

FS/bs

3003 Berne, le 18 août 1982

La Suisse et le Bhoutan1) Relations diplomatiques

Situé à l'est du Népal entre le Tibet et l'Inde, le Bhoutan est lié à celle-ci depuis le 8 août 1949 par un traité d'amitié dont l'article 2 a la teneur suivante :

"The Government of India undertakes to exercise no interference in the internal administration of Bhutan. On its part the Government of Bhutan agrees to be guided by the advice of the Government of India in regard to its external relations".

L'existence de ce traité, le fait que le Bhoutan soit membre de l'ONU depuis 1971 et de l'Union postale universelle depuis 1969, la participation du Bhoutan à des conférences internationales de plénipotentiaires (conférence de l'ONU sur le droit de la mer, 5ème conférence des Non-alignés à Colombo en 1976) attestent, entre autres, la qualité du Bhoutan comme état souverain et indépendant d'un point de vue juridique (note du 26 juin 1978 de J. Monnier). Toutefois l'article 2 du traité cité ci-dessus a longtemps été interprété comme limitant pratiquement la souveraineté du Bhoutan à l'égard d'états tiers dans la mesure où on y voyait une mise sous tutelle du pays par l'Inde.

Si telle a pu être la situation jusqu'à la fin des années 60, on assiste depuis le début des années 70 de la part du Bhoutan à une volonté de se dégager de l'étreinte indienne sur le plan diplomatique. Des résultats, modestes mais réels, ont été obtenus : création d'un ministère des affaires étrangères en 1970;

ONU en 1971 et ouverture d'une mission; reconnaissance officielle du Bangladesh et échange de représentants diplomatiques en 1971 (depuis 1980 ambassadeurs); création d'une "Royal Bhutan Mission" à New Delhi en 1971 (depuis 1978 "Royal Bhutanese Embassy"); membre du mouvement des Non-alignés depuis 1973; création d'un bureau "représentant-résident" PNUD en 1979; divergences concernant le Cambodge (le Bhoutan reconnaissant la "représentativité" du régime Pol Pot) etc... Bref aujourd'hui le Bhoutan interprète l'article 2 du traité d'amitié avec l'Inde comme signifiant la faculté de demander des conseils et non comme une obligation de suivre ceux qui lui seraient donnés. L'Inde semble peu à peu accepter cette interprétation. D'ailleurs, la révision de ce traité figure parmi les priorités du Bhoutan dans le cadre de ses efforts discrets mais persévérants pour diversifier ses relations internationales et conquérir sur le parquet politique international une place à part entière.

L'ambiguïté de cette dépendance diplomatique, la compétence exclusive quant aux questions politiques extérieures du Bhoutan que l'Inde en déduisait et ses susceptibilités à cet égard ainsi que le caractère de micro-état du Bhoutan sont les raisons pour lesquelles la Suisse n'a pas jusqu'à présent noué de relations diplomatiques avec ce pays qu'elle a cependant reconnu de facto. En date du 4 avril 1979, le Conseil fédéral a accepté la proposition intitulée "Etablissement de relations diplomatiques avec les Micro-Etats". Un assouplissement de la position de la Suisse à leur égard a donc été décidé dans le sens d'une normalisation de nos relations avec eux. Ainsi une demande d'accréditation émanant d'un micro-état devrait être traitée positivement dans un délai raisonnable. Dans le même esprit, nous pourrions être amenés à prendre l'initiative d'une demande d'agrément si nos intérêts le recommandaient. Or le Bhoutan figure parmi les Micro-Etats mentionnés dans cette proposition. Donc la question de l'établissement de relations diplomatiques formelles avec le

Bhoutan pourrait se poser un jour, soit de l'initiative du Bhoutan, soit de notre propre fait.

En attendant, les affaires diplomatiques et consulaires concernant le pays sont assurées par notre ambassade en Inde.

Selon M. Keller responsable de la région dans la Section de la protection consulaire, celle-ci n'a jamais eu à s'occuper d'un cas en rapport avec le Bhoutan.

2) Visites de nos ambassadeurs

Les archives concernant les voyages de service ayant une durée de vie de 5 ans, elles ne m'ont permis d'établir avec certitude que la dernière visite d'un de nos ambassadeurs accrédités à la Nouvelle Dehli : celle effectuée par l'Ambassadeur E. Suter du 11 au 22 mai 1978 sur l'invitation du Roi du Bhoutan. Dans son rapport il signale que son visa a été signé par un membre de la représentation du Bhoutan à la Nouvelle Dehli et non pas par le MAE indien comme cela avait encore été le cas en 1977 pour son collègue autrichien et le représentant résidant du PNUD. Pour lui, c'est un détail "significatif". Le dossier "Bhoutan" du Secrétariat politique révèle la visite d'un autre de nos ambassadeurs : celle de l'Ambassadeur Real en 1974 à l'occasion de la cérémonie de couronnement de l'actuel Roi. Sur la base des éléments des dossiers il n'est pas possible de déterminer si une consultation préalable avec le Département a eu lieu quant à l'aspect diplomatique et politique de ces visites.

3) Activités de la DDA

Le Bhoutan ne fait pas partie des pays de concentration de la DDA mais celle-ci y est présente depuis de nombreuses années déjà par l'intermédiaire de la fondation Pro Bhoutan et Helvetas. Aujourd'hui la fondation a été dissoute et ses activités ont été englobées dans celles d'Helvetas. Celle-ci exécute les projets financés par la DDA (voir "Jahresprogramm 1982/83" dans le dossier).

A titre indicatif, la DDA a consacré ces dernières années les sommes suivantes au Bhoutan (en milliers de frs, coopération technique et aide humanitaire respectivement) : 1979 : 772 (747 + 25) - 1980 : 1'150 (1'107 + 43) - 1981 : 1'537 (1'514 + 23). Coopération technique prévue pour 1982 : 1'690 - 1983 : 1'620. La "cause" bhoutane a été activement défendue en Suisse par un certain Fritz von Schultess. Marchand de soie il était un ami intime de l'ancien Roi, père du Roi actuel et avait créé la fondation Pro Bhoutan. Depuis la succession au trône, les liens se sont beaucoup relâchés et von Schultess se contente aujourd'hui d'organiser les séjours en Suisse des membres de la famille royale. Comme mentionné, sa fondation a été reprise par Helvetas dont il a quitté le conseil d'administration récemment.

4) Relations économiques et commerciales

Selon M. Imhasly, responsable à l'OFAEE du Bhoutan, ces relations sont des plus modestes. En ce qui concerne nos importations il est difficile de les déterminer exactement en raison du fait que le Bhoutan, ne disposant pas d'accès à la mer, exporte ses produits par l'intermédiaire des ports indiens. Dans les statistiques ils se transforment dès lors en produits indiens. Mais en tout état de cause, M. Imhasly les tient pour minimales. En ce qui concerne nos exportations vers le Bhoutan, elles sont jointes dans les statistiques à celles vers le Népal. En 1980 elles se chiffraient à Frs 853'000.--, en 1981 à 1,3 millions de francs. M. Imhasly estime la part du Népal à 80%. Il précise que la plupart de nos exportations vers le Bhoutan sont liées aux activités de la DDA là-bas. Enfin, il n'entrevoit pas de modification sensible dans ces relations économiques et commerciales qui ne souffrent, en l'état actuel des choses, d'aucun problème.