

Berne, le 4 avril 1952.

Mercredi 9 avril 1952.

Réception et envoi d'ambassadeurs
par le Conseil fédéral.

Département politique. Proposition du 4 avril 1952.
(v. annexe)

Après délibérations, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. de prendre acte du rapport présenté par le département politique.
2. d'adopter le projet de note destiné à la légation des Etats-Unis.
3. de charger le département politique d'exécuter cette décision.

Extrait du procès-verbal au département politique.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

F. Weber



Berne, le 4 avril 1952.

Très confidentiel

A u C o n s e i l f é d é r a l

Réception et envoi d'ambassadeurs
par le Conseil fédéral

Le Département politique a présenté au Conseil fédéral, en date du 15 février 1952, un rapport sur un changement éventuel à apporter au régime actuel de représentation des Etats étrangers à Berne et de la Confédération auprès des gouvernements d'autres Etats. Cette question, soulevée à plusieurs reprises au cours de ces dernières années par plusieurs gouvernements étrangers, l'a été l'an dernier par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui a demandé formellement à pouvoir transformer sa légation à Berne en une ambassade, même sans que la réciprocité fût assurée, c'est-à-dire sans que le Conseil fédéral soit obligé d'accréditer un ambassadeur auprès du Gouvernement de Washington. Les Ministres de Grande-Bretagne et de Belgique à Berne ont fait savoir au Département politique qu'au cas où le Conseil fédéral admettrait l'ouverture de nouvelles ambassades à Berne, leurs gouvernements respectifs désiraient élever leurs légations au rang d'ambassades. D'autres diplomates se sont exprimés dans le même sens sans avoir été chargés par leurs gouvernements de faire une démarche officielle.

Le rapport du Département politique prévoit trois solutions :

- 1) s'en tenir au régime actuel et refuser de recevoir et d'accréditer des ambassadeurs;
- 2) admettre que des Etats étrangers puissent accréditer des

ambassadeurs à Berne, mais sans que la Suisse use de réciprocité, c'est-à-dire sans qu'elle se fasse représenter à l'étranger par des ambassadeurs;

3) décider de recevoir des ambassadeurs et d'en accréditer.

Avec l'autorisation du Conseil fédéral, le Chef du Département politique a consulté les Commissions des affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des Etats. Plusieurs opinions ont été exprimées au sein de chacune des deux commissions. Il a été unanimement constaté que l'opinion publique suisse admettrait difficilement aujourd'hui que la Confédération accréditât des ambassadeurs auprès de Chefs d'Etats étrangers. Le maintien du statu quo apparaîtrait comme désirable. Toutefois, dans chacune des deux commissions la majorité des membres se sont déclarés d'accord, pour autant que cela apparaisse nécessaire au Conseil fédéral, que celui-ci reçoive des ambassadeurs à Berne, mais sans réciprocité. C'est ainsi la deuxième solution qui devrait être retenue.

Le Chef du Département politique a également sollicité l'avis des Ministres qui représentent actuellement la Confédération à Washington, Londres, Paris et Rome. Les quatre Ministres admettent que le fait qu'ils sont ministres et non ambassadeurs ne présente pas d'inconvénients majeurs pour l'exercice de leurs fonctions et ne restreint pas leurs possibilités d'agir efficacement en vue de la défense des intérêts suisses. M. Celio se déclare partisan du maintien du statu quo, mais propose, si en principe le Conseil fédéral accréditait des ambassadeurs à l'étranger, que notre Légation à Rome fût élevée au rang d'ambassade. MM. de Torrenté et de Salis pensent l'un et l'autre qu'il y aurait des avantages pour le chef de mission si les Légations qu'ils dirigent étaient transformées en Ambassades. La préséance peut jouer un rôle important dans l'information et même dans le règlement des affaires en permettant des contacts personnels et fréquents avec les membres des gouvernements, les parlementaires ou les hauts fonctionnaires. M. de

Torrenté occupe à Londres, après quatre ans d'activité dans cette capitale, le 52e rang, alors que comme agent de première classe il occuperait le 15e rang. Ni l'un ni l'autre ne se prononcent sur l'opportunité de recevoir à Berne des ambassadeurs sans en accréditer auprès de chefs d'Etats étrangers. Quant à M. Bruggmann, il relève qu'étant depuis treize ans en poste à Washington, il a acquis une position personnelle indépendante de son titre, qui lui donne audience auprès des plus hauts fonctionnaires et des membres du Gouvernement, de sorte que son rang d'agent de 2e classe ne l'a pas placé jusqu'à présent, les questions de cérémonial mises à part, dans une position d'infériorité vis-à-vis de ses collègues ambassadeurs. Il constate cependant que les autorités américaines font une discrimination entre les ambassadeurs et les ministres, de sorte que ceux-ci auront de moins en moins l'occasion d'entrer en contact avec les personnalités les plus importantes de la capitale. Il pense qu'un nouveau chef de mission qui débarquerait à Washington comme ministre aurait plus de difficultés à s'assurer les contacts et la situation souhaités que s'il arrivait comme ambassadeur, et cela d'autant plus si la demande du Gouvernement américain actuellement à l'examen était rejetée. M. Bruggmann estime qu'en voulant résister à un courant incontestable, nous nous exposons à de sérieux désavantages au point de vue de nos relations avec les Etats-Unis. Il est d'avis que nous devrions répondre affirmativement à la demande américaine, en envisageant d'assurer la réciprocité après un certain délai et d'accréditer nous-mêmes des ambassadeurs auprès de chefs d'Etats étrangers.

Il n'est guère douteux qu'à plus ou moins longue échéance la Confédération devra se plier à ce qui est devenu un usage et accepter, non seulement de recevoir, mais aussi d'accréditer des ambassadeurs pour assurer l'efficacité de notre action diplomatique à l'étranger. Ainsi il est probable qu'à Washington, M. Bruggmann devra être remplacé par un chef de mission du rang d'ambassadeur si nous voulons que nos intérêts

puissent être défendus comme ils le méritent aux Etats-Unis.

Aujourd'hui, il s'agit seulement de décider si nous voulons faire un premier pas dans le sens que nous recevrons à Berne des ambassadeurs sans appliquer la réciprocité. Le principal avantage que nous en retirerions est que les diplomates accrédités auprès du Conseil fédéral comme ambassadeurs seraient, plus que des ministres, choisis parmi les meilleurs de la carrière et surtout n'auraient pas le désir de quitter Berne pour être promus ambassadeurs. A ce propos, il convient de relever que M. Reale, Ministre d'Italie, que son Gouvernement tient à nommer ambassadeur, quittera vraisemblablement Berne pour une autre capitale dans quelques mois s'il ne peut être élevé au rang d'ambassadeur comme représentant de l'Italie en Suisse.

Une question se pose si le Conseil fédéral décide en principe de recevoir des ambassadeurs: celle de savoir s'il appartiendra à l'Etat étranger de déterminer librement s'il doit être représenté à Berne par un ambassadeur ou si nous voulons pouvoir nous opposer à une telle intention, ce qui impliquerait de notre part une discrimination entre les Etats étrangers avec lesquels nous entretenons des relations diplomatiques. Le principe de la négociation, consacré d'ailleurs par le droit des gens, doit être réservé dans les communications que nous pourrions faire aux Légations étrangères. En revanche, nous ne pouvons guère éviter d'adresser la même communication à toutes les Légations. Il serait difficile de faire un choix et de n'informer du changement intervenu dans la pratique du Conseil fédéral que les Légations représentant des pays dont nous serions disposés à recevoir des ambassadeurs. La communication à faire pourrait l'être sous forme d'une circulaire et non d'une note, ce qui donnerait un caractère plus général et plus anonyme à l'information communiquée aux Légations. Un projet de circulaire est joint à la présente proposition.

Une autre éventualité, à laquelle le Département politique donne la préférence, peut être envisagée: celle de ne pas

répondre affirmativement de suite à la demande du Gouvernement des Etats-Unis, mais, sans s'opposer à cette demande, de donner une réponse dilatoire et de sonder quelques Gouvernements étrangers dont nous serions disposés à recevoir des ambassadeurs, et éventuellement même de négocier avec eux avant de modifier le régime actuel. Un délai de quelques mois nous permettrait en outre de préparer l'opinion parlementaire et l'opinion publique à ce changement. Par ailleurs, on ne peut guère se dissimuler que l'insistance que met l'actuel Ministre des Etats-Unis à Berne et la pression qu'il exerce pour que nous prenions une décision rapide dans un sens conforme à ses vœux sont très déplaisantes. Il serait préférable que nous modifiions notre système actuel pour répondre à un vœu de plusieurs Gouvernements plutôt qu'en cédant à la pression d'un seul gouvernement. Du point de vue de notre politique générale, une résistance modérée et raisonnable présente des avantages certains. Pour le cas où le Conseil fédéral entrerait dans ces vues, nous avons préparé et nous joignons à la présente proposition un projet de réponse à la demande de la Légation des Etats-Unis.

Le Département politique

p r o p o s e

au Conseil fédéral:

- 1) de prendre acte du présent rapport;
- 2) d'examiner auquel des deux projets de notes, l'une destinée à toutes les Légations à Berne, l'autre à la seule Légation des Etats-Unis, il donne la préférence;
- 3) de charger le Département politique de l'exécution de la décision qu'il prendra.

Annexes:

deux projets

Projet

Sur les instructions du Conseil fédéral suisse, le Département Politique a l'honneur d'informer les Légations ayant leur siège à Berne de ce qui suit.

Au cours de ces dernières années, plusieurs gouvernements ont exprimé le désir d'accréditer auprès du Conseil fédéral un ambassadeur au lieu d'un ministre plénipotentiaire.

Aujourd'hui, la plupart des pays reçoivent et accréditent des ambassadeurs. Le Conseil fédéral a examiné s'il convenait que la Suisse modifiât sa pratique actuelle, et éventuellement dans quelle mesure, pour tenir compte des vœux de gouvernements étrangers avec lesquels la Suisse entretient des relations diplomatiques.

Le Conseil fédéral estime ne pas pouvoir actuellement renoncer à la règle selon laquelle les plus hauts agents diplomatiques qu'il accrédite auprès de gouvernements étrangers ont le rang de ministre. La création de postes d'ambassadeur nécessiterait d'ailleurs une procédure assez longue, la décision appartenant, d'après la Constitution, aux Chambres fédérales, dont la décision serait soumise, le cas échéant, au referendum populaire.

En revanche, le Conseil fédéral est disposé à recevoir des ambassadeurs comme représentants des pays dont les gouvernements désireraient ouvrir une ambassade à Berne. Il renonce ainsi à la pratique de la réciprocité, en se réservant de l'appliquer plus tard, au cas où la décision de principe serait prise par la Confédération d'accréditer aussi des ambassadeurs.

Le Conseil fédéral précise que la présente communication n'implique pas de sa part une invite à apporter un changement au mode de représentation actuel des gouvernements qui ont une Légation à Berne. Elle doit être comprise comme

A la Légation de
B e r n e .

indiquant simplement qu'il est prêt à entrer en négociations avec les gouvernements qui estimeront avoir des raisons de transformer en ambassade leur légation. Comme le changement qui interviendra peut intéresser plusieurs représentations diplomatiques à Berne, les Ministres actuellement en poste qui deviendraient ambassadeurs dans un délai de quatre mois seront soumis entre eux à la préséance dont ils bénéficient aujourd'hui comme ministres, sans qu'on tienne compte de la date de la présentation de leurs lettres de créance comme ambassadeurs.

Le Département Politique saisit cette occasion pour renouveler à la Légation..... l'assurance de sa haute considération.

Berne, le

En revanche, le Conseil fédéral ne serait pas absolument opposé à ce que des Gouvernements étrangers avec lesquels il entretient des relations diplomatiques accréditent auprès de lui un ambassadeur. Il est même sensible à cet égard à l'intention manifestée par le Gouvernement des Etats-Unis, qu'il interprète comme une marque d'estime et d'amitié. Toutefois, les changements à apporter au régime actuel, qui en Suisse sont considérés par les autorités et par l'opinion publique comme satisfaisants et conformes aux traditions de simplicité et de réserve en matière internationale auxquelles le peuple suisse est très attaché, exigent une préparation et l'étude préalable de quelques questions importantes. En effet, d'autres Gouvernements que celui des Etats-Unis ont manifesté leur désir, soit d'échanger des ambassadeurs avec la Suisse, soit de transformer

A la Légation des Etats-Unis d'Amérique,

Berne,

Projet

Sur les instructions du Conseil fédéral suisse, le Département politique a l'honneur d'informer la Légation des Etats-Unis que la demande de son Gouvernement de transformer sa Légation à Berne en une Ambassade a été examinée attentivement.

Le Conseil fédéral estime ne pas pouvoir actuellement renoncer sans autre à la règle selon laquelle les plus hauts agents diplomatiques qu'il accrédite auprès de Gouvernements étrangers ont le rang de ministre. Cette opinion est conforme à celle des Commissions des affaires étrangères du Conseil national et du Conseil des Etats, récemment consultées. La création de postes d'ambassadeur nécessiterait au surplus une procédure assez longue, la décision appartenant, d'après la Constitution, aux Chambres fédérales et devant être soumise, le cas échéant, au referendum populaire.

En revanche, le Conseil fédéral ne serait pas absolument opposé à ce que des Gouvernements étrangers avec lesquels il entretient des relations diplomatiques accréditent auprès de lui un ambassadeur. Il est même sensible à cet égard à l'intention manifestée par le Gouvernement des Etats-Unis, qu'il interprète comme une marque d'estime et d'amitié. Toutefois, le changement à apporter au régime actuel, qui en Suisse est considéré par les autorités et par l'opinion publique comme satisfaisant et conforme aux traditions de simplicité et de réserve en matière internationale auxquelles le peuple suisse est très attaché, exige une préparation et l'étude préalable de quelques questions importantes. En effet, d'autres Gouvernements que celui des Etats-Unis ont manifesté leur désir, soit d'échanger des ambassadeurs avec la Suisse, soit de transformer

A la Légation des Etats-Unis d'Amérique,
B e r n e .

en Ambassade leur Légation à Berne. La question de la réciprocité, celle-ci étant en général admise dans la représentation diplomatique de deux Etats entre eux, doit être examinée dans son principe et aussi du point de vue des répercussions, immédiates ou lointaines, que pourrait avoir pour la représentation de la Confédération à l'étranger un changement dans le mode de représentation de quelques Etats étrangers en Suisse.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral, sans se prononcer négativement sur la demande de la Légation des Etats-Unis, voudrait lui suggérer de renoncer à réaliser son intention rapidement et d'attendre encore pendant quelques mois qu'il ait pu étudier le problème sous tous ses aspects et lui donner une solution qui tienne compte dans la mesure du possible des traditions de la Suisse et du vœu exprimé par le Gouvernement des Etats-Unis.

Le Département saisit

Berne, le