

Berne, le 11 février 1953.

p.B.22.20. - LJ

Pas pour la presse  
distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a l .

Réception de nouveaux ambassadeurs  
par le Conseil fédéral.

I.

Il y a un peu moins d'une année, le chef du département politique a présenté au Conseil fédéral un rapport, daté du 15 février 1952, sur la question de la réception et de l'envoi d'ambassadeurs par la Suisse. Mentionnant tout d'abord les sondages, voire les démarches effectuées par plusieurs gouvernements étrangers en vue d'accréditer à Berne un agent diplomatique de premier rang, cet exposé relatait, en particulier, la demande formelle des Etats-Unis d'Amérique tendant à élever au rang d'ambassade les missions échangées par les deux pays.

Outre ceux des Etats qui figurent dans l'exposé sus-mentionné, à ~~soit~~ le Canada, la Turquie, l'Inde, l'Iran et la Belgique, d'autres gouvernements ont fait savoir dans l'intervalle qu'ils désiraient transformer leur légation à Berne en ambassade si le Conseil fédéral décidait de modifier sa pratique actuelle. Ce sont la Grande-Bretagne, le Brésil, les Pays-Bas et l'Allemagne. D'autre part, la question du rang de M. Reale, ministre d'Italie, a été posée par le gouvernement italien, qui transférerait à un autre poste ce diplomate s'il ne pouvait lui conférer le grade d'ambassadeur.

Le rapport du 15 février de l'an dernier relevait que le problème posé par les démarches auxquelles il a été fait allusion plus haut, pouvait être résolu de trois manières différentes:

- 1) s'en tenir au régime actuel et refuser de recevoir et d'accréditer des ambassadeurs;
- 2) admettre que les Etats étrangers puissent accréditer des ambassadeurs à Berne sans que la Suisse use de réciprocité, c'est-à-dire sans qu'elle se fasse représenter à l'étranger par des agents de premier rang;
- 3) décider de recevoir des ambassadeurs et d'en accréditer.

Après examen des avantages et des inconvénients de chacune des solutions avancées, il était apparu que la règle suivant laquelle le Conseil fédéral recevrait de nouveaux agents de pre-

- 2 -

mier rang mais n'en accrédi-terait pas auprès de gouvernements étrangers ne s'avérait pas satisfaisante. En général et à la longue, la Suisse serait nécessairement amenée à exercer la réciprocité.

La réception de nouveaux ambassadeurs par le Conseil fédéral ressortissait à la compétence de ce dernier en vertu de l'art. 102, al. 8 de la Constitution fédérale; en revanche, il y avait de bonnes raisons d'admettre que l'élévation de légations de Suisse au rang d'ambassade aurait à faire l'objet d'une décision des Chambres.

Les critères auxquels il convenait de se référer de cas en cas pour déterminer avec quels Etats des ambassadeurs devraient être échangés étaient également présentés:

- 1) le poids des intérêts suisses en jeu, c'est-à-dire l'importance de la colonie suisse, des relations économiques, financières, culturelles, etc; l'existence de liens historiques;
- 2) dans le cadre de la politique de neutralité du Conseil fédéral, le rôle de pôle politique que joue la capitale d'un Etat étranger, l'importance de ce pays et de son gouvernement sur l'échiquier de la politique mondiale.

En terminant, le chef du département politique demandait au Conseil fédéral de l'autoriser à consulter les commissions des affaires étrangères des deux Chambres.

Aux membres de ces dernières fut remis un exposé du 22 février 1952 dont le contenu était sensiblement le même que celui du rapport présenté au Conseil fédéral. Plusieurs opinions furent exprimées au sein de chacune des commissions. Toutefois, bien qu'attachés au maintien du statu quo, les membres des deux commissions, dans leur majorité, convinrent qu'une modification des usages diplomatiques de la Suisse paraissait inévitable.

Le Département politique rédigea alors une proposition, portant la date du 4 avril 1952, sur la base de laquelle le Conseil fédéral décida le 9 avril qu'une note serait adressée à la légation des Etats-Unis d'Amérique priant son gouvernement d'attendre, pour une réponse définitive, que l'ensemble du problème des usages diplomatiques de la Suisse ait pu être étudié sous tous ses aspects. Ainsi fut fait le même jour. La mission dont il s'agit répondit le 30 avril que le gouvernement américain attendrait volontiers que le Conseil fédéral eût formé ses conclusions sur la question en cause.

## II.

Le département politique a réexaminé de manière approfondie tous les éléments du problème de la réception et de l'envoi d'ambassadeurs par le Conseil fédéral. Ses conclusions défi-

- 3 -

nitives ne s'écartent que sur des points de détail de celles qui avaient été présentées dans le rapport au Conseil fédéral du 15 février 1952.

D'autre part, il ne semble pas possible, sans manquer à la courtoisie, de différer plus longtemps la réponse dernière à fournir à la légation des Etats-Unis d'Amérique à Berne. Plus que dix mois se sont écoulés, en effet, depuis la dernière note à cette mission sur la question dont il s'agit. Il est à remarquer, par parenthèse, que l'avènement au pouvoir du parti républicain n'a en rien modifié les données du problème qui fait l'objet de cette proposition.

Enfin, le gouvernement italien désirant élever M. Reale au rang d'ambassadeur, nous ne saurions plus tarder à mettre ce gouvernement en mesure de prendre une décision à l'égard de son représentant en Suisse.

Le département politique estime donc que le statu quo ne peut être maintenu sans inconvénient, en ce qui concerne tout d'abord la réception de nouveaux agents de premier rang par le Conseil fédéral. Les raisons qui justifient son avis ont été précisées dans le rapport susmentionné du 15 février 1952. On se bornera donc à les reproduire succinctement ci-après.

1) Les ambassades ne cessent de se multiplier. Il n'est même pas inconsidéré de croire que les ministres plénipotentiaires disparaîtront des missions diplomatiques tout comme l'ont fait avant eux les ministres résidents. La Suisse n'a aucun avantage à se mettre à contre-courant d'une évolution historique indiscutable.

2) Il est désirable que les Etats étrangers accréditent à Berne des diplomates de valeur. Or, il y a plus de chance qu'un ambassadeur réponde à cette exigence. D'autre part, l'influence d'un agent diplomatique de premier rang sur son propre gouvernement devrait être plus forte que celle d'un ministre plénipotentiaire; cet élément aussi peut nous être utile.

3) Sur le plan diplomatique, la situation de la Suisse est, à certains égards, désavantageuse. Notre pays n'est membre ni de l'Organisation des Nations Unies, ni du Conseil de l'Europe. Son statut de neutralité perpétuelle lui impose d'autres abstentions encore. La Suisse aggraverait son isolement relatif en refusant d'adapter ses usages aux conceptions nouvelles sur la représentation diplomatique pour maintenir en vigueur des pratiques qui de plus en plus s'avèrent désuètes.

4) Les principaux Etats avec lesquels nous entretenons des relations diplomatiques auraient peine à admettre que le privilège d'accréditer un agent de la première classe à Berne - avec tous les avantages qui découlent de cette prérogative - fût réservé définitivement au Saint-Siège près lequel la Confédération n'entretient pas même de mission diplomatique, et à la

- 4 -

France dont les relations avec notre pays ne justifient plus le traitement spécial dont cet Etat bénéficie.

5) Il n'est pas inutile de mentionner aussi que certains Etats - ainsi le Canada - ont l'intention de ne plus envoyer à l'étranger que des ambassadeurs. La Yougoslavie a même soumis à l'Organisation des Nations Unies une proposition de réforme des règles diplomatiques en vigueur, visant purement et simplement à la suppression des ministres plénipotentiaires.

6) Enfin, beaucoup de gouvernements considèrent qu'en raison de la multiplication constante des ambassades, la transformation d'une légation en une mission de premier rang constitue une pure formalité. La seule signification qu'il faille lui reconnaître, comme le relevait la légation des Etats-Unis à Berne, est celle d'une marque d'estime et d'amitié. Ces gouvernements, qui sont vraisemblablement la majorité, auraient peine à comprendre que la Suisse adoptât à ce sujet une attitude négative. Dans ce sens, le ministre canadien des affaires extérieures déclarait récemment à notre représentant diplomatique à Ottawa qu'il concevait mal que la Suisse hésitât à se conformer à une pratique devenue aussi générale. Ne s'agissait-il pas d'une simple modification de la désignation des représentations diplomatiques? Hier légations, aujourd'hui ambassades.

Quant aux arguments qui pourraient être avancés contre la réception de nouveaux ambassadeurs par le Conseil fédéral, force est bien de reconnaître qu'il n'en existe aucun qui doive être valablement retenu. Tout au plus pourrait-on prétendre qu'en acceptant de recevoir ces agents de la première classe, le Conseil fédéral prendrait une décision qui pourrait être considérée à l'étranger, en raison de la pratique généralement observée de la réciprocité quant au rang des agents échangés, comme un premier pas vers l'envoi d'ambassadeurs par la Suisse; cette mesure équivaldrait en fait à un engagement au mois moral de la Confédération d'accréditer dans plusieurs capitales des agents de premier rang; la décision de transformer certaines de nos légations en ambassades incombant aux Chambres se trouverait donc de quelque manière préjugée, ce qui paraît contraire au fonctionnement normal de nos pouvoirs constitutionnels.

Ces considérations méritent attention. Il est vraisemblable que si la Suisse reçoit de nouveaux ambassadeurs, elle sera amenée à en envoyer à son tour. Toutefois, ce serait moins la décision du Conseil fédéral sur la réception de ces agents de premier rang qui pèserait sur celle des Chambres relative à la création d'ambassades suisses que la nécessité historique elle-même à l'origine de la détermination du gouvernement suisse. Que les Chambres aient à prendre en considération cette nécessité est précisément un des éléments du problème posé à la Suisse par les démarches de plusieurs gouvernements étrangers. A ceci, il faut ajouter qu'il n'était guère possible que le Conseil fédéral se prononçât sur la réception de nouveaux ambas-

- 5 -

sadeurs après que les Chambres - et le peuple par le moyen du referendum - eussent été consultés sur la question de l'exercice par la Suisse de la réciprocité. En effet, les Chambres ne pouvaient être saisies de la question ressortissant à leur compétence qu'après un laps de temps assez long au cours duquel la possibilité d'étudier l'ensemble du problème devait être donnée à l'opinion publique par le canal de la presse. Au contraire, le Conseil fédéral n'était pas en mesure de beaucoup tarder à répondre aux demandes formelles qui lui avaient été adressées notamment par les Etats-Unis d'Amérique et l'Italie, ces deux Etats ayant renoncé à soulever, temporairement, la question de la réciprocité.

### III.

Dans ces conditions, le département politique estime qu'il convient maintenant de proposer au Conseil fédéral d'accéder au désir émis par les gouvernements américain et italien de conférer à leur représentant à Berne le rang d'ambassadeur.

En revanche, il juge qu'il n'est pas nécessaire d'informer l'ensemble des missions diplomatiques à Berne du changement apporté aux usages diplomatiques de la Confédération. Ce n'est qu'ad intus, sur le plan suisse interne, qu'apparaît une modification de notre pratique quant au rang des agents accrédités dans la ville fédérale. Ad extra, sur le plan international, la réception de nouveaux ambassadeurs ne saurait être considérée comme une innovation; deux agents de premier rang sont déjà accrédités auprès du Conseil fédéral, et un droit exclusif n'a été reconnu, sur ce point, ni au Saint-Siège, ni à la France.

Toutefois, plusieurs Etats, sans avoir formellement demandé à accréditer à Berne un ambassadeur, n'en ont pas moins manifesté l'intention d'élever le rang de leur mission si le Conseil fédéral décidait de recevoir de nouveaux ambassadeurs; d'autres pays enfin ont simplement émis le désir d'être informés sur les modifications qui seraient consenties quant au rang des représentations diplomatiques à Berne. Les chefs des missions de ces Etats devraient être immédiatement renseignés si le Conseil fédéral prenait une décision conformément à la présente proposition. Il en devrait être de même de la légation de l'URSS à Berne en raison de l'importance de cet Etat sur le plan de la politique mondiale. Dans ce sens, le département politique ferait savoir aux intéressés que le Conseil fédéral est disposé à entrer en négociation avec les gouvernements qui estimeraient avoir des raisons de transformer en ambassade leur légation.

Comme à l'égard des gouvernements américain et italien d'ailleurs, le Conseil fédéral aurait avantage à invoquer à cet effet le principe de la réciprocité. Il faut s'attendre à ce que se multiplient les demandes d'accréditer à Berne un agent de premier rang. Or, il serait bon de tâcher d'éviter que le nombre des ambassadeurs accrédités à Berne ne s'enflât démesurément; la

structure du corps diplomatique de la ville fédérale pourrait s'en trouver très inadéquatement modifiée. Nous courrions le risque de voir des Etats avec lesquels nous n'avons pas de liens très étroits envoyer dans la ville fédérale un ambassadeur, tandis que des gouvernements avec lesquels nous entretenons des relations plus suivies renonceraient éventuellement à modifier le rang de leur représentation dans notre pays. Pour parer à cette difficulté, la Confédération devrait faire entre les Etats qui sont représentés à Berne une discrimination qui serait susceptible d'être considérée par plusieurs d'entre eux comme un geste inamical. Au contraire, en invoquant l'exercice éventuel de la réciprocité - les relations avec le Saint-Siège constituant l'exception qui confirme la règle - la Confédération serait mieux à même de négocier en vue de limiter le nombre des agents de premier rang qui seraient accrédités à Berne. Toutefois l'efficacité de cet argument ne doit pas être exagérée. La mesure dans laquelle l'afflux d'ambassadeurs dans la ville fédérale pourrait, le cas échéant, être endigué ne saurait d'ores et déjà être précisée.

Il faut ajouter que bien que les Chambres ne doivent prendre qu'ultérieurement une décision quant à l'envoi d'agents de premier rang par le Conseil fédéral, la réserve de l'exercice de la réciprocité n'en peut pas moins être faite par le Conseil fédéral dès maintenant. Ce dernier pourrait même invoquer la réciprocité, de manière moins efficace il est vrai, après une décision des Chambres contraire à la nomination d'ambassadeurs par le gouvernement suisse; aucune décision parlementaire ne saurait être regardée en effet comme absolument définitive et par conséquent non-réformable.

D'autre part, afin d'éviter entre les chefs de mission susceptibles d'être accrédités en qualité d'ambassadeur à Berne toute compétition quant à la date à laquelle ils seraient admis à présenter leurs nouvelles lettres de créance, le département politique statuerait que, pendant un délai d'une année, les ministres présentement en poste qui deviendraient ambassadeurs seraient soumis entre eux au même ordre de préséance qu'actuellement en leur qualité d'agent de second rang; il ne serait donc pas tenu compte de la date de la présentation des lettres de créance ambassadoriales.

Etant donné ce qui précède, le département politique

p r o p o s e

au Conseil fédéral:

- 1) de prendre acte du présent exposé;
- 2) de charger le département politique de faire savoir aux légations des Etats-Unis d'Amérique et d'Italie à Berne que le Conseil fédéral est disposé à voir transformer en ambassades les représentations de ces deux pays à Berne;

- 7 -

- 3) de charger le département politique d'informer les autres légations entrant en considération que le Conseil fédéral est disposé à entrer en négociation avec les gouvernements intéressés en vue d'examiner la question du rang de leur représentation à Berne, et de leur communiquer le texte ci-joint.

1 annexe.

Extrait du procès-verbal en 8 exemplaires au département politique.