

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

Berne, 25 novembre 1864

Dans une pétition datée du 10 Août 1864, 53 Suisses demeurant à Trieste ont demandé au Conseil fédéral de faire les démarches nécessaires pour que la neutralité suisse garantie par toutes les puissances soit étendue aussi à la navigation qui, sur mer comme sur les fleuves, est sous pavillon suisse.¹

A l'appui de cette pétition sont venues se joindre les adresses de 17 Suisses à Smyrne² et de 14 Suisses à Pétersbourg.³ D'après les communications verbales de notre Envoyé extraordinaire au Japon, les Suisses en Orient, tout particulièrement en Chine, désirent vivement l'autorisation du pavillon suisse.

1. *Non reproduite.*

2. *D'octobre 1864, non reproduite.*

3. *Du 17/29 octobre 1864, non reproduite.*



Ces vœux et ces demandes n'étaient pas chose nouvelle pour le Conseil fédéral.

La question de l'admissibilité du pavillon suisse sur la mer avait déjà été soulevée en 1862 par une société suisse qui s'occupait de plans de colonisation,⁴ et le Département du Commerce et des Péages réunit des matériaux en vue de la solution de cette question.

Dans le courant de la présente année, le même objet, indépendamment des susdites pétitions, a été mis trois fois sur le tapis. La guerre entre les Allemands et les Danois avait des effets désastreux pour le commerce du nord, et l'on ne tarda pas à reconnaître l'opportunité de posséder un pavillon neutre sous la protection duquel la circulation pût avoir lieu sans entrave. Ce fut à cette occasion qu'il parvint au Conseil fédéral deux demandes en autorisation de faire usage du pavillon suisse. Ces demandes étaient l'une et l'autre datées de *Brême*.⁵ Le Conseil fédéral crut toutefois devoir les écarter par des motifs qui s'expliqueront plus tard.⁶

Dans une autre occasion le pavillon suisse avait été arboré mais non respecté. Un Suisse, établi dans les Etats-Unis,⁷ voulait exporter du coton d'un port bloqué d'un Etat séparatiste, sur deux de ses navires portant pavillon suisse. Ces bâtiments furent néanmoins capturés par la croisière de l'Union. Le Conseil fédéral écarta aussi d'une manière absolue la demande de l'intéressé d'intervenir auprès du Gouvernement de l'Amérique du Nord.⁸ Les motifs de ce refus ressortiront pareillement de la discussion.

Le fait que cette question de pavillon a été soulevée presque simultanément dans les eaux de l'Asie et de l'Amérique, aussi bien qu'en Europe, sur la mer du Nord et la Méditerranée, devait nécessairement attirer à un plus haut degré l'attention du Conseil fédéral; car il devait admettre qu'il fallait assurément la présence d'intérêts majeurs pour faire renaître cette question avec une telle persistance. Le Conseil fédéral chargera en conséquence le Département politique de soumettre cet objet à un mûr examen aux points de vue juridique et politique.⁹ Il a maintenant l'honneur de soumettre le résultat de ces investigations à la décision ultérieure de l'Assemblée fédérale.

Le Conseil fédéral a jugé tout d'abord nécessaire d'élucider la question rentrant dans le droit des gens, de savoir, si la Suisse a le droit de faire usage de son pavillon sur la mer. Les pièces existantes renferment sur cette question beaucoup d'arguments contradictoires.

Pour l'affirmation militait sans doute la circonstance que le pavillon suisse est depuis longtemps en usage et a toujours été respecté sur les lacs suisses ainsi que sur ceux qui sont communs avec d'autres Etats (lacs de Genève, de Constance et Majeur) par les Etats limitrophes (France, Italie, Autriche, etc.).

On pourrait aussi invoquer un exemple récent de la reconnaissance officielle du pavillon suisse sur la mer. C'est ainsi que lorsque notre Envoyé suisse aborda

4. *Non retrouvé.*

5. *Cf. le rapport d'E. Heymann, Consul de Suisse à Brême, à Frey-Hérosé, du 5 avril 1864, et la lettre de G. Burckhardt, négociant à Bâle, à Frey-Hérosé, non datée (non reproduits).*

6. *Cf. les PVCF des 13 et 25 avril 1864 (E 1004 1/57, nos 1448 et 1618).*

7. *J. C. Kuhn, Consul de Suisse à Galveston, Texas. Cf. le rapport de J. Hitz, Consul général de Suisse à Washington, au Conseil fédéral, du 25 mars 1864 (E 2300 Washington 1).*

8. *PVCF du 20 avril 1864 (E 1004 1/57, n° 1538).*

9. *PVCF du 19 août 1864 (E 1004 1/58, n° 3249).*

dans les ports du Japon, le bâtiment sur lequel il se trouvait, portait le pavillon suisse qui fut salué avec le cérémonial d'usage par les navires de toutes les puissances maritimes qui y étaient représentées.

Ces deux exemples ne sauraient toutefois nous empêcher de discuter à fond la question de droit en elle-même. Nous ferons observer à ce sujet ce qui suit:

Il n'y a point de maxime de droit des gens aussi généralement reconnue que celle que la mer est bien commun: «Mare liberum.» De cette tradition de la liberté des mers, développée par Hugo Grotius, suit en particulier le fait que la mer n'appartient pas exclusivement aux Etats riverains. Les vaisseaux de l'Angleterre dans la Méditerranée, ceux de la France dans la mer Baltique, ceux de Hollande dans la mer du Sud, ont les mêmes droits que les navires des Etats qui sont baignés par ces mers. L'Océan comme l'air et l'eau courante ne peut être exclusivement occupé par quelqu'un. Toute nation existante, où qu'elle réside, y a sa part, comme à l'air. L'Océan est le bien commun à toutes les nations, et le pavillon de chaque Etat jouit des mêmes droits.

La Suisse a dès lors le droit d'arborer son pavillon sur l'Océan à l'égale de toute autre nation indépendante. Elle n'a besoin pour cela de la permission d'aucune autre puissance; et même aucune puissance ne pourrait lui accorder cette permission, puisqu'aucune n'a le droit de disposer de la libre mer. L'usage du pavillon n'est autre chose que le signe extérieur que la Suisse fait usage d'un droit de souveraineté, qui lui appartient depuis aussi longtemps qu'elle est une nation indépendante, et qui continuera à l'être tant qu'elle conservera cette indépendance. Le droit de pavillon n'est pas nouveau, mais seulement il n'en a pas été fait usage jusqu'à ce jour, chaque nation étant libre d'user ou non de cette faculté.

La Suisse n'a pas besoin non plus d'une reconnaissance particulière de son pavillon, car elle est déjà reconnue comme Etat, et n'a pas besoin de la reconnaissance d'un droit qui découle naturellement de sa souveraineté. A cet égard il y aurait tout au plus convenance d'une notification portant que la Suisse se propose de faire à l'avenir usage de son droit de souveraineté.

Les maximes exposées ne sont d'ailleurs point empruntées à la manie de pousser la conséquence à l'extrême, mais elles sont parfaitement reconnues dans la pratique du droit des gens. Il y a plusieurs Etats qui exploitent la navigation sous leur propre pavillon, sans toucher immédiatement à la mer. Aujourd'hui encore le pavillon de Jérusalem est généralement reconnu sur mer, bien que ce soit une ville d'intérieur. Si nous sommes bien informés, c'est le Prieur de Jérusalem qui accorde l'autorisation de faire usage du pavillon.

Nous trouvons un autre exemple dans celui de la Moldavie et de la Valachie. Ces deux Etats ne sont nulle part baignés par la mer, et cependant leur pavillon est généralement reconnu.

Les exemples ci-dessus montrent que la pratique pas plus que la théorie, n'ont fait dépendre le droit d'arborer pavillon sur mer de la circonstance d'être riverain. Une preuve beaucoup plus frappante est que lorsqu'en 1856, les quatre principes cardinaux sur la position des neutres sur mer en temps de guerre furent arrêtés dans la Conférence de Paris, la Suisse fut expressément invitée à y adhérer, ce qu'elle fit.¹⁰ Cette invitation de la part des puissances était une juste conséquence

10. Cf. N° 235.

du principe que la mer est le bien commun de toutes les nations, et que partant, les *obligations* du droit des gens concernant le droit maritime doivent être également acceptées par toutes les nations. Aux obligations correspond nécessairement aussi le même droit de faire usage de la mer.

Il est pareillement absolument inutile que la neutralité du pavillon soit encore particulièrement reconnue. Le pavillon sur mer, aussi bien que le drapeau d'une armée sur terre, n'a rien de politique en soi, mais suit purement et simplement la politique du pays dont il est le signe. Si, dans une guerre, le pays est neutre, son pavillon l'est aussi; mais lorsque le pays est impliqué dans une guerre, son pavillon partage le même sort.

Si le droit de naviguer sur la mer et d'arborer pavillon, si la neutralité de ce pavillon n'a besoin d'aucune tractation avec d'autres puissances, par contre nous n'en dirons pas autant relativement à deux autres questions.

Quoique la mer soit le bien commun de toutes les nations, il n'en est pas de même des ports de mer. Ceux-ci rentrent dans la propriété privée du pays respectif. Ce droit de propriété emporte pour chaque nation celui de décider quels navires elle veut admettre dans ses ports et à quelles conditions. Il est naturellement de règle qu'on admet les bâtiments de toutes les nations amies, et le refus de recevoir ses vaisseaux pourrait à juste titre être considéré par la Suisse comme une offense équivalente au refus de laisser entrer ses citoyens dans un autre pays. Bien que l'on puisse admettre comme règle le libre accès dans les ports ouverts au commerce, les convenances exigent cependant que la demande d'admission soit faite, pour la forme. D'un autre côté il n'existerait aucun motif de différer à cause de cela la décision en principe. Car il n'y a aucun doute que la plupart des nations maritimes n'accueillissent nos navires avec empressement; nous en avons déjà les assurances officieuses de diverses parts. A supposer toutefois que l'un ou l'autre Gouvernement voulût faire des difficultés, elles pourraient être levées dans la suite, et l'on peut d'autant mieux compter sur une solution favorable des différends, alors que le pavillon est déjà mis en usage et que par là son existence elle-même ne peut plus être compromise par des subtilités.

Il est un autre rapport qui nécessite des négociations en due forme avec quelques Etats. Les nations maritimes ont jadis, en vue du développement de leur navigation, arrêté des dispositions législatives facilitant l'importation des marchandises par leurs propres navires et assujettissant à certaines formalités celles qui étaient amenées par des vaisseaux étrangers. Dans la suite les nations s'assurèrent réciproquement ces facilités par voie de traité: Les unes ont admis dans leurs ports les marchandises sur navires étrangers aux mêmes conditions que les marchandises importées par leurs propres navires, contre assurance de réciprocité. D'autres nations, enfin, sont allées plus loin, elles ne font en principe aucune différence entre les marchandises qui leur arrivent sur des vaisseaux étrangers ou sur des navires du pays, et accordent ainsi aux bâtiments de toutes les nations un accès parfaitement libre. C'est dans les pays où ce dernier principe n'est pas encore admis qu'il faut chercher à obtenir par voie de convention l'assimilation avec leurs propres navires, ou tout au moins avec ceux des nations les plus favorisées. A défaut de quoi notre commerce avec de tels Etats sous notre propre pavillon serait nul, vu que l'usage de ce pavillon serait sans avantage. Or comme il ne s'agit pas ici d'un rapport de droit, mais de l'usage plus ou moins avantageux du pavillon, il n'y

a de nouveau aucun motif d'ajourner la décision en principe, vu que le pavillon suisse peut en tout cas être immédiatement admis dans un certain nombre d'Etats au même bénéfice que les pavillons d'autres nations. Ces négociations auront plutôt un résultat plus favorable, si l'on n'y mêle pas la question du droit.

Voilà pour ce qui concerne le côté de la question au point de vue du droit des gens. Nous résumons notre raisonnement dans les conclusions suivantes:

Le droit de la Suisse d'utiliser la mer est incontestable, et quant au pavillon il suit la politique du pays. Il n'est pas besoin que par un acte spécial les autres nations reconnaissent le pavillon et le droit de l'arborer. Mais la courtoisie exige d'abord que la Suisse fasse connaître qu'elle veut désormais faire usage de son droit; en second lieu les convenances veulent qu'elle demande l'admission des navires suisses dans les ports des autres nations, et en troisième lieu il importe d'entamer des négociations avec quelques-unes d'entre elles pour assurer au pavillon suisse au moins les droits des nations les plus favorisées. Il n'est cependant pas nécessaire que les négociations relatives au deuxième et troisième point précèdent la décision de l'Autorité fédérale touchant l'autorisation d'arborer le pavillon, mais il est à désirer par des raisons pratiques que la décision précède tout autre acte.

[...]¹¹

Jusqu'ici nous avons traité la question plutôt au point de vue du droit, afin de donner dans le cas de l'affirmative une idée claire de tous les rapports importants en matière de droit des gens et de droit public. Nous avons trouvé que la question peut être résolue par l'affirmative et que malgré certaines difficultés apparentes, l'exécution ne rencontrera aucun obstacle insurmontable. Cependant la question n'a été examinée que sous une de ses faces. Un second élément qui n'est pas moins important, c'est la question *politique* dans le sens le plus étendu du mot. La possession d'un droit ne suffit pas encore pour en déterminer l'usage. On se demande encore si cet usage a de la valeur pour la Suisse, et si les inconvénients n'en balanceraient pas les avantages.

Il importe avant tout de savoir quels avantages résulteraient pour les relations suisses de l'usage du pavillon suisse? Il existe d'autant plus de motifs d'examiner cette question à fond, que dans les actes il a été à diverses fois donné à entendre par des Consuls suisses qu'il s'agirait plutôt de la satisfaction de la vanité nationale, que d'intérêts réels. C'est aussi pour cela que le Conseil fédéral a voué une attention toute particulière à cette question.

L'absence d'un pavillon suisse a jusqu'à présent été signalée par un inconvénient positif, lequel est assez capital: le Suisse comme tel est totalement exclu de l'état *d'armateur*. Supposons qu'un Suisse veuille posséder actuellement son propre navire, quelle est sa position? Il ne peut pas arborer le pavillon de son pays; le pavillon de l'Etat où il est domicilié ne peut pas non plus lui être accordé parce qu'il est étranger. Le Suisse ne peut donc devenir propriétaire de vaisseaux, parce qu'il ne pourrait en faire usage, sauf à se faire naturaliser dans le pays de son domicile, ainsi que cela a eu lieu à diverses fois par ce motif, bien qu'avec la plus grande répugnance, ou enfin il ne lui reste d'autre parti qu'à faire inscrire par un acte

11. *Passage concernant les conditions à remplir pour arborer le pavillon suisse.*

simulé, le navire sous le nom d'un tiers, ce qui ne laisse pas d'avoir un côté très fâcheux et d'entraîner des risques de diverse nature.

Le fait que le Suisse, comme tel, est exclu de la catégorie des armateurs est grave, non seulement parce que ce genre d'affaires est des plus lucratifs, mais aussi parce qu'il réagit d'une manière préjudiciable sur les autres affaires mercantiles. Il y a certaines branches, comme par exemple la pêche, que l'on ne peut exploiter sans avoir de bâtiments en propriété. Mais il y a aussi maintes spéculations en grand qui peuvent se faire avec des navires à soi, beaucoup mieux qu'avec des vaisseaux d'autrui. Et même l'on peut dire que le manque de vaisseaux en propre fait renoncer à nombre d'affaires avantageuses. C'est ainsi, par exemple, que nous savons de bonne source, que les Suisses, en Orient, attacheraient un grand prix au droit d'avoir leur propre pavillon, essentiellement afin de pouvoir charger eux-mêmes aux stations des côtes leur approvisionnement de soie, et autres matières premières, voie qui leur est fermée par l'impossibilité de posséder des navires à eux. Aussi les Suisses en Orient, attendent-ils avec un vif intérêt les résolutions des Autorités fédérales sur la question du pavillon.

En outre de cet inconvénient à faire disparaître il y a encore les avantages positifs suivants à prendre en considération.

Et d'abord, le pavillon suisse, en cas de guerre, assure au commerce suisse une sécurité pour ainsi dire absolue. Il est vrai, que la Suisse peut aussi se trouver engagée dans une guerre, mais grâce à sa position neutre, ces cas se présenteront très rarement. Or les guerres entre puissances tierces n'affecteraient en aucune manière le commerce suisse, eu égard à la neutralité de son pavillon. Cette sécurité du commerce suisse sur mer comme sur terre ne pourrait naturellement qu'être très favorable à son essor.

On a objecté, il est vrai, que dans des cas de guerre il se trouve toujours assez de bâtiments neutres pour servir au commerce suisse. Il y a là évidemment une erreur. C'est peut-être en partie le cas dans des guerres partielles, bien que dans la guerre entre les Allemands et les Danois, par exemple, l'absence de bâtiments neutres ait fait naître le désir d'avoir le pavillon suisse. Au surplus, dans de petites guerres aussi, il se produira des lacunes momentanées, qui pourront troubler l'exploitation régulière du commerce et, selon les cas, occasionner des pertes considérables. Mais dans de grandes guerres où, par exemple, plusieurs grandes puissances maritimes sont engagées, cette supposition est évidemment erronée. Les conjonctures peuvent devenir telles qu'il n'y aura presque plus de bâtiments neutres et que le commerce suisse tombe dans les plus grands embarras.

La chose a toutefois son importance non seulement pour le commerce suisse, mais presque à un plus haut degré pour le commerce des autres Etats, à la prospérité duquel la Suisse est aussi intéressée. Dans le traité de Paris de 1856¹² auquel la Suisse a aussi adhéré, le principe a été sanctionné (§ 2) que le pavillon neutre couvre aussi la marchandise ennemie (à l'exception de la contrebande de guerre). La conséquence naturelle de cette disposition sera que dans des cas de guerre et même déjà d'éventualités imminentes, le commerce des pays menacés se réfugiera

12. *Déclaration du 16 avril pour régler divers points de droit maritime, Martens NRG XV, p. 791, et XVI, 2^e P, p. 641.*

sur des bâtiments neutres. L'introduction d'un nouveau pavillon neutre est donc au fond dans l'intérêt de tous les Etats ou de tout le monde commerçant. Il existe dans le droit de la guerre sur mer encore la disposition particulière, réellement barbare, que le bâtiment ennemi, bien que navire marchand entièrement inoffensif, peut être capturé par des vaisseaux de guerre ennemis, comme bonne prise avec toutes les marchandises ennemies qui s'y trouvent, quoique appartenant à des particuliers. Dans les guerres sur terre, cette spoliation des particuliers a depuis longtemps été abolie, ou du moins restreinte aux objets concernant la guerre. Pour la guerre sur mer on n'a pu s'entendre encore que sur l'abolition de la course qui forme l'objet du premier paragraphe du traité de Paris précité. Par contre, le second paragraphe du traité offre relativement au droit du pavillon neutre, l'éventualité d'un progrès moral, et il n'y a aucun Etat de ceux qui ont acheminé ce progrès, qui ne voie de bon œil un pavillon dont la neutralité perpétuelle a été garantie par eux-mêmes, prendre sous sa protection, dans tous les cas de guerre, la propriété privée menacée. Le commerce du monde entier en sera reconnaissant à la Suisse et il n'y a aucun doute que par ce motif il n'ait souvent recours aux bâtiments suisses. Il s'entend de soi-même qu'en temps de paix, des effets favorables s'en feront aussi sentir pour la mère patrie.

De ce développement à attendre d'une marine marchande suisse pour son propre commerce et celui du monde, découleront une série d'autres avantages dont nous ne ferons ressortir que deux principaux.

La construction et l'équipement des vaisseaux suisses occuperont un certain nombre d'établissements suisses à l'intérieur et à l'étranger. Il existe déjà actuellement à Trieste une maison suisse qui s'occupe de la construction et du gréement de vaisseaux, mais qui a actuellement encore à lutter contre de grandes difficultés pour arriver à son entier développement. Il y a déjà aujourd'hui en Suisse des établissements qui livrent de grandes machines pour les vaisseaux. Comme les matériaux pour les bâtiments suisses ne feraient que transiter par les pays limitrophes et seraient, du moins pour une partie considérable, affranchis des droits d'entrée dans les Etats intermédiaires, il n'existerait pas de motifs suffisants pour que nos établissements ne pussent concourir pour un grand nombre d'effets d'équipement. La construction et l'équipement de vaisseaux occuperaient en tout cas un grand nombre de Suisses.

Il en serait de même quant à *l'équipage* des bâtiments suisses. On pourrait croire sans doute que les Suisses, comme peuple des montagnes, seraient peu aptes au service de la marine. Cette idée n'est pas entièrement juste. Ce qu'il y a de certain, c'est que déjà actuellement un assez grand nombre de Suisses servent dans les marines de tous les Etats, et que tels d'entre eux y occupent un rang élevé. Cela peut provenir de ce que les nombreux lacs et cours d'eau qui existent en Suisse attirent une grande partie de la population vers ce genre d'occupation. C'est d'ailleurs une erreur de croire que la marine ne se recrute bien que parmi les populations riveraines. On assure par exemple, qu'une grande partie des matelots et soldats de marine autrichiens se recrutent dans les montagnes de l'Istrie, de l'Illyrie et de la Dalmatie, et que ces montagnards endurcis aux intempéries deviennent en peu de temps aussi aptes au service que les habitants des côtes. Il n'y a aucun doute qu'une bonne partie des Suisses qui se sentent d'ailleurs poussés par le goût des voyages lointains, choisiront cette vocation comme occasion de voir des pays, ce

qui est assurément une voie plus honorable et en même temps plus convenable pour satisfaire leur goût, que de s'expatrier pour aller en Algérie, à Batavia ou à Rome, monter la garde devant le palais des princes. Puis les emplois supérieurs dans la marine ne laisseront pas d'ouvrir une belle carrière aux mécaniciens, ingénieurs, etc., surtout si dans les établissements scientifiques du pays on voue quelque attention à ce genre de besoins.

[...]¹³

Le Conseil fédéral admet bien dans ces circonstances que l'autorisation d'un pavillon propre puisse donner lieu à certains inconvénients pour la Suisse en général, mais on ne peut disconvenir d'un autre côté que l'importance du pays en est accrue à d'autres égards en arborant son pavillon.

La Suisse se plaît à être intitulée une grande puissance industrielle et elle a en effet des droits à ce titre honorifique au point de vue de son *activité industrielle*; son développement au point de vue *commercial* est toutefois bien moins important, quoique des créations de ces derniers temps, comme la fondation de la Société suisse d'exportation, aient jeté les fondements d'un plus grand développement général. Elle ne sera et ne deviendra cependant jamais une grande puissance commerçante tant qu'elle n'aura pas ses propres navires. La Suisse tire une grande partie des matières premières pour son industrie des contrées d'outre-mer et c'est là qu'elle envoie une grande partie de ses produits manufacturés. Faute de vaisseaux à elle, elle ne peut tirer les matières brutes de première main et ne peut davantage livrer ses produits directement aux consommateurs. Tel est l'état actuel des choses d'où il résulte clairement que l'indépendance du commerce suisse comme commerce en grand n'existe pas encore maintenant et ne commencera qu'au moment où il ne sera plus sous la dépendance absolue de vaisseaux étrangers et de la politique étrangère qui régit leurs pavillons. Le pavillon suisse fait dès lors au pays le présent de sa complète indépendance et de son individualité en matière de commerce; présent peut-être de peu de valeur dans les temps paisibles, mais inappréciable pendant les tempêtes politiques.

Actuellement peut-être plus que par le passé la Suisse a des motifs d'attacher un grand prix à cette indépendance. Sous peu elle sera le *seul* pays en Europe privé d'une marine marchande à lui. L'unification de l'Italie a fait naître sur sa frontière méridionale non seulement une nouvelle puissance continentale importante, mais aussi une puissance maritime assez forte. Pareil phénomène se prépare au nord. Par suite de la guerre dano-allemande, la Confédération germanique a acquis le port de Kiel qui, dit-on, est déjà l'un des plus beaux ports du monde et qui gagnerait beaucoup encore par le canal projeté pour relier la Baltique à la mer du Nord. On ne peut donc douter que le désir nourri depuis longtemps par l'Allemagne d'être indépendante sur mer, ne se réalise prochainement. La Suisse n'a pas de motifs d'être jalouse de ces tentatives au nord et au sud; néanmoins elle fera bien de se donner coudées franches pendant qu'il en est temps et de prendre une position indépendante en vue de toute éventualité.

Au besoin d'indépendance de notre commerce il s'en ajoute immédiatement un autre que nous appellerons le besoin de son *développement successif*. Il y a dans la politique suisse un ancien proverbe au moyen duquel jusqu'à présent on a cher-

13. *Passage relatif aux arguments contre l'usage du pavillon suisse.*

ché à motiver principalement les capitulations militaires, mais qui renferme cependant une certaine vérité: «Les Suisses ont besoin d'une issue.» L'issue des capitulations militaires est fermée aujourd'hui¹⁴, mais le besoin d'avoir une issue n'en est pas moins resté pour la Suisse. Nous avons déjà fait remarquer plus haut qu'en arborant le pavillon suisse on procurera une satisfaction plus active et plus riche à ce besoin individuel que ne pouvaient le faire les capitulations militaires. Nous ne dirons guère davantage ici de ce besoin individuel pour nous occuper d'autant plus des besoins analogues du pays.

Par les tendances à la centralisation qui se manifestent chez les Etats limitrophes, la Suisse se trouve de plus en plus resserrée entre des Etats de premier rang qui rendent impossible une extension de la Suisse sur ses frontières. En outre, d'après les principes de la politique européenne, la Suisse doit en même temps rester inactive. D'autre part, il y a à l'intérieur un accroissement constant de la population qui, par ce fait même et encore par la suppression des capitulations militaires, fait sentir d'autant plus le besoin naturel d'un débouché ou d'un déploiement de forces ultérieur. La tension qui en a été le résultat et qui s'est manifestée par divers symptômes, a augmenté encore par suite de la crise financière et manufacturière provoquée par la guerre d'Amérique.

Un remède depuis longtemps à l'ordre du jour, c'est la tentative de fonder des colonies suisses dans d'autres parties du monde, ou du moins celle d'organiser jusqu'à un certain degré l'émigration. Sans attribuer une grande influence à cette séparation artificielle d'une partie de la population, on ne saurait disconvenir cependant que dans le cas donné elle pourrait procurer quelque allègement momentané. Il serait dans tous les cas bien à désirer que l'émigrant pût arriver à sa destination sous le pavillon et sous la protection de la mère-patrie et qu'entre celle-ci et les colonies des relations directes et continues pussent être entretenues. Il est évident qu'un grand pas sera fait dans ce sens en autorisant le pavillon suisse. Nous ne pensons pas que l'Etat doive s'intéresser dans la colonisation ou l'émigration; mais on ne saurait que l'approuver s'il étend sa main protectrice aussi loin que possible sur le citoyen qui émigre. Le fait seul que le Suisse trouverait des navires pour le transporter sous pavillon suisse et qui seraient responsables envers la mère-patrie, exercerait une grande influence sur le transport qui trop souvent, hélas! a été exploité avec une grande rudesse et il contribuerait sans doute aussi au développement des nouvelles colonies suisses qui seront fondées dans la suite.

Abstraction faite de ces colonies et de l'émigration comme fait isolé, la Suisse en se procurant accès sur les mers, ouvre un champ nouveau et illimité à son activité qui, à son tour, élargira les vues de la nation et en affermira l'énergie. Le domaine de son développement ultérieur est ici tout à fait libre et sans limites. Soit que la Suisse veuille s'agrandir par des possessions transatlantiques, ou se développer militairement, ou conclure des traités avec d'autres pays; soit qu'elle veuille émigrer ou fabriquer et trafiquer chez elle seulement: libre carrière lui est laissée pour toute activité utile de même que pour les caprices de son imagination. La Suisse trouve sur l'Océan la même atmosphère libre que celle qui souffle sur les Alpes.

A l'intérêt qu'il y a de procurer à notre commerce une position indépendante et

14. *Par la loi fédérale du 30 juillet 1859* (FF 1859 II, p. 466—470).

de déverser le trop plein de la population, vient se joindre un troisième motif, en quelque sorte de sentiment, qui milite en faveur de la mesure sollicitée; c'est un sentiment bienfaisant pour le cœur suisse de voir flotter sur l'Océan la croix blanche au milieu du champ rouge. On a appelé ce sentiment *amour propre national*. Cela peut être vrai; mais cette explication n'est point suffisante. Pour bien se rendre compte de ce sentiment, il faut que le Suisse vivant dans sa patrie se transporte par l'imagination dans un de ces moments solennels où, au milieu d'une foule en fête, apparut le drapeau fédéral. Le souvenir du sentiment national, qui se manifeste dans un pareil moment, lui donne une bien faible idée de la vive émotion qu'éprouve le Suisse qui, loin de la patrie, aperçoit tout à coup son emblème chéri. Ce n'est donc point une phrase quand les pétitionnaires insistent aussi sur ce point, et l'on peut bien tenir compte aussi des aspirations de leur cœur, si nous considérons combien les Suisses vivant à l'étranger sont toujours prêts à adoucir les souffrances et à partager les dangers de la mère patrie; enfin à embellir chacune de ses fêtes nationales.

Au risque même de quelques inconvénients, nous proposons, conformément aux vœux formulés dans les pétitions susmentionnées, d'accorder au Conseil fédéral l'autorisation de permettre l'usage du pavillon suisse pour les navires suisses.

Eu égard à la nouveauté du cas et au besoin de faire quelques essais pratiques, le Conseil fédéral ne pense pas devoir vous proposer quant à présent une mesure législative quelconque. Il vous propose, au contraire, de lui donner pleins pouvoirs pour toutes les éventualités qui en découleront. Le Conseil fédéral estime que les Conseils législatifs doivent garder encore une entière liberté d'action dans l'espèce. Ces pouvoirs qui, par des raisons pratiques, répondent assurément le mieux aux besoins du moment, ne sauraient soulever d'objections sérieuses, attendu que l'Assemblée fédérale pourra toujours les retirer et que le Conseil fédéral lui rendra d'ailleurs compte de l'emploi qu'il en aura fait.

Nous avons donc l'honneur de recommander à la haute Assemblée fédérale l'adoption de l'arrêté suivant:

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu les pétitions de bon nombre de Suisses domiciliés à Trieste, Smyrne et Saint-Pétersbourg;

vu le message du Conseil fédéral du 25 Novembre 1864,

arrête:

1. Le Conseil fédéral est autorisé à permettre l'usage sur mer du pavillon suisse pour des navires suisses.

2. Jusqu'à décision ultérieure de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral recevra les pleins pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires à l'exécution du présent arrêté.¹⁵

15. Publié dans FF 1864 III, p. 123—142. Ce projet sera modifié par l'arrêté fédéral du 17 décembre 1864, qui dit:

1. La délibération sur les propositions du Conseil fédéral est, en raison de l'importance de la

1040

26 DÉCEMBRE 1864

question et de l'époque avancée de la présente session, ajournée à la prochaine réunion de l'Assemblée fédérale.

2. En attendant, le Conseil fédéral est chargé de se mettre en relation avec les puissances maritimes pour compléter les données préparatoires pour une discussion définitive, et de faire rapport.

3. Le Conseil fédéral est en même temps invité à donner à cette question, dans les négociations qu'il pourra être appelé à poursuivre, ou à ouvrir avec d'autres Etats pour la conclusion de traités de commerce, toute l'attention qu'elle mérite. (FF 1865 I, p. 106).