

Le 20 mai 1965

CONFIDENTIELN o t e

pour

Monsieur le Ministre BURCKHARDT

Aspects particuliers du mandat de
représentation des intérêts de la
République Fédérale d'Allemagne
en Algérie.

Aussi bien notre Ambassadeur à Alger que l'Ambassadeur d'Allemagne à Berne ont appelé notre attention sur le fait que la République Fédérale d'Allemagne considérait la rupture des relations diplomatiques décidée par une série de pays arabes, comme un acte politique et un geste de protestation à l'égard de la politique ouest-allemande vis-à-vis d'Israël, mais que dans l'idée de Bonn, l'absence de relations diplomatiques ne devait porter, le moins possible, atteinte aux échanges économiques, culturels et autres. Ce point de vue semble, avec des nuances suivant les pays, être partagé du côté arabe.

Il en résulte que la République Fédérale d'Allemagne désire autant que possible maintenir des relations directes avec les pays arabes et pouvoir continuer à garder, dans les capitales intéressées, des agents diplomatiques et consulaires allemands. Il s'ensuit également que ceux-ci devraient pouvoir disposer de communications directes avec Bonn, à savoir un courrier diplomatique et d'un service de télégrammes chiffrés.

Or, dans l'exercice des mandats classiques de représentation des intérêts étrangers, la Suisse a - d'une manière constante - tenu à l'application d'un certain nombre de critères dont le principal consistait à ce que les Services des intérêts étrangers de nos Ambassades - bien que s'occupant par définition des intérêts de puissances tierces - dépendent exclusivement du Département Politique et agissent sur ses instructions.

- 2 -

De ce principe découle que les communications entre les organisations de la puissance protectrice et ceux de l'Etat protégé doivent obligatoirement se faire par le canal du Département Politique et la mission intéressée à Berne. Cette "voie de service" se justifie notamment par le fait que la centrale doit avoir une possibilité de contrôle sur les affaires, contrôle rendu nécessaire d'une part pour sauvegarder la responsabilité de la Suisse et d'autre part, pour veiller à ce que l'exercice du mandat puisse se dérouler correctement et conformément aux règles juridiques et diplomatiques en la matière.

C'est pourquoi les intentions allemandes exposées plus haut constitueraient un "novum" dans la pratique suisse, en matière de représentation des intérêts étrangers. Il convient donc d'en examiner tous les aspects et de prendre une décision sur la possibilité par la Suisse de l'accepter.

I. Considérations politiques

Conformément à sa politique des bons offices, la Suisse se charge volontiers de la défense des intérêts d'un Etat en cas de ruptures de relations diplomatiques.

Si les désirs allemands en ce qui concerne les aspects particuliers de l'exercice du mandat en Algérie - et en admettant que ce dernier pays y consente - ne pourraient être acceptés par la Suisse, il se pourrait que la République Fédérale d'Allemagne remette éventuellement en cause la mandat qu'elle nous a confié. En effet, on sait que l'Italie et la France ont été choisies par la République Fédérale d'Allemagne pour représenter ses intérêts dans d'autres pays arabes. Comme les deux Etats européens n'ont probablement pas la même position que la nôtre, ni notre expérience, il n'est pas exclu qu'ils acceptent de donner suite au désir de leur mandant.

Par ailleurs, le fait d'accepter qu'un service diplomatique allemand continue à travailler d'une façon plus ou moins autonome sous le couvert de notre Ambassade à Alger et communique directement par câble avec Bonn pourrait, si des dispositions spéciales ne sont pas prises, engager très nettement notre responsabilité. Il pourrait se produire, en effet, que les

./.

diplomates allemands adressent à leur gouvernement des informations politiques ou autres qui indisposeraient l'Algérie.

II Aspects techniques

Une mission allemande qui travaillerait pour ainsi dire sous le couvert du drapeau suisse, tout en étant pratiquement autonome pourrait nous poser des problèmes d'ordre pratique tels que ceux découlant des rapports de subordination ou touchant à l'immunité, au statut diplomatique, etc., pour ne pas parler des questions de rémunération. Pour illustrer cet aspect du problème, citons la question qui fut posée par l'Ambassadeur d'Allemagne à Alger à notre Ambassadeur : "les agents allemands pourront-ils être autorisés à signer eux-mêmes la correspondance courante sous la mention "ambassadeur suisse par ordre ?"

Egalement en matière de comptabilité, ce statut spécial aurait des répercussions importantes. L'Ambassade d'Allemagne à Alger a reçu à ce sujet les instructions suivantes de Bonn :

" nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen und Uebergabe des Kassenbestandes an die Schutzmacht, bitte die Kassengeschäfte für deutsche Angelegenheiten durch eine besondere Zahlstelle innerhalb der Schutzmacht-Vertretung weiterführen, möglichst unter dem bisherigen Zahlstellenleiter. Das bisherige Abrechnungsverfahren bleibt bestehen. Für Kassenbestand-Verstärkungen bitte ein besonderes Bankkonto auf den Namen der Schutzmacht-Vertretung für die deutschen Interessen errichten und umgehend hierher mitteilen."

Il a été précisé oralement qu'on imaginait, du côté allemand, la possibilité de virements directs en provenance de l'Allemagne.

III Moyens de limiter les risques du "novum"

a) Les principes et les règles en vigueur en matière d'intérêts étrangers ont été élaborés sur la base des expériences faites au cours des deux grandes guerres 1914-1918 et 1939-1945 et par conséquent ils découlent de conditions inhérentes à la guerre et à la rupture totale des relations entre deux Etats- Or, récemment, le mandat de protection des intérêts des Etats-Unis d'Amérique à Cuba et plus spécialement ceux des pays

sud-américains ont démontré que la sauvegarde des intérêts étrangers revêt des aspects nettement différents et présente des caractères nouveaux du fait qu'un état de guerre n'existe pas. Nous avons été ainsi appelés à appliquer, dans certains cas, des dispositions qu'il a fallu adapter aux circonstances spéciales du mandat et qui s'écartaient assez souvent de la stricte orthodoxie. Nous l'avons fait chaque fois que notre responsabilité ne pouvait être engagée et dans l'idée que nous pouvions rendre service à nos mandants. Il convient de signaler ici que le mandat actuel de la représentation de la Grande-Bretagne au Guatemala est uniquement diplomatique mais non consulaire. Il s'ensuit que les Consulats de Grande-Bretagne au Guatemala continuent leur activité comme auparavant et d'une façon totalement indépendante. Cette situation a été acceptée par le Guatemala. Elle n'a jamais donné lieu à des difficultés pour l'exercice de notre mandat diplomatique.

Car belge en RAB

b) De même, le désir allemand et partiellement arabe de maintenir la rupture dans un cadre étroit et n'en impliquant pas toutes les répercussions formelles, pourrait être envisagé dans cet esprit et tenant compte des aspects politiques décrits plus haut.

c) Il conviendrait en première ligne que les dispositions que nous prendrions à Alger afin de conserver à un tel service allemand, une certaine autonomie et des communications directes avec Bonn, nous permettent en tout état de cause et quoi qu'il arrive, de ne pas engager notre responsabilité.

d) Bien qu'il soit difficile au début d'un mandat de connaître la nature des différentes affaires qu'il conviendrait de traiter, on peut imaginer qu'il serait néanmoins possible, sans trop de peine de procéder comme suit :

1- Une fois que les domaines d'activité qui devraient bénéficier d'un statut spécial seraient définis par les Autorités de Bonn (par exemple affaires économiques, culturelles, etc.) et le personnel allemand étant désigné à cet effet, il faudrait que notre Ambassade à Alger soit chargée d'exposer ce problème, au Gouvernement algérien, avec toute la clarté désirable et en soulignant tous ses aspects. Afin de solliciter

- 5 -

d'une part son accord formel et d'autre part la reconnaissance du fait que ce statut spécial des agents allemands n'entraînerait, quoi qu'il arrive, aucune responsabilité pour la Suisse. A cette occasion, notre Ambassade devrait notamment faire savoir à Alger que les agents allemands disposant du chiffre et du courrier, notre contrôle ne pourrait pas s'exercer et que nous ne pourrions assumer aucune responsabilité si des actes illicites hostiles au Gouvernement algérien venaient à être commis par des agents allemands.

Il est possible que, mis en face de ce problème et tous ses aspects en ayant été soulignés, le Gouvernement algérien refuse son autorisation. Si tel n'est pas le cas, il conviendra de faire de même à l'égard de l'Allemagne pour les aspects relatifs à la responsabilité découlant des rapports puissance protégée - puissance protectrice.

Sous l'angle pratique, il est évident qu'il faudra aussi ultérieurement prendre des dispositions administratives précises et claires découlant de cette situation spéciale.

2. Il reste entendu que toutes les affaires qui de par leur nature entreraient dans le cadre classique d'un mandat de protection des intérêts étrangers seraient traités par la voie de service normale, à savoir MAE-Bonn, Ambassade d'Allemagne Berne, DPF et Ambassade de Suisse Alger et vice versa.

* * *



P.S. Ce qui précède a été discuté dans ses grandes lignes aujourd'hui à la réunion des chefs de sections des Affaires politiques, et le Secrétaire Général du Département, ainsi que MM. Probst et Janner sont d'accord avec le chiffre III ci-dessus. En conclusion, l'Ambassadeur Micheli estime qu'il convient de donner des instructions précises à notre Ambassadeur à Alger, pour obtenir l'accord formel du Gouvernement algérien et que des garanties soient assurées pour sauvegarder notre responsabilité.

Ca