

Strictement confidentiel

p. B. 15.11.7. 2. ✓
 p. B. 15.11. Vietn. 1 ✓
 p. B. 15.11. Corée. 1 ✓
 s. B. 15.11. Alb. ✓

afa ju I

Exposé v. Herrn Bundesrat Pierre Graber vor
 der Ständerratlichen Kommission für auswärtige
 Angelegenheiten v. 6. Mai 1970 und vor der

Entretiens avec des représentants de la République

Démocratique Allemande (DDR) Nationalräthlichen Kommiss
 für auswärtige Ang.

v. B. Juni 1970

La politique d'ouverture à l'Est pratiquée par le Chan-
 cellier Willy Brandt a parfois incité l'opinion publique suisse à
 se demander où en sont nos rapports avec la DDR. Il s'agit en l'oc-
 currence de l'un des aspects du problème complexe de nos relations
 avec les Etats divisés. A cet égard, je crois qu'il convient avant
 tout de rappeler ce qui suit:

Dans l'exposé des motifs de son arrêté du 16 mars 1951
 concernant la création d'une légation auprès de la République fédé-
 rale d'Allemagne, le Conseil fédéral avait défendu le point de
 vue que la Suisse ne devait pas donner l'impression, en raison de
 sa politique de neutralité, de prendre parti pour l'un ou l'autre
 des gouvernements allemands. C'est pourquoi le Conseil fédéral se
 déclarait, le cas échéant, prêt à établir également des relations
 réciproques avec le Gouvernement de la DDR si celui-ci, comme
 l'avait fait la République fédérale pour son propre territoire,
 acceptait de faciliter le règlement satisfaisant des problèmes
 relatifs aux importants intérêts suisses dans la zone orientale.
 Toutefois, comme le précisa le Conseil fédéral en décembre 1951,
 les dispositions précitées ne concernaient pas l'établissement de
 relations diplomatiques. Les rapports devaient se limiter à la
 création de représentations strictement indispensables à l'exécu-
 tion d'un accord portant sur les échanges commerciaux et le trafic
 des paiements, ainsi que sur la protection des ressortissants
 suisses et de leurs biens.

Le 21 août 1952, les négociations entamées à cette fin
 échouèrent parce que la DDR entendait avant tout obtenir la norma-
 lisation ^{intégrale} de ses relations avec la Suisse. Néanmoins, en vertu de



réglémentations autonomes édictées par chacune des deux parties, le trafic des marchandises et des paiements a été rendu possible. Il est vrai qu'en l'absence d'arrangements bilatéraux, il a été réduit à la stagnation. La sauvegarde des biens suisses et la protection des ressortissants suisses vivant sur le territoire de la DDR se heurtèrent et se heurtent encore à de très grandes difficultés pratiques.

Par la suite, le fait que le Gouvernement de Bonn appliquait strictement la doctrine Hallstein a rendu peu opportune la reprise des contacts avec la DDR, en raison des relations toujours plus étroites qui se sont développées entre la Suisse et la République fédérale. Il faut noter cependant que depuis le début des années 50, Pankow a pu installer des représentations de sa Chambre du commerce extérieur dans la plupart des Etats de l'Europe occidentale, et qu'elle a, dans le cadre des échanges interzones, engagé des relations économiques relativement étroites avec la BRD et même avec certains de ses organes administratifs.

Lorsqu'en 1968 la République fédérale, qui avait déjà auparavant renoncé à appliquer la doctrine Hallstein vis-à-vis de Moscou et de Bucarest, renoua des relations diplomatiques avec la Yougoslavie, la DDR entreprit de nouveaux efforts visant à normaliser ses rapports avec tous les Etats, y compris la Suisse

Considérant que sur le territoire de l'Allemagne de l'Est vivent encore aujourd'hui près de 1'700 immatriculés possédant uniquement la nationalité suisse et environ 1'600 double-nationaux, que de plus il existe d'importantes revendications financières de nature privée évaluées entre 300 et 400 millions de francs (sans parler du solde du "milliard du clearing") et qu'enfin nous devons rattraper un certain retard par rapport à d'autres Etats, le Conseil fédéral a accepté de donner suite à une propo-

niton de la DDR d'entamer des conversations exploratoires. Elles eurent lieu à Zurich au début de juin 1968 entre des représentants du Vorort et de la Division du commerce d'une part, et des délégués de la Chambre du commerce extérieur est-allemande d'autre part. Il s'agissait pour nous d'écouter l'autre partie et de faire valoir notre point de vue en matière d'échanges de marchandises. Il s'avéra rapidement que du côté est-allemand on s'était assigné des objectifs aussi bien politiques qu'économiques.

Nos interlocuteurs, au lieu de s'en tenir au projet initial visant à installer en Suisse une représentation de leur Chambre de commerce nous proposaient de créer chez nous une mission commerciale, disposant de certaines compétences consulaires de certaines immunités. En réponse à cette escalade, nous avons fait valoir notre désir de protéger les personnes et les biens suisses en Allemagne de l'Est.

La reprise prévue des entretiens fut retardée de plus d'un an par les événements de Tchécoslovaquie. A nouveau la DDR accomplit le premier pas et fit connaître d'emblée qu'elle entendait demander plus que la création d'une représentation de la Chambre du commerce extérieur. Il fut admis de part et d'autre qu'il était utile d'entamer des discussions confidentielles, sans engagement, conduites en cercle restreint, qui, prenant en considération les intérêts des deux parties recherchaient les bases indispensables à une négociation proprement dite. Pour souligner que ces discussions confidentielles ne comportaient pas d'engagement réciproque, aucune publicité ne devait être faite à leur sujet.

En raison de l'évolution politique intervenue dans la République fédérale, qui semblait conduire à un réexamen de la doctrine Hallstein, et de l'importance des intérêts suisses à dé-

fendre, le Conseil fédéral, se fondant sur la proposition du Département politique et du Département de l'économie publique, donna son accord à l'ouverture des entretiens prévus aux conditions suivantes:

Il devait être clair qu'une reconnaissance de la DDR et par conséquent l'établissement de relations diplomatiques ou consulaires avec octroi d'exequatur seraient exclus. Au surplus, les contacts ne devaient en rien préjuger notre attitude future à cet égard.

Les Allemands de l'Est ont admis ces données et des entretiens se sont déroulés à fin février 1969 et mi-mars 1970. On a pu alors constater que nos desiderata relatifs à la protection des Suisses établis en DDR, ainsi que le problème de la sauvegarde des biens étaient traités avec plus de compréhension que ce ne fut le cas lors des négociations de 1952. Pankow est disposé à remettre une déclaration aux termes de laquelle le Gouvernement de la DDR prêterait la main à la liquidation du contentieux au moment où la Suisse serait en mesure de nouer des relations diplomatiques. Il semble d'autre part que la sauvegarde des intérêts des deux parties pourrait se réaliser dans le cadre de la création réciproque de missions commerciales disposant d'attributions consulaires restreintes. Le caractère de ces missions, leurs prérogatives et le lieu de leur établissement seraient encore à convenir, en gardant en mémoire les réserves dont je viens de parler. Le Conseil fédéral se prononcera sur la marche à suivre, c'est-à-dire sur l'engagement de négociations proprement dites aussitôt que la délégation suisse lui aura remis son rapport.

Lors de l'examen de cette question, il conviendra de prendre en considération l'importance de nos relations avec la République fédérale, particulièrement dans le secteur économique.

surtout en vue des prochains pourparlers relatifs à l'intégration européenne. Le problème doit être également jugé à la lumière des efforts que déploie maintenant la République fédérale pour améliorer ses relations avec l'Est et spécialement avec la DDR. A ce sujet, il est intéressant de relever une déclaration faite par Bonn à la fin de novembre 1969 et qui arrive à la conclusion que le Gouvernement fédéral n'élève aucune objection à l'encontre de contacts avec la DDR dans les domaines des échanges commerciaux et culturels, car il n'entend pas priver ses compatriotes des avantages qu'ils peuvent en retirer.

Ende Exposé
Standard.

Passons maintenant à nos relations avec deux autres Etats divisés, le Vietnam et la Corée, en particulier avec la partie nord de ces pays.

II

Contacts avec le Vietnam du Nord

Vous savez que nous avons déjà eu des contacts avec Hanoï. Il s'agissait alors de souligner notre disponibilité et de démontrer que notre politique de neutralité tendait à l'universalité de nos relations. Dans cet esprit, nous voulions créer des rapports de confiance entre le Vietnam du Nord et nous, afin de pouvoir éventuellement jouer un rôle dans des questions humanitaires et peut-être à propos du problème des prisonniers de guerre. C'était donc des objectifs élevés qui dictaient notre attitude et non pas la défense d'intérêts bilatéraux quasi inexistantes et encore moins une prise de position dans le conflit vietnamien.

Notre but reste la reconnaissance de la République du Vietnam du Nord par l'établissement de relations diplomatiques dès que cela sera possible sans qu'une telle décision puisse être interprétée comme favorisant une partie au conflit. Nous ne vou-

lons pas en l'occurrence imiter la Suède. Le moment venu, qui devra être choisi de façon opportune, nous aurons, pour maintenir l'équilibre, à nouer aussi des relations diplomatiques complètes avec le Vietnam du Sud.

Quand viendra l'heure de la décision? Il m'est impossible de vous le dire puisque la guerre du Vietnam se transforme maintenant en guerre d'Indochine, et que les Etats-Unis sont intervenus au Cambodge. Cet événement hâtera-t-il ou retardera-t-il la convocation d'une nouvelle conférence de Genève? On ne peut pas le prévoir. Si une conférence a lieu, il est clair que nous aurions tout intérêt à avoir des relations égales avec les différentes parties. Si la guerre se poursuit et se développe, cet intérêt existera-t-il aussi? Seules les circonstances pourront le déterminer, car même si cet intérêt existe, il pourrait ne pas être réalisable.

Vous le voyez, il n'est pas exclu que nous ayons à nous décider très rapidement.

La question de l'établissement de relations diplomatique qui, nous le pensons, pourrait tout d'abord être résolue en accréditant un ambassadeur résidant dans un Etat tiers, trouverait sa base dans les dispositions de la loi fédérale du 9 mars 1967 concernant la création de nouvelles missions diplomatiques. Ce texte est également valable pour la transformation éventuelle du Consulat général à Saïgon en une mission diplomatique. En effet, modifiant un projet du Conseil fédéral les Commissions des affaires étrangères des deux Chambres avaient en 1967 donné la préférence à un texte de loi plus simple et plus large, adopté ensuite par le Parlement, qui a la teneur suivante:

"Le Conseil fédéral est autorisé à créer des missions diplomatiques dans les pays qui ont accédé à l'indépendance ou qui y accéderont jusqu'à fin 1970".

III

Contacts avec la Corée du Nord

Après les visites que l'Ambassadeur de la République populaire démocratique de Corée en Roumanie fit à Berne en 1967 et 1968, le voyage que l'Ambassadeur de Suisse à Pékin entreprit à Pyongyang et les contacts entretenus entre les ambassades de Suisse et de Corée du Nord dans la capitale chinoise, des négociations eurent lieu en septembre 1969 au siège de l'Office suisse d'expansion commerciale à Zurich à propos de la création d'une agence privée relevant du "Comité pour la promotion du commerce extérieur de la République populaire démocratique de Corée". Les résultats des pourparlers furent, afin de ne pas leur donner un caractère officiel, consignés dans une lettre que le Directeur de l'Office suisse d'expansion commerciale adressa au Chef de la délégation nord-coréenne. Dans cette communication, nous déclarons entre autres que nous sommes disposés à examiner sous certaines conditions (ni privilège et ni immunité), la possibilité de l'admission d'une délégation du Comité nord-coréen en question à Zurich. Jusqu'à maintenant des propositions nord-coréennes ne nous sont pas encore parvenues.

Dans le cas de la Corée du Nord, le problème de la reconnaissance et de l'établissement de relations diplomatiques est moins immédiat. En raison des intérêts économiques suisses non négligeables en Corée du Sud et de la revendication de cet Etat sur l'ensemble du pays, une certaine circonspection s'impose.

Le cas échéant, l'établissement de relations diplomatiques pourrait également être décidé sur la base de la loi fédérale déjà citée. L'accreditation d'un ambassadeur non résidant devrait d'abord suffire.

IV

Etablissement de relations diplomatiques avec l'Albanie

Je voudrais encore vous entretenir brièvement de nos relations avec l'Albanie. Ce pays acquit son indépendance en 1912. Il fut attaqué par les troupes italiennes en 1939, occupé ensuite par les Allemands et finalement libéré en 1944. En 1946, la République populaire fut proclamée et en 1955 l'Albanie devint membre des Nations Unies.

L'Albanie avait déjà été reconnue par la Suisse bien avant la deuxième guerre mondiale et l'accord d'établissement et de commerce signé le 10 juin 1929 entre les deux pays n'a jamais été dénoncé. Le fait que des relations diplomatiques n'aient pas été établies est à imputer à l'absence d'intérêts suisses dans cette République et à des raisons d'ordre politique. Les échanges commerciaux entre la Suisse et l'Albanie restèrent après la guerre à un niveau très modeste.

Le Gouvernement de Tirana entretient actuellement des relations diplomatiques également avec divers Etats non communistes. La France, l'Italie et la Turquie ont des missions diplomatiques permanentes en Albanie. La Finlande y a accredité son ambassadeur en Tchécoslovaquie; l'Autriche en a fait de même avec son chef de mission à Belgrade. Tirana entretient à Vienne une ambassade. Depuis peu, la Suède est représentée en Albanie par son ambassadeur en Yougoslavie. La Norvège, le Danemark et les Pays-Bas aspirent également à avoir des contacts officiels avec l'Albanie.

La Suisse devrait aussi, en tant que pays neutre, et en application du principe de l'universalité de ses relations, franchir un jour ou l'autre ce pas. Il suffirait d'accréditer à Tirana notre ambassadeur résidant à Belgrade. Dans ce cas également, le Conseil fédéral pourrait établir ces relations diplomatiques sur la base de la loi fédérale du 9 mars 1967 déjà mentionnée.

Berne, le 1er mai 1970.- MB/BRR/pn