

Berne, le 4 avril 1952.

Très confidentielA u C o n s e i l f é d é r a lRéception 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:

211 projets