

RE.

HISTORIQUE DU DEVELOPPEMENT DES REPRESENTATIONS DIPLOMATIQUES.

=====

Littérature:

FAUCHILLE: Traité de droit international public. ODIER: Des privilèges et immunités des agents diplomatiques, 1890. GENET: Traité de diplomatie et de droit diplomatique. BLAGA: L'évolution de la diplomatie, I. FLASSAN: Histoire générale et raisons de la diplomatie française, 1811. KRAUSKE: Die Entwicklung der ständigen Diplomatie vom 15. Jahrhundert bis zu den Beschlüssen von 1815-18, Druckjahr 1885. DIERAUER: Histoire de la Confédération suisse. de WECK: La représentation diplomatique de la Suisse, 1911. ROTT: Histoire de la représentation diplomatique de la France auprès des cantons suisses. BERICHT des BR vom 28. Juni 1867 (BBl. 1867, II, S.313 ff.) MESSAGE du CF du 19 mai 1893 (FF 1893, III p.167 ss).

I. Apparition des missions permanentes.

L'histoire de la diplomatie peut se diviser en deux périodes bien distinctes. La première comprend le temps des ambassades accidentelles, non permanentes. Elle englobe toute l'antiquité et le moyen âge et s'arrête au 15^e siècle. La seconde période, la seule qui nous intéresse ici, est celle des légations permanentes.

C'est en Italie, et en tout premier lieu à Venise, (qui se trouvait depuis longtemps en contact constant avec Byzance et s'inspirait des méthodes diplomatiques de cette dernière) que s'est créée une diplomatie véritable, permanente. Les relations entre les Etats de la péninsule sont dès le moyen âge très fréquentes et actives. La diplomatie y joue un rôle de premier plan. L'usage se forme d'entretenir des délégations permanentes. La première ambassade de ce genre dont les textes fassent état est celle du duc de Milan auprès de la République gnoise.

Au 15^e siècle, les usages nouveaux sont complètement formés. C'est encore à l'Italie, à Venise et à Florence que l'on voit l'extension de ces usages, et particulièrement celui de la diplomatie permanente, au reste de l'Europe. On voit apparaître cette dernière dans diverses cours européennes de l'Europe occidentale et centrale, à partir de Ferdinand le catholique. La France adopte le système des ambassades permanentes sous le règne de Louis XII (1499-1515). Cela amènera la constitution d'un dé-



partement spécial des affaires étrangères. Vienne a des ambassadeurs dans les grandes capitales, des résidents auprès des cantons suisses et ailleurs.

Le régularité des rapports diplomatiques entre la plupart des Etats occidentaux date du commencement du 16^e siècle. Vers la fin du même siècle, les Etats du nord commencent à adopter la nouvelle forme de diplomatie qui, au 17^e siècle, y est reçue d'une manière générale. C'est au 16^e siècle également que l'Europe occidentale commença à envoyer des ambassades permanentes dans des pays éloignés, tels que la Russie, la Perse, les pays de l'Extrême-Orient.

La paix de Westphalie (1648) constitue une date extrêmement importante. Ce sont là les premières grandes assises de la diplomatie moderne. En outre, l'équilibre européen établi par le traité rendit plus nécessaire l'établissement d'ambassades permanentes. Les Etats vont désormais se surveiller étroitement. C'est l'avènement de la diplomatie moderne qui allait atteindre son apogée sous Louis XIV et Louis XV. La France de Louis XIV jouera en effet un rôle analogue à celui de l'Italie du 13^e et 16^e siècle. Les institutions diplomatiques sont, pour ainsi dire, achevées. Une tradition se forme. L'organisation diplomatique de la France servit ainsi, au 18^e siècle, de modèle à l'Europe (FAUCHILLE I, 3, p. 29 ss. ODIER, p. 20 ss; GENET, I P. 17 ss; KRAUSKE p. 30 ss; BLAGA, p. 17 ss.).

II. Développement des rangs diplomatiques.

Avant l'institution des missions permanentes, nulle distinction de classe et de rang n'existait entre les diplomates, mais avec la pratique des ambassades permanentes surgirent des questions de cérémoniel et de préséance.

L'énumération et la définition des envoyés diplomatiques chez les anciens auteurs sont confuses et contradictoires. Ce n'est qu'à la fin du 18^e siècle que se formèrent en Europe les conditions favorables à une réglementation internationale et définitive des institutions diplomatiques et le désordre ne prit réellement fin qu'au congrès de Vienne (FAUCHILLE I, 3, p. 41-42; GENET p. 83 ss. 266 ss.). Cependant, il est possible de distinguer l'évolution suivante dans la classification des agents diplomatiques et l'usage des titres.

1. De la fin du moyen âge au milieu du 17^e siècle.

Le moyen âge ignorait la répartition des agents diplomatiques en différentes classes. Chaque agent diploma-

tique portait, sans distinction, le titre de légatus, Orator, Nuntius, Abligatus, Agens, Ambaxator, etc. Des honneurs plus ou moins grands étaient rendus aux envoyés suivant l'importance du souverain qu'ils représentaient.

La première distinction se fit dans l'emploi du mot "Ambaxator". Jusqu'au XIII^e et XIV^e siècle, ce vocable désignait tout agent chargé d'une mission officielle. Au XV^e siècle il se produit un changement. Tandis que dans le nord de l'Europe on ne fit aucune distinction jusqu'en plein XVI^e siècle, on faisait déjà une différence à Florence aux environs de l'an 1500 entre le titre de "mandatario" et celui d'"Ambasciatore" ou "oratore". Le mode d'élection différait aussi pour l'un et l'autre. Nous ne sommes toutefois pas au clair sur les droits et les privilèges du "mandatario". Ils étaient en tout cas moins étendus que ceux de l'ambasciatore. Mais on peut admettre qu'à cette époque, ni le rang, ni les devoirs d'un mandataire n'étaient encore fixés définitivement. La limite qui le sépare du "segretario" (sous-ordre d'un diplomate) est mouvante. Cette distinction devait du reste rester propre à Florence et, peu à peu, le titre de mandataire disparaît.

Au milieu du XVI^e siècle, la classification des diplomates en diplomates de premier et second rang, est accomplie. Les premiers se nommaient ambasciatori, les seconds agents ou résidents. Mais ce n'est que plus tard que cette distinction fit ^{son} apparition dans la littérature scientifique. Le premier auteur qui en fasse mention est Paschalius (1598) qui connaît deux classes:

1. Legatus, orator, minister, nuntius, ambasciator.
2. Nuntius, missi, agens, residens.

Paschalius relève que le Prince est libre de conférer à ses diplomates le caractère diplomatique qui lui convient.

Plus tard, la littérature mentionne aussi l'usage d'envoyer à des princes ou à des Etats d'égales puissances, des diplomates de rang inférieur. Il est vrai que PLASSAN (II, p. 324) écrit, en parlant de l'organisation du service diplomatique en France à la fin du XVII^e siècle, qu'on y connaissait trois grades: les ambassadeurs extraordinaires, les ambassadeurs ordinaires et les résidents. Mais KRAUSKE ramène cette définition à celle indiquée plus haut, aucune distinction importante n'ayant, jamais été faite entre les ambassadeurs extraordinaires et les ordinaires.

C'est en Europe occidentale et nordique que l'on commence à employer le terme "ambassadeur" pour désigner des diplomates d'un rang supérieur, tandis que les états italiens continuèrent d'appeler "Ambasciatori" leurs agents

diplomatiques, sans distinction de rang.

Le terme de "legatus" a subi la même évolution que celui d'"Ambassadeur". On commença de l'employer depuis la fin du XVIe siècle, dans son sens étroit pour désigner un diplomate de la première classe. Ce terme n'était alors pas réservé aux agents diplomatique du pape.

Le vocable le plus ancien pour désigner un diplomate de la 2e classe, celui d'agent, fut déjà au XVIe siècle en partie remplacé par celui de résident. Il passa dès lors pour être de moindre valeur. Cette évolution s'accrut encore au XVIIe siècle. Cela provint en partie du fait que nombre de correspondants s'intitulaient agents sans avoir aucune fonction diplomatique. Bien que le discrédit, dans lequel était tombé le terme d'agent, ait incité plusieurs auteurs à considérer le résident comme occupant un rang plus élevé que l'agent, l'un et l'autre terme désignent pourtant des diplomates de la seconde classe.

Le terme "envoyé" est aussi connu dès le XVe siècle. Il ne semble pas être alors plus relevé que celui de résident. Le terme de "ablegatus" sert aussi à désigner un diplomate de la seconde classe. Sans être beaucoup utilisé en pratique, il se trouve presque chez tous les écrivains.

On peut résumer le développement de cette période de la façon suivante. Il existe deux classes de diplomates:

- a. les ambassadeurs ou legati;
- b. les agents, ou résidents, envoyés, ablegati.

Le terme le plus ancien de la seconde classe est celui d'agent, le terme le plus nouveau celui d'envoyé. Au cours de l'évolution ultérieure, il arriva que le terme d'agent se déprécia au profit de celui de résident et d'envoyé, sans que pour cela les uns et les autres cessent d'appartenir à la seconde classe. On verra plus bas que l'envoyé en tant "qu'envoyé extraordinaire" s'éleva ensuite au-dessus du résident, de même que le résident l'avait fait à l'égard de l'agent.

2. Milieu du XVIIe siècle jusqu'au congrès de Vienne et au protocole d'Aix-la-Chapelle, époque de la division en trois classes.

On commence de désigner les diplomates résidents de premier rang comme "ambassadeurs extraordinaires." Les envoyés prennent de leur côté le titre "d'envoyé extraordinaire", d'où certaines difficultés.

Jusqu'au milieu du XVII^e siècle, seul portait le titre d'ambassadeur extraordinaire le diplomate chargé véritablement d'une mission spéciale. Aux environs de 1660, l'usage s'introduit d'appeler à titre honorifique "extraordinaire" un ambassadeur ordinaire. Au XVII^e siècle, il est rare déjà qu'un diplomate de premier rang ne porte pas le titre "d'extraordinaire". Les diplomates extraordinaires de la première classe n'avaient cependant pas un rang plus élevé que les ambassadeurs ordinaires, mais ils jouissaient de certains privilèges spéciaux.

Le titre d'envoyé extraordinaire désigna aussi, à son origine, un diplomate en mission spéciale, mais lorsque cette désignation devint un titre honorifique, les envoyés extraordinaires s'élevèrent au-dessus des résidents et exigèrent la préséance. Dès le début du XVII^e siècle, on les considéra à Vienne et à Paris comme occupant un rang supérieur à celui des résidents et formant une classe intermédiaire. Cette classification se répandit ensuite dans toute l'Europe. Les monarques ne reçurent plus en audience personnelle que les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les résidents étant accrédités auprès du ministre des affaires étrangères.

Entre la classe des envoyés extraordinaires et celle des résidents, l'étiquette du XVIII^e siècle créa certains postes aux prérogatives indéterminées: les postes de ministres, ministres résidents et ministres plénipotentiaires. Le terme de ministre se trouve déjà au XVI^e siècle comme désignant les diplomates en général. Dès le milieu du XVIII^e siècle, toutefois, les ministres sont comptés dans les diplomates de la 3^e classe. Presque tous les résidents prirent alors le titre de ministre-résident, le terme de résident se trouvant déprécié.

La qualification de plénipotentiaire signifiait au début que le diplomate en question possédait véritablement pleins-pouvoirs de son maître pour négocier. Au début du XVIII^e siècle au plus tard, l'usage s'introduisit de nommer ainsi un diplomate à titre honorifique. Au début du XVIII^e siècle encore, le plénipotentiaire n'appartenait pas à une classe déterminée, mais il avait pourtant un rang plus élevé que le résident. C'est au traité de Nimègue qu'apparut l'usage de nommer certains diplomates "envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires". Cette terminologie devint de plus en plus fréquente au XVIII^e siècle pour désigner les diplomates de la seconde classe et elle fut unanimement reçue au XIX^e siècle.

1678-9
Fr-Holl. L. 27

L'agent comptait encore au milieu du XVII^e siècle au nombre des ministres publics, mais il était sans importance. Au XVIII^e siècle, sa situation est moindre que celle des résidents. Mais c'est là tout ce qu'on peut avancer avec certitude. Il est probable que l'usage admettait que les agents d'un prince puissant jouissent des privilèges diplomatiques, tandis que les autres en étaient privés. L'agent se distingua encore d'un diplomate de la 3^e classe en ce qu'il ne recevait pas de lettres de créance, mais une lettre de recommandation. On peut admettre que, jusqu'au congrès de Vienne, il n'était pas complètement exclu de la catégorie des agents diplomatiques.

A cette même époque, le chargé d'affaires appartenait encore à la 3^e classe. On trouve des chargés d'affaires ad interim au XVI^e siècle déjà, ce poste étant occupé généralement par des secrétaires de légation. Mais il est douteux qu'ils aient eu alors rang diplomatique (KRAUSKE p. 149 ss.).

3. Congrès de Vienne et de protocole d'Aix-la-Chapelle.

Le congrès de Vienne mit fin à nombre de controverses en décidant que le rang des envoyés diplomatiques entre eux serait déterminé par l'ancienneté et non par l'importance de leur souverain respectif. Cependant, le congrès n'a résolu que la question de savoir si un envoyé extraordinaire aurait le pas sur l'envoyé ordinaire ou résident. Il fallut attendre jusqu'au congrès d'Aix-la-Chapelle pour attribuer à ce dernier un rang définitif.

Le règlement de Vienne du 18 mars 1815, complété par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 21.11.1818, établit donc la hiérarchie suivante:

première classe: ambassadeurs, légats à latere et nonces.

deuxième classe: internonces, envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires.

troisième classe (introduite par le protocole d'Aix-la-Chapelle): ministres résidents.

quatrième classe: chargés d'affaires et secrétaires d'ambassade faisant l'intérim.

En 1824, le ministre français des affaires étrangères prit une décision, qui fut par la suite admise d'une manière générale, et selon laquelle les chargés d'affaires ad intérim chargés des fonctions de ministre plénipotentiaire

auraient le pas sur les ministres résidents.

L'ambassadeur est censé représenter la personne même du souverain de pays; c'est ce qui le distingue de l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire qui, comme le ministre résident et le chargé d'affaires, représente le gouvernement de son pays. Le ministre plénipotentiaire et le ministre résident ne diffèrent guère que par leur rang. Ils sont, comme l'ambassadeur, nommés par leur souverains et accrédités auprès de souverains étrangers, tandis que le chargé d'affaires n'est généralement nommé que par son gouvernement et accrédité seulement auprès du Ministère des affaires étrangères du pays dans lequel il est envoyé. Cependant, actuellement le caractère représentatif des ambassadeurs n'apparaît plus que dans certains honneurs particuliers qui leur sont rendus. En outre, le privilège essentiel de l'ambassadeur de demander audience au souverain et de l'entretenir directement ne peut plus être invoqué dans les Etats constitutionnels. La diversité de rangs ne réfère donc en réalité qu'à l'étiquette et la préséance. Elle n'établit aucune différence entre les agents par rapport à leurs fonctions diplomatiques, leur capacité de négocier, leurs privilèges. Tous ont également un caractère officiel qui leur assure, au même degré, les mêmes prérogatives et les mêmes immunités.

La classe et le rang d'un agent diplomatique sont déterminés par l'Etat qui les délègue. D'après un usage établi, les Etats s'envoient réciproquement des ministres de même classe. Mais un Etat est libre de déroger à l'usage et de recevoir un envoyé d'un rang plus ou moins élevé que ceux qu'il envoie. Cette exception est admise pour les puissances secondaires. Depuis le début du XIXe siècle, la plupart des petits pays, pour des raisons d'économie, n'entretiennent pas d'ambassadeurs, mais sans que nul obstacle de droit international ne s'y oppose.

Littérature: KRAUSKE, p. 149 ss., FAUCHILLE, I 3 p.42 ss. FF 1893 III p.169).

IV. Développement des consulats.

Il n'est peut-être pas inutile de dire quelques mots du développement des consulats.

1. Les consulats figurent en effet parmi les plus anciennes institutions commerciales et internationales. Leur origine remonte au moyen âge. Les croisades semèrent dans le Levant des colonies dont les consuls furent les chefs et les juges. Après la conquête musulmane, ces colonies

continuèrent d'exister sous le régime des capitulations. Le consul était alors le chef de la police du quartier latin. Il était le représentant de ses nationaux devant l'autorité locale. L'institution des consulats s'étendit ensuite à toute l'Europe.

C'est là la première période des consulats, appelée période municipale. Les consuls ne sont pas nommés par leurs souverains; ils n'ont pas de rapports officiels avec le gouvernement de leur pays.

2. L'institution se transforma au XVIIe siècle. Le pouvoir de choisir et nommer les consuls fut revendiqué par l'Etat. Le rôle du consul se modifia. Il devint l'envoyé du gouvernement, le délégué officiel de l'Etat.
3. Une deuxième transformation s'opéra bientôt avec l'apparition des délégations permanentes. Les consuls ne furent plus chargés de remplir des fonctions diplomatiques.
4. Une troisième transformation se fit encore: les Etats européens n'admirent plus que les consuls eussent un pouvoir de juridiction. Ils n'eurent, dès lors, plus qu'une mission de surveillance, de police et de protection à l'égard de leur nationaux. Ainsi s'établit une démarcation entre les consuls envoyés dans les Etats chrétiens et ceux résidant dans les pays "hors chrétienté". Dans ces derniers, les fonctions consulaires continuèrent à être partiellement diplomatiques. Les consuls y sont des agents politiques veillant à la sécurité des intérêts généraux de leur Etat. Cette démarcation tend du reste à disparaître complètement (FAUCHILLE I 3 p. 111.).

V. Représentations diplomatiques de la Suisse.

1. On ne saurait guère parler pour la Suisse de l'exercice du jus legationis avant le traité de Westphalie, par lequel son indépendance fut, pour la première fois, formellement reconnue. Mais en fait, bien avant 1648, la Diète et les cantons recevaient et envoyaient des missions diplomatiques. La Diète se chargeait d'envoyer des ambassades lorsqu'elles étaient dictées par l'intérêt général. Chaque canton y participait avec un ou plusieurs députés. Il pouvait arriver que des missions diplomatiques décrétées par la Diète ne représentassent pas tous les cantons.

Jusqu'à l'Helvétique, la Confédération n'eut aucune représentation permanente à l'étranger. Le besoin s'en fit sentir plusieurs fois et la chose fut discutée au sein de la Diète dès le milieu du XVIIe siècle, sans pourtant que ce projet fût mis à exécution. Par contre, les cantons entretenaient isolément ou par groupes des ambassades

permanentes à partir du 17^e siècle. Les cantons catholiques eurent pendant des périodes parfois longues, des agents permanents à Madrid, Milan et Rome. De leur côté, les cantons évangéliques entretinrent aussi, mais plus rarement, des agents politiques, par ex. à Paris sous le règne de Louis XI. Certains souverains déléguaient aussi des représentants diplomatiques permanents auprès des cantons, ou même auprès de la Confédération; ainsi la France dès le XV^e siècle.

2. L'Helvétique.

Dès cette période, la Suisse entretint des relations diplomatiques permanentes à Paris, Milan et plus tard à Vienne. La première constitution helvétique donnait expressément, à son art. 82, le droit au Directoire de nommer, rappeler et destituer, les agents diplomatiques. C'est là sans doute le premier texte constitutionnel qui fixe explicitement le mode d'élection des agents diplomatiques suisses.

Le 27 avril 1798, le Directoire nomma un ministre plénipotentiaire auprès du Directoire de la République française et lui adjoignit un conseiller de légation. La même année, un ministre fut envoyé à Milan. En 1801, le gouvernement d'Alois Reding accrédita à la cour de Vienne un ambassadeur qui fut cependant réduit bientôt au rang d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. En 1802, déjà, il n'y eut plus à Vienne que des chargés d'affaires.

3. Acte de médiation.

L'acte de médiation réserva à la Diète le pouvoir de nommer et d'envoyer des ambassadeurs extraordinaires, en voulant par là abolir le système des légations permanentes. Cependant, les légations de Paris et de Vienne furent maintenues et si celle de Milan fut supprimée en 1804, ce ne fut que pour une courte période. Le poste fut dorénavant occupé par un chargé d'affaires.

4. Pacte de 1815.

Les légations de Paris et de Vienne continuèrent à subsister sans modification. Celle de Milan fut supprimée par suite des événements politiques dans la péninsule. Il n'y eut, dès lors, à Milan qu'un consul général et, dès 1835, un consul commercial.

5. Constitution de 1848.

En 1848, la Suisse ne possédait que deux postes diplomatiques, ceux de Paris et de Vienne, tous deux dirigés par des chargés d'affaires. En 1856 pourtant, le chargé d'affaires de Paris fut élevé au rang de ministre plénipotentiaire. A cette époque aussi, le chargé d'affaires suisse à Vienne, qui n'était jusqu'alors que provisoire, fut désigné à titre définitif. En 1860, un envoyé extraordinaire fut nommé pour la Sardaigne.

Jusqu'en 1868, la Suisse n'eut que ces trois représentations, bien que les représentations diplomatiques étrangères à Berne fussent plus nombreuses. Mais en 1868, un envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire fut nommé près de la Confédération de l'Allemagne du nord et, en cette même année, le consul général de Suisse à Washington fut élevé au rang d'"agent diplomatique" de la Confédération, ce qui ne lui donnait cependant pas un caractère diplomatique.

6. Constitution de 1874.

On ne saurait plus, au vu de l'art. 102, ch. 8, contester au Conseil fédéral le droit de fixer le rang des agents qu'il est autorisé à nommer. L'Assemblée fédérale vote les crédits et exerce son droit de contrôle. Mais la question est controversée de savoir si l'Assemblée fédérale peut revendiquer la création de postes nouveaux, en tant au moins que ceux-ci constituent des "fonctions fédérales permanentes."

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, les représentations diplomatiques de la Suisse à l'étranger n'ont cessé de se multiplier, sans pourtant que la Suisse ait toujours entretenu une représentation diplomatique dans chacun des pays qui en avait une à Berne. En outre, l'ambassade créée à Vienne en 1801 est restée seule de son genre, la Suisse se contentant d'avoir des représentants des trois autres classes. Même à l'égard de la France qui entretient depuis 1873 une ambassade à Berne, la Suisse fait usage de la tolérance admise en droit international et selon laquelle un pays, et spécialement les petites puissances, peuvent entretenir des envoyés diplomatiques d'un rang inférieur à ceux qu'ils reçoivent (de WECK, p. 3 ss; Bericht des BR v. 28. Juni 1867, BBl. 1867 II 313).
