

Annexe

Séance de la Commission des
affaires étrangères du Con-
seil national du 20 avril 1972

STRICTEMENT CONFIDENTIEL
=====

ETATS DIVISES

Monsieur le Conseiller national Renschler, lors d'une précédente séance de votre Commission, avait exprimé le désir d'être informé sur les incidences que pourrait avoir la reconnaissance de la République démocratique du Vietnam par la Suisse sur nos rapports avec les autres Etats divisés.

Je relève tout d'abord que le Conseil fédéral, en traçant les grandes lignes de la politique qu'il entendait suivre au cours de la législature 1968-1971, avait déclaré que notre politique de neutralité avait pour corollaire l'universalité de nos relations extérieures. Les grandes lignes 1971-1975 contiennent une formule semblable: "... la neutralité permanente et armée, avec la solidarité pour complément et l'universalité comme corollaire". Le Conseil fédéral considérait toutefois que les Etats divisés posaient des problèmes particuliers, leur situation au regard du droit des gens étant souvent peu sûre et controversée. Il faut déterminer, avant tout autre chose, si l'on a affaire à un Etat avec deux gouvernements ou à deux Etats. Le droit des gens exige en effet la reconnaissance d'un seul gouvernement par Etat, pour autant que cet Etat ou ce gouvernement corresponde à un ordre établi. Par ailleurs, le droit international ne crée ni un devoir de reconnaître, ni un droit à la reconnaissance. C'est dire que la décision de reconnaître un Etat est de nature essentiellement politique. Pour nous, il s'agissait donc en l'occurrence de procéder d'une manière pragmatique, en déterminant de cas en cas la nature des relations que nous souhaitions établir avec ces Etats, en tenant compte au premier chef et légitimement de la sauvegarde de nos intérêts propres et des désirs que ces différents pays pourraient avoir d'entretenir des relations avec la Suisse.



- 2 -

Ces considérations de principe ont conservé aujourd'hui tout leur sens et le fait que la Suisse ait reconnu le Vietnam du Nord ne signifie nullement que d'une manière automatique, elle puisse franchir maintenant le même pas à l'égard de la République démocratique allemande et de la République populaire démocratique de Corée.

* * *

Un certain rapprochement avec le Vietnam du Nord eut lieu dès 1967 dans le but de créer un climat qui permettrait de jouer éventuellement un rôle dans le domaine humanitaire et d'offrir nos bons offices pour alléger les conséquences du conflit. Ce sont donc des objectifs désintéressés qui dictèrent notre attitude et non pas la défense d'intérêts bilatéraux ici quasi inexistantes.

Il restait à choisir le moment le plus opportun pour reconnaître le Vietnam du Nord afin d'éviter de donner le sentiment que nous apportions notre appui à l'une des parties en guerre contre l'autre. Il s'agissait aussi d'établir un équilibre dans nos relations avec le Nord et le Sud. Bien que le Vietnam du Sud ait émis des réserves à propos de notre décision, il s'est accommodé sans trop de peine de la solution qui a été retenue, soit la nomination dans chacune des deux Républiques d'un ambassadeur non résident, avec un chargé d'affaires établi à Saigon et un autre à Hanoi. De leur côté, les Nord-Vietnamiens ont accordé rapidement l'agrément à l'ambassadeur désigné par le Conseil fédéral. Entre-temps, l'ambassadeur sud-vietnamien à Berne a présenté ses lettres de créance et le nôtre en a fait de même à Saigon. Les Nord-Vietnamiens, en revanche, n'ont encore fixé aucune date pour la présentation des lettres de créance de notre ambassadeur et n'ont pas non plus sollicité jusqu'à maintenant l'agrément pour un ambassadeur en Suisse.

Nous ne savons pas pourquoi le Vietnam du Nord hésite à recevoir un ambassadeur à qui il a donné son agrément. Il est probable - sans plus - que les négociations, que M. Nixon a révélées lors de sa conférence de presse du 26 janvier et qui, comme vous

- 3 -

le savez, se sont déroulées entre M. Kissinger et divers dirigeants nord-vietnamiens à Paris, y soient pour quelque chose. Lors de ces contacts, l'éloignement du Président Thieu exigé par le Vietnam du Nord devait devenir la pierre principale d'achoppement entre les deux parties. Nous tenons de sources indirectes que c'est l'accréditation d'un représentant diplomatique suisse auprès du Président Thieu qui aurait irrité Hanoi. Toutefois, le gouvernement du Vietnam du Nord, bien que nous le lui ayons demandé, ne nous a pas fourni d'explications officielles; en revanche, il n'a pas retiré l'agrément qu'il avait donné pour notre ambassadeur. Nous pouvons donc en conclure qu'il ne s'agit que d'une mauvaise humeur passagère. A Nouvel an, des bons voeux ont été échangés et le Vietnam du Nord nous a remerciés pour notre aide humanitaire. Les Danois qui, au moment de leur reconnaissance du Vietnam du Nord, avaient déjà accrédité un chef de mission au Sud, ont dû attendre un certain temps. Nous croyons donc qu'il est judicieux de patienter quelque peu avant d'entreprendre de nouvelles démarches auprès d'Hanoi.

Lors de la séance du 13 décembre dernier de votre Commission, M. le Conseiller national Renschler s'est enquis des raisons pour lesquelles nous n'accréditons pas à Hanoi un ambassadeur résident. Après avoir examiné le problème avec attention, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il n'était pas indispensable de donner dès le début déjà à notre représentation la forme la plus élevée. En effet, la Suisse n'a, en République démocratique du Vietnam, aucun intérêt matériel à sauvegarder. Il s'agit en fait d'un poste d'observation et de contact politique qui peut fort bien être confié à un agent diplomatique chevronné certes, mais ne revêtant pas nécessairement le rang d'ambassadeur. Ce chargé d'affaires, conformément à l'usage, aura accès au Ministère des affaires étrangères à tous les échelons. Par ailleurs, en vertu de la politique d'équilibre que nous poursuivons entre les deux Républiques vietnamiennes, la nomination d'un ambassadeur résident à Hanoi aurait automatiquement entraîné une mesure similaire à Saigon. Au surplus, il aurait été à craindre que la Corée du Sud, Etat également divisé et dans lequel la Suisse n'a qu'un chargé d'affaires sur place, ne

- 4 -

demande à être mise au bénéfice d'un traitement analogue, ce qui occasionnerait pour ces trois missions un substantiel surcroît de dépenses. Il est bien clair que si la nomination d'un ambassadeur permanent devait s'imposer pour des raisons majeures, nous reconsidérerions immédiatement la situation.

* * *

Si l'on se demande quels effets la reconnaissance du Vietnam du Nord pourrait avoir à l'égard des autres Etats divisés, nous pouvons d'emblée éliminer le cas des "deux Chines". Ici, la réalisation du principe de l'universalité est exclue d'entrée de cause, car chaque partie prétend détenir la souveraineté sur la Chine entière. L'ONU n'a donc pas exclu une Chine au profit d'une autre. Nous avons fait notre choix en 1950.

Corée du Nord

En Corée, il n'y a pas de guerre et, de ce fait, les motifs humanitaires entrent moins en ligne de compte. Les rapports entre les deux parties reposent sur l'armistice de 1953. La Suisse est, avec la Suède, l'un des deux représentants proposés par l'Ouest à la Commission neutre de contrôle, à laquelle appartiennent également deux Etats de l'Est, choisis par le côté communiste. Une reconnaissance du Nord par la Suisse pourrait remettre en question l'équilibre de la Commission et mettre son existence en cause.

D'autre part, vous ne l'ignorez pas, la Suisse a, en Corée du Sud, des intérêts économiques relativement importants à défendre, ce qui n'est pas le cas en Corée du Nord.

R D A

Le cas de l'Allemagne - au sujet duquel les Commissions ont déjà été renseignées - est tout autre, ne serait-ce déjà qu'en raison de sa proximité de la Suisse. Mais la différence essentielle réside dans le fait que le volume des intérêts de notre pays dans l'un et l'autre des deux Etats allemands est sans commune mesure avec celui de nos intérêts au Vietnam et en Corée.

- 5 -

Les relations avec Bonn sont multiples et étroites, particulièrement dans le domaine économique. La République Fédérale s'est d'autre part très largement acquittée de ses obligations envers la Suisse, résultant de la guerre et l'après-guerre. Actuellement, alors que nous sommes entrés dans la phase décisive de nos négociations avec la CEE, il importe beaucoup pour nous que la République Fédérale d'Allemagne maintienne une attitude compréhensive à l'égard des efforts que nous déployons pour aboutir à un accord satisfaisant.

Nos intérêts en RDA sont beaucoup moins importants qu'en République Fédérale, mais ils ne sont pas négligeables pour autant. Il s'agit du maintien de nos contacts avec les Suisses qui y résident, des biens suisses en souffrance et des créances résultant de la dissolution de l'ancien Reich. Nous devons donc nous efforcer d'obtenir des garanties à cet égard; jusqu'ici, nous n'avons rien obtenu du tout.

Il nous faut prendre en considération un autre aspect du problème. Je veux parler de la politique d'ouverture à l'Est poursuivie par le Chancelier fédéral Willy Brandt. Si, du point de vue formel, la doctrine Hallstein a été abandonnée, son esprit subsiste néanmoins. Depuis quelque temps, on peut même constater un regain de la susceptibilité du gouvernement de Bonn envers tout projet visant à revaloriser tant soit peu la position internationale de la RDA. Cette réaction est particulièrement prononcée lorsque c'est un Etat de l'Europe occidentale qui est en cause. La République Fédérale considère que tout pas en avant dans la direction d'une reconnaissance pourrait lui porter un préjudice sérieux dans ses négociations avec la RDA. Bien entendu, nous n'entendons pas être à la remorque de la République Fédérale, mais nous ne pouvons éviter de tenir compte des éléments que je viens d'énumérer. Cela nous incite à choisir avec beaucoup de soin le moment le plus opportun pour tout rapprochement avec la RDA et l'aboutissement des négociations en cours.

- 6 -

Quoi qu'il en soit, pas plus aujourd'hui qu'hier, la reconnaissance de la RDA ou l'établissement de relations diplomatiques ou consulaires avec octroi d'exequatur n'est envisagé. Pour l'heure, il s'agit, par un échange de missions commerciales, de nouer des relations avec la RDA au niveau le plus bas possible, en évitant que ces rapports n'apparaissent, peu ou prou, comme une reconnaissance. En contrepartie de cette concession de la Suisse, la RDA devrait donner certaines assurances minimales au sujet des négociations à venir couvrant le secteur des biens suisses et la possibilité de maintenir des contacts avec nos compatriotes.

Nous avons décelé, lors des pourparlers entre représentants suisses et est-allemands, que la RDA cherchait avant tout à consolider sa position internationale et à obtenir que les représentations commerciales, dont l'établissement est à l'étude, ainsi que leur personnel, soient mises au bénéfice d'un statut diplomatique, ceci sans aucun doute pour consolider formellement la position de la RDA sur le plan international. Si de tels avantages étaient accordés, la RDA pourrait exploiter cette concession vis-à-vis de la République Fédérale.

Dans ces circonstances, parviendrons-nous à un accord dans des délais raisonnables ? Comme vous l'imaginez aisément, il est délicat, à ce stade, d'émettre un pronostic. Ce d'autant plus que l'incertitude plane encore sur les ratifications des traités de Moscou et de Varsovie, ratifications dont, comme vous le savez, dépendent l'entrée en vigueur des accords de Berlin et le sort du projet de conférence européenne de sécurité. Probablement verrons-nous déjà plus clair après le 23 avril, quand les élections de Bade-Würtemberg se seront déroulées; elles joueront en effet un rôle important dans les délibérations et les votes qui auront lieu au Bundestag lors des différentes phases de la procédure de ratification.

Au cas où la ratification serait refusée par le Parlement de la RFA, nous nous trouverions alors devant une situation nouvelle nécessitant un réexamen immédiat de toute la question.

* * *

- 7 -

Cet exposé a un caractère strictement confidentiel; je vous prie donc de bien vouloir le traiter comme tel, car les négociateurs sont convenus dès le début et aujourd'hui encore de maintenir le caractère secret de leurs pourparlers.