

FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XLV^{me} année. Vol. III.

N^o 23.

Mercredi 31 mai 1893

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse): 5 francs.
Prix d'insertion: 15 centimes la ligne ou son espace. Les insertions doivent être transmises franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

Message

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale

concernant

la représentation de la Suisse à l'étranger.

(Du 19 mai 1893.)

Monsieur le président et messieurs,

Le 18 décembre 1884, l'assemblée fédérale a adopté le postulat que voici.

« Le conseil fédéral est invité à faire un rapport sur la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de régulariser, par une loi, la situation des légations et consulats suisses à l'étranger. »

Dans la session de juin 1886, la motion suivante a été votée, sur la proposition de M. le conseiller national Comtesse.

« Le conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas utile aux intérêts du commerce et de l'industrie d'instituer, dans certains pays, des consuls de carrière chargés de veiller à nos intérêts commerciaux et de recueillir tous les faits et renseignements pouvant intéresser le développement de nos exportations. »

Cette question a fait, dès lors, l'objet d'études approfondies et de diverses manifestations (voir l'annexe du présent message). Le

vorort de l'union suisse du commerce et de l'industrie, entre autres, a consulté ses sections, et la chambre fédérale du commerce a pris, à ce sujet, la résolution suivante.

« 1. Au point de vue commercial, il y a lieu de recommander « le maintien du système consulaire actuel.

« 2. Il est, toutefois, désirable que le système actuel des consuls « honoraires soit amélioré autant que possible. Deux moyens pa- « raissent surtout propres à cet effet : d'une part, l'autorité fédérale « devrait rappeler à leurs devoirs les représentants consulaires qui « les négligent, et, d'autre part, la Confédération pourrait, en cas « de besoin, faciliter aux consuls l'accomplissement de leur tâche en « leur accordant, plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici, des subsides pro- « portionnés à leurs obligations.

« 3. Les autorités fédérales devraient continuer à subventionner « des voyages d'exploration qui, à côté d'autres buts éventuels, au- « raient pour objet le développement de nos exportations.

« 4. Dans des cas spéciaux, lorsqu'un avantage considérable « pour les intérêts suisses serait en perspective, il y aurait lieu de « prendre en considération la nomination de chargés d'affaires à titre « temporaire ou permanent. »

A diverses reprises, dans les deux conseils, on nous a demandé à quel point en était la question. Nous avons inséré à ce sujet, dans notre rapport de gestion pour 1888, le passage suivant (F. féd. 1889, II. 301).

« Nous avons poursuivi nos études sur la question de la réor- « ganisation de notre corps diplomatique et de l'introduction des « consulats de carrière (motion Comtesse). Il nous a paru qu'il se- « rait utile de faire quelques essais pratiques avant de vous exposer « nos vues d'ensemble sur ces matières, afin d'aboutir à des conclu- « sions décisives dans une question aussi importante que complexe. »

Ces essais pratiques, vous nous avez permis de les faire, en nous accordant, à partir du 1^{er} janvier 1891, une augmentation de 100,000 francs sur notre crédit A. I. 8 « subsides à des consulats suisses » (voir message sur le budget pour 1891, F. féd. 1890, IV. 781, et rapport de gestion pour 1891, F. féd. 1892, II. 411).

Depuis, la commission du compte d'état de la Confédération a rappelé, à deux reprises (1^{er} et 18 juin 1892), au conseil des états que cette augmentation du crédit n'avait été votée qu'à titre essentiellement provisoire et que la commission attendait le projet de loi demandé sur la représentation de la Suisse à l'étranger.

Comme le fait observer le rapport de gestion pour 1892 (F. féd. 1893, II. 797), nous avons été empêchés de vous soumettre ce projet dans votre session de décembre dernier. Nous l'apportons enfin, et nous espérons qu'il aura votre agrément, qu'il acquerra force de loi et qu'il pourra être appliqué à partir du 1^{er} janvier 1894 ; une question en suspens depuis bientôt trente ans trouverait ainsi une solution rationnelle et définitive.

I.

Les états ne peuvent s'isoler absolument les uns des autres. Ils ont forcément des rapports de tout genre entre eux, des intérêts divers à défendre à l'étranger. De là, les agents qu'ils entretiennent les uns chez les autres. Le droit international connaît deux espèces de ces agents : des agents *diplomatiques*, chargés spécialement de la tractation des affaires politiques, de la négociation des traités etc. ; des agents *consulaires*, chargés de procurer des renseignements commerciaux à leur pays d'origine, de défendre les intérêts de leurs nationaux, de les assister de leurs conseils, etc.

D'après le droit des gens, les agents diplomatiques se subdivisent en quatre catégories : les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, les ministres résidents et enfin les chargés d'affaires.

L'ambassadeur est censé représenter la personne même du *souverain* de son pays ; c'est ce qui le distingue de l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire qui, comme le ministre résident et le chargé d'affaires, représente le *gouvernement* de son pays. Le ministre plénipotentiaire et le ministre résident ne diffèrent guère que par le rang ; ils sont, comme l'ambassadeur, nommés par leur souverain et accrédités auprès du souverain étranger, tandis que le chargé d'affaires n'est généralement nommé que par son gouvernement et accrédité seulement auprès du ministère des affaires étrangères de l'état dans lequel il est envoyé.

Quant aux *agents consulaires*, on distingue, entre eux, des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls et des agents consulaires proprement dits.

Les agents diplomatiques sont nécessairement tous « de carrière », c'est-à-dire qu'on n'admet pas qu'en dehors de leur mission ils puissent occuper un autre emploi. Il en est autrement des agents consulaires, qui sont, soit « de carrière » (consuls envoyés, « consules missi »), soit consuls honoraires (consuls marchands). Ces derniers ne sont pas envoyés à leurs postes ; ils assument les fonctions con-

sulaires, à titre de distinction honorifique, là où ils se trouvent et les exercent simultanément avec la profession à laquelle ils sont voués.

Il est encore un point à signaler, dès à présent : c'est que les agents consulaires — qu'ils soient de carrière ou non — n'étant que de simples officiers publics, chargés de certaines fonctions déterminées, n'ont pas accès auprès des ministres de l'état qui leur a donné l'exequatur et n'ont pas les compétences nécessaires pour négocier ou pour traiter une affaire politique. Cette règle de droit international est universellement pratiquée et ne saurait être modifiée au gré d'un seul pays.

II.

La Suisse, dont l'exportation, quant à sa valeur par tête de population, est d'un tiers plus considérable que celle de la Grande-Bretagne, deux fois et demi plus forte que celle de la France et près de trois fois plus forte que celle de l'Allemagne; la Suisse, qui, dans toutes les parties du globe, a des ressortissants à protéger et à défendre, a dû, bien que ne participant pas à la grande politique internationale, vouer toujours une attention spéciale à sa représentation à l'étranger.

Nous n'avons pas l'intention de donner ici un exposé historique des mesures prises dans ce but; le message que nous vous adressions le 28 juin 1867 fournira toutes les indications nécessaires à cet égard (F. féd. 1867, II. 303). Nous nous bornons à faire remarquer que, jusqu'en 1856, les indemnités affectées à nos légations, ainsi que celles destinées à nos consulats, étaient fixées annuellement par la voie du budget. Le 26 juillet 1856, l'assemblée fédérale décida par un arrêté spécial : 1° de porter, de 24,000 francs à 36,000 francs, le traitement du chargé d'affaires à Paris, à la condition qu'il ne lui serait plus payé, par des Suisses, aucune taxe ni aucun émolument; 2° de fixer à 18,000 francs le traitement du chargé d'affaires à Vienne; 3° d'allouer une indemnité de 5000 francs au consul général à Washington pour frais de chancellerie (Rec. off., anc. série, V. 355).

Le 17 juillet 1860, un arrêté spécial autorisa le conseil fédéral à porter, au budget de 1861, 18,000 francs pour l'envoi d'un chargé d'affaires à Turin et accorda un crédit proportionné pour le reste de l'année (Rec. off., VI. 541).

En 1862, la Suisse ayant aboli le visa du passeport des étrangers se rendant sur son territoire (voir circulaire du conseil fédéral du 16 avril 1862, F. féd. 1862, I. 368), on a, par la voie du

budget, porté, de 36,000 francs à 50,000 francs, le traitement du ministre de Suisse à Paris; c'était, au fond, une simple compensation de la diminution de ses recettes de chancellerie. Déjà en 1856, le traitement était, en réalité, de 50,000 francs au moins, et le chiffre de 50,000 francs inséré dans l'arrêté de 1872 (voir ci-après) n'était que la constatation d'un ancien fait budgétaire. On trouve, au compte d'état: en 1861, pour ce poste 36,000 francs; en 1862, 43,000 francs; en 1863, 50,000 francs; au budget de 1861 et de 1862, 36,000 francs et, de 1863, 50,000 francs sans explications dans le rapport de gestion et sans arrêté fédéral.

Le 18 juillet 1867, nouvel arrêté, dont le chiffre 2 portait: « Un crédit supplémentaire de 15,000 francs est accordé pour l'année courante en vue de la représentation suisse en Allemagne ». (Rec. off., IX. 70.) Mais, à cette époque, le traitement du ministre suisse à Berlin ne fit, d'ailleurs, pas l'objet d'un arrêté.

Le 21 décembre 1872, il fut décidé: « Les légations suisses à l'étranger recevront, à dater du 1^{er} janvier 1873, les traitements suivants: légation à Paris, 50,000 francs; à Vienne, 40,000 francs; à Berlin, 40,000 francs; à Rome, 40,000 francs. » « Les décisions contraires au présent arrêté fédéral sont et demeurent abrogées. » (Rec. off., XI. 24.)

Enfin, le 28 janvier 1882, un arrêté fédéral renfermant la clause de referendum a fixé à 50,000 francs le traitement annuel afférent à la représentation de la Suisse à Washington (Rec. off., nouv. série, VI. 157).

On voit, par ces citations, que la pratique a été assez vacillante en la matière. Avant de faire un nouveau pas, il nous paraît indispensable d'établir quelle est, parmi les règles suivies, celle qui est la plus conforme au point de vue constitutionnel et à la nature des choses.

D'après l'article 102, chiffre 8, de la constitution fédérale, le conseil fédéral « veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et il est, en général, chargé des relations extérieures ». C'est donc à lui qu'il appartient de décider la création et la suppression des postes diplomatiques et consulaires, la nomination et le rappel ou la destitution des titulaires, la détermination de leur mission ou de leurs fonctions.

De son côté, l'assemblée fédérale, à teneur de l'article 85, chiffres 10 et 11, de cette constitution, établit le budget annuel, approuve les comptes de l'état et exerce la haute surveillance sur

l'administration. Il s'en suit qu'elle a le droit de contrôle, de sanction et aussi de désapprobation des mesures prises ou proposées par le conseil fédéral en matière de relations extérieures. En ce qui concerne spécialement la représentation de la Suisse à l'étranger, rien ne peut se faire sans sa volonté, puisque c'est elle qui est appelée à voter les crédits nécessaires.

Mais, ainsi que nous l'exposons dans notre message du 28 septembre 1877 (F. féd. 1877, IV. 1), ce serait une faute grave que d'aller au delà, c'est-à-dire d'attribuer, en application de l'article 85, chiffre 4, alinéa 2, de la constitution, à l'assemblée fédérale le droit d'élection de nos agents à l'étranger.

Les rapports entre le gouvernement d'un pays et ses représentants à l'étranger sont d'une nature très-spéciale; ils se caractérisent notamment par le fait que la confiance la plus absolue doit régner de part et d'autre. Une représentation au sujet de laquelle le gouvernement pourrait craindre qu'elle ne fût accessible à des influences diverses — politiques ou de parti par exemple — venant du pays d'origine, ne serait absolument pas apte à remplir sa tâche. De plus, chaque agent n'a pas les qualifications nécessaires pour chaque poste; le plus souvent, des considérations toutes particulières désigneront, par la force même des choses, le choix de telle personne pour tel poste plutôt que pour un autre; ces considérations, par égard aux convenances internationales, ne pourraient être discutées ouvertement, au sein d'une nombreuse assemblée législative, sans préjudice de l'intérêt public et sans éveiller, le cas échéant, des susceptibilités auprès de l'état dont il s'agirait. Enfin, le besoin d'un poste peut être ressenti à un moment donné et ne plus exister par la suite. De même, le remplacement ou le rappel d'un titulaire peut s'imposer, sans qu'il y ait d'ailleurs rien à lui reprocher.

A ces différents points de vue, nos représentants à l'étranger ne peuvent être considérés comme des fonctionnaires fédéraux ordinaires, dont les situations sont créées par la loi, qui sont nommés pour une période déterminée et qui ont des garanties en cas de renvoi prématuré; ils sont, selon la théorie du droit public fédéral, toujours en mission extraordinaire (voir Blumer-Morel, III. 119).

C'est la considération sur laquelle nous insistions déjà dans notre message du 28 juin 1867, en disant (F. féd. 1867, II. 328) que la matière dont il s'agit « tient aux relations extérieures et « qu'il faut se réserver toute liberté d'action, afin de pouvoir se « mettre, autant que possible, au niveau des besoins ».

Nous en tirions la conséquence (voir l. c.) que c'était « une matière à régler, comme elle l'a été précédemment, avec le budget de l'année, ce qui permet d'apprécier chaque fois ce qui convient au pays ».

Cette conséquence est irréfutable aujourd'hui comme elle l'était alors ; la différence faite actuellement, au point de vue budgétaire, entre nos légations et nos consulats n'est pas rationnelle ; elle ne saurait se justifier d'aucune manière. La Suisse qui, à raison, trouve inutile et inopportun de payer des diplomates pour leur donner un caractère essentiellement décoratif, en les chargeant seulement de la tractation des grandes affaires politiques, a combiné les fonctions des chefs de ces missions à l'étranger de telle sorte qu'ils sont à la fois des agents diplomatiques et consulaires. Nos légations ne s'occupent pas seulement des négociations de traités et des affaires diplomatiques proprement dites ; elles sont aussi des offices ouverts, comme de simples consulats et plus encore, à tout venant pour des réclamations, les conseils les plus divers, des demandes de secours, etc. Elles rendent les mêmes services que les consuls de carrière, bien qu'en étant en mesure, ce qui n'est pas le cas de ceux-ci, de remplir toute espèce de missions diplomatiques vis-à-vis de l'état auprès duquel elles sont accréditées. Nos légations ne se distinguent donc de nos consulats que par le titre et par les prérogatives que ce titre confère selon le droit international ; mais chacune de nos légations fait les fonctions d'un consulat, ainsi que cela se pratique, d'ailleurs, de la part de presque tous les petits états.

Si nous examinons, du reste, le budget du département des affaires étrangères pour l'année courante, nous verrons que les indemnités consulaires atteignent le chiffre de 235,000 francs — y compris les 100,000 francs accordés à titre d'essai pour les consulats de carrière de Buenos-Ayres, de Londres et de Yokohama — et les allocations à nos légations celui de 220,000 francs. Le crédit alloué pour nos consulats en 1880 était de 76,000 francs ; il a donc plus que triplé dans l'espace de 13 ans. Or, si l'assemblée fédérale se juge compétente pour augmenter dans une pareille mesure, par la voie du budget, le montant de nos indemnités consulaires, on ne comprendrait vraiment pas que la moindre modification apportée aux indemnités diplomatiques dût faire l'objet d'une loi ou d'un arrêté fédéral.

L'opinion générale de notre commerce est aussi qu'il faut se réserver une grande liberté d'action en ce qui concerne l'envoi d'agents chargés de représenter les intérêts suisses à l'étranger. On doit pouvoir les placer et les déplacer suivant les circonstances, en les envoyant dans l'endroit où ils peuvent momentanément rendre

le plus de services. Quelles complications, quelles dépenses inutiles et quelle perte de temps, s'il fallait, chaque fois, rendre un arrêté fédéral de portée générale!

Tous ces motifs nous font envisager qu'on doit en revenir à la seule règle véritablement constitutionnelle et conforme à la nature des choses, savoir que l'assemblée fédérale fixe, d'après ses compétences budgétaires, les crédits nécessaires pour le service de notre représentation à l'étranger, quel que soit le caractère, mixte ou purement consulaire, revêtu par cette représentation.

III.

Après les exposés sous nos I et II, nous pouvons aborder l'examen de la motion Comtesse. Elle a été provoquée par les inconvénients que l'on signale à la charge du système des consuls marchands, tel qu'il est pratiqué par la Confédération.

Au point de vue commercial, on reproche aux consuls marchands souvent de ne pas fournir et ce, avec intention, tous les renseignements dont ils disposent et qui pourraient être utiles au développement de nos exportations, de crainte de se créer une concurrence et de nuire ainsi à leur propre commerce ou à leur propre industrie. Il est évident qu'un conflit entre les intérêts particuliers d'un consul marchand et les intérêts généraux du pays qu'il représente peut se produire fréquemment et que, dans ce cas, ce serait peut-être trop exiger de l'abnégation humaine que de demander qu'il fasse passer ceux-ci avant ceux-là.

Le système des consuls honoraires présente d'autres imperfections, entre autres l'incompétence très-naturelle des consuls honoraires dans certaines matières non commerciales dont ils sont également appelés à s'occuper; le peu d'empressement qu'ils mettent souvent à fournir, même aux autorités, les informations qu'on leur demande, aussitôt qu'elles nécessitent quelques recherches; enfin, le manque, dans bien des cas, de l'esprit de discipline nécessaire, ce qui met souvent le conseil fédéral dans une situation embarrassante à l'égard de certains de ses agents consulaires qui se savent difficiles à remplacer.

Ces inconvénients pourraient être évités ou, du moins, considérablement diminués par l'introduction du système des consuls de carrière; cependant nous sommes d'avis, avec le vœu de l'union suisse du commerce et de l'industrie, que la Confédération *ne peut renoncer, en principe, à son système actuel de consuls honoraires.* Il en résulterait pour elle de trop grands frais; même en doublant le crédit de 455,000 francs accordé actuellement pour la représen-

tation de la Suisse à l'étranger, on ne pourrait organiser un système complet de consuls de carrière, c'est-à-dire établir des consuls de cette catégorie partout où nous avons maintenant des consuls honoraires. De plus, il est à remarquer que, somme toute, la Suisse n'a pas fait de mauvaises expériences avec ses consuls honoraires. Si les inconvénients signalés ci-dessus se sont quelquefois fait ressentir, nous n'avons eu, en règle générale, qu'à nous louer de l'intelligence, du zèle et du patriotisme de nos consuls. Il ne faut pas oublier que, dans les pays qui ont adopté le système des consulats de carrière, il n'est pas rare non plus d'entendre des plaintes semblables à celles formulées contre les consuls marchands. C'est que même le consulat de carrière ne peut remplacer l'initiative privée et fonctionner pour ainsi dire comme voyageur de commerce dans l'intérêt des négociants ou des industriels qui s'adressent à lui. L'opinion publique n'est peut-être pas toujours suffisamment éclairée à ce sujet. Le consul ne peut, en effet, être agent commercial que dans l'intérêt général du pays qu'il représente; il ne saurait vouer son activité, même désintéressée, exclusivement aux intérêts de certaines maisons d'exportation, sans manquer gravement à ses devoirs. Puis, le consul n'est pas uniquement agent commercial; dans certains postes, il se doit, en première ligne, au soin des intérêts de ses compatriotes fixés ou en passage dans son arrondissement, à des recherches de personnes dont on n'a plus de nouvelles, à des transmissions de demandes de papiers d'origine, de renseignements, de secours, etc. C'est un côté de l'activité consulaire dont on ne tient généralement pas un compte suffisant et qui demande beaucoup de dévouement, de temps et de patience (voir rapport de gestion pour 1892, F. féd. 1893, II. 842).

Une autre considération nous confirme encore dans l'idée que la Suisse doit maintenir, *comme règle*, son système consulaire actuel: c'est la difficulté qu'offrirait, dans notre pays et avec des traitements nécessairement modestes, le recrutement du personnel pour un service consulaire complet.

Mais, conformément aux désirs exprimés par le vorort de l'union suisse du commerce et de l'industrie (ci-dessus page 2, nos 1 et 4), nous n'entendons nullement exclure les consulats de carrière; seulement ils ne seront pas la règle, ils formeront l'*exception*. Là où l'importance et le nombre des affaires demanderaient toute l'activité d'un homme et où un consul honoraire ne saurait suffire, soit « lorsqu'un avantage considérable pour les intérêts suisses serait en perspective », le conseil fédéral, s'inspirant des besoins du pays et tout en procédant avec la plus stricte économie, pourrait envoyer un consul de carrière, en examinant s'il

y a lieu de lui laisser un caractère consulaire pur ou de lui conférer un titre diplomatique, qui lui permette d'exercer ses fonctions d'une manière plus efficace. Il serait, en effet, peu pratique d'entretenir un agent, peut-être à grands frais, à un poste à l'étranger sans le munir de tous les moyens d'action que les circonstances, considérations politiques ou autres, peuvent faire paraître désirables. Or, comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, le plus puissant de ces moyens d'action doit se chercher dans le caractère diplomatique, qui est pour ainsi dire la clef ouvrant toutes les portes, que le simple consul trouve irrévocablement fermées devant lui. Comme l'agent doit également être payé, il en résulte seulement une augmentation de frais tout-à-fait minime en comparaison des avantages que le pays s'assure par cette formalité. En d'autres termes, c'est une question de titre plutôt que d'argent. Il faut se détacher de l'opinion aussi fausse que généralement répandue qu'un consul de carrière est appelé à rendre les mêmes services qu'un agent diplomatique, ou même des services plus utiles, tout en offrant l'avantage de coûter beaucoup moins. Si nous voulions remplacer nos légations, notamment celles de Paris, Berlin, Rome et Vienne, par de simples consulats généraux, l'économie réalisée serait de peu d'importance, mais le préjudice causé à la considération dont jouit la Suisse à l'étranger serait énorme.

Dans sa résolution relative à la motion Comtesse, la chambre fédérale du commerce dit ce qui suit.

- a. Sous n° 2. « Il est, toutefois, désirable que le système actuel des consuls honoraires soit amélioré autant que possible » et indique, à cet effet, deux moyens : rappeler à leurs devoirs les représentants consulaires qui les négligent et accorder, le cas échéant, des subsides plus importants à ceux qui paraissent le mériter. Ce second moyen a été appliqué, depuis, dans une assez large mesure ; quant au premier, il deviendrait particulièrement efficace précisément par l'adoption du projet d'arrêté que nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message. Rien que la *possibilité* de la création de consulats de carrière, possibilité reconnue ainsi explicitement, stimulerait le zèle de nos consuls honoraires.
- b. Sous n° 3. « Les autorités fédérales devraient continuer à « subventionner des voyages d'exploration, qui, à côté d'autres buts éventuels, auraient pour objet le développement « de nos exportations. »

C'est ce qui a été fait régulièrement, chaque fois qu'un avantage compensant à peu près le sacrifice à faire paraissait être en perspective. En outre, rien n'a été négligé pour le développement de notre exportation, témoin l'arrêté fédéral du 18 décembre 1884 prévoyant des subsides en faveur de la création, à l'étranger, de chambres de commerce suisses ou d'institutions analogues. (Rec. off., nouv. série, VII. 721. Voir message du 29 mai 1884, F. féd. 1884.) Mais ces efforts doivent correspondre à des besoins réels, et il est intéressant de constater, à ce point de vue, que le conseil fédéral n'a reçu jusqu'à présent aucune demande de subvention prévue par cet arrêté (voir rapport de gestion pour 1892, F. féd. 1893, II. 843).

Pour conclure, nous tenons à faire remarquer que nous considérons la motion Comtesse comme *une invitation permanente* au conseil fédéral de veiller au développement du commerce suisse à l'étranger. C'est précisément par ce côté que cette motion se rattache si intimement à la question qui forme l'objet du présent message : la représentation de la Suisse à l'étranger.

IV.

Ajoutons à ce qui précède un bref commentaire au projet d'arrêté que nous avons l'honneur de vous soumettre.

Ad art. 1^{er}. Cet article ne contient rien de nouveau. Il ne fait que consacrer les compétences attribuées au conseil fédéral, dans cette matière, par la constitution.

Ad art. 2. L'article 2 fait disparaître la différence peu rationnelle que les arrêtés de 1872 et 1882 avaient établie, au point de vue budgétaire, entre notre représentation diplomatique et notre représentation consulaire. Il garantit et spécialise expressément le droit de contrôle de l'assemblée fédérale en la matière et permet, en même temps, au conseil fédéral de tenir compte plus promptement que par le passé des besoins du pays en ce qui touche sa représentation à l'étranger.

Ad art. 3. Abrogation des décisions contraires.

Ad art. 4. Clause de referendum.

Si vous donnez votre approbation à cet arrêté et s'il acquiert force de loi, nous pourrions, avec raison, dire qu'une pratique rationnelle et uniforme sera établie à l'égard de notre représenta-

tion à l'étranger et qu'il sera possible à celle-ci de servir encore plus efficacement que par le passé les intérêts du pays.

Nous saisissons cette occasion, monsieur le président et messieurs, pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 19 mai 1893.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

SCHENK.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Une annexe :
aperçu de la littérature.

Projet.

Arrêté fédéral

concernant

la représentation de la Suisse à l'étranger.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du conseil fédéral du 19 mai 1893,

arrête :

Art. 1^{er}. Le conseil fédéral règle la représentation de la Confédération à l'étranger, conformément aux dispositions de la constitution.

Il institue les postes jugés nécessaires et les organise selon les intérêts du pays et les besoins du service. Il supprime les postes qui ne présentent plus d'utilité.

Art. 2. Les crédits nécessaires sont fixés annuellement, pour chaque poste, par l'assemblée fédérale, en vertu de ses compétences budgétaires.

Art. 3. Sont et demeurent abrogées les décisions contraires au présent arrêté, notamment l'arrêté fédéral du 21 décembre 1872 (Rec. off., XI. 24) et celui du 28 janvier 1882 (Rec. off., nouv. série, VI. 157.)

Art. 4. Le conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier le présent arrêté et de fixer l'époque à laquelle il entrera en vigueur.

Annexe.

Aperçu de la littérature consultée.

A.

Vattel. Droit des gens. 3 volumes. Paris 1856.

Clercq et Vallat. Guide pratique des consulats. 2 volumes. Paris 1868.

Heffter. Droit international. Berlin et Paris 1873.

Bluntschli. Das moderne Völkerrecht. Nördlingen 1878.

Pradier-Fodéré. Droit diplomatique. 2 volumes. Paris 1881.

I, page 16. ... « Maintenir la bonne harmonie entre les
« peuples, concilier les intérêts des nations, cultiver les rela-
« tions amicales des pays et des gouvernements entre eux, con-
« duire les négociations, surveiller l'exécution des traités, faire
« respecter son pays au dehors, prévenir les ruptures et s'ef-
« forcer de rétablir les relations rompues, défendre les intérêts
« des nationaux et protéger leurs droits à l'étranger: voilà l'of-
« fice du diplomate », etc...

Holtzendorff. Handbuch des Völkerrechts. 3 Bände. Berlin 1885
bis 1889.

Calvo. Droit international. 5 volumes. Paris et Berlin 1887 et 1888.

Blumer. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. III. Band. Basel 1887.

Salis. Droit fédéral suisse. I, 237. Berne 1892.

B.

I. Postulats.

5 août 1853. « Sur la convenance de compléter la représentation
« diplomatique de la Suisse et de l'étendre aux pays qui ont,
« avec la Confédération, des rapports multipliés et importants.

« Le conseil fédéral est, en même temps, invité à accompagner son rapport de propositions sur la fixation du rang des agents diplomatiques suisses, de leurs traitements, émoluments et attributions en général. » (Rec. off., III. 589.)

20 décembre 1866. « Le conseil fédéral est invité à présenter aux chambres, aussitôt que la chose lui paraîtra possible, des propositions d'ensemble sur la représentation de la Suisse à l'étranger. » (F. féd. 1867, I. 3.)

24 juillet 1869. « Le conseil fédéral est invité à présenter à l'assemblée fédérale un rapport et des propositions sur la question de savoir si et dans quelle mesure il y a lieu de céder à l'organisation, par voie législative, de la représentation de la Confédération à l'étranger. » (F. féd. 1869, II. 230. Rec. off., IX. 752.)

20 juillet 1872. « Le conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas possible de trouver un moyen efficace de prévenir, dans les consulats suisses à l'étranger, le retour de faits du genre de celui qui s'est produit au consulat général à St.-Pétersbourg et à rapporter sur cette question. » (Rec. off., X. 880.)

18 décembre 1884 (n° 335). « Sur la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de régulariser, par une loi, la situation des légations et consulats suisses à l'étranger. »

26 juin 1885 (n° 348). « Sur la représentation diplomatique ou consulaire directe de la Suisse en Turquie et dans les pays en dépendant. » C'est ici le lieu de montrer, par un exemple, que l'on se trompe quand on croit qu'un simple consul peut remplacer un agent ayant le caractère diplomatique. La Porte se refuse à accorder l'exequatur à des consuls nommés par des gouvernements qui n'entretiennent pas, auprès d'elle, une représentation diplomatique. Dans certains cas, il serait cependant désirable que la Suisse pût traiter directement avec la Porte. Ce qui s'est passé en 1889 à l'égard du traité de commerce franco-turc, au bénéfice duquel la Suisse était placée, le prouve surabondamment. (Voir rapport de gestion pour 1889, F. féd. 1890, II. 218.)

1^{er} juillet 1886 (n° 361). « Le conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas utile aux intérêts du commerce et de l'industrie d'instituer, dans certains pays, des consuls de carrière

« chargés de veiller à nos intérêts commerciaux et de recueillir
« tous les faits et renseignements pouvant intéresser le déve-
« loppement de nos exportations » (motion Comtesse).

5 décembre 1890, au conseil des états. « Le conseil fédéral est
« invité à présenter au plus tôt, à l'assemblée fédérale, le mes-
« sage avec projet de loi concernant la représentation de la
« Suisse à l'étranger, message et projet de loi promis dans le
« rapport de gestion pour 1889 ».

II. Rapports de gestion du conseil fédéral.

- Pour 1854 (F. féd. 1855, I. 335).
 » 1856 (F. féd. 1857, I. 176).
 » 1857 (F. féd. 1858, I. 241).
 » 1858 (F. féd. 1859, I. 259).
 » 1872 (F. féd. 1873, II. 206).
 » 1874 (F. féd. 1875, II. 21).
 » 1875 (F. féd. 1876, II. 246).
 » 1879 (F. féd. 1880, II. 8).
 » 1882 (F. féd. 1883, II. 10).
 » 1884 (F. féd. 1885, II. 172).
 » 1888 (F. féd. 1889, II. 301).
 » 1889 (F. féd. 1890, II. 206).
 » 1891 (F. féd. 1892, II. 409).
 » 1892 (F. féd. 1893, II. 797 et 842).

III. Rapports des commissions de l'assemblée fédérale sur la gestion du conseil fédéral.

- En 1852 (conseil national ; F. féd. 1853, II. 767).
 » 1864 (conseil national ; F. féd. 1865, II. 709).
 » 1867 (conseil des états ; F. féd. 1868, II. 717).
 » 1868 (conseil national ; F. féd. 1869, II. 229).
 » 1871 (conseil national ; F. féd. 1873, II. 849).
 » 1875 (conseil national ; F. féd. 1876, III. 78).
 » 1876 (conseil des états ; F. féd. 1877, II. 766).
 » 1882 (conseil des états ; F. féd. 1883, III. 119).

A propos de la demande de ne plus servir d'indemnité à nos consuls que sur une justification des dépenses qui leur incombent, il y a lieu de remarquer que tous nous ont prouvé qu'ils y mettaient de leur poche (naturellement sans tenir compte de leur entretien), et plusieurs en ont profité pour solliciter une élévation de leur subside.

En 1886 (conseil des états; F. féd. 1887, II. 675).

» 1888 (conseil des états; F. féd. 1889, III. 211).

» 1888 (conseil national). « La commission envisage qu'il serait « utile de créer, dans la République argentine, un poste de « consul de carrière, sans que par là on tranche définitivement, « en principe, la question de savoir quels sont les consuls pré- « férables pour notre pays, ceux de carrière ou les consuls « honoraires. » (Procès-verbal de la IX^{me} séance du conseil national du 13 juin 1889.)

En 1890 (conseil des états; F. féd. 1891, II. 1212).

Procès-verbaux de la III^{me} et de la X^{me} séance du conseil des états, du 1^{er} et du 18 juin 1892.

IV. Messages du conseil fédéral à l'assemblée fédérale.

Du 28 juin 1867, « concernant la représentation diplomatique de la « Suisse à l'étranger » (F. féd. 1867, II. 303).

Du 28 septembre 1877, « concernant l'organisation, par voie légis- « lative, de la représentation de la Suisse à l'étranger » (F. féd. 1877, IV. 1).

Du 26 novembre 1881, « au sujet de la représentation de la Suisse « à Washington » (F. féd. 1881, IV. 377).

Du 12 décembre 1883, « au sujet d'une subvention pour le secré- « tariat de la légation de Suisse à Washington » (F. féd. 1883, IV. 844; le projet d'arrêté a été rejeté en votation populaire).

Du 29 mai 1884, « concernant la représentation des intérêts écono- « miques de la Suisse à l'étranger » (F. féd. 1884, III. 61).

Du 6 novembre 1890, « sur le budget pour l'année 1891 » (F. féd. 1890, IV. 781).

V. Arrêtés.

Du 26 juillet 1856, « concernant la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger » (Rec. off., V. 355).

- Du 17 juillet 1860, « concernant la représentation diplomatique de
« la Suisse près le gouvernement du royaume de Sardaigne ».
(Rec. off., VI. 541).
- Du 18 juillet 1867, « concernant la représentation diplomatique de
« la Suisse à l'étranger » (Rec. off., IX. 69).
- Du 21 décembre 1872, « concernant les traitements des légations
« suisses à l'étranger » (Rec. off. anc. série, XI. 24).
- Du 28 janvier 1882, « concernant la représentation de la Suisse à
« Washington » (Rec. off., nouv. série, VI. 157).
- Du 18 décembre 1884, « concernant la représentation des intérêts
économiques de la Suisse à l'étranger » (Rec. off., nouv. série,
VII. 721).

C.

- Procès-verbal* de la conférence convoquée par le département fédéral
du commerce et de l'agriculture au sujet de l'organisation des
consulats suisses, du 26 janvier 1881. Berne. Collin. 1881.
- „*Neue Zürcher-Zeitung*“ Nr. 95, II, vom 4. April 1884.
- „*Bund*“ Nr. 9, vom 10. Januar 1885, « die diplomatische Ver-
tretung der Schweiz im Auslande ».
- Wunderly-v. Muralt, H.* « Unsere Vertretung der wirtschaftlichen
und kommerziellen Interessen im Auslande ». Zürich. Zürcher
und Furrer. 1886.
- Oncken, Dr.* Vortrag, gehalten am 7. Oktober in der Sektion Bern
des schweizerischen Handels- und Industrievereins: « Die schwei-
zerische Konsular-Reform ». Bern. Jent und Reinert. 1886.
- Bericht* über Handel und Industrie der Schweiz im Jahre 1885,
erstattet vom Vorort des schweizerischen Handels- und In-
dustrie-Vereins. Zürich. Ulrich & Comp. 1886. (Seite 18.)
- Gutachten* des schweiz. Handels- und Industrie-Vereins über die
Errichtung schweiz. Berufskonsulate, erstattet an das Tit.
schweiz. Handels- und Landwirtschafts-Departement. Zürich.
Ulrich & Comp. 1886.
- Moser, H.* Rapport au président de la Confédération, du 31 jan-
vier 1887.
- Rapport* (22^{me}) de la chambre de commerce de Genève à l'assemblée
générale du 1^{er} avril 1887. Genève. Schuchardt. 1887. (Page 23.)

- Lombard, F.* Des moyens du développement du commerce extérieur de la Suisse. Genève. Imprimerie centrale genevoise. 1887.
- Geigy-Köchlin*, in der Zeitschrift für schweiz. Statistik. Bern. Schmid Francke & Comp. 1887. (Seite 161.)
- Kreisschreiben* Nr. 80 des leitenden Ausschusses des schweizerischen Gewerbevereins an dessen Sektionen « betreffend ständige Verkaufsstellen ». Zürich, 1. November 1887.
- „*Polytechnikum*“, volkswirtschaftliche Wochenschrift, Nr. 1. Hannover, 19. Sept. 1888, S. 3. « Der Techniker als Berufskonsul ».
- „*Journal de Genève*“ du 18 juin 1890. « Chronique de l'assemblée fédérale ».
- „*Bund*“ Nr. 335, vom 5. Dezember 1890. Bulletin sténographique des délibérations de l'assemblée fédérale, conseil des états, séance du 3 décembre 1890.
- „*Bund*“ Nr. 339, vom 9. Dezember 1890. Idem, conseil des états, séance du 5 décembre 1890.
- Hüfliger*. Memorandum zur Frage unserer Vertretung im Auslande. Bern, im Dezember 1890. (Manuscript.)
- „*Bund*“ Nr. 177, vom 25. Juni 1892. « Schweizerisches Konsulatwesen ».
- „*Bund*“ vom 6./7. Januar 1893. « Gesandtschaften ».
- „*Journal de Genève*“ n° 12, du 14 janvier 1893. « Légations et diplomates ».
-

Message du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la représentation de la Suisse à l'étranger. (Du 19 mai 1893.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1893
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1893
Date	
Data	
Seite	167-185
Page	
Pagina	
Ref. No	10 071 119

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.