

1936

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la transformation en légations des consulats généraux
de Suisse à Athènes et à Belgrade.

(Du 9 janvier 1925.)

I.

Dans son rapport sur la gestion du département politique en 1922, le Conseil fédéral a signalé à l'Assemblée fédérale la désignation d'un conseiller de légation en qualité de consul général de carrière en Grèce. Cette nomination a été imposée par les circonstances. M. Schneider, qui avait exercé, pendant de nombreuses années, les fonctions de consul général honoraire de Suisse à Athènes, avait donné sa démission et il eût été difficile de trouver dans la colonie suisse établie en Grèce une personnalité qualifiée qui se montrât disposée à accepter de lui succéder. Seul, un consul de carrière paraissait en mesure de rendre des services en rapport avec l'importance des intérêts divers, notamment d'ordre économique, que la Suisse possède en Grèce. La direction de ce consulat général suffit à accaparer tout le temps de son chef; en 1923, il a occupé 7 employés; il a reçu et expédié plus de 10 000 lettres; il a accueilli 2276 visiteurs et visé un millier de passeports; près de 3 millions de drachmes ont passé par la caisse du consulat général; par son intermédiaire, plus de cent maisons suisses ont recouvré des créances s'élevant à plusieurs centaines de mille francs. Ces chiffres, qui ne s'appliquent cependant qu'à une partie de son activité très diverse, permettent de se faire une idée de la réelle importance de ce poste et démontrent la nécessité de placer à sa tête quelqu'un qui puisse lui consacrer tout son temps. Quels que soient son dévouement et son application, un consul général honoraire, ayant d'autres occupations, ne pourrait plus suffire à pareille tâche.

Des circonstances analogues ont amené le Conseil fédéral à confier la gestion du consulat général de Suisse à Belgrade à un fonc-

tionnaire de carrière *). Après la mort de M. Christian Vœgeli, qui s'était longtemps acquitté, avec zèle et compétence, des fonctions de consul général honoraire, le frère du défunt, M. H. Vœgeli, voulut bien assumer, pour quelques mois, la gérance provisoire de ce consulat. M. H. Vœgeli préconisa lui-même l'envoi d'un fonctionnaire qui pourrait se consacrer entièrement à sa charge. Sans avoir un chiffre d'affaires aussi élevé que le consulat général à Athènes, notre consulat général à Belgrade a une correspondance importante (environ 4000 lettres en 1923) et reçoit de nombreux visiteurs (3094 en 1923). Certaines affaires en cours sont délicates et exigent plus de temps que ne pourrait leur donner le chef d'une maison de commerce.

Les fonctionnaires de carrière que nous avons envoyés à Athènes et à Belgrade ont su se faire apprécier des gouvernements de ces Etats et ont déjà rendu de bons services à notre pays. Ils ne peuvent, toutefois, malgré leur travail, assurer de façon complète la représentation officielle de la Suisse dans les pays où ils résident, en raison du caractère consulaire dont leur mission est revêtue.

II.

Selon la doctrine du droit des gens et les usages internationaux, les agents diplomatiques sont seuls qualifiés pour représenter officiellement un Etat auprès d'un gouvernement étranger. Si importantes que soient leurs fonctions, les consuls ont des compétences plus restreintes; en principe, ils ne sont pas les porte-parole de leurs gouvernements auprès du gouvernement même de leur résidence et ils n'ont pas qualité pour traiter avec ce gouvernement quelque affaire que ce soit; leurs communications sont sans force obligatoire d'Etat à Etat. Il s'ensuit que, quels que soient leurs mérites personnels et le crédit que l'on serait disposé à leur accorder, les consuls généraux provisionnés dans une capitale où d'autres Etats sont représentés par des agents diplomatiques se trouvent, vis-à-vis de ces derniers, dans une situation d'infériorité qui se traduit, non seulement dans des questions de préséance et d'étiquette, mais surtout dans leurs possibilités d'action. Les consuls généraux n'ont que difficilement le contact suivi avec les membres du corps diplomatique et perdent, par conséquent, maintes occasions de se tenir au courant des nouvelles qui intéressent, d'une façon générale, tous les gouvernements étrangers. Ils n'ont accès que par faveur exceptionnelle auprès du ministre des affaires étrangères. Leur défaut de légitimation diplomatique affaiblit leur situation comme négociateurs.

*) Voir rapport de gestion de 1923, page 6.

Outre les grandes Puissances, la Belgique, les Pays-Bas et la Suède sont représentés à Athènes par des ministres plénipotentiaires. La Finlande y a une légation, composée d'un chargé d'affaires et d'un secrétaire. Dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la Belgique et les Pays-Bas ont également des légations.

La Grèce et l'Etat serbo-croate-slovène entretiennent à Berne, depuis plusieurs années, des légations confiées à des ministres plénipotentiaires. Ce fait, auquel nous ne pouvons que nous montrer sensibles, ne nous crée, sans doute, pas l'obligation d'accréditer une légation dans ces pays; mais il accentue la situation bien différente dans laquelle se trouvent notre consul général à Athènes et le gérant de notre consulat général à Belgrade, qui, sans être investis du caractère diplomatique, sont constamment obligés à des démarches qui font d'eux des mandataires du gouvernement fédéral.

Grâce à la bonne volonté et à la courtoisie dont le gouvernement grec et le gouvernement yougoslave ont constamment fait preuve à notre égard, cette situation n'a guère donné lieu, jusqu'ici, à de sérieux inconvénients; mais, en se prolongeant, elle risquerait d'entraîner des difficultés. Les relations commerciales entre la Suisse et la Grèce et la Yougoslavie se résument dans les chiffres suivants :

| | 1919 | 1920 | 1921 | 1922 | 1923 |
|----------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Grèce : | | | | | |
| Importation | 13 218 000 | 9 635 000 | 4 132 000 | 3 172 000 | 4 799 000 |
| Exportation | 18 764 000 | 36 162 000 | 7 774 000 | 3 933 000 | 4 824 000 |

Royaume des Serbes, Croates et Slovènes :

| | | | | | |
|-------------|---|------------|------------|------------|------------|
| Importation | — | 24 908 000 | 46 683 000 | 22 097 000 | 26 530 000 |
| Exportation | — | 8 336 000 | 5 491 000 | 2 709 000 | 4 592 000 |

Elles sont donc pour nous d'une réelle importance.

III.

L'opportunité d'une représentation diplomatique de la Suisse à Athènes et à Belgrade préoccupe, depuis plusieurs années, le Conseil fédéral. Nous nous référons à ce qui a été dit à cet égard dans l'exposé du 11 décembre 1919 concernant la création de nouvelles légations à l'étranger, qui préconisait l'installation dans ces capitales de légations entièrement indépendantes. Nous convenons, cependant, que la présence constante d'un ministre de Suisse à Athènes et à Belgrade n'est pas indispensable. Il suffirait qu'un ministre représen-

tant la Confédération auprès d'un autre gouvernement fût également accrédité auprès des gouvernements grec et yougoslave et se trouvât ainsi en mesure d'y faire les séjours nécessaires au règlement des négociations les plus importantes — séjours qui, sauf imprévu, ne seront ni très fréquents ni très onéreux. La proximité géographique et les bons rapports existant entre la Roumanie, la Grèce et le Royaume serbe-croate-slovène désignent, pour remplir ces fonctions, le ministre de Suisse à Bucarest. Cette solution diffère sensiblement de celle à laquelle les Chambres fédérales n'avaient pu se rallier, il y a cinq ans. Elle ne donnera pas, sans doute, à notre pays une représentation aussi complète que celle d'autres États dont les ministres résident de façon permanente à Athènes et à Belgrade, mais elle mettra fin à une situation peu normale et pourra assurer efficacement le développement des relations diplomatiques entre la Suisse, la Grèce et la Yougoslavie si le ministre est représenté, durant son absence, par un chargé d'affaires intérimaire, qui gèrera la légation remplaçant le consulat général et pourvoira aux affaires courantes qui exigent de toute manière, dans ces capitales, la présence d'un fonctionnaire de carrière.

Dans tous les pays où la Suisse entretient des légations, elle leur confie des services que de plus grands États répartissent entre leurs agents diplomatiques et leurs agents consulaires. Nos compatriotes savent qu'ils peuvent s'adresser aussi librement à nos légations qu'à nos consulats pour ce qui a trait, notamment, aux affaires intéressant le commerce ou la colonie. Dans notre hiérarchie, les consuls généraux ont un grade à peu près égal aux conseillers ou aux premiers secrétaires de légation auxquels serait confiée la gestion intérimaire des légations que nous proposons de créer à Belgrade et à Athènes. Mais, tandis que les consuls généraux, non investis du caractère diplomatique, se trouvent en état d'infériorité par rapport aux agents des autres pays, les chargés d'affaires intérimaires, représentants autorisés du ministre absent, bénéficient d'une situation parfaitement nette et auront une tâche incontestablement plus facile. Pourquoi, dans le choix du nom à donner à nos agents, ne nous laisserions-nous pas guider, avant tout, par la connaissance que nous avons du degré de facilité avec lequel ils pourront remplir leur mission suivant le caractère dont ils seront revêtus ? Il serait d'autant plus regrettable de ne pas user de ce moyen d'assurer à notre pays une représentation diplomatique permanente en Grèce et dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes qu'un chargé d'affaires intérimaire ne coûtera pas plus cher qu'un consul général, étant donné que nous procéderons, pour fixer son traitement, de la même manière que s'il s'agissait d'un de nos chargés d'affaires gérant une légation passagèrement sans titulaire.

IV.

Déférant au désir manifesté par les Chambres fédérales d'être consultées avant toute décision tendant à la création de nouvelles légations à l'étranger, le Conseil fédéral n'a pas voulu prendre, de son chef, les dispositions ci-dessus exposées, bien qu'elles ne dussent, ni en ce qui concerne le chargé d'affaires intérimaire, ni en ce qui concerne le service de la mission même, entraîner des dépenses supérieures à celles qu'occasionneraient des consulats généraux de carrière et que les frais résultant des séjours que le ministre titulaire de ces deux postes devra faire à Athènes et à Belgrade ne puissent atteindre un montant élevé. Il espère cependant que les Chambres fédérales n'hésiteront pas à approuver des mesures qui tendent uniquement à obtenir, sans appréciable augmentation de frais, un meilleur rendement de la représentation de la Suisse à l'étranger et à favoriser le développement de relations plus normales et plus conformes aux usages internationaux entre la Suisse et des Etats qui témoignent, à notre égard, des meilleures dispositions. Nous vous prions, dès lors, d'adopter le projet d'arrêté fédéral joint au présent message.

Berne, le 9 janvier 1925.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

MUSY.

Le chancelier de la Confédération,

STEIGER.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

la transformation en légations des consulats généraux
de Suisse à Athènes et à Belgrade.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 9 janvier 1925, concernant
la transformation en légations des consulats généraux de Suisse à
Athènes et à Belgrade,

arrête :

1. Le Conseil fédéral est autorisé à accréditer le ministre de
Suisse à Bucarest auprès du gouvernement hellénique et auprès du
gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et à trans-
former en légations, gérées par des chargés d'affaires intérimaires,
les consulats généraux de Suisse à Athènes et à Belgrade.

2. Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté con-
formément à la loi fédérale du 17 juin 1874, concernant les votations
populaires sur les lois et les arrêtés fédéraux, et de fixer la date de
son entrée en vigueur.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la transformation en légations des consulats généraux de Suisse à Athènes et à Belgrade. (Du 9 janvier 1925.)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1925 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 02 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 1936 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 14.01.1925 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 335-340 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 084 191 |

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.