

1912

## Rapport

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la création d'une commission parlementaire permanente des affaires étrangères.

(Du 25 novembre 1924.)

### I. La motion du Conseil national.

Le 5 octobre 1920, le Conseil national a accepté une motion relative à la création d'une commission parlementaire permanente des affaires étrangères, dont la teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y a pas lieu de présenter un projet de loi créant une commission parlementaire permanente des affaires étrangères. »

La création de cette commission est préconisée pour des raisons d'ordre général qu'on peut résumer comme suit : La démocratie moderne, en particulier la démocratie suisse, ne saurait tolérer une conduite secrète des affaires internationales. Son évolution aboutit logiquement à permettre au peuple de se prononcer sur tous les engagements importants et de longue durée qui doivent être assumés envers les Etats étrangers. Le gouvernement est ainsi amené, beaucoup plus souvent que par le passé, à se préoccuper, dans le domaine des affaires étrangères, de l'opinion populaire et à s'appuyer sur elle. Il est donc indiqué d'associer activement le parlement à la conduite des négociations diplomatiques afin de maintenir, par son intermédiaire, un accord aussi étroit que possible entre le peuple et ses autorités exécutives et d'éviter, dans une certaine mesure, que ces dernières n'exposent à un rejet populaire des conventions arrêtées avec des Etats étrangers après de longues et souvent difficiles négociations. Intercalé entre le peuple et le gouvernement, le parlement aurait donc à jouer le rôle, non seulement d'organe de contrôle, mais de conseiller de celui-ci et de modérateur de celui-là. La responsabilité de la conduite des affaires



extérieures de la Confédération serait ainsi partagée; le Conseil fédéral pourrait en partie s'en décharger sur le parlement.

A ces considérations, les signataires de la motion ajoutent encore que, par son entrée dans la Société des Nations, la Suisse est amenée à pratiquer une politique plus active que jadis.

A une époque où la solidarité des peuples tend de plus en plus à s'affirmer, où les tentatives de désarmement se multiplient et où l'arbitrage prend un développement inconnu auparavant, la Suisse, estiment-ils, ne peut se replier sur elle-même sous le couvert d'une neutralité qui deviendrait synonyme d'abstention au développement des relations internationales. En associant le parlement à une politique plus active, qui ne tendra d'ailleurs qu'au développement de toutes les institutions pacifiques, on ne peut qu'augmenter, pour le plus grand bien du pays, l'intérêt que ses membres manifestent pour les relations extérieures de la Suisse et soutenir en même temps, d'une manière constante, cet intérêt dans le peuple. Enfin, tout en se défendant de vouloir imiter en tous points les usages suivis ou les institutions admises à l'étranger, les signataires de la motion ne laissent pourtant pas de tirer argument de l'existence de commissions parlementaires permanentes dans d'autres Etats et de demander que la Suisse s'inspire, elle aussi, des expériences qui y furent faites.

Il paraît donc indiqué, avant de passer à un examen entièrement objectif des avantages et des inconvénients du nouveau rouage parlementaire qu'il s'agirait de créer par une loi, d'indiquer les Etats qui le connaissent, ceux où il est ignoré, et d'exposer succinctement la nature et la fonction de ces commissions dans les Etats étrangers qui en ont accueilli le principe.

## II. Les commissions parlementaires permanentes des affaires extérieures dans les Etats étrangers.

Il n'est point contestable que, dans la plupart des Etats étrangers, on rencontre des commissions parlementaires destinées à contrôler d'une manière continue la gestion de la politique extérieure; l'efficacité de leur action ne peut cependant être mesurée d'après l'importance que leur attribuent les textes légaux qui leur servent de base; elle dépend beaucoup plus des usages gouvernementaux et des mœurs parlementaires que de la loi. Une étude que nous avons étendue à dix-neuf Etats, au nombre desquels figurent les Puissances

les plus importantes par le chiffre de leur population ou leur expérience politique, nous a permis de constater qu'il serait erroné de conclure de la seule existence de commissions semblables à leur nécessité ou à l'utilité de leur fonction. Leur nature et leur rôle varient, au contraire, dans de sensibles proportions de pays à pays.

Dans un premier groupe d'Etats, elles sont complètement ignorées. C'est le cas en Grande-Bretagne, au Japon, en Roumanie, en Serbie-Croatie-Slovanie et en Tchécoslovaquie. Cependant, l'opportunité de leur création est fréquemment agitée dans quelques-uns de ces Etats, et, en Angleterre notamment, elle fut, au cours de la dernière décade, examinée à maintes reprises par la Chambre des Communes; le gouvernement britannique, appuyé par la majorité des députés, a toujours catégoriquement pris position contre l'institution d'une commission parlementaire permanente des affaires étrangères; on estime qu'elle est de nature à conduire à une confusion des pouvoirs en associant le parlement à la responsabilité des actes de l'exécutif, alors qu'il doit contrôler ce dernier et décider si le gouvernement est toujours digne d'assumer les responsabilités qui lui ont été confiées.

Dans un deuxième groupe d'Etats, il existe des commissions parlementaires permanentes pour les affaires étrangères, dont le rôle est cependant assez effacé; elles n'ont qu'un caractère consultatif, sont dans la dépendance du gouvernement et ne participent en aucune manière à l'activité diplomatique; leur rôle se borne à examiner les questions de la politique étrangère que le gouvernement estime opportun de leur soumettre, ce qui a lieu plutôt rarement, lorsque les décisions à prendre sont d'une gravité particulière. Cette organisation est celle qui a la préférence d'Etats hispano-américains comme la République Argentine, le Chili, l'Uruguay; on la rencontre aussi au Danemark et en Espagne où une commission permanente créée en 1918 ne fut jamais réunie et finit par se dissoudre; elle fut cependant reconstituée en 1920. En Autriche, la réglementation est analogue; une commission spéciale pour les affaires étrangères, créée après la guerre, eut simplement pour mission de faire rapport au parlement et aux partis politiques; son président avait cependant le droit de compulser les actes du ministère des affaires étrangères; les rapports à l'Assemblée nationale se firent cependant assez rares pour que cette commission fût remplacée par une « commission principale » du Conseil national (« *Hauptausschuss* ») qui n'a pas pour mission spéciale de s'occuper des relations extérieures de la République d'Autriche.

triche, mais jouit encore de compétences diverses en matière financière et élective. Le Conseil fédéral d'Autriche a également constitué une commission des affaires étrangères dans son sein, mais les attributions de cette dernière ne sont pas bien définies; elle se trouve hors d'état par conséquent d'exercer une influence efficace sur l'orientation de la politique extérieure. En Hongrie, une commission parlementaire permanente pour les affaires étrangères examine, avant leur présentation à l'Assemblée nationale, toutes les questions de politique extérieure qui rentrent dans les compétences de cette dernière; les séances de cette commission sont publiques, ce qui rend assez difficile la discussion de questions confidentielles.

Un troisième groupe d'Etats comprend ceux où les commissions parlementaires permanentes des affaires étrangères, sans collaborer avec le gouvernement à la direction de la politique extérieure, sont investies de compétences suffisamment étendues pour exiger du gouvernement toutes les informations et tous les documents qui leur paraissent nécessaires, mais sans pouvoir toutefois lui donner des instructions obligatoires. Il en est ainsi en France, en Italie, en Belgique, dans les Pays-Bas, en Allemagne et en Suède.

En France, chacune des deux assemblées parlementaires, le Sénat et la Chambre des députés, a constitué une commission des affaires étrangères qui est convoquée, de temps à autre, pour être mise au courant des affaires les plus importantes. Ses compétences ne reposent ni sur des lois, ni sur des règlements; elles découlent de la tradition. Chaque commission est chargée de rapporter sur les propositions et projets de lois concernant les affaires étrangères; elle a le droit de faire comparaître devant elle le ministre des affaires étrangères, ainsi que tout autre ministre ou tout fonctionnaire, si elle estime devoir lui demander des éclaircissements sur des questions de politique étrangère, ce qui n'est d'ailleurs que l'application du droit commun en France, en matière parlementaire; elle a le droit de regard et peut demander communication des rapports des représentants de la France à l'étranger; mais le ministre a la liberté de les lui refuser, comme il a aussi le pouvoir de renvoyer à une date ultérieure les explications qui lui sont demandées. La commission n'a, sauf décision spéciale de la Chambre ou du Sénat, ni pouvoirs d'enquête, ni droit d'interpellation; si l'audition d'un ministre ou d'un fonctionnaire suscite un conflit ou un désaccord, il appartient à un membre de la commission de porter l'affaire en débat public devant le parlement par une interpellation. Les questions budgétaires échappent à sa

compétence pour ne relever que de la seule commission des finances.

En Italie, une commission parlementaire permanente pour les affaires étrangères a été instituée après la guerre mondiale. Elle est directement nommée pour la durée d'une année par la Chambre elle-même. Elle a pour mission d'examiner les projets de loi, les budgets spéciaux, les motions et toutes affaires rentrant dans la politique extérieure pour lesquelles un rapport doit être présenté au parlement. Elle a la faculté de convoquer les membres du gouvernement et de leur demander des éclaircissements. Le gouvernement de son côté peut provoquer la réunion de la commission pour lui faire des communications. La commission ne prend pas de décision; elle se borne à donner des avis; elle a le droit de demander la communication d'un projet de traité intéressant la politique étrangère du royaume, mais le gouvernement n'a pas l'obligation de lui remettre tous les documents concernant l'affaire dont elle est saisie. Elle n'est pas compétente pour les questions budgétaires; celles-ci relèvent toutes de la commission parlementaire du budget qui peut proposer la création, la modification ou la suppression d'ambassades ou de légations.

En Belgique, il existe depuis l'armistice une commission du genre de celles qui fonctionnent en France et en Italie; elle se borne à prendre connaissance des communications que le gouvernement lui adresse, sans avoir aucun pouvoir effectif sur la conduite de la diplomatie. Il en est de même aux Pays-Bas; la commission parlementaire est convoquée de temps en temps par le ministre des affaires étrangères qui lui expose les questions intéressant la politique extérieure. Les décisions à prendre rentrent pleinement dans les compétences du gouvernement qui n'a pas l'obligation de consulter la commission avant d'agir.

Dans l'Allemagne monarchique, où la constitution impériale du 16 avril 1871 prévoyait déjà, sous la présidence de la Bavière, une commission des affaires étrangères au sein du Conseil fédéral, cette commission ne fut réunie que très rarement et n'exerça guère d'influence sur le développement de la politique étrangère de l'Empire. Pendant la guerre, elle fut remplacée par la commission principale («*Hauptausschuss*») du Reichstag qui fut fréquemment réunie à titre consultatif par le gouvernement. La constitution républicaine de l'Empire actuel prévoit la désignation par le Reichstag d'une commission permanente des affaires étrangères qui a conservé le caractère consultatif des commissions précé-

denes. Elle a le droit, reconnu à toute autre commission parlementaire, de réclamer la présence du chancelier et de tout ministre; elle peut faire connaître au gouvernement les décisions et mesures qui lui paraissent opportunes; elle n'a aucun moyen de l'obliger à suivre ses avis. Ses compétences les plus larges résultent de son assimilation, par la constitution, aux commissions d'enquête; il en résulte qu'elle peut instruire elle-même une affaire et ordonner une instruction, exiger la production de tous documents officiels, recourir au ministère des tribunaux pour faire procéder à toutes constatations probatoires; bien qu'elle émane du parlement, elle n'est pas dissoute par la dissolution du Reichstag, mais continue à fonctionner jusqu'à la réunion de la nouvelle représentation nationale.

La Suède a également adopté une réglementation de ce genre. Pendant la guerre, on y a créé une « *commission secrète* » investie d'une mission purement consultative. Elle a été remplacée, en 1921, par une commission parlementaire des affaires étrangères, composée de seize membres, dont la tâche se résume aussi à délibérer avec le Roi qui la préside sur toutes les affaires d'une certaine importance intéressant les relations extérieures. Au début de chaque législature, le ministre des affaires étrangères fait à la commission un exposé général de la politique étrangère de la Suède. La commission est, dans la règle, convoquée sur l'initiative du Roi, du président du conseil ou du ministre des affaires étrangères; mais elle peut aussi provoquer sa propre réunion lorsque six au moins de ses membres le demandent. La réunion de la commission est de plus en plus fréquente et elle est surtout appelée à se prononcer sur des accords projetés avec des Etats étrangers.

Enfin, un quatrième type de commission se rencontre dans la seule législation des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Contrairement à ce qui est admis en Suisse, les commissions permanentes sont la règle au Congrès américain et les commissions spéciales et temporaires l'exception. Une seule Chambre, le Sénat, a le droit de contrôle sur les affaires étrangères; parmi ses très nombreuses commissions permanentes figure un « *Comittee of Foreign Relations* » de dix-sept membres, généralement présidé par le leader du parti qui détient la majorité. Ce comité ne se réunit que pendant les sessions du Congrès et a des attributions très étendues qui en font le collaborateur du gouvernement. Il ne rapporte pas seulement sur tous les traités soumis à l'approbation du Sénat, mais examine encore les nominations aux fonctions di-

plomatiques, consulaires ou au Département d'Etat, présentées par le président du Sénat pour ratification; il convoque et entend tous les témoins qui peuvent lui fournir des renseignements sur les candidats; ces enquêtes sont d'ailleurs traditionnelles aux Etats-Unis. Il a le droit de demander, en tout temps, des renseignements sur la politique étrangère suivie par le gouvernement et il est d'usage que tous les documents dont il a le désir de prendre connaissance lui soient soumis.

Si nous faisons abstraction des Etats-Unis, dont le « *Committee of Foreign Relations* » ne peut manifestement servir de modèle à la Suisse où les mœurs politiques sont totalement différentes, il n'est guère possible d'affirmer que les commissions parlementaires permanentes pour les affaires étrangères répondent à un besoin évident. Dans la plupart des Etats où elles ont été introduites, elles furent rendues nécessaires par la guerre. Elles sont nées d'une réaction contre la diplomatie secrète. Dans les pays où, comme chez nous, le peuple intervient directement dans la ratification des engagements internationaux et où de fortes traditions démocratiques rendent impossible toute diplomatie occulte, la création de commissions permanentes comme moyen de réagir contre cette tendance ne peut guère se justifier.

D'ailleurs, dans tous les Etats qui connaissent de semblables commissions, les organes gouvernementaux revendiquent énergiquement le droit de prendre, dans le domaine de la politique extérieure, toutes les initiatives que les circonstances peuvent exiger, parfois avec une extrême urgence. Les commissions parlementaires permanentes sont le plus souvent placées en présence de faits accomplis qu'elles n'ont plus le pouvoir de modifier; il est de la nature des choses qu'il en soit ainsi, car, ne pouvant suivre au jour le jour la marche des événements ou celle d'importantes négociations diplomatiques dont la résultante est nécessairement une combinaison de mutuelles concessions, elles sont le plus souvent hors d'état de posséder tous les éléments d'une question pour pouvoir, à temps, émettre un avis véritablement utile ou fixer la ligne de conduite de la diplomatie; ce rôle est celui dévolu au gouvernement.

La principale utilité des commissions dont il s'agit consiste à permettre un contact plus intime entre le pouvoir exécutif et les milieux parlementaires; le gouvernement peut être amené à faire confidentiellement aux députés qui en font partie, des communications qu'il lui serait difficile de donner publiquement, dans un débat parlementaire, sans

éveiller les susceptibilités d'autres Etats ou sans affaiblir sa position dans des négociations internationales en cours. L'institution des commissions parlementaires permanentes a présenté une certaine utilité en permettant de combattre des renseignements erronés lancés dans le public et d'exercer une action apaisante. Cependant, même considérées comme agents de liaison entre le gouvernement et l'opinion publique, ces commissions permanentes n'ont pas toujours exercé une influence heureuse; dans les Etats où les passions politiques ont une certaine vivacité, on s'est plaint parfois d'indiscrétions qui ont compromis le succès des négociations en cours, à tel point que les gouvernements ont dû refuser de donner aux commissions les renseignements qui leur étaient demandés; ailleurs, au contraire, c'est le parlement qui trouve regrettable l'extrême discrétion de ces commissions, car il n'est plus tenu au courant, d'une manière suffisante, de la situation internationale; les communications aux membres des commissions permanentes furent alors remplacées par des séances à huis-clos du parlement tout entier à la connaissance duquel des renseignements de nature confidentielle furent ainsi portés.

### III. But de la motion du Conseil national.

Les signataires de la motion qui fait l'objet du présent message n'ont pas précisé quelles devraient être la nature et les compétences de la commission parlementaire permanente des affaires étrangères en Suisse. En vertu de l'article 50 du règlement du Conseil national du 17 décembre 1920 et de l'article 34 du règlement du Conseil des Etats du 27 mars 1903, basés tous deux sur l'article 28 de la loi fédérale du 9 octobre 1902 sur les rapports entre les deux Conseils législatifs, chacune des Chambres fédérales a le droit de nommer des commissions pour toute la durée d'une législature; elles ont donc la possibilité, par une simple décision, de créer une commission parlementaire qui concentrerait tout le contrôle des relations extérieures de la Confédération.

En demandant toutefois au Conseil fédéral d'examiner s'il y a lieu de présenter un *projet de loi* à ce sujet, on peut supposer, encore que les débats parlementaires n'aient guère fourni de précision sur les attributions de la commission, que les signataires de la motion n'entendent pas préconiser la création d'un organe dont l'utilité se bornerait à réaliser cette concentration du travail parlementaire; l'institution

d'une commission analogue à celles qui existent pour les finances, les chemins de fer, les douanes, etc. ne nécessiterait pas l'adoption d'une nouvelle loi. Faut-il en conclure que le but à atteindre par la motion consisterait à organiser le contrôle parlementaire de telle manière qu'il ait un caractère continu, et même préventif, en s'étendant à l'ensemble des affaires courantes, de manière à ce que les Chambres puissent directement imprimer une direction déterminée à des pourparlers internationaux, voire à toute la politique extérieure de l'Etat? Cette conception conduirait inévitablement à l'institution de commissions parlementaires devant directement collaborer avec le gouvernement, c'est-à-dire de véritables commissions de co-gestion que nous opposerons dans le présent message aux commissions permanentes de contrôle autorisées par les règlements actuels des Chambres fédérales.

De semblables commissions de co-gestion ne nous semblent pas utiles au bon fonctionnement des services diplomatiques de la Suisse. Elles nous paraissent, au contraire, présenter des désavantages certains. Elle sont, à nos yeux, incompatible avec les dispositions de la Constitution fédérale.

#### **IV. Inutilité d'une commission permanente de co-gestion dans les affaires étrangères.**

Il ne paraît pas certain que la constitution d'une commission parlementaire permanente de gestion puisse éveiller dans les Chambres fédérales un plus grand intérêt pour la politique étrangère suivie par le Conseil fédéral; l'indifférence qu'on se plaît parfois à leur reprocher dans la presse n'existe pas. Nous avons pu, au contraire, constater que le parlement suit avec la plus grande attention le développement des questions extérieures qui présentent un intérêt considérable pour le pays; la simple énumération des messages et projets d'arrêts fédéraux concernant les relations extérieures de la Suisse, ainsi que celle des interpellations, motions et postulats touchant la politique étrangère suffit à l'établir; on en compte, de 1921 à cette année, 72 des uns et 61 des autres ayant figuré à l'ordre du jour des Chambres fédérales et donné lieu à des interventions de la part des représentants de tous les partis et des cantons les plus divers. Par les messages circonstanciés que nous avons adressés aux Chambres fédérales sur toutes les questions à traiter, par les discussions approfondies qu'ils provoquèrent, par nos rapports de gestion que les plus chauds partisans des commissions parlementaires permanentes pour la politique exté-

rieure citent, à l'étranger, comme le type même de la documentation à fournir sous un régime démocratique, les membres du parlement ont l'occasion d'être très exactement mis au courant de tous les problèmes importants que soulève la politique étrangère du pays.

Sans doute, il faut reconnaître que les membres d'une commission permanente des affaires étrangères acquerraient une connaissance plus technique de la conduite des affaires diplomatiques que leurs collègues; il se créerait ainsi au sein du parlement un certain nombre de spécialistes de la politique internationale qui, en contact constant avec le gouvernement, seraient particulièrement aptes à saisir les problèmes de la politique étrangère, à en suivre les développements, à en pénétrer la complexité ou la connexité. Néanmoins, une expérience aussi approfondie ne pourrait s'acquérir sans une étude complète des nombreux et souvent très volumineux dossiers du département politique, ce qui exigerait de la commission de très longues sessions ou même une présence permanente, pour peu que les questions rentrant dans la compétence du département politique dussent être traitées par elle avec la continuité, le tact et la connaissance approfondie qu'exige la conduite des relations extérieures. À supposer que les membres de cette commission pussent consacrer à ces travaux le temps nécessaire, on pourrait alors craindre que les Chambres fédérales comme telles ne finissent par se désintéresser de la politique extérieure et ne s'accoutumassent, confiantes dans le savoir et l'expérience d'un comité d'experts parlementaires qui resteraient peu nombreux, à entériner régulièrement leurs décisions, puisque les autres membres du parlement n'auraient plus la perspective de faire jamais partie de commissions traitant des questions de politique étrangère.

Le Conseil fédéral reconnaît pleinement combien est précieux pour sa politique étrangère l'appui qu'il peut trouver dans les milieux parlementaires; mais il estime qu'une commission permanente de gestion des affaires étrangères ne serait pas de nature à l'augmenter. Il croit devoir rappeler qu'il n'est point de question importante où il ne fixe sa ligne de conduite sans avoir pris contact avec les milieux parlementaires et les milieux intéressés, soit par la consultation des présidents des groupes politiques, soit au moyen de commissions d'experts. Ces commissions présentent incontestablement, sur une commission parlementaire permanente, l'avantage d'une beaucoup plus grande souplesse dans leur composition. Le gouvernement peut faire appel aux personnes

qui sont spécialement versées dans les problèmes à élucider; il peut adjoindre à des parlementaires, particulièrement compétents pour décider de l'opportunité politique des mesures à prendre, des spécialistes qui doivent en étudier le côté technique, juristes, industriels, commerçants, etc., selon la nature du sujet à traiter. Ce mode de procéder est de tradition en Suisse; les expériences qu'il a permis de faire ne nous incitent pas à l'abandonner à la légère, ni à l'alourdir d'une nouvelle commission qui ne pourrait que faire double emploi avec celles que nous avons accoutumé de consulter. La supériorité de ce système est telle que nous avons pu constater que, dans quelques pays, la création de conseils du contentieux diplomatique, composés de parlementaires et de techniciens de haute autorité, a rendu pour ainsi dire superflu le recours aux commissions parlementaires permanentes qui, de par la nature des choses, ne peuvent être composées d'une manière aussi adéquate.

Les avantages du système actuel nous paraissent donc à tout le moins équivaloir à ceux que l'on pourrait attendre d'une commission permanente qui collaborerait avec le gouvernement à la gestion des affaires diplomatiques.

La diplomatie secrète est impossible en Suisse et notre politique étrangère est tout entière dominée par un principe constitutionnel, reconnu par tous, celui de la neutralité permanente. Il en résulte que la politique étrangère de la Confédération est incompatible avec des engagements occultes, et qu'elle ne peut être influencée par les combinaisons d'une diplomatie préoccupée de rechercher ou de renverser des alliances, d'équilibrer les forces des grandes Puissances, de fortifier des influences politiques, de grouper ou de consolider des ententes. La politique de la Suisse est toute de simplicité, de droiture et de clarté. Fondée sur un principe qui s'autorise d'une tradition plusieurs fois séculaire, elle est exclusive de toute immixtion dans les grandes compétitions internationales et limite son objet à la défense des intérêts immédiats du pays, au développement de l'organisation pacifique des relations internationales et à la collaboration entre Etats pour résoudre les questions d'un caractère social ou humanitaire. La Suisse ne peut adopter, pour sa politique étrangère, qu'une attitude de réserve et d'impartialité à l'égard de tous les Etats; si sa diplomatie s'occupe d'un certain nombre d'affaires spéciales, souvent fort importantes pour l'avenir ou la prospérité du pays (question des zones franches, du Rhin, du Gothard, traités d'arbitrage et de conciliation, etc.), celles-ci restent sans répercussion sur l'échiquier de la politique internationale. La tâche essentielle des commissions parle-

mentaires permanentes qui existent en d'autres pays, à savoir la lutte contre la diplomatie secrète à la fois et la stricte surveillance de l'orientation générale donnée aux relations extérieures par un gouvernement, ne trouve pas à s'exercer en Suisse.

#### V. Inconvénients d'une commission permanente de co-gestion.

Pour la préparation et la liquidation des affaires qui forment l'objet de nos relations extérieures, la collaboration d'une commission parlementaire présente des inconvénients d'ordre pratique qui rendent, à notre avis, pour ainsi dire impossible un rendement profitable au pays. Par la nature même des choses, le Conseil fédéral serait parfois amené à prendre des décisions et à agir avant que les membres de la commission aient eu le temps matériel d'étudier l'affaire, de se réunir et de donner un avis fondé au pouvoir exécutif. Il semble donc qu'il serait difficile d'échapper à ce dilemme : Ou bien les commissions ne recevraient que les communications que le Conseil fédéral pourrait leur donner au moment où il estimerait indiqué de le faire, et alors elles ne seraient que des rouages inutiles puisque ces communications pourraient être données lorsqu'une action diplomatique serait déjà engagée, et, qu'au demeurant, il paraîtrait plus indiqué de les adresser aux Conseils législatifs eux-mêmes; ou bien la commission, préalablement à toute décision gouvernementale ou à toutes instructions du Conseil fédéral à ses agents à l'étranger, aurait à émettre un préavis sur les questions rentrant dans ses compétences, et alors l'action gouvernementale pourrait être retardée ou même paralysée si un conflit d'opinions surgissait entre le Conseil fédéral et la commission. En cas d'irréductible opposition entre le point de vue de cette dernière et celui du gouvernement, celui-ci ne consentirait pas à adopter une ligne politique contraire à ses convictions. Il devrait donc, ou passer outre à une opposition de la commission parlementaire, ou provoquer une décision des Chambres; dans le premier cas, sa position serait sinon ébranlée du moins affaiblie et, dans le second, elle entraînerait des retards et une discussion publique qui ne pourraient être que préjudiciables à la sauvegarde des intérêts dont le Conseil fédéral a la charge. Cette situation pourrait facilement aboutir à la confusion, si on donnait à la commission parlementaire le droit d'émettre des préavis obligatoires pour le gouvernement; comme celui-ci devrait toujours bénéficier d'une

certaine initiative, il serait impossible de tracer une ligne de démarcation qui pût être respectée dans la pratique, entre les affaires rentrant dans les compétences exclusives du Conseil fédéral et celles qui exigeraient la collaboration de la commission.

La création d'une commission permanente se révélerait particulièrement inopportune, s'il s'agissait de créer un organe qui serait intercalé entre le Conseil fédéral et les légations, avec le droit de regard dans les rapports politiques de ces dernières. L'autorité du département politique sur les agents diplomatiques de la Suisse ainsi que la confiance qui doit exister entre ceux-ci et le gouvernement fédéral seraient sapées par la base. Les rapports politiques des légations au Conseil fédéral ont un caractère confidentiel et ils doivent le conserver à peine de perdre leur utilité. Mis à la disposition d'un nombre, même restreint, de parlementaires, ils ne manqueraient pas de donner lieu à des commentaires qui, à des époques de tension entre les partis politiques, risqueraient de ne plus être formulés avec toute la discrétion voulue; ils pourraient aussi parfois s'égarer. Leur communication à d'autres autorités que le gouvernement pourrait susciter des polémiques qui deviendraient rapidement très regrettables; elles n'enlèveraient pas seulement à nos agents diplomatiques leur liberté d'appréciation, mais encore compromettraient leur situation à l'étranger et peut-être celle du pays lui-même. En outre, l'activité des légations ne manquerait pas d'être influencée par les inévitables fluctuations de la politique intérieure dans le parlement; il est préférable qu'elles restent complètement indépendantes, et que le souci de sauvegarder peut-être une situation personnelle par des considérations propres à satisfaire tel ou tel groupe parlementaire ne vienne pas altérer l'entière objectivité que nous attendons des observations de nos ministres.

## **VI. Caractère inconstitutionnel d'une commission parlementaire permanente de co-gestion dans les affaires étrangères.**

L'objection cardinale que nous avons à faire à l'élaboration d'une loi instituant un organe parlementaire permanent pour suivre la politique étrangère du Conseil fédéral et y collaborer avec ce dernier, c'est qu'elle entraînerait un empiètement du pouvoir législatif sur les attributions du pouvoir exécutif et serait, par conséquent, incompatible avec les

dispositions de la Constitution fédérale qui délimitent les compétences de l'un et de l'autre dans le domaine de la politique extérieure.

Cette répartition des compétences résulte des articles 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9, de la Constitution. D'après le premier de ces articles constitutionnels, l'Assemblée fédérale doit décider des alliances et des traités avec les États étrangers, de toutes les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse, enfin des déclarations de guerre et de la conclusion de la paix. Le second de ces textes constitutionnels charge le Conseil fédéral de veiller aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux et, d'une manière générale, aux relations extérieures de la Suisse; il veille à la sûreté extérieure de cette dernière, au maintien de son indépendance et de sa neutralité.

L'Assemblée fédérale est donc seule compétente pour toutes les questions internationales qui concernent l'existence même de l'État (comp. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, p. 733); mais, dans ce domaine, ses compétences se bornent à arrêter les normes intérieures qui doivent assurer la situation internationale de la Suisse; elle peut donner des instructions au Conseil fédéral et ce dernier est tenu de s'y conformer, mais elle ne peut pas agir directement elle-même (Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, p. 750; Salis-Borel, *Le droit public fédéral*, I, p. 401). La Constitution ne défend pas sans doute à l'Assemblée fédérale de régler par une loi la gestion des affaires étrangères de la Suisse; mais cette loi ne pourrait que déterminer quelques règles abstraites et générales auxquelles le Conseil fédéral aurait à conformer sa conduite; elle ne pourrait pas attribuer à l'Assemblée fédérale le droit de faire des actes de gestion diplomatique; c'est là précisément l'apanage du gouvernement (Burckhardt, *op. cit.*, p. 750); il est donc *a fortiori* impossible aux Chambres fédérales de le déléguer à une commission parlementaire permanente.

L'administration des affaires étrangères, comme les autres domaines de l'administration fédérale, rentre uniquement dans les compétences du Conseil fédéral. Pour toutes les questions qui ne présentent pas un intérêt vital pour la Suisse (mesures pour la sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance et de la neutralité, déclaration de guerre et conclusion de la paix), le Conseil fédéral est la seule instance fédérale qui puisse décider et agir. Les Chambres fédérales n'ont, à

cet égard, pas d'autre mission constitutionnelle que de contrôler sa gestion sur la base des rapports annuels, des messages spéciaux ou de toute communications que le gouvernement est tenu de leur adresser dès que le besoin s'en fait sentir (art. 85, chiffre 11, Const. féd.). Le Conseil fédéral n'a ni l'intention de se dérober à ses responsabilités constitutionnelles, ni celle de se soustraire au contrôle des Chambres. S'il doit se refuser à partager ses responsabilités avec une commission parlementaire permanente, sachant bien — l'histoire est là pour le confirmer — qu'une responsabilité partagée est une responsabilité abolie, il est superflu de relever qu'il n'entre pas dans ses intentions de vouloir restreindre en quoi que ce soit le droit de contrôle du parlement.

Le Conseil fédéral estime, par conséquent, agir dans l'esprit de la Constitution fédérale en s'opposant à la création d'un organe parlementaire investi du pouvoir de lui donner des indications pour la conduite de notre politique extérieure. Pour pouvoir assumer les lourdes responsabilités que la Constitution lui impose, le gouvernement doit être maître de ses décisions; il serait dangereux de créer un organe permanent de nature à affaiblir, chez les membres du pouvoir exécutif, le sentiment de leur responsabilité. Le Conseil fédéral a prouvé, au cours de ces dernières années, par des actes, qu'il est acquis à une politique étrangère d'une entière loyauté. Mais si les résultats de toute action diplomatique ne doivent pas rester cachés, il n'en est pas de même de la conduite même des négociations qui exige une grande discrétion, à peine de compromettre irrémédiablement le résultat poursuivi et espéré. Le Conseil fédéral doit donc rester maître de décider du moment où des affaires de politique étrangère peuvent être portées à la connaissance du public; dans leur préparation, il ne doit pas se sentir lié par des obligations spéciales envers une commission permanente qui constituerait une manière de deuxième gouvernement dont les compétences seraient limitées au domaine de la politique internationale.

## VII. Commission permanente de contrôle instituée en vertu des règlements parlementaires.

Si le Conseil fédéral s'oppose à la création d'une commission parlementaire permanente de co-gestion dans les affaires étrangères, il n'estime pas pouvoir ou devoir se prononcer sur l'opportunité qu'il y aurait de créer, sur la base de la loi du 9 octobre 1902 concernant les rapports entre les deux Conseils législatifs, des commissions parlementaires permanentes ayant pour tâche de centraliser le travail parle-

mentaire de contrôle sur l'activité diplomatique du gouvernement. Elles seraient alors chargées de l'examen de tous les messages, traités et projets de loi ainsi que de la préparation de tous les rapports aux Chambres qui sont actuellement confiés à des commissions spéciales et temporaires. Leur activité ne serait pas différente de celle des autres commissions parlementaires permanentes actuellement en fonction. Elles ne pourraient empiéter sur les prérogatives gouvernementales. Si les Chambres estimaient opportun de créer des commissions de ce genre, on pourrait s'attendre à ce que le Conseil fédéral prit parfois l'initiative de les consulter lorsqu'il aurait intérêt à savoir d'avance l'accueil probable que le parlement pourrait réserver à telle de ses décisions ou à telle de ses initiatives. Mais il ne reconnaîtrait pas avoir l'obligation de le faire et devrait, quel que soit l'avis qui aurait pu lui être donné par la Commission, se réserver entièrement le droit de s'en écarter si, à ses yeux, les circonstances où une bonne gestion des intérêts qui lui sont confiés l'exigaient.

\* \* \*

Sur la base des considérations qui précèdent, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que la création par une loi d'une commission parlementaire permanente de co-gestion dans les affaires étrangères n'est ni possible, ni désirable, et vous recommande, par conséquent, de ne pas donner suite à la motion acceptée par le Conseil national le 5 octobre 1920. Il n'a, en revanche, pas à se prononcer sur la création d'une commission parlementaire permanente de contrôle des affaires étrangères instituée en conformité des règlements actuels des Chambres fédérales et il abandonne toute décision à ce sujet à la volonté souveraine de chacun des deux Conseils.

Veillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 25 novembre 1924.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

CHUARD.

*Le vice-chancelier,*

KAESLIN.