

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 22 février 1952.

ConfidentielA Messieurs les membres des Commissions
des affaires étrangères des Chambres fédéralesRéception et envoi d'ambassadeurs
par le Conseil fédéral.

- I -

Au cours de ces dernières années, plusieurs gouvernements étrangers ont exprimé le désir de pouvoir accréditer à Berne, auprès du Conseil fédéral, non plus un ministre plénipotentiaire, mais un ambassadeur.

Ainsi, en 1947, le gouvernement du Canada, avec lequel nous venions d'établir des relations diplomatiques, aurait voulu ouvrir dans la ville fédérale, non une légation, mais une ambassade. Sur l'intervention du chef du département de l'économie publique, qui négociait alors l'achat de blé avec les autorités canadiennes, le Conseil fédéral décida, le 25 février 1947, d'accéder à cette requête s'il n'était pas possible d'obtenir du gouvernement d'Ottawa qu'il renonçât à ce projet; il chargea le ministre de Suisse au Canada de s'employer à cet effet. Le gouvernement canadien abandonna alors son idée et accrédita à Berne, comme ministre, un diplomate qui avait le rang d'ambassadeur. Cependant, en 1950, il revint à la charge et demanda de nouveau si le Conseil

2.

fédéral donnerait son agrément à la nomination d'un ambassadeur. Le Conseil fédéral se prononça négativement le 13 janvier 1950.

En 1951, le gouvernement turc sollicita l'agrément du Conseil fédéral à la nomination d'un ambassadeur, M. Karaosmanoglu. Ce dernier avait auparavant représenté la Turquie à Téhéran en qualité d'ambassadeur. Le gouvernement d'Ankara accepta ensuite d'envoyer M. Karaosmanoglu à Berne comme ministre plénipotentiaire.

La même année, l'Inde et l'Iran, sans faire de démarches formelles, soulevèrent la même question. Le ministre de l'Inde à Berne avait été, en effet, ambassadeur à Bruxelles et le représentant de l'Iran est un ancien ministre des affaires étrangères.

En avril 1951 enfin, le Département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique sonda notre Légation à Washington pour savoir si le Conseil fédéral serait disposé à recevoir un ambassadeur au lieu d'un agent de second rang. La réponse fut négative; elle se fondait sur les usages pratiqués jusqu'ici par la Confédération. Au mois d'octobre dernier, rentré d'un voyage à Washington, le ministre des Etats-Unis à Berne déclara formellement au chef de la division des affaires politiques, le ministre Zehnder, que le Président Truman désirait vivement que les missions échangées par les deux Etats fussent transformées en ambassades. A l'occasion d'une visite faite au chef du département politique le 20 novembre, M. Biffle, secrétaire du Sénat américain, et M. Homer Byington, chef de la

3.

division pour l'Europe occidentale du Département d'Etat, confirmèrent ce désir, alléguant en particulier que l'importance de la Suisse justifiait une représentation au moins égale à celle de plusieurs pays secondaire. Plus récemment, le chargé d'affaires des Etats-Unis, M. Reams, a affirmé au chef du département politique que M. Acheson lui-même tenait beaucoup à ce que les deux pays convinssent d'élever leurs légations respectives au rang d'ambassade.

Le chef du département politique a déclaré à ses interlocuteurs américains qu'il ferait examiner la question le plus rapidement possible, qu'il la soumettrait au Conseil fédéral et, éventuellement, soit aux commissions parlementaires des affaires étrangères, soit encore aux Chambres elles-mêmes. Il a précisé qu'une réponse, même provisoire, - positive ou négative, - ne pourrait pas être donnée très rapidement, mais au plus tôt dans le courant du premier trimestre de 1952.

- II -

L'exercice du droit de légation actif et passif relève, non pas du droit des gens, mais de la "comitas gentium", de la courtoisie internationale. La détermination de la classe à laquelle appartiennent les agents diplomatiques que deux Etats décident d'échanger est une modalité de l'exercice du droit de légation et ressortit

également à la "comitas gentium". Le rang des représentants respectifs de deux Etats est librement fixé d'entente entre ces derniers.

Suivant la pratique la plus courante, les Etats échangent des agents diplomatiques de la même classe. Certains pays s'en tiennent même strictement à la réciprocité quant au rang. On admet toutefois qu'un Etat peut, sans porter atteinte à ses droits et à son honneur, recevoir des envoyés étrangers d'un rang plus ou moins élevé que ceux qu'il accrédite lui-même. Ainsi la France est représentée à Berne par un ambassadeur alors que la Suisse accrédite à Paris un ministre plénipotentiaire. Ainsi encore notre pays est représenté par des chargés d'affaires en pied dans plusieurs Etats (Chili, Colombie, Indonésie, Pérou, Uruguay, Vénézuéla) qui envoient à Berne des ministres plénipotentiaires.

La réception et l'envoi d'ambassadeurs par le Conseil fédéral est donc une question que la Confédération peut résoudre à son gré, bien qu'elle doive faire l'objet d'une entente avec chaque autre Etat intéressé. Sa liberté de décision n'est limitée par aucune disposition du droit des gens.

Aucune forme particulière n'est requise pour les actes par lesquels la Suisse et un autre Etat conviendraient d'échanger des ambassadeurs. Une entente peut in-

tervenir sous la forme d'un traité, d'un échange de notes ou d'un simple accord verbal. Jusqu'à présent, la Suisse n'a conclu aucun accord formel sur le rang de ses représentants à l'étranger ou sur celui des agents diplomatiques qu'elle reçoit.

- III -

Les ambassadeurs, comme les légats et les nonces, sont des agents de première classe, les ministres plénipotentiaires des agents de deuxième classe.

Le Règlement de Vienne du 19 mars 1815, par lequel ont été arrêtées les règles de préséance diplomatique observées aujourd'hui par tous les Etats, dispose que seuls les agents du premier rang ont le caractère représentatif, en ce sens qu'ils représentent seuls la personne même du chef de l'Etat. En vertu de ce caractère représentatif, les ambassadeurs avaient en tout temps accès au chef de l'Etat, près lequel ils étaient accrédités, et avaient le droit de négocier avec lui personnellement. Ce dernier privilège a été contesté en particulier par Bismarck. Son intérêt pratique est aujourd'hui très restreint.

Les ambassadeurs ont seuls le droit au titre d'Excellence.

On peut considérer qu'aujourd'hui les agents de la première classe ne diffèrent pratiquement de ceux de la

deuxième que quant au cérémonial, ce qui ne signifie d'ailleurs pas que les prérogatives d'étiquette soient sans importance.

- IV -

Sous l'ancien régime, la structure politique de la Suisse, confédération d'Etats, empêcha la Diète de poursuivre une politique active en Europe. Ce fait eut une influence sur l'exercice du droit de légation actif et passif par la Confédération. La Diète reçut des représentations diplomatiques permanentes dès le 16e siècle, concurrentement avec les cantons ou des groupes de cantons, mais elle n'en entretint pas à l'étranger. Au gré des besoins, elle se contenta, comme les cantons, de déléguer des missions extraordinaires.

Au 16e siècle, on trouve en Suisse des agents étrangers des deux classes alors reconnues, celle des ambassadeurs et celle des résidents. Les missions extraordinaires envoyées par la Diète à l'étranger étaient de préférence conduites par des ambassadeurs, voire des collègues d'ambassadeurs.

Pendant la période de 1798 à 1803, la République unitaire helvétique, pourvue d'un gouvernement central, éprouva la nécessité d'avoir des représentants permanents à l'étranger. C'est alors que furent créées nos légations

à Paris, à Milan et à Vienne. Les lettres de créance remises à l'envoyé suisse dans cette dernière capitale lui conféraient le titre d'ambassadeur. Il ne fut cependant accrédité qu'en qualité de ministre plénipotentiaire, l'Autriche n'étant elle-même représentée à Paris que par un agent de second rang.

Lorsque la Suisse redevint une confédération d'Etats en 1815, le développement de sa représentation diplomatique fut paralysé et les légations existantes faillirent même être supprimées.

En 1848, la constitution d'un Etat fédératif doté d'un pouvoir exécutif central n'entraîna, au début, aucun développement de notre représentation extérieure. Le statut de neutralité perpétuelle auquel la Confédération était attachée la tenait à l'écart des compétitions politiques internationales. D'autre part, les Chambres, à cette époque plus encore qu'aujourd'hui, avaient un intérêt plus marqué pour la vie intérieure que pour les relations avec l'étranger. Jusqu'en 1882, la Suisse ne fut représentée que dans les capitales des pays voisins (cf. annexe No I).

Ces circonstances expliquent que la Confédération ait suivi avec un retard parfois considérable le mouvement diplomatique mondial consécutif au développement croissant des échanges et des relations entre les Etats. La Suisse a reçu plus de missions diplomatiques permanentes qu'elle

n'en a envoyé. Il y a actuellement 53 missions diplomatiques à Berne, tandis que nous en avons 52 à l'étranger. Certains de nos représentants diplomatiques sont accrédités simultanément dans plusieurs Etats. Le nombre de nos chefs de mission s'élève actuellement à 39; deux chargés d'affaires en pied qui gagnent présentement leur poste, l'un en Indonésie, l'autre dans l'Union Sud-Africaine s'ajouteront à ce chiffre. Notre pays ne s'en est pas tenu, d'autre part, à la réciprocité sur le rang (cf. annexes Nos II à VI).

Cependant, à la suite du déplacement des équilibres politiques mondiaux issus de la première et surtout de la seconde guerre de ce siècle, il est apparu que le souci d'une défense efficace des intérêts de la Suisse dans le cadre de sa politique traditionnelle de neutralité impliquait, non plus que notre pays se désintéressât plus ou moins de la vie politique internationale, mais au contraire qu'il pratiquât résolument une politique de présence. Les Chambres fédérales l'ont compris et ont autorisé le Conseil fédéral, au cours de ces dernières années, à établir des relations diplomatiques et à ouvrir des légations dans de nombreux pays où jusqu'alors la Confédération n'avait pas de représentations permanentes.

C'est dans cette perspective que doit être examinée la question de la réception de nouveaux ambassadeurs à Berne et de l'envoi par le Conseil fédéral d'ambassadeurs dans des capitales étrangères. Les principaux critères à observer en vue de la décision à prendre sont ceux de l'utilité et de l'opportunité.

- V -

Il y a trois possibilités :

- 1) s'en tenir au régime actuel et refuser de recevoir et d'accréditer des ambassadeurs;
- 2) admettre que des Etats étrangers puissent accréditer des ambassadeurs à Berne, mais sans que la Suisse use de réciprocité, c'est à dire sans qu'elle se fasse représenter à l'étranger par des ambassadeurs;
- 3) décider de recevoir des ambassadeurs et d'en accréditer.

- VI -

En faveur d'un changement, c'est-à-dire de la réception et éventuellement de l'envoi d'ambassadeurs, on peut invoquer les arguments suivants :

- 1) En s'en tenant au régime actuel, la Suisse se mettrait à contre-courant d'une évolution historique à laquelle elle devra se soumettre tôt ou tard. Même des Etats qui pendant longtemps n'ont reçu ni accrédité d'ambassadeurs se sont adaptés au cours de ces dernières années. Actuellement, à peu près tous les Etats connaissent le système des ambassades. En Europe, en dehors de la Suisse il n'y a plus que la Finlande, l'Islande et le Luxembourg qui n'aient que des ministres; sur les autres continents, sauf erreur, seuls quelques Etats arabes : la Jordanie, le Liban

et la Syrie (cf. annexe No VII). Sans doute la Suisse ne craint-elle pas d'être parfois dans une situation particulière. Mais pousser trop loin la singularité, surtout quand celle-ci ne se justifie pas par des intérêts supérieurs, peut être considéré comme une manifestation d'orgueil ou de fausse modestie.

2) Si des Etats dont l'importance peut être comparée à celle de la Suisse ont décidé de recevoir et d'accréditer des ambassadeurs, c'est qu'ils y ont vu un intérêt. Il n'y a guère de doute que, dans la règle, surtout dans les capitales où le nombre des ambassadeurs est beaucoup plus élevé que celui des ministres, un envoyé diplomatique aura d'autant plus de facilité à exercer ses fonctions que son rang sera élevé. Il n'y a pas qu'une question de préséance en jeu, mais aussi d'efficacité.

3) Si le Conseil fédéral désire que les Etats étrangers envoient à Berne des diplomates de premier ordre, il y a plus de chance qu'un ambassadeur réponde à cette exigence. Un diplomate étranger qui a le rang d'ambassadeur hésitera à accepter un poste de ministre. Il y a lieu de relever toutefois qu'actuellement plusieurs ministres accrédités à Berne ont dans leur pays le rang d'ambassadeur (cf. annexe No VIII). Il ne faut pas sousestimer l'influence qu'un diplomate accrédité à Berne peut avoir sur les autorités de son pays. Cette influence peut nous

servir. Celle d'un ambassadeur doit, en principe, être plus forte que celle d'un ministre.

4) Sur le plan diplomatique international, la Suisse est, à certains égards, dans une situation désavantageuse. Elle n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies, ni du Conseil de l'Europe. Les membres du Conseil fédéral voyagent peu. Les occasions de contacts avec des membres de gouvernements étrangers sont plutôt rares. On peut évidemment faire valoir que ces inconvénients sont largement compensés par les avantages que nous retirons de notre non-participation à des organisations internationales de caractère politique. Toutefois, étant données les méthodes de la diplomatie moderne, on peut se demander si un jour ou l'autre notre position ne serait pas rendue plus difficile par l'isolement relatif dans lequel nous nous trouvons. Nous aggraverions encore cet isolement en refusant de nous adapter à des conceptions nouvelles sur la représentation diplomatique. Il est vraisemblable, par exemple, que le Département d'Etat américain comprendrait difficilement la réponse négative que nous pourrions faire à sa demande.

5) Il y a le précédent de l'ambassadeur de France qui a d'ailleurs été invoqué par la légation des Etats-Unis. Ce précédent s'explique par des raisons historiques, bien qu'au 19e siècle la France ait été représentée à

plusieurs reprises par des agents de second rang. C'est en relation avec le Kulturkampf que le gouvernement français décida d'envoyer de nouveau un ambassadeur à Berne.

Il est difficile de faire admettre une tradition, qui a d'ailleurs été interrompue; par les gouvernements de pays qui jouent aujourd'hui sur la scène internationale un rôle plus important que celui de la France. Ils seront enclins à ne pas trouver ces raisons suffisantes pour justifier la discrimination que nous faisons entre la France et les autres puissances.

6) Il est vraisemblable que les demandes de gouvernements étrangers de pouvoir accréditer des ambassades à Berne auront tendance à se multiplier, surtout de la part de pays qui renoncent de plus en plus à accréditer des ministres. Ainsi le Canada aurait l'intention de ne plus envoyer dorénavant à l'étranger que des ambassadeurs. Les Etats-Unis ont la même tendance : ainsi ils sont représentés déjà actuellement par un ambassadeur dans des pays peu importants comme le Népal et n'ont plus guère de ministres que dans les Etats situés derrière le "rideau de fer".

On peut faire valoir contre une modification du système actuel les raisons suivantes :

1) Le peuple suisse a un sentiment égalitaire très accentué. Il est hostile au decorum, à ce qui dépasse un certain niveau et aux privilèges. Les diplomates lui paraissent constituer une caste spéciale pour laquelle il n'éprouve guère de sympathie. Des diplomates étrangers ont parfois exprimé leur conviction qu'à Berne, ils ne sont ni aimés ni appréciés de la population. La première réaction des Chambres et de l'opinion publique en présence d'un changement serait critique et négative.

2) L'envoi d'ambassadeurs au lieu de ministres pourrait à première vue avoir comme conséquence une augmentation des dépenses de la Confédération. Toutefois des ambassadeurs n'auraient guère plus d'obligations que des ministres. On pourrait même envisager que le fait de conférer à un ministre le titre d'ambassadeur ne modifierait pas son statut administratif, en d'autres termes, que seule son "étiquette" changerait. Tout au plus la modification en question pourrait-elle alors entraîner - en ce qui concerne certains postes - une légère augmentation des frais de représentation. C'est d'ailleurs un aspect de la question qui pourrait être mis au point au moment où un ambassadeur serait nommé.

3) Des difficultés se présenteront lorsqu'il faudra choisir les Etats avec lesquels nous échangerions des ambassadeurs. Il est difficile d'établir des critères. Ceux-ci

peuvent changer suivant les circonstances. Ce point est d'ailleurs examiné ci-dessous sous chiffre IX.

4) Des difficultés internes se produiront aussi. Les ministres chercheront à être nommés ambassadeurs. Il sera nécessaire d'harmoniser la situation de fonctionnaires de la centrale avec celle d'ambassadeurs chargés de la direction d'un poste à l'étranger.

Il est difficile de faire la balance des avantages et des inconvénients; ils ne se présentent en effet pas sur le même plan. Les avantages se manifesteraient à l'extérieur, où la position de nos représentants serait améliorée. Les inconvénients sont presque exclusivement d'ordre interne.

Si l'on essaye néanmoins de faire cette balance, on arrive à la conclusion qu'en faveur d'un changement, il y a moins de raisons objectives décisives que l'opportunité de suivre un courant et de ne pas se cristalliser dans une position négative qu'il sera vraisemblablement de plus en plus difficile de tenir. Si aujourd'hui une attitude négative ne présente pas de risques graves, il n'en sera peut-être plus de même à plus ou moins brève échéance. Un changement ne porterait d'ailleurs atteinte à aucun principe fondamental, ni à aucune tradition vitale. Il heurterait plutôt un sentiment et une habitude.

- VII -

La deuxième solution, selon laquelle le Conseil fédéral recevrait des ambassadeurs mais n'en accréditerait pas auprès de gouvernements étrangers pourrait sans doute donner satisfaction à l'un ou l'autre des pays qui désirent être représentés par un ambassadeur à Berne. En admettant cette solution, le Conseil fédéral renoncerait à la réciprocité, dont il pourrait d'ailleurs se prévaloir ultérieurement s'il le juge à propos. Cette solution n'est pas satisfaisante. En effet, d'une part la réciprocité est le principe généralement admis. Elle est même appliquée strictement par certains pays, comme les Etats-Unis et les Pays-Bas (il semble qu'à l'égard de la Suisse, les Etats-Unis seraient d'ailleurs disposés à déroger au principe de la réciprocité). D'autre part, accepter de recevoir des ambassadeurs mais refuser d'en accréditer pourrait permettre de régler la question provisoirement. Il est vraisemblable toutefois que, dans deux ou trois ans, nous serions amenés à la reprendre et à nommer des ambassadeurs, au moins dans certains pays. Il faut donc envisager aujourd'hui le problème dans son ensemble.

- VIII -

Si un changement était apporté au régime actuel, la procédure suivante devrait être envisagée :

En vertu de l'article 102, alinéa 8, de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral est compétent pour autoriser la transformation d'une légation étrangère à Berne en une ambassade.

Quant à l'envoi d'ambassadeurs par la Confédération auprès de gouvernements étrangers, on pourrait à première vue considérer qu'une décision en cette matière relève de la compétence du Conseil fédéral, et cela d'autant plus que la transformation d'une légation en ambassade n'entraînerait guère de dépenses supplémentaires. La dignité ambassadoriale étant de nature essentiellement cérémoniale, on ne créerait pas de nouvelles fonctions fédérales permanentes au sens de l'article 85, chiffre 3, de la Constitution en conférant à certains ministres le rang d'ambassadeur.

Il y a toutefois de bonnes raisons d'admettre que l'élévation de légations au rang d'ambassade devrait faire l'objet d'une décision des Chambres. En 1920, lors de la création de trois nouvelles légations, l'Assemblée fédérale a interprété la Constitution en ce sens qu'il lui appartenait de se prononcer sur les questions concernant l'organisation de l'administration fédérale. Elle a inclus dans cette notion les représentations extérieures de la Suisse (Bulletin sténographique du Conseil des Etats, avril 1920, page 69). Les arrêtés fédéraux par lesquels les Chambres ont autorisé le Conseil fédéral à envoyer des missions diplomatiques à l'étranger prévoient l'ouverture de légations. Ils devraient être modifiés par un nouvel arrêté disposant que le Conseil fédéral est autorisé à transformer en ambassades les légations actuelles ou certaines d'entre elles.

- IX -

Si un changement de régime était décidé en principe, il conviendrait de déterminer les pays avec lesquels nous échangerions des ambassadeurs. Les deux principaux critères à appliquer pourraient être les suivants :

1) l'importance des intérêts suisses en jeu : relations économiques et financières, importance de la colonie suisse, etc. L'existence de liens historiques avec

un pays serait aussi un élément d'appréciation. D'après ce critère, la Confédération devrait accréditer un ambassadeur à Paris, à Londres, à Rome, à Washington, le moment venu en Allemagne ;

2) le rôle de pôle politique que peut jouer la capitale d'un Etat. Ce critère a un caractère essentiellement politique. Ainsi un ambassadeur devrait être accrédité à Moscou, peut-être aussi à Pékin, à la Nouvelle Delhi.

Mais si nous nous en tenons à ces critères, nous faisons une discrimination qui sera peu appréciée de certains pays, ainsi du Canada, qui a déjà à deux reprises cherché à accréditer un ambassadeur à Berne.

Au lieu de s'en tenir à l'application stricte du principe de la réciprocité, la Suisse pourrait l'appliquer dans certains cas et y renoncer dans d'autres, de sorte que certains pays auraient la possibilité d'envoyer des ambassadeurs à Berne sans que la Suisse soit représentée auprès de leur gouvernement par des agents du même rang.

Il y aurait ainsi trois catégories de pays :

- a) ceux dont la Suisse recevrait des ambassadeurs et auxquels elle en enverrait,

- b) ceux dont la Suisse accueillerait des ambassadeurs mais sans appliquer le principe de la réciprocité. Il y aurait lieu d'examiner si le choix serait abandonné à l'Etat étranger ou s'il devrait faire l'objet d'une entente entre lui et la Suisse,
- c) ceux qui n'enverraient pas à Berne un ambassadeur, soit qu'ils n'y tiennent pas, soit qu'ils en fassent la demande mais que nous y soyons opposés.

- X -

Reste à examiner de quelle manière le Conseil fédéral procéderait au choix et à la nomination d'ambassadeurs. Il y a deux solutions :

d'après l'une, un ministre élevé au rang d'ambassadeur le serait à titre définitif. Il serait ainsi l'objet d'une promotion dans la hiérarchie des serviteurs de la Confédération;

selon l'autre, un ministre serait toujours considéré, sur le plan interne, comme tel. En revanche, il pourrait être accrédité à l'étranger avec le titre d'ambassadeur, qui ne lui serait accordé que pendant la durée de ses fonctions. Après avoir été accrédité comme ambassadeur, il pourrait de nouveau être envoyé à l'étranger comme ministre.

Les pays sur lesquels nous sommes renseignés appliquent, les uns le premier système, les autres le second.

Il arrive même que ces systèmes soient combinés; ainsi en France.

C'est à la seconde solution que la préférence devrait être donnée pour assurer au Conseil fédéral la plus grande liberté possible.

- XI -

Le Conseil fédéral a procédé à un premier échange de vues. Avant que le département politique lui présente des propositions en vue de la décision qu'il aura à prendre, il m'a autorisé à consulter les Commissions des affaires étrangères des deux Chambres.

Le Chef
du
Département politique fédéral
Max Petitpierre

Annexes.