

7016

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la transformation
de légations en ambassades**

(Du 5 décembre 1955)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral concernant la transformation de légations en ambassades.

I. Doctrine et pratique du droit des gens

Le règlement du 19 mars 1815 établi par le congrès de Vienne et complété par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818 énumère les diverses catégories d'envoyés diplomatiques qu'échangent les Etats. Ces catégories sont au nombre de quatre, celle des ambassadeurs, légats et nonces, formant la première classe, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires la deuxième, les ministres résidents la troisième et les chargés d'affaires la quatrième.

Les tâches des uns et des autres à la tête d'une mission sont les mêmes, à la différence que leur prestige et leur autorité seront en fonction de leur degré hiérarchique.

L'ordre de préséance des envoyés diplomatiques est établi de la première à la quatrième classe et à l'intérieur de chacune d'entre elles selon l'ancienneté.

Ces règles de préséance diplomatique, encore observées aujourd'hui par tous les Etats, consacraient à l'origine le principe de la hiérarchie des puissances et le rôle prépondérant joué dans le concert européen par les grandes monarchies.

Le privilège des ambassadeurs ne se limitait pas à leur prééminence. En effet, à eux seuls était reconnu le caractère représentatif, c'est-à-dire

Dodis

qu'ils représentaient seuls la personne même de leur souverain. En vertu de ce caractère, ils avaient autrefois en tout temps accès au chef de l'Etat près lequel ils étaient accrédités ainsi que le droit de négocier avec lui personnellement, prérogative certes non négligeable à l'époque, compte tenu de la part souvent prépondérante du monarque dans la direction des affaires publiques.

Selon le droit des gens, chaque Etat est habilité à envoyer et à recevoir des agents diplomatiques (droit de légation actif et passif). L'exercice de cette faculté relève de la *comitas gentium*, de la courtoisie internationale et de la politique. Mais les Etats ne peuvent pas déterminer en toute liberté le rang de leurs envoyés diplomatiques; ils doivent tenir compte du désir des gouvernements auprès desquels ces envoyés seront accrédités.

Suivant la pratique la plus courante, les Etats échangent des agents diplomatiques de la même classe. Certains d'entre eux n'admettent aucune dérogation au principe de la réciprocité, mais le cas peut se présenter que deux pays échangent des envoyés de rang différent. Ainsi la France est traditionnellement représentée à Berne par un ambassadeur alors que la Suisse accrédite à Paris un ministre plénipotentiaire.

L'envoi d'ambassadeurs par le Conseil fédéral est donc une question que notre pays peut en principe résoudre de son plein gré. Pratiquement toutefois, il doit consulter chacun des pays où il désire se faire représenter par un ambassadeur. Sa liberté de décision n'étant limitée par aucune disposition du droit des gens, rien ne s'oppose par conséquent, dans le cadre de la courtoisie internationale et de ses convenances, à ce que la Confédération prenne sa décision en fonction de critères d'utilité et d'opportunité.

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 intervenir sous la forme d'un traité, d'un échange de notes ou d'un simple accord verbal.

II. Notions historiques sur le développement des missions diplomatiques suisses à l'étranger

Sous l'ancien régime, la structure politique de la Suisse, confédération d'Etats dont la Réforme accentua les divergences d'intérêts sur le plan international, empêcha la Diète de poursuivre une politique étrangère cohérente. Cette circonstance 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 XVI^e siècle, concurremment avec les cantons ou des groupes de cantons, mais elle n'en entretenit pas à l'étranger. Au gré des besoins, elle se contenta, comme les cantons, de

déléguer des missions extraordinaires. Celles-ci furent conduites de préférence par des ambassadeurs, voire des collègues d'ambassadeurs.

Au XVI^e siècle; on trouvait en Suisse des agents étrangers des deux classes alors reconnues, celle des ambassadeurs et celle des ministres résidents. Les envoyés de la France, accrédités dès 1522 auprès de la Diète, furent ordinairement des ambassadeurs, ceux du Saint-Empire moins régulièrement. Le Saint-Siège et l'Espagne déléguèrent chacun un représentant auprès des cantons catholiques dès la même époque. L'un fut constamment un nonce, l'autre parfois un ambassadeur.

En revanche, pendant la période de 1798 à 1803, la République helvétique, pourvue d'un gouvernement central, sentit 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 que reçut le premier envoyé suisse en Autriche lui conféraient le titre d'ambassadeur; il ne fut cependant accrédité qu'en qualité de ministre plénipotentiaire, la cour de Vienne n'étant elle-même représentée à Paris que par un agent de second rang.

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

En 1848, la constitution d'un Etat fédératif doté d'un pouvoir exécutif central n'entraîna tout d'abord aucun développement de notre représentation extérieure. Jusqu'en 1882, la Suisse ne fut représentée que dans les capitales des pays voisins.

La Confédération a donc 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 et elle ne s'est pas tenue, d'autre part, à la réciprocité quant au rang.

Cependant, à la suite des bouleversements opérés par la première et surtout par la seconde guerre mondiale, il est apparu que le souci de défendre efficacement nos intérêts à l'étranger, dans le cadre de notre politique traditionnelle de neutralité, impliquait que nous pratiquions résolument une politique de présence. Aussi les chambres fédérales ont-elles 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 représentation permanente.

Parallèlement à cette évolution, le nombre des missions diplomatiques accréditées à Berne est allé en augmentant. Toutefois, pendant de nombreuses années, seuls la France et le Saint-Siège eurent, dans la ville fédérale, des envoyés de première classe.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale cependant, plusieurs gouvernements exprimèrent le désir de pouvoir accréditer à Berne, non plus

un ministre plénipotentiaire, mais un ambassadeur. C'est ainsi qu'en 1947 le gouvernement du Canada, avec lequel la Suisse venait d'établir des relations diplomatiques, manifesta l'intention d'ouvrir une ambassade dans la ville fédérale. Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique exprima, en 1951, le désir que les missions diplomatiques échangées entre les deux pays fussent élevées au rang d'ambassades.

Le problème posé par ces démarches et d'autres encore fut examiné par les commissions des affaires étrangères des deux chambres et trouva une solution partielle dans une décision prise par le Conseil fédéral le 17 février 1953. Ce dernier se déclara alors «disposé à examiner avec les gouvernements qui estimaient un changement nécessaire la question du rang de leurs représentations en Suisse». Peu après, toutes les missions accréditées à Berne reçurent une note dans laquelle le département politique précisait :

1. Que «le Conseil fédéral ne pourrait appliquer maintenant le principe de la réciprocité, la transformation de légations de Suisse en ambassades étant de la compétence des chambres fédérales»;
2. Que «c'est essentiellement pour des raisons de courtoisie internationale et en considération d'une pratique qui tend à se généraliser qu'il accepte de négocier avec les gouvernements qui désireraient accréditer auprès de lui un ambassadeur».

La décision du Conseil fédéral fut suivie également d'un communiqué publié le 24 février 1953, dans lequel on relevait le lien existant entre la question d'accréditer un ambassadeur au lieu d'un ministre plénipotentiaire auprès du Conseil fédéral et celle de la réciprocité. Le communiqué laissait entendre que les chambres fédérales seraient un jour amenées à prendre position sur la seconde question.

III. Evolution de la situation

Suivant une évolution qui a commencé au lendemain de la guerre de 1914-1918 et qui s'est précipitée après le dernier conflit mondial, les ambassades sont allées en se multipliant, selon un rythme accéléré, au détriment du nombre des légations, qui décroissait rapidement. Il y a une généralisation du titre d'«ambassadeur». L'inflation gagne de proche en proche tous les continents et a pour conséquence la dépréciation du titre de ministre.

Cette évolution est essentiellement due au fait que les Etats moyens et petits, autrefois représentés traditionnellement par des agents diplomatiques de rang inférieur, se sont mis à accréditer des ambassadeurs à l'instar des grandes puissances. Ces dernières au demeurant, loin de s'opposer à cette pratique, n'ont pas hésité à la favoriser en exerçant la réciprocité.

Alors qu'il y a un siècle l'envoi d'ambassadeurs était le privilège exclusif des très grandes puissances, de nos jours, il n'y a plus d'Etat en Europe, à part la Suisse, les principautés du Liechtenstein et de Monaco, les républiques d'Andorre et de Saint-Marin, qui ne nomme des ambassadeurs: ainsi, l'Autriche est actuellement représentée par 11 ambassadeurs, la Belgique par 21, le Danemark par 8, la Finlande par 7, l'Irlande par 7, le Luxembourg par 5, la Norvège par 11, les Pays-Bas par 25, le Portugal par 9 et la Suède par 8. L'Islande enverra au début de l'année prochaine, sur la base de la réciprocité, des ambassadeurs à Copenhague, à Oslo et à Stockholm.

En dehors de l'Europe, la généralisation du titre d'ambassadeur est encore plus rapide. On ne rencontre plus guère que le Yémen qui n'accrédite pas d'agents de première classe, le Laos ayant depuis peu élevé au rang d'ambassade sa mission diplomatique à Washington. Relevons en passant qu'Israël accrédite 6 ambassadeurs, le Liban 12, la Syrie 5 et la Jordanie une demi-douzaine.

On assiste indubitablement à la disparition progressive du titre de ministre plénipotentiaire parmi les chefs de mission diplomatique: en quelques décennies, le nombre des ambassadeurs de Grande-Bretagne a passé de 3 à 56. A Washington, 70 agents de première classe voisinent avec 5 ministres plénipotentiaires. Pour Moscou et Pékin, les chiffres sont de l'ordre de 36 et 21 ambassades, 6 et 4 légations. Paris et Londres comptent respectivement 61 et 64 ambassades pour 16 et 13 légations. A Ottawa, 36 ambassadeurs côtoient 8 ministres plénipotentiaires ou chargés d'affaires.

Ces chiffres sont éloquentes. La disparition graduelle de la deuxième classe fait suite d'ailleurs à celle presque complète de la troisième classe (ministres résidents).

Il y a lieu de souligner que, si les ambassadeurs prennent progressivement la place des ministres, les fonctions des uns et des autres demeurent inchangées. La seule différence qui subsiste entre eux réside dans la présence, dont les règles sont appliquées au détriment des ministres.

Le droit international pose le principe de l'égalité juridique des Etats, et dans la plupart des organisations internationales, chaque Etat quelle que soit son importance dispose d'une voix. L'augmentation du nombre des ambassades est donc la conséquence d'une certaine démocratisation de la vie internationale. En 1927 déjà, le comité d'experts chargé par la Société des Nations de la codification progressive du droit international avait jeté les bases d'une nouvelle classification, très simplifiée, des agents diplomatiques. Il ne prévoyait plus que deux classes: celle des ambassadeurs et celle des chargés d'affaires.

En 1930, la question fut soulevée à nouveau par la Société des Nations, lors d'une conférence pour la codification du droit des gens, en particulier du droit diplomatique. Sous la présidence de M. Guerrero, juge à la cour internationale de La Haye, l'idée fut reprise de la suppression des quatre

classes d'agents diplomatiques pour ne laisser subsister que celle d'ambassadeurs et de chargés d'affaires. Il fut déclaré notamment qu'entre les ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires et les ministres résidents, plus aucune différence ne subsistait, les uns comme les autres représentant leur gouvernement et étant accrédités auprès du chef de l'Etat. Il était relevé, en revanche, que les lettres de créance (lettres de cabinet) des chargés d'affaires accréditaient ceux-ci auprès du ministre des affaires étrangères seul.

La tendance actuelle va dans le même sens. C'est ainsi que la *International Law Commission* des Nations Unies s'est préoccupée aussi de ce problème sur la base d'une résolution de l'assemblée générale du 5 décembre 1952 demandant la codification du droit diplomatique avec priorité. Le rapporteur de cette commission, le Suédois A. E. F. Sandström, arrive, dans son rapport du 21 avril 1955, aux mêmes conclusions que celles du comité des experts de la Société des Nations, dont il a été fait mention ci-dessus. Il préconise l'élimination pure et simple du rang de ministre. Ce rapport souligne le fait que, depuis l'époque de la Société des Nations, la situation a encore beaucoup évolué dans le sens d'un accroissement constant du nombre des ambassadeurs. Il n'est pas exclu que le projet de convention proposée par M. Sandström ait un jour force de loi et que dès lors il n'y ait plus que deux classes de diplomates, c'est-à-dire des ambassadeurs et des chargés d'affaires.

Enfin, relevons qu'il n'y a pas que le titre de ministre qui ait été dévalorisé au cours des dernières années. La dépréciation a affecté en effet tous les grades de la hiérarchie non seulement diplomatique mais aussi consulaire. C'est ainsi que la plupart de nos postes consulaires sont d'un rang inférieur à ceux des autres pays. Alors que nous n'entretenons que 11 consulats généraux (9 postes sont occupés par des consuls généraux de carrière et 2 par des consuls généraux honoraires), les autres Etats donnent ce rang à leurs représentations, même dans des postes de peu d'importance. Dès lors, la situation de nos consuls, du point de vue des règles de la préséance, est comparable fréquemment à celle de nos ministres. Pour ne citer qu'un exemple: notre représentation à Munich est la seule, hormis celle de l'Espagne, à ne posséder que le rang de consulat; toutes les autres sont des consulats généraux.

La transformation de consulats en consulats généraux relève, il est vrai, de la compétence du Conseil fédéral (art. 1^{er} du règlement consulaire du 26 octobre 1923). Nous avons tenu néanmoins à vous signaler cette question puisqu'elle rentre dans le cadre général de nos représentations à l'étranger. Appelé à la résoudre prochainement, dans certains cas, le Conseil fédéral tiendra compte principalement de l'importance des postes tant du point de vue de la colonie en cause, des intérêts économiques en jeu que du fait de la présence d'une unique représentation consulaire dans un pays sans poste diplomatique suisse.

IV. Conséquences de cette évolution pour la Suisse

Dans les circonstances que nous venons de décrire, le choix nous est donné entre deux possibilités : ou bien maintenir le régime actuel en nous mettant à contre-courant d'une évolution historique et générale à laquelle nous avons résisté jusqu'ici ou bien considérer le moment venu de nous mettre au diapason des autres pays. Plus le nombre des légations diminuera, plus l'attitude de notre pays apparaîtra exceptionnelle, voire singulière. Sur le plan international, la Confédération ne craint pas, il est vrai, d'être parfois dans une position particulière. Mais à pousser trop loin la singularité, on court le risque de ne plus être compris et de heurter certaines susceptibilités.

Si des Etats dont l'importance peut être comparée à celle de la Suisse, et *a fortiori* des pays de moindre importance, ont décidé d'accréditer des ambassadeurs, il faut bien admettre que cette mesure leur est apparue propre à assurer une meilleure défense de leurs intérêts à l'étranger. Evidemment, nul ne saurait nier l'importance de la personnalité même du chef de mission. Comparé à celle-ci, le titre qu'il porte peut apparaître comme secondaire. Il n'est cependant pas sans importance. On ne saurait douter en effet qu'un agent diplomatique ait d'autant plus de facilité à exercer ses fonctions que son rang est plus élevé, principalement dans les capitales où le nombre des ambassadeurs est beaucoup plus grand que celui des ministres. La qualité d'ambassadeur confère à celui qui en bénéficie un crédit accru, lui ménage des relations plus précieuses et facilite l'accès aux plus hautes personnalités, prête en un mot à sa mission plus d'efficacité. L'expérience démontre que dans certains pays les agents de deuxième classe éprouvent plus de difficultés que leurs collègues de premier rang pour prendre contact avec les personnalités influentes et les milieux dirigeants. Le rang du chef de mission ne saurait être considéré comme un privilège sans portée pratique. Même aux manifestations officielles du pays de résidence, les voisins que donnent au diplomate les règles de préséance ne sont pas indifférents ; ce n'est pas toujours aux bouts de table que s'établissent les contacts les plus utiles ! Les règles du protocole sont strictes. Quelle que soit leur valeur personnelle ou l'importance du pays qu'ils représentent, les ministres se rangent toujours derrière leurs collègues ambassadeurs. Etant donnée la majorité écrasante de ceux-ci dans nombre de capitales, l'ancienneté, qui ne joue qu'à l'intérieur de chaque catégorie de diplomates, n'a pas d'effet pratique pour le ministre : il se trouvera toujours relégué au deuxième plan. Il existe même des Etats où les agents de deuxième classe ne sont plus présentés aux personnalités en l'honneur desquelles une réception est organisée, ce privilège étant réservé aux ambassadeurs.

On ne saurait passer sous silence l'importante question du commerce extérieur, qui est une nécessité primordiale pour notre pays. Or, l'action

croissante de l'Etat sur tout ce qui touche les relations économiques internationales rend de plus en plus indispensable l'intervention des missions diplomatiques dans des domaines qui relevaient autrefois de la sphère privée. Il en est résulté un accroissement non négligeable des devoirs imposés à nos représentations diplomatiques en faveur de notre économie.

Sur le plan de la politique générale également, nous avons un intérêt particulier à mettre nos représentations diplomatiques en mesure de remplir leurs fonctions dans les meilleures conditions possible. Cela est d'autant plus important que la Suisse ne fait pas partie de l'Organisation des Nations Unies, ni du « Conseil de l'Europe », ni de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ni du fonds monétaire international, ni de la banque internationale pour la reconstruction et le développement. Elle laisse ainsi échapper les occasions de contact fournies par ces organisations internationales, dont il est superflu de relever l'importance dans la vie moderne.

Le danger d'un certain isolement dû notamment à notre statut de neutralité perpétuelle s'accroîtrait si nous restions aussi à l'écart des autres nations dans le domaine des représentations diplomatiques. Or, nous pouvons sans aucun danger, et avec profit, suivre la règle commune en nous adaptant aux circonstances nouvelles.

Nous devons même nous demander si le prestige de notre pays ne pourrait pas souffrir avec le temps d'un attachement exagéré à des pratiques en voie de disparition.

Nombreuses aussi sont nos colonies qui ont manifesté le vif désir de voir nos représentations posséder un statut plus élevé correspondant à celui des autres pays.

En résumé, le Conseil fédéral estime que nous avons intérêt à nous adapter à une situation de fait qui s'est créée en dehors de notre volonté. Pour procéder à cette adaptation, il n'est pas nécessaire de créer un droit nouveau, mais simplement de résoudre le problème d'ordre purement pratique, à savoir s'il ne serait pas opportun de conférer à certains de nos chefs de mission un titre qui leur permettrait d'exercer leurs fonctions dans de meilleures conditions. Ainsi qu'il le sera encore relevé sous chiffre VI, cette adaptation de caractère purement formel pourra se faire sans incidence sur le statut interne de nos chefs de poste.

V. Critères pour l'envoi d'ambassadeurs

Quels critères y aurait-il lieu de prendre en considération pour décider la transformation d'une légation en ambassade ?

Le Conseil fédéral devra s'inspirer essentiellement de considérations d'opportunité beaucoup plus que de critères juridiques ou politiques. Il

convient donc de lui laisser une entière liberté d'appréciation dans la détermination des pays en cause.

On peut cependant d'une manière générale indiquer quelques-uns des éléments dont le Conseil fédéral devra tenir compte :

A l'égard des pays qui ont accrédité un ambassadeur à Berne, la courtoisie internationale nous engagera à accorder la réciprocité. Cependant, il ne saurait s'agir d'une règle stricte et des exceptions pourraient être admises. Le Conseil fédéral procédera, dans chaque cas, à un examen objectif de la situation et ne se considérera pas nécessairement lié par l'attitude qu'il aura adoptée, sur la base de sa décision de principe du 17 février 1953, touchant à l'agrément d'agents de première classe dans la ville fédérale.

A l'égard des pays qui ne possèdent pas d'ambassades à Berne, le Conseil fédéral pourra, s'il l'estime indiqué, prendre l'initiative de leur proposer un échange d'ambassadeurs.

Dans l'un et l'autre cas, le Conseil fédéral tiendra compte principalement des éléments suivants :

1. Le poids des intérêts suisses en jeu, c'est-à-dire l'importance de la colonie suisse, des relations économiques, financières, culturelles, etc. ;
2. L'existence de liens historiques ;
3. Le rôle joué par l'autre Etat dans la politique mondiale ;
4. La présence dans l'autre Etat d'une importante organisation internationale.

VI. Répercussions sur le plan administratif

Quelle sera la situation des ambassadeurs de Suisse sur le plan administratif interne ? Deux solutions peuvent être envisagées :

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

Selon l'autre solution, 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, titre qui ne lui serait accordé que pendant la durée de ses fonctions. Après avoir exercé ces dernières en qualité d'ambassadeur, il pourrait à nouveau être envoyé à l'étranger comme ministre.

Les pays sur la pratique desquels nous sommes renseignés appliquent les uns, le premier, les autres, le deuxième système, avec cependant une certaine préférence pour la deuxième solution : ainsi notamment la Belgique, la Norvège, la Suède.

D'autres Etats, comme la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Turquie combinent les deux systèmes à quelques différences

près. Parmi les ambassadeurs qu'ils envoient, les uns en ont le grade et les autres seulement le titre. En principe, il s'agit d'une distinction purement interne qui n'affecte pas la situation d'un ambassadeur dans son pays de résidence.

Le Conseil fédéral opte en faveur de la deuxième solution en ce sens que, sur le plan administratif, il ne sera pas créé une nouvelle classe de diplomates. Les ministres nommés ambassadeurs resteront dans la même catégorie d'agents et les dispositions législatives et réglementaires qui visent les ministres demeureront applicables automatiquement aux ambassadeurs. Ainsi un ministre ne sera pas promu ambassadeur. Le même diplomate pourra être accrédité comme ministre après l'avoir été comme ambassadeur. Cette solution sera valable aussi bien pour les ministres de première que de deuxième classe. La qualité d'ambassadeur ne sera donc pas octroyée définitivement au titulaire, mais elle lui sera en quelque sorte «prêtée» pour la durée de sa mission dans un pays. Lorsque les usages internationaux le justifieront, le titre d'ambassadeur pourra également être conféré temporairement à des délégués chargés de missions spéciales (participation à des cérémonies solennelles en qualité de délégué du Conseil fédéral, négociations, etc.).

Ajoutons qu'il n'existera sur le plan interne aucune préséance d'un chef de mission suisse ayant le titre d'ambassadeur sur son collègue ministre également chef de mission. La règle de l'ancienneté continuera à être appliquée, de sorte qu'un ministre plus ancien d'après ses années de grade aura la préséance sur un ambassadeur plus récent.

Enfin, en prévoyant l'octroi du titre d'ambassadeur, le Conseil fédéral n'a aucunement l'intention de créer une nouvelle classe d'agents diplomatiques. C'est ainsi que ce titre pourra être conféré sans incidence d'ordre financier aussi bien à des agents de première classe qu'à des agents de deuxième classe. Il en sera exactement de même de leurs collaborateurs, lesquels, faisant partie d'une ambassade, et non pas d'une légation, porteront, durant leurs fonctions, les titres appropriés (conseiller, secrétaire, etc., d'ambassade) sans que de ce fait leurs traitements subissent une modification.

La solution envisagée sur le plan administratif nous paraît adaptée aux circonstances mêmes qui nous ont amenés à proposer l'envoi d'ambassadeurs de Suisse. Nous avons voulu tenir compte d'une évolution historique en accordant à certains de nos chefs de mission un titre qui se généralise et qui leur permettra de conserver utilement leur rang. Il n'est donc pas nécessaire d'apporter des modifications à l'organisation interne de notre service diplomatique pour que le changement que nous préconisons atteigne son but.

Si une classe nouvelle de diplomates superposée à celle des ministres était créée, le Conseil fédéral rencontrerait certaines difficultés en rapport

notamment avec les possibilités de transfert d'un poste à l'autre, lesquelles se trouveraient limitées.

La solution que nous vous proposons d'adopter a aussi l'avantage de ne pas augmenter le budget du département politique. Comme l'ambassadeur n'aura pas à remplir une tâche différente de celle d'un ministre et que ses obligations de représentation ne seront pas plus lourdes, il ne sera pas nécessaire d'envisager pour lui un traitement plus élevé que celui qu'il recevrait s'il avait rang de ministre. Par conséquent, cette mesure n'implique pas par elle-même une modification des appointements. Ceux-ci seraient rajustés à l'avenir, comme jusqu'ici, selon les critères valables pour les ministres.

CONCLUSIONS

Les tâches incombant à nos agents diplomatiques deviennent constamment plus nombreuses, complexes et délicates. Faciliter, c'est-à-dire rendre plus efficace, l'action de représentants de la Confédération en leur permettant, en qualité d'ambassadeur, de bénéficier de tous les avantages du protocole, c'est assurer une meilleure défense des intérêts dont ils ont la charge.

Nous estimons donc que vous renforceriez l'efficacité de notre corps diplomatique en nous autorisant à transformer certaines de nos légations en ambassades. A cet effet, nous vous proposons d'adopter un arrêté fédéral selon le projet ci-joint.

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

Berne, le 5 décembre 1955.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

1392

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

la transformation de légations de Suisse en ambassades

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 3, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 5 décembre 1955,

arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé à transformer des légations de Suisse en ambassades.

Art. 2

Le titre d'ambassadeur sera conféré au chef de mission pour la durée de ses fonctions à la tête d'une ambassade.

Lorsque les usages internationaux le justifient, le Conseil fédéral pourra également conférer ce titre à des délégués chargés de missions spéciales.

Art. 3

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.