

LÉGATION DE SUISSE
WASHINGTON 8. D. C.

X.158.- Bo/mb

Le 8 décembre 1952.

Monsieur le Conseiller fédéral,

J'ai été très heureux d'apprendre par votre dernier télégramme que notre pays n'avait pas l'intention de se retirer de la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée et que les vœux à exprimer le moment venu au Département d'Etat auraient surtout pour objet de préciser la position de la Suisse en tant qu'Etat neutre au sein de cette commission.

Bien que nous n'ayons pas encore été appelés à répondre à une demande qui ne nous a pas été notifiée officiellement, comme vous le relevez très pertinemment, notre comportement dans cette affaire a indiqué que nous ne la déclinierions pas. C'est en tout cas ainsi qu'il a été interprété ici, et toute volte-face de notre part, à ce point des négociations, où tout geste remettant en question l'une des clauses essentielles du projet de convention d'armistice, aurait causé les plus grandes déceptions et sans doute un effet déplorable.

Cela dit, je reconnais bien volontiers que l'aspect sous lequel se présente l'affaire n'a rien de réjouissant pour nous et que les textes qui sont à l'origine de la désignation de notre pays et de sa mission n'ont pas la précision, ni la rigueur et la logique que nous souhaiterions. Il me semble, malgré cela, que les réserves faites dans le projet d'aide-mémoire que vous avez bien voulu me soumettre par lettre du 14 novembre en requérant mes observations éventuelles, ne sont pas toujours justifiées, et qu'elles ne font pas assez la part des difficultés qu'ont dû surmonter les belligérants pour tomber d'accord sur certaines dispositions du projet de convention d'armistice, relevées plus loin.

Mais la raison essentielle pour laquelle il ne me serait pas possible de me rallier au texte de l'aide-mémoire, dans sa version actuelle, est qu'il me paraît reposer sur des prémisses erronées. Il y est dit notamment que la tâche de la Suisse serait moins celle d'un pays neutre que celle d'un non-belligérant désigné par une des parties comme son mandataire, d'ailleurs avec

A Monsieur le Conseiller fédéral
Max Petitpierre
Chef du Département politique fédéral
B e r n e

*Zur Analyse
Munich (Schweiz)*



l'agrément de l'autre. Or, il me semble qu'il faille distinguer entre le mode de désignation desdits neutres et leur mission. D'après celui-là, il est indéniable que la Suisse n'a été choisie que par l'un des belligérants. Mais la mission qu'elle devra remplir découlera des dispositions de la convention d'armistice, signée par les deux parties et non des directives et instructions que pourrait lui donner l'une de celles-ci. Elle ne tiendra donc pas son mandat du belligérant qui l'aura désignée mais de toutes les parties à la convention, et je ne vois pas dès lors comment l'on pourrait arguer que la tâche de la Suisse serait celle de mandataire de l'une des parties.

Lorsque deux parties à un litige désignent chacune un arbitre, il est vrai que l'arbitre choisi par l'une d'elles ne devient pas l'arbitre de l'autre parce que celle-ci ne l'a pas récusé, mais sa mission, comme celle de son collègue et du tiers arbitre, est définie dans un compromis qui doit être signé par les deux parties. Bien que désigné par l'une des parties, il n'est donc pas son mandataire non plus. N'y a-t-il pas une certaine analogie entre les deux cas ? Il est vrai qu'un tribunal arbitral doit trancher le litige et que ses décisions peuvent être attaquées tandis que le rôle de la Commission de surveillance sera exclusivement de constater et de faire rapport, mais cette différence devrait plutôt nous soulager que nous inquiéter.

Ne peut-on donc pas dire que la mission de contrôle prévue par le projet d'armistice est assez explicitement confiée à la commission, et par voie de conséquence à la Suisse, par toutes les parties, pour qu'il ne soit pas nécessaire de le préciser davantage ?

La convention d'armistice se réfère toujours aux tâches de la commission, jamais à celles de la Suisse en particulier. Et quand la Suisse est mentionnée (voir article 37) c'est pour indiquer la composition de la commission de surveillance des nations neutres. De plus, les seules tâches de la commission qui s'ajouteront à celles qui sont expressément prévues par la commission, sont celles qui résulteront des instructions données par la Commission militaire d'armistice, où tous les belligérants seront représentés; là non plus, par conséquent, ne pourra-t-il s'agir de mandat confié à la commission par l'une des parties seulement.

En ce qui concerne cette appellation de "nations neutres" qui définit les nations membres de la commission de surveillance, et qui choque notre conception traditionnelle de la neutralité, je ne considère pas qu'elle prête à confusion. Il est clairement dit en effet, à l'article 37 de la convention, que le terme "nations neutres" est utilisé pour désigner des nations

dont les forces combattantes n'ont pas pris part aux hostilités en Corée. Malgré le fait qu'il n'y a aucun rapport, en soi, entre les statuts des quatre membres de la commission, puisque deux d'entre eux ne peuvent prétendre à la moindre teinte de neutralité, et que l'on peut discuter sur les caractères distinctifs de la neutralité de la Suède et de celle de la Suisse, il n'en demeure pas moins que les quatre nations sont, dans le sens précisé audit article 37, des "nations neutres" puisqu'aucune d'elles ne se bat en Corée. L'emploi de ce terme, ainsi délimité, ne saurait donc à mon avis prêter à confusion ni porter atteinte au prestige de notre neutralité. Et bien que j'eusse, comme vous, préféré une autre dénomination, telle que : "Commission internationale de surveillance", par exemple, je n'estime pas que ce point soit assez important pour être soulevé maintenant.

Toujours sur la question de notre neutralité, je trouve que l'exposé de la position de la Suisse, au premier paragraphe de la page 2 de l'aide-mémoire, devrait être supprimé ou rendu plus explicite. J'avoue ne pas comprendre, notamment, quels sont, dans le cadre de la convention d'armistice, ces devoirs que comporte vis-à-vis des Etats tiers notre statut de neutralité, en particulier celui de "maintenir irréductiblement la neutralité". En quoi la Suisse manquerait-elle à ses devoirs et compromettrait-elle le maintien irréductible de la neutralité en exécutant au plus près de sa conscience et en parfaite impartialité le mandat d'observation qu'elle tiendrait de toutes les parties à la convention ? Si l'on veut faire comprendre à un gouvernement étranger notre position à cet égard, je crois qu'il faudrait définir plus amplement les devoirs auxquels il est fait allusion, ainsi que les principes "constamment appliqués depuis plus d'un siècle" et la "conception de la neutralité" qui a toujours été la nôtre. Autrement, je crains que nous ne donnions l'impression de soulever des questions qui paraîtraient étrangères au problème et de couper un peu les cheveux en quatre.

En revanche, je comprendrais fort bien qu'en acceptant la mission qui lui serait confiée, notre pays relève, dans un court paragraphe, que le caractère de cette mission diffère de celui qui est attribué en général aux tâches confiées aux pays neutres dans des circonstances analogues, et qu'elle n'est pas conforme à la conception traditionnelle de la neutralité suisse, mais que, dans son désir de servir la cause de la paix, la Suisse l'accepte. Cette réserve suffirait, à mon avis.

Plus loin, l'aide-mémoire indique que le Conseil fédéral demande qu'il soit précisé que la mission de contrôle prévue par le projet de convention d'armistice lui soit confiée par les deux parties et "en tant qu'Etat neutre entre celles-ci". J'ai exprimé plus haut

*à voir l'avis
des membres
officiels*

L'opinion que ladite mission lui était bien confiée par toutes les parties à la convention. En ce qui concerne la qualité d'Etat neutre entre les parties, que le Conseil fédéral voudrait voir assumer par la Suisse, je ne vois pas par quelle formule elle pourrait être réalisée, sans bouleverser l'économie du projet de convention et sans nous faire endosser des responsabilités accrues que nous devrions nous féliciter de ne pas avoir. Pour devenir Etat neutre entre les parties, soit en quelque sorte arbitre, la Suisse devrait être retirée du groupe Suisse-Suède ou se voir reconnaître un statut spécial au sein de ce groupe. Dans le premier cas, il faudrait que les belligérants se mettent d'accord pour qu'un cinquième pays, qui remplacerait la Suisse à côté de la Suède, soit désigné par les Nations Unies et accepté par les autres belligérants. Au moment où la seule question qui arrête la signature de la convention d'armistice est celle des prisonniers de guerre, il serait certes peu opportun de nous signaler à l'opinion publique comme le pays qui introduit dans le débat un nouveau sujet de discussion. Et cela surtout à un moment où, comme vous le relevez si justement, l'attention se concentre sur la proposition de l'Inde. Dans le deuxième cas, si l'on réussissait à faire reconnaître à la Suisse un statut spécial, ce dont je doute fort, on introduirait dans un organisme théoriquement équilibré un élément hétérogène qui en ferait un système boiteux. De plus, il paraît peu vraisemblable d'admettre que la Suède accepterait d'être mise sur un autre plan que son partenaire.

Je crains donc qu'en soumettant au Département d'Etat cette idée "d'Etat neutre entre les parties", sans proposer nous-mêmes une formule précise et acceptable, mais en nous bornant à inviter les autorités américaines à trouver elles-mêmes, d'entente avec les parties belligérantes, la forme dans laquelle serait précisée la nature du mandat confié à la commission, nous ne fassions pas oeuvre constructive.

Quant aux points techniques relevés dans l'aide-mémoire, je me permets de vous présenter les observations suivantes :

a) Activité

Il serait tout à fait raisonnable de demander que le préavis de 10 jours soit porté à 3 semaines.

En ce qui concerne le contrôle des entrées et sorties entre les dix ports d'entrée énumérés à l'article 43, les autorités suisses aimeraient avoir des précisions, l'efficacité de ce contrôle ne leur paraissant pas assurée par les dispositions actuelles. A première vue, il semblerait que si les parties, certainement conscientes

des possibilités d'évasion existant entre les dix ports choisis, n'ont pas prévu un contrôle plus étendu, c'est qu'elles n'ont pu se mettre d'accord ou surmonter les difficultés matérielles qui se présentaient. C'est peut-être aussi qu'elles se sont contentées du correctif apporté à cette situation, non seulement par l'article 28, comme le relève le rapport au Conseil fédéral du 22 août 1952 à la page 4, mais aussi, par l'article 42 (f) de la convention d'armistice. Aux termes de ce dernier article, les équipes d'inspection peuvent procéder sans délai à une enquête lorsque des violations de la convention d'armistice leur sont signalées. Dans le commentaire des Nations Unies que je vous ai envoyé en date du 30 juillet 1952, il est même soutenu que les équipes en service dans les dix ports en question pourront ouvrir des enquêtes de leur propre initiative. Comme il est à prévoir que les belligérants seront en général informés des violations commises par l'adversaire, il est assez raisonnable de penser que celles-ci parviendront à l'attention de la commission. Et dans le cas où elles ne le seraient pas, aucun reproche ne pourrait lui être fait puisque ses tâches auraient été nettement délimitées. Là encore, avons-nous intérêt à faire augmenter les responsabilités de la commission et avec elles les conséquences désagréables de notre mission, alors que les belligérants, parties intéressées, n'ont pas su trouver une solution meilleure ?

b) Procédure

Je me rallie sans réserve à l'opinion qu'il serait souhaitable que les rapports à adresser à la Commission militaire d'armistice par la commission de surveillance émanent de celle-ci et non de ses membres individuels. Il me semble que dans tous les cas - rares sans doute, sauf lorsqu'il s'agira de violations commises par les Nations Unies - où la commission aura pu se mettre d'accord, les rapports seront automatiquement transmis par elle. Dans les autres cas, il y aura deux rapports. Cette procédure est explicitement prévue à l'article 46 de la convention, avec la réserve que les rapports individuels n'auront qu'un caractère d'information, ce qui paraît normal. Si la commission de surveillance veut présenter un rapport en tant que commission et qu'elle n'y arrive pas par suite de désaccord entre ses membres, peut-être accepterez-vous que ce soit à la Commission militaire d'armistice, ainsi que l'indique le commentaire des Nations Unies susmentionné (voir page 4 ad §47) à fixer la procédure pour sortir de cette impasse. Comme le succès des opérations dépendra en tout cas de la bonne volonté de cette commission, il me semble que l'on n'aggraverait pas la situation en lui reconnaissant ce pouvoir.

Si vous préférez toutefois que la question soit précisée dès maintenant, je puis très bien le suggérer

au Département d'Etat, mais un accord sera sans doute nécessaire entre les belligérants pour compléter dans le sens souhaité le projet de convention d'armistice.

c) Statut

Les assurances souhaitées par le Conseil fédéral me paraissent tout à fait justifiées. En ce qui concerne la création, sous le régime de l'exterritorialité, d'une zone destinée à abriter le quartier général de la commission neutre, vous aurez sûrement constaté que le commentaire des Nations Unies, auquel je me suis déjà référé, donne à la page 1 ad §10 l'assurance que le représentant des Nations Unies à la Commission militaire d'armistice s'efforcera d'obtenir l'agrément des communistes à cette forme de protection. Cette promesse ne donne toutefois aucune garantie quant à la décision finale, et mieux vaudrait sans doute poser de façon formelle cette question avec les autres, lorsque la Suisse sera officiellement invitée à faire partie de la commission de surveillance.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de ma haute considération.

Auggenmann