralement - et cela dans les pays les plus hostiles à l'URSS, comme les USA - que les nouvelles méthodes pratiquées par le Gouvernement soviétique ne s'expliquent pas par un simple changement de tactique, mais par une évolution plus profonde, à laquelle le Gouvernement soviétique aurait été contraint sous la pression de nécessités intérieures. Sans se prononcer sur cette question (on ne pourrait d'ailleurs le faire avec certitude), sans méconnaître non plus que cette nouvelle politique peut présenter plus de danger pour l'Occident que la guerre froide, on constate en fait, sur la foi de renseignements dont l'exactitude ne peut pas être contestée:

- a) qu'un changement s'est produit en URSS, que les ressortissants soviétiques s'expriment avec plus de liberté qu'auparavant et en particulier que beaucoup d'entre eux manifestent le désir de connaître l'étranger, notamment l'Occident. Il n'y a pas de doute que la "déstalinisation", quels que soient les motifs qui peuvent l'expliquer, la condamnation du terrorisme et du régime policier peuvent être de nature, sinon à modifier les rapports entre le peuple et le Gouvernement, à ébranler la foi absolue dans le régime et ses dirigeants, tout au moins à jeter un trouble profond dans les esprits et à provoquer une évolution, même si elle est lente, vers un assouplissement du régime;
- b) que dans les pays satellites de l'URSS un changement est actuellement en cours, radical en Pologne où l'on assiste presque à un retour à la liberté d'expression dans la presse et au parlement, plus confus dans les autres pays de l'Europe orientale.

- 8 -

Il faut reconnaître en outre qu'aujourd'hui, un changement est intervenu dans les relations de l'URSS avec à peu près tous les autres pays, même ceux groupés dans des alliances militaires défensives qui se sont formées contre l'URSS, comme la France, la Grande-Bretagne, le Canada, la Belgique, etc. De même les pays scandinaves, qui ont déjà fait des expériences avec les échanges de personnes, estiment qu'elles ont donné des résultats positifs et que ces échanges doivent être développés. Les dirigeants de l'URSS viennent d'être invités en Suède, en Norvège et au Danemark. Sans doute l'exemple donné par les autres pays n'est pas décisif pour la Suisse. Toutefois il ne paraît guère possible que celle-ci soit le seul pays qui maintienne un climat de guerre froide. Quelque sceptique qu'on puisse être à l'égard des intentions du Gouvernement de l'URSS, si méfiant qu'il convienne de se montrer, on ne peut cependant se cantonner dans une attitude qui ne tienne aucun compte de l'évolution de la situation politique générale.

Jusqu'à présent, on a reproché à l'URSS d'être hermétique, de se fermer à tout ce qui vient de l'extérieur, de se refuser aux contacts avec le monde libre. Serait-il raisonnable aujourd'hui de la part de l'Occident d'élever, lui, le rideau de fer que l'URSS vient d'abaisser ?

L'Occident, la Suisse en particulier, ont des régimes fondés sur le respect de la dignité humaine et des libertés individuelles. Ce serait de leur part faire preuve de faiblesse que de craindre une confrontation avec les régimes totalitaires. La confiance que nous avons dans nos institutions doit au contraire nous engager à favoriser des échanges grâce auxquels celles-ci peuvent exercer un attrait sur des personnes qui peuvent désirer les connaître et vérifier l'image qui leur a été donnée par leurs dirigeants des pays où ils n'avaient pas la possibilité de se rendre. Sans doute, il est probable que les citoyens soviétiques envoyés à l'étranger sont des communistes éprouvés. Cela ne signi-

- 9 -

ne fie pas qu'ils seront nécessairement insensibles à ce qu'ils verront. Les contacts que les Russes peuvent prendre en voyageant en Europe risquent d'être plus dangereux pour l'URSS que pour l'Occident. La légende veut que Koutouzov mourant ait dit à Alexandre Ier: "Je te pardonne toutes tes fautes sauf celle d'avoir conduit les troupes russes à Paris. Le contact avec l'Europe est toujours un danger pour nous. C'est la fin de ton régime."

On peut se demander aussi si ce n'est pas sous-estimer le peuple suisse que de penser que la présence de quelques journalistes soviétiques dans notre pays risque d'affaiblir l'esprit de résistance au communisme. Enfin on doit se demander si, du point de vue de la politique de neutralité, le refus de traiter les journalistes soviétiques comme ceux d'autres pays pourrait se justifier. La Suisse ne peut pas continuer à faire seule la guerre froide. Les autres pays européens, parmi lesquels un pays neutre comme la Suède, procèdent largement à des échanges de personnes, et les étendent, non seulement à des personnes privées, mais à des membres de gouvernement et à des parlementaires. La Suisse n'est pas disposée à aller aussi loin. Le fait qu'elle est négative en ce qui concerne des personnalités officielles doit engager le Conseil fédéral à ne pas décourager des échanges de personnes privées comme des journalistes.

Du point de vue de la politique intérieure, malgré les réactions que risque de provoquer dans certains milieux et dans quelques journaux une attitude positive que prendrait le Conseil fédéral en faveur d'un échange de journalistes entre l'URSS et la Suisse, cette attitude présente à la longue moins d'inconvénients qu'une attitude négative, difficilement conciliable avec la politique de neutralité.

Le Département politique arrive ainsi à la conclusion que l'assurance pourrait être donnée au Gouvernement de l'URSS que des invitations seraient adressées à huit ou dix journalistes soviétiques à venir faire un voyage en

- 10 -

Suisse aux mêmes conditions que d'autres journalistes étrangers.

Fondé sur les considérations qui précèdent, le
Département politique

p r o p o s e

au Conseil fédéral:

1) d'autoriser le Département politique à transmettre l'invitation du Gouvernement soviétique à l'Association de la presse suisse;

2) si celle-ci demande l'avis du Conseil fédéral sur la réponse qu'elle doit faire à cette invitation d'autoriser le Département politique à répondre qu'il approuve qu'elle soit acceptée;

3) de laisser à l'Association de la presse suisse le soin de désigner les journalistes qui se rendraient en URSS, le Département politique étant chargé de transmettre leurs noms à l'Ambassade de l'URSS;

4) d'autoriser le Département politique à informer l'Ambassade de l'URSS qu'une délégation de huit à dix journalistes soviétiques sera invitée en Suisse, à une date à fixer, pour un séjour dont les frais seront supportés par la Suisse.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

MA P. V. A. U.