

p.C.11.21.70.b.- MR

Berne, le 17 août 1953

A u C o n s e i l f é d é r a lA V I S

du Département politique

au sujet des rapports joints des Départements
de Justice et police, des Postes et des che-
mins de fer et des Finances et des douanes

concernant

le contrôle du personnel américain à la
gare badoise à Bâle

I.

Le Département de justice et police est d'avis que les autorités américaines étaient fondées à invoquer l'accord conclu le 21 août 1946 entre l'administration douanière suisse et les autorités françaises d'occupation sur le contrôle du trafic marchandises et voyageurs à la gare badoise à Bâle. Aux termes de cet arrangement, les organes français n'étaient autorisés qu'à remplir des fonctions de surveillance sur les agents allemands. En réalité, ils ont exercé une véritable activité de contrôle à l'égard du personnel allié et ils continuent d'ailleurs encore à déployer de telles fonctions. Pratiquement, les services américains viendraient donc à se substituer aux organes français dans l'application des mesures de contrôle exécutées jusqu'ici. Notre Département avait connaissance de cette situation. Sur le plan juridique - sur lequel il se devait de se placer - l'accord de 1946 ne revêtait cependant pas le même caractère que celui qu'il s'agit de conclure. A nos yeux, cet aspect de la question n'a d'ailleurs plus qu'une importance secondaire. Ce qui, en revanche, est certainement plus digne d'intérêt c'est, comme le relève à juste titre

./.

le Département de justice et police, que selon l'article 25, 2e alinéa, de la convention du 26 mai 1952, relative aux droits et obligations des Forces étrangères et de leurs membres sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, "les autorités de la Puissance intéressée (en l'espèce, les Etats-Unis) peuvent participer aux postes frontaliers déterminés par elles au contrôle des titres de circulation des membres des Forces". Les fonctions de contrôle à la frontière appartiennent donc, en premier lieu, aux autorités allemandes, les services alliés ayant la faculté de s'adjoindre à elles pour le contrôle de leur personnel. Ce serait dès lors avec les autorités allemandes qu'il conviendrait de conclure un arrangement en vue de permettre aux organes américains de remplir ces fonctions à la gare badoise. Notre Département ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on adopte cette solution. Au contraire, en agissant de la sorte, on procéderait en conformité avec la pratique constante suivie par notre pays tendant à ne conclure des arrangements de ce genre qu'avec les Etats limitrophes. Il n'est cependant pas possible de prendre d'ores et déjà une décision à ce sujet avant de connaître l'attitude des autorités de la République fédérale d'Allemagne. Le Conseil fédéral devrait donc se limiter à arrêter les conditions auxquelles serait subordonnée l'installation des services américains à la gare badoise, un arrangement à ce propos devant, tout d'abord, être conclu avec la République fédérale allemande et, à défaut de celle-ci, avec les autorités des Etats-Unis. Notre Département peut, par ailleurs, se rallier sans autre aux suggestions suivantes formulées par le Département de justice et police:

- a) l'accord à conclure perdrait sa validité au cas où les autorités des Etats-Unis n'auraient pas recours ou cesseraient d'appliquer la disposition précitée de l'article 25, alinéa 2, de la convention du 26 mai 1952;
- b) les autorités suisses devront donner leur agrément préalable à l'envoi des fonctionnaires américains en service à la gare badoise et pourront demander leur rappel le cas échéant;
- c) les fonctionnaires américains ne seront pas autorisés à porter des armes et à procéder à des arrestations ou des refoulements, cette question devant être réglée sur la base d'un projet déjà préparé en vue d'un accord avec la France en matière de gares internationales;
- d) le port de l'uniforme devrait être admis pour des raisons pratiques;

- e) les organes américains ne seront autorisés à n'effectuer que le contrôle du personnel des Etats-Unis et éventuellement de la Grande-Bretagne.

II.

Les observations faites par le Département des postes et des chemins de fer étant en partie les mêmes que celles formulées par le Département de justice et police, nous nous abstenons de les analyser. Relevons qu'en substance le Département des postes et des chemins de fer appuie notre proposition et apporte notamment des précisions propres à démontrer l'utilité et l'importance pour le tourisme de la venue en Suisse des permissionnaires américains. Quant au Département des finances et des douanes, il se rallie entièrement à notre proposition.

III.

Nous avons tenu à consulter, sur cette question, le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville. Dans sa réponse, il nous a fait part des craintes qu'il éprouve de voir les fonctionnaires américains à la gare badoise se livrer à une activité portant atteinte à notre souveraineté. Comme le Département de justice et police, les autorités bâloises sont d'avis que, le cas échéant, c'est avec les autorités allemandes qu'il conviendrait de conclure un arrangement de ce genre. Elles formulent les suggestions suivantes:

- a) nos droits de souveraineté devraient être explicitement reconnus et respectés par les fonctionnaires américains, leur activité devant se limiter à contrôler les passeports sans pouvoir procéder à des arrestations, à des refoulements ou à des actes analogues;
- b) les fonctionnaires américains devront se borner à effectuer, dans les locaux prévus à cet effet, les opérations dont ils seront chargés;
- c) le contrôle ne devrait être exercé qu'à l'égard des membres des autorités d'occupation américaines en Allemagne, à l'exclusion des autres ressortissants des Etats-Unis.

Les craintes exprimées par le Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville nous paraissent compréhensibles quand on pense aux expériences fâcheuses qu'il a faites dans ce domaine. Quant aux suggestions formulées, elles nous semblent justifiées et on en tiendra compte lors des pourparlers devant aboutir à l'accord envisagé.

IV.

Nous constatons qu'en général les instances appelées à donner leur avis sur cette affaire admettent la possibilité d'un arrangement devant permettre à des organes américains de venir s'installer à la gare badoise et y exercer une activité de contrôle sur les membres du personnel militaire américain, et éventuellement britannique, transitant par cette gare. L'opinion prédominante estime, toutefois, qu'un tel arrangement doit être conclu non pas avec les autorités américaines mais avec les représentants de la République fédérale allemande. Il convient de noter à ce propos que, dans une lettre qu'il nous a adressée le 25 juin 1953, le Chef du Département des finances et des douanes s'est prononcé également en faveur d'une telle solution. Notre Département se rallie donc à cette manière de voir dans laquelle il discerne des avantages. Le premier pas à faire devrait donc être celui d'approcher les autorités compétentes du Gouvernement de Bonn, par l'entremise de notre Légation à Cologne, afin de connaître si elles sont disposées à conclure avec nous un arrangement sur cette question. Dans l'affirmative, des pourparlers pourraient être entamés entre les administrations douanières intéressées - l'arrangement doit en effet revêtir un caractère technique - en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord dans le sens de notre proposition du 12 juin 1953, compte tenu des observations faites dans le présent avis. L'arrangement dont il s'agit devrait pouvoir se rattacher, sous une forme ou sous une autre, au traité de base conclu à ce sujet entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, en date du 27 juillet/11 août 1852, concernant la continuation du chemin de fer badois sur territoire suisse. Au cas où les autorités allemandes ne seraient pas enclines à ouvrir des pourparlers avec nous, ces derniers devront alors être engagés directement avec les autorités américaines à la condition, cependant, que les autorités allemandes soient d'accord. De toute manière, il paraîtrait opportun que, lorsque le texte définitif d'un projet d'arrangement sera mis au point, ce dernier fût soumis, avant d'être conclu, à l'approbation du Conseil fédéral. Cette procédure se justifie en l'occurrence vu le caractère un peu délicat de l'affaire.

Vu ce qui précède, et en modification partielle des suggestions déjà faites, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Le Département politique chargera la Légation de Suisse à Cologne d'entreprendre des démarches auprès des autorités compétentes de la République fédérale allemande afin de les amener à conclure avec les autorités suisses un arrangement stipulant que des fonctionnaires américains soient adjoints aux agents de douane allemands déjà en service à la gare badoise à Bâle, en vue de contrôler le personnel allié transitant par cette gare;
2. Si les autorités allemandes donnent leur accord, la Direction générale des douanes suisses pourra se mettre en rapport avec l'Administration allemande des douanes en vue d'établir un projet d'arrangement dans le sens de la proposition du Département politique du 12 juin 1953, compte tenu des observations exposées dans le présent avis. Le projet d'arrangement devra être soumis au Conseil fédéral pour approbation;
3. Au cas où les autorités allemandes ne seraient pas d'accord d'entrer en pourparlers avec la Suisse à ce sujet, la Direction générale des douanes suisses pourra se mettre en rapport avec les services américains compétents, avec le consentement préalable de la République fédérale allemande, en vue de la conclusion d'un arrangement aux conditions ci-dessus exposées.

Annexes:

- rapport joint du Département des postes et des chemins de fer, du 16 juin 1953.
 " " du Département des finances et des douanes, du 3 juillet 1953.
 " " du Département de justice et police, du 29 juillet 1953.