

s.B.15.11.Indochina 1.-ZI/mad

Berne, le 22 juillet 1955.

Note pour la Section financière

Dans une note du 1er juillet 1955, la Division des affaires politiques (section financière) fait état de l'éventualité de négociations commerciales avec le Vietnam (zone sud). De telles négociations seraient de nature à soulever le problème de sa reconnaissance par la Suisse. Or, dans l'état actuel des choses, une telle reconnaissance paraît être prématurée. La Division des affaires politiques exprime le désir d'avoir un avis de droit sur cette question.

I.

Un rapide coup d'oeil sur la situation de fait et de droit qui règne dans le sud-Vietnam fait clairement apparaître que les obstacles qui s'opposaient à sa reconnaissance par la Suisse en tant qu'Etat indépendant et souverain n'ont pas disparu, tant s'en faut.

On rappellera pour mémoire que, s'il veut prétendre à sa reconnaissance internationale, un Etat doit remplir les 4 conditions minimum suivantes:



- 2 -

- a) être considéré et agir en fait comme étant pleinement souverain;
- b) constituer une unité tant du point de vue de son territoire que de sa population*);
- c) posséder un gouvernement qui soit en mesure d'imposer le respect des lois et de garantir l'ordre intérieur;
- d) offrir une probabilité raisonnable de durée.

En droit, il suffit de relever que les accords de Genève et notamment la déclaration finale du 21 juillet 1954 (1) expriment clairement la conviction des Etats participants que la mise en oeuvre des dispositions prévues, particulièrement celles qui ont trait à des élections générales en juillet 1956, permettront de rétablir l'unité politique des Vietnamiens. La conférence ne pouvait par conséquent considérer en aucune façon la ligne de démarcation militaire actuelle comme constituant une ligne politique ou territoriale. En d'autres termes, les deux zones séparées du nord et du sud sont aussi bien dépourvues de souveraineté (puisqu'obligées à subir des élections

*) par unité, on n'entend ni la contiguïté du territoire, ni l'homogénéité de la population, mais un principe cohérent de cohabitation historique dans un territoire clairement déterminé.

1) la documentation française no 084.CXXII: documents relatifs à la conférence de Genève.

- 3 -

destinées à mettre en cause leur propre statut), d'unité (il est reconnu qu'elles ne constituent chacune que des lambeaux d'un seul Etat, dont l'intégrité doit être reconstituée), que de durée (d'ici un an, jour pour jour, les régimes du nord et du sud devront affronter les élections qui décideront de leur sort).

Il convient cependant de relever le fait que certains dirigeants de Saïgon ont soutenu la thèse que n'ayant pas signé les accords de Genève, ceux-ci ne sauraient leur être opposés (2). Il est bien difficile de souscrire à une telle opinion car, d'une part, le gouvernement français avait effectivement le pouvoir de conclure des conventions internationales obligeant le Vietnam, en conformité des articles 61 et 62 de la constitution française de 1946 (art. 61: La situation des Etats associés dans l'Union française résulte pour chacun d'eux de l'acte qui définit ses rapports avec la France. - art. 62: Les membres de l'Union française mettent en commun la totalité de leurs moyens pour garantir la défense de l'Union. Le Gouvernement de la République assume la coordination de ces moyens et la direction de la politique propre à préparer et à assurer cette défense). (3).

-
- 2) voir à ce sujet le communiqué de l'agence officielle Vietnam Press transmis par lettre du consulat de Suisse à Saïgon le 14 juin 1955.
 - 3) voir à ce sujet l'article paru dans la Revue française de science politique, volume 5, janvier/mars 1955, dû à la plume de M. Roger Pinto, professeur à la Faculté de droit de Lille, sous le titre "La France et les Etats d'Indochine devant les accords de Genève".

- 4 -

D'ailleurs, la conférence a pris acte que la délégation française avait agi dans la limite de ses compétences. D'autre part, les autorités de la zone sud ont effectivement exécuté les clauses du "cessez le feu" qui constitue un tout indissoluble avec la déclaration finale du 21 juillet 1954.

Quant au traité franco-vietnamien, paraphé le 4 juin 1954, - soit en pleine conférence de Genève - par lequel la France a reconnu le Vietnam comme un Etat indépendant et souverain, il est évident que sa validité s'étend à tout le Vietnam et non à la seule zone sud. Admettre le contraire reviendrait à prétendre que la France aurait souscrit au partage politique du pays, ce qui ne fut jamais le cas. Si l'on examine à présent la situation de fait qui règne dans le sud-Vietnam, on constatera qu'elle est caractérisée par le désordre et l'incertitude politiques. Les rapports du gouvernement actuel au pouvoir à Saïgon (Ngo-dinh-Diem) avec le chef de l'Etat, Bao Daï (qui réside sur la Côte d'Azur) sont mal déterminés. De part et d'autre on a brandi les foudres de l'excommunication sans que jusqu'à présent un résultat clair ait été obtenu. De plus, un foyer révolutionnaire latent existe dans la capitale, où une assemblée dite constitutionnelle a tenté de se réunir. Quant à la province, des "sectes" politico-religieuses s'y sont constituées, qui bravent ouvertement les pouvoirs établis.

Il n'est donc pas nécessaire d'insister davantage pour affirmer que la zone sud du Vietnam ne remplit aucune condition permettant d'envisager sa reconnaissance en tant qu'Etat souverain et indépendant.

- 5 -

Certes, un nombre important de pays ont agi différemment, mais il convient de relever le fait qu'il s'agit d'Etats gravitant dans l'orbite américaine ou d'Etats asiatiques lesquels pratiquent, pour des raisons de prestige, la politique de la présence à tout prix, sans trop approfondir les fondements juridiques de leur attitude. A titre subsidiaire, on peut relever encore le fait que la reconnaissance de la zone sud comme Etat souverain risquerait de soulever la question de la reconnaissance de la zone nord, ce qui serait inopportun. On pourrait, de plus, établir un parallèle entre l'Indochine et la Corée, dont nous ne reconnaissons aucune des deux zones.

II.

Il convient d'examiner à présent dans quelle mesure des négociations commerciales avec la zone sud du Vietnam poseraient ipso facto le problème de sa reconnaissance en tant qu'Etat indépendant. Sur le plan de la doctrine générale, les auteurs sont divisés sur la question des modalités de la reconnaissance d'un Etat, notamment dans l'éventualité où celle-ci se produit implicitement. (4) Lauterpacht, dans son étude "International Law" pose carrément le problème de la reconnaissance implicite d'un Etat ensuite de négociations commerciales. Nous le citons textuellement:

4) voir à ce sujet Guggenheim, *Traité de droit international public*, Tome I, pp. 189 ss.

- 6 -

"The only legitimate occasions for implying recognition are: the conclusion of a bilateral treaty, such as the treaty of commerce and navigation, regulating comprehensively the relations between the two States". Il s'agit de toute évidence dans la pensée de l'auteur anglais de traités commerciaux de vaste envergure, ayant pour objet de régler l'ensemble des relations économiques entre les deux Etats. L'exemple qu'il donne d'accords de cette nature ayant entraîné la reconnaissance du nouvel Etat par le plus ancien corrobore cette interprétation. Lauterpacht cite en effet à l'appui de sa thèse le traité d'amitié et de commerce conclu en 1778 entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, nouvellement venus à l'indépendance.

Nous pensons, pour notre part, que ce n'est pas tant la matière des négociations que la manière dont celles-ci sont abordées, le climat qui les entoure et le contexte politique dans lequel elles s'insèrent qui sont déterminants pour la reconnaissance d'un nouvel Etat. A cet égard, les questions de forme sont susceptibles de jouer un rôle important, dans la mesure où elles peuvent être considérées comme témoignant de l'intention des parties en ce qui concerne le point précis de la reconnaissance. Sera particulièrement significative la forme des pouvoirs conférés aux négociateurs. Si ces derniers s'annoncent comme étant mandatés par les autorités de leur Etat, chargées constitutionnellement de la direction de la politique étrangère, il est probable que de telles négociations impliqueraient de facto la reconnaissance de l'Etat non encore reconnu.

- 7 -

Mais il est d'autres manières d'aborder des relations commerciales. Nous en voulons pour preuve l'arrangement concernant l'échange de marchandises entre la Suisse et l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes, conclu à Moscou le 24 février 1941, c'est-à-dire en un temps où la Suisse ne reconnaissait pas le régime soviétique.

Le préambule de cet arrangement indiquait simplement "que les plénipotentiaires de la Suisse et de l'URSS, désireuses de favoriser les échanges commerciaux, conclurent....etc.). Il n'était fait aucune mention des autorités commettantes. D'autre part, les négociations avaient lieu sous l'égide des ministères chargés du commerce extérieur, à l'exclusion des ministères des affaires étrangères.

Cet exemple est loin d'être unique. Lauterpacht, pour sa part, mentionne également le fait suivant: "In 1937, during the Spanish Civil War, Great Britain sent to and received from the insurgents, at that time not recognised as a government, agents for the protection of commercial and financial interests. The British Foreign Secretary stated on November 8, 1937, that "the reception of such an agent in London will not in any way constitute recognition by His Majesty's Government of the authorities of the territories under the control of General Franco"."

- 8 -

III.

Il est donc clair que des pourparlers commerciaux entre deux Etats, dont le plus ancien n'a pas reconnu et n'a pas l'intention de reconnaître le plus récent, sont parfaitement recevables en droit des gens.

Il est toutefois, sinon probable du moins possible, que les autorités de la zone sud fassent de la reconnaissance du sud-Vietnam en tant qu'Etat indépendant, la condition préalable de l'ouverture de négociations commerciales, auxquelles, économiquement parlant, nous sommes les plus intéressés. Dans une pareille éventualité, nous n'hésitons pas à dire que les avantages matériels que nous pourrions retirer d'accords commerciaux éventuels (dont l'exécution demeure d'ailleurs chancelante) ne contrebalanceraient pas les graves inconvénients politiques qui, selon nous, découleraient d'une reconnaissance prématurée de la zone sud. Nous ne pensons pas, par ailleurs, qu'il y ait péril en la demeure. D'une part, il n'est pas dit qu'un accord commercial franco-suisse ne puisse pas, une fois encore, englober dans son champ d'application la zone sud du Vietnam, puisqu'aussi bien cette dernière fait toujours partie de la zone "franc" et que, d'autre part, les modalités d'application et d'exécution de la convention générale entre la France et le Vietnam définissant les relations monétaires et commerciales du 30 décembre 1954 n'ont pas encore été clairement élaborées.

- 9 -

D'autre part, la période d'incertitude en ce qui concerne l'avenir politique du Vietnam ne saurait excéder une année. D'ici là, la situation se sera sans doute éclaircie dans un sens ou dans un autre. Il sera alors assez tôt de la réexaminer dans son ensemble et selon nos principes établis et de nous prononcer sur l'opportunité de la reconnaissance du Vietnam unifié ou seulement de l'une de ses parties, dans l'hypothèse où les accords de Genève ne trouveraient pas leur application.

En résumé, nous émettons l'opinion qu'en l'état actuel des choses la reconnaissance de la zone sud du Vietnam en tant qu'Etat indépendant serait, sinon inopportune, du moins prématurée.

F. de Diez