

p.B.58.2.Kamp.- RR/bi

Le 20 octobre 1980

p.B. 73, Kamp. O.N O T Eà la Division politique II

à la Division politique III

Kampuchea

Les Divisions politiques II et III ont bien voulu nous transmettre la consultation de la Direction du droit international public, du 1^{er} octobre 1980, concluant que "lorsque la question des pouvoirs des représentants du Kampuchea se pose dans les organisations et les conférences internationales, nous ne votions plus en faveur du régime Pol Pot", "mais que nous adoptions une position plus souple pouvant aller jusqu'à l'abstention". Nous avons également reçu copie de la note du 13 octobre 1980, de la Division politique III, aux considérations et conclusions de laquelle nous nous rallions entièrement. Il n'est toutefois pas sans intérêt de revenir ici sur certains aspects de la consultation de la Direction du DIP.

Dans cet avis, la Direction du DIP tient pour acquis que "le principe de l'effectivité devrait nous amener ... à nuancer notre position" actuelle, donc qu'il joue en faveur du régime établi par les occupants vietnamiens. Le principe de l'effectivité est certes incontesté, mais une conclusion sur le point de savoir si les

conditions matérielles de son application sont remplies ne peut résulter que d'un examen de l'état de fait dans un cas donné, donc d'une analyse politique préalable.

Il s'y ajoute que, dans les conditions du monde contemporain, ce problème ne peut être jugé exclusivement au vu des critères de la théorie classique de la reconnaissance de gouvernements. Il existe dans les relations internationales contemporaines d'autres normes auxquelles se référer et d'autres considérations proprement politiques à faire valoir.

1. Une reconnaissance de gouvernement peut soit être expresse, soit dériver d'actes concluants, comme dans la pratique de la Suisse, qui dit ne reconnaître que des Etats et non des gouvernements, mais n'en est pas moins amenée à devoir déterminer son attitude lorsque existent deux régimes rivaux, comme dans le cas présent. Les critères sont les mêmes dans les deux cas: pour remplir les conditions de la reconnaissance, un gouvernement doit exercer une autorité incontestée sur la majeure partie du territoire et de la population. Cette règle exclut généralement qu'on puisse reconnaître un nouveau régime né d'une action violente, telle qu'une insurrection ou une guerre civile, tant que les combats se poursuivent encore, à moins toutefois que ceux-ci ne soient plus qu'isolés, sporadiques et de faible ampleur. Or, dans le cas présent, il est certain que des combats ont encore lieu. Quant à leur ampleur, les forces d'occupation vietnamiennes publiaient, à intervalles réguliers, au moins jusqu'à tout récem-

- 3 -

ment, des communiqués¹⁾ faisant état de l'anéantissement de "Polpotistes" en grand nombre. Ces communiqués tonitruants se retournent contre leurs auteurs puisque le Vietnam alléguait ainsi lui-même que des combats de grande envergure se poursuivaient. En tout cas, les forces des Khmers rouges au Cambodge sont actuellement estimées à 20.000 ou 30.000 hommes par les experts militaires, ce que nos propres sources confirment, tandis que les chiffres qu'avancent les autorités du Kampuchea démocratique sont plus élevés.

De plus, les troupes d'occupation vietnamiennes au Cambodge sont au nombre d'environ 200.000 hommes. Une présence d'une telle ampleur montre suffisamment que le régime mis en place par l'occupant ne survivrait probablement pas à un retrait de celui-ci ou, en tout cas, que l'occupant l'estime ainsi. En d'autres termes, même si les combats avaient cessé (ce qui, nous venons de le voir, n'est pas le cas), les conditions de la reconnaissance ne seraient pas remplies. Il y aurait alors certes bien effectivité, mais ce serait une effectivité de l'autorité d'occupation et non du nouveau régime. Cette situation est précisément caractéristique de ce qui est appelé les régimes fantoches. Ceux-ci ne remplissent pas les conditions d'une reconnaissance quelle que soit leur effectivité puisque celle-ci doit être rapportée aux

1) Lorsqu'il était en poste à La Havane, le soussigné recevait chaque mois ces communiqués de l'Ambassade du Vietnam. De tels documents ne semblent pas avoir été adressés au Département. Notre Ambassade à Hanoi pourrait nous dire si les autorités vietnamiennes en publient encore.

troupes d'occupation et non au pouvoir qu'elles protègent. Dans ce sens, le Professeur Guggenheim a considéré que les organes installés par une puissance occupante ne peuvent même pas être considérés comme un gouvernement de fait au sens du droit international, mais comme un simple organe de la puissance occupante²⁾. Dans le même sens, Mme Krystyna Marek va jusqu'à admettre une présomption qu'un organe établi dans une situation d'occupation présente un caractère fantoche, c'est-à-dire ne remplit pas les conditions d'une reconnaissance. Cette présomption ne pourrait être renversée qu'au cas (non réalisé ici) où le gouvernement en question aurait été créé en opposition aux buts et à la politique de l'occupant³⁾.

S'abstenir au vote sur la représentation du Kampuchea équivaut à n'admettre la représentation ni de l'un ni de l'autre des deux régimes, donc à ne plus reconnaître aucun gouvernement habilité à représenter le Kampuchea. Cette attitude correspond à la politique de la chaise vide, imposée pour la première fois par M. Castro à la Conférence des non-alignés à La Havane en septembre 1979. Depuis lors, d'autres Etats, dont la Grande-Bretagne, puis la France, ont décidé de ne plus voter ni pour l'un ni pour l'autre des deux régimes. La consultation de la Direction du DIP nous invite à suivre cet exemple. En réalité,

-
- 2) Paul Guggenheim, *Traité de droit international public*, Tome II (Genève 1954), pages 476-477.
 - 3) Krystyna Marek, "Identity and Continuity of States in Public International Law" (Genève 1954), pages 112-113.

il ne s'agit-là que d'un expédient peu satisfaisant, qui, en dernière analyse, est d'ailleurs incompatible avec la reconnaissance d'un Etat cambodgien. En effet, puisque les trois éléments de la reconnaissance d'un Etat sont un territoire, une population et un gouvernement exerçant son autorité sur ce territoire et cette population, admettre qu'il n'existe pas de gouvernement habilité à représenter l'Etat tend logiquement à déclarer que les conditions mêmes de la reconnaissance de l'Etat ne sont plus réunies. Il y aurait d'ailleurs là une voie à explorer pour l'avenir. Si la majorité de la communauté internationale en venait à retirer sa reconnaissance au régime de Pol Pot, nous pourrions être amenés à faire de même, mais en précisant alors qu'en raison de l'occupation vietnamienne le Kampuchea n'est provisoirement plus doté d'organes assurant sa représentation sur le plan international. La reconnaissance d'Etat ne serait ainsi pas retirée mais "gelée".

2. Comme il a été dit plus haut, le problème ne saurait se réduire à l'heure actuelle à une référence aux conditions de la reconnaissance en droit classique. Fréquemment dans l'histoire, la communauté internationale a mis sur pied des systèmes normatifs qui tendent à empêcher la consécration de situations établies par la violence. Dans l'entre-deux-guerres, ce mécanisme juridique de rejet a pris la forme du Pacte Briand-Kellogg, toujours en vigueur, dont on peut déduire, comme les Etats-Unis l'ont fait par la doctrine Stimson, le refus de reconnaître toutes situations réalisées par des moyens contraires aux obligations du Pacte, c'est-à-dire par le recours à la force.

A l'époque actuelle, le système des Nations Unies a poursuivi et renforcé les efforts entrepris dans l'entre-deux-guerres. Dans le cas particulier, les organes des Nations Unies se sont prononcés sur la situation au Kampuchea et notamment sur l'intervention armée du Vietnam dans une résolution n° 34/22, du 14 novembre 1979, où l'Assemblée générale, "regrettant profondément l'intervention armée de forces extérieures dans les affaires intérieures du Kampuchea", "demande le retrait immédiat de toutes les forces étrangères du Kampuchea". Certes, cette résolution ne nous lie pas, mais elle est une expression directe du système des Nations Unies dirigé contre l'agression, l'intervention d'un Etat dans les affaires internes d'un autre et, en général, le recours à la force dans les relations internationales. Or, la Suisse partage certainement les buts et idéaux de l'Organisation. Il ne serait donc pas cohérent de notre part de souhaiter à la fois le retrait des troupes d'occupation et d'admettre la représentation dans les organisations et conférences internationales d'un régime appuyé sur la présence de ces troupes.

3. D'autres considérations purement politiques s'ajoutent à ce qui vient d'être dit. Le problème du Kampuchea, qui dérive en dernière analyse du conflit sino-soviétique, n'a guère d'incidences Est-Ouest, comme on le voit au fait que deux des grandes puissances occidentales ont adopté sur ce point une attitude différente des autres. Les grandes puissances sont relativement moins concernées par ce problème que les puissances petites et moyennes. Elles le sont au premier chef,

- 7 -

notamment celles qui sont membres du mouvement des non-alignés. On connaît l'attitude de l'ASEAN sur l'affaire kampuchéenne: se sentant menacés par l'expansionnisme vietnamien, les Etats de ce groupe attachent une grande importance à ne pas consacrer juridiquement les gains de cet expansionnisme au Cambodge. Même un Etat non-aligné aussi éloigné du théâtre des opérations que la Yougoslavie a insisté sur l'importance que représentait pour lui le refus de reconnaître une situation créée par une intervention militaire étrangère.

Il est possible que le régime établi par les occupants vietnamiens finisse par être admis par la communauté internationale sous l'effet du temps. Tel n'est cependant pas le cas actuellement, comme vient de le confirmer le récent vote de l'Assemblée générale sur les pouvoirs de la délégation du Kampuchea, dont le résultat est tout aussi net que l'année dernière. Un mouvement en faveur du régime de M. Heng Samrin pourrait se dessiner à l'avenir, mais il n'appartiendrait en tout cas pas à la Suisse de l'accélérer. Par ses qualités de réflexion, la pratique suisse en matière de reconnaissance jouit d'une certaine considération. Un changement de notre part dans l'affaire du Cambodge ne passerait donc pas inaperçu et serait aussitôt relevé par le camp soviéto-vietnamien. Une telle attitude correspondrait en effet exactement à ce "réalisme" que les Soviétiques attendent des "hommes d'Etat responsables" au lendemain de leurs coups de force ou de ceux de leurs clients. En suivant la suggestion qui nous est

- 8 -

faite, nous nous séparerions en revanche des Etats dont la position et les intérêts sont les plus proches des nôtres, des puissances petites et moyennes qui cherchent à sauvegarder leur indépendance face aux deux blocs.

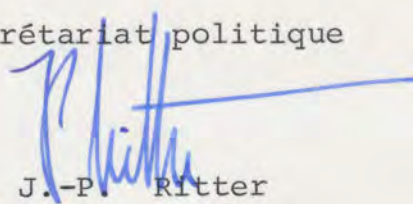
Conclusions

Dans la perspective d'un "policy planning", nous ne pourrions recommander un passage du vote en faveur d'une acceptation des pouvoirs des représentants du gouvernement de M. Pol Pot à une abstention qu'au cas où l'une des conditions suivantes serait remplie:

- a) nette évolution à l'Assemblée générale des Nations Unies;
- b) évolution au sein des non-alignés authentiques.

Tant que l'une de ces conditions n'est pas remplie, il y aurait lieu de s'en tenir à notre ligne actuelle, étant entendu que notre attitude en faveur d'une acceptation des pouvoirs du gouvernement de M. Pol Pot devrait être aussi discrète que possible. Seules des conditions particulières prévalant dans une assemblée ou une conférence donnée devraient nous amener à expliquer notre vote en relevant alors que nous réprouvons les crimes du régime de M. Pol Pot, mais que nous ne saurions consacrer les conséquences d'une intervention armée extérieure sur le régime d'un Etat.

Secrétariat politique



Copie à:

Secrétaire d'Etat

Direction du droit international

public

Observateur suisse auprès de l'ONU, New York

Mission permanente de la Suisse auprès des O.I., Genève

Monsieur D. Dreyer

J.-P. Ritter