

UT.-

13.15.11.17.2

Note pour le Chef du Département,

concernant les relations entre la Suisse et la République démocratique allemande (DDR).

(question posée par M. L. von Moos, Conseiller aux Etats)

Au sujet de l'établissement de relations diplomatiques entre la Suisse et la République démocratique allemande, et pour mieux comprendre les déclarations faites à ce propos par le Secrétaire général du Comité central du SED (Parti socialiste unifié) à l'occasion de l'ouverture du 2ème Congrès du parti à Berlin-Est le 9 juillet, il convient de noter d'abord ce qui suit.

Au cours de ces dernières années, la protection des ressortissants suisses, au nombre de plus de 4000, ainsi que de leurs intérêts, évalués à un montant de 150 à 200 millions de francs suisses, s'est révélée toujours plus difficile en Allemagne orientale et dans le secteur Est de Berlin. Or, les autorités d'Allemagne orientale avaient laissé entendre qu'elles étaient disposées à négocier un accord commercial. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé, en mars dernier, d'envoyer à Berlin une délégation chargée de conclure un tel accord à la condition toutefois d'en subordonner la signature à un règlement satisfaisant pour la protection des personnes et des intérêts suisses. Cette délégation n'était cependant pas autorisée à discuter l'établissement de relations diplomatiques.

Ces négociations eurent lieu du 19 avril au 21 mai. Dès le commencement des entretiens, le Chef de la délégation allemande exigea précisément l'établissement de relations diplomatiques sous forme d'un échange de missions diplomatiques



confiées à des ministres plénipotentiaires et envoyés extraordinaires. Cette normalisation des relations entre les deux pays devait constituer la condition préalable et indispensable à la protection "légitime" (officielle) des intérêts suisses. Le représentant de la République démocratique se référa d'autre part à nos relations avec Bonn et aux devoirs que nous imposait notre neutralité.

La délégation suisse répliqua que la neutralité ne développe ses effets qu'en temps de guerre. En aucun cas on ne pouvait en déduire que la Suisse fût obligée de traiter sur un pied d'égalité les deux gouvernements exerçant actuellement leur pouvoir sur le territoire de l'ancien Reich. Tout au plus pourrait-on l'envisager au cas où les deux gouvernements offrirait à la Suisse des conditions sensiblement égales en ce qui concerne la protection de ses intérêts.

Au cours des pourparlers, la délégation suisse eut l'occasion de présenter en détail à ses interlocuteurs les revendications suisses. Les représentants du Ministère des affaires étrangères firent entendre que seule l'existence de relations diplomatiques permettrait à leur gouvernement de prendre en considération les désirs du gouvernement helvétique en ce qui concerne la protection des citoyens suisses (assistance en cas de poursuite pénale, octroi d'une aide financière aux nécessiteux, distribution de vivres, envoi en Suisse des biens appartenant à des rapatriés). En outre, les autorités allemandes seraient disposées à nous rendre les biens suisses restés en souffrance dans la zone orientale depuis la fin de la guerre, ainsi que les bateaux bloqués en zone soviétique, pour autant qu'il soit possible de les identifier. L'attitude du Ministère des affaires étrangères parut également favorable en matière d'entre-aide judiciaire (échange de documents d'état civil, notifications de jugements etc.). En revanche, on ne put obtenir des assurances précises quant aux possibilités pour nos compatriotes d'obtenir des visas et de les tenir à l'écart de toute pression d'ordre politique. Enfin, les discussions

montrèrent que les autorités de l'Allemagne orientale ne sont pas en mesure de garantir la propriété suisse. En effet, rien ne permit d'entrevoir la manière de résoudre les problèmes afférents au système de gestion fiduciaire, aux expropriations, aux mesures fiscales, aux droits d'auteur, aux confiscations de marchandises, à l'emploi des avoirs suisses en Allemagne orientale et aux questions de transfert. La délégation allemande se retrancha derrière les lois en vigueur dans la République, lois déclarées conformes aux dispositions prévues par l'accord de Potsdam sur la protection de la propriété étrangère. La délégation allemande refusa même d'expliquer dans quelle mesure les revendications suisses étaient incompatibles avec les lois en vigueur en Allemagne orientale; elle alléguait que le fait d'exprimer nos desiderata constituait une ingérence dans les affaires internes de la République démocratique.

La délégation suisse souleva d'autre part la question de la validité des accords germano-suisses, en particulier du traité d'établissement, du traité de double imposition et du traité sur les dettes hypothécaires libellées en francs suisses. D'après la conception orientale, seul le gouvernement d'une Allemagne unifiée aurait la compétence de se prononcer à ce sujet; jusqu'à la conclusion d'un traité de paix, les décisions dans ce domaine relèveraient des quatre puissances d'occupation.

Les Allemands restèrent tout aussi négatifs sur la question de la reconnaissance des dettes allemandes d'avant-guerre. Ils traitèrent d'illégales les négociations qui viennent de se dérouler à Londres pour régler ce problème.

Après ce débat peu encourageant, la délégation suisse fit observer que les conditions indispensables à l'établissement de relations diplomatiques proprement dites faisaient défaut, mais qu'en revanche les deux parties semblaient pouvoir s'accorder dans le domaine des relations économiques. De ce fait, la création dans les deux pays de représentations commerciales habilitées également à intervenir en faveur de personnes placées sous leur protection, répondrait parfaitement

aux exigences de la situation. Mais la délégation allemande rejeta cette suggestion comme étant hors de question; elle s'en tint fermement au point de vue que l'établissement préalable de relations diplomatiques était indispensable à tout examen des revendications suisses.

Les pourparlers furent alors interrompus pour permettre aux délégations de faire rapport à leur gouvernement. La République démocratique subordonnait pratiquement la reprise des pourparlers à une déclaration par laquelle le Conseil fédéral donnerait son agrément à un échange de missions diplomatiques. Il est évident que le résultat des négociations excluait l'acceptation inconditionnelle d'une telle exigence, D'autre part il importait de laisser à la DDR la responsabilité d'une rupture définitive des pourparlers, et d'éviter autant que possible que la tournure prise par les négociations n'entraînât des conséquences fâcheuses pour nos compatriotes. Afin d'écartier ce risque et d'épargner plus tard à nos autorités le reproche de n'avoir pas su assurer aux Suisses d'Allemagne orientale la protection qu'elles leur devaient, la Délégation permanente à Berlin fut chargée de prendre diverses mesures de précaution tant en faveur de nos ressortissants que de nos hommes de confiance dans la DDR.

Alors que nous préparions une déclaration à l'intention de la DDR, M. Doka publia un article intitulé "La Suisse et la République démocratique allemande"; l'auteur y invoquait notre statut de neutralité pour mettre en garde la Suisse contre une reconnaissance de la DDR. Cet article provoqua aussitôt dans notre pays une vaste et souvent âpre campagne de presse contre l'Allemagne orientale. Comme il fallait s'y attendre, des agences de presse étrangères et des journaux de Berlin-Ouest s'emparèrent de ce thème. La réaction de la DDR ne se fit pas attendre: M. Walter Ulbricht, premier-ministre adjoint de la DDR, s'exprimant en sa qualité de Secrétaire général de la SED devant le 2ème Congrès de ce parti, fit la déclaration suivante:

"..... Wir sind für den Handel und für gutnachbarliche Beziehungen mit allen Ländern, darunter auch mit den kapitalistischen Staaten im Westen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und Gleichberechtigung der Partner. Deshalb haben wir auch die Vorschläge der Regierung der Schweizer Bundesrepublik abgelehnt, die die Herstellung normaler Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Schweiz von der Anerkennung der Vorkriegsschulden, die von Hitler gemacht wurden, sowie von der Revision unserer Gesetze über die Bodenreform und über die Beschlagnahme der Betriebe der Nazi- und Kriegsverbrecher abhängig machen wollte. (Heiterkeit)".

Selon des informations parues dans la presse d'Allemagne orientale, M. Edgar Woog, conseiller national, participa au congrès du SED en qualité de représentant du parti du travail.

Le caractère tendancieux des déclarations de M. Ulbricht et ses efforts pour ridiculiser les objectifs que nous nous étions assignés, nous ont amenés, le 11 juillet, à publier un communiqué destiné à renseigner l'opinion publique (voir annexe 1). Alors qu'il n'avait pas encore connaissance des déclarations de M. Ulbricht, le Conseil fédéral avait approuvé une réponse à l'adresse du gouvernement de la République démocratique concernant la poursuite des négociations. A la suite de l'incident mentionné, il décida de renoncer provisoirement à l'envoi de cette réponse, afin de ne pas éveiller le sentiment qu'il avait agi sous la pression de la République démocratique. Finalement, notre délégation permanente à Berlin fut chargée, à fin juillet, de délivrer la déclaration du Conseil fédéral dont il vient d'être question, celle-ci étant toutefois complétée par un paragraphe se référant au discours de M. Ulbricht (voir annexe 2). Après que le représentant de la Suisse eût donné lecture de la dite déclaration, son interlocuteur du Ministère du commerce extérieur - seul office gouvernemental avec lequel nos représentants à Berlin peuvent traiter - fit savoir qu'il n'était pas en mesure d'en prendre acte, étant donné que son contenu se rapportait en partie aux négociations conduites avec le Ministère des affaires extérieures et relatives à la protection des personnes et des biens suisses. Dans ces conditions, les négociations doivent être considérées comme rompues.

En ce qui concerne les conséquences de l'échec des pourparlers et des déclarations d'Ulbricht, on peut dire que l'activité déployée par la représentation suisse à Berlin en faveur de compatriotes vivant en Allemagne de l'Est ne s'est pas acheminée jusqu'ici à de sérieuses difficultés. Cependant, certaines mesures envisagées par les autorités de la DDR, et dont l'entrée en vigueur avait été différée en vue des négociations, sont maintenant en cours d'application. En outre, nous ne devons plus guère nous attendre à voir prendre en considération particulière les intérêts de la Suisse. Nous avons eu toutefois jusqu'ici la faculté de faire tenir des secours à nos compatriotes et de continuer l'acheminement vers la Suisse de mobiliers appartenant à des rapatriés.

Le développement de nos rapports ultérieurs avec la DDR dépend avant tout de l'évolution de la tension entre l'Est et l'Ouest et du statut futur de l'Allemagne de l'Est. Une soviétisation plus poussée de la zone orientale se répercuterait automatiquement sur nos compatriotes et sur leurs intérêts. D'ores et déjà, un certain nombre de ressortissants suisses ont été touchés par les mesures d'évacuation décrétées par la DDR le long de la ligne de démarcation ensuite de la signature de l'Accord général. Nous espérons cependant que nous n'aurons pas affaire à des mesures spectaculaires. Il est plus probable que la situation empirera graduellement pour nos ressortissants établis dans la zone orientale et que la socialisation à froid des biens suisses dont les propriétaires résident hors du territoire de la zone orientale continuera à déployer ses effets.

Nous ignorons d'autre part combien de temps notre Délégation à Berlin, dont l'activité a été qualifiée d'illégale lors des pourparlers de ce printemps, pourra assurer encore la protection des intérêts suisses. Aujourd'hui déjà, elle ne dispose que de moyens d'intervention très limités auprès des autorités compétentes de la DDR, celles-ci refusant de plus en plus systématiquement de prendre acte de ses plaintes ou protestations. Ce n'est guère qu'avec le Ministère du commerce exté-

- 7 -

rieur que se maintiennent des relations utiles grâce à l'intérêt que revêt pour l'Allemagne orientale le trafic de compensation avec la Suisse. Sur ordre du gouvernement de la DDR, ces contacts sont toutefois limités au secteur purement économique.

3 septembre 1952.

annexes: 2