

p.B. 24.0.

Séance consacrée au projet d'élaboration de directives pour  
la protection des intérêts étrangers

---

Date et lieu: 12 mai 1970 à 0900 h., salle W 146

Participants: Monsieur le Ministre Gelzer  
Monsieur Dufour  
Monsieur Coigny  
Monsieur Cuendet  
Monsieur Steiner  
Monsieur de Pury, secrétaire

---

Ba 20. Mai 70 18

M. le Ministre Gelzer ouvre la séance en faisant un bref exposé des raisons qui ont amené le Secrétaire général du Département à exprimer le désir de revoir en détails toutes les questions relatives à la protection des intérêts étrangers. Il évoque notamment le retrait par l'Irak du mandat de représentation de ses intérêts en Allemagne fédérale, confié en son temps à la Suisse. Cette séance doit surtout servir à une concertation sur la manière de procéder.

Monsieur Dufour rappelle les travaux préparatoires du Service des intérêts étrangers à savoir les "directives pour la protection des intérêts étrangers", le projet de "questionnaire concernant la pratique du Ministère des affaires étrangères en matière de protection d'intérêts étrangers", questionnaire qui pourrait être envoyé à certains gouvernements étrangers qui pratiquent la protection d'intérêts étrangers, ainsi qu'un cata-



logue des questions à examiner.

Se référant à sa note du 28 février 1970 en la matière, M. Cuendet rappelle la situation au regard du droit international public en vigueur. Il fait notamment remarquer qu'aujourd'hui la représentation d'intérêts ne se fait plus nécessairement par un canal unique. Il est par exemple parfaitement possible de charger deux pays différents de la représentation des intérêts consulaires et diplomatiques. En s'appuyant sur la classification des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, M. Cuendet suggère dès lors de reclasser toutes nos activités dans ce domaine en quatre catégories bien distinctes :

1. Protection des locaux et du personnel consulaires et diplomatiques de la puissance protégée.
2. Protection diplomatique des intérêts de la puissance protégée et de ses ressortissants.
3. Protection consulaire des intérêts de la puissance protégée et de ses ressortissants.
4. Activités de la puissance protectrice dans le cadre des conventions de Genève de 1949.

M. Cuendet propose de fixer des principes généraux en la matière en collaboration avec les services intéressés avant de confier la rédaction d'instructions détaillées au Service des intérêts étrangers.

A la question du Ministre Gelzer au sujet des directives existant pour les ambassades, M. Dufour lui indique la circulaire no 790 ainsi que la monographie de M. Janner. M. Gelzer se prononce en faveur de l'élaboration de directives

à l'intention des ambassades et trouve le plan de M. Cuendet raisonnable.

Les participants se posent la question de savoir si la protection d'intérêts dans le cadre des conventions de Genève est de même nature que la protection habituelle d'intérêts étrangers. Il est décidé par la suite qu'à ce sujet M. Dufour et M. Cuendet s'adresseront par lettre au C.I.C.R. afin de préparer une future discussion.

M. le Ministre Gelzer pose la question de la circulaire à envoyer à certains gouvernements étrangers aux fins d'obtenir des informations en ce domaine. Selon Monsieur l'Ambassadeur Micheli il semblerait en effet que certains pays se montrent plus larges que la Suisse dans leur pratique. M. Cuendet pense que l'idée est bonne, mais qu'il faudrait se limiter à quelques questions délicates. Il pense également qu'il ne faudrait pas se borner aux pays européens. Il propose d'examiner en premier le projet de directives de M. Dufour avant de fixer le cadre des directives et du questionnaire. Les participants se déclarent d'accord avec cette manière de procéder et se penchent sur le projet de M. Dufour. Les chapitres sont examinés séparément:

#### I. Activité traditionnelle

L'on procède au classement des 8 paragraphes de ce chapitre dans les 4 catégories proposées par M. Cuendet:

- 1) Catégorie 2 ou 3 selon les autorités
- 2) Catégorie 1
- 3) Catégorie 2 et surtout 3
- 4) Catégorie 1
- 5) Catégorie 2 ou 3
- 6) Catégorie 3
- 7) Catégorie 3
- 8) Catégorie 4

## II. Activité politique

M. Cuendet fait remarquer que ce chapitre ne doit pas être classé selon les catégories mentionnées car il s'agit en fait des aspects politiques de l'activité de la puissance protectrice. Il faut distinguer les activités politiques permises des activités politiques non permises. C'est à la lumière de ce critère à déterminer qu'il faut examiner ce chapitre:

1er alinéa: Pas contesté

2e alinéa: Pour ce qui est de la communication de notes politiques, M. Cuendet fait remarquer qu'il faut faire une nette distinction entre la simple communication d'une telle note provenant de la puissance protégée et la négociation pour le compte de cette puissance. La première catégorie peut tomber sous la protection d'intérêts étrangers (p.ex. déclaration de guerre) alors que la seconde (p. ex. bons offices) constitue un nouveau mandat, donc une mission qui se superpose à la protection traditionnelle. La puissance protectrice doit veiller quant à la forme à ce que lors de la transmission d'une note à caractère politique elle ne serve que d'intermédiaire et ne figure ni comme expéditrice ni comme destinatrice de la note. La puissance protectrice ne devrait par ailleurs que transmettre des notes politiques jugées acceptables par elle dans le ton.

3e alinéa: Une autre question qui se pose est celle de la transmission d'information politique à la puissance protégée par la puissance protectrice. S'entend par là la transmission de tout ce que la puissance protectrice apprend en étant en contact avec le pays de résidence. La puissance protectrice devra toujours se poser la question si cette information lui parvient à titre confidentiel, cas dans lequel elle ne la transmettra pas. Si par contre la transmission d'une information est désirée par le pays de résidence ou si la puissance protectrice estime une telle transmission utile, notamment à une meilleure

entente entre puissance protégée et pays de résidence, même à une éventuelle reprise des relations diplomatiques et consulaires, elle pourra transmettre l'information.

4e alinéa: Les communications d'ordre administratif devraient même se faire spontanément. Cette catégorie ne pose pas de problèmes.

### III. Activité économique

M. Cuendet fait remarquer que dans ce domaine le pays protégé se servira surtout de missions spéciales et qu'il sera rare qu'il fasse appel à la puissance protectrice.

L'activité économique ne dépasse jamais un certain niveau et entre dans la catégorie de l'activité consulaire.

### IV. Activité culturelle

Selon M. Cuendet beaucoup de pays font passer cette activité par d'autres canaux que le diplomatique.

### V. Diffusion de matériel de propagande

Si l'Etat de résidence ne s'y oppose pas, la diffusion d'informations d'un contenu objectif peut être effectuée à condition que la centrale puisse exercer un contrôle extrêmement strict.

### VI. Coopération technique

Ce domaine devrait être exclu de la représentation d'intérêts étrangers. Il se fera la plupart du temps par des bureaux qui ne dépendent pas du ministère des affaires étrangères.

### Problème du personnel étranger

M. Cuendet souligne un problème important qui est celui du personnel étranger, en général ressortissant du pays protégé, qui est laissé par ce dernier dans le pays de résidence à divers titres. Ce personnel qui souvent ne dépend pas de la puissance protectrice ne peut pas être contrôlé par elle. Le ministère des affaires étrangères de la puissance protégée est souvent lui-même incapable de contrôler certains bureaux laissés dans le pays de résidence. Ce personnel étranger risque suivant les cas de mettre la puissance protectrice dans une position difficile.

Cette question devra faire l'objet d'un examen approfondi.

### VII. Conclusion

Ce chapitre pourrait faire l'objet d'un premier paragraphe des directives.

Sur la manière de procéder il est décidé:

1. M. Dufour va rédiger de nouvelles directives sur la base de cette séance en se tenant à un cadre général.
2. M. Dufour va également rédiger un nouveau questionnaire qui se limitera à quelques questions délicates.
3. Après concertation entre les services intéressés ces deux documents pourront être envoyés à certains ministères des affaires étrangères avec une lettre d'accompagnement.
4. M. Dufour et M. Cuendet se mettront en rapport avec

le C.I.C.R. pour ce qui concerne le problème des conventions de Genève.

5. Une séance ultérieure n'est pas nécessaire pour le moment.

M. le Ministre Gelzer déclare la séance close à 11h 15.

