

Exp. le 30. 1. 50.

Berne, le 27 janvier 1950.

p.B.22.20.1.Can.- HB.  
p.B.22.21.0.Can.-

ad K.4.46.

Monsieur le Ministre,

Si nous faisons le point, à ce jour, des communications que nous avons échangées au sujet du projet du gouvernement canadien de nommer au poste de Berne, vacant depuis le 16 mars 1949, un ambassadeur et de transformer la légation en ambassade, nous constatons que nous avons reçu de vous trois lettres, datées des 9, 16 et 18 janvier, et deux télégrammes en date des 9 et 17 janvier. De notre côté, nous vous avons adressé une réponse provisoire, par la voie rapide, le 13 janvier, et deux télégrammes exprimant notre opinion sur le fond de la question, les 14 et 26 janvier 1950.

Avant de répondre en détail aux nombreux arguments, étayés par d'amples citations d'auteurs, que vous avez invoqués à l'appui de la thèse canadienne, nous voudrions vous dire d'emblée que l'opinion du Conseil Fédéral, après un examen objectif et complet de la question, était si catégorique, dans le sens indiqué dans notre télégramme du 14 janvier, qu'il serait vain actuellement de l'inviter à la revoir. Le tenter serait d'ailleurs contraire à notre opinion personnelle, et cela pour les motifs ci-après exposés.

En premier lieu nous estimons que si un jour notre système de représentation à l'étranger doit être modifié pour être mis en harmonie avec la tendance, incontestable, que vous relevez, il devra l'être à l'heure choisie par nous, après toutes les prises de contact que nous jugerions nécessaires d'avoir avec un certain nombre de chancelleries, après les travaux préparatoires appropriés, et non sous la pression d'un gouvernement qui ne nous paraît pas être celui en faveur duquel s'imposerait pareille innovation.

Vous nous dites que le gouvernement canadien serait justifié de se sentir quelque peu froissé si nous refusons sa demande. Ce n'est pas notre avis. Mais, même si c'était le cas, serait-il de bonne politique, pour respecter une susceptibilité bien aisément éveillée, de risquer de froisser d'autres gouvernements qui seraient, eux, certes fondés à s'estimer désignés à être les premiers

A la Légation de Suisse,

O t t a w a .

es

Dodis



- 2 -

à voir leurs légations à Berne élevées au rang d'ambassade ? Nous n'avons qu'à mentionner les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS, et notre voisine, l'Italie, pour que d'autres commentaires sur ce point nous semblent superflus.

Nous nous permettons d'ailleurs de vous rappeler qu'en 1947, lorsque la question s'était posée pour la première fois, vous nous aviez télégraphié que le gouvernement du Canada voulait encore sonder Londres et Washington avant de fixer son choix entre ambassade ou légation. Huit jours plus tard, vous nous écriviez qu'Ottawa renonçait à son intention d'établir une ambassade à Berne. Sans être grand clerc, on peut bien en déduire qu'à l'époque Londres et Washington n'avaient pas dû prêter une oreille très favorable au projet en question. Rien ne nous indique que cette attitude ait changé. Si, sans s'en soucier aujourd'hui, le Canada s'est décidé à reprendre son projet pour des raisons de convenance politique qui lui sont propres, nous ne voyons pas pourquoi la Suisse, qui n'a pas les mêmes raisons, ne pourrait pas, elle, songer aux réactions que la nomination d'un ambassadeur du Canada à Berne provoquerait à Londres, à Washington et ailleurs.

En 1947, d'autre part, si le Conseil Fédéral s'était résolu, sans aucun enthousiasme et comme à contre-cœur - vous vous en souvenez certainement -, à répondre par l'affirmative à la demande du gouvernement canadien, c'est qu'il ne fallait pas risquer de le détourner d'installer une mission à Berne, et aussi que nous ne pouvions nous permettre de compromettre l'importante mission de M. le Professeur Wahlen. Aujourd'hui, ces deux raisons ont cessé d'exister et cela nous laisse les coudées plus franches.

En reprenant vos principaux arguments, nous commencerons par celui que vous tirez de l'application du principe de la réciprocité; puisqu'en lui consacrant votre télégramme du 17 janvier vous marquez l'importance qu'à juste titre vous lui accordez. Vous voyez dans la présence d'une Ambassade et d'une Nonciature à Berne, ainsi que dans nos relations avec des pays qui entretiennent des missions à Berne sans que nous en ayons chez eux, le signe que nous nous sommes résolument écartés de ce principe. Permettez-nous d'y voir au contraire, en ce qui concerne l'Ambassade et la Nonciature - les relations avec les autres pays cités par vous soulèvent, à notre avis, d'autres questions que celle de la réciprocité - l'exception qui confirme la règle. Ainsi Guggenheim dans son "Lehrbuch des Völkerrechts", 1948, Vol. 1, p. 454, écrit: "Der Übung entsprechend senden sich die Staaten gegenwärtig in der Regel Gesandte der gleichen Klasse. Eine Ausnahme bildet das Verhältnis der Schweiz zu Frankreich." En citant ce cas, et non un autre, l'auteur souligne bien son caractère exceptionnel. Le fait qu'il n'a jamais, à notre connaissance, été invoqué par un autre gouvernement pour demander le privilège d'ambassade à Berne, indique bien aussi que la tradition pour la France d'avoir un ambassadeur en Suisse, de façon permanente depuis 1874 - après bien des

- 3 -

ambassades occasionnelles remontant à 1430 - a des causes si lointaines et si légitimes, que chacun admet qu'elle est d'une nature tout à fait particulière. Quant à la Nonciature, lorsque le Conseil Fédéral décida le 19 juin 1920 de reprendre avec le Vatican des relations, interrompues depuis 47 ans, il était normal que le titulaire du poste fût, comme il l'avait été depuis 1560, un Nonce.

Le caractère unique de la représentation de la France à Berne - pour ne pas parler ici de la Nonciature qui est une autre question puisque la Suisse n'a pas de mission au Vatican - ne nous a donc jamais mis dans l'embarras, lorsqu'il s'est agi d'envoyer des ministres à Paris. Il n'en serait pas de même le jour de l'ouverture d'une ambassade du Canada à Berne, laquelle ne pourrait manquer, à notre avis, de susciter des demandes analogues de la part d'autres gouvernements. Or, vous avez bien voulu nous faire savoir que le Canada renoncerait à demander la réciprocité. Nous lui en savons gré, et nous pouvons sans doute accepter qu'à une exception s'en ajoutât une seconde. Mais comment peut-on concevoir que de grands Etats, comme les Etats-Unis, l'URSS ou le Royaume-Uni, acceptent cette situation sans vouloir immédiatement se mettre à jeu, en ayant eux aussi un ambassadeur ici? Il se pourrait alors qu'ils insistent pour que nous en fassions de même, nous acculant ainsi à une situation qui, comme nous l'avons indiqué plus haut, se présentera peut-être un jour d'elle-même, mais que nous n'entendons pas précipiter.

Lorsque vous voulez bien nous communiquer que le gouvernement du Canada renoncerait à demander la réciprocité à condition que nous renoncions nous-mêmes d'ores et déjà à l'égard d'autres pays, vous n'atténuez pas notre embarras: pouvons-nous, en effet, prévoir aujourd'hui les conséquences qu'aurait demain l'établissement d'une ambassade du Canada à Berne, et engager l'avenir pour satisfaire le Canada, au risque de grever notre liberté d'action envers d'autres gouvernements d'une hypothèque qui pourrait un jour s'avérer très lourde?

Invokant le droit international, vous exprimez l'opinion que nous ne pouvons formuler des objections si un gouvernement désire élever sa représentation au rang d'ambassade, de même que nous devons lui reconnaître le droit d'amoindrir le caractère de sa mission en nommant à Berne un Chargé d'Affaires plutôt qu'un Ministre. Les deux mouvements ne nous semblent pas être de même valeur, et par leur retentissement et par leurs conséquences. Mais, surtout, nous aboutissons à d'autres conclusions que vous en nous référant à la doctrine. D'après ce que nous avons pu constater - sans bien entendu faire une étude exhaustive de la question - tous les auteurs consultés s'accordent à dire que si un gouvernement est libre de choisir le titre qu'il confère à son envoyé, et de transformer une légation en ambassade, cette décision doit faire l'objet d'une entente préalable

./.

entre les gouvernements intéressés et tenir compte des vœux mutuels. Ainsi, Hyde, dans son "International Law" (1947), Vol. II, p. 1237, § 419, pose que "As a general rule, no government sends to, or at least continues in, another country a minister of a higher grade than that country may reciprocate". (En règle générale, aucun gouvernement n'envoie, ou ne maintient, dans un autre pays un agent d'un rang plus élevé que celui de l'agent que ce pays peut lui-même envoyer ou maintenir). Anzilotti, dans son "Cours de Droit international" (1929), p. 265, conteste que le droit de légation passif entraîne l'obligation de recevoir des agents diplomatiques. Satow, en rappelant les dates auxquelles le gouvernement britannique éleva ses légations au rang d'ambassades, à Vienne, Berlin, Rome, Madrid, Washington et Tokio, observe que ces transformations eurent toujours lieu après entente entre gouvernements intéressés. Enfin, Hackworth - pour limiter à cela ces citations qui dans l'affaire présente sont assez superfétatoires - estime qu'il est de règle, lorsque des légations doivent être transformées en ambassades, que les deux pays agissent en outre simultanément ("Digest of International Law", tome IV, p. 437).

On ne saurait donc soutenir, à notre avis, qu'un gouvernement ait lieu d'être froissé si, ces conditions ne pouvant être remplies, son projet ne peut se réaliser. Lorsque vous citez Satow ("A Guide to diplomatic practise", p. 195 de notre édition), pour indiquer que le refus de reconnaître à un envoyé la qualité qu'entend lui donner son gouvernement serait un manque de courtoisie ("gross discourtesy"), permettez-nous d'appeler votre attention sur le fait que le passage cité se réfère au refus de recevoir une mission permanente ("continuous residence of an embassy... permission of strict residence") et non au refus d'un envoyé particulier comme ambassadeur.

Dans un autre ordre d'idées, vous avez souligné que la distinction établie au Congrès de Vienne en 1815 entre ambassadeurs et ministres, soit entre agents de 1<sup>er</sup> et de 2<sup>ème</sup> classe, tendait à s'effacer, et qu'au Canada elle était considérée plutôt comme une distinction d'ordre protocolaire. Si tel est le cas - et je partage sans réserve votre opinion puisque les ambassadeurs, qui ne sont plus considérés comme les représentants personnels du souverain, ne jouissent plus des prérogatives exclusives qui s'attachaient à cette qualité - ne pourrait-on retourner l'argument invoqué en faveur du nivellement par le haut et soutenir qu'il n'y a pas de désavantage, la question de présence mise à part, à représenter son pays comme ministre? C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, lors de la tentative faite en 1927 à la SDN pour supprimer le rang de ministre en faveur de celui d'ambassadeur - le rapporteur étant le distingué juriste M. Guerrero - seuls 8 pays sur 27 y avaient été favorables. A notre connaissance, les Nations Unies n'ont pas repris la question.

- 5 -

Même si les représentants de la Suisse doivent céder le pas, en certaines circonstances, à ceux des républiques nègres, pour reprendre votre exemple, il ne viendra à l'esprit d'aucune personne avertie et intelligente d'en tirer des conclusions défavorables à notre pays. Et il nous est bien difficile d'admettre qu'en nous laissant distancer - sans doute pas indéfiniment - par les mêmes républiques qui ont choisi d'avoir des ambassadeurs, la Suisse ne puisse que perdre de son prestige. Vous conviendrez sûrement que ce prestige tient à de plus hautes valeurs. Au surplus, si la situation en question devait avoir pour la Suisse des effets aussi désastreux, d'autres voix se seraient certainement élevées aussi pour nous alerter. Or, non seulement ce n'est pas le cas, mais nous connaissons encore plusieurs exemples où notre représentant, tout ministre qu'il était, a reçu de la part du gouvernement auprès duquel il était accrédité, des marques de respect et des égards qui n'étaient pas témoignés à des collègues ambassadeurs. Il nous semble donc plus conforme à la véritable situation de parler de la dévaluation du titre d'ambassadeur que de l'avilissement de celui de Ministre, puisque chacun reconnaît que l'un comme l'autre donne droit aujourd'hui aux mêmes prérogatives fondamentales.

En ce qui concerne l'obligation où nous serions de consulter le parlement pour transformer des légations en ambassades, et même d'accepter un référendum facultatif, nous constatons que vous ne partagez pas notre opinion. Vous vous référez notamment au fait que c'est le Conseil Fédéral qui est chargé des relations extérieures. Vous avez là tout à fait raison, mais nous croyons que l'on pourrait également soutenir qu'en vertu de l'art. 85, 3<sup>o</sup>, les deux Conseils seraient compétents pour se prononcer sur de nouvelles "fonctions fédérales permanentes". Même s'il ne s'agit pas de la création de nouveaux postes, le changement serait assez fondamental, du point-de-vue interne, comme au regard du droit international, pour justifier, à notre avis, l'intervention du parlement. Une légation en devenant une ambassade verrait, incontestablement, le caractère de sa "Beamtung" notablement changé, et le parlement, qui s'est prononcé sur la création de nouvelles légations, aurait sans doute son mot à dire si ces légations devenaient des ambassades. Nous admettons bien volontiers cependant que la question de la compétence du parlement peut prêter à discussion. Mais si prévalait l'opinion qu'il doit être saisi, il nous est difficile d'imaginer qu'il accepte, à l'instigation du seul gouvernement canadien, un changement susceptible d'entraîner, en dépit des apaisements qui pourraient sans doute lui être donnés au début, des demandes de crédits supplémentaires, et cela à un moment où la tendance est aux économies et aux réductions de personnel. Comme, en effet, la Suisse ne remplacerait pas tous ses ministres par des ambassadeurs et que les deux rangs coexisteraient vraisemblablement, la question des émoluments et indemnités afférents à ces deux catégories d'agents se poserait sans doute tôt ou tard.

Encore un dernier point: vous avez bien voulu nous signaler que vous ne nous soumettiez pas les observations contenues dans vos lettres susmentionnées parce que vous

./.

- 6 -

ambitionnerez le titre d'ambassadeur. Soyez assuré que nous n'avons jamais suspecté une intention pareille de votre part. Nous connaissons trop votre désintéressement et votre souci d'objectivité pour ne pas savoir que vous vous êtes laissé guider uniquement par le désir de mieux servir les intérêts du pays. C'est dans le même esprit que nous vous avons exprimé notre opinion et nous espérons que vous ne verrez dans notre réponse qu'un de ces cas où deux parties, toutes deux animées des meilleures dispositions, se trouvent en désaccord sur un point qui, heureusement, ne nous paraît pas essentiel.

Nous sommes certains que si nous avons réussi, comme nous le souhaitons, à vous rallier à notre thèse, vous n'aurez pas de difficulté à convaincre de votre côté le gouvernement canadien qu'il nous mettrait dans une situation vraiment embarrassante en insistant pour transformer sa légation à Berne en ambassade. Nous ne pouvons pas croire que cette position, prise par le Conseil Fédéral dans le cadre de ses traditions bien connues, puisse provoquer entre nos deux pays le refroidissement que vous paraissez craindre, et nous sommes convaincus que vous saurez parer à un inconvénient de cette nature.

Quant au choix du représentant que le Canada se déciderait à envoyer à Berne, nous regretterions naturellement qu'il ne se portât plus sur le candidat dont vous nous rapportiez les hautes qualifications, mais force nous est bien de nous exposer à cet inconvénient, vu les désavantages, plus grands encore pour nous, qu'eût entraînés l'autre solution. Et nous ne pouvons que souhaiter que le gouvernement canadien trouve, quelle que soit sa décision, l'homme qui le représentera dignement à la tête de sa légation à Berne, éventuellement avec le rang personnel d'ambassadeur, comme le fit M. Wilgress.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre haute considération.

Max Petitpierre

Copies remises à : M. Zehnder.  
Melle. Robert.  
Melle. Trentini.