

dodis.ch/7741

Proposition du DPF au Conseil fédéral¹

COMMISSION DE SURVEILLANCE DES NATIONS NEUTRES POUR
L'ARMISTICE EN CORÉE (NEUTRAL NATIONS SUPERVISORY
COMMISSION NNSC).

Berne, 22 août 1952

Le 13 décembre 1951, le Ministre de Suisse à Washington nous informait que le Général Ridgway – alors Commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée – avait reçu pour instructions de proposer aux Sino-Coréens de faire contrôler l'armistice en Corée par des puissances impartiales.² Les USA se proposaient de confier cette mission à la Suisse, à la Suède et à la Norvège, mais il était précisé qu'une demande officielle ne serait adressée aux pays en question que lorsque les négociateurs de Panmunjom auraient conclu un accord de principe.

En même temps, le Département d'État effectuait un sondage de même nature auprès des ambassadeurs de Suède et de Norvège.³ Le 14 décembre, la presse se faisait l'écho de cette demande américaine.

Dans sa séance du 17 décembre, le Conseil fédéral adoptait à ce propos une décision de principe résumée dans le communiqué suivant:

«Le Conseil fédéral a examiné la question de l'envoi d'inspecteurs suisses en Corée, en vue de contrôler l'observation des conditions d'armistice pour le cas où une demande lui serait adressée dans ce sens, comme l'entretien qu'a eu récemment le ministre de Suisse à Washington au Département d'État le laisse prévoir. Le Conseil fédéral serait disposé à donner une réponse de principe affirmative à une telle demande.»⁴

Selon les informations fournies par la suite – en décembre 1951 – par notre Légation à Washington, les Nations Unies désiraient proposer que fussent envoyés sur place des représentants de 4 à 6 pays impartiaux, dont la moitié serait désignée par chacun des partis belligérants. Pour leur part, les Américains confirmaient leur intention de s'adresser à la Suisse, la Suède et la Norvège.

¹ CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2723* (B.73.0.1). *La proposition est rédigée par le Chef-adjoint de la Division des affaires étrangères du DPF, le Conseiller de légation Jean Decroux, et signée par le Chef du DPF, le Conseiller fédéral Max Petitpierre. Le Conseil fédéral décide par la suite d'autoriser le DPF à engager des discussions avec les autorités compétentes des États-Unis d'Amérique, cf. le PVCF N° 1508 du 2 septembre 1952, dodis.ch/9388.*

² Cf. QdD 21, doc. 1, dodis.ch/7581.

³ Erik Boheman et Wilhelm Morgenstierne.

⁴ Cf. le procès-verbal de discussion de la 91^{ème} séance du Conseil fédéral du 17 décembre 1951, dodis.ch/49687.

Les Sino-Nord-Coréens, de leur côté, exprimaient à Panmunjom leur désir de voir l'URSS, la Tchécoslovaquie et la Pologne faire partie de ladite Commission de surveillance.

Après de longues négociations, les Américains renoncèrent à la participation de la Norvège et les communistes abandonnèrent l'idée d'inclure l'URSS parmi les États chargés de contrôler l'armistice coréen. Le nombre des membres de la Commission de surveillance se réduirait ainsi à 4, à savoir: La Suisse, la Suède (choisies par le Commandant des forces des Nations Unies en Corée), la Pologne et la Tchécoslovaquie (désignées par le Commandant sino-nord-coréen).

Le 29 avril 1952, notre Légation à Washington nous informait que le Département d'État invitait la Suisse à envoyer dans la capitale américaine un représentant de la commission prévue pour la Corée, afin de prendre contact avec un porte-parole du Général Ridgway et de mettre au point les questions techniques.⁵ Le Département politique répondit qu'il considérait cette proposition comme prématurée, tant que la Suisse n'avait pas été saisie d'une invitation officiellement formulée et officiellement acceptée. Il déclarait néanmoins qu'il ne voyait pas d'objection à ce que l'attaché militaire suisse à Washington participât à ces conversations.⁶

La réunion proposée par le Département d'État eut donc lieu à Washington du 16 au 29 mai. Elle n'eut qu'un caractère d'information et n'engagea aucun des pays qui avaient été l'objet d'un sondage. Son but était d'établir de façon plus précise les conditions dans lesquelles la Commission de surveillance des Nations neutres serait éventuellement appelée à remplir sa mission en Corée. Les USA, la Suède, la Norvège et la Suisse ont participé à ces conversations.⁷ (À noter que la Norvège participait à cette réunion bien que le projet de Convention d'armistice du 28 avril ne la mentionnât nullement parmi les nations désignées pour faire partie de la Commission de surveillance).⁸

Au cours de cette réunion, soit le 26 mai, les puissances «impartiales» intéressées remettaient aux USA un mémorandum demandant diverses précisions sur un certain nombre de dispositions incluses dans le projet d'accord d'armistice du 28 avril et concernant l'activité de la «Commission de surveillance des Nations Neutres».⁹

Ce mémorandum fut soumis à l'examen du Commandement des troupes des Nations Unies en Corée. Il fut l'objet d'une réponse non datée intitulée «commentaires» qui a été remise à notre Légation au début d'août.¹⁰

⁵ Cf. le télégramme N° 51 du Ministre de Suisse à Washington, Karl Bruggmann, au Conseiller fédéral Petitpierre, du 29 avril 1952, dodis.ch/66403.

⁶ Cf. le télégramme N° 58 du DPF au Ministre Bruggmann du 5 mai 1952, dodis.ch/66523. Cf. aussi QdD 21, doc. 3, dodis.ch/7623.

⁷ Cf. le rapport de l'attaché militaire suisse à Washington, Ludovic de Brémond, du 5 juin 1952, dodis.ch/7624.

⁸ Pour le verbatim Armistice Agreement proposed by United Nations Command du 28 avril 1952, cf. le dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2797* (B.73.0.2.(05)).

⁹ Le mémorandum présent dans le fonds de la Légation de Suisse à Washington est daté à la main du 28 mai 1952, cf. dodis.ch/66524.

¹⁰ Cette réponse est déjà remise en juillet 1952, cf. Comments on a Memorandum Concerning the Neutral Nations Supervisory Commission and its Inspection Teams under the Draft Agreement of 28 April 1952 for an Armistice in Korea, CH-BAR#E2200.36-08#1967/17#96* (X.158).

Le statut et les conditions dans lesquels la NNSC devra exercer son mandat en Corée sont fixés dans certains articles de la convention d'armistice du 28 avril 1952, laquelle a été approuvée par les deux parties belligérantes. La seule question encore en litige se rapporte à l'échange des prisonniers de guerre qui fait l'objet des pourparlers qui se déroulent actuellement.

Dans les commentaires donnés en réponse au mémorandum du 26 mai précité, on trouve certaines précisions qui facilitent dans une certaine mesure la compréhension des articles en question de la Commission d'armistice.

Il y a lieu de relever d'abord que la Commission d'armistice crée une zone démilitarisée de 4 km de largeur à travers la péninsule coréenne. La surveillance de cette bande de territoire incombe à la Commission militaire d'armistice composée des représentants des deux parties belligérantes. Les membres de la Commission neutre n'y ont pas accès.

Le champ d'activité de la NNSC se trouve donc dans les parties de la Corée situées au Nord et au Sud de cette zone et qui demeurent occupées par les troupes des belligérants. La Commission s'est vue attribuer dans ses territoires une mission de supervision, d'observation, d'inspection et d'investigation, dont le principal objet est en fait de contrôler que les parties ne renforcent pas pendant la durée de l'armistice leur potentiel militaire en hommes et en matériel; elle doit donc veiller ainsi à ce que l'équilibre des forces établi ne soit pas rompu. La convention d'armistice autorise une relève de l'effectif des troupes à raison de 35 000 hommes par mois et le renouvellement du matériel détruit ou endommagé par du matériel du même type.

Aux termes de l'article 37, la Commission de surveillance des Nations neutres se composera des 4 représentants de la Suisse et de la Suède, nations neutres nommées par le Commandant en chef des forces des Nations Unies, et de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, nations neutres nommées conjointement par les commandants des forces coréennes et des volontaires chinois.

La NNSC sera aidée dans sa tâche par 20 équipes d'inspection de 4 officiers composées par moitié de représentants des Nations neutres désignés par chacune des parties belligérantes, dont le nombre pourra être réduit par décision de la Commission militaire d'armistice. Ces équipes sont responsables devant la NNSC.

Il est prévu également la formation d'équipes (team) d'inspection réduites de deux officiers (dont un «neutre des Nations Unies» et un «neutre des Sino-Nord-Coréens»). Elle adresse des rapports périodiques sur son activité à la Commission militaire neutre, à qui elle transmet également les protocoles de chacune de ses séances (rédigés en anglais, coréen et chinois).

La NNSC exercera ses contrôles par le truchement des équipes d'inspection dans les ports d'entrée – 5 en Corée du Sud et 5 en Corée du Nord – expressément désignées et étroitement délimitées par la Convention d'armistice. Les équipes jouissent d'une totale liberté de mouvement dans les ports d'entrée et sur les voies de communication désignés dans la Convention.

La NNSC est également tenue d'envoyer sans délai à la Commission militaire tous les rapports des équipes d'inspection. De tels rapports peuvent émaner soit de l'équipe d'inspection, soit de l'un ou l'autre de ses membres. Dans ce dernier cas, ils n'auront qu'un caractère d'information.

En outre (art. 28), la Commission militaire ou chacun des membres (senior member) de celle-ci seront autorisés à demander à la Commission neutre de procéder à des observations ou inspections aux points situés en dehors de la zone démilitarisée où des violations de la convention seraient réputées avoir lieu.

Le statut et les tâches qui incomberont à la Commission neutre sont fixés par quelques articles de la Convention d'armistice. Certaines précisions ont été données également par le Commandement militaire américain. Leur étude permet de formuler les principales remarques suivantes:

1. Tout d'abord, on notera que la Suisse et la Suède ont été choisies comme pays neutres par le Commandant en chef des forces des Nations Unies en Corée. Elles n'ont été qu'agréées par la partie adverse et sont placées sur le même pied que la Pologne et la Tchécoslovaquie. La Suisse et la Suède sont donc en fait les «neutres» des Nations Unies, tandis que les deux autres pays sont les «neutres» des Communistes.

2. La NNSC n'a qu'un rôle secondaire, elle n'a pas d'indépendance puisqu'elle est subordonnée à la Commission militaire d'armistice. Elle apparaît donc on quelque sorte comme le symbole de la bonne volonté des parties à observer l'armistice.

3. Son mandat est en réalité limité à 50% puisqu'elle ne peut que contrôler les ports d'entrée, mais pas les points de sortie. La Commission devra donc se fier aux déclarations des parties pour ce qui a trait aux sorties des troupes, par exemple, dont elle ne peut contrôler la relève que par la surveillance de celles qui entrent.

4. On peut prévoir que les représentants polonais et tchèques ne voudront pas prononcer des constatations ou se rallier à celles de leurs autres partenaires suisses et suédois quand elles auront trait à des violations de l'armistice par les Chinois ou les Nord-Coréens. Ainsi ce seront forcément les troupes des Nations Unies qui seront clouées au pilori pour des faits de ce genre. La Commission risquera donc d'apparaître comme jouant uniquement le rôle d'accusateur des Nations Unies.

Par ailleurs, il ne faut pas se dissimuler qu'en tout état de cause les neutres se heurteront encore à d'autres difficultés impossibles à éviter telles que, par exemple:

a) Frottements qui ne manqueront pas de se produire entre officiers des pays qui ont fait la guerre et ceux des pays neutres, comme la Suède et la Suisse, qui n'ont pas été en guerre depuis un siècle (Les Suédois en ont fait l'expérience en Palestine).¹¹

b) Contrôle par des représentants de petites puissances qui impliquera des décisions allant à l'encontre des intérêts de grandes puissances.

c) Haine des blancs qui sévit dans les pays asiatiques.

On doit se demander si le statut de la Commission et ses tâches, tels qu'ils sont prévus, sont compatibles avec notre politique et notre philosophie de la neutralité. On pourrait être de prime abord tenté de refuser une participation de la Suisse à cette mission, les relations entre la Suisse, État réellement neutre, et l'ONU et les États-Unis d'une part n'étant en rien comparables à celles qui existent d'autre part

¹¹ Il est fait ici allusion à la mission du comte Folke Bernadotte, Président de la Croix-Rouge suédoise, qui est nommé médiateur des Nations Unies pour la Palestine six jours seulement après la création de l'État d'Israël, le 20 mai 1948, et qui est abattu par des sionistes radicaux le 17 septembre 1948.

entre les deux autres membres de la Commission (Pologne et Tchécoslovaquie) et la Chine et la Corée du Nord. Les difficultés pratiques auxquelles se heurtera l'exécution de ce mandat pourraient, elles aussi, nous faire hésiter à l'accepter. Mais nous devons nous rendre compte du fait très important que les articles du projet de la convention d'armistice instituant la Commission neutre de surveillance constituent l'une des poutres maîtresses de cet édifice. En effet, si les neutres se dérobaient toute la Convention d'armistice élaborée après de longs et patients efforts serait mise en cause. Devant l'opinion mondiale les conséquences d'un refus des neutres seraient très graves.

Quels que soient les inconvénients, nous pensons que la Suisse doit considérer l'acceptation de ce mandat comme un devoir envers la communauté internationale et qu'il y a lieu, en conséquence, de répondre favorablement à l'invitation officielle qui nous sera adressée de participer au contrôle d'armistice en Corée. Nous savons que ce point de vue est partagé par le Gouvernement suédois, qui vient d'envoyer en Suisse un représentant avec lequel des entretiens ont lieu en ce moment, tant au Département militaire qu'au Département politique.¹²

Il s'agit donc d'une question de principe que le Conseil fédéral doit trancher rapidement car l'armistice ne pourra entrer en vigueur que lorsque la NNSC sera en mesure de commencer son activité en Corée. Par ailleurs, les Américains viennent de demander à la Suisse et à la Suède de préparer un premier échelon qui devrait se rendre en Corée dans un délai de 10 jours après la signature de l'armistice, dont l'entrée en vigueur ne serait effective que dès l'arrivée de ce premier échelon.

Il restera à régler ensuite les modalités selon lesquelles la Commission devra exercer son mandat. Nous devons donc chercher à obtenir, par voie de négociations, sans que cela entraîne la révision de la Convention d'armistice, que les conditions de la participation de la Suisse soient rendues compatibles avec notre politique de neutralité. Pour atteindre ce but, il faudra donc entrer en négociations, soit avec le Secrétariat général des Nations Unies, soit avec les Américains eux-mêmes et, le cas échéant, également avec nos partenaires polonais et tchèques. La question du financement doit aussi être réglée préalablement, car ni la Suisse ni la Suède n'entendent assumer les frais découlant de l'exercice de ce mandat. Avant d'entamer ces pourparlers, il sera nécessaire de s'entendre avec les autorités suédoises pour que s'accordent nos points de vue et que nous adoptions, autant que possible, une attitude semblable à l'égard de ces problèmes.

En conclusion, le Département Politique, d'entente avec le Département Militaire, a l'honneur de *proposer*

1. que le Conseil fédéral confirme sa décision de principe du 17 décembre 1951¹³ et décide d'accepter, quand la demande sera officiellement posée, que la Suisse fasse partie de la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée;

2. que le Département Politique soit chargé d'entreprendre sans délai toutes négociations utiles en vue d'obtenir, d'une part, que soit fixé, dans des conditions

¹² Pour les entretiens avec l'envoyé suédois Paul Mohn, cf. dodis.ch/66538 et dodis.ch/66544.

¹³ Cf. le procès-verbal de discussion de la 91^{ème} séance du Conseil fédéral du 17 décembre 1951, dodis.ch/49687.

Nr. 6 • 3. 10. 1952

57 acceptables, le statut de ladite Commission neutre et que soient précisées, d'autre part, les conditions dans lesquelles son activité devra s'exercer.

3. que le Département Militaire soit autorisé à prendre toutes dispositions utiles pour l'organisation de la délégation suisse au sein de cette Commission et de faire en sorte qu'un premier échelon soit d'ores et déjà constitué pour être à même de partir dès que l'armistice sera signé.