

Message

du

Conseil fédéral à la h. Assemblée fédérale concernant
l'autorisation de faire usage du pavillon fédéral.

(Du 25 Novembre 1864.)

Tit,

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.

A l'appui de cette pétition sont venues se joindre les adresses de 17 Suisses à Smyrne et de 14 Suisses à Pétersbourg. 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.

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, 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, indé-



pendamment 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*. Le Conseil fédéral crut toutefois devoir les écarter par des motifs qui s'expliqueront plus tard.

Dans une autre occasion le pavillon suisse avait été arboré, mais non respecté. Un Suisse, établi dans les Etats-Unis, 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. 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. 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 de 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 dans les ports du Japon, le bâtiment sur lequel il se trouvait, portait le pavillon suisse qui fut

salué avec le cérémoniel 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'égal 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. Cette invitation de la part des puissances était une juste conséquence 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 reconnu. 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 deux formes 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 troi-

sième 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 toute autre acte.

Abordons une autre question de droit qu'il faut bien distinguer de la première. Supposons que l'Autorité fédérale permette d'arborer le papillon suisse, la question surgit alors de savoir : *A quels navires cette autorisation doit-elle être accordée?*

On a déjà prétendu que cette question devait être résolue de concert avec les autres puissances maritimes. Il n'en est cependant pas ainsi, car ce n'est nullement une question du droit des gens, mais bien du droit public de chaque Etat. Elle est tout-à-fait identique à celle de savoir à quelles personnes un Etat veut accorder le droit de cité. Chaque Etat en décide selon sa propre volonté, c'est pourquoi on trouve dans les divers Etats les formes les plus diverses. Il en est absolument de même de l'autorisation d'arborer le pavillon, et à cet égard les diverses nations ont adopté les dispositions les plus diverses qui ont souvent changé chez la même nation. Tandis qu'autrefois la naturalisation d'un navire était subordonnée à des conditions de toute espèce (par exemple qu'il ait été construit dans le pays même, que le propriétaire, le capitaine et l'équipage soient nationaux), ces conditions ont été adoucies dans la suite des temps dans plusieurs Etats et dans les temps récents le fait décisif est celui que le navire soit la propriété d'un national. Mais la législation d'un pays ne se laisserait dans aucun cas imposer des prescriptions à cet égard de la part d'autres Etats, et il serait bien difficile de citer un seul traité renfermant des clauses de ce genre. C'est et demeure une question de droit public et de législations internes de décider à quelles conditions la naturalisation doit être accordée à un navire.

Quant à présent, la Suisse ne peut en aucun cas établir des conditions pour la naturalisation d'un navire comme cela se pratique dans d'autres Etats. Au moins dès le principe elle devra renoncer à toutes conditions quant à l'origine du capitaine et de l'équipage, comme cela a d'ailleurs déjà été fait par d'autres Etats, comme par exemple par la Prusse et la Hollande. Si dans la suite la pratique a développée des forces propres, on pourra peut-être rendre plus sévères les conditions relatives à ce sujet.

Par contre la Suisse devra d'autant plus insister sur la preuve que le navire est une propriété *suisse*, car ce serait illoyal et dangereux en même temps si la Suisse accordait l'autorisation d'arborer son pavillon sur des navires étrangers; ce serait comme si elle délivrait de faux passeports à des étrangers.

Dans la règle, la condition d'après laquelle le navire doit être la propriété de citoyens suisses ne présentera guère de diffi-

cultés. Mais il est bon cependant d'être édifié d'avance sur quelques complications qui pourraient surgir. Un navire est souvent la propriété de plusieurs personnes ou, comme il arrive fréquemment, celle d'une maison composée de Suisses et d'étrangers; nous serions d'avis dans ce cas de ne pas accorder l'autorisation de notre pavillon qu'exceptionnellement.

Il peut arriver encore qu'un ou plusieurs navires appartiennent à une société anonyme. Quelle règle suivra-t-on dans ce cas? Nous pensons que l'autorisation devrait être accordée si le siège social est en Suisse même et si l'administration de la société est dans sa majorité composée de Suisses.

Il importera de même d'être très-sévère à l'égard de la *preuve* que le navire est une propriété *exclusivement suisse*. Cette preuve, selon nous, devrait consister d'abord en documents prouvant l'acquisition ou la construction du navire pour compte particulier et pour compléter cette preuve qui peut n'être point concluante, que le propriétaire la confirme par un *serment*, comme l'est par exemple le serment civique.

Reste en outre la question de savoir qui accordera l'autorisation et dans quelle forme elle sera accordée? Dans notre pensée c'est au *Conseil fédéral* seul qu'appartiendrait la compétence de délivrer les matricules, parce qu'on pourrait craindre que dans quelques cas particuliers une pression fût exercée sur les Consuls pour les engager à être coulants quant aux conditions exigées. Nous n'admettrions d'exception que pour les continents lointains où nos Consuls pourraient par ce motif donner au moins l'autorisation provisoire d'arborer notre pavillon. Le droit d'accorder l'autorisation définitive demeurerait réservée au Conseil fédéral.

Voici quelles seraient les formes à suivre:

L'un des Départements du Conseil fédéral, et ce serait plutôt celui du commerce et des péages, tiendrait un grand registre pour l'inscription des navires suisses, avec leur description précise, leur tonnage, etc.

Celui qui voudrait y faire inscrire un navire devrait s'adresser au Gouvernement de son Canton, s'il habite la Suisse, et s'il est à l'étranger, au Consulat suisse respectif. La demande devrait être accompagnée du signalement en bonne forme du navire et du certificat du jaugeage officiel (il y a dans les ports des experts assermentés chargés de faire les signalements et le jaugeage; à défaut desquels ils devraient être nommés ad hoc par le Consul respectif); plus, les justifications de propriété et l'attestation de la prestation du serment. Ces pièces dûment vidimées seraient suivant le cas transmises accompagnées d'un préavis par le Gouvernement cantonal, ou par le Consul que cela concerne au Département du commerce et des péages, lequel, après

examen, aurait à présenter sa proposition au Conseil fédéral. Lorsque celui-ci aurait donné son autorisation, le navire serait inscrit au grand livre par le Département; la publication aurait lieu par la Feuille fédérale et le passeport fédéral serait dûment délivré au navire. Ce passeport serait au départ du vaisseau visé par le Consul, avec le rôle d'équipage et le manifeste auquel sont ordinairement joints les connaissements. En prenant le commandement, le capitaine aurait à prêter serment de fidélité.

Dans le cas où le navire deviendrait la propriété d'un étranger à la Suisse, ou viendrait à se perdre, il serait procédé à la radiation au grand livre, avec publication dans la Feuille fédérale. Toute transmission de propriété entre Suisses serait pareillement enregistrée et publiée. Les Consuls auraient à exercer un contrôle exact de toutes les mutations de ce genre subies par des vaisseaux suisses.

Les propriétaires de vaisseaux auraient naturellement à payer des émoluments aux Consuls pour leurs peines et à les indemniser des frais pour la description et le mesurage du bâtiment, les frais d'expédition et de publication devraient aussi être bonifiées à la Confédération.

Il est bien à remarquer que le port du pavillon suisse ne serait de droit que pour les bâtiments munis de cette manière du passeport fédéral. Jusqu'à présent, on a vu ici et là des bâtiments naviguer sous pavillon suisse. C'est ainsi que le Conseil fédéral a eu connaissance qu'un navire ayant le nom de *Paradox*, commandé par un capitaine indien et servi par des Malais, mais vraisemblablement appartenant à un Suisse, avait pendant longtemps navigué dans les mers des Indes sous pavillon fédéral. Un professeur autrichien s'en est servi pour faire le tour du monde. Ce pavillon doit avoir été toujours respecté dans ces eaux. Mais ce sont là des goûts individuels d'amateur, qui sont en dehors de la loi. Or, quiconque veut s'assurer la protection de son pavillon par son pays, doit préalablement en obtenir l'autorisation des Autorités compétentes et celui qui, sans y être autorisé, fait usage du pavillon suisse, n'a point à se réclamer de la protection de la Suisse. Il va pareillement de soi que les navires suisses ont à se soumettre aux prescriptions du droit des gens, à l'égal de tous autres bâtiments neutres, et, par exemple, dans le cas de blocus ils ne peuvent prétendre à la libre entrée et à la libre sortie d'un port. Par là s'expliquent les fins de non-recevoir prononcées jusqu'à présent par le Conseil fédéral en cette matière. Le Suisse, dont il avait été fait mention, n'avait dans l'Amérique du Nord aucune autorisation d'arborer le pavillon suisse, et n'avait pas non plus respecté le blocus. A Brême, il s'agissait plutôt d'utiliser le pavillon suisse pour des navires non suisses, ce à quoi le Conseil fédéral n'a pas

voulu prêter les mains. La restriction du droit d'arborer le pavillon sur des navires spécialement autorisés à cet effet détruira peut-être mainte illusion, mais d'un autre côté elle fera cesser aussi bien des appréhensions au sujet de l'abus possible de ce pavillon.

Reste encore à déterminer la position juridique dans laquelle un navire suisse se trouve placé vis-à-vis de son pays.

Le point le plus difficile de ces rapports est le maintien de la justice souveraine de la part de la Suisse. Au point de vue civil, les difficultés ne sont pas grandes. Le défendeur, qu'il soit propriétaire ou capitaine du bâtiment, ou affrètement d'un vaisseau suisse, demandera purement et simplement à être recherché devant le juge ordinaire de son domicile, et le juge respectif appliquera la loi de son pays. Si le défendeur demeure en France, il sera juge d'après le code de commerce, en Allemagne d'après le code de commerce allemand, etc.; s'il demeure en Suisse, les dispositions législatives feront ordinairement défaut. Or, dans ce cas, comme dans une série d'autres, le juge recourra aux principes généraux du droit, c'est-à-dire aux règles de la science. Il n'y aurait d'ailleurs aucune difficulté à établir un code suisse sur cette matière. La chose ne presse cependant pas.

Beaucoup plus difficile est le domaine de la justice pénale. Ici surgit tout d'abord la question de savoir d'après quelle loi pénale doivent être traités les crimes commis sur le bâtiment. Il est clair qu'un crime commis sur un navire suisse, fût-ce dans les eaux de l'Océan pacifique, doit être jugé d'après la loi suisse. Mais quelle loi suisse doit faire règle? Les lois pénales fédérales existantes seraient insuffisantes. Le plus simple serait, dans des cas où il s'agirait d'un crime du ressort de la législation fédérale, d'appliquer celle-ci, tandis que dans tous les autres cas, on ferait application de la loi pénale du Canton dont le propriétaire du navire est ressortissant. Des inconvénients venant à surgir, ce qui n'est pas probable, l'art. 106 de la constitution fédérale donne les moyens de régler ce point d'une manière uniforme.

Il résulterait tout naturellement de là que lorsque la juridiction fédérale n'aurait pas à intervenir, les tribunaux du Canton respectif seraient appelés à connaître du cas et que l'application de la peine incomberait pareillement à l'autorité de ce Canton.

On voit qu'avec quelque bon vouloir ces difficultés pourraient être écartées; toutefois on se trouve encore en présence de la question la plus difficile: De quelle manière peut-on amener devant le Juge le prévenu d'un crime?

Pour les Etats qui sont riverains de la mer, il n'y a naturellement aucune difficulté, et l'on ne peut disconvenir, que c'est précisément par ce motif qu'il serait en quelque sorte à désirer par la Suisse, qu'elle possédât un port où les crimes pussent être

jugés et les sentences exécutées. Cependant, à ce défaut, il y aurait un autre expédient. Pour cela il importerait de s'entendre avec les Gouvernements d'un ou de plusieurs Etats voisins, lesquels s'engageraient à se charger du transport de détenus qui leur seraient livrés d'un bâtiment suisse, pour être remis à la Suisse. Il n'y a point de doute que quelques Gouvernements voisins permettraient ce transport sans difficulté ainsi qu'il est d'usage entre Etats amis. Le tout sera, il est vrai, un peu plus long et coûteux que dans d'autres circonstances, mais comme des cas de cette nature se produisent très rarement, ce point n'est en définitive pas d'un grand poids dans la balance. Ce qu'il y a de certain, c'est qu'ici il n'y a encore aucun obstacle insurmontable.

Une autre question se rattachant à l'exercice de la justice est celle de la *position du capitaine*, de ses devoirs, de son pouvoir disciplinaire vis-à-vis de l'équipage, ainsi que du *cérémoniel maritime* à observer par lui. Ces questions ne peuvent se résoudre plus simplement que si l'on se conforme aux usages du pays dans les ports duquel le bâtiment a ses arrivées et départs réguliers, son domicile pour ainsi dire. Le navire partant régulièrement de Trieste observe les prescriptions autrichiennes; celui qui stationne ordinairement à Ancône, se conforme aux usages d'Italie, etc. Capitaine et équipage sauront le mieux ce qu'il y a à faire, et l'établissement de dispositions uniformes n'est pas d'un urgent besoin. Avec le temps on pourra introduire en ceci quelques dispositions nationales, si ce mode de procéder devait entraîner des inconvenients.

Un troisième rapport est la souveraineté du pays en *matière d'imposition*. Un bâtiment suisse ne peut naturellement être imposé par aucun autre Etat et le droit d'impôt appartient exclusivement au pays. Il n'y a que justice à ce qu'en compensation des obligations que la Suisse assume en autorisant son pavillon, le droit de souveraineté correspondant soit respecté.

La perception des impôts est sujette à peu de difficultés et peut avoir lieu par l'intermédiaire des Consuls suisses. Le moyen le plus naturel et le plus sûr est de calculer le droit à raison du tonnage du bâtiment. Pour les bateaux à vapeur on porte ordinairement en déduction 40 % pour l'espace occupé par les machines. En revanche on en perçoit le double droit par tonne, attendu qu'ils font ordinairement au moins le double de courses des bâtiments à voiles.

D'après les renseignements obtenus, nous porterions pour le moment le droit par tonne à 50 cent. ou 1 fr. pour le bâtiment à voiles, et à 1 ou 2 fr. par tonne pour le bateau à vapeur. Un bâtiment à voile de 400 tonnes aura ainsi à acquitter un droit annuel de 2—400 fr., ce qui est en tout cas une taxe modique.

Reste encore la question de savoir si la recette doit revenir à la Confédération ou aux Cantons? Nous estimons toutefois qu'il convient de laisser pour le moment ce point hors de discussion, dans la pensée que ces recettes devront être réunies en un fonds séparé dont on aurait à disposer seulement au bout de quelque temps. Car il nous paraît que dans le moment présent on ne peut juger d'une manière suffisamment claire, s'il n'y aura pas des dépenses à faire pour soutenir l'honneur du pavillon et lui assurer une plus grande utilité. Dans ces circonstances il vaut assurément mieux ne rien préjuger quant à l'emploi des fonds provenant de cette source, on pourra mieux apprécier plus tard l'importance de ce revenu.

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 inconvenients 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 inconvenient 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 aborder 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 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 ou, 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 1856 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 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.

Nous nous arrêtons ici. On conviendra qu'il ne saurait y avoir de doutes sérieux sur l'existence d'intérêts réels et positifs pour l'affirmative. Les intérêts particuliers et en général ceux du commerce et de l'industrie suisses ne peuvent qu'y gagner, mais il reste encore à examiner la position des grands intérêts généraux du pays en regard de cette question.

L'examen même désintéressé de la question suggère bien des considérations pour et contre l'autorisation du pavillon.

Deux considérations, entre autres, peuvent être invoquées pour la négative : d'abord l'abus qui pourrait être fait du pavillon et ensuite l'insuffisance et peut-être la nullité de la protection que la Suisse pourrait assurer. Il importe d'examiner ces deux points.

On peut abuser du pavillon. Une lettre anonyme adressée au Conseil fédéral déconseille l'autorisation du pavillon par ce motif, en faisant surtout ressortir l'abus par la *contrebande de guerre* et la *traite d'esclaves*. A la vérité on ne peut douter de la possibilité de pareils abus. Il est possible qu'un armateur suisse prête son

navire pour la contrebande de guerre, et en le faisant il s'expose à des conséquences bien graves; mais la Suisse comme telle ne peut pas être affectée du fait d'un seul individu plus que de celui de tout autre acte de contrebande commis sur ses frontières. Mais si un tel acte était combiné avec un autre violant le principe de la neutralité, alors les lois pénales de la Confédération y seraient applicables de même que si la violation était partie immédiatement du territoire suisse. Quelque blâmables que puissent être ces faits purement personnels, il n'en saurait cependant résulter selon nous aucune complication de quelque importance pour le pays. Cette dernière éventualité ne serait possible que s'il y eût eu entente entre le contrebandier et les autorités suisses et une protection ostensible ou secrète de la part de celles-ci. Mais dans ce cas la conduite des Autorités serait la cause du danger, et non point le pavillon.

Il en serait absolument de même si un navire suisse se déshonorait par la traite d'esclaves; la patrie verrait avec horreur une telle conduite, et si les coupables venaient fouler le sol suisse, le bras de la justice ne manquerait pas de les atteindre et de les stygmatiser comme ils le mériteraient. Mais la dépravation d'un seul ne saurait ni plus ni moins souiller le pays qu'il ne l'est par des crimes analogues commis dans le pays même par des citoyens égarés, et enfin l'on ne peut pas non plus supposer que le pays serait rendu responsable d'un abus isolé du pavillon.

Ils ont en général peu de valeur ces arguments déduits de la possibilité des abus d'une chose bonne en elle-même. Avec de pareilles idées, le monde ne serait parvenu à aucune liberté et n'aurait obtenu aucun droit, car tous sont sujets aux abus. L'opinion publique en pareille matière surtout est tellement puissante que des actes de ce genre sont bien moins à craindre de la part de navires suisses que de celle des navires de quelque autre nation. Dès que les navires spécialement autorisés peuvent arborer le pavillon, une bonne partie des dangers redoutés à cet égard tombent par le fait.

La seconde objection : que la Suisse ne pourrait assez bien protéger son pavillon contre les offenses ou les violations, semble plus grave. Mais cette objection revient à dire que sans créer simultanément une marine de guerre, il n'y a pas de protection pour un pavillon marchand.

Ce raisonnement est juste en ce sens que, sans aucun doute, une marine de guerre agrandit beaucoup la puissance d'un peuple et lui permet de poursuivre son droit dans toutes les parties du monde. Mais abstraction faite que la création de la marine de guerre de toutes les puissances maritimes a succédé à la création de la marine marchande, on ne saurait cependant prétendre que la

première constitue un *besoin absolu* sans lequel la seconde n'a pas de raison d'être. Il y a un grand nombre d'Etats qui font le commerce sous leurs pavillons propres sans posséder de marine de guerre; et même la plupart des pavillons employés sur mer sont dans ce cas, par exemple, en Europe seulement: Hambourg, Lübeck, Brême, Mecklenburg, Oldenburg, le Hanovre, la Belgique, les Etats-Romains, la Serbie, la Moldavie, la Valachie, et jadis la Toscane, etc. Nous ne sachions pas que l'absence d'une flotte ait causé à ces Etats de grandes complications.

Et d'ailleurs quel intérêt peut-il y avoir à violer le pavillon d'un navire marchand inoffensif? En temps de paix aucun, car dans le cas d'une violation isolée, les réclamations ordinaires par voie diplomatique suffisent. Il en sera autrement en temps de guerre, surtout si l'on soupçonne que le pavillon couvre de la contrebande de guerre. Une plus grande prudence et une conduite loyale seront alors de rigueur. Celui-là doit être désavoué publiquement qui ne craint pas par amour du gain de compromettre sa patrie. Mais d'autre part, les parties belligérantes n'ont guère envie en temps de guerre de se faire par pure bravade un ennemi de plus qui, de concert avec l'autre, ne sera pas à dédaigner et auquel son armée de terre pourrait, dans l'occurrence, lui permettre de se venger des offenses.

On ne peut pas disconvenir que des conflits ne surgissent dans les relations sur mer comme cela arrive sur terre. Mais de même que la Suisse, malgré sa puissance modeste, a toujours su maintenir sa position lors même que l'issue du conflit lui a été moins favorable, elle saura bien aussi sauvegarder sa dignité si son pavillon était insulté; elle fera son possible pour sa protection, mais elle n'est pas obligée de faire l'impossible. Abandonner de prime abord un droit parce qu'il pourrait être méconnu par un autre, nous rappelle par trop la conduite des conscrits qui s'estropient pour échapper aux dangers du service militaire.

On a déjà émis l'idée que pour prévenir de pareils dangers, la Suisse devrait placer son pavillon sous la protection d'une grande puissance maritime. Le Conseil fédéral avoue cependant ouvertement que ce serait alors payer par trop cher le prix d'un pavillon propre. Comme par le passé, le Conseil fédéral se verra sans doute aussi à l'avenir dans la nécessité de recourir aux bons offices de telle ou telle grande puissance dans les pays où il n'a pas de représentant ou bien lorsque ses voies diplomatiques sont insuffisantes pour réaliser un but désiré, et il reconnaît les services rendus dans ces cas par ces puissances. Ainsi pourra-t-il dans des circonstances particulières recourir à l'avenir aux bons offices d'une grande puissance pour la protection de son pavillon. Toutefois il ne saurait jamais se résoudre à proposer à l'Assemblée fédérale de

consentir à un protectorat durable parce que la neutralité, voire même l'autonomie et l'indépendance de la patrie, en pourraient être compromises. Le Conseil fédéral n'hésite donc pas à s'exprimer catégoriquement à cet égard déjà dans l'état actuel de la question.

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 cherché 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'hui, 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 affermera 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 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-Petersbourg;
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.

—

Le Conseil fédéral saisit cette occasion de vous réitérer l'assurance de sa haute considération et de son dévouement.

Berne, le 25 Novembre 1864.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

D^r J. DUBS.

Le chancelier de la Confédération :

SCHIESS.