

CONFERENCE CONSULAIRE 1964

Le mandat américain à Cuba

Exposé de Monsieur Martin, Conseiller
Juridique de l'Ambassade (6 mai 1964)

Entre les onze mandats de puissance protectrice que la Suisse assume à l'heure actuelle, celui qu'elle remplit à Cuba pour les Etats-Unis, depuis plus de trois ans, nous intéresse pour deux raisons.

Des Américains, et des Cubains réfugiés aux Etats-Unis, s'adressent à l'Ambassade pour ainsi dire quotidiennement, à vous parfois, pensant que c'est la voie à suivre pour obtenir l'appui de l'Ambassade de Suisse à la Havane au sujet d'intérêts individuels qu'ils ont à Cuba. Il s'agit de leur expliquer que ni l'Ambassade ni celle de la Havane et ni même le Gouvernement suisse ne sont compétents pour recevoir leurs requêtes et qu'ils doivent s'adresser au Département d'Etat.

Le mandat américain, d'autre part, nous vaut aux Etats-Unis un certain crédit qu'il convient d'entretenir en mettant l'accent, lorsque nous en parlons, sur l'esprit d'objectivité et le sens apolitique dans lesquels la Suisse s'acquitte de sa mission. D'autres Etats exercent aussi des mandats de ce genre sans en avoir la même conception que nous.

Ayant pratiqué la représentation d'intérêts étrangers, notamment en Egypte, avant de venir à Washington, je serais tenté, à la lumière de l'expérience, d'en dégager les trois points suivants.

D'abord le principe de la compétence première de l'Etat protégé.

Dans le cadre de son mandat à Cuba, la Suisse ne peut intervenir qu'en faveur d'intérêts américains dûment établis. Or, si nous n'avons pas grand-peine à déterminer ce qui est un intérêt suisse, il n'en est pas toujours le cas lorsque nous avons affaire aux intérêts d'une puissance, gouvernée par une législation qui n'est pas la nôtre. Ce n'est donc pas à la Suisse mais au Gouvernement des Etats-Unis qu'il appartient d'établir s'il y a ou non intérêt américain. D'où la nécessité pour toute demande d'être examinée en tout premier lieu par les autorités américaines.

Ainsi, les intéressés qui s'adressent à nous doivent être renvoyés toujours au Département d'Etat. "The Swiss Embassy or the Swiss Consulate is not in a position to handle the matter. We suggest that you get in touch with the Department

of State, the appropriate authority to receive your request."

L'Ambassade de Tchécoslovaquie à Washington représente les intérêts cubains aux Etats-Unis. Elle est compétente par exemple pour délivrer des visas, transmettre à la Havane des demandes concernant des affaires d'état civil ou de diplômes universitaires. Ce n'est pas à nous qu'il appartient de renvoyer à l'Ambassade de Tchécoslovaquie les ressortissants américains et cubains qui s'adresseraient à nous dans l'idée que nous sommes compétents. C'est du Département d'Etat qu'ils doivent recevoir le conseil de prendre contact avec la mission tchèque. (Voyage des étudiants américains à Cuba).

Nous venons de voir la règle par laquelle l'Etat protégé sauvegarde, dans le cadre du mandat, sa souveraineté, son indépendance à l'égard de la puissance protectrice et de la puissance tierce. Pour préserver sa souveraineté et son indépendance envers l'Etat mandant et l'Etat tiers, la puissance protectrice recourt au principe de la voie de service.

Le Département d'Etat ne donne pas d'instructions à notre Ambassade à la Havane. Il exprime des desiderata. L'action de l'Ambassade s'effectue sur instructions du Département Politique où sont concentrées toutes les questions d'intérêts étrangers représentés par la Suisse. La voie que doivent ainsi suivre les communications entre le Département d'Etat et notre Ambassade à la Havane sera: Département d'Etat, Ambassade des Etats-Unis à Berne, Département Politique, Ambassade de Suisse à la Havane ou vice versa. La transition s'opère entre l'Ambassade des Etats-Unis à Berne et le Département Politique, ce dernier faisant crible. Ceci a pour heureux effet de tempérer et de modérer les affaires. Ce crible permet de maintenir une unité de doctrine pour la Suisse, et, surtout, de préserver l'intérêt supérieur de notre pays.

N'oublions pas en effet que l'Ambassade de Suisse à la Havane a pour mission principale de défendre à Cuba les intérêts suisses. Des collisions d'intérêts peuvent survenir entre nos affaires et celles de la puissance protégée. Il peut arriver que notre conception du droit international ou de la communauté internationale ne s'accorde pas entièrement avec celle de la puissance mandante. Nous estimons de plus, qu'en tant que puissance protectrice, nous avons des prérogatives propres, indépendantes de celles de la puissance protégée. Exemple de la chancellerie des Etats-Unis à la Havane nationalisée par le Gouvernement cubain. Cette mesure dont l'exécution reste d'ailleurs en suspens, n'a pas seulement touché des droits américains, mais également le droit de la puissance protectrice responsable de la gestion des intérêts américains.

Il est de toute importance, comme on voit, que la voie de service soit minutieusement observée. Si, dans des cas d'extrême urgence, l'Ambassade de Suisse à Washington a servi

de canal de transmission directe entre le Département d'Etat et notre Ambassade à la Havane - ainsi que les deux Gouvernements en ont convenu - il ne s'agit là que d'exceptions isolées. La règle de la voie de service possède une raison d'être trop solide et importante pour nous pour qu'il y soit fait des dérogations de principe.

Pour les intérêts cubains aux Etats-Unis, les communications ne font pas de détour par Prague. Le Ministère cubain des affaires étrangères les passe à l'Ambassade de Tchécoslovaquie à la Havane qui les fait suivre directement à la mission de Washington. Le mandataire, dans ce cas, s'identifie pratiquement au mandant. Cette procédure prévaut dans plusieurs autres mandats étrangers (Yougoslavie à Bruxelles). La gestion des intérêts cubains aux Etats-Unis est déterminée par les Cubains. La Suisse détermine elle-même l'ampleur et le caractère de son mandat en tenant compte du fait que plus il est politique, plus il devient délicat et qu'il y a donc intérêt à le maintenir dans des limites aussi techniques que possible (affaires consulaires). La transmission d'une information politique à la puissance mandante dépasserait ce cadre. Cette dernière a d'ailleurs elle-même tendance à écarter du mandat les questions politiques (raisons nationalistes).

Passons au troisième point qui n'est d'ailleurs, comme vous le verrez, que le corollaire du premier. Le Département d'Etat et le Ministère cubain des affaires étrangères passent par la mission tchèque pour les affaires cubaines aux Etats-Unis, ceci valant pour l'aller et le retour, c'est-à-dire pour la demande et la réponse. Ils empruntent le canal de l'Ambassade de Suisse pour les affaires américaines à Cuba, à l'aller et au retour. C'est le système de la double voie, la nature cubaine ou américaine de l'intérêt en jeu déterminant celle des deux voies par laquelle s'effectuera le dialogue. Cette règle n'est pas appliquée d'une manière toujours stricte vu qu'il est parfois difficile de déterminer de quel côté se trouve l'intérêt essentiel en jeu. D'autre part, on a pu remarquer que par exemple le Gouvernement cubain recourait à la mission suisse pour la transmission de demandes afférentes à des intérêts cubains aux Etats-Unis (visas d'entrée en faveur d'un Cubain devant se faire opérer aux Etats-Unis, autres cas humanitaires). Vice versa, mais très exceptionnellement, le Département d'Etat a utilisé la mission tchèque pour des affaires américaines à Cuba. En recourant au mandataire de l'autre partie, le mandant se rapproche de ce dernier. On entre alors dans un domaine où la même puissance protectrice, utilisée par les deux parties, peut se voir appelée à prêter comme on dit ses bons offices. Le principe de la double voie constitue ainsi un moyen par lequel chacun des deux mandants sauvegarde son autonomie.

La Suisse s'efforce d'être un mandataire indépendant, d'affirmer son autorité de puissance protectrice, conformément aux grandes lignes de sa politique étrangère. Par la con-

fiance qu'inspirent ses méthodes de travail, son respect des règles, son impartialité, surtout son absence de passion, elle peut rendre ses interlocuteurs plus souples dans l'observation des règles qui les concernent. Mais attention! Dans les activités de la puissance protectrice, la tentation peut venir - au début elle vient souvent - de regarder les affaires de l'Etat mandant comme s'il s'agissait d'affaires suisses. Rien n'est plus contraire au mandat. La puissance protégée aurait tût fait de nous ôter sa confiance si elle devait voir que nous considérons ses intérêts au travers des nôtres. Nos diplomates chargés de ces missions doivent donc savoir se dédoubler. Ceci demande, croyez-le, un apprentissage. Certes, des situations surviennent où un propos de conciliation peut aplanir une difficulté, modérer une réaction. Ce propos, cependant, ne peut être prononcé qu'à la condition de répondre au désir ou au vœu de la puissance mandante. La délimitation n'est pas toujours facile à établir. Ces limites, le diplomate suisse doit les connaître et les respecter scrupuleusement tout en restant par ailleurs l'envoyé d'un pays qui entend garder la confiance de tous. Principe de l'universalité de notre politique de neutralité. Tâche difficile, très lourde parfois.

Le mandat américain à Cuba représente peut-être l'action qui aura contribué le plus à faire connaître notre pays aux Etats-Unis. Tout Américain lisant les journaux, si reculée soit sa demeure, sait maintenant que la Suisse existe et qu'elle rend service à son pays. Nous avons lieu de nous en féliciter sans oublier toutefois que la représentation des intérêts étrangers est loin d'être d'origine suisse, comme pourrait le faire penser le fait que pendant la deuxième guerre mondiale nous avons représenté dans différents pays trente-cinq Etats. Cette institution est très ancienne. Elle est due au fait que dans l'état de rupture diplomatique des rapports entre les deux pays subsistent toujours plus ou moins. Immeubles gouvernementaux, nationaux, rapatriement, biens privés, incidents. La faible distance séparant la Havane de la Floride est propice aux incidents, ainsi qu'on l'a vu avec les bateaux de pêche et dernièrement avec les vols de reconnaissance. En raison de ces risques de crises latents, les responsabilités de la Suisse comme puissance protectrice à Cuba, chargée de transmettre à Fidel Castro les communications de la Maison Blanche, et parfois celles du Premier Ministre cubain au Gouvernement américain, ne doivent pas être minimisées. Souvent, ces communications sont le résultat, l'interprétation, le résumé de conversations. Notre pays assume ces responsabilités avec une haute conception de sa mission. C'est cette conception particulière à notre pays qu'il importe d'expliquer dans nos conversations en montrant que la représentation des intérêts étrangers obéit à des règles précises, éprouvées, qu'il importe de préserver dans l'intérêt de cette institution et de la compréhension internationale qu'elle favorise.

En ce moment, comme vous le savez, la Suisse représente les Etats suivants:

- 5 -

<u>Intérêts de:</u>	<u>en:</u>	<u>Repris:</u>	<u>Terminés</u>
Roumanie	Espagne	10.5.1946	
Philippines	Bulgarie	24.2.1950	
Brésil	Roumanie	5.7.1951	
Iran	Israël	19.2.1958	
Etats-Unis d'Amérique	Cuba	6.1.1961	
Belgique	R.A.U.	27.2.1961	
Togo	Nigeria	18.10.1961	
Argentine	Cuba	10.2.1962	
Guatemala	Cuba		
Portugal	Sénégal	16.8.1963	
Grande-Bretagne	Guatemala	23.8.1963	
Honduras	Cuba	1.1964	