

[dodis.ch/55848](https://dodis.ch/55848)

*Proposition du DFAE au Conseil fédéral<sup>1</sup>*

NOUVEAU RÈGLEMENT PROTOCOLAIRE DE LA CONFÉDÉRATION

Pas destiné à la presse

Berne, 6 avril 1990

*I*

Les relations internationales sont marquées depuis plusieurs années par un foisonnement de visites.<sup>2</sup> Cela tient au progrès des transports et des communications, mais davantage à l'interdépendance croissante des États, qui les a conduits, sur le plan bilatéral ou multilatéral, à nouer un dialogue permanent dans les domaines politique, économique, social et culturel.

Cette évolution a naturellement *accélééré la diplomatie de visites*, qui voit les chefs d'État ou de Gouvernement ou leurs Ministres discuter eux-mêmes les divers problèmes auxquels leur pays doit faire face et les solutions à apporter. La facilité et la fréquence des déplacements à l'étranger des responsables politiques imposent dès lors une *gestion à la fois flexible et rigoureuse des questions protocolaires*. Le DFAE se trouve aujourd'hui placé devant des exigences croissantes:

1) il doit *concevoir suffisamment tôt, proposer, coordonner et organiser les visites de chefs d'État, de Gouvernement ou de Ministres que le Conseil fédéral décide de recevoir en Suisse*;<sup>3</sup>

---

1 CH-BAR#E1004.1#1000/9#997\* (4.10prov.). *Le Chef du protocole Daniel Dayer est responsable de la préparation du nouveau règlement protocolaire. En plus de Dayer, le Directeur de la Direction du droit international, Blaise Godet, est également en charge de ces travaux. La proposition signée par le Chef du DFAE, le Conseiller fédéral René Felber, est acceptée lors de la réunion du Conseil fédéral du 2 mai 1990, cf. le PVCF N° 837 du 2 mai 1990, [dodis.ch/55848](https://dodis.ch/55848). Le nouveau et l'ancien règlement protocolaire sont annexés au PVCF.*

2 *Cf. la compilation thématique Diplomatie des visites officielles, [dodis.ch/T1408](https://dodis.ch/T1408).*

3 *Cf. aussi la notice du Chef du protocole sortant, Dayer, au nouveau Chef du protocole, Gaudenz von Salis, du 16 juillet 1990, [dodis.ch/55846](https://dodis.ch/55846).*



- 2) il doit parallèlement *garder une vue d'ensemble* des voyages que les conseillers fédéraux sont appelés à entreprendre de plus en plus souvent à l'étranger, afin de *coordonner* et *d'échelonner* ces déplacements;<sup>4</sup>
- 3) il doit mettre sur pied des rencontres entre hôtes étrangers, à l'occasion notamment de *sommets*;
- 4) il doit enfin, à la requête des hôtes étrangers qui sont de passage chez nous, mettre sur pied des visites et des contacts, à l'occasion par exemple de *conférences* ou de manifestations telles que le *Forum économique mondial de Davos*.<sup>5</sup>

Dans ce contexte, à la fois administrateur du Corps diplomatique et consulaire (agrément, exequatur, lettres de créance, sécurité, etc.) et fournisseur de prestations politiques et diplomatiques (visites officielles, cérémonial), le *Service du Protocole du DFAE* est à la disposition de l'Administration fédérale. Ses activités ne cessent toutefois de s'étendre, dans la mesure où il est amené à entretenir également des relations toujours plus étroites avec les *cantons*, les *communes*, les *entreprises* et les *particuliers*.

## II

Pour répondre à ces exigences et *remplir ses obligations internationales*, il est urgent que le Conseil fédéral approuve un *nouveau Règlement protocolaire*. Le Règlement actuel date du 31 janvier 1958<sup>6</sup> et ne répond plus du tout aux besoins de la diplomatie moderne, aussi bien du point de vue *structurel* qu'*opérationnel*.

Le DFAE a élaboré un *nouveau Règlement*<sup>7</sup> dont le texte ci-joint fait l'objet de la présente proposition. Conçu pour être à la fois flexible et précis, cet instrument permet *d'alléger le Conseil fédéral* dans le domaine des visites, en laissant au DFAE le soin de caractériser les événements du point de vue diplomatique et protocolaire en collaboration avec les instances concernées (Première et troisième partie et deuxième partie chapitre XI). Le nouveau Règlement vise par ailleurs à régler *les relations du Corps diplomatique* accrédité en Suisse avec nos autorités, compte tenu des *usages internationaux* en vigueur (deuxième partie chapitres I à X et XII à XVIII).

## III

Non seulement désuet et inutilisable pour notre diplomatie, le *Règlement protocolaire de 1958* l'est aussi en tant que *reflet de nos institutions*, spécialement en matière de codification des *préséances* des autorités gouvernementales, parlementaires, judiciaires, fédérales, cantonales, communales, civiles, militaires et religieuses.

Suite aux consultations effectuées par le DFAE auprès de la Chancellerie fédérale, du Protocole militaire et de l'Assemblée fédérale, seul le *rang du Chancelier de la Confédération* n'a pas rencontré l'*unanimité*.

Le Secrétariat de l'Assemblée fédérale<sup>8</sup> maintient la position, selon laquelle *les Présidents du Conseil national et du Conseil des États ont la préséance sur le Chancelier de la Confédération conformément au Règlement protocolaire de 1958*. Ses arguments se fondent sur la Constitution fédérale, laquelle au chapitre II (Autorités fédérales) mentionne l'Assemblée fédérale (art. 71) puis le Conseil fédéral (art. 95) ensuite la Chancellerie fédérale (art. 105) et enfin le Tribunal

4 Une telle liste – comprenant aussi les déplacements des membres du Conseil fédéral à l'étranger – est établie pour les années 1990 et 1991, cf. [dodis.ch/56685](http://dodis.ch/56685).

5 Pour les contacts à l'occasion du WEF à Davos, cf. DDS 1990, doc. 4, [dodis.ch/56233](http://dodis.ch/56233) et [dodis.ch/54583](http://dodis.ch/54583).

6 Cf. l'annexe 3 du facsimilé [dodis.ch/55848](http://dodis.ch/55848).

7 Cf. l'annexe 2 du facsimilé [dodis.ch/55848](http://dodis.ch/55848).

8 Cf. la lettre du 26 février 1990 du Secrétaire général de l'Assemblée fédérale, l'ancien Vice-Chancelier fédéral Jean-Marc Sauvant, à Dayer, [dodis.ch/56725](http://dodis.ch/56725).

fédéral (art. 106). Cet ordre, à leurs yeux, n'est pas arbitraire puisque l'Assemblée fédérale est «l'autorité suprême de la Confédération» (art. 71).<sup>9</sup> De plus, le Président du Conseil national est le Président de l'Assemblée fédérale. Il reçoit le serment des Conseillers fédéraux. Dans l'opinion publique il est en quelque sorte le premier citoyen du pays. En cela, notre système démocratique ne diverge nullement des États républicains comme la France, l'Italie, les pays nordiques, les États-Unis, et bien d'autres, qui placent le ou les Présidents de leur Législatif aux premiers rangs après le Chef de l'État. Bon nombre d'entre eux, même *avant* les membres de gouvernement.

La *Chancellerie fédérale* défend, de son côté, la position contraire (voir à ce sujet échange de notes annexées).<sup>10</sup>

Nous partageons pour notre part les vues du Secrétariat de l'Assemblée fédérale. Nous pensons même que, protocolairement, l'*ordre judiciaire* suit immédiatement l'ordre législatif. Le Président du Tribunal fédéral et le Président du Tribunal fédéral des assurances, tous deux également élus par l'Assemblée fédérale, ont dès lors la préséance sur le Chancelier de la Confédération. Telle est d'ailleurs la solution retenue dans l'actuelle «*Liste de préséance des autorités et fonctionnaires suisses*», que nous ne voyons pas de raison de modifier sur ce point.

*Tous les Protocoles des États disposent d'un ou de plusieurs décrets ou règlements dans ce domaine, sachant bien que ce sont là des instruments d'influence, de gestion et de consolidation indispensable de leur Administration.*

Dans un monde où les opinions publiques dialoguent en permanence par le biais des *médias*, nous avons l'urgent besoin de disposer d'un tel instrument. Un Protocole suisse, à la fois moderne et fidèle à notre simplicité républicaine, affirmerait de surcroît *l'ouverture et l'identité de la Confédération*, en même temps que la *crédibilité de ses autorités*.

#### IV

Le nouveau Règlement est destiné, d'une part, aux Corps diplomatique et consulaire étrangers en Suisse, envers lesquels nous avons de multiples obligations fondées sur les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires de 1961 et 1963.<sup>11</sup> Il est destiné d'autre part et *surtout au DFAE*, pour faire face à ses tâches de politique étrangère et renforcer la diplomatie professionnelle suisse face aux exigences de notre temps, spécialement dans le domaine des visites officielles.<sup>12</sup>

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de proposer au Conseil fédéral d'approuver le nouveau *Règlement protocolaire de la Confédération*.

9 *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, RO, 1876, pp. 1–36 et RS, 1947, pp. 1–88.

10 *Pour la notice du Vice-Chancelier François Couchepin au Conseiller fédéral Felber du 2 avril 1990, cf. l'annexe 4 du facsimilé [dodis.ch/55848](http://dodis.ch/55848).*

11 *Cf. la compilation thématique Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961–1964), [dodis.ch/T961](http://dodis.ch/T961).*

12 *Le nouveau règlement protocolaire est envoyé aux bureaux concernés le 16 juillet 1990.*