

*Les Délégués fédéraux pour la négociation du traité avec les Etats-Unis,
H. Druey et F. Frey-Hérosé, au Conseil fédéral*

R

Berne, 2 juillet 1852

Ayant repris, avec l'Agent spécial des Etats-Unis d'Amérique¹, les négociations sur les modifications à apporter à quelques articles du traité conclu entre ces Etats et la Confédération suisse, le 25 novembre 1850², mais dont les ratifications n'ont pu être échangées à cause des changements apportés aux art. I et V par le gouvernement américain, les délégués du Conseil fédéral ont la satisfaction de faire rapport que M. Man a accepté, à titre de propositions qu'il transmettra à ses commettants et qu'il espère faire ratifier, les principes des modifications que les soussignés ont été chargés de demander conformément aux instructions qu'ils ont reçues le 2 du présent mois de juin.

Ces demandes de modifications portaient sur les articles I, V et XII du traité.

Art. I

Afin de remplacer le 6^e et dernier membre retranché aux Etats-Unis par une stipulation atteignant le même but, celui de ne pas être tenus d'admettre en Suisse les Israélites et d'autres non-Chrétiens, le Conseil fédéral avait chargé ses délégués de proposer d'insérer dans le 1^{er} membre de l'article I, une clause portant que l'admission des citoyens d'une des parties chez l'autre et leur traitement sur un pied d'égalité réciproque auraient lieu *dans les limites des constitutions de leurs pays respectifs*; il était entendu qu'il s'agissait des constitutions d'Etats ou *cantonales* aussi bien que de la Constitution *fédérale* de chacune des parties contractantes.

Après bien des pourparlers et des explications de part et d'autre, après même que M. Man eut d'abord proposé pour l'échange des ratifications une déclaration portant que l'art. I, tout entier, sur les établissements réciproques, serait abandonné et considéré comme nul et non avenue des deux parts, M. Man a fini par admettre à titre de proposition faite par le Conseil fédéral au Président des Etats-Unis, la rédaction suivante, pour remplacer le 1^{er}, le 2^e, le 3^e et le 6^e membres de l'article I tel qu'il était primitivement conçu, savoir:

«Les citoyens des Etats-Unis d'Amérique et les citoyens de la Suisse seront admis et traités sur un pied d'égalité réciproque dans les deux pays, lorsque cette *admission* et ce *traitement* n'auront rien de contraire aux dispositions *constitutionnelles* ou *légales*, tant *fédérales* que des *Etats* et des *Cantons* des parties contractantes; *pourvu que la stipulation précédente soit remplie* et qu'ils se conforment aux *règlements et usages* du pays où ils résideront, les citoyens des Etats-Unis et les citoyens de la Suisse ainsi que les membres de leurs familles pourront aller, et venir, séjourner temporairement, prendre un domicile fixe ou

1. *Ambrose Dudley-Man.*

2. *Cf. N° 103, note 1.*

s'établir d'une manière permanente, les premiers dans les cantons de la Confédération suisse, les Suisses dans les Etats de l'Union américaine; y acquérir, posséder et aliéner des propriétés (ainsi qu'il est expliqué à l'article V); y gérer leurs affaires, etc., etc. (comme le reste de l'article primitif sauf le retranchement du 6^e et dernier membre concernant les citoyens des Etats-Unis professant d'autres croyances religieuses que les Chrétiens.)

En ce qui concerne la Suisse, cette rédaction remplit même mieux que celle d'abord proposée le but qu'on a en vue, celui de se préserver de l'invasion des israélites; mais la réserve des constitutions et des lois respectives est formulée d'une manière plus explicite, plus catégorique, plus extensive en quelque sorte que celle proposée par le Conseil fédéral. Cependant cette extension de la réserve est plus apparente que réelle; car, d'un côté, les dispositions constitutionnelles des Etats et des cantons étaient déjà implicitement comprises dans les mots généraux *constitutions de leurs pays respectifs* qui ne font aucune exception; de l'autre côté, la réserve des dispositions *légales*, ajoutée à celle des dispositions constitutionnelles, se trouvait déjà dans la rédaction primitive de l'art. I tel qu'il a été sanctionné par l'Assemblée fédérale et ratifié dans cette partie par le Sénat des Etats-Unis, savoir au 3^e membre, en ces termes: «pourvu que, de part et d'autre, ils se conforment aux *lois*, règlements et usages du pays où ils résideront, les citoyens, etc., pourront aller, venir, séjourner, etc.»

Le changement consiste donc à avoir transporté plus haut la réserve des *lois* ou dispositions *légales*, et à l'avoir appliquée à l'*admission* des citoyens respectifs dans les deux pays aussi bien qu'au *traitement* sur un pied d'égalité réciproque, une fois que les dits citoyens ont été admis sur le territoire.

Sous ce dernier rapport, la portée de la réserve telle qu'elle est maintenant rédigée est ou paraît plus grande que d'après la rédaction primitive. Mais, pour autant qu'elle existe, cette extension est commandée par le principe d'égalité réciproque qui domine tout le traité. En effet, les constitutions de l'Union américaine, celles des Etats aussi bien que celle de la Confédération, renferment moins de dispositions spéciales, de clauses et de réserves que les constitutions fédérale et cantonales de la Suisse; aux Etats-Unis, on a renvoyé aux lois beaucoup de dispositions qui, en Suisse, sont statuées par les Constitutions. Aussi, du moment qu'on insérerait une réserve du genre de celle dont il s'agit, l'Agent spécial des Etats-Unis a demandé qu'elle fût entière et réciproque, et à l'appui de cette demande, il a montré qu'une réserve analogue existe dans le traité conclu en 1800 entre la République française et ces Etats.³

A part cela, cette plus grande portée de la réserve est toute au profit de la Suisse. D'abord, comment empêcher les divers Etats et même les grandes cités de l'Union américaine de donner un sens fort étendu à la réserve des *lois* telle qu'elle existait primitivement et de l'appliquer à l'*admission* aussi bien qu'au *traitement* des Suisses? Comment connaître cette masse de lois diverses ainsi que le sens et la portée que leur a donnés la pratique judiciaire et administrative du pays? On sait assez comment certaines autorités interprètent et appliquent les lois en Amérique. Il vaut donc mieux stipuler expressément en faveur de la Suisse un *droit* dont

3. Traité de paix, de commerce et de navigation, du 30 septembre 1800. *Martens, R, VII, p. 484; R, 2, VI, p. 96.*

on use ou usera de *fait* de l'autre côté de l'Atlantique: c'est assurer en notre faveur cette égalité réciproque que M. Man a demandée pour la partie qu'il représente.

Une autre considération qui a paru d'un grand poids à vos délégués pour étendre la réserve des lois, c'est celle-ci. Quoique le nombre des Suisses qui émigrent aux Etats-Unis soit et sera longtemps encore bien plus considérable que celui des citoyens de ces Etats qui viendront s'établir en Suisse, celle-ci n'est pas moins intéressée que ceux-là à étendre les réserves, pour se préserver, cas échéants. Si les Etats-Unis doivent se tenir en garde contre la *quantité* des immigrants surtout, c'est particulièrement la *qualité* des arrivants que la Suisse doit avoir en vue, non seulement les Israélites, mais d'autres exploiters. Il ne faut pas se le dissimuler, cette république fédérative, qui va tous les jours croissant, qui a les yeux dirigés vers le monde entier, qui fait maintenant une expédition au Japon dans l'intérêt de son commerce, après avoir accompli la guerre contre le Mexique pour reculer les limites de son territoire, cette vaste, active et puissante Confédération voudra prendre position partout, avoir ses citoyens, ses établissements, ses comptoirs, ses factories, son pavillon sur toutes les parties du globe, dans l'intérêt de sa politique et de son influence, aussi bien que dans celui de son agriculture, de son industrie, de son commerce et de sa navigation. On doit donc s'attendre, si les ratifications peuvent être échangées, à voir arriver bientôt en Suisse des citoyens américains, d'abord en bien faible nombre probablement, mais entreprenants, riches ou dispensateurs d'immenses capitaux et voulant fonder de grands établissements qui feront peut-être une concurrence redoutable, écrasante, au travail suisse et serviront de levier à d'autres entreprises de plus d'un genre. Il est par conséquent prudent de ne pas se désarmer, afin de pouvoir agir suivant que les circonstances et des conjonctures qu'on ne saurait prévoir l'exigeront. Il sera toujours assez tôt d'élargir les stipulations si on le juge bon. Quoique on ne soit lié que pour dix ans, c'est beaucoup par le temps qui court.

Dira-t-on, peut-être, qu'au moyen de toutes ces clauses et réserves, chaque partie pourra faire ce qui lui plaira, en ce qui concerne les établissements réciproques, et que mieux vaudrait renoncer à un article qui ne lie que peu ou point les parties contractantes. Ce serait aller trop loin, plus que cela, commettre une grave erreur. L'article I^{er}, malgré toutes ces réserves, a une grande signification et une portée étendue. Il lie les parties moralement d'abord. Il ne les lie pas moins en droit et en fait, dans ce sens que l'admission des citoyens d'une des Confédérations dans l'autre et leur traitement sur un pied d'égalité réciproque dans les deux pays, seront la *règle*, et que les exclusions et l'inégalité seront l'*exception*; qu'en cas de doute sur le sens réel des constitutions et des lois du pays, c'est l'exception qui devra être justifiée et entendue dans un sens restreint, la règle qui devra l'emporter. Sans doute ces limites sont plus ou moins indéterminées, ces stipulations plus ou moins élastiques, mais l'usage et la pratique ont beaucoup de pouvoir surtout dans l'Amérique du Nord, où l'on a hérité de la mère patrie un droit commun non écrit, respecté de chacun, et le principe fondamental, qu'à l'exception des nègres et hommes de couleur dans les Etats où l'esclavage existe, tout étranger venant aux Etats-Unis de quelque partie du monde que ce soit, a droit acquis de s'établir dans les divers Etats de l'Union américaine, d'y résider et d'y exercer sa profession. Le seul fait que les citoyens d'une des Confédérations sont admis dans l'autre, et traités comme les citoyens du pays, imposera pour ainsi dire, la récipro-

citée à l'autre, tant la force morale, le sentiment de l'égalité et l'opinion publique exercent d'influence, même en face d'intérêts opposés et des passions.

Le maintien de l'article I^{er} consacrant le principe des établissements réciproques, de quelques réserves qu'il soit accompagné, a cette autre valeur que s'il était supprimé les articles II, III et IV qui en sont les corollaires tomberaient avec, parce qu'en l'absence de l'art. I^{er}, ils n'ont pas de raison d'être, et que s'ils subsistaient seuls, ils pourraient faire supposer qu'il n'y a aucune restriction à l'admission des Israélites américains en Suisse; mais le retranchement de ces articles serait regrettable sous divers rapports.

Dépourvu des cinq premiers articles, consacrant les établissements réciproques, le traité perdrait les stipulations qui, avec celles sur l'extradition des criminels, en constituent la partie morale et même politique, ce qui lui vaut essentiellement le caractère d'un traité *d'amitié*, la partie, en un mot, qui donne une grande importance internationale à la convention entre les deux républiques fédératives. Sans oublier que les Etats-Unis d'Amérique, peuple positif et commerçant, agissent essentiellement par intérêt et qu'ils ne soutiendraient l'indépendance de la Suisse si elle était jamais sérieusement menacée, que dans le cas où ils y trouveraient leur intérêt manifeste, il ne faut pas davantage perdre de vue que, non seulement il est de leur intérêt matériel qu'un pays qui offre un si abondant débouché à leurs produits de tous genres demeure indépendant et libre, mais que leur intérêt politique et moral n'y est pas moins engagé. La guerre du Mexique, l'expédition au Japon, l'infatigable activité avec laquelle le gouvernement à Washington cherche à conclure des traités avec toutes les nations montrent assez combien l'orgueil national, le sentiment de l'honneur, le besoin de la gloire et de la suprématie se sont développés chez un peuple qui semblait, il y a peu d'années, absorbé par la culture de son sol, son industrie, son commerce, sa navigation, ses tarifs et sa politique intérieure. La nation intéressée à dominer les Etats qui l'avoisinent ne l'est pas moins à ce qu'une confédération placée sur un autre hémisphère demeure indépendante des puissances qui l'entourent, soit au profit de sa propre influence, soit pour que ces puissances, ses rivales, n'acquiescent pas une prépondérance dangereuse pour elle-même.

Les autres modifications apportées à l'article I^{er} sont de pure rédaction.

Article V

Deux des changements demandés à cet article, relatif à la possession des biens meubles et immeubles, n'ont pu être admis par l'Agent spécial des Etats-Unis.

C'est, premièrement, la clause que les délégués proposaient d'ajouter, portant que: «les Consuls respectifs seront immédiatement et directement chargés de l'administration des biens échus à leurs nationaux absents, s'ils le requièrent». M. Man a objecté: 1^o Qu'une pareille clause ne se trouvant dans aucun traité des Etats-Unis avec d'autres nations, pas même dans celui avec l'Angleterre, on ne voudrait pas poser un pareil précédent, à cause des conséquences; — 2^o Qu'une stipulation pareille serait considérée comme un empiètement sur la souveraineté des Etats de l'Union et dérogeant à leurs lois; — 3^o Que si, dans les Etats où les lois n'y mettent pas d'obstacle, les consuls d'Angleterre sont de fait au bénéfice de cette prérogative, les consuls suisses pourront en jouir aussi, en vertu de l'article VII du traité, sans qu'il y ait besoin d'une clause expresse; mais que, par les raisons sus-indiquées, on ne pouvait ériger en droit ce qui est simplement toléré de fait.

Ces considérations ont paru péremptoires à vos délégués, d'autant plus qu'en effet l'article VII assurera aux consuls suisses les mêmes avantages dont jouissent de fait les consuls anglais dans quelques Etats de l'Union américaine. Ce sera en vertu de la clause portant que: «les consuls et vice-consuls nommés par elles (les parties contractantes) jouiront, dans l'exercice de leurs fonctions des mêmes privilèges et des mêmes pouvoirs que ceux des nations les plus favorisées.»

Le 2^d changement auquel M. Man n'a pu adhérer, c'est celui qui avait porté à six ans le délai de pas moins de *trois ans* accordé aux Suisses pour vendre les immeubles qui leur échoient dans les Etats de l'Union où les étrangers ne sont pas admis à en posséder. L'Agent spécial a fait observer que cette prolongation serait contraire aux constitutions ou aux lois de ces Etats. Il n'y avait rien à répliquer, et, sous ce rapport, l'article V reste tel que la convention de 1847⁴ sur l'extraction des biens.

En revanche, le représentant des Etats-Unis a consenti, toujours à titre de proposition à transmettre à ses commettants, les autres changements demandés pour l'article V; entre autres:

1^o Une ponctuation qui met hors de doute que le délai de trois ans est pour *vendre* les propriétés immobilières, et que l'acquéreur ou successeur pourra en tout temps en retirer et exporter le produit.

2^o L'extension à tout mode d'acquisition, par l'effet de la mort ou de toute autre manière, de la stipulation de la convention de 1847, qui ne s'appliquait guère qu'aux propriétés immobilières venant à échoir par la mort d'une personne dont on hérite.

3^o L'extension des précautions présentes pour la conservation des biens mobiliers ou personnels, aux propriétés immobilières sises dans les Etats et dans les cantons dans lesquels les étrangers sont admis à la possession en nature de propriétés foncières, stipulation omise dans le traité de 1847.

4^o D'autres améliorations de rédaction. Au moyen de ces modifications combinées avec la clause de l'article VII concernant les consuls, l'article V est maintenant conçu d'une manière bien plus avantageuse à la Suisse que la convention qu'il doit remplacer.

Article XII

Conformément à leurs instructions, les délégués ont essayé d'obtenir pour l'article XII, concernant essentiellement la navigation, une rédaction qui répondît d'une manière plus explicite aux intérêts de la Suisse, dépourvue de marine; mais ils ont dû se convaincre non seulement que ce n'est pas possible, mais encore que ce n'est pas nécessaire et que même il pourrait y avoir du danger à revenir sur des articles acceptés sans modification à Washington, relatifs au commerce et à l'extradition des criminels, articles auxquels une partie considérable de la Suisse tient beaucoup et qui pourraient être remis en question si l'on en changeait un seul.

Les raisons qui ont déterminé vos délégués à ne pas insister sur une nouvelle rédaction de l'article XII sont les suivantes:

1^o Les explications données par l'Agent spécial de l'Union américaine, notamment celle qu'en vertu d'une proclamation faite il y a plusieurs années (aux envi-

4. Convention regarding the property and the succession thereto, du 18 mai 1847, qui abolit le droit d'aubaine.

rons de 1823 ou 1827)⁵, les marchandises apportées aux Etats-Unis d'Amérique sur les navires de quelque nation que ce soit venant directement d'un port de cette nation, sans toucher à d'autres territoires (navigation indirecte), sont traitées, pour l'entrée, comme les marchandises arrivant sous pavillon des Etats-Unis d'Amérique, pourvu cependant que cette nation use de réciprocité à cet égard, envers les Etats-Unis. Cette assimilation vaudra, dans un grand nombre de cas, aux produits suisses allant aux Etats-Unis, les avantages d'une marine propre.

2° A ces vaisseaux, il faut ajouter les navires américains, dont le nombre s'accroît tous les jours dans presque tous les ports du monde, de telle sorte que le commerce suisse ne manquera guère des moyens de transport les plus avantageux pour envoyer les produits du sol en Amérique.

3° Enfin, une considération péremptoire pour renoncer à tout changement d'articles du traité autres que les articles I et V modifiés à Washington, est celle-ci: que les articles ratifiés de part et d'autre par le Président et le Sénat des Etats-Unis, aussi bien que par l'Assemblée fédérale, ont virtuellement acquis la valeur d'une convention qui lie moralement les parties et que toute autre considération doit céder devant ce respect du fait accompli de la parole réciproquement donnée et acceptée par deux nations amies.

Par ces considérations, les délégués donnent pour préavis au Conseil fédéral de renoncer à toute proposition concernant l'article VII et de s'en tenir aux modifications sus-indiquées pour les articles I et V.

Et comme il importe beaucoup de ne pas présenter le traité amendé à l'Assemblée fédérale avant d'avoir la certitude qu'il sera ratifié à Washington, que tout au moins le Président en fera la proposition au Sénat et que la commission spéciale de ce corps chargée d'examiner les conventions internationales partage cet avis et appuiera cette proposition, il a été entendu entre l'Agent spécial et vos délégués: que cet agent transmettra à ses commettants les modifications proposées par le Conseil fédéral, et que si le pouvoir compétent pour les traités aux Etats-Unis adhère à la nouvelle rédaction des articles I et V, cette nouvelle rédaction sera soumise à l'Assemblée fédérale suisse et que si cette Assemblée l'accepte aussi de son côté, les parties contractantes feront de nouvelles expéditions du traité tout entier soit en dix-neuf articles tel qu'il a été conclu et signé à Berne par leurs plénipotentiaires le 25 novembre 1850, dans lesquelles nouvelles expéditions, les articles I, V et XIX, tels qu'ils sont rédigés maintenant, seront transcrits en lieu et place de ceux qui avaient été primitivement insérés; et que ces expéditions nouvelles seront l'objet de l'échange des ratifications, les précédentes expéditions du traité étant ainsi remplacées seront nulles et non avenues des deux parts.

L'article XIX, réglant l'échange des ratifications a dû, le délai primitif étant expiré, être modifié dans ce sens que les mots: (et les ratifications en seront échangées) à Berne, dans douze mois à dater d'aujourd'hui (25 novembre 1850) ou plus tôt, si faire se peut, sont remplacés par ceux-ci: (et les ratifications en seront échangées) à Washington, aussitôt que les circonstances le permettront. Ce changement de pure forme a pour but d'un côté de regagner le temps écoulé depuis le 25 novembre 1850, époque à laquelle on se reporte, de l'autre de prévoir une nou-

5. Acte du 24 mai 1828.

9 JUILLET 1852

309

velle expiration de délai, si des circonstances imprévues apportaient encore quelque retard.

Vos délégués résument le présent rapport et préavis en vous proposant d'adresser à l'Agent spécial des Etats-Unis d'Amérique la lettre dont ci-joint le projet, suivie de la teneur des nouvelles rédactions proposées par le Conseil fédéral pour les articles I, V et XIX du traité.⁶

Cette lettre rappelle tout ce qui s'est passé entre parties au sujet des ratifications, afin que tout soit réuni dans un seul et même document se suffisant à lui-même. Ensuite, elle expose les principaux motifs des nouvelles rédactions proposées; enfin, elle mentionne les explications données et les déclarations faites par l'Agent spécial des Etats-Unis, afin qu'il en soit autant que possible pris acte.

Les délégués soussignés terminent en présentant au Conseil fédéral l'assurance de leur haute considération.

Berne, le 2 juillet 1852.

H. Druey, Frey-Hérosé

6. Lettre de J. Furrer à Dudley-Man, du 5 juillet 1852. Non reproduite.