

25 juin 1973

CONFIDENTIELEtablissement de missions commerciales entre la Suisse et la Corée du Nord.

Département politique et département de l'économie publique.
Proposition du 13 juin 1973 (annexe).

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Il est pris connaissance du rapport du département politique et du département de l'économie publique en approuvant les termes.
2. Il se déclare prêt à entamer des négociations avec la République populaire démocratique de Corée en vue de la conclusion d'un arrangement portant sur un échange de missions commerciales officielles.
3. Ces missions commerciales officielles jouiront, ainsi que leurs membres, d'exemptions, de privilèges et d'immunités strictement limités à leurs tâches et fonctions.
4. Le personnel de la mission commerciale nord-coréenne devra être maintenu dans les limites correspondant aux tâches de celle-ci.
5. Le siège de la mission commerciale nord-coréenne devrait, de préférence, se trouver à Zurich.
6. L'Ambassadeur Raymond Probst, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, dirigera la délégation chargée de mener les négociations et sera, dans sa tâche, assisté d'un représentant du département politique.
7. La délégation est chargée de faire connaître le résultat des négociations et de soumettre le projet d'accord auquel les parties auront abouti. Le Conseil fédéral décidera alors, selon l'évolution que connaîtra la question coréenne, de la suite qu'il conviendra de donner à cette affaire.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 pour exécution
- EVD 6 " "

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Samuel

DEPARTEMENT POLITIQUE
FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

p.B.15.11.Corée.1 - RS/va

Berne, le 13 juin 1973

Confidentiel

A u C o n s e i l f é d é r a l

La Suisse et la Corée du Nord.
Etablissement de missions commerciales.

Les changements qui ont eu lieu au cours des années passées sur la scène internationale et qui ont abouti à la situation actuelle où la Chine, sur le plan politique, émerge en tant que grande puissance aux côtés des Etats-Unis et de l'URSS, n'ont pas manqué d'influencer l'évolution de la péninsule coréenne. En effet, le Nord et le Sud de ce pays divisé ont renoué un dialogue interrompu depuis près de 30 ans de guerre, de discordes et de méfiance réciproque. Les pourparlers que les deux parties avaient entamés ont conduit, au début juillet de l'année dernière, à un accord par lequel elles se reconnaissent l'une l'autre en tant que partenaires égaux, sans pour cela abandonner l'idée de la réunification de la Patrie.

Dès lors, le rôle des Nations Unies dans la question coréenne et les rapports des Etats tiers avec Séoul et Pyongyang sont apparus dans un autre éclairage. Professant tous deux leur volonté d'union, le Nord et le Sud n'en continuent pas moins à renforcer tout ce qui les sépare. La Corée du Nord, en ce qui la concerne, cherche à se rapprocher du système des Nations Unies, but que la Corée du Sud a atteint depuis longtemps déjà. En outre, quelques Etats ont noué des relations de même niveau avec les deux parties de la Corée, les exemples les plus récents étant ceux de la Suède et du Danemark.

- 2 -

La Suisse, elle, entretient des relations diplomatiques avec la Corée du Sud, alors qu'avec le Nord, elle n'a que des contacts officieux. Dans le cadre de l'Accord de Panmunjom, qui a mis fin en 1953 aux hostilités, notre pays est membre de la Commission neutre de contrôle de l'armistice en Corée.

La question qui se pose à nous est de déterminer, vu les conditions qui règnent actuellement, si la situation peut rester sans changement; c'est ce que nous allons analyser ci-dessous.

I

Les Etats-Unis, appliquant la doctrine Nixon, ont donné à leur politique en Asie un nouveau développement, dont les principales étapes ont été la visite du Président américain en Chine, contre-balancée par son voyage en URSS, et les accords de Paris sur le Vietnam du début 1973. Pékin, de son côté, s'est ouverte sur le monde et a su trouver le chemin la conduisant aux Nations Unies. Le Japon, quant à lui, s'est arrangé avec la République populaire de Chine.

Le destin incertain qui plane sur les alliances existant en Asie, le sort du Vietnam du Sud et de Formose, ainsi que le retrait partiel, de Corée du Sud également, des troupes américaines, ont incité Séoul à revoir certaines de ses options fondamentales. Le Président Park Chung Hee, analysant la situation ainsi créée, en a conclu qu'il devait d'une part se prêter à la tentative d'une ouverture en politique étrangère et au même moment, de l'autre, durcir son front intérieur. Pour ce faire, il instaura l'état d'urgence, qui lui permit de mettre en place de nouvelles institutions répondant mieux à ses aspirations; ainsi, par un plébiscite, il put faire renouveler son mandat présidentiel. C'est donc en homme fort que le Président Park pourra dorénavant aborder son homologue nordiste, le tout puissant Kim Il Sung, et infléchir à sa guise l'évolution de la politique extérieure de la Corée du Sud.

- 3 -

Cette politique d'ouverture s'était concrétisée dans les contacts directs - tout d'abord et dès l'automne 1971 entre les Croix-Rouges du Nord et du Sud - que le Président Park avait établis avec Pyongyang et qui devaient aboutir à l'accord du 4 juillet 1972 entre le Sud et le Nord de la Corée; ce dernier repose sur trois principes:

1. réunification sans recours à des appuis extérieurs;
2. réunification pacifique;
3. unité nationale transcendant les différences d'idéologie et de systèmes

Dans le but de créer un climat favorable, diverses mesures furent décidées d'un commun accord (ligne téléphonique directe entre les chefs de délégations; arrêt de toute propagande hostile). Toutefois, tant les contacts au niveau des Croix-Rouges que les rencontres entre les deux parties, qui ont lieu dans le cadre d'un Comité de coordination gouvernementale, n'ont pour l'instant donné de résultats tangibles.

L'attitude des parties est guidée plus par la volonté de faire pièce à l'autre que d'aboutir à un arrangement. Chaque partie continue en effet à revendiquer l'exclusivisme de son idéologie, empêchant jusqu'ici, par là même, toute velléité de compromis; les suites logiques en sont les incidents de frontière qui se renouvellent et une polémique qui ne cesse d'être virulente.

Le seul point remarquable dans ces pourparlers entre le Nord et le Sud est qu'ils aient réellement lieu.

Par l'accord du 4 juillet, les deux Corées se sont engagées à travailler à la réunification de la Patrie, c'est-à-dire à l'unité de la péninsule coréenne. Nul ne sait combien de temps cela prendra - des années sans doute -, comment ce but pourra être atteint et par quels méandres les efforts de rapprochement passeront. En attendant, Pyongyang et Séoul semblent rechercher

un modus vivendi, sorte de règlement intermédiaire qui laisserait ouverte la question d'un traité de paix.

Dans cette phase transitoire, le Nord et le Sud ont intérêt à être soutenus le plus possible par leurs alliés et amis et, sur le plan international, à ne pas se départir de la position de force qu'ils se sont acquise; c'est pourquoi ils voient d'un mauvais oeil tout changement radical d'un Etat tiers, qui pourrait entraîner un déséquilibre désavantageux pour l'une ou l'autre des parties, suivant le cas.

II

1) Pyongyang, pour aboutir à ses fins, peut compter sur l'appui du monde communiste, qui ne montre que fort peu d'empressement à l'égard de Séoul. Son attitude est faite d'un refus de tout compromis et sa tactique de négociation, d'exigences optimales: mettre un terme aux activités de l'ONU; avant tout en finir avec la "Commission pour l'unité et le relèvement de la Corée" (UNCURK), créée par l'Assemblée générale des Nations Unies peu après la fin de la guerre de Corée et dont le siège est à Séoul; conclusion d'un traité de paix, accompagné d'une réduction massive et mutuelle des forces armées, en particulier retrait des troupes américaines stationnées en Corée du Sud sous le drapeau de l'ONU.

Séoul, de son côté, a atténué la "doctrine Hallstein" qu'elle professait jusqu'ici (Alleinvertretungsanspruch) et lui a donné une forme plus politique et plus tactique; sa position, par la force des choses, est devenue moins doctrinaire. Elle n'en continue pas moins de désapprouver l'établissement de relations avec Pyongyang de pays représentés jusqu'ici seulement à Séoul; toutefois, elle n'est plus en mesure d'en tirer les conséquences et de rompre avec ces pays. Elle se tient sur ses gardes, cédant là où elle ne peut faire autrement, réagissant avec force dans d'autres cas. D'autre part, elle envisage, par une approche toute pragmatique, de réexaminer ses rapports avec les Etats communistes.

2) Seize Etats, jusqu'ici, ont établi des relations diplomatiques avec les deux Corées:

Argentine	Cameroun
Chili	Guinée équatoriale
Maldives	Rwanda
Malte	Sénégal
Iran	Sierra Leone
Suède	Tchad
Danemark	Ouganda
Finlande	République centrafricaine (qui a pour l'instant suspendu ses relations avec Pyongyang)

Comme on le voit, à part la Suède, le Danemark et la Finlande, dont la décision est récente, il ne s'agit que de pays du tiers monde et, en dehors du Chili, de l'Iran, de l'Argentine, des Maldives et de Malte, d'Etats africains; le Chili, lui, a reconnu le Nord peu après l'installation du régime Allende.

Ainsi, l'exemple de ces pays a été loin d'être contagieux et n'a pas eu de conséquences graves. Séoul s'en était fait une raison et semblait s'en accommoder. Mais la signature de l'accord de juillet dernier, ouvrant la période qui, selon toute vraisemblance, devrait mener à la conclusion d'un règlement intermédiaire entre les deux parties, a modifié les données de la situation politique coréenne et, il fallait s'y attendre, également le comportement de Séoul à l'égard des Etats avec lesquels elle entretient des relations diplomatiques et qui ont reconnu le Nord ou ont l'intention de le faire à plus ou moins brève échéance.

La Suède et la Finlande ont reconnu le Nord le 6 avril dernier et le Danemark le 21 mai. En ce qui concerne le premier nommé, Séoul, manifestant son vif mécontentement, a envoyé une note énergique de protestation au Ministère suédois des affaires étrangères et a décidé de rappeler son ambassadeur à Stockholm. Séoul a laissé entendre qu'elle ferait de même avec les autres

pays scandinaves qui suivraient l'exemple suédois. Seules des Etats nordiques, pour l'instant, la Norvège et l'Islande n'ont encore pris de décision à ce sujet.

La Malaisie, elle aussi, serait prête à reconnaître le Nord. A cette nouvelle, Séoul a envoyé en toute hâte un émissaire à Kuala Lumpur. Pour le moment toutefois, rien n'indique qu'une vague de reconnaissances du Nord ait lieu.

L'Autriche, la plupart des pays de l'OTAN, la France, la Grande-Bretagne, la RFA, l'Italie, la Belgique et la Hollande n'estiment pas le moment venu de reconnaître officiellement la Corée du Nord, ni de nouer des relations diplomatiques avec elle.

Nous apprenons que le nouveau gouvernement argentin vient de décider de reconnaître la Corée du Nord.

Ajoutons que l'Inde et le Népal entretiennent des relations consulaires avec le Nord et le Sud.

3) Sur le terrain commercial, la France a autorisé l'établissement d'une mission commerciale nord-coréenne à Paris, qui, pour le moment, n'a pas de statut officiel et dont les membres ne jouissent ni de privilèges, ni d'immunités; les autorités françaises songent toutefois à donner petit à petit à cette mission un aspect plus officiel, selon l'évolution des rapports qui se fera entre les deux Corées. L'Italie, elle, souhaiterait également ouvrir à Pyongyang, afin de développer son commerce avec la Corée du Nord, un bureau de l'Institut du commerce extérieur; deux délégations commerciales de Corée du Nord viennent de se rendre à Milan et à Rome. L'Autriche, de son côté, a chargé sa représentation à Pékin de ses intérêts commerciaux en Corée du Nord, alors que Pyongyang a depuis 1967 à Vienne un bureau commercial sans statut officiel accrédité auprès de la "Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft". Il existe également une mission commerciale en Finlande, dont il est à prévoir qu'elle sera transformée dans un avenir proche en ambassade, selon les intentions déclarées du gouvernement finlandais.

III

1) Notre pays, en novembre 1962, reconnaissait la République de Corée (Corée du Sud). En mars 1963, Séoul envoyait un ambassadeur à Berne et, en novembre 1966, de notre côté, nous accréditions notre ambassadeur à Tokyo dans la capitale sud-coréenne. Nous avons avec la Corée du Sud des intérêts commerciaux non négligeables, ce surtout si on les place dans le contexte asiatique; nos exportations, au cours des dernières années, ont marqué une progression régulière, se soldant généralement par un fort excédent en notre faveur. Les chiffres pour 1972 sont les suivants: importations Frs. 12 millions, exportations Frs. 40 millions.

Nous avons signé le 7 avril 1971 un accord de protection des investissements avec la République de Corée, accord qui est entré en vigueur le même jour. La garantie des risques à l'exportation est accordée à ce pays; l'engagement de la Confédération de 44 millions a trait à des exportations valant quelque 62 millions de francs (valeur facturée).

Nous avons en République de Corée 70 à 80 ressortissants, y compris les double-nationaux.

2) La République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) est aujourd'hui le seul Etat avec lequel nous n'avons aucun lien officiel. On pourrait ici également citer Formose, mais notre reconnaissance de la République populaire de Chine exclut d'emblée l'établissement de relations officielles avec la Chine nationaliste.

Cette absence de relations ne nous a toutefois pas empêchés d'avoir des contacts à intervalles quasi réguliers avec la Corée du Nord. De 1967 à 1972, ce ne sont pas moins de quatre ambassadeurs de Corée du Nord qui sont venus en Suisse, alors que notre ambassadeur à Pékin s'est, jusqu'à ce jour, rendu à deux reprises déjà à Pyongyang. La première visite remonte à 1968 et la seconde à fin mars de cette année.

- 8 -

Des contacts avaient eu lieu à Zurich en septembre 1969 entre l'Ambassadeur Probst, Délégué aux accords commerciaux, et une délégation nord-coréenne conduite par le Vice-président du Comité pour la promotion du commerce extérieur de la RPDC.

Les résultats de ces conversations avaient été consignés dans une lettre adressée au Chef de la délégation nord-coréenne. Dans cette lettre datée du 16 septembre 1969, il était entre autres déclaré que nous étions disposés à examiner sous certaines conditions - ni privilèges, ni immunités - la possibilité de l'ouverture à Zurich d'une agence de droit privé du Comité pour la promotion du commerce extérieur de la RPDC. Il y était stipulé également que les Nord-Coréens devaient nous remettre une déclaration de réciprocité, qui nous aurait permis, en principe, d'établir une agence du même type en Corée du Nord.

Cette lettre, qui avait été rédigée par l'Ambassadeur Probst, portait, afin d'éviter tout caractère interétatique, la signature du directeur de l'OSEC, organe suisse qui, dans une certaine mesure, pourrait être comparé au Comité nord-coréen.

Les Nord-Coréens, après de vagues tentatives - ils passèrent d'ailleurs complètement sous silence la question de la réciprocité - ne devaient plus nous approcher et mettre à profit les possibilités que nous leur offrions, puisque nous n'accordions pas à leur futur représentant un statut officiel, comme ils semblaient le souhaiter.

Nos échanges commerciaux sont minimes: nos importations fluctuent autour de 2 millions - exceptionnellement en 1969, elles étaient montées à 9 millions (importations de zinc) -, tandis que nos exportations sont quasi stationnaires et insignifiantes (autour de 1 à 2 millions). Notre balance commerciale avec ce pays est régulièrement déficitaire.

Aucun Suisse ne réside en Corée du Nord.

3) Il nous semble toutefois que le moment est venu de donner suite, dans une certaine mesure, aux souhaits de la Corée du Nord en accordant à nos relations un aspect plus officiel.

Notre politique à l'égard des Etats divisés est conforme aux lignes directrices gouvernementales établies par le Conseil fédéral; ce dernier estime en effet que si notre politique de neutralité a pour corollaire l'universalité de nos relations extérieures, il n'en demeure pas moins que des problèmes particuliers se posent pour les Etats divisés. Il a précisé qu'il fallait, en l'occurrence, procéder d'une manière pragmatique en déterminant de cas en cas la nature des relations que nous souhaitons établir avec ces Etats, en tenant compte au premier chef de la sauvegarde de nos intérêts propres et des désirs que ces différents pays pourraient avoir d'entretenir des relations avec la Suisse.

Avec le Vietnam du Nord et la RDA, nous avons mis en application cette politique; il en ira de même avec la Corée du Nord où, là aussi, ce seront nos intérêts qui avant tout primeront.

C'est pourquoi, à une reconnaissance abrupte de Pyongyang, nous préférons pour le moment une approche plus graduelle, comportant l'établissement de missions commerciales officielles sur le modèle de ce que nous avons réalisé dans notre accord avec la RDA.

En outre, en nous réservant ainsi un temps de réflexion, nous ne brusquons pas les choses et nous ne gâchons pas notre "goodwill" en Corée du Sud, pays dans lequel nous avons des intérêts non négligeables. Le Ministre des affaires étrangères sud-coréen a cru bon de convoquer notre ambassadeur afin de connaître la position du gouvernement suisse. Il a été soulagé d'apprendre que nous ne songions pas, aussi longtemps que des changements fondamentaux n'auront pas lieu dans la question coréenne, à nous départir de notre attitude actuelle. Il a accueilli, à première vue sans appréhension, l'idée que nous pourrions établir des relations commerciales plus étroites avec le Nord. Quant à la Corée du Nord,

- 10 -

elle semble témoigner de la compréhension à l'égard de la politique que nous avons l'intention de mener. Elle l'a bien laissé entendre à notre ambassadeur en Chine lors de la visite de ce dernier à Pyongyang.

Dans notre approche, le fait que nous soyons, avec la Suède, la Tchécoslovaquie et la Pologne, membres de la Commission neutre de contrôle de l'armistice en Corée reste déterminant.

L'on se souvient que nous avons soutenu la première initiative suédoise, qui tendait à une reconnaissance par chacun des membres de la Commission de la partie qu'ils n'avaient pas reconnue jusqu'ici (voir à ce sujet les notices au Conseil fédéral des 4.10.1971 et 5.11.1971); cette initiative n'ayant pas abouti, nous avons fait savoir à Stockholm que, tout en ayant affirmé au moment où nous avons accepté ce mandat que nous le remplirions en toute impartialité, suivant en cela notre politique de neutralité, nous ne pouvions maintenant faire abstraction de l'équilibre politique qui existe au sein de cette Commission. Nous sommes en effet conscients qu'une reconnaissance de notre part pourrait remettre en question ce concept d'équilibre et ébranler la confiance placée dans notre pays.

La Suède, elle, ne s'est pas embarrassée de tels scrupules et a reconnu la Corée du Nord.

Toutefois, en ce qui nous concerne, il n'est pas urgent que nous suivions les traces de Stockholm qui, par son geste, gagne la sympathie des uns en perdant celle des autres et qui n'a d'ailleurs pas hésité à détériorer davantage encore les déjà bien mauvaises relations qu'elle entretient avec les Etats-Unis. Pour une grande part, les Suédois, dans leur décision, ont été guidés par des considérations de politique intérieure.

4) Comme nous le savons, le Nord et le Sud semblent essayer d'aboutir à un règlement intermédiaire; nous sommes donc d'avis qu'en ne décidant rien sur le plan de la reconnaissance du Nord pour l'instant, nous contribuons par là même à faciliter une solution. Nous estimons en effet qu'il est utile d'avoir du temps devant soi et d'agir sans hâte. Nous devons en premier lieu savoir si oui ou non les deux Corées sont décidées à aboutir à cet accord transitoire et si oui ou non elles se sont vraiment installées dans cette recherche et pour combien de temps. Notre solution - l'établissement de missions commerciales - n'est valable que durant la période menant au règlement intermédiaire entre le Nord et le Sud; car une fois celui-ci conclu, il nous faudra procéder à une nouvelle évaluation de la situation.

L'admission de la Corée du Nord à l'OMS, institution spécialisée de l'ONU, qui a eu lieu le 17 mai 1973, ouvre à Pyongyang l'accès automatique à certaines organisations des Nations Unies, telles la CNUCED et l'ONUDI. Cette admission permet à la Corée du Nord d'avoir une délégation auprès de l'OMS à Genève, d'ouvrir ainsi une mission officielle dans notre pays et, ce qui est pour elle capital, de jouir du statut d'observateur auprès des Nations Unies à New York. Cette admission représente pour Pyongyang un pas important qui pourrait donner lieu à une évolution à laquelle on ne s'attendait guère jusqu'ici. Nous verrons sans doute plus clair quand l'Assemblée générale de l'ONU aura débattu la question coréenne et que certains Etats comparables au nôtre auront procédé à un réexamen de leur position à l'égard de la Corée du Nord.

C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'il faut comprendre notre approche générale de la question et les diverses propositions énoncées ci-dessous.

IV

C'est pourquoi, forts de ce qui précède, nous sommes disposés à entrer en négociations avec la République populaire démocratique de Corée portant sur l'échange de missions commerciales officielles. Cette solution avait déjà été adoptée dans l'arrangement avec la RDA, auquel nous avons abouti le 12 juillet de l'année dernière.

L'échange de missions commerciales officielles restera, pour l'instant du moins, unilatéral, car seuls les Nord-Coréens établiront une mission commerciale officielle en Suisse; nous nous réservons la possibilité d'en ouvrir une un jour en Corée du Nord.

L'arrangement devra fixer les tâches, les fonctions et les droits de ces missions dans des limites bien précises. Il établira également les exemptions, privilèges et immunités qui seront accordés aux missions commerciales et à leurs membres, étant bien entendu que ces exemptions, privilèges et immunités n'existeront que dans l'unique but de faciliter l'exercice de leurs fonctions - il n'y aura pas d'exequatur consulaire -. De même, il s'agira de maintenir, dans des limites correspondant aux tâches de cette mission, le nombre de personnes que celle-ci emploiera.

Nous avons l'intention d'autoriser les Nord-Coréens à ouvrir leur mission à Zurich, centre commercial de notre pays, et non à Berne, afin de situer d'emblée cette affaire dans son contexte économique et éviter ainsi toute confusion et de fausses interprétations. Nous tenons en effet à relever que de toute manière la solution que nous envisageons - échange de missions commerciales officielles - n'implique pas une reconnaissance de notre part de la Corée du Nord.

Etant donné le caractère de l'arrangement envisagé, nous estimons qu'il serait indiqué que la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique et le Département politique fédéral mènent de concert ces futures négociations et que la délégation chargée de négocier avec les Nord-Coréens soit dirigée par l'Ambassadeur Raymond Probst, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, assisté d'un représentant du Département politique.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de faire la

proposition suivante:

1. Le Conseil fédéral prend connaissance de ce rapport et il en approuve les termes.
2. Il se déclare prêt à entamer des négociations avec la République populaire démocratique de Corée en vue de la conclusion d'un arrangement portant sur un échange de missions commerciales officielles.
3. Ces missions commerciales officielles jouiront, ainsi que leurs membres, d'exemptions, de privilèges et d'immunités strictement limités à leurs tâches et fonctions.
4. Le personnel de la mission commerciale nord-coréenne devra être maintenu dans les limites correspondant aux tâches de celle-ci.
5. Le siège de la mission commerciale nord-coréenne devrait, de préférence, se trouver à Zurich.

- 14 -

6. L'Ambassadeur Raymond Probst, Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, dirigera la délégation chargée de mener les négociations et sera, dans sa tâche, assisté d'un représentant du Département politique.
7. Le Conseil fédéral charge la délégation de lui faire connaître le résultat des négociations et de lui soumettre le projet d'accord auquel les parties auront abouti. Il décidera alors, selon l'évolution que connaîtra la question coréenne, de la suite qu'il conviendra de donner à cette affaire.

DEPARTEMENT POLITIQUE
FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

(Graber)

(Brugger)

Extrait du procès-verbal aux Départements politique et de l'économie publique pour exécution.