

Vendredi 28 août 1953.

Création du grade de ministre
plénipotentiaire de 2ème classe.

Département politique. Proposition du 1er août 1953.

Département des finances et des douanes. Rapport joint du 10 août
1953.

Le département politique soumet le rapport suivant:

"Comme on sait, l'ordre de préséance des représentants diplomatiques a été établi par le règlement de Vienne du 18 mars 1815 complété par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 29 novembre 1818. Au sommet de la hiérarchie se trouvent les ambassadeurs; les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires viennent en deuxième rang, tandis que le troisième est occupé par le ministre résident dont le titre aujourd'hui est tombé en complète désuétude. Le chargé d'affaires en pied n'est, en l'occurrence, qu'un représentant diplomatique de quatrième rang.

Ce sont là les qualités en lesquelles l'agent diplomatique peut être accrédité. Les ambassadeurs et les ministres le sont auprès du chef de l'Etat, tandis que le chargé d'affaires en pied ne l'est qu'auprès du ministre des affaires étrangères.

Depuis la dernière guerre, on a assisté à une inflation générale et progressive des titres diplomatiques. Ce phénomène a atteint tous les pays, mais en particulier ceux de l'Amérique latine où, par exemple, un "chargé d'affaires en pied" n'est plus aujourd'hui que l'expression d'un statut exceptionnel et provisoire d'un chef de mission. Ailleurs, nombre d'ambassadeurs ont pris la place des ministres et ces derniers ont remplacé dans maintes capitales les chargés d'affaires en pied.

La Suisse a fait preuve, dans ce mouvement, de beaucoup de modération. Mais l'extension géographique de son réseau diplomatique, de même qu'une certaine décentralisation de celui-ci, l'ont amenée à augmenter sensiblement le nombre de ses légations indépendantes. En 1938, la Confédération entretenait des relations diplomatiques normales avec 31 pays, mais ne possédait que 19 légations à la tête desquelles se trouvait un ministre ou un chargé d'affaires en pied. Aujourd'hui, les pays où la Suisse accrédite un chef de mission sont au nombre de 55, tandis que l'on compte 44 légations indépendantes. Pendant la même période, le nombre des ministres de Suisse accrédités auprès d'un Etat étranger a passé de 17 à 31; il sera prochainement de 33. Bien qu'une telle évolution fût nécessaire, elle n'en traduit pas moins une sorte d'inflation qui a amené le département politique à se pencher sur le problème du statut administratif des ministres.

- 2 -

Le statut juridique de l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire s'il est bien défini dans l'ordre international ne l'est pas d'une manière précise sur le plan interne en ce qui concerne les représentants de la Confédération à l'étranger. Jusqu'ici, les ministres de Suisse ont bénéficié d'une situation particulière qui est le fruit d'une tradition de près d'un demi-siècle. Toutefois, ces dernières années, ils ont été, à certains égards, assimilés à des fonctionnaires hors classe b) au sens de l'article 38 de la loi sur le statut des fonctionnaires. Comme les ministres sont recrutés, en règle générale, parmi les conseillers de légation, l'accès de ceux-ci au rang de chef de mission les fait passer sans transition de la troisième classe de traitement à la situation d'un fonctionnaire hors classe. Si une telle mesure convient fort bien pour le diplomate, dont les qualités le désignent d'emblée pour représenter le pays dans une grande capitale ou assumer une mission d'envergure, il n'en va pas de même du conseiller de légation appelé à faire ses premières armes comme ministre à la tête d'une représentation de moyenne ou petite importance. Il serait opportun de prévoir pour celui-ci, selon les circonstances, un statut administratif moins favorable que l'on peut obtenir par la création d'un nouveau grade diplomatique: le ministre plénipotentiaire de 2ème classe. Sans en faire une règle absolue, le conseiller de légation serait le plus souvent, à l'avenir, promu ministre de 2ème classe; son accès au rang supérieur se ferait par voie de promotion dans la mesure où les conditions le justifieraient. Le Conseil fédéral conserverait donc la possibilité de nommer un conseiller de légation directement au rang de ministre plénipotentiaire de 2ème classe.

Nombre de gouvernements attribuent deux rangs aux agents qu'ils accréditent à l'étranger: l'un ne regarde que l'ordre interne, c'est-à-dire la situation administrative de l'intéressé, tandis que l'autre est la qualité en laquelle il est accrédité. L'agrément du gouvernement étranger porte à la fois sur la personne et sur le rang, non sur le rang administratif, mais sur celui que l'Etat commettant désire voir reconnu à son envoyé par l'Etat qui reçoit. A ce point de vue, rien ne s'oppose à ce que le statut interne du ministre ne soit pas uniformément correspondant à son statut externe.

L'efficacité de la mission dépend, en partie, du rang du chef de poste. L'intérêt commande aujourd'hui que ce dernier puisse se prévaloir, dans la plupart des cas, de la qualité de ministre. Il convient en effet d'éviter que son statut apparent, c'est-à-dire son statut externe, le place en état d'infériorité, comme le sont souvent nos chargés d'affaires en pied en Amérique latine où les titres jouent un rôle prépondérant.

C'est ainsi que plusieurs démarches en vue d'engager la Suisse à accréditer un ministre au Chili ont été faites auprès du chef du département politique par de hautes personnalités de ce pays qui relevèrent qu'une telle mesure ne manquerait pas d'avoir

- 3 -

d'heureuses répercussions sur nos relations réciproques et faciliterait la tâche de notre représentant à Santiago. En Colombie, M. Cuttat étant le seul chef de poste de sa catégorie demeure constamment en dernière position dans l'ordre de préséance des chefs de mission. Il en va de même de M. Werner Fuchss à Caracas qui, avec son collègue du Portugal, sont les seuls chargés d'affaires en pied, les autres pays étant tous représentés par des ambassadeurs ou des ministres, à l'exception de la Chine nationaliste qui n'entretient qu'un chargé d'affaires intérimaire. A Cuba, la situation est identique, le Portugal et la Suisse étant les seuls pays représentés par un agent du 4ème rang. Quant au Pérou, les autorités de ce pays n'ont-elles pas déclaré ouvertement, à plusieurs reprises déjà, à notre chargé d'affaires qu'elles interprètent notre réticence à accréditer un agent diplomatique d'un rang plus élevé au fait que la Suisse considérerait le Pérou comme une nation de peu d'importance; en outre, elles ont laissé entendre que notre attitude pourrait être un obstacle sérieux à la ratification du traité de commerce signé le 20 juillet dernier. Par ailleurs, la colonie suisse du Pérou, dans une pétition adressée en 1952 au département politique, relevait la nécessité de nommer un ministre à Lima dans l'intérêt même de nos relations avec ce pays.

Comme on sait, le titre lui-même de chargé d'affaires, en espagnol "encargado de negocios", prête à de nombreuses confusions. Il n'est pas rare que les diplomates suisses doivent, en Europe ou ailleurs, expliquer à leurs interlocuteurs étrangers, souvent même à des personnalités officielles, la signification de ce terme et leur situation exacte de chef d'une mission diplomatique. En effet, on les confond fréquemment avec des chargés d'affaires intérimaires, lesquelles n'ont qu'une fonction de gérant.

Les expériences faites jusqu'ici prouvent que ces difficultés ne se rencontrent pas seulement en Amérique du Sud, mais également dans d'autres pays. Il conviendrait dès lors que la Suisse puisse élever le rang de nos représentants diplomatiques dans le monde en fonction de l'évolution politique et économique, sans avoir à nommer d'emblée des ministres hors classe.

Pour parer aux inconvénients de cette nature, certains pays, tels la France, ont prévu dans l'organisation de leurs services extérieurs plusieurs classes de ministres plénipotentiaires correspondant chacune à un échelon de la hiérarchie administrative. La France a quatre classes de ministres plénipotentiaires. Il va cependant de soi que l'agent diplomatique n'est accrédité qu'en sa seule qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire sans référence aucune à son statut interne.

Rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit créé dans la hiérarchie diplomatique suisse une seconde classe de ministres qui constituerait un échelon intermédiaire entre celui de conseiller de légation et celui de ministre de 1ère classe, ce dernier étant par définition un agent hors classe dans la terminologie du statut des fonctionnaires. Son salaire de base annuel est fixé au maximum prévu, soit fr. 29'000.-. Dès lors, la situation du ministre de 2ème classe ne devrait pas être

- 4 -

inférieure à celle d'un fonctionnaire rangé en 2ème classe de traitement et bénéficiant du salaire de base maximum, soit fr. 22'400.- par an.

La différence entre ces deux catégories de ministres n'aurait de portée réelle que sur le plan interne, c'est-à-dire sur la situation administrative des intéressés en ce qui touche leur traitement assuré, les cotisations à verser à l'assurance-vieillesse et survivants et les appointements auxquels ils peuvent prétendre pendant les périodes où ils ne sont pas affectés à un poste déterminé. En ce qui concerne les émoluments des ministres, l'arrêté fédéral du 20 décembre 1929 relatif aux traitements des représentants diplomatiques suisses à l'étranger prescrit qu'ils sont fixés chaque année par la voie budgétaire. Cet arrêté devra donc régir aussi bien la fixation des traitements des ministres de 1ère classe que ceux de 2ème classe. On ne saurait envisager, dans les circonstances actuelles, de soustraire cette matière à la compétence des Chambres fédérales. La création d'une seconde classe d'envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires donnerait au Conseil fédéral, partant, au département politique, une plus grande liberté d'action dans le choix des ministres et leur affectation. Elle permettrait, en outre, de faire une distinction suivant l'importance du poste ou les aptitudes et qualifications des agents sans que le statut de ses derniers soit assimilé à celui d'un fonctionnaire hors classe.

Cette décision n'enlèverait toutefois pas au Conseil fédéral la faculté d'octroyer, comme par le passé, à des conseillers de légation le titre personnel de ministre, selon les nécessités du service et la nature des fonctions qu'ils sont appelés à exercer."

Vu ce qui précède, le département politique, d'entente avec le département des finances et des douanes propose et le Conseil

d é c i d e :

- 1) Les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires de la Confédération suisse à l'étranger sont de 1ère ou de 2ème classe.
- 2) Les émoluments ministériels sont fixés selon la procédure prévue par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1929. Sur le plan interne, les traitements annuels pris en considération sont:
 - a) pour le ministre plénipotentiaire de 1ère classe, le montant maximum prévu pour un fonctionnaire hors classe b) par l'article 38 de la loi sur le statut des fonctionnaires;
 - b) pour le ministre plénipotentiaire de 2ème classe, le montant maximum prévu pour un fonctionnaire rangé en 2ème classe de traitement par l'article 37 de la loi sur le statut des fonctionnaires.
- 3) Cette décision entre immédiatement en vigueur.

Extrait du procès-verbal au département politique (15) pour la suite à donner et au département des finances et des douanes pour son information.

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

Ch. Oser