

RAPPORT AU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LA QUESTION DE LA
REPRÉSENTATION COMMERCIALE DE LA SUISSE¹

Minute

Berne, 18 juillet 1904

I.

Comment est organisée, pour les divers pays d'Europe, leur représentation commerciale et quels avantages ces pays ont-ils retirés jusqu'ici de cette représentation?

II.

N'est-il pas nécessaire que l'Etat qui veut avoir une représentation commerciale dans un pays étranger accrédite en même temps un agent diplomatique auprès des Autorités de ce pays? Peut-on espérer qu'une organisation commerciale à l'étranger, représentée par des consuls de commerce et des agents commerciaux de diverses catégories, puisse travailler efficacement et rendre des services appréciables sans la présence et l'appui d'un agent diplomatique?

I.

Pour la première partie de ce rapport, voir le travail de Mr. Dunant sur la Représentation Commerciale, dont le manuscrit se trouve aux actes².

1. *Vermutlicher Autor: Comtesse.*

2. *Nicht ermittelt.*



II.

Sur la deuxième question que nous nous sommes posée, nous avons recueilli tout d'abord l'avis de quelques-uns des Ministres de Suisse à l'étranger³.

Monsieur *Roth*⁴ écrit: «Es erscheint mir durchaus denkbar, dass eine Regierung nichts gegen die Zulassung eines kaufmännischen Sachverständigen bei einem Konsulat einzuwenden hätte, auch wenn eine diplomatische Vertretung nicht besteht. Doch müsste dieser Attaché natürlich auf alle die wichtigen Hilfsmittel verzichten, die er sich nur durch eine diplomatische Vermittlung verschaffen könnte. Sein Verkehr mit den Behörden wäre ein beschränkter, und seine Berichterstattung und Auskunftserteilung müsste sich auf die Informationen stützen, die er in mehr oder weniger privater Weise zu erhalten imstande wäre. Die deutschen kaufmännischen Sachverständigen sind auch nur den Konsulaten attachiert, doch handelt es sich hier immer um Berufskonsulate, und in all den betreffenden Ländern sind diplomatische Missionen vorhanden.»

Monsieur *de Claparède*⁵ est non moins affirmatif: «Il me paraît hors de doute qu'un agent officiel de commerce attaché à une légation jouirait d'une considération toute autre que s'il n'était attaché qu'à un consulat ou à un consulat général; les portes du Ministère des Affaires étrangères lui seraient ouvertes, tandis que, presque partout, les consuls de tout grade n'ont accès qu'au Ministère de l'intérieur. Le fait d'être fonctionnaire quasi diplomatique décuplerait les moyens d'action de l'attaché de commerce officiel. Inutile d'insister davantage sur le fait que sans la présence et l'appui d'un agent diplomatique les agents de commerce ne feraient que médiocre besogne.»

De son côté, Monsieur *Pioda*⁶ exprime l'opinion que voici: «Les consuls ont leur action locale et les agents commerciaux leur action spéciale. Mais ni les uns ni les autres ne jouissent, nulle part, de la considération qui est accordée à un agent diplomatique. Ils n'ont accès qu'auprès des autorités administratives inférieures et, bien souvent, leurs démarches auprès de ces autorités inférieures ne sont efficaces que si elles sont préparées ou appuyées auprès des autorités supérieures par l'agent diplomatique. Je dirai même qu'un pays est, en général, entouré de plus de considération, et plus sûr des sympathies des autorités s'il est représenté diplomatiquement. A mon avis, plus le pays où un Gouvernement cherche à favoriser ses intérêts est grand, plus ces arguments sont forts.»

Enfin, Monsieur *Lardy*⁷ expose ce qui suit: «Chez nous où la porte d'un Conseiller fédéral ou d'un Gouvernement cantonal s'ouvre à tout le monde, on croit qu'il en est de même ailleurs et qu'on reçoit un agent commercial à Pétersbourg ou à Washington aussi facilement qu'un Ministre. Vous savez que cela est impossible; jamais à Paris un consul n'arrivera en tant que consul à avoir

3. Die Umfrage wurde durch die Motion Rossel vom 23. März 1903 und ihre Vorläufer ausgelöst. Siehe dazu Nr. 77.

4. In Berlin.

5. In Wien.

6. In Rom.

7. In Paris.

une audience d'un membre du Gouvernement; il sera reçu en raison de relations personnelles, s'il peut en avoir, et c'est tout. A Bruxelles, mon ami Rivier m'a même dit que des portes qui lui étaient ouvertes comme particulier, comme juriste, comme ancien président de l'Institut de droit international, s'étaient *fermées* devant lui quand il a consenti à être consul général de Suisse parce que cela aurait constitué un précédent et obligé à recevoir d'autres consuls sur un pied d'égalité avec lui. Ce qui est arrivé à Bruxelles, se produit à un degré plus fort dans les grandes capitales monarchiques. En thèse générale, je ne crois pas qu'à dépenses égales, il y ait le moindre avantage pour la Suisse à donner à son représentant le titre d'agent commercial au lieu de lui donner l'un des titres diplomatiques ou consulaires consacrés par le droit international.

«Si la Suisse veut créer des agents de carrière s'occupant spécialement des intérêts commerciaux, vaut-il mieux leur donner un titre diplomatique ou un titre consulaire?

«Les relations qu'un agent suisse à l'étranger a à entretenir avec les autorités supérieures du pays de sa résidence peuvent être politiques ou commerciales, ou l'un et l'autre. Le but à atteindre peut être essentiellement politique ou essentiellement commercial; cela est absolument indifférent pour le caractère à donner à la mission. Il faut que la mission ait le caractère diplomatique, parce que même si le but à atteindre était avant tout commercial, les choses sont ainsi faites actuellement dans les grands Etats que seul l'individu revêtu du caractère diplomatique peut obtenir, et pas toujours sans peine, accès auprès des membres du Gouvernement. C'est pour le choix du titulaire qu'il faudra tenir compte du but à atteindre. Si vous voulez des avantages commerciaux de la Russie, envoyons-y M. Cramer-Frey; si nous voulons d'elle des avantages politiques, envoyons-y M. Rivier, mais donnons dans tous les cas à notre représentant le titre qui lui est indispensable pour atteindre son but quel qu'il soit.»⁸

Une représentation commerciale dans un pays étranger est certainement possible sans représentation diplomatique, mais non pas sans représentation officielle aucune, ni diplomatique, ni consulaire. Le droit des gens actuel ne connaît que des agents commerciaux qui se rattachent soit à une ambassade ou légation, soit à un consulat, et s'il est des cas rares où des «délégués commerciaux» sont envoyés à l'étranger sans être attachés à une mission diplomatique ou à un consulat, ceux-ci ne sont pas considérés comme des personnages officiels et ne jouissent d'aucune des prérogatives diplomatiques et consulaires, alors même que leur présence aurait été signalée aux autorités du pays où les conduit leur mission.

Il est certain, en revanche, que, d'une manière générale, des agents commerciaux peuvent être attachés à des consulats; ils ont alors le caractère d'agents consulaires, mais ne possèdent pas toutes les facilités dont bénéficient les consuls eux-mêmes pour leurs rapports avec les autorités locales, en particulier. C'est pourquoi il pourrait, le cas échéant, se recommander, là où n'existe pas de

8. Die folgenden Ausführungen stammen von Alphonse Dunant, Adjunkt am EPD.

représentation diplomatique à laquelle peut être rattaché le fonctionnaire chargé d'une mission commerciale durable, de créer pour lui un poste de consul de carrière; il sera agent commercial quant à sa mission et consul quant au titre et aux prérogatives.

Mais si une mission diplomatique n'est pas indispensable à l'existence d'une mission commerciale, celle-ci n'aura-t-elle pas sa tâche singulièrement facilitée par l'appui d'une ambassade ou légation?

La mesure de ces plus grandes facilités est donnée par toute la différence de prérogatives, d'autorité, de considération qui s'attachent soit aux agents diplomatiques, soit aux agents consulaires; la différence est considérable de quelque pays qu'il s'agisse, mais elle sera plus grande encore dans certains pays que dans d'autres; elle sera d'autant plus marquée que dans un Etat le pouvoir sera plus centralisé et elle atteindra son maximum dans la monarchie absolue.

Il est à peine besoin de rappeler que seuls les agents diplomatiques ont accès auprès des membres des Gouvernements et des hauts fonctionnaires qui sont en mesure de prendre ou de provoquer des décisions de quelque importance et s'étendant au pays entier.

Le consul rendra de précieux services à ses compatriotes dans des cas isolés et intéressant l'un ou l'autre d'entre eux, mais le représentant diplomatique pourra chercher à obtenir des concessions générales et durables dont profitera l'ensemble de ses compatriotes.

Le consul parviendra à fournir d'utiles renseignements au commerce, à l'industrie, à l'agriculture de son pays; il leur fera connaître les conditions de fait du pays où il réside, mais il n'en pourra poursuivre la modification au plus grand profit des ressortissants de son pays. Qu'il s'agisse de négociations commerciales, de prescriptions douanières, de questions relatives à l'exercice des professions commerciales et industrielles, à l'imposition, à l'enseignement etc. en tant que ces questions intéressent ses compatriotes, le consul ne pourra rien ou peu de chose, parce que ces questions sont en dehors de sa sphère d'action. Le diplomate, lui, peut les aborder toutes. Sa position lui permet d'agir, en quelque sorte, en grand, et il faudra souvent au diplomate et au consul la même somme d'efforts et d'habileté pour obtenir, le premier, un résultat important, et le second un résultat insignifiant.

On peut ainsi se demander lorsqu'il s'agit de charger un homme compétent et éclairé d'une mission commerciale s'il n'est pas préférable et plus logique de mettre au service de ses capacités le champ d'activité plus étendu du diplomate plutôt que de les enserrer dans les limites nécessairement restreintes de l'action consulaire.

La différence de compétences et d'influence entre agents diplomatiques et agents consulaires, inhérente à la dualité de la représentation à l'étranger, sera plutôt développée par la création fréquente de nouveaux postes diplomatiques. Les diplomates, jaloux de leurs prérogatives, n'admettent pas que les agents consulaires empiètent sur le domaine d'affaires réservé à la diplomatie.

Là où un Gouvernement étranger a à la fois une représentation diplomatique et consulaire, il n'a, d'ailleurs, pas d'intérêt à ce que les attributions de ses consuls deviennent plus étendues, puisque les affaires qui sont soustraites à leur

action seront attribuées aux agents diplomatiques. Mais comme il ne pourra être reconnu à un consul d'autres facilités que celles dont jouissent ses collègues, les pays qui n'ont que la représentation consulaire seront seuls à pâtir de cette espèce de nivelage des compétences consulaires. L'action du consul le plus intelligent et le plus dévoué se trouvera paralysée lorsqu'il voudra aborder des questions réservées à la diplomatie.

Il y a des cas aussi où, à l'occasion d'opérations financières ou d'entreprises industrielles d'un caractère officiel, un petit pays peut parvenir à profiter des compétitions qui surgissent entre grands Etats; pour cela, il faut que son représentant ait connaissance de ces rivalités et puisse intervenir en temps utile, ce qui n'est le cas que lorsqu'il a accès auprès des hautes sphères gouvernementales où se prennent les décisions dernières.

Certains Gouvernements, enfin, attachent un grand prix à voir accréditer auprès d'eux de nouvelles missions diplomatiques, de sorte qu'il n'est pas invraisemblable qu'ils tentent de provoquer ou de hâter la création de nouveaux postes diplomatiques en évitant de faciliter l'accomplissement de leur mission aux consuls des Etats non représentés diplomatiquement.

Dans ce parallèle entre représentations diplomatiques et consulaires, il a surtout été fait allusion aux chefs des missions; mais les mêmes observations peuvent être faites en ce qui concerne les attachés commerciaux eux-mêmes, suivant qu'ils seront adjoints à une légation ou à un consulat. L'attaché commercial d'une ambassade ou légation jouit par lui-même, en tant que membre du corps diplomatique, de certaines prérogatives et facilités; mais ses moyens d'action seront encore augmentés lorsqu'il se présentera et agira au nom et d'ordre de son chef.

Et, d'ailleurs, quelle incompatibilité y aurait-il à réunir en la même personne les fonctions d'un ministre suisse et d'un envoyé commercial? Puisqu'il est entendu que notre diplomatie a avant tout un but économique à poursuivre, pourquoi ne pas charger le chef de la mission de cette tâche principale. S'il n'y peut suffire à lui seul, qu'il lui soit adjoint un secrétaire capable de le seconder, c'est-à-dire familiarisé avec les sciences économiques. Celles-ci passent souvent pour être arides et rébarbatives, chez ceux surtout qui n'y connaissent rien. C'est à tort, car au fur et à mesure qu'on en approfondit l'étude leur attrait va grandissant et l'on peut se persuader très vite que le domaine économique est par excellence le domaine de la réalité des choses; il n'y a rien d'irrationnel, de fictif ou que des lois et règlements puissent venir fausser.

L'obligation de s'occuper d'une façon suivie dans les légations des questions économiques ne pourrait avoir que de salutaires effets sur la préparation de ceux qui aspirent à aller y travailler; l'institution d'attachés commerciaux permanents, au contraire, contribuerait à détacher de plus en plus le personnel ordinaire des légations de l'étude des problèmes économiques et à l'en désintéresser.

Cette expérience a pu être récemment faite en France; aussi les attachés commerciaux, après avoir été assez nombreux dans le service diplomatique français, sont-ils aujourd'hui supprimés et leur tâche confiée aux conseillers ou secrétaires des ambassades et légations.

De toute façon, il serait préférable que la personne chargée dans nos légations

de l'étude de questions économiques porte, de préférence au titre d'attaché commercial, celui de conseiller ou secrétaire; dans la hiérarchie diplomatique, non seulement les secrétaires mais encore les attachés ordinaires ont le pas sur les attachés commerciaux; de ce fait déjà, un conseiller ou secrétaire se trouve avoir dans une capitale étrangère une position privilégiée et il serait notamment mieux placé pour remplir, en l'absence de son chef, les fonctions de chargé d'affaires.

Ce qu'a fait dans le domaine de la représentation à l'étranger la Belgique, pays qui présente tant d'analogies avec le nôtre, aussi bien au point de vue industriel et commercial qu'au point de vue politique, pourrait servir d'exemple à la Suisse.

Les missions diplomatiques belges sont fort nombreuses bien qu'ayant un rôle essentiellement économique à remplir; le but de plusieurs légations belges p. ex. en Turquie, en Perse, en Chine, au Japon, en Amérique du Sud etc. est même exclusivement commercial; malgré cela, la Belgique n'a pas d'attachés commerciaux et les travaux qui leur incomberaient sont confiés aux Ministres et aux secrétaires de légation. Que le système belge est le bon, les succès économiques et financiers de sa diplomatie sont là pour l'attester.

Il ne faut pas perdre de vue, cependant, qu'à côté de la mission commerciale, il peut y avoir en même temps, dans un pays donné, une mission politique à remplir. Pour l'accomplissement de celle-ci l'agent consulaire est disqualifié; l'agent diplomatique, par contre, pouvant mener de front l'une et l'autre tâche, ce sera faire d'une pierre deux coups que de créer une légation dans le pays dont il s'agit.

En résumé, il se dégage des considérations qui précèdent qu'une représentation commerciale à l'étranger, pour avoir son maximum d'efficacité et rendre à son pays tous les services désirables, doit pouvoir s'appuyer sur une mission diplomatique. Là, par conséquent, où les intérêts de notre pays réclament l'institution d'une représentation commerciale, comme en Russie par exemple, c'est la création d'une légation que nous proposons.