

8307

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la création de nouvelles missions diplomatiques**

(Du 8 août 1961)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le Conseil fédéral vous a soumis le 7 décembre 1959 un message concernant la création de nouvelles représentations diplomatiques. Par arrêté fédéral du 24 mars 1960, entré en vigueur le 15 juillet de la même année, vous l'avez autorisé à créer des missions diplomatiques:

- a. Au Ghana, en Guinée, au Libéria, au Cambodge, au Laos et dans la Fédération de Malaisie;
- b. Au Nigéria et à Chypre, au moment où ces pays accéderaient à l'indépendance; ce fut le cas pour Chypre le 16 août 1960 et pour le Nigéria le 1^{er} octobre 1960;
- c. Dans les autres pays accédant à l'indépendance en 1960, ce qui advint par la suite pour les pays africains suivants: les Républiques du Cameroun, du Togo, du Sénégal, du Mali, de Madagascar, de Côte d'Ivoire, du Dahomey, de Haute-Volta, du Niger, du Gabon, du Congo (Brazzaville), du Tchad, Centrafricaine, de Mauritanie, du Congo (Léopoldville) et de Somalie.

Nous tenons tout d'abord à vous faire brièvement rapport sur les mesures qui ont été prises jusqu'à maintenant à la suite de cette autorisation.

Après que le mouvement d'indépendance africaine se fut étendu avec une rapidité inattendue, les plans que nous avions formés durent être quelque peu modifiés et leur réalisation accélérée. Alors que nous envisagions de n'ouvrir tout d'abord qu'une ou deux nouvelles missions permanentes en Afrique, force nous fut de considérer bientôt cette idée comme dépassée, après qu'en 1960 seize nouveaux Etats au total eurent pris naissance, en Afrique occidentale et centrale seulement. Tout en admettant qu'un ambassadeur peut être accrédité dans plusieurs pays, des raisons en partie politiques, mais avant tout pratiques, mettent certaines bornes à cette solution:



on ne peut à son gré grouper diplomatiquement les Etats devenus indépendants, ni user sans limite de la possibilité d'accréditer un même ambassadeur dans plusieurs pays en raison de la multiplicité des obligations qu'elle entraîne.

Dans ces conditions et vu l'urgence de la situation, le Conseil fédéral — en ce qui concerne le continent africain — a tout d'abord nommé, le 26 septembre 1960, un ambassadeur de Suisse au Ghana (Accra), qui a pu être accrédité en même temps en Guinée, au Libéria, ainsi qu'au Togo, et qui fut nommé récemment ambassadeur au Mali également. En Guinée et au Libéria se trouvent, en outre, des représentations consulaires. Une autre ambassade autonome a été créée au Nigéria (Lagos), dont le chef pourra être accrédité, le cas échéant, dans d'autres Etats voisins de son pays de résidence. De plus, la nécessité s'est fait sentir de créer des missions autonomes également dans les pays d'expression française où, pour des raisons d'ordre géographique et politique, deux missions durent être ouvertes, l'une dans la République du Sénégal (Dakar), l'autre dans la République de Côte d'Ivoire (Abidjan). Le chef de mission à Dakar a été nommé également ambassadeur près la République de Mauritanie, et celui qui fut envoyé à Abidjan, ambassadeur au Dahomey, en Haute-Volta et au Niger.

Enfin, l'ambassadeur de Suisse en Afrique du Sud a aussi été accrédité près la République Malgache, avec résidence à Prétoria.

Ainsi, le réseau de nos représentations diplomatiques a été étendu à presque tous les pays africains mentionnés dans l'arrêté fédéral du 24 mars 1960. Il en sera de même pour les autres, selon les plans existants. Rappelons encore, dans cet ordre d'idées, qu'un exequatur pour la Somalie a été demandé en faveur du consul de Suisse à Nairobi.

En ce qui concerne les pays non africains mentionnés dans l'arrêté fédéral, notre ambassadeur à Beyrouth a été entre-temps accrédité également près la République de Chypre en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. En outre, l'établissement de relations diplomatiques avec la Fédération de Malaisie est en préparation.

Ce n'est que grâce à l'autorisation compréhensive des chambres fédérales de créer de nouvelles représentations diplomatiques non seulement dans des Etats déterminés existant déjà, mais encore dans des territoires dont on pouvait attendre l'accession à l'indépendance complète en 1960, que le Conseil fédéral put suivre la surprenante évolution, compte tenu du personnel à disposition et sans trop de retard par rapport aux autres pays. Cette méthode s'avéra très avantageuse à l'égard des nouveaux Etats qui, pour des raisons compréhensibles, attachent du prix à nouer aussi rapidement que possible des relations diplomatiques.

Pour les motifs qui ont été exposés dans notre message à l'Assemblée fédérale du 7 décembre 1959 sur la création de nouvelles missions diplomatiques, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale une nouvelle requête dans le même sens. En effet, l'évolution n'est pas encore terminée. Cette année, le 27 avril 1961, le Sierra Leone a acquis sa souveraineté. Le même événement est prévu pour le Tanganyika à la fin de décembre. Il n'est pas exclu que d'autres territoires suivent bientôt. Le plus urgent est pourtant de prendre une décision à l'égard de la Nouvelle-Zélande. Le Conseil fédéral a déjà été autorisé par arrêté fédéral du 5 octobre 1945 à créer une légation en Australie. Après la nomination récente d'un ambassadeur de Suisse dans ce pays, il nous paraît aujourd'hui indiqué de nouer des relations diplomatiques également avec la Nouvelle-Zélande qui s'est développée rapidement.

I

NOUVELLE-ZÉLANDE

En 1840, les indigènes Maoris cédèrent par convention à la couronne britannique leurs droits de souveraineté sur la Nouvelle-Zélande, qui devint ainsi colonie britannique. En 1907, la Nouvelle-Zélande se transforma en dominion s'administrant lui-même. Elle est aujourd'hui un membre indépendant du Commonwealth, avec régime parlementaire, selon le mode britannique. Un gouverneur général représente la Reine, qui est chef de l'Etat.

La Nouvelle-Zélande, située à environ 1900 km à l'est de l'Australie, a une superficie de 265 000 km² et compte 2,3 millions d'habitants. Sa population a un caractère britannique accusé. Les Maoris, qui vivent dans des réserves (en 1959 = 152 643), sont des citoyens possédant les mêmes droits que les Blancs et sont représentés au parlement par 4 députés.

Traversée, dans le sud surtout, de chaînes de montagnes ressemblant aux Alpes, la Nouvelle-Zélande est un pays essentiellement agricole. Ses exportations principales comprennent la laine, la viande congelée, le beurre, le fromage, les peaux brutes et travaillées, le lait en poudre et le lait condensé, ainsi que la caséine. L'exploitation des nombreuses ressources du sol revêt également une certaine importance. La création d'un potentiel d'énergie est essentielle pour l'industrialisation de la Nouvelle-Zélande. L'industrie est avant tout axée sur la préparation des produits agricoles, mais elle a été largement diversifiée depuis la dernière guerre. En 1958, les exportations se chiffèrent à 250,2 millions de £ NZ et les importations à 253 millions de £ NZ. Parmi les importations figurent des textiles, des machines électriques et autres, des outils, du matériel ferroviaire et routier, des véhicules à moteur, du papier, des produits chimiques, médicaux et pharmaceutiques.

Il y a lieu de rappeler, à côté du développement industriel de la Nouvelle-Zélande, sa politique sociale avancée, qui l'a amenée à un régime d'institutions sociales étendu, aux prestations multiples.

669 citoyens suisses et 355 double-nationaux étaient établis en Nouvelle-Zélande à la fin de 1960. Les exportations suisses en Nouvelle-Zélande atteignirent, en 1960, une valeur en chiffres ronds de 27 millions de francs, alors que nos importations en provenance de ce pays se montèrent à 3,4 millions de francs seulement. La défense des intérêts suisses en Nouvelle-Zélande et la protection des compatriotes qui s'y trouvent sont assumées actuellement par le consulat général de Suisse à Wellington. Notre première représentation consulaire fut ouverte à Auckland en 1912. Ce poste fut transféré, en 1937, à Wellington, après avoir été fermé provisoirement.

Vu les liens d'amitié qui unissent depuis longtemps la Suisse à la Nouvelle-Zélande et considérant la politique d'universalité des relations diplomatiques à laquelle tend le Conseil fédéral, l'établissement d'une représentation diplomatique en Nouvelle-Zélande ne doit plus être différé.

II

AFRIQUE

Comme nous l'avons déjà rappelé, les efforts vers l'indépendance prirent en Afrique, en 1960, des proportions imprévues. Le mouvement amorcé se poursuit. Les pays neufs attachent le plus grand prix à entrer aussi rapidement que possible dans la communauté des Etats non seulement par le moyen de la reconnaissance, mais encore en nouant des relations diplomatiques. Même si, pour des raisons compréhensibles, ils ne peuvent, dans chaque cas, accorder immédiatement la réciprocité du point de vue diplomatique, cela ne porte pas atteinte à la sympathie que, le plus souvent, ils éprouvent précisément pour un petit pays neutre comme la Suisse. Jusqu'à maintenant, les Républiques de Côte d'Ivoire, de Libéria, de Guinée, de Mauritanie et du Sénégal ont nommé un ambassadeur en Suisse. Seul celui de Côte d'Ivoire réside à Berne. De notre côté, il ne nous est pas non plus possible d'envoyer dans chaque nouvel Etat un ambassadeur qui y réside. Il est néanmoins indispensable, pour la réalisation de l'universalité des relations diplomatiques à laquelle tend la Suisse et en raison des efforts qu'elle fait dans le domaine de la coopération technique, qu'elle possède en Afrique un nombre suffisant de points d'appui diplomatiques. Il est clair également qu'elle ne peut pas limiter arbitrairement le réseau de ses représentations dans ce continent.

1. SIERRA LEONE

Le Sierra Leone, qui a une superficie de 72 326 km² et une population estimée à 2,5 millions d'habitants, est situé sur la côte occidentale de l'Afrique; il touche au nord et à l'est à la Guinée et au sud au Libéria. 88 000 habitants vivent dans sa capitale, Freetown, qui dispose d'un port naturel équipé de façon moderne.

Le nouvel Etat a acquis sa souveraineté après avoir été amené graduellement à se gouverner lui-même, avec un régime parlementaire. On peut le considérer comme un Etat politiquement stable qui a maintenant, sous l'égide de son premier ministre, Sir Milton Margai, un avenir riche en possibilités.

Economiquement, le Sierra Leone est un pays surtout minier et agricole. Ses exportations principales consistent en diamants, minerai de fer, noix de palmier, café et cacao. Elles se montèrent, en 1959, à 19 millions de £ environ, alors que les importations atteignirent 24 millions de £, en chiffres ronds. Parmi les biens importés figurent notamment les produits médicaux et pharmaceutiques, les colorants, les fils et tissus de coton, les produits en matières synthétiques, le ciment, le papier et le carton, les machines électriques, les chaussures et les vêtements, les articles de ménage, le lait, la bière et les cigarettes. Le gouvernement porte la plus grande attention au développement économique du pays et s'attache à encourager la création d'industries. Un système de transports relativement bien développé se trouve à la disposition du commerce et de l'industrie. Mais le gouvernement voue également aux problèmes sociaux, en particulier aux questions d'éducation, le plus grand soin.

L'estimation officielle des recettes, pour l'année financière 1959/1960, s'élève à 11,5 millions de £ (1948 = 2,65 millions de £) contre 13,5 millions de £ (1948 = 2,2 millions de £) de dépenses. La Grande-Bretagne accordera au pays, au cours des quatre à cinq prochaines années, une aide économique d'un montant de 7,5 millions de £ qui prolongera ainsi les prestations allouées jusqu'à maintenant.

Il n'y a que peu de Suisses établis au Sierra Leone (61 à fin 1960, dont 5 double-nationaux). La Suisse n'avait jusqu'à présent qu'une part insignifiante au commerce extérieur du Sierra Leone. Elle importait des denrées alimentaires, exportait des produits fabriqués, la balance commerciale penchant en faveur du Sierra Leone.

Le Conseil fédéral a reconnu l'Etat devenu indépendant le 27 avril 1961, de la manière habituelle en adressant un télégramme de félicitations au premier ministre et en envoyant une délégation aux fêtes de l'indépendance. Simultanément, un consulat général honoraire de Suisse fut ouvert à Freetown. Notre plan est d'accréditer au Sierra Leone un chef de mission résidant déjà dans un pays voisin.

2. TANGANYIKA

Le Tanganyika n'est pas encore un Etat autonome. Pourtant son indépendance et la levée de la tutelle des Nations Unies ont été fixées au 28 décembre de cette année. On peut donc compter sur cet événement avec certitude.

Le Tanganyika, précédemment partie de l'Afrique orientale allemande, devint, après la première guerre mondiale, territoire sous mandat britannique. Avec une superficie de 939 333 km² et 9 237 000 habitants, dont 20 000 Européens, il est situé directement au sud de l'Equateur, entre l'Océan indien et les grands lacs de l'Afrique centrale. La capitale Dar es-Salam compte environ 129 000 âmes.

Pour ce territoire également, la Grande-Bretagne prit, dès 1925, des dispositions qui devaient rendre possible une participation progressive de la population indigène à l'exercice de l'autorité politique et à l'administration. Aux termes de la constitution de 1960, le pays possède un conseil législatif dans lequel siègent actuellement 71 membres élus (50 Africains, 11 Asiatiques et 10 Européens) et 9 membres nommés (4 Européens, 3 Africains, 1 Arabe et 1 Asiatique). Le Conseil des ministres qui comprend 12 membres est dirigé depuis le 1^{er} mai 1961 par l'Africain Jules Nyerere, premier ministre, après que, dès cette date, la pleine autonomie en matière d'administration interne fut accordée au Tanganyika. Lors des élections à l'assemblée législative, en août 1960, le parti dirigé par M. Nyerere, l'«Union africaine du Tanganyika», gagna 70 des 71 sièges à repourvoir.

Le Tanganyika dispose des moyens nécessaires à une infrastructure saine, principalement en ce qui concerne les voies de communication (routes, chemins de fer, communications aériennes et installations portuaires). De gros efforts sont entrepris dans le domaine de la santé publique et des écoles.

Pour l'année 1959/1960, les recettes publiques ont été estimées à 24 millions de £ (1948 = 6,5 millions de £) et les dépenses à 25 millions de £. Parmi les dépenses, signalons 2,5 millions de £ pour les travaux publics, 1,9 million de £ pour la santé publique, 2,6 millions de £ pour l'éducation et 0,8 million de £ pour l'agriculture. La Grande-Bretagne a accordé au Tanganyika une aide financière substantielle à des fins de développement et continuera vraisemblablement à le faire dans l'avenir.

La majeure partie de la population du Tanganyika s'occupe d'agriculture, de sylviculture, de pêche. Ce pays est le principal producteur de sisal du monde; cette branche de la production est par conséquent fortement organisée (exportations 1958 = 10,35 millions de £). D'autres produits d'exportation importants, d'origine agricole, sont le café (1958 = 7,5 millions de £), le coton, les graines oléagineuses, la noix d'acajou et les arachides, ainsi que le thé. Les peaux brutes et travaillées (1958 = 1,2 million de £) de même que les bois sont exportés aussi en quantités appréciables. Il existe au Tanganyika, comme au Sierra Leone, une industrie minière. Parmi les exportations viennent en tête les diamants (1958 = 4,4 millions de £), les minerais et l'or. Le développement industriel du futur Etat s'oriente surtout vers la transformation des matières premières à disposition, mais d'autres industries y ont pris naissance également.

Les exportations totales du Tanganyika s'élevèrent, en 1958, à 41,7 millions de £, alors que les importations, cette même année, atteignirent 33,6 millions de £. Les importations comprennent des denrées alimentaires et des boissons, du tabac, des carburants liquides, des huiles alimentaires, des produits chimiques et des colorants, des textiles, de la confection, du ciment, des articles en fer, du matériel de construction, des outils, machines et véhicules.

A la fin de 1960, 610 citoyens suisses et 14 double-nationaux vivaient au Tanganyika. La part de la Suisse au commerce extérieur du Tanganyika ne peut pas être indiquée en chiffres, les statistiques douanières suisses ne comprenant que l'ensemble de l'Afrique orientale britannique. La protection des intérêts suisses est assumée par un consulat honoraire, qui a été récemment transféré de Tanga à Dar es-Salam.

La forme dans laquelle les relations diplomatiques devront être nouées avec le Tanganyika, le moment venu, après sa reconnaissance par le Conseil fédéral, dépend d'éléments d'appréciation dont on ne dispose pas encore complètement aujourd'hui. Nous pensons surtout à l'accession à l'indépendance d'autres territoires britanniques d'Afrique, dans lesquels l'évolution vers l'autonomie est actuellement en cours. Tôt ou tard, en tout cas, une nouvelle mission diplomatique devra être créée dans cette région.

III

CLAUSE GÉNÉRALE

Nous ne nous sommes occupés ci-dessus que d'Etats existants et d'un territoire qui accédera à l'indépendance encore en 1961. Nous avons vu pourtant que l'évolution ne peut en aucune manière être considérée comme terminée. Il paraît indiqué de prévoir à nouveau dans l'arrêté fédéral soumis à votre approbation une disposition permettant au Conseil fédéral d'adapter le réseau des relations diplomatiques de la Suisse au cours des événements. Nous croyons justifié de demander cette autorisation jusqu'à la fin de 1963. En fait, il est à prévoir que les mouvements d'émancipation, en Afrique notamment, s'étendront encore sur deux ou trois ans au minimum. Afin d'éviter toute inégalité de traitement — et cela pas seulement à l'intérieur de l'Afrique — cette clause devrait s'appliquer à tous les Etats qui, d'ici fin 1963, deviendraient indépendants, sous réserve de leur reconnaissance par le Conseil fédéral.

* * *

Le Conseil fédéral veillera à ce qu'un usage aussi modéré que possible soit fait de l'autorisation qui est sollicitée des chambres fédérales. Elle peut être utilisée de différentes manières. Tout d'abord, il sera souvent possible d'attribuer de nouveaux pays à des représentations diplomatiques déjà

existantes. Si cela n'est pas faisable, ou si l'on doit créer une zone diplomatique embrassant plusieurs pays, on s'efforcera alors de faire résider le chef de mission chargé de cette zone là où se trouvait déjà une représentation consulaire de carrière. Il ne s'agirait alors pratiquement que de la transformation d'un poste existant. Enfin, on procédera avec toute la retenue possible à la dotation des postes en personnel.

Partant des considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous recommander l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Nous saisissons cette occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 8 août 1961.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Pour le président de la Confédération,

Bourknecht

Le vice-chancelier,

F. Weber

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

la création de nouvelles missions diplomatiques

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 8 août 1961,

arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé à créer des missions diplomatiques:

- a. En Nouvelle-Zélande et au Sierra Leone;
- b. Au Tanganyika, après que ce pays aura accédé à l'indépendance et aura été reconnu par le Conseil fédéral;
- c. Dans les autres pays qui accèderont à l'indépendance au cours des années 1961, 1962 et 1963 et seront reconnus par le Conseil fédéral.

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 les arrêtés fédéraux et de fixer la date de son entrée en vigueur.