

Der Bundesrat an den schweizerischen Gesandten in Paris, J. K. Kern

S

Berne, 15 novembre 1881

Nous avons pris connaissance de votre nouveau rapport du 8 courant au sujet de l'incident soulevé par M. Tirard dans la 15^{me} conférence pour le renouvellement du *traité de commerce*, ainsi que de votre télégramme chiffré du 9, dont nous avons reçu le jour suivant votre copie conforme à notre traduction.¹

Les nouvelles instructions que nous vous donnons par la présente étaient préparées en vue d'une reprise des négociations avec M. Tirard; nous espérons que le changement de Ministère survenu dès lors aura rendu votre tâche plus facile.

Notre point de vue se trouve résumé dans la forme du mémoire ci-joint², dont vous pourrez donner lecture aux négociateurs français, leur laisser copie pour qu'ils puissent l'étudier à loisir et demander l'insertion au procès-verbal de la conférence.

Vous ne manquerez pas de relever que, dans la 1^{ère} séance pour le nouveau traité de commerce, le tarif de 1878 a été admis par les négociateurs français comme base de la discussion pour l'entrée en Suisse³; vous rappellerez aussi que l'on est convenu de part et d'autre de ne pas reproduire toutes les positions des anciens tarifs conventionnels de 1864⁴, ce qui exclut par conséquent la proposition française de maintenir purement et simplement à l'entrée en Suisse le tarif B de cette époque, qui n'est autre chose que notre tarif de 1851⁵, modifié sur quelques points.

1. *Beide Schriftstücke in:* E 13 (B)/174.

2. *Als Annex abgedruckt.*

3. *Vgl. das Protokoll der Sitzung vom 1. 9. 1881* (E 13 (B)/177).

4. AS, 1863—1866, VIII, S. 241—310.

5. AS, 1850—1851, II, S. 555—576.

Vous ferez ressortir que la Suisse ne peut accepter le rôle d'un Etat inférieur, qui serait condamné, comme le Japon l'est actuellement, à ne pouvoir modifier ses droits d'entrée, même à l'expiration d'une période contractuelle.⁶

Dans l'exposé ci-joint, nous avons évité de nous occuper du maintien du tarif de 1851, qui serait probablement appliqué, à partir du 8 février et jusqu'à l'adoption de notre tarif définitif, aux produits français et à ceux des nations liées avec nous par des traités. Ce sont là des questions d'ordre purement intérieur, qui peuvent être réglées par nous comme nous l'entendrons, dans les limites, cela va sans dire, de l'entente internationale à intervenir. *La France n'a aucun motif de se plaindre si nous n'appliquons pas à son égard les nouveaux droits dès le 8 février; elle n'aurait le droit de le faire que si d'autres nations étaient traitées plus favorablement, ce qui ne serait pas le cas. D'autre part, nous devons envisager comme inouïe et unique dans l'histoire des négociations diplomatiques la prétention de la France de nous obliger à traiter d'autres Etats plus défavorablement qu'elle-même.*

Par ces motifs, nous devons donc maintenir notre liberté d'action vis-à-vis des Etats qui n'auraient pas de traité avec nous à la date du 8 février. D'une lettre que nous a adressée M. Philippin⁷, à la suite d'un entretien que vous avez eu avec lui à ce sujet, il résulte que la démarche que vous nous sollicitez de faire, soit la mise en vigueur de l'arrêté fédéral du 28 juin 1878⁸, serait en Suisse mal interprétée. On verrait dans cette décision une espèce de surprise par laquelle nous aurions soustrait à l'Assemblée fédérale et au peuple suisse la discussion en second débat et l'adoption du nouveau tarif. Nous savons que telle ne serait pas la portée d'une telle mesure, puisque:

1° l'article 34 de la loi de 1851 et l'arrêté fédéral du 28 juin 1878 réservent expressément l'approbation de l'Assemblée fédérale⁹; et

2° que le nombre des Etats civilisés avec lesquels nous n'avons pas un traité de commerce ou une convention renfermant la clause de la nation la plus favorisée est infiniment petit, et qu'en conséquence notre arrêté ne s'appliquerait en réalité à personne.

Néanmoins, nous vous invitons à ne faire aucun usage de l'instruction éventuelle¹⁰ contenue dans notre dépêche du 4 courant et à vous conformer uniquement aux présentes instructions.

La conversation que vous avez eue avec M. Philippin nous ayant montré qu'il y

6. Vgl. dazu Nr. 138.

7. Vgl. das Schreiben von Philipin an Droz vom 5. 11. 1881 (E 13 (B)/174).

8. Vgl. Nr. 201.

9. Art. 34, Absatz 1 der Bundesverfassung und der Bundesbeschluss vom 28. 6. 1878 sind im Annex abgedruckt.

10. Der Bundesrat führte in diesem Schreiben aus: [...] Nous avons lieu d'espérer que ces explications [über den schweizerischen Zolltarif] suffiront pour dissiper les objections de M.M. les négociateurs français. Si nos prévisions sur ce point ne se réalisaient pas et qu'il fallût nécessairement recourir à des mesures spéciales, le Conseil fédéral pourrait se résoudre à faire usage des pouvoirs que lui donne l'arrêté de 1878, en décidant que, l'approbation de l'Assemblée fédérale réservée, le tarif de 1878 sera applicable dès la conclusion d'un traité franco-suisse, à tous les pays avec lesquels nous ne serons pas au régime de la nation la plus favorisée. Nous désirons toutefois garder sur ce point notre liberté d'action et nous vous prions de ne faire usage de ce qui précède qu'en cas d'absolue nécessité. [...] (E 13 (B)/174).

15. NOVEMBER 1881

415

avait des inconvénients à entretenir des personnes étrangères aux négociations d'une question de cette nature, nous vous prions de ne pas lui faire d'autres communications à ce sujet.

ANNEX

*Denkschrift des Bundesrates
an die französischen Handelsvertragsunterhändler¹¹*

Bern, 15. November 1881

Le tarif fédéral des péages de 1851 ne peut pas être maintenu comme base d'un nouveau tarif conventionnel. D'abord, il ne répond plus à l'état actuel des choses, et, d'autre part, tous les autres Etats ont apporté dès lors des modifications plus ou moins profondes à leurs tarifs douaniers, quelques-uns même plusieurs fois dans le cours des trente dernières années. La Suisse ne saurait se condamner à l'immobilisme sur ce point, en laissant subsister, seule en Europe, une loi surannée qui ne tient plus suffisamment compte ni des besoins actuels de l'industrie et du commerce ni des exigences de sa situation financière.

Le tarif révisé de 1878¹² est la seule base sur laquelle le Conseil fédéral puisse accepter la discussion. Acquise depuis longtemps aux idées de libre échange, la Suisse, en élaborant son nouveau tarif conformément aux prescriptions de l'article 29 de la constitution fédérale¹³, a conservé aux droits prévus le caractère essentiellement fiscal. Si l'on compare ce tarif avec ceux des autres Etats, on verra que sur l'immense majorité des articles, en particulier sur les produits fabriqués, les taux suisses restent de beaucoup inférieurs à ceux perçus à d'autres frontières. Tout en insistant sur cette situation, qui fait que la Suisse est le plus ouvert des pays continentaux, le Conseil fédéral n'est pas moins disposé à examiner les demandes de réductions qui pourraient lui être soumises.

La circonstance que le tarif de 1878 n'est pas encore une loi définitive ne peut être invoquée contre l'admissibilité de ce tarif comme base de discussion internationale. En semblable matière, chaque Etat a le droit évident de dire: Voilà le terrain sur lequel, en principe, j'entends me placer. Un simple projet de loi gouvernemental peut aussi bien servir à une telle discussion qu'une loi faite et parfaite, puisque l'établissement d'un tarif conventionnel a précisément pour effet soit de modifier, par voie d'entente internationale, la loi intérieure lorsqu'elle existe, soit de limiter la liberté de légiférer lorsque la loi n'est encore qu'à l'état de projet.

Si l'Assemblée fédérale a cru devoir s'en tenir au premier débat du tarif révisé et a chargé le Conseil fédéral de négocier les traités de commerce sur cette nouvelle base, c'est d'un côté par des motifs d'égards pour les autres Etats, et d'un autre côté pour se réserver la main entièrement libre dans le cas où les négociations ne donneraient pas le résultat désiré. On fait remarquer que, si le seul tarif conventionnel qui lie encore la Suisse, celui de 1864 avec la France, n'était pas remplacé par un autre, la Suisse rentrerait en possession de son autonomie douanière pleine et entière, comme c'est le cas, par exemple, de l'Allemagne, et, n'étant plus liée, comme celle-ci, que par des conventions sur la base du traitement de la nation la plus favorisée, pourrait élever à son gré et en tout temps les droits de son tarif bien au delà des taux de 1878 si elle y trouvait un intérêt immédiat ou futur.

Que cette dernière éventualité soit destinée à se produire, cas échéant, doit être envisagé comme certain. L'Assemblée fédérale mettra dans tous les cas la main à la fixation définitive du tarif de 1878, dès l'année prochaine, en tenant compte d'un nouveau tarif conventionnel s'il en existe un ou, au cas contraire, des exigences de la situation. En attendant — qu'un nouvel acte législatif soit inter-

11. *Anmerkung am Kopf der Denkschrift*: A insérer dans le procès-verbal de la séance du 4 Janvier.

12. BBl 1878, 3, S. 517—557.

13. AS, 1874—1875, 1, S. 9.

venu et ait obtenu la sanction populaire, le Conseil fédéral peut, sous la seule réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale, appliquer dès l'expiration du traité franco-suisse, non seulement le tarif de 1878, mais encore des droits plus élevés. Il tient ce pouvoir:

1^o de l'article 34 de la loi sur les péages de 1851 ainsi conçu: Dans des circonstances extraordinaires, notamment aux temps de disette, lorsque le commerce de la Suisse deviendrait l'objet de restrictions plus considérables de la part de l'étranger, etc, le Conseil fédéral est spécialement autorisé à prendre temporairement des mesures exceptionnelles et à apporter au tarif les changements qu'il jugera convenables.

Toutefois il doit apporter ces dispositions à la connaissance de l'Assemblée fédérale lors de sa première réunion et elles ne peuvent être maintenues, qu'autant que l'Assemblée les approuve.

2^o de l'arrêté fédéral du 28 juin 1878, dont voici la teneur:

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

en application de l'article 34 de la loi fédérale sur les péages, du 27 août 1851;

vu que le nouveau tarif adopté le 28 juin 1878 par les deux Chambres, arrête:

1. Le Conseil fédéral est autorisé — même avant l'entrée en vigueur du nouveau tarif — à frapper, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale, d'une taxe additionnelle correspondante, les produits provenant d'Etats qui ne traitent pas la Suisse sur le pied de la nation la plus favorisée, ou dont le tarif général impose des droits particulièrement élevés sur les produits suisses.

Comme on le voit par ces différentes citations, le tarif de 1878 n'est pas une simple arme pour la négociation des traités de commerce, mais une instruction formelle donnée par l'Assemblée fédérale, en même temps qu'une œuvre destinée à devenir définitive après que l'on sera fixé sur le résultat de cette négociation. Les Etats qui traiteront avec la Suisse sur la base de ce tarif obtiendront les avantages suivants:

1^o l'assurance que, sur les positions inscrites au nouveau tarif conventionnel, les droits prévus au tarif de 1878 ne seront en tout cas pas dépassés;

2^o des diminutions conventionnelles sur ces droits.

Les Etats qui ne traiteront pas avec la Suisse pourront s'attendre à ce qu'il leur soit fait application de l'article 34 de la loi fédérale de 1851 et de l'arrêté fédéral de 1878, et, à cet égard, le Conseil fédéral n'hésitera pas, cas échéant, à faire usage de ses pouvoirs.

Le remplacement du traité franco-suisse avec tarif conventionnel de 1864 par la seule clause du traitement de la nation la plus favorisée doit être considéré sous son véritable point de vue. Si ce tarif conventionnel de 1864 vient à tomber sans être remplacé par un autre, cela signifie, comme il a été déjà dit plus haut, que la Suisse redevient maîtresse absolue de son tarif et par conséquent que le Conseil fédéral pourra percevoir, dès le 8 février 1882, la totalité des droits du tarif de 1878 et même une surtaxe sur tous les articles qu'il désignera, avec la seule restriction de ne pas traiter plus mal les unes que les autres les nations qui ont avec la Suisse la clause de la nation la plus favorisée. Or, ce ne sera pas là un obstacle à l'élévation des droits, bien au contraire.

Le Conseil fédéral désire éviter cette éventualité, car il préfère assurer aux industries suisses le maintien et, si possible, le développement de leurs débouchés actuels, et dans ce but il est disposé à discuter les concessions qu'on pourra lui demander sur le tarif de 1878.

Une fois ces demandes réglées conventionnellement, la fixation définitive du nouveau tarif dans les limites arrêtées internationalement demeure une question d'ordre intérieur, que les autorités fédérales régleront comme elles jugeront convenable.