

CONFIDENTIEL

Rapport final sur les bons offices de la Suisse  
concernant le rapatriement des ambassades du  
Cambodge à Pékin et Pyongyang et des ambassades  
de Chine et de Corée du Nord à Phnom Penh

---

I Introduction

Le mardi 5 mai 1970, lors d'une conférence de presse qui dure trois heures, le Prince Sihanouk annonce la formation de son gouvernement, dont la présidence est confiée à M. Penn Nouth. Le même jour, à 17 h 30, l'Ambassadeur du Cambodge, M. Valentin, accompagné par son premier collaborateur, le Ministre Vutthi, se rend sur convocation au Ministère des Affaires Etrangères, où il est reçu par le responsable du département d'Asie, M. Lu Wei-chiao. Lors de cette audience, il est notifié à M. Valentin que la Chine n'a, dès l'origine, pas reconnu le régime du Général Lon Nol et du Prince Sirik Matak et simultanément qu'elle rompt ses relations diplomatiques avec lui. M. Lu Wei-chiao ajoute que la Chine désignera plus tard l'ambassade chargée de représenter ses intérêts à Phnom Penh. Sans aucune doute, la construction retenue par le gouvernement chinois était surprenante car, selon le droit international, il ne peut y avoir de rupture proprement dite et encore moins de représentation par une puissance tierce à l'égard d'un gouvernement non reconnu. On semble avoir corrigé plus tard du côté chinois cette erreur du premier moment.

Cependant, désirant user par réciprocité de la faculté ainsi offerte, l'Ambassadeur Valentin prend contact le même soir avec nous pour demander si la Suisse serait disposée



- 2 -

à assurer la représentation des intérêts cambodgiens en Chine et prier l'Ambassade d'établir par le Département un contact avec Phnom Penh pour faire confirmer officiellement cette requête, vu l'interruption (qui sera momentanée) des communications entre l'Ambassade du Cambodge et son Ministère. Il n'y a pas lieu de s'étendre plus longuement sur cette première demande d'assistance ni sur les nombreuses difficultés de principe qu'elle suscitait. Cette requête restera en effet sans suite pratique, encore qu'elle puisse d'un moment à l'autre reprendre de l'actualité.

Lors de la même audience, M. Lu Wei-chiao fit également part à l'Ambassadeur du Cambodge des dispositions arrêtées, d'ailleurs unilatéralement, par la Chine pour organiser le rapatriement des Ambassades respectives. Un avion d'Air France affrété par le gouvernement chinois allait se rendre à Phnom Penh, le matin du 7, jeudi de l'Ascension, pour y prendre le personnel chinois, le transporter à Shanghai et y charger les diplomates cambodgiens, qui auraient été amenés le même jour de Pékin par un avion chinois. Le Ministère ajoutait que le délai de trente-six heures du moment de la communication à celui du départ prévu de Pékin était la limite extrême acceptée par les autorités chinoises pour la prolongation du séjour des membres de l'ancienne Ambassade. Ayant personnellement confiance dans les assurances du Ministère, M. Valentin acceptait la solution proposée. Son accord n'allait toutefois pas être ratifié par les autorités de Phnom Penh.

Le jeudi 7 mai, avec l'assistance bénévole de tout le personnel de l'Ambassade de Suisse, les Cambodgiens se préparaient de bon matin au départ, enregistraient leurs bagages et se disposaient à aller à l'aérodrome. Cependant, le départ était successivement retardé du matin à midi, puis à l'après-midi et au soir. On apprenait enfin que

le personnel de l'Ambassade du Cambodge à Pyongyang rejoindrait Pékin dans la soirée et devait regagner Phnom Penh par le même avion. Le départ était remis au lendemain.

Cependant, comme on le saura plus tard, l'avion d'Air France n'avait pas pu atterrir à Phnom Penh et il avait été détourné sur Singapour, où il attendait la suite des événements. Plus tard, lors du passage de Ri à Phnom Penh, à la fin de l'opération, le Ministère des Affaires Etrangères donnera, au sujet des événements de cette journée, certaines précisions inédites qu'il n'avait jusqu'alors pas communiquées à son Ambassade à Pékin. Selon cette version, qui est sans doute de bonne foi, mais qui peut comporter certaines erreurs vu le manque de coordination des services cambodgiens, Air France n'aurait jamais sollicité aucune autorisation d'atterrissage pour son avion spécial, qui se serait présenté sans préavis au dessus de Phnom Penh. Toutefois, les autorités cambodgiennes, alertées par une remarque inconsidérée d'un fonctionnaire chinois lors d'une visite au Protocole, avaient déjà pris leurs dispositions pour interdire l'atterrissage de l'avion d'Air France et empêcher ce qu'elles considéraient être une tentative d'enlèvement. Elles avertirent la compagnie qu'il pourrait être fait usage d'armes à feu si l'avion tentait de forcer l'atterrissage et qu'en outre deux chasseurs Mig étaient tenus prêts à intervenir en dernier recours.

Le soir suivant, on apprenait à Pékin que le gouvernement cambodgien refusait nettement la formule unilatérale avancée par la Chine et insistait pour que son personnel à Pékin quittât la Chine par ses propres moyens avant le départ des Chinois et Coréens de Phnom Penh. Il relevait que ses devoirs à l'égard de ses agents ne lui permettaient pas de faire confiance à la Chine comme ceux-ci étaient

\* Ri = Ritter

- 4 -

prêts à le faire personnellement. Simultanément, le gouvernement cambodgien s'adressait à la Suisse par ses ambassades à Paris et Pékin, ainsi que par l'Ambassadeur Revilliod, pour solliciter l'avance des frais de voyage.

Samedi 9 mai, l'Ambassadeur Valentin et le Ministre Vutthi étaient convoqués au Ministère des Affaires Etrangères pour ce qui sera leur dernière audience à Pékin. M. Lu Weichiao leur communiquait le texte d'une dépêche qui allait être diffusée le même jour par l'agence Hsinhua. Ce document contenait une protestation contre les obstacles mis du côté cambodgien à la réalisation du rapatriement tel qu'il avait été conçu du côté chinois. Les autorités de Phnom Penh y étaient accusées de retenir le personnel chinois et coréen comme otages et elles étaient invitées à changer leur attitude "déraisonnable". Enfin, la partie chinoise marquait son intention de tenter une nouvelle fois le rapatriement selon son plan, soit le 11 mai par l'avion spécial stationné à Singapour, soit le 12 par le vol régulier d'Air France de Phnom Penh à Shanghai et retour. Le lendemain, dimanche 10, l'Ambassade du Cambodge faisait part téléphoniquement à son Ministère de cette communication des Chinois. Ce message eut pour effet de mettre les services cambodgiens en alerte et de leur faire croire à une nouvelle tentative d'enlèvement pour le 11. Selon les informations déjà citées, qui furent communiquées à Ri à Phnom Penh, des camions furent placés sur la piste pour empêcher l'atterrissage, et, par mesure de sanction, Air France se vit retirer l'autorisation d'effectuer désormais son service régulier entre Phnom Penh et Shanghai.

## II Film des événements

Jusqu'au weekend des 9 et 10 mai, la Suisse n'avait

- 5 -

encore été officiellement sollicitée que d'avancer les frais de voyages du personnel cambodgien, si l'on ne tient pas compte de la demande pour le moment dépassée d'assumer le rôle de puissance protectrice. Au cours de ces deux journées, l'Ambassade du Cambodge, agissant de sa propre initiative, se mit à suggérer de façon de plus en plus nette une intervention de notre pays qui dépassât le cadre envisagé jusqu'alors et revêtit le caractère de bons offices pour chercher les moyens de sortir de l'impasse. Dès le 8 d'ailleurs, notre Ambassade avait attiré l'attention du Département sur la question du rapatriement des personnels respectifs, problème nouveau et imprévu qui ne se posait pas au moment de la rupture des relations diplomatiques. Elle soulignait le caractère urgent de cette question et les risques que couraient les personnes bloquées sur place sans aucune perspective de règlement. Réagissant aussitôt, par un télégramme du 9 remis ici le 10, le Département chargeait l'Ambassade d'entrer en contact avec la mission diplomatique de la RAU pour chercher à mettre sur pied un départ simultané de Phnom Penh et de Pékin. En effet, la presse avait répandu la nouvelle que la RAU avait été chargée de la représentation des intérêts de la Chine au Cambodge. Cette information ne fut postérieurement pas confirmée et on ne saura probablement jamais ce qui s'est passé exactement. En tout cas, dès le samedi 9, les diplomates égyptiens étaient visiblement gênés lorsqu'on les interrogeait à ce sujet. Non seulement ils disaient ne pas pouvoir confirmer la nouvelle, mais ils ajoutaient qu'il devait sans doute s'agir d'une confusion.

Cependant, l'Ambassade faisait part, le 10 mai, à la mission cambodgienne de la suggestion suisse d'organiser des départs simultanés. Cette proposition ne rencontra tout d'abord pas l'agrément de Phnom Penh. L'Ambassade du Cambodge reçut, le 11 mai, deux télégrammes successifs, dont le

premier relevait que la proposition suisse comportait encore certains risques et ne répondait par conséquent pas au souci du gouvernement cambodgien. Le même soir, l'Ambassade du Cambodge répondait à ces objections par un télégramme du Ministre Vutthi, qui allait heureusement décider plus tard Phnom Penh à accepter non seulement la simultanéité mais même la priorité en faveur des Chinois. Après avoir d'abord relevé les mérites de la solution simultanée, Vutthi, franchissant un pas de plus, ajoutait: "La Chine ne nous permet pas de partir avant que ses diplomates n'aient quitté Phnom Penh. Il faut donc envisager autre chose pour sortir de l'impasse. A défaut des départs simultanés, il nous faut logiquement faire confiance à une tierce partie, en l'occurrence le gouvernement suisse, pour apprécier la valeur des garanties chinoises et ne plus insister pour sortir les premiers. Les observateurs et diplomates amis sont unanimes à penser que la Chine s'est déjà trop engagée aux yeux de l'opinion internationale pour nous jouer des tours en dernière minute et qu'il nous faut quitter Pékin le plus vite possible avant que la situation ne se détériore d'avantage et ne devienne explosive" (Citation légèrement paraphrasée).

Cependant, le même jour, l'après-midi, arrivait un deuxième télégramme dont une phrase contenait l'acceptation de notre rôle de bons offices: "Nous avons déjà demandé au gouvernement suisse une avance de fonds à Ambakhmer Pékin et ses bons offices pour qualifier toute garantie des autorités chinoises en faveur de notre personnel retenu à Pékin". Au surplus, le gouvernement cambodgien déclarait maintenir sa décision de n'autoriser le départ des Chinois et Coréens qu'après l'arrivée à Phnom Penh de tout son personnel sain et sauf. Nous ne savons pas jusqu'à présent où et comment s'est effectuée cette demande de bons offices que mentionne le télégramme. On a pu croire sur le moment qu'elle avait été présentée à l'Ambassadeur Revilliod, mais

- 7 -

celui-ci avait quitté Phnom Penh. Nous ne savons pas non plus si l'Ambassade du Cambodge à Paris s'est mise en relation directe avec le Département Politique. Un tel contact nous a bien été signalé, mais le 15 seulement. Il est donc possible que cette phrase du télégramme de Phnom Penh à Pékin ait été sur le moment la seule expression officielle d'une demande de bons offices. En tout cas, si tenu que soit le fil auquel tenait toute affaire, il nous suffisait et, dans la situation d'urgence existant alors, ce message de Phnom Penh marquait pour nous le feu vert, qui allait nous permettre de passer à l'action.

D'ailleurs, le même 11 mai, encore avant la communication du Ministère cambodgien à son Ambassade, le Département précisait son précédent accord de principe. Il chargeait l'Ambassade de prendre contact avec le Ministère chinois des Affaires Etrangères, d'exposer que nous avions connaissance des difficultés survenues au sujet du rapatriement du personnel des Ambassades respectives et que nous étions prêts à offrir nos bons offices pour sortir de l'impasse.

Ainsi muni d'une demande suffisamment officielle de Phnom Penh et d'un ordre explicite de Berne, l'Ambassade pouvait maintenant prendre contact avec le Ministère des Affaires Etrangères. L'audience sollicitée le mardi 12 mai fut fixée au début de la soirée du même jour. L'Ambassade avait demandé que Ri fût reçu au Département d'Asie mais le Ministère, ne sachant exactement à quoi s'attendre, lui fit rencontrer par prudence l'un des fonctionnaires dirigeants du protocole, M. Chang Li-kuang. Ri exposa que le gouvernement cambodgien avait demandé les bons offices du gouvernement suisse pour régler les problèmes du rapatriement, qu'avec l'accord du gouvernement chinois la Suisse était prête à intervenir dans le désir d'être utile également aux deux parties et dans un esprit de totale impartialité. Après ce

bref exposé, le fonctionnaire chinois souhaita simplement confirmation de deux points: le gouvernement de Phnom Penh s'était-il adressé officiellement au gouvernement suisse et l'Ambassade agissait-elle officiellement sur instructions de son gouvernement? Sur la réponse affirmative de Ri, M. Chang Li-kuang demanda alors si nous avions des propositions concrètes à formuler pour régler le problème. En l'absence d'une réponse positive du gouvernement cambodgien sur notre suggestion de simultanéité, Ri ne put que répondre que nous avions en effet certaines idées, telles que la coordination des départs respectifs à Pékin et à Phnom Penh, mais que nous n'étions malheureusement pas en mesure de les présenter officiellement pour le moment. L'entretien se termina sur la promesse que la communication de l'Ambassade de Suisse serait étudiée rapidement et avec la plus grande attention.

Cette promesse fut tenue. Le Ministère travailla vite et bien durant cette nuit du 12 mai. Dès le matin du lendemain 13 mai, il téléphonait à notre mission et priait l'Ambassadeur de Suisse de se rendre à dix heures à une audience de M. Lo Kuei-po, le Vice-Ministre des Affaires Etrangères chargé de l'Europe Occidentale. M. Lu Wei-chiao assistait à l'entretien du côté chinois, Ri du côté suisse. Après avoir longuement rappelé la communication orale de Ri la veille au soir, M. Lo Kuei-po fit part de la réponse du Ministère: la Chine acceptait avec gratitude l'offre de bons offices de la Suisse. Elle formulait au surplus les propositions concrètes suivantes: un avion suisse, affrété par le gouvernement chinois, se rendrait d'abord à Phnom Penh pour y prendre le personnel chinois et coréen, les amener à Shanghai et y charger le personnel cambodgien. M. Lo Kuei-po glissait au passage, que cet ordre était normal puisqu'il correspondait à la route de la ligne aérienne régulière entre l'Europe, le Cambodge et la Chine.



Par cette remarque adroite, le Vice-Ministre enlevait à la demande de faire sortir les Chinois les premiers son caractère d'exigence de principe pour lui donner celui d'une simple modalité commode due à un hasard géographique.

M. Lo Kuei-po déclara au surplus qu'il confirmait à l'adresse du gouvernement suisse les garanties données précédemment à l'Ambassadeur Valentin que tout le personnel cambodgien quitterait le territoire chinois en toute liberté. Il répéta à cette occasion avec insistance le nombre des personnes de chaque catégorie: diplomates chinois, experts chinois, diplomates coréens, Cambodgiens de Pékin et de Pyongyang. Visiblement, il s'agissait de fixer une fois pour toute le nombre des personnes autorisées à sortir et de marquer qu'aucun changement n'interviendrait plus à cet égard. La Chine comptait récupérer tout son personnel sans exception mais acceptait de renvoyer tout le personnel cambodgien sans exception. L'Ambassade du Cambodge interpréta elle-même cette déclaration, lorsqu'elle en fut informée, comme un engagement de la Chine de ne pas accepter de transfuges de l'Ambassade s'il s'en présentait. Si l'un ou l'autre de ses membres avait voulu se rallier à Sihanouk, il n'aurait maintenant plus été accepté. M. Lo Kuei-po ajoutait encore dans les termes les plus solennels que la Chine n'avait qu'une parole et que le gouvernement suisse pouvait témoigner qu'en vingt ans de relations la Chine n'avait jamais manqué à un engagement pris à son égard. Dès lors, concluait-il, la simultanéité des départs n'était pas nécessaire.

Le même jour, un télégramme de Vutthi rendait compte de cet entretien au gouvernement cambodgien dans les termes les plus propres à emporter la persuasion. Il concluait: "L'Ambasuisse et nous estimons que la proposition chinoise

peut être acceptée mais naturellement avec toutes les garanties nécessaires à aménager ultérieurement en accord avec le Gouvernement de Sauvetage".

Dès le lendemain 14 mai, au soir, le gouvernement cambodgien, dont la réaction fut cette fois extrêmement rapide, faisait part à l'Ambassade de son accord sur la proposition des Chinois. En nous transmettant cette réponse, l'Ambassade exprimait de son côté le voeu que l'avion spécial atterrisse à Pékin au lieu de Shanghai pour éviter le transport par un avion chinois sur une partie du trajet. L'Ambassadeur de Suisse accepta de soutenir auprès des Chinois cette demande qui paraissait justifiée pour des raisons tant pratiques que d'équité, vu la concession majeure consentie par le Cambodge sur le principe. Une demande d'audience de l'Ambassadeur de Suisse fut acceptée immédiatement et, le 15, à 10 h 30, le Vice-Ministre Lo Kuei-po était informé de l'accord de la partie cambodgienne et de sa proposition concernant l'atterrissage à Pékin. Il était amené à préciser, sur demande de l'Ambassadeur, que la garantie de libre sortie des personnes sans formalités comprenait l'exemption de tout contrôle des bagages.

L'après-midi du même jour, lors d'une entrevue entre M. Lu Wei-chiao et Ri, le côté chinois acceptait l'atterrissage à Pékin, sans escale, précisa-t-il, ce qui se révéla plus tard irréalisable pour des raisons techniques. M. Lu Wei-chiao insista sur le caractère exceptionnel de cette concession, qui devait être interprétée comme un témoignage tout particulier d'amitié à l'égard de la Suisse. Ri demanda ensuite une nouvelle précision concernant l'exemption de contrôle des bagages: en effet, le même matin, le Vice-Ministre s'était référé aux règles du droit international et avait proclamé l'intention de la Chine de s'y conformer. Il était donc nécessaire de soulever la question des personnes sans statut diplomatique,

puisque le droit des gens ne leur accorde pas de privilège en cette matière. M. Lu Wei-chiao précisa donc que l'exemption du contrôle des bagages était accordée sous réserve de réciprocité à toutes les catégories de personnel cambodgien: diplomates, non diplomates et même employés de maison et personnes privées faisant partie du ménage de l'Ambassadeur. Ce point était important pour nous car nous craignions des difficultés de dernière minute à la suite de contrôles inattendus.

Les questions de principe semblaient alors heureusement résolues et on pouvait aborder les problèmes techniques. Un premier entretien eut lieu à cet effet l'après-midi de ce samedi 16 entre M. Liu, directeur du service extérieur de la "Civil Aviation Administration of China" et Ri.

Tout semblait progresser sans difficulté lorsque, le soir de ce samedi, un petit coup de théâtre se produisit. Ri était subitement convoqué à 22 h 45 au Ministère, où M. Lu Wei-chiao lui faisait part de faits qu'il qualifiait de graves. A une date non précisée, le Secrétaire Général du Ministère cambodgien des Affaires Etrangères, le Prince Monissara, avait convoqué l'Ambassadeur de Corée et lui avait notifié que le personnel coréen ne serait pas autorisé à quitter Phnom Penh tant que six étudiants cambodgiens en Corée n'auraient pas rejoint le personnel diplomatique à Pékin pour être rapatriés avec lui. Le haut fonctionnaire chinois ajoutait que cinq membres du personnel coréen étaient toujours démunis de visas de sortie, que le Ministère cambodgien leur refusait. Il protestait contre cette attitude, naturellement qualifiée de déraisonnable, des autorités cambodgiennes qui tentaient de mêler à l'affaire de rapatriement une question qui lui était étrangère et de remettre en cause un accord de principe déjà acquis.

Le cas de ces six étudiants n'était pas inconnu de nous car il en avait déjà été longuement question dans nos conversations avec nos collègues cambodgiens. Le 7 mai, au moment où elle quittait Pyongyang avec un préavis de quelques heures seulement, l'Ambassade du Cambodge n'avait pu entrer en contact qu'avec deux de ses six protégés et ceux-ci n'avaient pas été en mesure de se décider d'une minute à l'autre. En réalité, toute l'affaire provenait d'une négligence grave de l'Ambassadeur du Cambodge en Corée (d'ailleurs déchu de ses fonctions peu après le changement de régime mais demeuré sur place), qui, en dépit d'instructions reçues, n'avait pas utilisé les semaines écoulées depuis le 18 mars pour s'entendre avec ses compatriotes et envisager avec eux les dispositions à prendre en cas de rupture. A Pékin, l'Ambassade du Cambodge, informée de ce cas, procéda avec une prudence qui se révéla après coup peut-être exagérée. Elle estima qu'il n'y avait pas lieu d'acculer les six étudiants à une décision, que les circonstances, la pression de l'entourage coréen, le désir de poursuivre des études juste commencées risquaient de rendre défavorable et qu'il valait mieux laisser ces six jeunes gens continuer pour le moment leur stage.

Ri put donc répondre à M. Lu Wei-chiao que la démarche du Ministère cambodgien des Affaires Etrangères paraissait effectivement inopportune quant au choix du moment et du contexte mais que le problème était néanmoins réel. Dans l'exercice de sa mission de bons offices, l'Ambassade de Suisse s'efforcera donc de convaincre la partie cambodgienne de ne pas joindre les deux cas, mais de chercher une autre voie de règlement.

Au cours du même entretien, M. Lu Wei-chiao, inquiet par le cours des événements à Phnom Penh déclarait que la présence de l'Ambassadeur de Suisse dans cette ville répondait

à un besoin urgent pour obtenir l'accord final du gouvernement cambodgien. Incidemment, Ri priait M. Lu Wei-chiao d'accepter, pour le côté chinois, que les garanties réciproques fussent mises par écrit.

Le lendemain, 17 mai, jour de la Pentecôte, un télégramme de Vutthi d'une vigueur rare dans les relations entre une Ambassade et son Ministère priait instamment Phnom Penh de renoncer à établir entre la question de rapatriement des diplomates et celle des six étudiants un rapport qui risquait de compromettre l'aboutissement de l'affaire. Simultanément, il était entendu entre nous que l'Ambassade de Suisse suggérerait au Ministère chinois des Affaires Etrangères d'intervenir auprès de la Corée du Nord pour obtenir d'elle une déclaration de bonne volonté, aux termes de laquelle elle accepterait d'autoriser ceux des six étudiants qui le désireraient à regagner librement leur pays et de leur donner préalablement la faculté d'exprimer librement leur choix, le cas échéant en présence d'un représentant suisse.

Une audience, dans laquelle Ri soumit ces propositions à M. Lu Wei-chiao, le mardi 19, aboutit à une impasse complète. Ce haut fonctionnaire, qui s'était montré d'une extrême courtoisie tant que l'intervention suisse jouait en faveur des thèses de son gouvernement, devint, comme c'est souvent le cas des Chinois, désagréable dès le moment où on ne partageait pas ses vues sur toute la ligne. Alors que Ri lui faisait part à plusieurs reprises et dans les termes les plus nets de l'acceptation du gouvernement cambodgien de disjoindre, à notre demande, le cas des étudiants de celui des diplomates pour se contenter d'une déclaration de bonne volonté, il fit semblant de croire que le Cambodge entendait maintenir ce lien et que la Suisse le soutenait dans ce projet. Comme Ri rappelait les arguments d'équité

qui militaient en faveur de la thèse du Cambodge, M. Lu Wei-chiao finit par déclarer sur un ton peu courtois qu'il n'était pas dans l'intention du gouvernement chinois de jouer les bons offices en faveur de la "clique droitière du Cambodge" (ce terme qui avait complètement disparu des conversations après le premier entretien du 12 mai, réapparut ici pour la seule fois) ni même en faveur de la République Populaire Démocratique de Corée. Il avait pourtant été bien précisé que nous demandions cette intervention non pour des tiers mais pour nous-mêmes, c'est-à-dire pour obtenir que la Chine nous prête sa collaboration dans l'exercice de la mission que nous avons assumée dans son intérêt. Les divers propos déplacés du responsable d'Asie entraînèrent une mise au point fort tranchée de Ri.

Entretiens, l'alarme causée chez tous les intéressés par la démarche du Prince Monissara avait produit d'autres effets. Le dimanche soir, 17 mai, l'Ambassadeur de Suisse avait demandé dans les termes les plus nets à l'Ambassadeur Valentin de prendre les mesures nécessaires pour couper court à toute nouvelle discussion avec le Ministère des Affaires Etrangères à Phnom Penh sur le contenu de l'accord en préparation. Il s'agissait surtout d'éviter que le Ministère prétende rouvrir la discussion sur des points déjà acquis lors de la négociation entre les trois parties à Pékin. Il fut alors convenu entre nous que, pour écarter ce risque, M. Valentin se ferait donner par son gouvernement pleins pouvoirs pour précéder à l'échange de notes sans en référer à Phnom Penh, étant entendu par précaution supplémentaire que ces pleins pouvoirs devraient être confirmés par le Ministère des Affaires Etrangères à l'Ambassadeur Revilliod. M. Valentin recevait dès le lendemain 18 l'autorisation de Phnom Penh sur ce mode de faire et le 19 nous apprenions que les pleins pouvoirs devaient avoir été déjà confirmés par l'Ambassade du Cambodge à Djakarta à l'Ambassade de

Suisse en cette ville.

Le mercredi 20 mai, l'accord par échange de notes se concluait entre les parties. A 09 h 00 du matin, M. Lu Wei-chiao suggérait quelques retouches mineures au projet soumis du côté suisse et prenait note de quelques suggestions tout aussi mineures soulevées du côté cambodgien. A 13 h 30, le même jour, les mêmes interlocuteurs apuraient définitivement les dernières divergences. Par cet accord, les deux parties confirmaient à l'adresse du gouvernement suisse les garanties accordées pour la sortie du personnel de la partie adverse et convenaient avec nous des dispositions arrêtées pour l'opération de rapatriement. Le même soir, à 19 h 00, l'Ambassadeur de Suisse pouvait annoncer au Vice-Ministre Lo Kuei-po, lors d'une troisième et dernière audience, que l'accord était réalisé et que seul manquait encore l'échange matériel des documents. Il reprenait ensuite la question des six étudiants en Corée qui avait abouti à une impasse lors de l'entretien de la veille entre M. Lu Wei-chiao et Ri. Le Vice-Ministre confirmait néanmoins, mais dans des termes plus courtois, le point de vue exprimé par le responsable d'Asie. La Chine ne désirait pas interférer dans cette affaire et il était conseillé à l'Ambassade de Suisse de s'adresser directement à l'Ambassade de Corée à Pékin. Lors de la même audience, l'Ambassadeur soulevait encore le cas de M. Mettler, journaliste suisse disparu dans la zone de combats au Cambodge. Le Vice-Ministre acceptait d'intervenir à ce sujet auprès des autorités relevant du Prince Sihanouk.

A 23 h 15, M. Lu Wei-chiao remettait à Ri le texte de la réponse chinoise à la note suisse, dont l'original avait été envoyé au Ministère le même jour. Si l'on tient compte de l'audience chez le Vice-Ministre Lo Kuei-po, à laquelle il assistait, Ri s'était rendu ce jour-là quatre

fois au Wai-chiao-pu, ce qui a été qualifié de record pour Pékin, où les relations entre Ministère et missions ne sont généralement pas si étroites. Le lendemain matin, l'Ambassadeur Valentin nous remettait à son tour la note cambodgienne.

Dès le 20 mai, et plus tard, lors de nouvelles audiences consacrées à de nombreux problèmes pratiques qu'il est inutile d'énumérer, le Ministère se mit à insister contre tout réalisme pour faire exécuter l'opération de rapatriement plus tôt que prévu. La Swissair avait d'abord envisagé de réaliser ce transport à l'aide d'un avion disponible pour vingt-quatre heures à Singapour, du mardi soir au mercredi soir. Selon ce plan, le vol aller de Phnom Penh à Pékin aurait donc nécessairement eu lieu de nuit. Informés, les Chinois firent savoir qu'ils tenaient au contraire à ce que l'avion quittât Phnom Penh le matin. On avait oublié, du côté suisse, que le prestige de la Chine exigeait évidemment un départ en plein jour et qu'en outre le gouvernement chinois, payant l'opération, entendait en fixer les termes et qu'il n'avait aucune raison de se les laisser imposer comme s'il avait bénéficié d'une action humanitaire bénévole. Malheureusement, ce ne fut que le lundi 18, dans la soirée que, la "Civil Aviation Administration of China", pourtant informée depuis le 16, exprima ces exigences. La Swissair, contrainte de réétudier l'affaire sur une base nouvelle, proposa alors que le vol aller s'effectue de jour, le lundi 25, et le retour, de jour également, le lendemain 26. Ce plan reçu à l'Ambassade le matin du mercredi 20 fut aussitôt communiqué au Ministère des Affaires Etrangères. Depuis ce moment, les Chinois ne cessèrent de demander que la Swissair tente l'impossible pour trouver une date plus rapprochée. Il en fut question lors de l'audience du 20 chez le Vice-Ministre et, les jours suivants, lors de chaque entrevue de Ri avec M. Lu Wei-chiao. Les raisons de cette



hâte subite n'apparaissent pas clairement: on peut supposer toutefois qu'il s'agissait de faire participer les chefs et les membres des deux ambassades à Phnom Penh aux grandes manifestations contre l'impérialisme américain qui se déroulèrent après la diffusion de la proclamation de Mao Tsé-toung le soir du 20 et le meeting solennel du jeudi 21, avec la participation de Mao Tsé-toung, Lin Piao et du Prince Sihanouk.

Le vendredi 22, l'Ambassade ayant appris que la presse avait été informée en Suisse de notre intervention, estima ne pas pouvoir cacher l'affaire plus longtemps à des diplomates et journalistes amis. En particulier, elle informa du contenu de l'accord réalisé et des principaux stades de notre intervention deux journalistes, le correspondant de l'Agence France-Presse et celui de l'Agence Polonaise d'Information, qui nous avaient rendu service à diverses occasions et qui avaient fait preuve au cours des jours précédents de la plus grande discrétion pour ne pas nous gêner dans notre travail.

L'après-midi de ce même 22 mai, Ri rencontra le Ministre-Conseiller de l'Ambassade de Corée, Kim Jai Sook. Il lui exposa que nous nous étions prononcés, dans notre rôle de puissance tierce, contre la demande du Cambodge de joindre l'affaire des étudiants à celle des diplomates mais en faveur de la deuxième proposition cambodgienne de régler séparément le cas sur la base d'une déclaration de bonne volonté. Après des paroles de gratitude d'une grande cordialité pour notre intervention en faveur également du personnel coréen, le Ministre Kim Jai Sook fit remarquer qu'il ne pouvait donner une réponse sans avoir préalablement sollicité des instructions mais que la proposition suisse serait examinée avec la plus grande attention à Pyongyang, tenant compte du rôle bénéfique que nous avons

joué dans cette affaire. Certes, il convient de ne pas prendre ces aimables paroles au pied de la lettre, mais, pour le moment, le nécessaire a été fait pour que l'affaire demeure inscrite pour de futures discussions et que le contact ne soit pas coupé entre le Corée et nous à ce sujet.

Le même jour, M. Lu Wei-chiao demandait à Ri d'exhorter les autorités suisses à prendre un maximum de mesures de sécurité. On disait craindre du côté chinois un attentat de la C.I.A., d'autant plus que l'avion partait de Bangkok, ville connue comme nid d'agents secrets.

Le weekend suivant fut consacré à des questions aéronautiques. Samedi 23 mai, l'Ambassade apprenait à sa grande surprise qu'il était envisagé en Suisse de conclure un contrat de "charter" entre la Confédération et la Swissair concurremment à celui que la "Civil Aviation Administration of China" se préparait à passer au nom de la Swissair avec le Ministère des Affaires Etrangères.

Le dimanche 24, nous recevions enfin certains renseignements sur les clauses à insérer dans le contrat entre la "Civil Aviation Administration of China", agent de la Swissair, et le Ministère. Toutefois, malgré des discussions accélérées, il fut impossible de réaliser un accord complet et il ne restait plus de temps pour des discussions ultérieures puisque l'avion avait alors déjà quitté la Suisse. La partie chinoise accepta de prendre à sa charge, dans un esprit de conciliation, la commission de 5 % en faveur de la "Civil Aviation Administration of China", dont la Swissair n'avait pas tenu compte dans le calcul du prix. Invoquant l'usage courant dans les contrats de "charter", elle refusa en revanche jusqu'au bout d'accepter la charge financière pour des retards éventuels qui ne seraient pas dûs à son fait et on ne put conclure la discussion que par une con-

statation de désaccord sur ce point.

Le même dimanche 24 mai, une dernière alerte qui devait se révéler heureusement une fausse alerte, survint à propos des six étudiants en Corée. Un télégramme de Berne nous informait en effet que cette question avait à nouveau été soulevée à Phnom Penh. Ri pria donc Vutthi d'intervenir avec netteté auprès de son Ministère pour éviter une fausse manoeuvre de dernière minute. Le Département, à notre demande, chargea l'Ambassadeur Revilliod d'en faire de même auprès du gouvernement cambodgien et il en resulta un télégramme très net de la centrale à l'Ambassadeur. Comme Ri l'apprit de M. Revilliod lui-même, lors de son passage à Phnom Penh, le tout se ramenait finalement à un malentendu. L'Ambassadeur avait câblé à Berne que le ministère cambodgien lui avait "rappelé" l'affaire des étudiants. Dans une retransmission en allemand à notre Ambassade, il était dit en revanche que le Ministère avait "soulevé" ("aufgeworfen") l'affaire, ce qui donnait un ton légèrement plus alarmant.

L'opération de rapatriement se déroula normalement, les 25 et 26 mai. A Phnom Penh, les dispositions pour le départ furent excellemment organisées, sous la direction de l'Ambassadeur Revilliod, par M. Peter Troendle, Troisième Secrétaire de l'Ambassade de Suisse à Bangkok, et M. Spimmler, venu de Djakarta. A ce moment, comme durant la phase préparatoire, l'Ambassadeur Revilliod fut également fort bien assisté par notre agent consulaire, M. Michel, un ressortissant français, que sa formation et ses capacités mettent dans la position de rendre presque les mêmes services qu'un collaborateur diplomatique. Le retour des Chinois et Coréens, auxquels s'étaient ajoutés six Vietnamiens du Nord et du Sud inclus dans l'accord, donna lieu, le lundi soir à Pékin, à une grande manifestation qui allait se continuer les jours

suivants. A cette occasion, le Premier ministre Chou En-lai, présent à l'aérodrome au moment de l'arrivée, exprima à l'Ambassadeur, à l'intention du gouvernement suisse, sa gratitude et son appréciation pour nos efforts et pour le succès de l'opération. M. Chou En-lai salua un à un tous les membres de l'équipage et tint à se faire photographier au milieu d'eux. M. Peter Troendle, qui arriva à Pékin comme accompagnateur des Chinois et Coréens, fut l'hôte du Ministère des Affaires Etrangères et bénéficia de toutes les attentions propres à faciliter et agréments son séjour.

Le retour du personnel cambodgien, le mardi 26, fut accompagné par Ri, qui se trouva également l'hôte du Ministère cambodgien des Affaires Etrangères durant son séjour à Phnom Penh. Lors d'une audience spéciale, le Prince Monissara fit à son tour part à l'Ambassadeur Revilliod et à Ri de la gratitude du gouvernement cambodgien envers le gouvernement suisse et ses deux Ambassades à Pékin et Phnom Penh. Il demanda que l'affaire des six étudiants fût suivie et prit note de ce qui avait été fait jusqu'alors dans ce cas. A la demande de M. Valentin, l'Ambassadeur Revilliod et Ri reçurent également la visite de parents de cinq des six étudiants. Cet entretien n'apporta rien de nouveau mais constitua surtout pour les intéressés une attention à laquelle ils furent sensibles.

### III Appréciation

Notre mission de bons offices s'est achevée par un succès complet. Elle a donné satisfaction aux deux parties et elle a été totalement impartiale. Cependant il peut être rétrospectivement intéressant de se demander si l'un des deux camps a en fait tiré plus de profit de notre intervention

que l'autre et, si oui, lequel. On peut relever à cet égard un commentaire formulé après coup par un membre de haut rang de l'Ambassade de France à Pékin. En effet, bien qu'ils aient traité avec fort peu de courtoisie les diplomates cambodgiens après le 18 mars, les Français se sont montrés pourtant piqués de notre intervention, comme si elle empiétait sur leur domaine réservé ou aussi parce qu'ils n'étaient peut-être pas étrangers au premier plan d'action unilatérale des Chinois. En tout cas, le collègue français auquel il a été fait allusion formula sur l'affaire l'appréciation suivante: "En somme, votre intervention a servi à tirer les Cambodgiens de l'impasse où ils s'étaient mis en refusant la première offre (qualifiée à un autre moment de "généreuse") des Chinois". Il est vrai que le gouvernement de Phnom Penh a finalement accepté dans la négociation par notre intermédiaire de laisser sortir les Chinois les premiers, alors qu'il s'y était refusé tout d'abord. Mais notre intervention lui a apporté en échange toute sorte de garanties que la proposition chinoise ne lui donnait pas et dont il était seul à avoir besoin, puisque précisément ses agents quittaient les derniers leur lieu de résidence. A cet égard, il a donc tiré le profit principal de la négociation. En outre, alors que les Chinois proposèrent au début un règlement unilatéral avec un délai, un horaire, un avion imposés, ils ont accepté finalement un horaire agréé des deux parties, un avion dont la nationalité était une garantie aux yeux des Cambodgiens, l'atterrissage à Pékin, l'accompagnement, les assurances stipulées par écrit. On aurait donc pu tout aussi bien répondre à notre interlocuteur français: "En somme, notre intervention a servi à tirer les Chinois de l'impasse où ils s'étaient mis en voulant imposer une solution unilatérale".

Notre succès était d'ailleurs pratiquement acquis dès l'origine puisque les questions de principe furent réglées instantanément au début de notre intervention et qu'il ne

restait plus qu'à déblayer, du côté cambodgien surtout, des obstacles relativement secondaires. Avant tout, pourtant, la clé du succès résidait dans la confiance qui nous était accordée sans réserves par les deux parties. Du côté cambodgien, cette confiance était personnelle et reposait sur des relations d'amitié développées à Pékin entre les deux missions; du côté chinois, elle était anonyme, officielle et s'adressait collectivement à notre pays, sa politique, son expérience en matière de bons offices.

Dans la mesure de ses moyens et à sa façon propre, chacun de nos deux partenaires a contribué activement au succès final. Du côté chinois, la rapidité de décision et l'entente entre les services ont été remarquables. Chaque parole qui était dite du côté suisse à l'un des interlocuteurs chinois était dûment notée et connue dès la prochaine audience des autres personnes intéressées. M. Lu Wei-chiao a tenu en mains tous les fils de l'affaire et réalisé une coordination parfaite. On doit seulement relever une propension exagérée du côté chinois à multiplier de longues audiences, annoncées avec un préavis très court, pour traiter parfois des questions de détail qui auraient pu être réglées par une simple coup de téléphone.

Du côté cambodgien, la coordination n'a certainement pas été aussi bonne mais nos excellentes relations personnelles nous permirent de corriger les inconvénients de ce défaut d'organisation. Grâce à un rapport de confiance absolue entre Vutthi et Ri, les décisions à prendre ont toutes été discutées entre les deux, longuement et avec la plus grande franchise. Notre Ambassade a obtenu communication des principaux télégrammes reçus ou envoyés par l'Ambassade du Cambodge et plusieurs de ceux qui furent adressés de Pékin à Phnom Penh ont été rédigés par Vutthi avec la collaboration de Ri. Le Ministre Vutthi a d'ailleurs été à tout point de vue l'âme

de l'affaire du côté cambodgien. Il eut le premier l'idée de recourir aux bons offices de la Suisse et mena toute l'affaire selon ses vues en convainquant pas à pas son chef de mission. Ses mérites ont d'ailleurs été reconnus puisqu'à son retour à Phnom Penh, il se vit pressentir pour le poste de Secrétaire Général du Ministère ou celui de Délégué permanent aux Nations Unies, charges auxquelles il désirerait d'ailleurs échapper pour se contenter d'un poste plus tranquille et mieux adapté à son état de santé.

Du côté suisse, toute la partie diplomatique de la mission a été remplie d'une façon satisfaisante par une excellente collaboration entre le Département et les Ambassades à Pékin et Djakarta ou Phnom Penh. Plutôt que de se congratuler sur ces heureux résultats, il vaut mieux toutefois, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir, signaler deux points relativement mineurs, sur lesquels notre action a été moins heureuse. Les remarques qui suivent ne visent personne car nous ne savons même pas quels services ont traité les différents aspects de l'affaire ni dans quelles circonstances sûrement difficiles ils ont dû travailler.

Les questions de presse ont souffert d'une mauvaise coordination. L'Ambassade a été informée par des correspondants d'agences à Pékin des informations diffusées à Berne, alors qu'une entente préalable avec un léger décalage d'heure en faveur de Berne aurait permis de mieux satisfaire l'intérêt justifié que notre intervention suscitait ici. On peut relever également que les commentaires de presse en Suisse (probablement par la faute de leurs auteurs) ont surtout mis en lumière le vol spécial de la Swissair, alors qu'il s'agissait là d'une simple mesure d'exécution qui n'était pas essentielle. Certes, du côté cambodgien, on considérait le pavillon suisse de l'avion comme une garantie parmi d'autres, mais, à la limite, le transport aurait pu s'effectuer par un avion d'un pays

tiers ou même chinois sans que rien fût changé à notre mission de bons offices. L'aspect important de notre action était en effet la négociation à trois parties pour sortir de l'impasse et fixer les garanties réciproques. Cette tâche concernait un domaine auquel la Suisse a toujours voué un intérêt particulier: le respect des normes de droit international sur le statut des missions diplomatiques. Dans le cas particulier, notre action était d'ailleurs d'autant plus intéressante qu'elle intervenait entre deux gouvernements dont l'un ne reconnaissait plus l'autre. Il est en outre remarquable que nous ayons eu de préférence à tout autre Etat la confiance de deux puissances asiatiques et surtout que la République Populaire de Chine ait accepté pour intermédiaire un Etat d'Europe occidentale. Sans être, bien sûr, l'affaire du siècle, notre cas présentait ainsi diverses particularités intéressantes, propres à attirer l'attention de l'opinion sur notre rôle dans le monde. Ces particularités n'ont pas été relevées par la presse et on peut le regretter d'autant plus que certains Etats étrangers s'efforçaient de leur côté de minimiser notre rôle.

La partie commerciale et technique n'a pas non plus été traitée de manière satisfaisante. Le choix du canal de l'Ambassade n'était pas approprié, car celle-ci, sans avoir ni titre pour agir ni connaissances techniques, s'est trouvée dans la fausse position de devoir négocier avec la "Civil Aviation Administration of China", agent de la Swissair, un contrat que celle-ci devait conclure au nom de la Swissair avec le Ministère des Affaires Etrangères. Sans aucun doute, le représentant de la Swissair pour l'Extrême Orient aurait été mieux habilité pour mener ces conversations. L'Ambassade avait signalé dès le 16 mai et rappelé à plusieurs reprises que la "Civil Aviation Administration of China" se considérait comme représentant de la Swissair en Chine, mais ces informations n'ont pas été prises au sérieux à Zurich. Enfin,



sans avoir jamais été consultée sur cette question, l'Ambassade apprenait subitement, le 23 mai, qu'un contrat de "charter" devait être conclu entre la Confédération et la Swissair, parallèlement à celui qui devait être passé, conformément à l'accord diplomatique entre les trois Etats, par la "Civil Aviation Administration of China", agent de la Swissair, avec le Ministère des Affaires Etrangères. Il devrait pourtant sembler évident que la même prestation, la mise à disposition d'un avion déterminé sur un parcours donné, à une date donnée, ne peut pas faire l'objet d'un contrat entre des partenaires différents. Il est plus évident encore que le contrat conclu dans les coulisses avec la Confédération ne peut pas réduire les droits et particulièrement le droit de disposition découlant, pour le locataire payant, du contrat qu'il conclut lui-même. "Res inter alios acta..." Sans doute, il y a eu là une erreur dans le choix de la formule à retenir pour répondre aux exigences de la Swissair: plutôt qu'un deuxième contrat de "charter" concurrent, une garantie interne et secrète aurait mieux répondu aux données de la situation. En outre, la formule adoptée a été évoquée succinctement dans la presse et il pouvait être blessant pour les Chinois de lire dans les journaux suisses qu'on semblait ainsi mettre en doute soit leur solvabilité soit leur bonne foi. La méfiance de la Swissair à l'égard de la République Populaire de Chine s'explique d'autant moins que celle-ci est un client important dans certaines affaires courantes et que ces relations commerciales ne semblent pas avoir donné lieu jusqu'à présent à aucune difficulté.



Pékin, le 10 juin 1970