

1205

DEPARTEMENT POLITIQUE
FEDERALDEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

9 août 1978

Ambassade de Suisse à Washington, autorisation à recourir aux services d'un avocat en qualité d'homme de confiance

Département politique et département de l'économie publique.
Proposition commune du 28 juin 1978
(annexe)

Département de l'intérieur. Co-rapport du 5 juillet 1978
(adhésion)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 5 juillet
1978 (adhésion)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

Le 15 décembre 1978 décide :

1. L'ambassade de Suisse à Washington est autorisée, pour l'information de l'ambassadeur et pour la réalisation de certaines interventions en dehors du gouvernement et de l'administration américaine, à recourir aux services d'un homme de confiance dont les honoraires seront au maximum de US\$ 35'000 par an; la contre-valeur de cette somme a été prévue au budget de 1979 du département politique.
2. Les modalités du contrat à conclure avec cet avocat seront fixées par le département politique d'entente avec le département des finances et des douanes.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 (DV) pour exécution
- EVD 7 (GS 5, HA 2) pour exécution
- EDI 3 pour connaissance
- FZD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

S. W. R. U. T.



DEPARTEMENT POLITIQUE
FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

Le Département politique, le Département de l'économie publique
Distribué à l'ambassade de Suisse à Berne, le 28 juin 1978
 qu'il est indispensable de renouveler le mandat confié à cet
avocat. En effet, les raisons qui, dans le passé, militaient en
 faveur du recours à une telle personnalité sont non seulement
 toujours valables mais impérieuses que jamais
tant sur les plans juridique et politique qu'économique.

Ambassade de Suisse à Washington:
 autorisation à recourir aux services d'un
 avocat en qualité d'homme de confiance

Le 15 décembre 1969, le Conseil fédéral décida sur proposition
 du Département politique d'autoriser l'ambassade de Suisse à
 Washington à recourir aux services d'un avocat en qualité
 d'"homme de confiance". Son mandat devait remplir deux
 fonctions: d'une part, il devait faciliter le travail d'in-
 formation de notre représentation diplomatique aux Etats-Unis,
 lui fournir ses conseils dans certaines affaires et, d'autre
 part, sur instructions du mandant, procéder à certaines inter-
 ventions en dehors du gouvernement et de l'administration; il
 était précisé que les honoraires versés à cet avocat ne pouvaient
 dépasser la somme de US\$ 25'000 par an. A la requête du
 Département des finances et des douanes, le Conseil fédéral
 limita la durée du mandat à trois années, avec clause de
 résiliation en tout temps pour chaque partie moyennant un
 préavis de six mois. Le 11 avril 1973, ainsi que le 5 novembre
 1975, le Conseil fédéral renouvela ledit mandat pour trois ans
 chaque fois. Le présent mandat arrive à échéance le
 31 décembre 1978.

Le Département politique, le Département de l'économie publique de même que l'ambassade de Suisse à Washington sont de l'avis qu'il est indispensable de renouveler le mandat confié à cet avocat. En effet, les raisons qui, dans le passé, militaient en faveur du recours à une telle personnalité sont non seulement toujours valables mais paraissent plus impérieuses que jamais tant sur les plans juridique et politique qu'économique.

1. Les conditions générales qui marquent la vie politique aux Etats-Unis ne sauraient être comparées à celles d'ailleurs car ce pays forme un véritable monde à part tant juridiquement que politiquement. Par conséquent, l'avocat en question représente en réalité beaucoup plus que l'avocat-conseil traditionnel dont disposent habituellement nos ambassades. Bien qu'il remplisse évidemment toutes les fonctions d'un avocat-conseil, ce genre de tâche ne constitue aux Etats-Unis qu'une infime partie de l'activité de cet homme de confiance.
2. Il y a lieu tout d'abord de relever dans ce contexte que la conception du droit telle qu'elle prévaut aux Etats-Unis diffère profondément de la nôtre. Il découle de ce fait que même le meilleur juriste de formation européenne aurait besoin de plusieurs années pour s'adapter à cette pensée juridique spéciale et assimiler le système. Ces circonstances juridiques particulières ont fait apparaître très tôt la nécessité du recours à un spécialiste rompu au caractère singulier du droit américain.

- 3 -

3. De plus, il faut mettre en évidence ici que la politique extérieure des Etats-Unis est dans une large mesure subordonnée à la politique intérieure. Ce phénomène traditionnellement présent dans la politique étrangère de ce pays a d'ailleurs été amplifié depuis l'affaire du Vietnam, le scandale du Watergate et, avant tout, depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration démocrate dirigée par le Président Carter. La même constatation s'applique d'ailleurs au domaine économique. Il ne suffit par conséquent pas, dès qu'un problème prend des proportions importantes, de se borner à intervenir par les canaux généralement ouverts à la diplomatie, à savoir le Département d'Etat et éventuellement les autres branches de l'administration. Il est au contraire indispensable dans ces conditions de toucher les milieux les plus divers, que ce soit au Congrès, dans les groupes de pression ou dans d'autres cercles politiquement influents. Or, si de pareilles démarches auprès de certains membres du Congrès peuvent à la limite être considérées comme admissibles de la part d'un diplomate étranger, il n'en va pas de même dans les autres cas puisque ces voies ne sont normalement accessibles qu'aux citoyens américains. Afin de pouvoir agir efficacement dans l'intérêt de son mandant, il ne suffit donc pas que l'homme de confiance soit à disposition occasionnellement seulement; au contraire, il est indispensable qu'il soit constamment prêt à pouvoir intervenir, selon les nécessités immédiates. De toute évidence, cela n'est possible qu'à condition que son activité repose sur une collaboration permanente avec l'ambassade à Washington et notre administration telle que nous l'avons connue jusqu'à présent. Cette capacité d'action instantanée s'impose d'autant plus dans la période difficile que traverse actuellement notre économie. A ce propos, il faut se souvenir que le marché

des Etats-Unis est non seulement l'un de nos principaux débouchés, mais que toute décision économique de portée générale que ce pays prend entraîne des répercussions inévitables sur l'économie mondiale en général et, partant, sur la Suisse.

4. Compte tenu des difficultés économiques mondiales que nous connaissons depuis quelques années, les questions économiques tiennent bien entendu le haut du pavé et réclament une attention toute particulière. Qu'il s'agisse des domaines monétaire, financier ou commercial, notre avocat nous a rendu et continue de nous rendre de précieux services grâce aux excellents contacts qu'il entretient à Washington.
5. Son vaste réseau de relations dans tous les milieux confère à notre avocat une position d'observateur de tout premier ordre, ce qui lui permet de nous tenir au courant de tout ce qui se trame dans les affaires qui nous intéressent. Il est par conséquent en mesure de nous avertir du moindre développement qui, de près ou de loin, touche aux intérêts directs de notre pays. Compte tenu des particularités de la vie politique américaine, ce système d'alerte nous a toujours été extrêmement utile. En effet, l'expérience a montré que les forces protectionnistes agissent inlassablement sur le Congrès et l'administration et usent de toutes les possibilités offertes par la législation américaine (et celles-ci sont nombreuses) pour essayer de faire triompher leur point de vue. Pour contrer cette tactique, les milieux libéraux américains ont eux aussi dû engager sur place des avocats pour défendre leurs intérêts. Dans le domaine législatif, ces courants se

manifestent régulièrement par des projets de loi restrictifs à l'égard des importations. Il est clair que dans ce domaine le précepte "mieux vaut prévoir que guérir" s'applique avec force. Des dangers de cet ordre peuvent plus facilement être combattus si nous obtenons des indications sur l'apparition de pareilles tendances le plus tôt possible, à savoir déjà au cours de la phase préliminaire du processus de législation puisqu'il est normalement trop tard d'intervenir au moment où un projet de loi fait l'objet de l'examen parlementaire.

6. Sans vouloir retracer ici l'ensemble des activités de notre avocat, quelques exemples de l'expérience des dernières années permettront de mieux se faire une idée de l'importance de son rôle.

En hiver 1974, l'American Farm Bureau Federation, puissante organisation faîtière des agriculteurs, déposa une plainte contre plusieurs pays, dont la Suisse, indiquant que les exportations de fromage en provenance de ces pays étaient subventionnées et que, conformément aux dispositions appropriées de la législation américaine, elles devaient être grevées d'un droit de douane compensateur (countervailing duty) pour protéger ainsi les producteurs américains de fromage. En application du Trade Act entré en vigueur au début de 1975, le Département du Trésor était par conséquent obligé de mener une enquête dans les six mois pour déterminer s'il y avait lieu de donner suite à cette requête. De par l'incidence sur les prix, ce genre de taxe aurait éliminé notre fromage du marché américain et il importait donc d'éviter par tous les moyens une pareille situation. La solution à laquelle le Trésor américain est arrivé à la fin du mois de juin 1975, qui consiste à ne pas

- 6 -

frapper de droits compensateurs nos exportations fromagères, est largement le fruit des efforts entrepris par notre avocat ainsi que des conseils qu'il nous a donnés et qui nous ont guidés dans les nombreuses interventions à tous les niveaux que nous avons effectuées. Le Trade Act n'accorde cependant pas à l'administration le droit de prolonger cette exemption (waiver) de l'application de ces droits au-delà du 3 janvier 1979. Il est donc certain que tout ce problème ressurgira au cours de cette année et qu'il faudra d'une manière ou d'une autre trouver une solution avec les autorités américaines, au plus tard à la fin de cette année. Vu ses connaissances du dossier et de tous les moyens procéduraux à notre disposition, il serait hautement souhaitable que notre avocat-conseil puisse, le cas échéant, nous seconder une nouvelle fois dans cette affaire si importante pour notre agriculture.

On a constaté ces dernières années une recrudescence des enquêtes aux Etats-Unis dans le cadre des législations anti-trust et anti-dumping. Il est arrivé ainsi que des maisons suisses, comme par exemple NESTLE, BROWN BOVERI ou la Société suisse pour l'industrie horlogère (SSIH), aient été impliquées dans ces procédures lourdes de conséquences. Bien qu'il incombe évidemment à leurs propres avocats de se faire entendre auprès des instances américaines, des interventions directes de notre part peuvent s'avérer nécessaires du moment qu'un intérêt général suisse est touché dans l'opération. Vu la complexité des lois en question, notre ambassade ne peut agir dans ces cas sans collaborer étroitement avec notre avocat qui dispose de spécialistes en ces matières.

- 7 -

Quant aux négociations multilatérales du GATT (Tokyo Round), notre homme de confiance a été en mesure de nous fournir des informations confidentielles déjà dans la phase de rédaction du Trade Act, qui donne à l'exécutif américain les pouvoirs de négociation nécessaires à cette fin. Nous avons ainsi eu l'occasion de procéder à certaines interventions en faveur de nos intérêts, que ce soit directement par notre ambassade ou indirectement par l'entremise de l'avocat. La plus récente, pour ne mentionner que celle-ci, a trait aux montres. En effet, des voix protectionnistes ont approché l'administration américaine pour lui demander d'exclure certains secteurs des négociations GATT. Parmi eux figuraient également l'horlogerie à laquelle notre pays est particulièrement intéressé. Là aussi la présence et l'aide de notre avocat nous ont permis de mieux défendre notre cause. Un mémorandum plaidant l'inclusion des montres dans le Tokyo Round a été préparé, d'entente avec nos milieux horlogers, par la Division du commerce, l'ambassade de Suisse et notre avocat. Ce document, qui a été remis aux autorités américaines vers la fin de l'année dernière, a sans doute contribué à éviter l'exclusion dans l'offre américaine faite à Genève, qui ne nous satisfait pas encore entièrement et au sujet de laquelle des négociations sont en cours, du secteur horloger. De par l'enjeu de pareilles affaires et de leurs répercussions sur notre propre politique au GATT, il est donc de la plus haute importance que la Suisse soit renseignée sans interruption sur les derniers développements de la politique américaine et puisse disposer d'une source d'informations à la fois sûre et régulière.

Voilà sommairement quelques illustrations de l'activité de notre avocat, auxquelles on pourrait bien entendu en ajouter encore beaucoup d'autres, comme par exemple le

problème de la taxation de filiales aux Etats-Unis de maisons suisses, certaines affaires d'extradition dont celle de Josette Geisser-Bauer pendant depuis plus de dix ans, ainsi que les difficultés rencontrées par des citoyens suisses en matière d'immigration et de service militaire.

Grâce à ce travail d'équipe entre l'ambassade et notre avocat, qui s'étend maintenant sur de nombreuses années déjà, se sont développés une étroite collaboration et des liens de confiance fructueux qui se sont avérés des plus utiles. Il serait particulièrement grave de les abandonner maintenant, alors que nous nous trouvons dans une phase difficile et que - ne serait-ce qu'à cause du cours sur-élevé du franc suisse - la lutte pour la sauvegarde de la compétitivité de notre industrie, le maintien ainsi que l'extension de ses marchés extérieurs occupent une place prépondérante dans la politique économique extérieure de la Suisse.

7. S'il est vrai que les honoraires exigés par les avocats aux Etats-Unis peuvent à première vue paraître élevés, il faut souligner que ceux demandés par notre homme de confiance, dont les services ont été aussi excellents que précieux, nous ont donné entière satisfaction et sont plus que raisonnables comparés aux tarifs appliqués par d'autres études américaines importantes. De plus, les dépenses effectuées dans le cadre du mandat ont décliné au cours des dernières années du fait surtout des différentes dépréciations du dollar qui ont ainsi permis de réaliser une économie sensible puisque le mandat est libellé en dollars américains. En outre, notre avocat a la plupart du temps réussi à ne pas utiliser intégralement le montant annuel fixé. Exprimés en francs suisses, les versements à notre

- 9 -

avocat ont été les suivants:

en 1970	Fr. 110.773.--	
1971	Fr. 96.415.--	
1972	Fr. 63.599.--	
1973	Fr. 88.879.--	
1974	Fr. 45.565.--	
1975	Fr. 56.550.--	*
1976	Fr. 63.000.--	**
1977	Fr. 58.800.--	***

8. Il y a lieu cependant de noter que depuis la première autorisation de ce mandat par le Conseil fédéral en 1969, la rémunération de notre avocat n'a pas changé alors que les Etats-Unis ont continuellement connu des taux d'inflation annuels très élevés. Ceux-ci ont bien entendu aussi eu des répercussions très substantielles sur les tarifs appliqués par les études américaines et, partant, par l'avocat en question. Or, le montant de \$ 25'000 approuvé jusqu'à présent ne tient pas compte de ce renchérissement des honoraires intervenu au cours des huit dernières années, ce qui, selon les cas, risquerait de ne plus permettre à l'avenir l'exécution par notre avocat de son mandat dans des conditions optimales. Lors des discussions au sujet de l'éventuel renouvellement dudit mandat qui ont eu lieu entre notre ambassade à Washington et notre avocat de confiance, ce dernier a fait valoir ces arguments et a suggéré que le plafond actuel soit élevé à \$ 35'000. Ce montant nous paraît parfaitement raisonnable et même

* cours du change: 2.60) cours annuels moyens
 ** cours du change: 2.52) appliqués par l'ambassade
 *** cours du change: 2.45)

modeste par rapport aux vagues inflationnistes aux Etats-Unis mentionnées ci-dessus. Cette augmentation donnerait la latitude nécessaire à notre avocat pour continuer à nous rendre ses services dont, dans les circonstances présentes, nous avons de plus en plus besoin. En outre, notre avocat a spontanément affirmé que, comme par le passé, il s'efforcera dans la mesure du possible de ne pas utiliser la totalité de la somme prévue.

Il est dès lors proposé d'accroître le montant annuel maximal à \$ 35'000 (en appliquant, pour illustration, un taux théorique de \$ 1 = Fr. 2.--, taux qui n'a d'ailleurs encore jamais été atteint cette année, la dépense annuelle serait de Fr. 70.000.-- au maximum. Consulté dans le cadre de la procédure qui aboutit à l'ACF déjà cité du 15 décembre 1969, le DFFD avait alors estimé qu'un plafond annuel des honoraires qui se situerait entre Fr. 100.000.-- et Fr. 110.000.-- pouvait être considéré comme approprié.

9. Enfin, il faut noter que l'ambassade, le Département politique et la Division du commerce exercent un contrôle strict sur les missions et travaux confiés à l'avocat. A ce propos, il y a lieu de souligner que notre mandat se limite aux cas ayant trait aux intérêts généraux de notre pays. Lorsqu'une question d'ordre général, qui tombe donc sous le mandat de notre avocat, entre dans une phase où elle concerne des intérêts particuliers, ceux-ci doivent faire l'objet d'un mandat spécifique de la branche d'exportation touchée et cela à ses propres frais.

En dehors de l'adaptation du montant mentionné ci-dessus, les modalités du contrat devraient être identiques à celles de 1970, de 1973 et de 1976 et seront fixées en accord avec le Département des finances et des douanes.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de

9 août 1978

proposer :

condamnation de dissidents en URSS

Département politique. Note du 20 juillet 1978, note de dossier du 21.7.1978 et Communiqué du

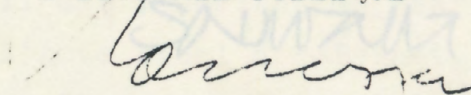
1. L'ambassade de Suisse à Washington est autorisée, pour l'information de l'ambassadeur et pour la réalisation de certaines interventions en dehors du gouvernement et de l'administration américaine, à recourir aux services d'un homme de confiance dont les honoraires seront au maximum de US\$ 35'000 par an; la contre-valeur de cette somme a été prévue au budget de 1979 du Département politique.
2. Les modalités du contrat à conclure avec cet avocat seront fixées par le Département politique d'entente avec le Département des finances et des douanes.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



Pierre Aubert

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



Fritz Honegger

Pour co-rapport: DFFD

Extrait du procès-verbal:

- DPF, Direction administrative (6 Ex.)
- DEP, Division du commerce (6 Ex.)
- DFFD, Adm. des finances (6 Ex.)