

# FEUILLE FÉDÉRALE SUISSE

XXIX<sup>me</sup> année. Volume IV. N<sup>o</sup> 45.

Samedi 6 octobre 1877.

---

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) 4 francs.  
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne. Les insertions doivent être transmises  
franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne.

---

## Message

du

Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant  
l'organisation, par voie législative, de la représentation  
de la Suisse à l'étranger.

(Du 28 septembre 1877.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans la session d'été de 1876, l'Assemblée fédérale a rappelé par une décision spéciale au Conseil fédéral qu'un postulat adopté le 24 juillet 1869, relatif à l'organisation, par voie législative, de la représentation de la Suisse, n'avait pas encore reçu sa solution, et le Conseil fédéral n'a pas hésité à déclarer qu'il présenterait le plus tôt possible un rapport et des propositions à ce sujet. Il avait l'intention de le faire pour la session ordinaire d'été de 1877, et si le message y relatif ne vous a pas été présenté pour cette époque, le motif en est simplement dans la longue maladie qui a empêché le Chef du Département politique de vaquer aux affaires.

Avant d'entrer en matière sur le fond de la question, il sera utile de présenter quelques observations sur l'origine du postulat dont il s'agit.

Dans le rapport de gestion sur l'exercice 1868, le Conseil fédéral avait été dans le cas de parler de quelques modifications qui avaient eu lieu dans notre représentation à l'étranger, et notamment de la repourvue du poste de Ministre à Berlin, de la pro-

motion du Chargé d'affaires à Vienne au rang d' « Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire », et enfin du titre d' « agent politique » donné au Consul général suisse à Washington. Ces changements relativement nombreux et importants dans le personnel si restreint de notre corps diplomatique fournirent, à la Commission chargée d'examiner le rapport de gestion, occasion de présenter diverses observations. Sans exprimer un blâme proprement dit sur le passé, la Commission crut devoir affirmer que l'état actuel des choses n'était *guère conciliable* avec la Constitution fédérale (de 1848). La Constitution réserve, au 3<sup>me</sup> alinéa de l'art. 74, à l'*Assemblée fédérale* la nomination des « représentants » de la Confédération, de sorte que « ce caractère ne devrait être conféré qu'à des personnes élues par l'Assemblée fédérale ». Or, toute notre représentation à l'étranger est nommée par le *Conseil fédéral*, sans que la durée des fonctions soit déterminée et sans qu'on ait rien fixé quant à la position et à la responsabilité des personnes désignées. Comme notre corps diplomatique a pris peu à peu un caractère de permanence et que le Conseil fédéral paraît tendre à lui donner plus d'extension et de développement au lieu de le restreindre ou de le supprimer, la Commission estimait que le moment était venu de régulariser par voie législative cette branche de nos affaires publiques. Le point auquel la Commission paraissait attacher une importance particulière était la question de savoir si ces postes ne devraient pas être soumis, comme toutes les fonctions fédérales, à une *réélection périodique*.

En se basant sur cette manière de voir, la Commission proposa d'inviter le Conseil fédéral « à présenter à l'Assemblée fédérale un projet de loi sur l'organisation de la représentation de la Confédération à l'étranger, sur la *nomination* et la *durée des fonctions* des représentants suisses auprès d'Etats étrangers, et sur d'autres points se rapportant à cet objet ».

Ce postulat ne fut toutefois pas adopté par le Conseil national sous cette forme ; il fut remplacé par la rédaction proposée alors par le représentant du Conseil fédéral et qui est conçue comme suit :

« 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 procéder à l'*organisation*, par voie législative, de la représentation *diplomatique* de la Confédération à l'étranger. »

Cette rédaction, adoptée aussi par le Conseil des Etats et ayant ainsi le caractère d'arrêté fédéral, se distingue surtout de la proposition de la Commission en ce qu'elle ne décide pas d'ors et

déjà, comme celle-ci, qu'une loi fédérale sera élaborée sur la matière, mais qu'elle laisse expressément pendant ce côté de la question, en invitant simplement le Conseil fédéral à présenter un rapport et des propositions sur ce sujet. Une autre différence git dans la désignation de l'objet. Abstraction faite de la circonstance que la rédaction de la Commission embrassait aussi les Consuls, tandis que le postulat ne parle maintenant que de la représentation *diplomatique*, la Commission mentionne des *questions déterminées*, telles que la nomination, la durée des fonctions, etc. ; le postulat, par contre, tel qu'il a été adopté, ne parle qu'en termes très-vagues de « *l'organisation* » de la représentation diplomatique. Toutefois, il n'y a peut-être pas lieu d'attacher trop d'importance à cette différence, et nous ne croyons pas nous tromper en admettant que les mots : « organisation de la représentation » n'ont pas un sens essentiellement différent de celui que la Commission avait en vue par sa rédaction un peu plus détaillée.

Si nous nous en tenons, pour ce qui concerne ce point, à la limite que la Commission avait posée au problème, nous devons examiner s'il est désirable ou nécessaire que la nomination, la durée et le caractère des fonctions des représentants diplomatiques de la Suisse à l'étranger soient régularisés *par voie législative*.

En ce qui concerne en première ligne la *nomination*, on peut se convaincre, d'après le rapport de la Commission du Conseil national, que celle-ci, comme nous l'avons déjà dit, partait de l'idée que l'on devait, pour être conséquent, considérer en réalité nos Ministres à l'étranger comme des « représentants fédéraux » et en conséquence attribuer leur élection à l'Assemblée fédérale réunie, à teneur de l'art. 74 de la Constitution fédérale de 1848. La question de savoir si cette opinion est la bonne, et si réellement l'expression « représentants fédéraux » comprend aussi les agents diplomatiques de la Suisse à l'étranger, est controversée depuis longtemps sans avoir jamais abouti à une solution claire. Aujourd'hui, elle a cessé d'avoir une importance pratique, la révision de la Constitution fédérale en 1874 ayant entièrement supprimé la mention des « représentants fédéraux », précisément à cause de son peu de clarté. On ne peut plus élever maintenant, en regard de la *nouvelle* Constitution fédérale, aucun doute sur la question de savoir à qui incombe la nomination des agents diplomatiques à l'étranger. En effet, comme l'art. 85 n'attribue pas cette nomination à l'Assemblée fédérale, c'est l'art. 102, chiffre 6, qui fait règle, disant que le Conseil fédéral fait les nominations qui ne sont pas attribuées à l'Assemblée fédérale ou au Tribunal fédéral ou à une autre autorité.

Il y a encore, il est vrai, un point à examiner : l'art. 85 précité de la Constitution fédérale n'attribue *directement* à l'Assemblée fédérale que l'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du Chancelier et du Général en chef de l'armée; mais il ajoute :

« La législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation ».

Comme la législation n'a jusqu'ici fait aucun usage de cette réserve, il n'y a donc, comme nous l'avons dit plus haut, *en ce moment* aucun doute que l'élection des agents diplomatiques rentre dans la compétence du Conseil fédéral; il est également hors de doute qu'à un moment quelconque il peut être statué autrement, dans le sens de la réserve citée, et que l'élection même ou tout au moins la confirmation de ces fonctionnaires peut être attribuée à l'Assemblée fédérale. Il y a donc lieu de poser la question suivante : Doit-on profiter de la solution à donner au postulat dont il s'agit pour introduire une innovation de ce genre ?

Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a pas, dans le moment actuel, de motif pour le faire et que, pour des raisons valables, cette innovation ne serait pas utile. Les rapports entre le Gouvernement d'un pays et ses représentants diplomatiques à l'étranger sont d'une nature toute spéciale; ils se caractérisent en particulier par le fait que la *confiance la plus absolue* doit régner entre les deux parties. Une représentation diplomatique dont le Gouvernement devrait craindre qu'elle ne fût accessible à des influences diverses, politiques ou de parti par exemple, venant du pays d'origine, et à laquelle on ne pourrait en conséquence faire, en ayant toute confiance dans sa discrétion absolue, les communications les plus délicates, serait un instrument inutile au point de vue pratique, précisément dans les cas où il devrait être le plus efficace. Ces rapports, qui sont fondés sur la nature même des choses et du service que la diplomatie est appelée à faire, rendent absolument désirable et même indispensable, dans notre opinion, que le Gouvernement ait pleine et entière latitude de placer aux postes qui lui conviennent les hommes qui possèdent sa confiance. L'intervention d'une grande assemblée législative, et en général d'une autorité politique dirigée par divers points de vue particuliers, soit qu'elle procède directement à la nomination, soit qu'elle se réserve simplement un droit de confirmation, pourrait amener tout au moins la *possibilité* que le choix tombe sur des personnalités qui ne possèderaient pas la confiance absolue du Gouvernement, dans la mesure exigée par la nature des choses; et l'on ne risque guère de trop s'avancer en affirmant que, dans un cas pareil, la *suppression* des

agences diplomatiques serait préférable à leur maintien dans ces conditions.

Conformément à ces idées, que nous ne pensons pas avoir besoin de développer davantage, la nomination des représentants diplomatique est à notre connaissance, *dans tous les Etats du monde*, entre les mains de l'autorité exécutive ; dans les pays monarchiques, entre celles du souverain. La seule exception à cette règle se trouve dans la Constitution des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, où le Président, dans le choix de ses agents diplomatiques, est tenu de demander « le conseil et l'assentiment » du *Sénat*. Toutefois, cette exception est plus apparente que réelle.

En effet, ce n'est aucunement le Corps législatif comme tel qui intervient dans la nomination ; la Chambre des députés, la partie la plus nombreuse et la plus influente de ce corps, reste absolument en dehors, et le Sénat seul a voix au chapitre, c'est-à-dire le corps qui joue dans l'organisme de l'Etat de la grande république un rôle tout particulier, rappelant à plusieurs points de vue celui d'un *Conseil d'Etat*. Or, nous n'avons rien qui corresponde à ce rôle-là dans nos institutions suisses. On ne peut donc aucunement alléguer l'exemple de l'Amérique pour proposer, en vertu de la réserve renfermée à l'art. 85 de la Constitution fédérale, que l'Assemblée fédérale procède à l'élection des agents diplomatiques ou la confirme. Au contraire, nous répétons que nous serions absolument seuls à posséder une organisation de ce genre. Bien que ce ne soit pas là un motif suffisant pour rejeter une mesure qui serait reconnue comme évidemment utile, on peut cependant mentionner cette circonstance comme une raison accessoire venant corroborer les motifs intimes que nous avons allégués contre l'innovation dont il s'agit.

Si, en conséquence, nous ne pouvons recommander de mettre, par voie législative, l'élection de nos représentants diplomatiques dans d'autres mains que dans celles où elle se trouve à teneur de la Constitution fédérale tant que la loi n'en a pas disposé autrement, nous devons, et cela essentiellement par les mêmes motifs, nous prononcer également contre l'introduction d'une *durée fixe pour les fonctions* des agents diplomatiques. La nature particulière des relations, que nous avons esquissée plus haut, exige que le Gouvernement, qui *nomme* comme ses représentants les hommes qui possèdent sa confiance, les ait continuellement sous sa main et ait conséquemment la faculté de les rappeler de leur poste à *un moment quelconque*, s'il le juge nécessaire dans l'intérêt du service et du pays. Or, le Conseil fédéral a sans doute le droit de révoquer par décision motivée, avant l'expiration de leurs fonctions, les fonctionnaires nommés pour une période déterminée ; mais il faut pour

cela qu'ils aient négligé leur devoir d'une manière permanente ou qu'ils se soient rendus coupables d'actes punissables dans leurs fonctions. La révocation, dans ces cas-là, doit toujours être considérée comme une *pénalité*, qui présente un caractère d'autant plus grave que la personne révoquée occupait des fonctions plus relevées.

Pour un représentant diplomatique, par contre, on peut fort bien se figurer le cas dans lequel sa révocation deviendrait nécessaire pour des motifs qui n'ont absolument rien de commun avec de la négligence dans l'exercice de ses fonctions, ou du moins à un degré très-faible et ne pouvant justifier une mesure aussi sévère que l'est la destitution dans le sens des articles 37 et 38 de la loi sur la responsabilité des fonctionnaires. Il peut se faire, par exemple, pour ne citer qu'un des cas possibles, qu'un envoyé, par suite de son zèle, louable en lui-même, pour sauvegarder les intérêts et la dignité de son pays, se trouve dans une situation telle qu'il soit simplement, pour nous servir d'une expression fréquemment employée, devenu « impossible » dans l'Etat où il est accrédité. Dans ces circonstances, il est quelquefois nécessaire de prononcer son rappel, pour empêcher que la mésintelligence n'augmente entre les deux pays, et cela sans qu'il y ait aucun motif quelconque d'infliger un blâme spécial à cet agent ou de le punir d'une façon sensible. La nomination pour une durée fixe n'est pas compatible avec un état de choses qui permet des éventualités de ce genre et qui doit être résolu d'une façon ou de l'autre dès que la confiance absolue entre l'autorité à laquelle incombe la nomination et le fonctionnaire nommé a subi une atteinte, et il faut nécessairement en rester à la possibilité d'un rappel à un moment quelconque.

Si l'Assemblée fédérale partage notre opinion au sujet des deux points que nous avons traités, c'est-à-dire si elle est également d'avis que la nomination des représentants diplomatiques doit rester exclusivement dans la compétence du Conseil fédéral et qu'il n'y a pas lieu de fixer une durée déterminée pour leurs fonctions, il n'y aurait en ce moment aucun motif de régler cette matière par voie législative. En effet, les objets qui pourraient encore avoir besoin d'une réglementation spéciale, par exemple la désignation des Etats auprès desquels la Suisse doit se faire représenter par des agents diplomatiques et le chiffre du traitement à allouer à ces derniers, sont déjà réglés par un *arrêté fédéral* du 21 décembre 1872 (Rec. off., XI. 24), et il va sans dire que toute modification à ce statu quo ne peut être introduite qu'avec l'assentiment des deux Conseils législatifs.

Par là se trouverait aussi réglé le point traité dans le rapport de la Commission du Conseil national de 1869, celui du *caractère*

de chacun des agents suisses à l'étranger. En ce moment, tous les représentants de la Suisse à l'étranger qui ont un caractère diplomatique proprement dit, c'est-à-dire à l'exclusion des agents consulaires, ont le rang d'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire. La Suisse n'a jusqu'ici accordé aucun titre plus élevé, et elle ne sera pas dans le cas de le faire à l'avenir. La seule chose qui serait dans le domaine du possible serait de réduire certains postes diplomatiques au rang de simples « Chargés d'affaires » ou de « Ministres-Résidents ». Or, on ne voit pas qu'une décision de ce genre puisse se baser sur des motifs de convenance, car il est dans la nature même des choses (et l'expérience l'a mis hors de doute) que, auprès des Gouvernements des grands Etats — et nous n'entretiens qu'auprès de ceux-là une représentation diplomatique — la position d'un agent étranger et l'autorité qu'il peut acquérir ne sont aucunement indépendantes du rang qu'il occupe dans la hiérarchie du corps diplomatique, et que l'on peut attendre d'un *Ministre* en titre une plus grande mesure d'activité efficace et d'influence que d'un simple Chargé d'affaires. Le seul motif qui pourrait engager à réduire certains postes à ce rang consisterait exclusivement dans des considérations financières, attendu que l'on suppose que le Chargé d'affaires recevrait un traitement inférieur à celui d'un Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire. Mais, abstraction faite de la circonstance que l'économie qui en résulterait serait peu considérable, il faut rappeler que les Conseils législatifs ont en tout temps la faculté de régler cette matière de la façon qui correspond à leurs désirs et à leur manière de voir, puisqu'il leur est toujours loisible de modifier l'arrêté fédéral du 21 décembre 1872, qui fixe les traitements des Légations, et de forcer par là le Conseil fédéral à changer le titre de tous les postes diplomatiques ou de quelques-uns d'entre eux.

Si donc, du moins dans l'opinion du Conseil fédéral, il n'y a, sous aucun des points de vues soulevés spécialement par la Commission du Conseil national en 1869, des motifs d'élaborer une loi, ce ne sera pas non plus le cas pour les autres points qui pourraient avoir besoin d'être réglés d'une manière plus précise. Les rapports qui, dans quelques autres Etats, par exemple en Allemagne, en Autriche et en France, ont nécessité des décrets et des ordonnances au sujet des matières dont il s'agit: la fixation des conditions pour l'entrée dans le service diplomatique (examens, etc.), les règles d'avancement et le droit aux pensions, tout cela n'existe pas chez nous, parce que nous ne possédons pas un corps diplomatique formel dans le sens qu'y attachent ces Etats, et que nous ne désirons guère en organiser un. Les autres points de moindre importance, par exemple en ce qui concerne la position des secrétaires

et attachés employés aux Légations, la perception de taxes, le costume officiel, etc., peuvent parfaitement et avantageusement être résolus par le Conseil fédéral par voie de règlements, comme c'est le cas pour les Consuls.

En résumant ce que nous avons dit plus haut, nous estimons qu'en ce moment, c'est-à-dire après que la question a été mise au clair par la Constitution fédérale de 1874, en ce qui concerne l'autorité chargée de nommer les agents diplomatiques, et également après l'adoption de l'arrêté fédéral de 1872, qui a fixé le nombre des postes diplomatiques et le traitement qui leur est affecté, un acte législatif au sujet de l'organisation de la représentation diplomatique de la Suisse à l'étranger est encore moins nécessaire qu'en 1869, et nous terminons en *proposant* :

*de ne donner aucune suite ultérieure au postulat dont il s'agit.*

Agréez, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Berne, le 28 septembre 1877.

Au nom du Conseil fédéral suisse,

*Le Président de la Confédération :*

D<sup>r</sup> J. HEER.

*Le Chancelier de la Confédération :*

SCHIESS.

---



**Message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant l'organisation, par voie législative, de la représentation de la Suisse à l'étranger. (Du 28 septembre 1877.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1877
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1877
Date	
Data	
Seite	1-8
Page	
Pagina	
Ref. No	10 064 731

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.