

**FEUILLE FÉDÉRALE**97<sup>e</sup> année

Berne, le 13 septembre 1945

Volume II

Parait, en règle générale, une semaine sur deux.

Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco à l'imprimerie des hoirs K.-J. Wyss, société anonyme, à Berne.

**4814****MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la création de légations.**

(Du 7 septembre 1945.)

Monsieur le Président et Messieurs,

La deuxième guerre mondiale et les années qui l'ont immédiatement précédée ont eu des effets très sensibles sur les missions diplomatiques de la Suisse. Comme la plupart des autres États, notre pays s'est vu contraint par les événements politiques et surtout militaires de fermer successivement ses légations dans une série de capitales européennes (Vienne, Prague, Varsovie, Paris, Bruxelles, La Haye, Belgrade, Athènes). D'une façon générale, la protection des intérêts suisses locaux ne pouvait plus, dès lors, être confiée qu'à des organes provisoires, de caractère consulaire. Tel est également le cas en Allemagne depuis la fermeture de notre légation à Berlin par suite de la défaite de ce pays. Les chambres fédérales ont eu connaissance par le rapport de gestion des modifications ainsi intervenues, que nous avons constamment considérées comme temporaires. Il allait de soi que, une fois la situation politique stabilisée en Europe, nous nous occuperions de rouvrir ces postes dont la fermeture avait été imposée par les circonstances. C'est chose faite pour Paris, Athènes, Belgrade et Prague par la nomination de ministres plénipotentiaires, tandis que les ministres à La Haye et Bruxelles restés accrédités auprès des gouvernements en exil ont regagné leur poste. D'autres réouvertures et nominations se préparent. A l'exception de l'Allemagne, pays dans lequel il ne pourra y avoir de mission diplomatique suisse avant l'époque, encore indéterminée, où la formation d'un gouvernement central allemand aura été autorisée par les Alliés, les lacunes de notre service extérieur, qui étaient pour la plupart des suites directes de la guerre, se trouveraient ainsi comblées sous peu.



Un effet indirect de la guerre a été d'arrêter dans une large mesure le développement organique de nos services diplomatiques. Dès avant 1939, des travaux étaient en cours en vue de la création de légations dans différents Etats, principalement non-européens, où la Suisse n'était pas représentée diplomatiquement, ou ne l'était pas suffisamment. L'ouverture des hostilités et la désorganisation générale des rapports internationaux, les entraves que le blocus et le contre-blocus ont apportées au commerce extérieur et finalement notre isolement grandissant ont relégué ces projets à l'arrière-plan. Les tâches les plus urgentes à l'extérieur étaient la protection des intérêts suisses dans les régions touchées par la guerre, ainsi que la création d'une organisation supplémentaire à ramifications multiples pour la protection des intérêts étrangers. Pour empêcher toute équivoque, étant donnée la neutralité du pays, nous nous sommes momentanément astreints à une grande retenue dans les questions relatives au développement ou à la transformation de l'appareil diplomatique suisse.

Le moment est venu de se départir de cette réserve. Il s'agit de tenir compte des changements qui se sont produits dans le monde, de renouer des fils rompus et d'établir de nouveaux postes à l'étranger. Cette nécessité a été reconnue par une grande partie de l'opinion publique. Dans les milieux politiques et économiques, dans la presse de toutes tendances, on réclame le développement de nos services à l'étranger. La situation est comparable à ce qu'elle était à la fin de la dernière guerre, lorsque le Conseil national adopta à l'unanimité un postulat invitant le Conseil fédéral à augmenter le nombre des postes diplomatiques et économiques suisses et à élever « les crédits alloués aux légations et à leur personnel ». Le Conseil fédéral donna suite alors à ce vœu en proposant, par un rapport du 11 décembre 1919, la création de six légations (Athènes, Belgrade, Bruxelles, Prague, Stockholm, Varsovie) et en entreprenant en même temps une réforme étendue de l'organisation consulaire.

Pendant la dernière session de juin des chambres fédérales, le président de la commission de gestion du Conseil national réclama, au nom de la commission, le développement des missions diplomatiques à l'étranger. Il fit observer que la tendance des années précédentes, qui était de s'abstenir, par souci d'économie, de développer les postes diplomatiques et d'en augmenter le nombre avait eu des effets plutôt défavorables pour le pays. La commission était convaincue que le parlement serait actuellement disposé à voter les crédits nécessaires pour l'amélioration du service diplomatique. Indépendamment de la création de légations, la commission recommandait de renoncer autant que possible à accréditer le même ministre auprès de plusieurs gouvernements. On nous loua d'avoir pris depuis peu la décision de rendre autonome la légation de Suisse à Athènes, jusqu'alors dépendante de Bucarest. Une mesure semblable fut recommandée pour les légations en Egypte, en Norvège et au Danemark. Enfin, la commission signala la situation nouvelle résultant de la guerre et proposa

que des postes diplomatiques fussent créés dans les dominions britanniques du Canada, de l'Australie et de l'Union sud-africaine, ainsi qu'en Chine, au Mexique et dans divers Etats de l'Amérique du Sud.

Le chef du département politique répondit que les vues de la commission de gestion correspondaient exactement à nos intentions. Le Conseil fédéral, ajouta-t-il, avait déjà pris des décisions de principe, qui recevront leur exécution au cours de ces mois prochains. Le but du présent message est de renseigner les chambres sur nos intentions et de nous faire accorder l'autorisation de procéder aux mesures envisagées.

\* \* \*

La guerre a provoqué dans le monde entier des bouleversements politiques, sociaux et économiques. Dans le domaine politique, la situation paraît encore insuffisamment éclaircie pour que des conclusions puissent en être tirées en ce qui concerne la Suisse. En revanche, certaines tendances se dessinent déjà dans le domaine économique et plus spécialement commercial. Ce sont ces tendances qui doivent jouer le rôle décisif dans le développement de nos services à l'étranger.

Chacun admet aujourd'hui que le commerce extérieur est une nécessité vitale pour la Suisse. « C'est là qu'il nous faut chercher les forces régénératrices capables de vivifier notre organisme économique tout entier. C'est là la clef de toute politique suisse d'occasions de travail. » Ces phrases, empruntées à un rapport du délégué aux possibilités de travail, éclairent le problème sous son jour véritable: de l'exportation dépendent pour la Suisse le travail, le pain et le bien-être général.

Pendant l'époque que nous venons de traverser, ce sont avant tout l'initiative privée et les efforts de nos milieux économiques qui ont permis de conquérir des débouchés dans les pays étrangers et d'assurer dans le monde le bon renom du travail et de la qualité suisses. La Confédération pouvait se borner à encourager et appuyer les exportateurs. Tout donne à penser que cela va changer. L'initiative privée conservera, à vrai dire, un certain champ d'activité. Mais elle ne réussira plus guère sans une politique économique et commerciale que l'Etat poursuivra avec énergie. Ce serait se leurrer que de prétendre le contraire.

Abstraction faite de l'union des Républiques soviétiques socialistes, dont la constitution érige le commerce extérieur en un monopole d'Etat, les Etats-Unis aussi bien que la Grande-Bretagne ont, sous l'empire des nécessités de la guerre, pris des dispositions et créé des organismes qui donnent à l'Etat la place principale dans les échanges internationaux de marchandises. Que l'on songe au grand nombre de propositions, plans et arrangements officiels pour l'économie d'après-guerre, de même qu'à l'extension prise par le système dit prêt et bail. L'ensemble de ces mesures constitue un véritable système économique mondial, dont les caractères saillants

sont: puissants organes directeurs étendant leur compétence au delà des frontières nationales; coordination et adaptation des différentes économies nationales et coloniales dans le cadre d'une politique d'ensemble de la production, de la répartition, des prix, des monnaies et des devises; contrôle mondial des prix et organisation mondiale du marché des matières premières et de l'économie agraire, la constitution de stocks comprise; ajustement de l'économie aux besoins; ordre d'importance des différentes branches de l'économie; mise à l'écart d'intérêts collectifs et particuliers antagonistes. Si ce « système économique mondial » est dans une large mesure lié à la guerre et à l'après-guerre, il n'en entraînera pas moins des conséquences de caractère permanent pour le commerce mondial.

Il y a lieu de tenir compte de ces transformations dans la structure des futures relations économiques mondiales, dont on ne peut entrevoir encore toute la portée. L'homme d'affaires et l'exportateur suisses devront adapter leur mentalité à la situation nouvelle. Pour sa part, l'Etat — et surtout un petit Etat qui vit de l'exportation — aura le devoir de prescrire à temps des mesures d'organisation en conséquence. La création de postes diplomatiques est au nombre des premières dispositions à prendre au dehors. Il va de soi qu'elle doit aller de pair avec une constante adaptation de l'appareil diplomatique existant.

Indépendamment des modifications de structure du commerce international dont il a été question, des considérations toutes actuelles nous pressent, elles aussi, de poursuivre le développement de nos services extérieurs. Des modifications fondamentales se sont produites quant à nos débouchés. Certains pays ne nous achèteront plus rien de longtemps ou, du moins, nous achèteront beaucoup moins que jusqu'ici. Or il s'agit pour une part de pays avec lesquels nous entretenons de longue date des relations commerciales qui influençaient notre économie de façon décisive. C'est le cas surtout de l'Allemagne. De nouveaux débouchés devront être trouvés pour le volume des exportations ainsi devenu libre. Une pareille adaptation se heurte aujourd'hui à des difficultés qui ne peuvent être surmontées efficacement que par des arrangements internationaux. Il faut compter avec le penchant actuel des grandes puissances à s'intéresser tout particulièrement au commerce avec certaines régions. On peut citer dans cet ordre d'idées les efforts de pénétration économique des Etats-Unis en Amérique du Sud et en Chine, une politique d'Ottawa plus rigoureuse dans le cadre du commonwealth britannique, l'incorporation de l'est européen dans le système économique de l'union des Républiques soviétiques socialistes. Si l'on est tout disposé à prêter foi aux voix qui s'élèvent, en Amérique et ailleurs, en faveur d'une collaboration économique des peuples, il faut reconnaître que cette collaboration devra précisément pouvoir s'appuyer davantage sur les représentants officiels des pays.

Une adaptation a d'ailleurs déjà commencé; la statistique de notre commerce extérieur en donne certains signes qui font plaisir. La Suisse

a pu développer ses relations commerciales avec une série de pays, même pendant la guerre. C'est le cas, outre-mer, de l'Argentine, du Brésil et de Cuba, en Europe, de certains Etats balkaniques (la Hongrie, la Roumanie, la Turquie), de même que de l'Espagne, du Portugal et de la Suède. Ce qu'on a pu faire dans ces pays-là devrait être possible dans d'autres avec l'aide de missions diplomatiques dotées du personnel voulu et opportunément développées. N'oublions toutefois pas la concurrence accrue à laquelle la Suisse se heurtera dans tous les pays. Il faudra agir avec d'autant plus de rapidité et d'esprit de décision.

Si, à propos de la création de légations, les préoccupations de nature économique sont aujourd'hui d'un grand poids, les considérations de droit international et le souci des bonnes relations entre Etats ne doivent pas être négligés. Des rapports amicaux nous lient à tous les pays dans lesquels l'installation d'une mission diplomatique est envisagée. Plusieurs de ces pays entretiennent depuis longtemps en Suisse des légations — à part les dominions, qui sont représentés par la légation de Grande-Bretagne. La Suisse fera à leur égard un acte de courtoisie en leur assurant la réciprocité. Au surplus, il appartient toujours davantage à nos missions diplomatiques d'entretenir et de favoriser aussi les relations d'ordre intellectuel et artistique. Dans ce domaine également, des milieux suisses étendus attendent des autorités fédérales qu'elles fassent le nécessaire pour que notre pays ne reste pas en arrière.

## I.

### DANEMARK ET NORVÈGE

Par arrêté du 26 juin 1920, les chambres autorisèrent le Conseil fédéral à créer à Stockholm un poste diplomatique et à confier sa direction à un ministre. Ainsi que le parlement en avait été informé, le Conseil fédéral accrédita également le ministre de Suisse en Suède au Danemark et en Norvège, tout en maintenant les postes consulaires existant déjà dans les capitales de Copenhague et d'Oslo (\*). Cette solution simplifiée était motivée en premier lieu par des considérations d'ordre budgétaire. En outre, on se laissa guider par l'idée exprimée dans le message du Conseil fédéral du 11 décembre 1919, selon laquelle les Etats nordiques « forment au point de vue géographique, ethnique et jusqu'à un certain point historique, un tout ». Par la forme de leur gouvernement et leurs conditions sociales, ils présentaient de nombreuses analogies; en outre, leurs intérêts politiques et économiques, tout au moins en ce qui concerne la Suisse, ne différaient

---

(\*) Il s'agissait de consulats purement honoraires, qui furent transformés en consulats généraux honoraires en 1921. Depuis 1921, la direction du consulat général d'Oslo a été confiée à un gérant de carrière avec rang de vice-consul; Copenhague est aujourd'hui encore dirigé par un consul général honoraire, les affaires commerciales depuis plusieurs années étant traitées avant tout par un vice-consul de carrière.

guère. Dans ces conditions, il semblait que rien ne s'opposait à ce que « la représentation de la Suisse dans le Nord de l'Europe fût centralisée à Stockholm, capitale du plus important de ces pays, et qui est des trois le plus anciennement représenté à Berne ».

Une telle appréciation pouvait, dans les vingt ans succédant à la première guerre mondiale, correspondre plus ou moins à la situation de fait. L'évolution des pays scandinaves marquait un certain parallélisme. Ils suivaient à l'intérieur une politique sociale avancée et, à l'extérieur, la ligne traditionnelle: accent porté sur les intérêts communs aux petits Etats; renforcement du bloc d'Oslo; volonté de maintenir une même neutralité. C'est par les bases de leur commerce extérieur qu'ils se ressemblaient le moins. Leur situation à l'égard de la Suisse différait en particulier quant aux exportations et aux importations, tant au point de vue de la quantité que de la nature des marchandises. Les questions économiques pratiques étaient plutôt traitées par nos consulats, en tant qu'un appui officiel était nécessaire. En ce qui concerne notre ministre à Stockholm, il accomplissait sa triple tâche, comme il est d'usage dans ces cas, en se rendant annuellement pour un court séjour à Copenhague et à Oslo, afin de présenter ses devoirs au gouvernement du pays et traiter lui-même certaines affaires importantes.

L'agression allemande contre la Norvège et l'invasion du Danemark ont radicalement transformé la situation. La Suède put maintenir sa neutralité. La Norvège fut occupée militairement, avec son gouvernement en exil, tandis qu'à Copenhague, un gouvernement danois resta en fonction malgré l'occupation étrangère. Il fut impossible à notre ministre à Stockholm de rester en contact avec le gouvernement norvégien de Londres ou avec le territoire norvégien. Son activité au Danemark se limita à quelques visites rapides, au cours desquelles il ne fut guère en mesure d'intervenir efficacement pour la protection des intérêts suisses ou confiés à la Suisse. Le cas de la Scandinavie fit ressortir d'une manière particulièrement sensible les inconvénients que peut présenter le système d'une légation multiple en période de troubles internationaux.

A l'issue de cette guerre, l'aspect du Nord scandinave s'est remarquablement transformé. Selon les dernières déclarations d'hommes d'Etat nordiques, norvégiens en particulier, l'ancienne politique du bloc d'Oslo est dépassée et, avec elle, l'idée d'une commune neutralité. Le sort de la Norvège, membre combattant des Nations Unies, serait aujourd'hui plus étroitement lié à celui de l'Angleterre et de l'Amérique à l'ouest, à celui de l'Union soviétique à l'est, qu'à aucun bloc de petits ou de moyens Etats. Des tendances semblables se dessinent au Danemark, tandis qu'il est impossible de dire si la Suède adoptera, à ce sujet, une attitude aussi nette. La politique en Norvège et au Danemark semble avant tout déterminée par les milieux des mouvements de résistance, en Suède par un bloc du centre socialiste.

L'évolution des trois pays diffère d'une façon particulière dans le domaine économique. Grâce à son économie demeurée intacte, la Suède — pays qui, comme la Suisse, a un service des paiements encore relativement libre — conserve toute son importance en sa qualité de fournisseur de produits industriels bruts ou semi-fabriqués et d'acquéreur de nos produits d'exportation. Le Danemark et la Norvège présentent en revanche un aspect différent, tant sous l'angle commercial que financier.

Des accords économiques ont été conclus dans des conditions normales avec le Danemark, même pendant la période d'occupation. Ce pays est en mesure, aujourd'hui, de nous fournir des produits alimentaires, des semences et des produits de la pêche, dont nous avons un besoin urgent. Malgré les entraves imposées au service des paiements et les très grandes difficultés actuelles de transport, l'échange de marchandises avec le Danemark promet d'augmenter, ce pays se trouvant en plein essor économique. De plus, Copenhague joue dans le Nord un grand rôle comme centre de distribution. Une légation de Suisse indépendante nous y rendra de précieux services. Il n'y a pas longtemps, le ministre danois des affaires étrangères a fait entendre, dans une déclaration, qu'une telle décision de la Suisse serait très appréciée, d'autant plus que le Danemark entretient depuis des dizaines d'années un représentant diplomatique à Berne.

La Norvège était pour la Suisse un important fournisseur de poisson et autres produits de la pêche, ainsi que de nickel et d'aluminium (en cours de transformation). Son économie a beaucoup souffert durant les cinq années d'occupation allemande. Elle est aujourd'hui pauvre en marchandises et en devises susceptibles d'être offertes en échange des produits suisses d'exportation. Néanmoins, on désire vivement, tant du côté suisse que du côté norvégien, reprendre et développer les relations économiques. Une légation de Suisse à Oslo devra résoudre des problèmes différents de ceux qui se poseront à nos missions en Suède et au Danemark. Toutefois, la Norvège, avec le temps, ne restera pas en arrière sur ses voisins moins touchés. C'est une belle et noble tâche pour notre pays de participer à cette reconstruction: la Norvège, parmi d'autres pays, ne s'est-elle pas acquis chez nous les sympathies les plus vives pendant les années de sa lutte héroïque pour la liberté? Ces sentiments ont trouvé leur expression dans la création à Berne, au début de cette année, d'une société norvégosuisse, dont font partie des personnalités connues de notre vie culturelle, politique et économique. La création d'une légation indépendante à Oslo renforcera encore ces liens d'amitié. La Norvège entretient une mission diplomatique en Suisse depuis 1919. Elle est représentée depuis 1940 par un ministre résidant à Berne.

Comme les chambres fédérales avaient, en 1920, donné leur accord de principe à ce qu'un ministre de Suisse soit accrédité au Danemark et en Norvège, le développement de nos missions dans ces pays n'exige plus

d'arrêté fédéral formel. Nous désirions néanmoins saisir l'occasion de ce message pour informer le parlement de nos intentions quant à ces pays également.

## II.

### AMÉRIQUE CENTRALE ET AMÉRIQUE DU SUD

Un des vœux les plus importants qu'on émettè, et sur lequel insistent en particulier les milieux économiques suisses, est de voir développer nos services officiels en Amérique centrale et en Amérique du Sud.

La plus ancienne légation de Suisse en Amérique du Sud est celle de Buenos-Aires, établie en l'année 1891. Son ministre fut accrédité à la fois auprès des autres Etats de La Plata (Uruguay et Paraguay). Rio de Janeiro, où le consulat général existant depuis de nombreuses années fut transformé en légation en 1907, constitua un deuxième point d'appui diplomatique. Les choses en restèrent là jusque dans les années 30 à 40, si l'on fait abstraction du fait que le ministre à Buenos-Aires fut accrédité auprès de la république du Chili en 1918 et le ministre à Washington auprès du gouvernement de Cuba en 1919.

A la suite des démarches pressantes des milieux d'exportateurs suisses, une deuxième étape fut entamée peu avant le début de la deuxième guerre mondiale: la transformation du consulat général de Suisse à Caracas (Vénézuéla) en une légation sous la direction d'un chargé d'affaires, par arrêté fédéral du 22 juin 1939; cette érection du consulat de Caracas en une légation fut suivie, en juin 1940, de la prise d'une mesure semblable à Bogota (Colombie), sur la base du même arrêté, appliqué par analogie. Au milieu de l'année 1941, le chargé d'affaires à Caracas fut également accrédité auprès du gouvernement de Panama, pour des raisons d'économie de guerre avant tout. *A la fin de 1944 enfin, la légation à Santiago du Chili, dirigée par un chargé d'affaires, fut séparée de Buenos-Aires.*

Un coup d'œil sur l'état de notre représentation sur ce continent révèle encore de grosses lacunes. Cela est vrai particulièrement pour l'Amérique centrale, où notre pays, en dehors du fait que le ministre à Washington est accrédité auprès du gouvernement cubain et le chargé d'affaires à Caracas auprès du gouvernement de Panama, ne possède aucun poste diplomatique. Il y a lieu de s'étonner aujourd'hui que la Suisse n'entretienne pas de légation dans un Etat de l'importance du Mexique. Une autre lacune existe dans l'ouest du continent de l'Amérique du Sud, au Pérou, en Bolivie et en Equateur. Enfin la réorganisation de notre mission en Uruguay s'impose également.

Les Etats de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale offrent au commerce extérieur suisse de belles perspectives. La richesse naturelle de ces pays en matières premières et en produits agricoles les prédestinent,



de leur côté, au commerce avec la Suisse, qui peut leur fournir, en échange, les produits de son travail intensif (machines, outils, montres, textiles, papiers, chocolat, etc.). Il est vrai que les exportateurs suisses se heurteront dans les marchés du sud et du centre de l'Amérique également à une forte concurrence. Celle-ci dispose de moyens que la Suisse ne peut guère égaler. Il est d'autant plus nécessaire de prêter à notre économie l'appui énergétique de nos missions diplomatiques, qui peuvent s'occuper activement et avec succès des rapports d'Etat à Etat. Des relations culturelles variées doivent également être entretenues avec les pays de l'Amérique latine. Elles se sont enrichies et approfondies en Suisse grâce à la « société suisse des amis de l'Espagne, du Portugal et de l'Amérique latine », créée en 1928.

Ces considérations matérielles mises à part, les questions de forme jouent un rôle prédominant dans l'Amérique latine. Les Etats de l'Amérique centrale et du Sud observent en général rigoureusement le principe du droit des gens selon lequel les consuls ne sont pas qualifiés pour représenter officiellement leur Etat d'origine. Il en résulte que nos consuls, en dépit de leurs efforts et de la confiance que leur témoignent les Etats dont ils sont les hôtes, se trouvent dans une condition d'infériorité face aux représentants diplomatiques d'autres Etats. Cette relégation au second plan se manifeste non seulement dans le cérémonial, mais aussi, en particulier, lorsqu'il s'agit d'interventions pratiques. Un consul ou un consul général a de la peine de se maintenir en contact permanent avec les membres du corps diplomatique et il manque ainsi plus d'une occasion de se maintenir au courant d'affaires intéressant directement l'accomplissement de sa tâche. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'il a accès aux ministères du gouvernement; cela prouve à quel point il est nécessaire de posséder, dans ces pays, un poste diplomatique et non pas consulaire seulement.

### 1. Etats-Unis du Mexique.

La Suisse, dans cet Etat de 21 millions d'habitants qui est le plus grand de l'Amérique centrale, ne possède encore aucune légation. Cela frappe d'autant plus que les relations entre les deux pays, fondées par les premiers émigrants suisses, remontent, pour une part, à très loin en arrière. Un consulat honoraire suisse existe dans la ville de Mexico depuis 1827; en 1849, il fut élevé au rang de consulat général (\*). Actuellement, le Mexique entretient en Suisse des consulats à Berne, Bâle et Genève.

Le fait que les deux pays ne sont pas représentés diplomatiquement l'un chez l'autre se fait sentir depuis beaucoup d'années. L'importance des rapports économiques eût justifié depuis longtemps l'envoi de missions

(\*) Depuis 1942, la direction du poste anciennement honoraire repose dans les mains d'un consul de carrière. En 1920, un consulat honoraire suisse fut également créé à Guadalajara. Le consulat honoraire de Tampico, ouvert en 1922, fut fermé en 1939, après que, deux ans auparavant, le consulat général à Mexico eut pris la direction des affaires.

diplomatiques. En effet, le Mexique occupe, dans la statistique de nos exportations à destination des Etats de l'Amérique centrale et du Sud, la troisième place, après l'Argentine et le Brésil. Le nombre des citoyens suisses qui y résident s'élève, d'après les dernières données, à 650 âmes.

Notre exportation au Mexique, ces derniers temps en particulier, s'est développée très favorablement. Alors qu'elle s'élevait, en 1919, à 0,6 million de francs seulement, elle passait, en 1929, à 7,8 millions. Les années d'avant-guerre amenèrent un léger recul (6,4 millions en 1936, 7,3 en 1938), ces dernières années une nouvelle augmentation. En 1943 et 1944, l'exportation se montait à 9,8 et 10,8 millions. Les chiffres de l'année courante promettent de dépasser tous les précédents, l'exportation ayant déjà atteint, pour les premiers sept mois, la somme de 15,7 millions, de trois fois supérieure à celle des mois correspondants de l'année passée. Si l'importation en Suisse de produits mexicains ne s'est pas développée parallèlement — nulle en 1943, elle n'atteint, dans l'année courante, que 0,1 million — on ne peut en attribuer la cause qu'aux circonstances générales de la guerre.

Au début de février de cette année, la nouvelle nous parvint d'Amérique que le président des Etats-Unis du Mexique avait désigné une délégation composée d'experts financiers et économiques de premier plan, devant se rendre en Europe pour améliorer les relations commerciales du Mexique avec différents pays. On apprit ensuite avec une grande satisfaction que la mission économique envisageait également de visiter la Suisse. Elle arriva fin mai à Berne et prit contact avec les départements politique et de l'économie publique. En outre, elle entra en rapport avec nos entreprises industrielles les plus importantes et les milieux bancaires. Au cours de ses entretiens avec les représentants du Conseil fédéral, on formula, des deux côtés, le désir de renforcer et de développer les bonnes relations par l'envoi de représentants diplomatiques. L'usage voulant que, pour la création de nouvelles légations, le Conseil fédéral sollicite auparavant l'approbation des chambres, nous avons réservé notre attitude définitive. Nous croyons cependant pouvoir exprimer l'espoir que le parlement s'associera à ses conclusions et approuvera la création d'une légation de Suisse au Mexique.

Simultanément, nous sollicitons des chambres l'autorisation d'accréditer le ministre à Mexico auprès de l'une ou de l'autre des plus petites républiques de l'Amérique centrale, si l'avenir devait montrer que cela est désirable.

## 2. Pérou, Bolivie, Equateur.

Dans ces trois Etats également, la Suisse ne possède que des postes consulaires. Un consulat existe à Lima (Pérou) depuis 1884 (\*), à La Paz (Bolivie) depuis 1911 (\*\*), à Guayaquil (Equateur) depuis 1913 (\*\*\*) .

(\*) Consulat général depuis 1931.

(\*\*) Consulat général depuis 1935.

(\*\*\*) Un vice-consul a été également nommé dans la capitale de Quito, en 1938.

Notre exportation dans ces trois pays a pu, ces dernières années, être accrue dans une mesure importante. Comme dans le cas du Mexique, les exportations effectuées pendant les sept premiers mois de 1945 dépassent celles de toutes les années précédentes. Les résultats annuels suivants illustrent cette évolution:

*Exportations en millions de francs :*

	au Pérou	en Bolivie	à l'Equateur
1929 . . . . .	3,1	0,8	0,6
1936 . . . . .	1,9	0,5	0,3
1938 . . . . .	2,8	1,0	0,9
1943 . . . . .	5,5	1,3	0,6
1944 . . . . .	3,8	1,8	0,6
1945 (janvier—juillet)	5,4	1,8	0,7

Les positions d'exportation acquises seront certainement susceptibles d'être étendues. On peut s'attendre également que l'importation en provenance de ces pays, beaucoup plus touchée par la guerre que l'exportation, s'accroîtra dans une mesure très importante à l'avenir. La statistique du commerce pour le Pérou et l'Equateur indique déjà qu'un premier pas est fait dans cette direction.

Les importations, comparées avec les chiffres d'avant-guerre, ont déjà atteint une certaine valeur durant les sept premiers mois de 1945 (Pérou: 0,9 million; Equateur: 0,8 million). L'absence de toute importation de Bolivie — dans le passé, seule l'année 1938 marque une modeste importation — est due à la situation géographique d'un pays où l'absence d'un débouché sur la mer a retardé jusqu'à présent la pleine exploitation des richesses naturelles.

Vu la situation importante que le Pérou occupe dans notre commerce d'outre-mer, on peut s'étonner que la question de la création d'une légation ne se soit pas posée plus tôt, si l'on songe d'autre part que le Pérou a accrédité en Suisse, depuis un certain temps déjà, un envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Cette situation a pu se prolonger si longtemps parce que nous possédons à Lima, depuis 1942, un consul général honoraire, qui jouit de la confiance sans réserve des autorités du pays à cause des services qu'il a rendus à l'économie péruvienne.

Nous estimons que le moment est venu d'étayer durablement les positions acquises par l'envoi d'une mission diplomatique au Pérou. Grâce à la situation géographique de Lima, il devrait être possible à notre ministre de se charger de la défense des intérêts suisses dans l'Equateur et la Bolivie, voisins du nord et du sud. C'est pourquoi nous proposons aux chambres d'établir une légation à Lima et d'accréditer notre ministre simultanément auprès des gouvernements de Bolivie et de l'Equateur.

### 3. Chili et Uruguay.

Depuis des années déjà, des relations diplomatiques effectives existent entre la Suisse et ces deux pays de l'Amérique du Sud. Comme il a été mentionné plus haut, le ministre de Suisse à Buenos-Aires a été accrédité également en 1891 en Uruguay et, en 1918, auprès de la république du Chili. Ces derniers temps, les inconvénients d'une légation multiple se sont cependant fait sentir toujours davantage. Nous avons été amenés à envisager une réorganisation de notre mission. Pour le Chili, que des milliers de kilomètres et la Cordillère des Andes séparent de Buenos-Aires, ce changement a été entamé déjà, alors que la réorganisation en Uruguay n'est encore qu'à l'état de projet. L'activité chaque année croissante que doit exercer notre légation à Buenos-Aires a rendu de plus en plus difficile au chef de poste la tâche d'accorder aux rapports diplomatiques avec les autres Etats auprès desquels il est également accrédité l'attention à laquelle ceux-ci peuvent prétendre. On ne pouvait attendre en tout cas de ses visites sporadiques à Santiago et Montevideo un stimulant fécond de nos rapports en général. Le commerce du Chili avec la Suisse, comme aussi celui de l'Uruguay, marquent des tendances semblables à celui du Mexique, du Pérou, de la Bolivie et de l'Equateur.

#### *Exportations en millions de francs :*

	au Chili	en Uruguay
1929 . . . . .	8,5	6,7
1936 . . . . .	2,0	1,1
1938 . . . . .	2,9	2,4
1943 . . . . .	6,1	6,7
1944 . . . . .	4,0	4,5
1945 (janvier — juillet)	6,2	7,1

Alors que l'importation en provenance du Chili est encore relativement faible (0,1 million de francs) — elle dépassait sensiblement notre exportation dans les années 1936 à 1938 — l'importation d'Uruguay a déjà atteint le niveau remarquable de quatre millions pendant les premiers sept mois de cette année. Les perspectives qui s'offrent au commerce avec ces pays sont très favorables.

Pour toutes ces raisons, nous avons, comme il est indiqué dans le rapport sur la gestion de l'année dernière, décidé le 13 octobre 1944 de détacher de Buenos-Aires le poste à Santiago du Chili et d'accréditer le chargé d'affaires intérimaire comme chargé d'affaires en pied auprès du gouvernement chilien. Il se peut que la nomination d'un ministre au Chili s'imposera par la suite. Une mesure analogue entre en ligne de compte pour l'Uruguay. Le gouvernement de cette république, qui possède depuis plusieurs années une légation à Berne, nous a fait entendre à maintes reprises qu'elle se féliciterait si la Suisse devait faire usage de son droit de réciprocité et

envoyer à Montevideo, en lieu et place d'un consul général, un représentant diplomatique. Nous nous proposons de le faire, et par là de rendre ce poste, lui aussi, indépendant. Etant donné qu'il s'agit non pas de créer de nouveaux postes diplomatiques, mais seulement de développer un poste existant en principe, un arrêté fédéral formel n'est pas nécessaire, comme dans le cas du Danemark et de la Norvège.

### III.

#### DOMINIONS BRITANNIQUES

Le commonwealth britannique prendra à l'avenir comme par le passé une place importante dans le partage de la puissance du monde. L'appoint considérable des dominions à l'effort de guerre commun de l'empire a prouvé au monde quelle force est la leur et quel rôle ils sont appelés à jouer dans la solution des problèmes de la paix.

Le fait que nos relations diplomatiques avec ces pays ont emprunté jusqu'ici la voie de Londres reflétait la position primitive des dominions dans l'empire britannique. Avec l'accroissement de leur indépendance dans le domaine de la politique internationale, cette voie, même si elle s'est avérée utile jusqu'à présent, ne correspondrait plus à la situation de fait actuelle.

A la suite de la conférence impériale britannique de l'année 1930, le parlement anglais adopta le 11 décembre 1931 une loi, le « Westminster-statut », qui accordait aux dominions, en matière de législation et de politique étrangère, une large autonomie. Cette évolution vers une politique plus indépendante se poursuit au cours de la guerre. L'avis des dominions dans la politique britannique et internationale gagna en importance. La conférence de San Francisco, tout dernièrement, mit ce fait en évidence. Même si la fidélité à la couronne britannique devait moins que jamais être mise en question, certains signes font prévoir que les dominions, tout au moins les plus puissants d'entre eux, s'affirmeront davantage dans la politique internationale. Il sera bon de reconnaître cette évolution et d'en tirer aujourd'hui les conséquences pratiques.

A côté de ces considérations politiques, des raisons d'économie publique plaident en faveur de l'envoi de missions diplomatiques indépendantes. L'Australie, le Canada et l'Union sud-africaine entrent en ligne de compte pour l'instant. Ces pays vont prendre, selon toute probabilité, un grand essor économique. Leur industrialisation croissante, suivie d'une politique sociale correspondante, fait prévoir un relèvement rapide du standard de vie et, partant, une demande accrue de produits de consommation d'une qualité supérieure. Des connaisseurs de la situation considèrent les possibilités d'écoulement de produits industriels suisses comme extrêmement favorables. De son côté, la Suisse recevra volontiers les matières premières et les produits naturels de ces pays.

Dans cet ordre d'idées, il convient d'établir une distinction qui a gagné en signification ces dernières années, entre le trafic des marchandises et le service des paiements. Quant au premier, les divers dominions sont autonomes. Lorsque la Suisse engage avec eux des négociations concernant l'échange de marchandises, elle ne peut, pour cela, passer par la mission britannique à Berne, et doit négocier directement avec le gouvernement intéressé. A la longue, cela implique nécessairement la présence de missions diplomatiques dans les différents pays.

Les conditions du service des paiements exigent encore plus impérieusement que le trafic des marchandises la possibilité d'un contact permanent entre Etats. Elles sont particulièrement compliquées par le fait que les dominions n'appartiennent pas tous au même bloc monétaire. Alors que l'Australie et l'Union sud-africaine se tiennent au bloc sterling, le Canada appartient au bloc dollar. Les nombreux problèmes qui en découlent ne peuvent plus guère être résolus sans contact direct avec les autorités de ces pays.

Un premier pas vers l'établissement de relations diplomatiques directes avec les dominions a été fait en 1939, par la transformation du consulat général de Suisse à Dublin en une légation (arrêté fédéral du 22 juin 1939). Cette mesure pouvait être sérieusement motivée; néanmoins, on ne saurait contester que nos relations commerciales avec l'Irlande soient de beaucoup moins importantes que celles qui nous lient avec les autres dominions, à l'égard desquels une mesure analogue est proposée aujourd'hui.

### 1. Australie.

La lutte des troupes australiennes sur les théâtres de guerre de l'Europe et du Pacifique n'était pas que l'expression de la solidarité avec la mère-patrie et avec le but des Nations Unies. Elle était aussi bien menée pour la défense du continent australien. Ce continent étendu mais peu peuplé était menacé dans ses bases. L'Australie sort de la guerre comme une puissance à qui pourrait échoir, à l'avenir, un rôle déterminant dans le Pacifique du Sud.

L'Australie est décidée à mettre tout en œuvre pour l'exploitation économique du pays. Les explications que le nouveau ministre pour l'immigration, M. Arthur Calwell, a données tout récemment méritent également de retenir notre attention. Cette guerre, a-t-il déclaré, avait appris aux Australiens qu'ils ne pourraient tenir leur île-continent sans en accroître considérablement la population. On envisageait donc d'organiser en Angleterre et dans les autres grands centres d'émigration européens une campagne en faveur d'une immigration accélérée aussi indispensable qu'urgente. Des plans avaient été élaborés en vue de l'accueil de milliers d'orphelins de guerre en provenance d'Europe et d'ailleurs. On envisageait d'exploiter une autre possibilité d'immigration en engageant des entreprises anglaises

et d'autres pays d'outre-mer à transférer en tout ou en partie leurs fabriques en Australie, y compris les ouvriers et leurs familles. Il ne fait aucun doute que la réalisation de si vastes projets entraînera un essor technique et économique insoupçonné. Les bonnes relations qui ont toujours existé avec ce pays permettent d'espérer que la Suisse également pourra y participer. Une première condition cependant sera qu'un représentant diplomatique de la Confédération puisse sur place suivre le développement, et, le cas échéant, se mettre en relations avec les milieux gouvernementaux compétents.

Actuellement la Suisse ne possède en Australie que des postes consulaires à Sydney et à Melbourne. Leur activité remonte déjà à 90 ans en arrière (\*). A Canberra, siège du gouvernement australien, les Etats-Unis, la Chine, l'union des Républiques soviétiques socialistes, la Hollande et la France sont actuellement représentés par des légations (\*\*). Selon les milieux bien informés, il faut s'attendre au prochain établissement d'autres légations par des pays européens ou extra-européens.

La Suisse et l'Australie ont conclu, en 1938, un traité de commerce. Il plaça l'extension de ces relations commerciales sous les auspices les plus favorables. Mais la guerre l'empêcha de produire ses effets. Il s'agit ici de renouer ces relations. Une légation à Canberra, dont le chef serait éventuellement accrédité en Nouvelle-Zélande également, pourrait, de toute évidence, rendre des services très précieux.

## 2. Canada.

Le Canada occupe la septième place dans la classification de Bretton Woods, fondée sur le revenu national, le commerce extérieur, les réserves d'or et les fonds en espèces de tous les pays. Quiconque avait suivi l'essor de l'industrie canadienne pendant la guerre ne pouvait être surpris par le résultat de cette enquête. Ses livraisons de matériel de guerre (par ex. à l'union des Républiques soviétiques socialistes) constituèrent un facteur des plus importants pour les Alliés. Or non seulement l'industrie, mais l'agriculture, la sylviculture et l'exploitation des mines ont largement participé au progrès économique général.

Cette expansion a déterminé un renforcement considérable de la position politique du Canada parmi les autres puissances. A l'extérieur, il s'est trouvé consacré par le nombre fortement accru récemment de missions diplomatiques résidant à Ottawa. La majeure partie des puissances alliées se font représenter par des ambassadeurs. Cette circonstance, précisément,

(\*) Le consulat de Suisse à Sydney fut fondé en l'année 1855 (consulat général en 1931), celui de Melbourne, comme vice-consulat, en 1856 (consulat en 1857, consulat général en 1921).

(\*\*) Avant la guerre, l'Allemagne et le Japon possédaient également des légations à Canberra.

a pour conséquence de diminuer l'efficacité des démarches de nos représentants consulaires (\*) et rend de plus en plus indispensable la création d'une légation de Suisse.

Le Canada est sans aucun doute l'un de nos partenaires les plus importants dans le commerce international. Aussitôt que les nombreuses restrictions dues à la guerre seront abolies, nos relations avec cette riche et puissante démocratie reflouriront. On peut relever à ce propos que l'office suisse d'expansion commerciale a établi avec succès à Toronto une agence de commerce fort active, qui se maintient en contact étroit avec nos services consulaires. Dans ce cas comme dans d'autres, il ne peut s'agir, en créant un poste diplomatique, de concurrencer, voire d'éliminer les efforts de cet établissement important pour notre commerce extérieur. Il s'agit bien plutôt d'obtenir qu'en coopérant et en se suppléant mutuellement, ils servent au mieux l'économie de notre pays.

Il ne conviendrait pas de clore ces considérations sans mentionner les rapports très anciens qui unissent les agricultures suisse et canadienne. Rappelons simplement que le créateur de notre plan d'extension des cultures, M. Wahlen, député au Conseil des Etats, et d'autres représentants de notre agriculture ont occupé longtemps des situations très en vue au Canada. Il se peut que dans ce domaine également un champ d'activité féconde doive s'ouvrir à nos jeunes agronomes suisses.

### 3. Union sud-africaine.

La guerre a également renforcé la position de l'Union sud-africaine. Sa voix a gagné en autorité dans le concert politique international. Qu'on se souvienne des interventions du maréchal Smuts à la conférence de San Francisco. Selon toutes les prévisions, l'Union, elle aussi, va vers une période d'économie florissante.

Nos relations commerciales avec l'Afrique du Sud, bien que moins importantes, jusqu'à présent, que celles que nous entretenons avec l'Australie et le Canada, n'en sont pas moins susceptibles d'être développées. Le marché de l'Afrique du Sud a toujours éveillé un vif intérêt dans les milieux exportateurs suisses. La forte décentralisation des places de commerce et les régions considérables, en parties inexploitées, qui séparent les différents marchés ajoutaient aux difficultés d'une prospection intensive de ce vaste territoire. C'est pourquoi, au mois de mars 1938 déjà, l'office suisse d'expansion commerciale s'est adressé au département politique pour le prier de contribuer à les résoudre par l'extension judicieuse de nos services consu-

---

(\*) La Suisse possède au Canada, Terre-Neuve y compris, les postes consulaires suivants: Montréal depuis 1875 (consulat général en 1912), Toronto depuis 1906, Vancouver et Winnipeg dès 1913.



lares en Afrique du Sud (\*). Le département accéda à ce désir en attribuant aux postes de Johannesburg et du Cap des fonctions plus étendues et en leur fournissant du personnel spécialisé. Cette expérience d'un service commercial élargi remporta des succès prometteurs, mais dont la guerre empêcha l'exploitation. L'œuvre commencée doit être maintenant poursuivie. Nous voulons aller plus loin et sommes d'avis de créer une légation à Prétoria et de gagner ainsi un point d'appui diplomatique au sud du continent noir.

#### IV.

#### LA CHINE

On a souvent exprimé l'avis, ces derniers temps, que le renforcement de la représentation suisse en Chine s'était trop longtemps fait attendre. Sans reprendre en détail ces critiques, constatons que le Conseil fédéral a depuis longtemps voué à cette question une attention particulière et n'avait décidé d'adopter une attitude d'attente qu'après avoir soigneusement pesé les divers intérêts en jeu. Tout le problème, d'ailleurs, est très complexe. Il ne saurait être traité dans le cadre de ce message. Dans ses grandes lignes, il s'est présenté successivement de la manière suivante:

Dans le budget de 1912, les chambres, pour la première fois, accordèrent un crédit de 35 000 francs destiné à la création d'une agence commerciale suisse en Chine. Le Conseil fédéral décida de l'établir à Shanghai. En août 1914, la première guerre mondiale provoqua sa fermeture. Après la guerre (1921), un consulat général fut créé à Shanghai. Canton, par ailleurs, possède un consulat depuis 1922.

Pour faciliter au titulaire du consulat général de Shanghai l'accomplissement de sa tâche importante et multiple, le Conseil fédéral, ainsi qu'il avait procédé dans d'autres petits pays européens, lui conféra le 17 octobre 1932 le caractère diplomatique d'un chargé d'affaires en Chine. Cette mesure ne concerna d'abord que le statut personnel du chef de poste. Elle devait lui permettre de donner plus de poids à ses interventions auprès des autorités chinoises, de s'adresser au besoin directement au gouvernement central, et de rencontrer les représentants diplomatiques des puissances étrangères sur un pied d'égalité. Toutefois, il ne transféra pas son siège à Nanking, résidence d'alors du gouvernement, et le poste placé sous sa direction à Shanghai conserva son caractère consulaire.

En août 1937, l'aérodrome de Shanghai subit l'attaque brusquée des Japonais. Le 11 novembre, les Chinois étaient contraints d'évacuer la ville. Sitôt après, le gouvernement central chinois se rendit à Tchoung-King.

L'occupation des provinces du Sud par les Japonais eut pour conséquence de couper pratiquement notre consulat général de Shanghai, ainsi

(\* Johannesburg: consulat en 1815, consulat général en 1925. Le Cap: consulat en 1916.

que le consulat de Canton, des autorités et des offices du gouvernement de Tchoung-King. Cette situation parut intenable à la longue. Une série de considérations d'ordre pratique justifiaient, cependant, une attitude d'attente. La Chine dite de Tchoung-King était pour ainsi dire exclue du trafic normal des marchandises. Les quelques accès encore ouverts la relient aux Indes et à l'union des Républiques soviétiques socialistes; ils étaient, jusqu'à ces tout derniers temps, réservés aux priorités de guerre. La Suisse ne possédait point d'intérêts dignes d'être mentionnés dans la Chine de Tchoung-King. Une vingtaine en tout de citoyens suisses y habitent, dont la majorité appartiennent aux missions (\*).

La situation dans la partie occupée par les Japonais était tout autre. Des intérêts suisses très considérables y sont concentrés, en particulier à Shanghai. La Suisse avait de bonnes raisons de veiller à ce que le consulat général à Shanghai restât en mesure d'assumer ses fonctions avec un minimum de contrariétés. On peut constater que les autorités japonaises ont toléré sans restrictions essentielles l'activité du chargé d'affaires et consul général de Suisse à Shanghai — qui resta toujours accrédité auprès du gouvernement légitime à Tchoung-King — et cela bien que la Suisse n'ait jamais reconnu le pseudo-gouvernement institué par les Japonais à Nanking en mars 1940.

Cette situation fut à l'avantage de nos concitoyens et de nos intérêts en Chine pendant les longues et dangereuses années de guerre. Non seulement un représentant à Tchoung-King, à cette époque-là tout au moins, fût resté sans tâches concrètes, mais son envoi eût pu provoquer chez les Japonais des réactions fâcheuses pour notre consulat général à Shanghai. La rudesse de leurs procédés à l'égard de l'activité de nos consulats à Manille, Singapour, Batavia et Hong-Kong le faisait craindre. Cette considération et d'autres encore nous engagèrent à remettre à un peu plus tard la réorganisation de notre représentation en Chine.

La guerre en Extrême-Orient terminée, il est désormais possible de régulariser la situation. Une légation de Suisse dirigée par un ministre plénipotentiaire doit être créée au siège futur du gouvernement chinois (\*\*). Le moment est également venu de renoncer expressément aux droits d'exterritorialité que nous possédons encore en Chine. L'importance particulière que revêt cette question exige que nous lui consacrons quelques remarques.

---

(\*) En majorité également, ce sont des femmes. L'ambassade américaine à Tchoung-King offre obligamment ses services pour la défense des intérêts de ces quelques Suisses.

(\*\*) Il est à prévoir qu'après la défaite du Japon, le siège gouvernemental ne sera plus la ville fort excentrique de Tchoung-King, où de plus le problème du logement eût occasionné des difficultés quasi insolubles, mais bien une ville située sur les grandes artères du trafic, comme Nanking ou Peking.

Les droits d'extraterritorialité suisses reposent sur une déclaration annexée au traité d'amitié conclu entre la Suisse et la Chine le 13 juin 1918. Il y est convenu que les consuls suisses, en ce qui concerne la juridiction consulaire et l'extraterritorialité, jouiront des mêmes droits qui pourraient être ou sont accordés aux agents consulaires des nations les plus favorisées. Aussitôt que la Chine aurait transformé son organisation judiciaire, la Suisse se déclarerait disposée, conjointement avec les autres puissances, à renoncer au droit de juridiction consulaire. La déclaration contient, en outre, une clause formelle de la nation la plus favorisée.

Plus la Chine est devenue un Etat dans le sens moderne du mot, plus elle a ressenti les privilèges d'extraterritorialité comme une limitation de sa souveraineté. Tenant compte de ces sentiments, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique, qui portent un intérêt particulier à la Chine, ont conclu avec Tchoung-King, le 11 janvier 1943, des traités comportant la renonciation expresse au droit d'extraterritorialité. Depuis lors, des conventions analogues ont été signées entre le gouvernement chinois et d'autres Etats, comme la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique et la Suède. Le Portugal et la Suisse sont les seules nations ayant des intérêts en Chine avec lesquelles un règlement semblable n'ait pas encore pris forme. Notre opinion publique n'a guère compris cette retenue. En réponse à une question Perret, du 2 avril 1943, nous avons déclaré toutefois que le traité d'amitié conclu entre la Suisse et la Chine le 13 juin 1918 ne constituait aucun obstacle aux légitimes efforts du peuple chinois. Si, en application de la clause de la nation la plus favorisée, le traité assurait aux Suisses le même traitement qu'aux autres étrangers, il fallait en retenir que la Suisse est disposée à renoncer au droit de juridiction consulaire en même temps que les autres puissances. Cette déclaration gardait toute sa valeur. Très certainement le moment approchait où elle trouverait son application.

Cette attitude du Conseil fédéral obéissait alors aux mêmes considérations qui lui faisaient retarder la création d'une légation près le gouvernement de Tchoung-King. Attendu que les intérêts suisses importants se trouvaient presque exclusivement dans les régions de la Chine occupées par les troupes japonaises, la renonciation aux droits n'eût pas profité au peuple chinois. Elle eût plutôt engagé le gouvernement japonais à la réclamer aussi pour les régions placées sous son contrôle, ce qui eût été lourd de conséquences pour les Suisses visés.

Il est temps, aujourd'hui, de répondre au vœu de vieille date du peuple chinois. Il ne saurait s'agir, évidemment, de renoncer expressément aux droits d'extraterritorialité sans en même temps mettre au point toutes les questions touchant à la situation des Suisses en Chine. C'est pourquoi nous avons décidé, le 27 juillet dernier, de « faire savoir au gouvernement chinois que la Suisse, soucieuse d'affermir à nouveau les relations amicales entre les deux pays, exprime l'espoir de pouvoir entamer sous peu des négo-

ciations concernant la renonciation immédiate à ses droits d'exterritorialité en Chine et les questions qui s'y rapportent ».

Ce qui précède a suffisamment prouvé combien la création d'une légation en Chine est souhaitable. L'importance politique de la Chine dans le monde de demain n'est pas douteuse. Son importance au point de vue du commerce extérieur n'est pas moins évidente. Le fait qu'au milieu de juillet de cette année, une délégation privée d'industriels suisses s'est mise en route pour la Chine, malgré tous les aléas et les difficultés du voyage, pour y prendre contact avec les milieux compétents, illustre assez clairement déjà le grand intérêt que nos exportateurs portent à la reprise et à l'extension de nos relations commerciales avec la Chine. Les autorités chinoises ont assuré à cette mission, pendant son séjour dans le pays, toutes les facilités possibles. Cela indique combien, du côté chinois également, on se félicite de la reprise du commerce avec la Suisse et cadre avec les récentes déclarations du ministre chinois de l'économie, selon lesquelles la Chine nourrit le légitime espoir de jouer un rôle important dans le commerce mondial. La Chine nouvelle accomplira les efforts les plus grands pour contribuer à la reprise de l'économie mondiale, autant comme pays exportateur qu'importateur.

Mentionnons également les relations culturelles qui unissent la Suisse avec l'Empire du Milieu. On sait la sympathie profonde que l'héroïque et grand peuple chinois a éveillée dans notre pays pendant les années de guerre. Elle a trouvé son expression, entre autres, dans le vif intérêt que des milieux suisses ont porté aux efforts et aux publications du «service culturel chinois en Suisse» ainsi qu'à la fondation, au début de cette année, d'une «société sino-suisse».

\* \* \*

Une extension aussi générale du service diplomatique à l'étranger, telle que la dessine le présent message, nécessite d'assez grands moyens financiers. Il n'est guère possible aujourd'hui de fixer le montant des crédits nécessaires. Les conditions dans lesquelles devra s'effectuer la création des diverses légations ne peuvent être encore envisagées dans leur ensemble. Les besoins véritables n'apparaîtront qu'au cours de la réorganisation, en partie sur la base de certaines expériences pratiques faites sur place. Nous nous appliquerons certainement à la plus grande économie. Nous examinerons en particulier les cas où l'envoi d'un chargé d'affaires en place d'un ministre pourrait suffire. Les chambres pourront se prononcer sur les différents articles du budget à l'occasion du débat annuel. Elles pourraient se laisser guider par la réflexion exprimée par le rapporteur de la commission de gestion du Conseil national au cours de la dernière session, réflexion dont les expériences de ces dernières années ont prouvé le bien-fondé: il ne serait pas opportun de faire des économies là où, en fin de compte, elles reviendraient cher à l'ensemble du peuple.

« La première ligne de défense du pays, c'est sa représentation à l'étranger », déclarait récemment le secrétaire d'Etat américain Grew. Le peuple suisse, qui, ces années de guerre passées, a assumé avec une résolution inébranlable les charges considérables de la mobilisation, ne restera pas insensible à ce jugement aussi juste que nécessaire. On constate aujourd'hui dans beaucoup de pays, il faut s'en réjouir, que ces questions ne préoccupent plus seulement quelques milieux restreints, mais qu'en dehors des « cabinets », l'opinion publique et les représentations parlementaires font entendre largement leurs voix. En Suisse également, les propositions pour le service diplomatique et consulaire à l'étranger n'émanent pas exclusivement de certaines organisations patronales; les organisations ouvrières également, telle l'union des syndicats suisses, portent un intérêt actif et constructif à ces questions. Les autres couches de la population ne s'intéressent pas moins vivement aux événements de politique étrangère.

Nous sommes conscients du fait que la création des légations projetées ne mettra pas un point final au développement de notre représentation diplomatique à l'étranger. Une lacune sensible subsiste en Europe orientale, qui devra être comblée dès que les circonstances le permettront. Le renouvellement de l'appareil diplomatique et consulaire existant doit par ailleurs aller de pair avec la création de nouveaux postes.

Une organisation de la paix est en devenir. La Suisse, quelles que soient les décisions dernières touchant son attitude à l'égard de la nouvelle organisation de sécurité mondiale, ne pourra que tirer profit des relations amicales et confiantes nouées avec le plus grand nombre possible de nations grâce au développement de son appareil diplomatique. C'est dans ce sens que nous croyons aller en soumettant aux chambres ce message et en recommandant l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-annexé.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 7 septembre 1945.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

Ed. de STEIGER.

*Le chancelier de la Confédération,*

LEIMGRUBER.

(Projet.)

**Arrêté fédéral**  
concernant  
**la création de légations.**

---

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 7 septembre 1945,

*arrête :*

Article premier.

Le Conseil fédéral est autorisé :

- a. A créer une légation à Mexico et à confier sa direction à un ministre qui, le cas échéant, sera accrédité également auprès d'autres gouvernements de l'Amérique centrale;
- b. A créer une légation au Pérou et à confier sa direction à un ministre qui sera simultanément accrédité auprès des gouvernements de la Bolivie et de l'Equateur;
- c. A créer des légations en Australie, au Canada et dans l'Union sud-africaine et à confier la direction de chacune d'elles à un ministre ou à un chargé d'affaires;
- d. A créer une légation en Chine et à confier sa direction à un ministre.

Art. 2.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, et de fixer la date de son entrée en vigueur.