

MESSAGE

accompagnant le Traité entre les Etats-Unis
d'Amérique et la Confédération suisse.

A L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE.

Tit.

Depuis quelques années, surtout depuis leur guerre avec le Mexique, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, qui n'ont sans doute jamais perdu de vue l'Ancien Monde, ont de plus en plus porté leurs regards vers l'Europe et pris un intérêt croissant aux événements qui s'y passent.

La Suisse, entr'autres, bien qu'elle ne soit pas une puissance maritime, devait particulièrement fixer leur attention, soit à cause de la similitude des institutions démocratiques et fédératives des deux pays, ressemblance qui constitue une communauté de principe et d'intérêt politique, soit parce que la Suisse, qui a su faire respecter son indépendance ces dernières années aussi bien que dans les temps anciens, est sortie avec une constitution plus homogène et plus forte de la crise qui travaille encore tant de peuples, soit parce que les émigrations si nombreuses de Suisses en Amérique, où ils ont fondé plusieurs colonies qui portent le nom d'Etats et de villes de la mère patrie augmentent chaque jour les relations entre les deux peuples, soit enfin parce que les Etats-Unis et la Suisse

trouvent l'un chez l'autre un vaste débouché de leurs produits.

Cet accord des sympathies et des intérêts explique les marques de bienveillance que les deux Nations se sont données à diverses occasions. Ainsi, des citoyens des Etats-Unis se sont plu à attacher à leurs navires des noms qui sont chers à la Suisse, comme celui de *Guillaume Tell*, et le Conseil fédéral a répondu à ce salut en arborant le pavillon suisse sur le grand mât de ces vaisseaux. Les Etats-Unis incrustent dans le colossal monument qu'ils élèvent à la mémoire de leur libérateur, l'immortel Washington, la pierre et l'inscription que lu vouera le Gouvernement fédéral de la Suisse, aussi bien que les Etats et les cités de l'Union.

Il n'est donc pas surprenant que le Président des Etats-Unis ait envoyé auprès de la Confédération, un Plénipotentiaire, sous le nom d'Agent Spécial, pour témoigner de la haute estime dont la Suisse jouit chez la Grande Nation du Nouveau Monde, lui tendre une main fraternelle au milieu même des orages dont elle était menacée, et lui offrir un Traité d'Amitié, d'après lequel les deux Peuples les plus libres de la Terre se traiteront réciproquement sur le pied de l'égalité.

C'est la première fois que la Confédération a été honorée d'une pareille ambassade de la part des Etats-Unis : cela prouve que, tout en remplissant ses devoirs internationaux et en maintenant ainsi ses bonnes relations avec les Etats européens, la Suisse s'est acquis la considération et les sympathies du Peuple des Etats-Unis, auquel personne ne contestera un sentiment aussi élevé qu'éclairé de la dignité nationale.

Et pour rendre plus éclatant le témoignage de

ses dispositions amicales à notre égard, le Gouvernement des Etats-Unis a choisi son envoyé dans la personne d'un des hommes d'Etat éminens de l'Amérique, aussi distingué par son intégrité, sa prudence et son habileté que par son dévouement à la cause démocratique, M. Ambroise-Dudley *Mann*, qui a déjà rempli des missions analogues à l'entière satisfaction de ses commettans.

Après que l'Envoyé des Etats-Unis eut exposé au Président de la Confédération suisse et au chef du Département du commerce et des péages, l'objet de sa mission et qu'il leur eut remis ses propositions par écrit; après que les représentans de la Confédération eurent fait rapport de ces propositions au Conseil fédéral, reçu ses instructions; et remis à M. Mann leurs propositions écrites; après que les plénipotentiaires des deux parties se furent, dans plusieurs conférences, expliqué les vues de leurs commettans, entendu sur le fond et sur la rédaction des articles en français et en anglais, ils signèrent, le 25 novembre 1850, sous réserve de ratification, le Traité Général d'Amitié, d'Etablissemens réciproques, de Commerce et d'Extradition des criminels, que nous avons l'honneur de soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Quoique les XIX articles dont se compose ce traité, soient en rapport entr'eux, ils forment cependant la matière de diverses conventions, savoir :

1. L'Etablissement des citoyens d'un des pays dans l'autre;
2. la Disposition ou la Détraction des biens;
3. les Consulats;
4. le Commerce;
5. l'Extradition des criminels.

On a préféré réunir ces conventions en un seul traité, soit pour la commodité, soit parce que l'amitié dont les parties sont animées l'une envers l'autre ressort mieux de l'ensemble de ces dispositions.

Passons maintenant les articles du Traité en revue.

1. *Etablissement des citoyens d'un des pays dans l'autre.*

(*Art. I, II, III, IV.*)

Art. I.

Cet article fondamental pose le principe qui domine tout le traité : « Les citoyens des Etats-Unis d'Amérique et les citoyens suisses seront sur un pied d'égalité réciproque dans leurs pays respectifs ; ils y jouiront des mêmes droits et y seront soumis aux mêmes obligations, dans les limites et sous les réserves ci-après. »

L'égalité est donc la règle ; les différences l'exception.

Comme les deux républiques contractantes ne sont pas des Etats unitaires, mais des Etats fédératifs, il est, d'abord, précisé :

« Qu'aux Etats-Unis d'Amérique, les citoyens suisses seront reçus et traités, dans chaque Etat, sur le même pied et aux mêmes conditions que les citoyens des Etats-Unis natifs ou ressortissants des autres Etats de l'Union ; »

« Qu'en Suisse, les citoyens des Etats-Unis seront reçus et traités, dans chaque Canton, sur le même pied et aux mêmes conditions que les citoyens suisses originaires ou ressortissants des autres Etats de la Confédération. »

Il est entendu que cette disposition s'applique aux territoires de l'Union américaine qui, ne formant

pas encore des Etats, parcequ'ils n'ont pas atteint la population nécessaire, sont placés sous le régime direct du Pouvoir central des Etats-Unis. Cette intention n'a pas été exprimée dans le traité, parceque ces territoires, maintenant peu nombreux, ne tarderont pas à former des Etats de l'Union.

Les dispositions qui précèdent auraient pu suffire; mais, pour mieux faire ressortir leur portée et parcequ'aux Etats-Unis on tient à mentionner les spécialités, l'article 1er énumère ensuite les principales conséquences ou applications du principe général posé en tête. Ainsi, pourvu qu'ils se conforment aux lois du pays où ils résideront, les citoyens des Etats-Unis et les citoyens suisses pourront aller, venir, séjourner, résider ou s'établir, les premiers dans les cantons de la Confédération helvétique, les Suisses dans les Etats de l'Union américaine; y acquérir, posséder et aliéner des propriétés mobilières et immobilières; y gérer leurs affaires, y exercer leur profession, leur industrie et leur commerce, tant par eux-mêmes que par d'autres; y faire valoir leurs droits en justice à l'instar des nationaux; on ne pourra leur imposer pour la résidence ou l'établissement ou pour l'exercice de leurs droits, aucune condition pécuniaire ou autre plus onéreuse qu'aux citoyens du pays dans lequel ils résideront, ni aucune condition à laquelle ceux-ci ne seraient pas tenus. — Dans ces développements, on a eu devant les yeux l'article 41 de la Constitution fédérale, ainsi que les traités avec la France et la Sardaigne.

Viennent ensuite les exceptions à la règle générale d'égalité.

Les premières exceptions sont communes aux deux parties : « l'exercice des droits politiques et la participation aux biens des communes, des corporations ou des fondations dans lesquelles les citoyens de l'un des pays établis dans l'autre n'auraient pas été reçus membres ou à titre de co-propriétaires, ne sont pas compris dans les avantages mentionnés ci-dessus. »

L'autre exception est particulière à la Suisse. Le libre établissement n'étant garanti, par la Constitution fédérale, qu'aux Suisses de l'une des confessions chrétiennes, il ne peut être assuré par convention aux étrangers d'une autre religion. Cette réserve coulait de source, puisqu'on ne peut déroger à la Constitution fédérale par des conventions; mais on a cru devoir l'exprimer pour prévenir tout malentendu aux Etats-Unis, et pour indiquer que les Cantons suisses ne sont pas tenus de se prévaloir du droit que la Constitution fédérale leur accorde d'exclure les non-chrétiens.

La Constitution des Etats-Unis n'admettant pas cette différence entre les religions, la réserve ne pouvait être stipulée en leur faveur.

Art. II.

L'article II règle ce qui concerne les impôts et contributions diverses, excepté les finances pour l'établissement et l'exercice des droits qui s'y rattachent, lesquelles ont paru mieux à leur place à l'article précédent.

L'article II n'est qu'un développement et une application du principe d'égalité posé en tête du Traité, puisqu'il stipule que « les citoyens de l'un des pays résidant ou établis dans l'autre seront, quant aux

«impôts, sur le même pied que les citoyens du pays où ils résident;» mais comme l'on a fait ressortir d'autres conséquences du principe, on ne pouvait passer sous silence un point aussi essentiel que celui des impôts, d'autant plus que le système financier des deux parties contractantes n'est pas en tous points le même.

D'ailleurs, les difficultés que quelques cantons ont eues avec la France et la Sardaigne au sujet des prestations pécuniaires exigées en compensation de la libération du service militaire personnel, ont fait sentir la nécessité de s'expliquer catégoriquement en stipulant que «les citoyens de l'un des deux pays résidant ou établis dans l'autre seront affranchis du service militaire personnel, mais tenus aux prestations pécuniaires ou matérielles imposées, par compensation, aux citoyens du pays où ils résident libérés de ce service.» — Cette explication est d'autant plus convenable que des compensations de ce genre ne sont pas connues aux Etats-Unis d'Amérique.

Bien entendu que ces prestations ne dispenseront pas les citoyens de l'un des deux pays résidant ou établis dans l'autre, de payer les contributions générales de guerre qui pourraient être levées sur les citoyens du pays où ils résident, sans distinction entre ceux qui sont affranchis du service militaire personnel et ceux qui y sont tenus; ils y seront soumis aussi bien qu'à tous autres impôts exigés des citoyens mêmes du pays. Cela résulte de la rédaction de l'article et telle est l'intention des parties.

Il est clair aussi que, par *résidence*, on entend non pas un séjour temporaire de quelques semaines

ou de quelques mois, mais un domicile fixe qui, sans avoir le caractère de permanence de l'établissement proprement dit, implique cependant une certaine durée. Ainsi on n'exigera pas des citoyens américains qui viendront faire un voyage ou passer la belle saison en Suisse, les prestations en compensation du service militaire personnel, ni les autres impôts auxquels sont tenus les citoyens suisses résidant ou établis sur le sol de la Confédération: on n'exigera pas non plus ces impôts des Suisses qui voyageront aux Etats-Unis ou y feront un séjour passager.

Par les raisons indiquées plus haut, on a aussi cru utile de prévoir les dommages éprouvés en cas de guerre et l'expropriation pour cause d'utilité publique: ici encore les citoyens des deux Républiques sont placés sur le même pied.

Art. III.

«Les citoyens de l'une des deux Républiques résidant ou établis dans l'autre qui voudront retourner dans leur pays, ou qui y seront renvoyés par sentence du juge, par mesure de police ou d'après les lois et règlements sur les mœurs ou la mendicité, seront reçus en tout temps et en toute circonstance, eux, leurs femmes et leurs descendants légitimes, dans le pays dont ils sont originaires et où ils auront conservé leurs droits conformément aux lois.» Ainsi les individus naturalisés dans le pays où ils résident ne pourront en être renvoyés.

L'article dont il s'agit est la reproduction des dispositions de la Constitution fédérale, ainsi que des traités avec la France et la Sardaigne.

Art. IV.

La nationalité des citoyens des deux Républiques

sera constatée au moyen de passe-ports ou d'autres papiers en due forme, délivrés ou visés par les Agents consulaires respectifs. — C'est la règle généralement suivie.

2. *Disposition ou Déduction des biens.* (Art. V et VI.)

Art. V.

La traite foraine entre les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse a été abolie par la convention conclue, pour douze ans, en 1847, et ratifiée en 1848. Mais cette convention fait une différence entre les biens *meubles* ou personnels et les *immeubles*. D'après la convention de 1848, les citoyens de chacune des deux partis contractantes peuvent disposer librement, soit par testament, donation ou de toute autre manière, de leurs *biens personnels*, dans la juridiction de l'autre, et leurs héritiers, citoyens de l'autre partie, hériteront de ces biens, ils pourront en prendre possession et en disposer comme ils l'entendront, n'ayant à payer d'autres droits que ceux auxquels sont soumis en pareil cas les habitans mêmes du pays dans lequel les dits biens se trouvent; — mais si, par l'effet de la mort d'une personne possédant des *propriétés foncières* sur le territoire de l'une des parties contractantes, ces propriétés venaient, en vertu des lois du pays, ou d'une disposition testamentaire, à échoir à un citoyen de l'autre partie, qui, à cause de sa qualité d'étranger, ne serait pas admis à posséder ces propriétés en nature, il serait accordé à cet héritier un terme de trois ans au moins, pour vendre ces propriétés, en retirer et exporter le produit sans difficulté et sans payer au gouvernement aucun autre droit de

mutation que celui qui, dans un cas analogue, serait dû par un habitant du pays dans lequel les propriétés foncières sont situées.

Cette différence entre les meubles et les immeubles, qui existe encore dans les conventions entre les Etats-Unis et plusieurs autres nations, disparaît maintenant dans le Traité soumis à votre ratification, et les propriétés foncières sont placées sur le même pied que les biens personnels, de telle sorte que la libre disposition s'étend aux uns comme aux autres, et que les derniers vestiges de la traite foraine que laissait subsister la convention de 1848 auront complètement disparu, en ce qui concerne les Etats-Unis et la Confédération. Cette stipulation nouvelle, puisée dans un récent traité entre l'Union et la Nouvelle Grenade, est plus particulièrement favorable à la Suisse.

Les dispositions de la précédente convention pour la conservation des biens meubles des héritiers ou d'autres successeurs absents, s'étendront à l'avenir à toutes les propriétés sans distinction.

La convention de 1848 sera ainsi remplacée par les articles V et VI du présent traité. Cela n'y a pas été énoncé, parce que cela s'entend de soi-même, car une convention est toujours abrogée par des articles postérieurs.

Art. VI.

«Les contestations qui pourraient s'élever entre des prétendants à une succession, sur la question de savoir à qui les biens doivent appartenir, seront portées devant les tribunaux et jugées d'après les lois du pays dans lequel la propriété (mobilière ou immobilière) est située.»

Cette stipulation, un peu vague, est la reproduction de 1848. Ces expressions: *les tribunaux et les*

lois du pays dans lequel la propriété est située, pourraient être différemment interprétées. Elles doivent signifier les juges et les lois du pays dans lequel la succession est ouverte, parce qu'ordinairement c'est là que se trouvent les biens ou la majeure partie d'entr'eux; de telle sorte que le jugement rendu par ces juges s'appliquerait à tous les biens faisant partie de la succession, dans quelque pays qu'ils soient situés. Telle a été l'intention des parties en 1848, ainsi que cela résulte de la contexture de cette clause dans la convention d'alors et de la place qu'elle y occupe. — Mais ces expressions pourraient être entendues dans ce sens, que la question de savoir à qui appartiennent les biens faisant partie d'une succession, sera décidée par les juges et d'après les lois du pays où se trouve chaque fraction des biens, ainsi par les lois des Etats-Unis pour les biens qui y sont situés, par ceux de la Suisse en ce qui touche les biens sis dans la Confédération helvétique; enfin par les juges et d'après les lois de tout autre pays pour les biens ou la fraction des biens qui pourraient s'y trouver.

Afin de lever ces doutes et pour se rapprocher de ce qui est généralement admis sur l'application des statuts, le Conseil fédéral a proposé que les contestations dont il s'agit seraient portées devant les juges du lieu où la succession est ouverte (soit du dernier domicile légal du défunt); que les difficultés relatives à la forme extérieure des donations, testaments ou autres actes seraient jugées d'après les lois du lieu où l'acte a été instrumenté; que la capacité de donner, tester ou contracter serait réglée par les lois du pays d'origine de la personne qui a disposé;

et la teneur même des actes d'après les lois du pays où ils doivent déployer leur effet.

Ces propositions n'ont pas pu être acceptées par M. Mann, soit parce qu'aux Etats-Unis on n'admet pas que les juges prononcent d'après d'autres lois que celles du pays, soit parce que, dans tel cas donné, le même tribunal pourrait être appelé à juger d'une contestation d'après les lois de deux ou trois pays, suivant que l'origine de la personne qui a disposé, le lieu où l'acte a été instrumenté et celui où il doit déployer ses effets appartiendraient à des pays différents, ce qui pourrait amener des complications et des longueurs lorsqu'il faudrait apporter la preuve de ces lois.

Et de crainte qu'un changement essentiel à la rédaction admise en 1848 n'amenât quelque obstacle imprévu au Sénat des Etats-Unis, où l'on tient beaucoup à conserver, en matière judiciaire, les expressions consacrées dans d'autres traités, les plénipotentiaires respectifs ont maintenu le texte adopté en 1848, bien certains qu'il ne recevra pas d'autre sens que celui qu'on lui a donné alors et qui a été indiqué plus haut.

3. *Consulats* (Art. VII.).

Art. VII.

Les dispositions du Traité relatives aux Consuls et aux Vice-Consuls sont assez généralement admises. Ainsi, ils doivent avoir été reconnus par le gouvernement du pays où ils ont à déployer leur office. Pour leurs affaires privées et commerciales, ils sont soumis aux lois ordinaires. Pour l'exercice de leurs

fonctions, ils jouissent de certains privilèges. En cas d'infraction aux lois, le gouvernement du pays où ils résident peut, suivant les circonstances et la gravité du cas, leur retirer l'exéquatur, les renvoyer ou les faire punir conformément aux lois. Mais les archives et les papiers du Consulat sont inviolables. Dans les conventions des Etats-Unis avec diverses nations cette inviolabilité est plus catégoriquement exprimée et paraît plus étendue qu'ailleurs.

4. *Commerce* (Art. VIII, IX, X, XI et XII.).

Les clauses du Traité sont aussi libérales que possible.

Art. VIII.

Il est posé en principe, que: «Pour tout ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit de leurs produits respectifs, les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse se traiteront réciproquement comme les Nations, les Unions de Nations, les Etats et les Sociétés les plus favorisées.»

Ce principe reçoit deux applications, l'une relative à la *hausse* des tarifs, l'autre relative à la *baisse*.

Art. IX.

La première de ces applications est l'art. IX, portant: «Aucune des parties contractantes ne pourra exiger pour l'importation, l'exportation ou le transit des produits naturels ou industriels de l'autre, des droits plus élevés ni d'autres droits que ceux qui sont ou seront imposés sur les mêmes articles provenant de tout autre pays en dehors de ses limites actuelles.»

Ces mots *non compris dans ses limites actuelles*, consacrés dans les traités des Etats-Unis avec d'autres

nations, signifient que si ces Etats formaient une union douanière avec le Mexique, par exemple, ou que si la Suisse entrait dans un Zollverein, les produits de ces unions douanières ne seraient pas au bénéfice du maximum stipulé par l'art. IX.

Au nombre des *produits industriels* sont comptés ceux de la pêche dans des eaux quelconques, ainsi, pour les habitans des Etats-Unis, les produits de la pêche de la balaine dans les mers hors de leur territoire.

L'article qui nous occupe permettra sans doute aux parties contractantes d'élever les droits sur leurs produits respectifs ou de percevoir sur ces produits d'autres droits que ceux qui existent aujourd'hui, pourvu que la même élévation ou la même perception soit imposée sur les produits semblables provenant de tout autre pays; mais cette obligation sera une garantie contre l'abus de la faculté que les parties se sont réservées, parce qu'en élevant les droits ou en imposant des droits nouveaux sur certains produits de tous les pays, on court le risque de rétorsions fort nuisibles, et il suffit que l'élévation du droit existant ou la perception du droit nouveau soit abandonnée à l'égard d'une seule nation, pour que la partie contractante en profite.

L'Agent spécial des Etats-Unis avait proposé d'introduire dans le traité une clause qui se trouve dans les conventions commerciales des Etats-Unis avec d'autres Nations, savoir: «De même, aucune *prohibition* «de l'exportation ou de l'importation des produits de «l'une des parties contractantes, ne pourra être ordonnée «dans l'autre qui ne soit également et immédiatement «applicable à tout autre pays non compris dans leurs

«limites actuelles.» — Mais, sur les représentations qui lui ont été faites, M. Mann a renoncé à une disposition qui pouvait ouvrir la porte au système prohibitif.

Art. X.

En compensation de la faculté de hausser les droits, se trouve l'article X relatif à la baisse, lequel porte: «Afin d'atteindre d'autant mieux le but qu'elles se proposent à l'article VIII, chacune des parties contractantes s'engage à n'accorder à une Nation, Union de Nations, Etat ou Société que ce soit, de faveur en fait de commerce, sans en faire jouir aussitôt l'autre partie.»

Dans les traités des Etats-Unis avec d'autres nations, cette stipulation est faite sous la réserve que si la faveur a été accordée librement à une autre nation, l'extension à la partie contractante a lieu sans indemnité, mais que si elle a été l'objet d'une condition, l'extension n'a lieu que moyennant une compensation équitable.

Quoiqu'on attache beaucoup d'importance à cette clause aux Etats-Unis, M. Mann y a renoncé par bonne considération pour la Suisse.

En revanche, il a proposé d'insérer dans le Traité un article qui aurait porté qu'«En considération de la consommation considérable et croissante des produits suisses dans les Etats-Unis, la Confédération s'oblige à ne point élever les droits d'importation qu'elle perçoit actuellement sur les feuilles brutes de tabac, le ris, l'huile de poisson, le coton et la potasse produits dans les Etats-Unis.»

Les délégués du Conseil fédéral ont fait observer que la clause n'est point nécessaire, puisqu'en vertu

de la Constitution fédérale, ces articles, qui sont des matières nécessaires à l'industrie du pays et à la vie, *doivent être taxées aussi bas que possible* et le sont effectivement; que la meilleure garantie que les droits sur ces objets ne seront pas élevés, c'est le besoin qu'en a la Suisse; que la clause proposée gênerait beaucoup la Confédération si, lors de la révision de ses tarifs, elle se trouvait dans le cas d'élever fort légèrement les droits sur l'un de ces objets pour pouvoir les baisser sur un autre; que la Confédération ne pourrait pas souscrire à une disposition qui l'obligerait seule sans que les Etats-Unis fussent tenus à l'équivalent, et que le marché étendu offert par les Etats-Unis aux produits suisses ne peut être considéré comme équivalent, parce que ces produits ne sont pas seuls sur ce marché et que la Suisse importe et consomme plus de marchandises des Etats-Unis que ceux-ci de produits suisses. Qu'en conséquence, si M. Mann insistait sur l'insertion de la clause, la Confédération ne pourrait l'admettre qu'à deux conditions, savoir :

1. Que les droits sur les articles en question ne seraient haussés par la Confédération que dans la mesure qui sera nécessaire pour égaliser dans ses tarifs les minimales différences qui résulteront du passage du système monétaire actuel de la Suisse au système décimal français;

2. Qu'en compensation, les Etats-Unis d'Amérique s'engagent à ne pas élever leurs droits d'importation sur les soieries, les cotonneries, les fromages, l'horlogerie et la bijouterie qu'ils tirent de la Suisse.

M. Mann ayant déclaré que le Sénat des Etats-

Unis ne ratifierait pas cette seconde adjonction, parce qu'on ne veut pas se lier les mains à cet égard et que d'ailleurs les questions de tarifs sont du ressort du Congrès, les Délégués fédéraux ont annoncé, de leur côté, que l'Assemblée fédérale ne ratifierait sûrement pas l'adjonction proposée par l'Agent américain.

Mais en y renonçant, M. Mann proposa d'ajouter à l'article X un second membre, où il aurait été dit : « Les Etats-Unis s'engagent d'autant plus volontiers à cette stipulation que la Confédération suisse a introduit dans sa Constitution fédérale des dispositions libérales qui favorisent surtout les produits des Etats-Unis. »

Quelque flatteuse que cette adjonction fût pour la Suisse, les Délégués fédéraux n'ont pas cru pouvoir y consentir, parce qu'elle aurait pu être interprétée comme si les dispositions dont il s'agit de la Constitution fédérale étaient l'objet ou la condition d'une des stipulations du Traité. Cette interprétation était bien éloignée de l'intention de M. Mann, mais il suffisait qu'elle fût possible pour que les délégués du Conseil fédéral dussent écarter un passage qui trouvera mieux sa place dans le rapport que l'Agent spécial des Etats-Unis fera à ses commettans.

Art. XI.

Le mode de constater la provenance des produits devait aussi être prévu pour le cas où l'une des parties imposerait des droits différentiels (ou plus élevés) sur les produits de quelque Nation; car aussi longtemps que, de part ou d'autre, les droits sur les produits importés sont les mêmes pour toutes les Nations, le Gouvernement du pays qui les reçoit ne s'inquiète pas de leur origine, en ce qui concerne la perception

des droits, les expéditeurs demeurant libres de la constater comme ils l'entendent, lorsqu'ils y ont intérêt. » En cas de droits différentiels imposés par « l'une des parties sur les produits de quelque Nation, « l'autre partie pourra déterminer comme elle l'entendra, « la manière de constater l'origine de ses produits « destinés à être importés dans le pays qui a imposé « les droits différentiels. » — Les usages variant suivant les lieux, les parties contractantes se fient réciproquement aux déclarations des officiers respectifs attestant l'origine des produits.

Art. XII.

Cet article renferme des dispositions diverses.

1) Le premier membre assure l'arrivage des marchandises dans les deux pays : « le territoire de chacun « demeure ouvert à l'entrée des objets venant de l'autre. » Comme la Suisse, vu sa position géographique, n'a pas de marine, il a dû être stipulé que « les objets « qui en viennent doivent être admis aux Etats-Unis, « pourvu qu'ils arrivent sur des vaisseaux de ces Etats « ou sur tout autre navire ayant libre accès dans les « ports de l'Union. » Les marchandises suisses paient le même droit que celles des pays auxquels appartient le navire, excepté bien entendu lorsqu'elles arrivent sous pavillon des Etats-Unis, dans quel cas elles paient les mêmes droits que celles des nations les plus favorisées.

2) « En cas de naufrage et de sauvetage sur les « côtes des Etats-Unis, les marchandises suisses seront « considérées et traitées comme celles appartenant à « des citoyens des Etats-Unis. » On devra donc les mettre en sûreté et empêcher que d'autres ne s'en

emparent, bien entendu moyennant le paiement des frais sur le même pied que les citoyens des Etats-Unis. — Cet engagement, qui est l'application du principe d'égalité réciproque posé en tête du Traité, n'a pu être contracté par la Confédération suisse, puisqu'elle n'a pas de côtes maritimes. Cependant, il est bien entendu et tel est le sens de l'article Ier, que si des marchandises de citoyens des Etats-Unis se trouvaient dans le cas d'être sauvées sur notre territoire, elles seront traitées comme celles appartenant à des citoyens suisses.

3) «Les Etats-Unis consentent à étendre aux produits suisses arrivant ou expédiés sous Leur Pavillon, les avantages dont jouissent ou jouiront les produits de la Nation la plus favorisée, arrivant ou expédiés sous le même pavillon.» — Cet avantage, qui est une application de l'article VIII, ne peut être offert que par une nation maritime.

4) Les trois dispositions qui précèdent ne sauraient déroger en rien à celles des articles ci-dessus relatifs au commerce; ainsi les produits suisses arrivant sous pavillon des Etats-Unis ou qui auront été sauvés sur leurs côtes, payeront pour l'importation les mêmes droits que ceux des nations les plus favorisées. Cela est spécialement réservé sous N^o. 1 de cet article XII, mais on a cru devoir ajouter une réserve générale pour écarter tout mal-entendu, entre autres pour qu'on n'inférât pas de ce qu'en cas de naufrage et de sauvetage, les objets suisses seront traités comme ceux appartenant à des citoyens des Etats-Unis, que ces objets seront affranchis des droits d'entrée si on les importe.

Mais une autre réserve devait nécessairement être exprimée, c'est que *les dispositions de l'article XII ne dérogent en rien aux mesures dans l'intérêt de la moralité, de la sécurité ou de l'ordre publics prises ou qui pourront être ordonnées dans l'un ou dans l'autre des pays contractants.* En effet, on ne peut admettre que, sous le prétexte du commerce et de la libre entrée, on puisse introduire des objets ou prohibés dans l'intérêt du bon ordre, ou qui compromettraient la sûreté de la Suisse par l'usage auquel ils seraient destinés. Telles seraient des matières corrompues ou nuisibles à la santé; des armes et munitions envoyées à une partie de la Suisse en guerre avec la Confédération, ou qu'on se proposerait de faire servir à des entreprises incompatibles avec les devoirs internationaux de la Suisse, ou qui auraient une destination contraire à sa neutralité lorsqu'elle entendrait demeurer neutre. Il est évident que les mesures réservées plus haut n'ont rien de commun avec des prohibitions ordonnées en vue du commerce ou de l'industrie, constituant le système protecteur par opposition au libre échange.

5. *Extradition des criminels. (Art. XIII, XIV, XV, XVI et XVII.)*

En 1846, le Ministre des Etats-Unis et le Chargé d'affaires suisse, à Paris, étaient convenus d'un projet de traité d'après lequel les deux parties s'accordaient réciproquement l'extradition des criminels. Le traité fut ratifié par le Sénat des Etats-Unis, à l'exception de la clause portant: *mais il est bien entendu que, dans aucun cas, les hautes parties contractantes ne seront tenues à accorder l'extradition de leurs nationaux res-*

«*respectifs,*» clause qui terminait l'article I^{er} et à laquelle les cantons attachaient beaucoup d'importance.

Les articles relatifs à l'extradition des criminels proposés par M. Mann dans le Traité qui nous occupe sont les mêmes que ceux adoptés par le Sénat des Etats-Unis en 1846.

Ainsi :

Art. XIII.

«Les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse seront tenus, sur les réquisitions faites en leur nom, par l'intermédiaire de leurs agents diplomatiques ou consulaires respectifs, de se livrer réciproquement, pour être traduits en justice, les individus qui, prévenus des crimes énumérés à l'article suivant, commis dans la juridiction de la partie requérante, chercheront un asile ou seront trouvés sur le territoire de l'autre partie : — *Toutefois*, l'extradition ne sera obligatoire que dans le cas où les faits à la charge du prévenu seront constatés de manière à justifier son arrestation et sa mise en jugement, si le crime eut été commis dans le pays où le dit individu a été trouvé.»

Quoique les motifs qui avaient déterminé l'Autorité fédérale, en 1846, à réserver que les parties ne seraient pas tenues de se livrer leurs nationaux respectifs eussent assez de valeur, le Conseil fédéral n'a pas cru devoir insister sur cette clause, parce que ce serait complètement inutile et qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour renoncer à un traité sur l'extradition plutôt que de consentir à livrer les nationaux prévenus de crimes graves. En effet, le Ministre des Etats-Unis disait, en 1846, que «malgré la sollicitude la plus libérale avec laquelle les Etats-

« Unis cherchaient toujours à protéger leurs concitoyens partout, son gouvernement ne faisait pas de difficulté à accorder l'extradition de ses nationaux criminels, « qui s'étaient rendus indignes de cette protection. » Les communications entre les deux pays sont maintenant si faciles et si rapides que les criminels suisses et ceux des Etats-Unis échapperaient aisément à la vindicte des lois s'ils trouvaient un asile assuré dans leur pays d'origine, et cette impunité, qui blesserait le sentiment de la justice, nuirait à de graves et nombreux intérêts. La première condition de la résidence dans un pays est de se soumettre à ses lois et aux chances diverses de leur application. Et les institutions de l'Etat auquel on s'engage à livrer les nationaux prévenus de crimes sont un motif déterminant en pareille matière : or, les Etats-Unis ont le Jury et des institutions judiciaires qui offrent de grandes garanties. Aussi la France, qui a toujours été fort difficile en matière d'extradition, n'a-t-elle point introduit la réserve relative aux nationaux dans son traité avec l'Union américaine. Une autre garantie c'est la clause d'après laquelle l'extradition ne sera obligatoire que dans le cas où les faits à la charge du prévenu seront constatés de manière à justifier son arrestation et sa mise en jugement, si le crime eût été commis dans le pays où cet individu a été trouvé. De cette manière, quoique le crime doive être constaté et qualifié d'après la législation de la partie requérante, l'autre partie n'en conserve pas moins un moyen efficace de protéger ses nationaux en cas de besoin : elle pourra refuser l'extradition si les faits à la charge du prévenu ne sont pas punis par ses lois, ou s'ils ne sont pas suffisamment constatés, ou s'ils ne paraissent pas assez graves ; et, comme on le

verra à l'article [XV, c'est la partie requise qui demeure juge de ces questions.

Art. XIV.

«Seront livrés, en vertu des dispositions de cette convention, les individus prévenus de l'un des crimes suivants, savoir :

«Le meurtre (y compris les crimes qualifiés d'assassinat, de parricide, d'infanticide et d'empoisonnement);

«La tentative de meurtre ;

«Le viol ;

«Le faux, y compris l'émission de faux papiers ;

«L'incendie ;

«Le vol commis avec violence, ou par intimidation, ou avec effraction ou escalade dans une maison habitée ;

«La piraterie ;

«La soustraction commise par des dépositaires publics, ou des personnes salariées au détriment de ceux qui les emploient, mais dans le cas seulement où ces crimes entraîneraient à des peines infamantes.»

Quoique le ministre des Etats-Unis à Paris, en 1846, ait refusé d'ajouter la Banqueroute frauduleuse aux crimes énumérés ci-dessus, parce que les législations de ces Etats ne contiennent aucune disposition spéciale sur les cas de cette nature toujours difficiles à préciser, le Conseil fédéral a cru devoir, vu le temps qui s'est écoulé dès lors proposer d'ajouter aux crimes qui donnent lieu à l'extradition, non seulement la banqueroute frauduleuse, mais encore plusieurs autres délits graves et qui sont tout aussi dangereux et tout aussi punissables que ceux énumérés à l'ar-

ticle XIV, tels que (en les rangeant à l'endroit convenable) :

L'avortement ;

L'exposition des personnes ;

L'enlèvement, le recel, la suppression, la substitution ou la supposition d'un enfant ou de toute autre personnel ;

Les lésions corporelles graves ;

L'attentat à la liberté individuelle et la violation du domicile ;

Les menaces d'assassinat, d'empoisonnement, d'incendie ou de tout autre grave attentat, en vue d'intimider pour faire agir ou empêcher d'agir ;

Outre l'incendie, l'explosion et les autres atteintes ayant pour effet de détruire ou de gravement endommager les propriétés ;

La destruction, la suppression ou la soustraction des titres et documents officiels, ou publics, ou appartenant à autrui ;

La fabrication ou l'émission de fausse monnaie ;

La contrefaçon, l'altération ou l'usage frauduleux des sceaux, des marteaux ou des poinçons officiels ;

Le faux témoignage ;

Le vol, l'escroquerie et la fraude ;

La tentative des crimes et délits mentionnés ci-dessus, lorsqu'ils en sont susceptibles.

Pour donner lieu à l'extradition, ces crimes et délits devraient entraîner à des peines ou infamantes, ou emportant quelques années de détention (par exemple 3 ou 4 ans, s'il s'agit de la réclusion ou de la force, 5 ou 6 ans, s'il s'agit de la correction), ou un certain nombre de milliers de francs d'amende, d'après la législation du pays requérant.

Mais afin d'éviter une longue énumération de crimes ou délits, et comme la gravité des faits à la charge du prévenu, ainsi que l'intérêt de la société à l'extradition, consistent moins dans la dénomination de l'action à réprimer que dans la peine statuée dans les lois contre les coupables, le Conseil fédéral proposait de rédiger l'article XIV, comme suit :

« Seront livrés, en vertu des dispositions de la présente convention, les individus prévenus d'un crime ou délit qui, d'après les lois de la partie requérante, peut entraîner à une peine infamante, ou à une peine excédant . . . ans de détention, ou . . . francs d'amende. » — Bien entendu que la classe qui termine l'article XIII, relativement à la gravité que doivent avoir les faits d'après les lois de la partie requise, s'appliquerait à cette rédaction générale aussi bien qu'à une énumération des délits.

Tout en reconnaissant ce que les propositions du Conseil fédéral ont de conforme aux progrès du droit pénal et aux besoins actuels de la société, M. Mann n'a pu y adhérer par divers motifs ; d'abord la précision de ses instructions ne le lui permettait pas ; puis, le Traité dans son ensemble sera plus facilement ratifié par le Sénat des Etats-Uns si on lui présente, touchant l'extradition des criminels, les articles rédigés tels qu'il les a acceptés en 1846, que s'il est appelé à délibérer sur des extensions aux précédentes stipulations ; enfin les législations des Etats de l'Union seraient encore, pour le moment du moins, un obstacle à des innovations.

Par ces considérations, le Conseil fédéral n'a pas insisté sur ses propositions.

Il n'a pas d'avantage insisté sur l'insertion d'au-

tres articles qui se trouvent dans les traités de la Confédération avec d'autres Etats, M. Mann ne se croyant pas autorisé à y adhérer. Ces articles ont, entr'autres, pour objet : les actes judiciaires à produire à l'appui de la demande d'extradition; la réserve que si le prévenu est poursuivi ou condamné dans le pays requis, celui-ci ne sera pas obligé de le livrer avant qu'il ait subi sa peine, et que l'extradition ne pourra avoir lieu si la prescription de la poursuite ou de la peine est acquise d'après les lois du pays où le prévenu s'est réfugié; les dispositions relatives à la remise des objets volés, ou trouvés en la possession du prévenu ou pouvant servir à la preuve du délit; à l'audition des témoins par leur juge naturel et leur comparution personnelle devant le juge qui instruit le procès; à la complicité des témoins; à la punition du coupable dans le pays où il s'est réfugié, lorsque la partie en droit de requérir l'extradition le préfère.

Il sera suppléé à ces dispositions en partie par un mode de vivre qui ne manquera pas de s'établir, en partie par l'article suivant combiné avec la clause plusieurs fois rappelée qui termine l'art. XIII.

Art. XV.

«L'extradition ne sera effectuée de la part du «Gouvernement des Etats-Unis, que sur l'ordre du Pouvoir exécutif, et de la part de la Confédération que «sur l'ordre du Conseil fédéral.»

Ce sera donc au Gouvernement fédéral de la partie requise à juger si la demande d'extradition est suffisamment motivée et appuyée des pièces nécessaires.

Art. XVI.

«Les frais de détention et d'extradition sont à la charge de la partie requérante.»

Art. XVII.

«Les dispositions du Traité sur l'extradition ne sont point applicables aux crimes commis antérieurement à la convention ni aux délits ayant un caractère politique.»

6. *Dispositions générales* (XVIII et XIX.).

Art. XVIII.

«La convention est conclue pour 10 ans et continuera d'être obligatoire d'année en année, si elle n'est pas déditée 12 mois à l'avance par l'une ou l'autre des parties.»

C'est là une grande garantie contre les conséquences de l'erreur que pourraient avoir commise les parties ou l'une d'elles, ou contre l'effet des divergences qui pourraient naître sur le sens des articles. On a ainsi le moyen d'apporter à la convention les modifications et les explications dont l'expérience pourra faire sentir le besoin.

Art. XIX.

Cet article «réserve la ratification des autorités compétentes respectives, ratifications qui devront être échangées, à Berne, dans 12 mois, ou plus-tôt, si faire se peut.»

Tel est l'ensemble des stipulations du Traité soumis à votre approbation et les raisons qui les ont dictées. Ce Traité nous paraît avantageux à la

Suisse aussi bien qu'aux Etats-Unis, et à ceux-ci autant qu'à la Confédération. Le propre de toute convention juste et durable, c'est que chacune des parties contractantes y trouve son avantage. Aussi, tout en veillant avec sollicitude aux droits et aux intérêts de leurs commettants respectifs, les plénipotentiaires des deux parties n'ont pas moins eu en vue le bien du pays avec lequel ils concluaient un Traité Général d'Amitié. De part et d'autre on s'est expliqué avec une entière franchise, et sur le but qu'on se propose et sur la portée possible des articles de la convention. Nous nous plaignons à reconnaître que, toutes les fois que ses instructions et les intérêts qu'il représentait le lui ont permis, l'Agent spécial des Etats-Unis a accédé sans difficulté à ce qui était demandé par les Délégués fédéraux et a renoncé aux propositions que ceux-ci ne pouvaient admettre; de leur côté, les Représentants de la Confédération ont usé de réciprocité dans toute la mesure de leurs pouvoirs.

Aussi n'hésitons-nous pas à vous donner pour préavis d'approuver la convention et à nous charger de la ratifier.

Dans ce but, nous avons l'honneur de vous proposer le projet de décret suivant:

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE SUISSE,

Ayant pris connaissance du Traité Général d'Amitié, d'Etablissements réciproques, de Commerce et d'Extradition des criminels, entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique, conclu, en dix-neuf articles, sous réserve de ratification, à Berne, le 25 novembre 1850, par les Plénipotentiaires respectifs des parties;

Vu l'article 74, chiffre 5 de la Constitution fédérale;

Vu la proposition du Conseil fédéral,

DÉCRÈTE :

Art. I.

Le dit Traité est approuvé dans tout son contenu.

Art. II.

Le Conseil fédéral est chargé de le ratifier au nom de la Confédération suisse et de pourvoir à son exécution dès que les ratifications en auront été échangées.

Donné, à Berne, le 3 décembre 1850.

(Signatures.)

MESSAGE accompagnant le Traité entre les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse.

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1850
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	57
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1850
Date	
Data	
Seite	621-649
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 769

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.