



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction politique DP
Division politique de sécurité DPS

No 56

Politorbis

Zeitschrift zur Aussenpolitik
Revue de politique étrangère
Rivista di politica estera

www.eda.admin.ch/politorbis

**La diplomatie suisse
en action pour
protéger des intérêts
étrangers**

1 / 2014

Contact:

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction Politique DP
Division Politique de sécurité DPS
Politorbis
Bernastrasse 28
3003 Bern

Phone: + 41 58 464 37 77

Fax: + 41 58 464 38 39

mailto: politorbis@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/politorbis

Die Texte werden normalerweise in der Sprache der Verfasser gedruckt.
Der Inhalt muss nicht zwingend mit der Meinung des EDA übereinstimmen.

En principe, les articles sont publiés dans la langue de travail de leurs auteurs.
Le contenu ne reflète pas nécessairement la position du DFAE.

The articles are published usually in the language in which they were written.
The contents do not necessarily reflect the views of the FDFA.

Politorbis

Table des matières

Introduction	Michel Faillettaz	5
Swiss Diplomacy in Action: Protective Power Mandates	Daniel Warner	7
Aperçu historique sur la représentation des intérêts étrangers par la Suisse et sur les activités de Walter Stucki en France	Marc Perrenoud	11
Du mandat suisse de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran	Livia Leu	17
Le mandat suisse de puissance protectrice Russie-Géorgie : négociations avec la Russie et établissement de la section des intérêts géorgiens à Moscou	Felix Baumann	21
Questions et réponses lors du débat du 15 décembre 2011		25
Documents et photographies		30

Il s'agit ici des textes élaborés à l'occasion du colloque du 15 décembre 2011 organisé par le Consulat général de Suisse à Lyon, dirigé alors par Michel Faillettaz. Ce colloque sur « la diplomatie suisse en action » a été enregistré en vidéo et il est consultable en ligne : http://video.sciencespo-lyon.fr/player/project_index.php?id=28

Introduction

Michel Faillettaz ¹

Mesdames et Messieurs,
chers collègues,
chers amis,

Je vous souhaite une cordiale bienvenue pour cette conférence et vous remercie de votre intérêt et de votre soutien envers la diplomatie suisse en général et ce qu'elle entreprend dans le monde au titre des intérêts étrangers. Je remercie également bien vivement l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon et Messieurs les professeurs d'université qui assistent aux débats de leur intérêt et de la mise à disposition de ces remarquables installations.

Si cette conférence trouve son origine au Consulat général de Suisse à Lyon, c'est avant tout suite à l'action conduite par l'ambassadeur de Suisse en France au cours de la seconde guerre mondiale, M. Walter Stucki, alors qu'il représentait notre pays, mais pas seulement, auprès du gouvernement de Vichy. M. l'historien Perrenoud y reviendra dans son allocution.

Lors d'entretiens avec le Président de l'Association Helvétique en Bourbonnais, M. Herbert Marschall, que je salue tout particulièrement et amicalement ce soir, nous avons évoqué la possibilité de mieux communiquer sur cette action qui a eu, à l'époque, un grand retentissement. Ensemble, nous avons donc envisagé la mise sur pied de cette conférence et je le remercie de l'intérêt qu'il a porté à la mémoire de notre collègue ambassadeur.

Ces quelques mots pour expliquer les raisons de cette conférence à Lyon.

Nous tirons du passé l'expérience qui nous guide actuellement et, au fil des ans, la Suisse a assuré la défense des intérêts d'États divers à travers le monde. Ce soir, nous aborderons plus particulièrement deux mandats en cours et je remercie bien vivement Mme l'Ambassadeur Livia Leu Agosti,

M. Félix Baumann, M. Daniel Warner et M. Marc Perrenoud d'avoir fait le déplacement depuis Téhéran, Genève et Berne.

Permettez-moi de vous présenter nos conférenciers :

M. le Professeur Daniel Warner, politologue, a été Directeur du Centre pour la gouvernance internationale à l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement à Genève. Double-national Suisse et Américain, il est l'actuel directeur adjoint du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, une institution reconnue qui travaille pour la Sécurité et la démocratie dans le monde. Il assurera la modération des débats et situera le concept de défense des intérêts d'un état par un autre sur un plan international.

M. Marc Perrenoud est docteur ès lettres de l'Université de Genève. Il a collaboré à différents projets de recherches, notamment le Dictionnaire Historique de la Suisse, et travaille actuellement en tant qu'historien au Département fédéral des affaires étrangères. Il nous présentera les aspects historiques des mandats exercés par la Suisse, notamment au cours de la seconde guerre mondiale.

Mme Livia Leu Agosti, ambassadeur de Suisse en Iran est licenciée en droit et avocate. Entrée au service du Département fédéral des affaires étrangères en 1989, elle a été en poste successivement à Berne, New York, Le Caire. De retour dès 2006 à Berne, elle a été cheffe de la Division politique II qui traite de l'Afrique et du Moyen-Orient, avec rang d'ambassadeur. Elle a été notre cheffe de mission à Téhéran depuis janvier 2009. Elle traitera du mandat de défense des intérêts américains en Iran.

M. Félix Baumann a un master en Economie internationale et en management. Entré au service du DFAE en 2001, il a été en poste successivement à Moscou, au Centre de politique de sécurité internationale au DFAE et est retourné à Moscou de 2007 à 2011 où il a suivi la politique étrangère

¹ Consul général

russe et s'est occupé d'intérêts étrangers. Il est de retour aux affaires étrangères à Berne où il exerce les fonctions de Chef d'état-major à la Direction des ressources. Il abordera les questions liées au mandat croisé de défense des intérêts russes en Géorgie et géorgiens en Russie.

Nous avons aussi profité de l'occasion offerte par cette réunion pour monter une petite exposition qui vous donnera des détails sur l'organisation du service diplomatique suisse et sur ses différentes représentations en France. Je remercie mon adjointe Priska Marti Magro dos Reis de s'y être consacrée avec enthousiasme et j'espère que cette exposition vous plaira.

Remarques quant à l'action de l'ambassadeur Walter Stucki au cours de son affectation à Vichy au cours de la dernière guerre mondiale.

L'Ambassadeur Walter Stucki était ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Suisse en France lorsque le conflit de 1939-1945 a éclaté. En poste à Paris, il a suivi, en même temps que les autres chefs de mission étrangers, le gouvernement français qui avait été évacué vers la ville de Vichy.

Les Alliés ayant rompu leurs relations avec la France de Vichy et retiré leurs ambassadeurs, un certain nombre de pays a demandé à notre pays de les représenter auprès du gouvernement conduit par le Maréchal Pétain. Ce n'était pas la première fois que la Suisse représentait les intérêts d'un État étranger, mais c'est au cours des années 1939-1945 qu'elle a assumé le plus de mandats concomitants.

Au fil des ans, ce sont près d'une trentaine de mandats qui ont été confiés à notre pays pour la seule France durant ce conflit.

Alors que les Alliés avaient débarqué et commençaient à libérer la France, les troupes allemandes qui se retiraient menaçaient de causer de graves dégâts lors de combats. Parlementant aussi bien avec les troupes allemandes qu'avec les groupes de résistants, l'ambassadeur permit à Vichy d'échapper à une destruction partielle voire totale. A titre de reconnaissance, l'ambassadeur Stucki fut fait Citoyen d'honneur de Vichy et une avenue porte désormais son nom.

C'est donc pour saluer l'action de ce diplomate hors du commun et pour mettre en valeur ce que la Suisse entreprend au titre de la défense des intérêts étrangers que le Consulat général de Suisse à Lyon a souhaité mettre sur pied cette conférence.

Je remercie ici tous ceux qui se sont fortement impliqués pour assurer le succès de cette manifestation, en particulier l'ambassadeur Livia Leu-Agosti, M. Marc Perrenoud, M. Félix Baumann, M. Daniel Warner et Mme Priska Marti Magro dos Reis de leur soutien. J'adresse également un remerciement particulier à M. Herbert Marschall, Président de l'Association Helvétique en Bourbonnais pour ses démarches afin d'honorer la mémoire de notre compatriote Walter Stucki.

Madame l'ambassadeur, messieurs, chers collègues, je vous remercie de votre soutien et d'avoir accepté de nous présenter cette conférence. Je vous passe la parole.

St. Petersburg, décembre 2013,
Michel Faillettaz, Consul général

Swiss Diplomacy in Action: Protective Power Mandates

Daniel Warner ¹

Switzerland is a small, neutral country. While this means it has the disadvantage of having no guaranteed protection by other countries because it does not enter into formal military alliances, it also means that Switzerland has the potential to play several positive diplomatic roles. One of the most important of these roles is that of a protective power mandate by which Switzerland safeguards the foreign interests of a country or countries when two states have severed or suspended diplomatic and/or consular relations.² While this role is recognized in Articles 45 and 46 in the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, it has also been frequently implemented in an ad hoc fashion.³

Switzerland has been a leader of protecting power mandates.⁴ It first played this role in the 19th century between the Kingdom of Bavaria and the

Dukedom of Baden in France. During World War II, Switzerland had over 200 mandates to protect foreign interests. Some recent examples of other countries' mandates would be Turkey representing the United States in Libya during the intervention, Sweden representing the U.S. and other western countries in North Korea, Canada representing Israel in Cuba since 1973, and Germany representing the United Kingdom in Iran since 2011. Since 1961 Switzerland represents American interests in Cuba, since 1991, Cuban interests in the United States. Since 1945, Switzerland has accepted over 70 mandates.

Is there a general need for protective power mandates? Given the examples above, the answer would seem to be a resounding yes. The breaking off of diplomatic relations between countries is a dramatic diplomatic statement. But, it does not have to mean that all relations between the countries have formally ceased. Various problems remain, such as simple ones like visas, marriage certificates or general notary services. Protective power mandates are often considered part of or a form of "good offices," loosely defined as a series of measures both legal and political by which a third party can help to reduce tensions between two antagonists whether in war or peacetime. From simple consular service to a more active peace promotion, some form of diplomatic activity remains necessary and possible even without formal recognition.⁵ There is always a need for some form of formal communication between countries even if diplomatic relations have been broken off. Protective power mandates for a third party are an official measure in between formal diplomatic recognition and behind-the-scenes or no communication at all.

1 M. le Professeur Daniel Warner, politologue, a été Directeur du Centre pour la gouvernance internationale à l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement à Genève. Double-national Suisse et Américain, il est l'actuel directeur adjoint du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, une institution reconnue qui travaille pour la sécurité et la démocratie dans le monde. Il assurera la modération des débats et situera le concept de défense des intérêts d'un état par un autre sur un plan international.

2 As Ambassador Leu says of Switzerland's comparative advantage for protective power mandates in her contribution to this volume; "sa neutralité, sa politique modérée et l'absence de tout passé colonial la prédisposent naturellement à remplir cette 'fonction d'intermédiaire à vocation impartiale'". A previous edition of *Politorbis*, no. 40, 2006, examined Swiss double mandates concerning Great Britain and Germany during World War II and India and Pakistan between 1971 and 1976. The need for periodic updates of this function is obvious.

3 As Félix Baumann said in an answer to a question at the Lyon meeting; "Au départ on négocie les modalités du contenu du mandat car il n'y a pas un modèle unique et chaque relation est différente." Felix Baumann, p.27.

4 "Protecting powers have a long history and venerable history in international relations. Switzerland has been at the forefront of this development: its impressive record in the field has been one of the distinguishing features of Swiss foreign policy over the past two centuries and has made Bern the protecting power of first choice for many countries." Neville Wylie, "Protecting powers in a changing world". *Politorbis*, no. 40, 2006, p. 6.

5 For more on the specific Swiss relationship between good offices and peace promotion, see Thomas Fischer, "From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution" in Jürg Martin Gabriel and Thomas Fischer (Eds.) *Swiss Foreign Policy 1945-2002*. Houndmills/Basingstroke: Palgrave, 2003, pp. 74-104.

There are three general themes to keep in mind while reading the specifics of the two case studies presented here. The first is the importance of Swiss neutrality as a comparative advantage. Given a conflict situation between countries, the fact that Switzerland is neutral allows it to be perceived by both parties as impartial.⁶ In addition, the fact that the International Committee of the Red Cross (ICRC) is active throughout the world as a neutral, impartial and independent organization based in Geneva reinforces and complements the apolitical nature of Swiss politics, fully recognizing that the ICRC is an independent, international institution.⁷

It is also important to keep in mind that because of the ad hoc nature of many mandates, there are many different levels of mandate activity. For example, Swiss representation of the United States in Cuba is

limited to administration. As a diplomatic courtesy, when an American official wants to have a formal meeting with a Cuban official it is either organized through the Swiss Embassy or the Americans official informs the Swiss of the meeting. (The U.S. Interests Section (USINT) in Havana is officially part of the Swiss Embassy although physically separated from it and represents U.S. citizens and the U.S. Government in Cuba. It operates under the legal protection of the Swiss government and is located in the former United States Embassy in Havana. The U.S. staff numbers in the hundreds and the Swiss staff in the teens.) On the other hand, during the hostage crisis in Teheran, the Swiss Ambassador, Eric Lang, was most active in what might be termed peace promotion.⁸ The Swiss representation of the Russian Federation in Georgia and Georgia in the Russian Federation, Switzerland's diplomatic role in Russia's accession to the World Trade Organization (WTO) to overcome Georgian opposition as well Switzerland's host to the Georgia-Russian talks in Geneva certainly go beyond mere administrative mandates in their encompassing activities for both countries but cannot be called peace promotion or formal mediation between the parties.

What is the interest of Switzerland to accept protective power mandates?⁹ There is no doubt that accepting a mandate to represent the United States or the Russian Federation is tremendously prestigious for a small country which is justifiably proud of its good offices tradition. Indeed, it is often said that Switzerland "punches above its weight" in international diplomacy. In addition, while Switzerland is a neutral country, this does not mean that its foreign policy is passive. Active neutrality has been part of Swiss foreign policy for years. The Swiss population is justifiably proud of these mandates since they give recognition to the country's foreign policy

6 In her presentation in this volume, Ambassador Leu makes the most pertinent point that there can eventually be a conflict between the requirements of the mandate and the foreign policy of the protective power. Specifically in the case of Switzerland and Iran, she writes: "Or, en tant qu'Etat souverain, la Suisse se doit évidemment de suivre les orientations de sa politique étrangère, tels que définis dans sa Constitution, et défendre ses propres intérêts, principes et valeurs. Force est de constater que ces deux réalités peuvent parfois se révéler divergentes : impossible, par exemple, de ne pas explicitement condamner la récente invasion des périmètres diplomatiques britanniques à Téhéran, en patente violation avec la Convention de Vienne."

7 For example, Article 87 of the 1929 Convention relative to the Treatment of Prisoners of War states: "In the event of dispute between the belligerents regarding the application of the provisions of the present Convention, the protecting Power shall...lend their good offices with the object of settling the dispute. To this end, each of the protecting Powers may... propose to the belligerents concerned that a conference of representatives of the latter should be held... The protecting Power may...submit for the approval of the Powers in dispute the name of a person belonging to a neutral Power or nominated by the International Red Cross Committee, who shall be invited to take part in this conference." As Neville Wylie points out, this 1929 Convention: "It confirmed protecting powers as principal actors in humanitarian diplomacy: with responsibilities outlined in eleven of the ninety-seven articles of the convention." Neville Wylie, "Protecting powers in a changing world." *Politorbis*, no. 40, 2006, p. 10. On the relationship between the ICRC and protecting powers, Wylie goes on to say: "...its status has enabled it to secure a presence in civil wars and sub-state conflicts, in which state authorities would, for political reasons, object to the accreditation of traditional protecting powers for their insurgent or secessionist opponents." Wylie, *ibid.*, p. 13. See also in this volume the article by Marc Perrenoud concerning Walter Stucki and the relationship between La Croix Rouge Suisse-Secours aux enfants and Switzerland's role of protecting foreign interests in France during WWII.

8 "L'engagement personnel de l'Ambassadeur Lang dans les négociations pour la libération des otages et la densité de son réseau à Téhéran auront été tout particulièrement ici des atouts déterminants." Livia Leu, "Du mandat suisse de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran." p.

9 As the Avant-propos of *Politorbis* no. 40 clearly states: "Ces deux études universitaires [...] ne portent donc pas sur des mandats représentatifs. Mais ces deux doubles mandats étendus ont aussi permis à la Suisse [...] de faire, ou de tenter de faire davantage que de jouer le rôle de simple facteur entre deux gouvernements. Ce faisant, les activités de la puissance protectrice s'inscrivent dans le contexte plus général des bons offices." François Wisard, p. 4.

while at the same time not threatening its traditional neutrality. And there is no question that countries using Switzerland's mandate have shown appreciation such as Russia's invitation for Switzerland to join the recent G20 meeting or to have the planned meeting (Geneva 2) to discuss the Syrian civil war.

Aperçu historique sur la représentation des intérêts étrangers par la Suisse et sur les activités de Walter Stucki en France

Marc Perrenoud ¹

Consacré surtout aux activités des diplomates suisses en France, cet aperçu historique compte cinq séquences :

- La Suisse en tant que puissance protectrice (en particulier lors des guerres mondiales)
- Les diplomates suisses et la représentation des intérêts étrangers en France (1939-1944)
- La protection des victimes juives (la Croix-Rouge-Secours suisse aux enfants au Chambon-sur-Lignon, les difficultés particulières pour protéger les Juifs, etc.)
- Les activités de Walter Stucki pour empêcher la destruction de la ville de Vichy en 1944
- Une évocation rapide des décennies ultérieures, en mentionnant le rôle de la Suisse à la fin de la guerre d'Algérie, en particulier lors des négociations qui aboutiront aux Accords d'Evian.

1. La Suisse et la représentation des intérêts étrangers

Depuis le XIXe siècle, la Suisse affirme sa neutralité,² notamment en 1815 lors du Congrès de Vienne et en 1848 au moment de la fondation de la Confédération moderne. La nouvelle Constitution fédérale confirme sur le plan interne la volonté exprimée par le Congrès de Vienne qui reconnaît et garantit la neutralité perpétuelle de la Suisse qui est dans l'intérêt des Etats européens.³ Dans ce cadre, la repré-

sentation d'intérêts étrangers occupe une place importante à partir de la seconde moitié du XIXe siècle.⁴ La Suisse cherche à maintenir dans toute la mesure du possible des contacts entre deux Etats ayant rompu leurs relations diplomatiques. Ses premières expériences dans ce domaine datent de la guerre franco-allemande de 1870-1871. Elles sont importantes pendant la Première Guerre mondiale et atteignent leur apogée durant la Seconde Guerre mondiale. Dès le mois d'août 1939, l'Allemagne sonde la Suisse afin de savoir si celle-ci serait d'accord, en cas de guerre, de représenter les intérêts allemands dans l'Empire britannique. En informant à ce sujet le Ministre de Suisse à Berlin, le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique fédéral, Pierre Bonna précise l'attitude de la diplomatie suisse : « Il est clair, toutefois, que, si les choses en venaient au point que l'Allemagne soit amenée à faire appel à nous pour la protection de ses intérêts dans certains pays, nous apporterions beaucoup d'empressement à soumettre sa demande au Conseil fédéral. Malgré les complications et les inconvénients incontestables qu'entraîne pour un Etat neutre la représentation des intérêts ennemis d'un belligérant, il s'agit là d'une mission honorable, à laquelle nous n'estimons guère pouvoir nous soustraire, en même temps que d'une garantie supplémentaire vis-à-vis de l'Etat auquel nous rendons service. Nul doute par conséquent, à notre avis, que le Conseil fédéral ne refusera pas d'assumer des tâches que l'on désigne dans certains milieux sous le nom de 'neutralité active' ».⁵

En fait, les demandes vont se multiplier et la Confédération suisse assumera la représentation réci-

1 Docteur ès lettres, Marc Perrenoud a collaboré à des projets de recherches, notamment le Dictionnaire historique de la Suisse. Après avoir participé à l'édition des Documents diplomatiques sur les années 1939 à 1947, il a été le conseiller scientifique de la Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale de 1997 à 2001. Depuis 2002, il est collaborateur scientifique du Service historique du DFAE.

2 Sur l'histoire de la neutralité suisse, cf. l'article en ligne du *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16572.php>.

3 Sur le Congrès de Vienne, cf. l'article en ligne du DHS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8922.php>.

4 Cf. Jean-Marc Paul Pancracio, « Aux sources juridiques de la représentation d'intérêts entre Etats (XIXe-XXe siècles) », *Relations internationales*, N° 143, 2010, pp. 41-50.

5 Lettre du 26 août 1939 de Pierre Bonna à Hans Frölicher, publiée dans *Documents diplomatiques suisses (DDS)*, vol. XIII, document N° 146, Berne : Benteli, 1991, p. 332. Les documents publiés dans la première série des DDS (1848-1945) sont désormais consultables en ligne : <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do>.

proque de 35 Etats, ce qui impliquera plus 200 mandats, officiels et officieux.⁶

Des informations à ce sujet sont disponibles dans les *Documents diplomatiques suisses*, dont la base de données est consultable gratuitement en ligne sur le site www.dodis.ch.⁷

2. Les diplomates suisses et la représentation des intérêts étrangers en France (1939-1944)

Avec l'extension mondiale du conflit, les activités de représentation des intérêts étrangers se multiplient, ce qui motive la création le 8 septembre 1939, au sein du ministère suisse des affaires étrangères, de la Division des intérêts étrangers.⁸ Quelque 150 personnes à Berne et plus d'un millier à l'étranger sont chargées d'assumer ce rôle protecteur des ressortissants de pays qui ont rompu leurs relations diplomatiques. Dans les postes diplomatiques suisses à travers le monde, des sections ad hoc sont créées afin d'assumer la représentation des intérêts d'autres Etats. Dans le cas de la France, cette activité devient de plus en plus importante et complexe, notamment à cause de la ligne de démarcation.⁹ La Légation de Suisse à Vichy, dirigée par le Ministre¹⁰ Walter Stucki (1888-1963),¹¹ assume la représentation de 26 Etats (notamment le Chili, la Colombie, Cuba, l'Egypte, l'Empire britannique, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, l'Irak, l'Iran, le Pérou, le Salvador, le Venezuela). De plus, les intérêts de la Belgique et des Pays-Bas sont représentés de facto. A partir de novembre 1942, après la rupture des relations diplomatiques entre

les Etats-Unis et la France de Vichy, les intérêts étatsuniens sont aussi représentés, ce qui augmente considérablement les tâches assumées par les diplomates suisses à Vichy. Leurs collègues représentent les intérêts de l'« Etat français » aux Etats-Unis d'Amérique, en Argentine, en Colombie, à Cuba, en Egypte, en Equateur, en Grèce, au Guatemala, à Haïti, en Iran, au Nicaragua, au Pérou, au Salvador, dans l'Union sud-africaine et au Venezuela. De facto, ils représentent aussi les intérêts de la France de Vichy en Italie (après la chute du fascisme en 1943) et dans l'Empire britannique (sauf dans l'Union sud-africaine).¹²

Le Consulat de Suisse à Paris est chargé de protéger les intérêts de nombreux pays : la Yougoslavie dès le 7 avril 1941, l'Iran dès le 15 novembre 1941 ; les Etats-Unis d'Amérique et l'Empire britannique dès le 15 décembre 1941, l'Egypte dès le 18 décembre 1941, puis d'autres pays, notamment d'Amérique latine, qui déclarent la guerre au Reich et qui demandent à la Suisse de protéger, avec l'accord de Berlin, leurs intérêts dans la France occupée. Dès décembre 1941, le Consulat se dote d'un Service des intérêts étrangers, chargé de protéger notamment plusieurs milliers de Britanniques, quelque 2000 Américains, 500 Iraniens, environ 180 Egyptiens. La guerre, le travail obligatoire, les spoliations, les discriminations, les internements, les arrestations et les déportations nécessitent des interventions toujours plus nombreuses. Au cours de l'année 1944, le Consulat de Paris intervient pour protéger 8'744 personnes. En août 1944, le gérant du Consulat, René Naville (1905-1978)¹³ est amené à élargir son champ d'activités. Dès le 13 août, son collègue suédois Raoul Nordling (1881-1962)¹⁴ l'informe des négociations entreprises avec les autorités allemandes et lui demande son appui. Naville écrit à Berne le 22 août qu'il a cru bon de lui donner l'assurance qu'en ce qui le concernait, il s'efforcera, dans la mesure de ses moyens, de soutenir l'action

6 Cf. Edgar Bonjour, *Histoire de la neutralité suisse*, tome VI, Neuchâtel, La Baconnière, 1970, en particulier le chapitre sur « La Suisse dans son rôle de puissance protectrice », pp. 128-148.

7 Sur le thème de la représentation des intérêts étrangers, cf. le permalien/permalink : dodis.ch/T123

8 Cf. *Rechenschaftsbericht der Abteilung für fremde Interessen des Eidgenössischen Politischen Departementes für die Zeit von September 1939 bis Anfang 1946*, du 31 janvier 1946, consultable en ligne: dodis.ch/2340.

9 Cf. Antoine Fleury, « Les activités diplomatiques suisses en France (1940-1944) », In : *Relations internationales*, No 108, 2002, pp. 525-544.

10 Jusqu'aux années 1950, les termes de „Légation“ et de „Ministre de Suisse“ étaient utilisés pour désigner l'Ambassadeur et l'Ambassadeur de Suisse.

11 Sur cette éminente personnalité, cf. l'article du DHS : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6700.php>.

Cf. aussi Konrad Stamm, *Der « grosse Stucki ». Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format Minister Walter Stucki (1888-1963)*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2013.

12 Sur les problèmes complexes posés par la protection des intérêts de l'« Etat français », cf. Daniel Bourgeois, « La représentation des intérêts étrangers de Vichy par la Suisse à l'ombre de l'Occupation et de la France libre », in *Relations internationales*, N° 144, 2010, pp. 21-35.

13 Cf. article du DHS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F14872.php>.

14 Cf. les mémoires de cette personnalité, éditées avec une présentation de Fabrice Virgili, *Sauver Paris. Mémoires du consul de Suède, 1904-1944*, Paris/Bruxelles, IHTP-CNRS/Complexe, 2002. Le rôle de Naville et la neutralité suisse y sont abordés.

du Suédois. « Il me paraissait, en effet, qu'en perspective de l'abandon prochain de Paris par les troupes allemandes, les représentants des Puissances neutres devaient, à tout prix, s'efforcer de provoquer une détente entre les Forces de la Résistance française, qui se montraient de plus en plus actives, et les autorités allemandes qui, si elles prenaient des mesures intransigeantes, devaient s'attendre à de multiples représailles contre leurs propres ressortissants. »¹⁵ Les interventions de Naville et Nordling aboutissent notamment à la libération de prisonniers. Le 19 août, lors d'une autre entrevue, Nordling expose à Naville les grandes lignes d'un plan tendant à amorcer les bases d'un accord entre le général allemand Dietrich von Choltitz (1894-1966), Gouverneur militaire de Paris, et les forces de la Résistance. « Il me demanda, si, au cours de ces négociations, il pouvait compter sur mon appui ; je lui déclarais qu'en ce qui me concerne il m'était difficile d'agir à titre officiel, mais qu'il pouvait compter sur mon appui moral dans un but purement humanitaire, sans que mon attitude puisse impliquer une reconnaissance du Gouvernement provisoire actuellement en exercice. »¹⁶ Naville se trouve dans une situation délicate, car c'est seulement le 31 octobre que le Conseil fédéral décidera de reconnaître le Gouvernement provisoire de la République française, bien que des relations officieuses aient été nouées à Alger dès avril 1944. Moins connues que celles de Nordling, les activités de Naville intéressent des historiens français.¹⁷ Dans son rapport du 4 septembre 1944, il retrace les journées du 22 au 29 août et les efforts des représentants neutres qui ont permis d'éviter la destruction de Paris ordonnée par Hitler. Ayant été amené à prendre en charge les intérêts allemands, italiens et japonais, Naville décrit la difficulté de sa tâche: « Le problème le plus délicat constituait durant toute cette période insurrectionnelle

à assurer la conservation et l'intégrité des divers bâtiments qui se trouvaient sous notre garde. En effet, grand était l'état d'effervescence qui régnait dans les rues. Or, je me trouvais devant un Gouvernement à peine établi qui ne possédait que des moyens de police presque inexistants. D'autre part, la guérilla des toits qui se poursuivait également dans les rues de Lille et de Varenne, emplacements des Ambassades d'Allemagne et d'Italie, incitait naturellement la population à suspecter que ces bâtiments soient susceptibles de receler des éléments hostiles ayant pris position sur les toits. Les F.F.I. ainsi que certains éléments antifascistes entreprirent de nombreuses tentatives pour pénétrer dans ces immeubles, tentatives auxquelles je m'opposai chaque fois non sans difficultés. Le personnel suisse que j'avais placé à l'intérieur de ces immeubles me fut à cet égard de grande utilité. »¹⁸

3. La protection des victimes juives

Ces activités de protection des intérêts étrangers en France divisée et occupée impliquent aussi des interventions dans des cas dramatiques, notamment à cause des persécutions antisémites. Afin d'échapper aux déportations, des Juifs revendiquent leurs nationalités, notamment du Proche-Orient ou d'Amérique latine, pour être protégés par la diplomatie suisse. En septembre 1942, W. Stucki proteste auprès des autorités de Vichy contre les déportations, notamment d'enfants juifs. D'autres Suisses s'insurgent, notamment le pasteur Roland de Pury (1907-1979) à Lyon.¹⁹

Un autre volet de la présence suisse en France, c'est le rôle humanitaire de la Confédération, à la fois par des activités étatiques et par des organisations non gouvernementales. Des organisations, issues de la solidarité avec les victimes de la guerre civile

15 Rapport du 22 août 1944 au Chef de la Division des affaires étrangères du Département politique, Pierre Bonna, publié dans *DDS*, vol. XV, Berne : Benteli, 1992, document N° 206, p. 556.

16 *Idem*, p. 558. Naville est mentionné dans les mémoires de Dietrich von Choltitz publiées en 1951 et en 1964. Naville a aussi publié ses souvenirs sur le mois d'août 1944 dans le *Journal de Genève* du 24 août 1950 et dans *la Revue internationale de la Croix-Rouge et Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1950, N° 32, pp. 836-845.

17 Ses activités sont mentionnées dans deux ouvrages récents : Pierre Bourget, « La trêve », in *Paris 1944. Les enjeux de la libération*, Paris : Albin Michel, 1994, et Jean-François Muracciole, *La Libération de Paris : 19-26 août 1944*, Paris, Tallendier, 2013.

18 *DDS*, vol. XV, document 222, p. 594.

19 Cf. Israel Gutman (Dir.), *Dictionnaire des Justes de France*. édition établie par Lucien Lazare, préface de Jacques Chirac, Yad Vashem / Librairie Arthème Fayard, 2003, pp. 401, 475-476, 493. Cf. aussi Limore Yagil, « Des Français et des Suisses qui désobéirent pour sauver des Juifs (1940-1944) », in: Jean-William Dereymez (Dir.), *Le refuge et les Alpes: les Juifs dans les Alpes (1938-1945)*, Préface de Robert Redeker, Paris: L'Harmattan, 2008, pp. 261-282.

espagnole, s'efforcent de secourir les victimes de persécutions.²⁰

En Haute-Loire, au Chambon-sur-Lignon, la « Croix Rouge Suisse-Secours aux enfants » est très active.²¹ En 1942, pour dissuader la police française d'arrêter des enfants, le responsable des maisons d'accueil affirme qu'elles sont sous la protection de la Légation de Suisse à Vichy. Finalement, les enfants peuvent être cachés et sauvés.²²

Une lettre est adressée le 1^{er} août 1944 à Auguste Bohny, Délégué de la « Croix Rouge suisse-Secours aux enfants » au Chambon-sur-Lignon :

« A l'occasion de l'anniversaire de l'indépendance de la Suisse (Fête Nationale), les garçons de la Colonie des Barandons et son personnel, adressent au représentant de ce Noble Pays leurs vœux les meilleurs pour que la Suisse vive et continue à exercer en France et dans le monde, son influence pacifique, moralisatrice et généreuse. La reconnaissance des enfants Français à l'égard du peuple Suisse est grande. Ils n'oublieront jamais la générosité de ce peuple grâce à laquelle des milliers d'enfants ont été sauvés des désastres affreux d'une guerre sans précédent dans l'histoire. VIVE LA SUISSE ! »²³

A ce moment, les horreurs de la guerre vont encore se déchaîner. La Haute-Loire va être le théâtre de

faits tragiques, avant que Le Chambon-sur-Lignon ne soit libéré à la fin du mois d'août 1944.

Des diplomates suisses ont aidé des Juifs de France. Toutefois, leurs interventions n'atteignent pas l'ampleur exceptionnelle des activités du vice-consul Carl Lutz (1895-1975) qui dirige de janvier 1942 à mars 1945 la section des intérêts étrangers à la Légation suisse à Budapest, chargée de représenter la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et douze autres Etats. Avec d'autres personnalités, il contribue de manière décisive à sauver des dizaines de milliers de Juifs de Hongrie.²⁴

4. Les activités de Walter Stucki en été 1944

Qui était Walter Stucki qui dirige la représentation diplomatique en France de 1938 à 1944?

Né à Berne en 1888, il devient avocat d'affaires, puis, depuis 1917, il alterne des activités privées avec de hautes fonctions dans les ministères de l'économie et des affaires étrangères. Il jouera ainsi un rôle éminent dans les négociations économiques, bilatérales et multilatérales, au cours de l'entre-deux-guerres.²⁵

Accrédité à Paris dès mars 1938, il est amené à développer une diplomatie financière d'une efficacité remarquable.²⁶ De 1940 à 1944, ses activités à Vichy lui permettent d'être le représentant éminent de la Confédération dans un pays qui reste très important pour la Suisse.²⁷ Stucki devient même très proche du Maréchal Pétain qui lui confie des informations et même des documents. Le Chef de « l'Etat français » l'invite pour un repas en tête à tête le soir du 11 août 1944. Dès fin juillet, le Chef du Département politique fédéral, Marcel Pilet-Golaz (1889-1958)²⁸ souhaite qu'à cause de l'évolution de la situation en France Stucki

20 Plusieurs membres de cette organisation seront honorés par Yad Vashem. Cf. François Wisard, *Les Justes suisses : des actes de courage méconnus au temps de la Shoah*, Genève : Ed. CICAD, 2007.

21 Sur cette organisation, cf. Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale, *La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme*, Berne, 1999, en part. pp. 257-261. Ce rapport intermédiaire est en ligne sur le site de la Commission : www.uek.ch.

22 Cf. *La montagne refuge. Accueil et sauvetage des Juifs autour du Chambon-sur-Lignon* (sous la dir. de Patrick Cabanel e. a.), Paris : Albin Michel, 2013. Dans ce recueil d'articles, cf. notamment celui de Ruth Fivaz-Silbermann : « Du Plateau à Genève, les filières d'évasion en Suisse. »

23 Gérard Bollon, *Les villages sur la Montagne. Entre Ardèche et Haute-Loire. Le Plateau, terre d'accueil et de refuge*, Le Cheylard : Ed. Dolmazon, p. 100. Sur les Suisses au Chambon-sur-Lignon, cf. aussi : Pierre Bolle (éd.), *Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939-1944. Actes du Colloque du Chambon-sur-Lignon*, Le Chambon-sur-Lignon 1992 ; et Friedel Bohny-Reiter, *Journal de Rivesaltes : 1941-1942*, édition préparée par Michèle Fleury-Seemuller, Carouge-Genève 1993. W. Stucki et d'autres diplomates suisses y sont mentionnés.

24 Cf. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F14866.php> et François Wisard, *op. cit.*, pp. 60-76.

25 Cf. Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne : Ed. Antipodes, 2011, pp. 44-53.

26 Cf. les informations sur cette personnalité dans la base de données, dodis.ch/P35. Cf. aussi Stéphane Kaeser, *Walter Stucki, un diplomate suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Ses jugements sur la France défaite et son rôle à Vichy*, mémoire de licence, Faculté des Lettres, Université de Fribourg, 2005.

27 Cf. son rapport politique du 10 août 1944, publié dans *DDS*, vol. XV, N° 196, pp. 535-536.

28 Cf. l'article du DHS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F4641.php>.

revienne en Suisse, mais que celui-ci préfère rester encore à Vichy, car il estime que sa présence y est encore nécessaire. Le 16 août 1944, Pilet-Golaz informe les autres membres du gouvernement de sa volonté de rappeler Walter Stucki en Suisse, malgré le refus du diplomate.²⁹ Au cours des jours suivants, les événements s'accroissent à Vichy. Les Allemands exigent que Pétain quitte la ville pour se rapprocher du Reich, mais le Maréchal refuse et demande à Stucki, ainsi qu'au Nonce apostolique, d'être témoin de son arrestation et de son départ forcé de Vichy le 20 août 1944.³⁰ Trois jours plus tard, le Conseil fédéral publie un communiqué annonçant que l'arrestation du Chef de l'Etat français entraîne la fin de la représentation diplomatique suisse à Vichy. Stucki déploie une activité très intense afin de limiter les ravages de la guerre. Ayant gagné la confiance de personnalités françaises de tous bords et de dirigeants allemands, il décide d'aller négocier avec les chefs régionaux de la Résistance. Il se rend à Clermont-Ferrand, obtient l'autorisation du général allemand afin de circuler dans la région.³¹ Ensuite, il pénètre dans les zones contrôlées par la Résistance. Dans le Massif du Mont d'Or, il rencontre les chefs régionaux des maquis. Il réussit à les convaincre de tout faire pour éviter la destruction de Vichy et des affrontements sanglants dans la ville. Il est aussi autorisé à circuler dans la région par le chef des FFI.³²

Finalement, le 27 août 1944, les FFI prennent le contrôle de l'ancienne capitale sans effusion de sang.³³ Dès le lendemain, le nouveau Conseil municipal unanime nomme Stucki citoyen d'honneur de la Ville de Vichy afin d'exprimer sa « très vive reconnaissance pour la courageuse attitude qui lui a permis de contribuer si heureusement à la protection de notre Cité. »³⁴ Le 6 septembre 1944, le départ

des diplomates suisses est salué par les acclamations reconnaissantes de la population.³⁵

Des informations plus détaillées et personnalisées seront publiées en 1947 par Walter Stucki dans son livre sur la fin du régime de Vichy.³⁶ Il y raconte ses déplacements sur les routes du Massif Central au cours des journées dramatiques d'août 1944. Dans sa voiture avec le drapeau suisse, il avait toujours à portée de main son pistolet chargé et a même déclaré que, pour défendre des grands blessés placés sous protection suisse, il utiliserai son arme et ne reculerai devant aucune conséquence éventuelle.

5. La diplomatie suisse en action après 1945

De retour à Berne, Stucki jouera un rôle essentiel dans la diplomatie suisse, dirigée dès février 1945, par le nouveau conseiller fédéral Max Petitpierre (1899-1994) qui préconise une politique de neutralité active.³⁷ Après la Seconde Guerre mondiale, la Suisse va réduire considérablement le nombre de personnes engagées pour la représentation des intérêts étrangers. Toutefois, les tensions et crises internationales provoquent des ruptures entre des Etats. La Suisse se voit donc confier 46 mandats de 1946 à 1964. Depuis 1961, elle représente les intérêts américains à Cuba.³⁸ Depuis 1991, elle représente aussi les intérêts cubains aux Etats-Unis. Depuis 1945, la Suisse a assumé plus de soixante-dix mandats.

La liste des intérêts étrangers représentés par la Suisse depuis 1946 se trouve dans le numéro 40 de *Politorbis*.³⁹ Cette publication du DFAE contient aussi des articles, notamment sur la protection des intérêts

29 Cf. le procès-verbal de la séance du 16 août 1944, publié dans *DDS*, vol. XV, N° 199, pp. 542.

30 Cf. les rapports de Stucki publiés dans *DDS-XV*, documents N° 203 et N° 204, pp. 551-554.

31 Cf. le document du 20.8.1944 publié ci-dessous.

32 Cf. le document des 21/22.8.1944 publié ci-dessous.

33 Cf. la photographie de W. Stucki avec le chef régional des FFI le 27.8.1944 ci-dessous et le télégramme de Stucki à Pilet-Golaz du 28 août, *DDS*, vol XV, document N° 212, p. 571, ainsi que son rapport du 1^{er} septembre, *idem*, document N° 218, pp. 583-584.

34 Cf. K. Stamm, *op. cit.*, p. 241.

35 Sur les négociations menées par Stucki et la préparation du retour en Suisse, cf. aussi le rapport du 29 août 1944 de Richard de Blonay, Attaché militaire et de l'Air près la Légation de Suisse à Vichy, *DDS*, vol. XV, document N° 214, pp. 572-574.

36 Walter Stucki, *La fin du régime de Vichy*, Neuchâtel : La Baconnière, 1947 (traduction française de l'original publié en allemand).

37 Cf. Daniel Trachsler, *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961*, Zürich: NZZ Libro, 2011.

38 Thomas Fischer, « La Suisse et la représentation des intérêts américains à Cuba dans les années 1961-1977 », in *Relations internationales*, N° 144, 2010, pp. 73-86.

39 *Politorbis*, N°40, 2006 : *Die Schweiz als Schutzmacht – La Suisse, puissance protectrice*, en ligne sur le site du DFAE : http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0017.File.tmp/Politorbis_0106.pdf

étrangers et les bons offices en Inde et au Pakistan de 1971 à 1976.⁴⁰

Parmi les bons offices assumés par la Suisse, la contribution suisse à la fin de la guerre d'Algérie occupe une place éminente. Après l'échec de la conférence de Melun en juin 1960 entre le Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA) et le gouvernement français, des contacts très discrets sont noués en Suisse au cours de l'hiver 1960-1961.⁴¹ Avec l'appui du conseiller fédéral Max Petitpierre qui continue de préconiser une neutralité active, l'ambassadeur Olivier Long (1915-2003)⁴² organise des entretiens secrets qui aboutiront à la première phase des négociations publiques à Evian en 1961. Après l'échec de ces pourparlers, les contacts seront repris au cours de l'hiver 1961-1962. Des pourparlers secrets seront organisés à la frontière franco-suisse. La diplomatie, avec l'appui de la police et l'armée suisses, soutiendra et facilitera le processus qui aboutira aux accords d'Evian signés le 18 mars 1962. La contribution de la Suisse au règlement du conflit franco-algérien constitue le chapitre le plus remarquable de sa diplomatie des bons offices.⁴³

De plus, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dirigé par les diplomates suisses Auguste R. Lindt de 1956 à 1960, puis par Felix Schnyder jusqu'en 1965, vient en aide aux quelque 260 000 personnes qui s'enfuient d'Algérie vers la Tunisie et le Maroc pendant la guerre d'indépendance.

Les activités actuelles de la diplomatie suisse s'insèrent dans une histoire qu'il est nécessaire d'analyser et de connaître.

En 2010, lors d'un colloque organisé par des historiens des relations internationales, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, qui

dirigeait alors la diplomatie suisse, exposa les activités de représentation des intérêts étrangers et leur importance pour la politique extérieure de la Confédération. Après avoir retracé les bases de cette politique et ses développements récents, elle conclut ainsi : « Au nom de sa neutralité active, la Suisse met son action au service de la communauté internationale pour promouvoir la paix et la sécurité. L'engagement pour la sécurité humaine est une constante essentielle de la politique extérieure suisse. Nous continuerons donc à nous investir pleinement en faveur de la protection des personnes avant, pendant et après un conflit armé. [...] Le récent double mandat Russie-Géorgie a apporté la démonstration que le rôle de puissance protectrice garde toute sa pertinence et que la Suisse est reconnue pour sa capacité à l'assumer. En raison de sa neutralité, elle jouit d'un grand capital de crédibilité et de confiance sur le plan international, une confiance d'autant plus importante que le mandant mais l'autre partie au conflit doivent donner leur assentiment à la mission de puissance protectrice. [...] La disponibilité à accepter une mission de représentation des intérêts ne va pas sans discrétion et flexibilité. Elle impose de continuer à s'abstenir de prendre parti entre les Etats représentés. En considération de sa longue expérience en la matière, l'offre de la Suisse est sollicitée par la communauté internationale. Nous continuerons au besoin à prêter notre concours pour des missions de représentation des intérêts et à nous acquitter de ces mandats avec le professionnalisme de rigueur dans le domaine diplomatique et consulaire. [...] Composante de choix d'une politique active de promotion de la paix, les bons offices, ancrés dans notre tradition, resteront un témoignage fort de notre solidarité internationale. »⁴⁴

40 Sur cette phase importante, cf. aussi François Nordmann, « La représentation des intérêts étrangers au Département fédéral des affaires étrangères : témoignage d'un diplomate », in *Relations internationales*, N° 144, 2010, pp. 87-92.

41 Cf. Damien Carron, *La Suisse et la guerre d'indépendance algérienne (1954-1962)*, Lausanne : Antipodes, 2013.

42 Cf. l'article du DHS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F14865.php>.

43 Cf. *Politorbis*, N°31, 2002 : *La Suisse et les Accords d'Evian*, en ligne sur le site du DFAE : <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0032.File.tmp/Politorbis%2031.pdf>

44 Micheline Calmy-Rey, « La protection dans la politique extérieure suisse d'aujourd'hui », in *Relations internationales*, N° 144, 2010, pp. 93-103.

Du mandat suisse de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran

Livia Leu ¹

Excellences,
Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

En préambule, je tiens à remercier vivement l'ensemble des organisateurs de cette manifestation, qui nous permet aujourd'hui de rendre notamment hommage à l'action de l'Ambassadeur Stucki d'une part, et d'évoquer certaines spécificités de l'engagement diplomatique suisse comme puissance protectrice d'autre part.

Mon exposé aura pour but de vous présenter le mandat de puissance protectrice des Etats-Unis d'Amérique en République islamique d'Iran qu'assume la Confédération suisse depuis maintenant plus de trente-et-un ans. Pour ce faire, je me propose d'articuler ma présentation en trois parties distinctes: premièrement, une introduction sur les origines de ce mandat et le contexte historique dans lequel il s'est inscrit ; deuxièmement, un descriptif de notre dispositif actuel et des prestations que nous fournissons ; troisièmement, un aperçu des éléments essentiels à observer afin de mener à bien ce type de mandat.

1. Introduction : les origines du mandat et son contexte historique

Le 4 novembre 1979, au coeur de la révolution islamique iranienne, les locaux de l'ambassade américaine à Téhéran sont envahis par quelque 400 étudiants qui capturent le personnel diplomatique étatsunien ; ils retiendront la majorité de leurs 66 prisonniers pendant 444 jours. L'événement conduit les Etats-Unis à rompre leurs relations avec l'Iran, le 7 avril 1980.

¹ Madame l'Ambassadeur Livia Leu Agosti a terminé sa mission à Téhéran en 2013. Nommée Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, elle dirige le Centre de prestations « Relations économiques bilatérales » au sein de la Direction des affaires économiques extérieures du Secrétariat d'Etat à l'économie. Ses activités en Iran sont retracées dans un livre : Esther Girsberger, *Livia Leu, Unsere Botschafterin in Iran*, Gockhausen : Wörterseh, 2013.

Sur la base de la définition de l'article 45, lettre c, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, stipulant qu'un Etat peut solliciter la reprise par un pays tiers de ses intérêts dans un autre Etat, Washington se tourne alors vers la Suisse afin qu'elle prenne en charge ses intérêts consulaires et diplomatiques en Iran. Le Conseil fédéral répond positivement à cette requête et l'accord est ensuite formellement agréé par les deux parties antagoniques.

Les trois éléments nécessaires à la concrétisation du mandat de puissance protectrice sont dès lors réunis: a) la rupture des liens entre deux Etats ; b) la désignation d'un « Etat tiers » ; c) l'accord des trois parties concernées, soit : l'« Etat accréditaire », l'« Etat accréditant » et l'« Etat tiers ». Le mandat suisse de puissance protectrice des Etats-Unis en Iran débute donc le 21 mai 1980 (avec effet rétroactif au 24 avril 1980).

Pourquoi les Etats-Unis ont-ils, en la circonstance, mandaté la Confédération suisse ?

1. Tout d'abord parce que sa neutralité, sa politique extérieure modérée et l'absence de tout passé colonial la prédisposent naturellement à remplir cette « fonction d'intermédiaire à vocation impartiale » (je reviendrai ultérieurement sur cet important aspect).

2. Outre la densité de son réseau diplomatique, la Suisse bénéficie en matière de représentation d'Etats tiers d'une expérience inégalée, remontant à la guerre franco-prussienne de 1870-71 (elle représentait en effet à Paris les intérêts du Royaume de Bavière et du grand-duché de Bade) ; une aptitude qui se trouvera grandement renforcée lors des deux guerres mondiales de 14-18 et de 39-45.

3. La Suisse s'était déjà acquittée de ce genre de mission à la satisfaction des deux protagonistes concernés : au cours de la Seconde Guerre mondiale, Berne assumait la représentation des Etats-Unis

en Allemagne, en Bulgarie, en Chine occupée, au Danemark, en Finlande, en France, en Hongrie, en Italie, en Roumanie, en Indochine, au Japon et en Thaïlande ; puis, plus tard, en Bulgarie, en Algérie et enfin, à Cuba, depuis 1961. Pour ce qui est de l'Iran, la Suisse assurait sa représentation durant la Seconde Guerre mondiale en Allemagne, en France, en Italie et au Japon ; puis plus tard en Israël, en Afrique du Sud et en Irak ; sans oublier enfin, depuis 1979, en Egypte.

4. En outre, nos bonnes relations bilatérales avec les Etats-Unis et l'Iran, qu'entretenaient alors respectivement les Ambassadeurs Raymond Probst à Washington et Erik Lang à Téhéran avec un professionnalisme remarquable ont certainement aussi contribué à ce choix. L'engagement personnel de l'Ambassadeur Lang dans les négociations pour la libération des otages et la densité de son réseau à Téhéran auront été tout particulièrement ici des atouts déterminants.

Ce solide savoir-faire diplomatique sera d'ailleurs des plus utiles au cours des trois décennies de relations irano-américaines pour le moins complexes qui allaient s'ensuivre. Permettez-moi une courte digression historique dans l'idée de mieux présenter la nature délicate du contexte au sein duquel les diplomates suisses ont été, et sont encore amenés à évoluer, dans l'exercice de leur mandat.

Rappelons tout d'abord que les relations entre les Etats-Unis et l'Iran remontent à la seconde moitié du 19^{ème} siècle, période durant laquelle Washington était perçu comme un interlocuteur favorable, en regard notamment des ambitions coloniales russes et britanniques. C'était encore, grosso modo, le cas lors de la Seconde guerre mondiale. Le renversement par une opération de la CIA du premier ministre Mohammad Mossadeq, symbole du nationalisme perse, le 19 août 1953, marque une tournure significative des liens bilatéraux. Elle sera suivie par l'entente irano-américaine sous le règne du Shah Mohammad Reza Pahlavi.

Suite à la révolution islamique de 1979 et la rupture des relations bilatérales, les Etats-Unis adoptent une politique de sanctions vis-à-vis de l'Iran. Dès lors, les événements se succèdent : la crise des otages, qui durera jusqu'au 19 janvier 1981, date des accords d'Alger avec la médiation du gouvernement algérien ; la guerre Iran-Irak de 1980 à 1988, dont

on estime le nombre de victimes à plus d'un demi million ; le scandale de la vente d'armes à Téhéran, dit de l'Irangate ; la destruction de l'Airbus d'Iranair 655 par un missile étatsunien en 1988 ; l'opération menée par l'US Navy dans les eaux territoriales iraniennes Praying Mantis, également en 1988.

Les mandats de cinq présidents iraniens et de six présidents américains s'enchaînent, sans pour autant que les relations ne soient rétablies. L'arrivée surprise en 1997 du réformiste Mohammad Khatami à la tête de l'Iran constitue une certaine embellie bilatérale, marquée entre autres développements par la suspension de l'embargo américain à l'égard des tapis et pistaches persans. Or, en janvier 2002, le président républicain George W. Bush, malgré une coopération alors plutôt prometteuse entre les deux pays contre les talibans en Afghanistan, place l'Iran sur l'« axe du mal », au même titre que l'Irak et la Corée du Nord. Un an après, le président Khatami déclare abandonner la suspension de l'enrichissement d'uranium décidée d'un commun accord avec la Grande Bretagne, l'Allemagne et la France, faute de contreparties satisfaisantes. Le programme nucléaire iranien devient alors un foyer de tensions, qui mène à plusieurs cycles de négociation et de sanctions, aussi bien onusiennes qu'unilatérales.

Comme on le sait, l'élection du président Mahmoud Ahmadinejad en 2005 ne conduira pas à des améliorations bilatérales, malgré l'envoi en 2008 d'un message de félicitations à son homologue fraîchement élu, Barak Obama – une première dans l'histoire de la république islamique. La légitimité de sa réélection à la tête du gouvernement iranien, en juin 2009, se trouvera par ailleurs vivement contestée ce qui compliquera considérablement le dialogue prôné par le Président Obama au début de son mandat.

Ainsi, l'histoire tend à démontrer que, malgré le profil diversifié des protagonistes américains et iraniens en exercice depuis trente ans – qu'ils soient conservateurs ou réformistes ; démocrates ou républicains – les rapports entre ces deux Etats demeurent éminemment conflictuels. L'actualité récente, marquée notamment par une impasse dans les négociations nucléaires et une densification de mesures restrictives contre l'Iran, semble le confirmer. Tant que les relations diplomatiques ne sont pas rétablies, le canal de communication qu'assure la Suisse entre Washington et Téhéran demeure

donc le seul moyen officiel de maintenir un échange minimal entre l'Iran et Etats-Unis.

2. Le dispositif suisse actuel et les prestations fournies

La particularité de notre mandat de puissance protectrice en Iran est d'être une représentation dite « intégrale ». C'est en effet par du personnel suisse, et non américain, que les intérêts consulaires et diplomatiques étatsuniens sont assumés à Téhéran. Les affaires de type consulaire y sont traitées par le biais d'une Foreign Interest Section qui, formellement, fait partie intégrante de l'Ambassade de Suisse en Iran.

Située dans un bâtiment distinct, cette Section des intérêts étrangers répond notamment des ressortissants américains établis en Iran, soit plus de 8'000 personnes, dont la majorité sont des double nationaux américano-iraniens. Cette section compte trois agents consulaires suisses, assistés par sept employés locaux de nationalité iranienne. Il ne s'y trouve donc, encore une fois, aucun fonctionnaire américain, alors que ce sont des ressortissants iraniens (lesquels ne sont pas des diplomates) qui oeuvrent à Washington, d'abord sous pavillon algérien, puis depuis 1991 sous drapeau pakistanais.

En fait, notre Section des intérêts étrangers s'apparente à une espèce de « consulat général américain ». Elle fournit un certain nombre de prestations consulaires en faveur des ressortissants étatsuniens, qu'ils soient simplement de passage ou qu'ils résident en Iran : nous remettons les actes de naissance et de décès ; procédons à l'établissement et à l'authentification des certificats de mariage, tout comme des attestations de nationalité ; gérons les demandes de passeports ; offrons des services notariaux ; assurons le versement des prestations d'assurance sociale et de retraite ; octroyons des aides financières d'urgence en cas de nécessité. Par contre, nous ne délivrons aucun visa. Les coûts engendrés sont ici, selon la coutume des Etats, à la charge des autorités étatsuniennes.

En outre – activité au bénéfice de plus de visibilité –, nous assurons le suivi des cas consulaires, comme les visites en prison de détenus américains en république islamique. Toutefois, nos prérogatives ne peuvent s'appliquer aux double-nationaux irano-étatsuniens, dans la mesure où la double nationalité n'est pas reconnue par les autorités iraniennes.

Pour ce qui est de la défense des intérêts diplomatiques, les diplomates suisses entretiennent une sorte de « pont » entre le Département d'Etat américain d'une part, le ministère des Affaires étrangères iranien d'autre part. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de jouer un rôle de « médiateur », mais plutôt de garantir un « canal de communication » fiable en tout temps, quelles que soient les circonstances. Nous assurons ainsi, sur instruction, la remise de messages en provenance des Etats-Unis aux représentants iraniens et vice-versa, sans que la Suisse n'ait pour autant à endosser la responsabilité politique des informations transmises. Les communications qui transitent par ce biais sont traitées dans la confidentialité la plus absolue. Cette discrétion est prisée par nos mandants, mais fait que notre activité demeure inévitablement méconnue du grand public.

Afin de nous acquitter de nos tâches, nous sommes amenés à rencontrer fréquemment les représentants des autorités iraniennes et étatsuniennes. Sur la base de ces contacts réguliers privilégiés, nous nous efforçons constamment à favoriser le dialogue entre les parties. Il arrive que certaines problématiques nous soient soumises dans ce cadre-là : si les deux Etats en expriment le voeu, nous développons alors, en étroite concertation avec eux, des ébauches de solution. Ce cas de figure peut se présenter pour des questions consulaires : la récente libération des trois citoyens américains détenus en Iran, appelés « les randonneurs » (Sara Shourd, Shane Bauer et Joshua Fattal), incarcérés de juillet 2009 à septembre 2011, en est un exemple parmi d'autres.

3. Comment mener à bien un mandat de puissance protectrice ?

Quels éléments sont à observer, à nos yeux, pour mener à bien un mandat de puissance protectrice ? C'est avec cette question délicate que je souhaiterais conclure ma présentation.

Il est essentiel que la puissance protectrice soit à même de construire, avec les deux Etats concernés, des relations fondées sur la « fiabilité » et la « transparence ». La Suisse prend ainsi soin de veiller à la « qualité » de ses prestations, ainsi qu'à l'« équilibre » de ses positions, tout en s'abstenant de s'identifier aux politiques défendues par l'une ou l'autre des parties.

Or, en tant qu'Etat souverain, la Suisse se doit évidemment de suivre les orientations de sa politique étrangère, tels que définis dans sa Constitution, et défendre ses propres intérêts, principes et valeurs. Force est de constater que ces deux réalités peuvent parfois se révéler divergentes : impossible, par exemple, de ne pas explicitement condamner la récente invasion des périmètres diplomatiques britanniques à Téhéran, en patente violation avec la Convention de Vienne.

Ces considérations appellent donc une remarque fondamentale : pour relever le défi d'un mandat de puissance protectrice, un Etat a le devoir d'opérer en permanence, dans ses considérations politiques, la distinction entre le rôle qu'exige son mandat d'une part, et la défense de ses propres intérêts en tant que pays souverain d'autre part.

En d'autres termes, la Suisse s'efforce de réaliser constamment une synthèse, au plus près de ses engagements, obligations et éthique. Elle applique ainsi rigoureusement les résolutions décrétées par le Conseil de Sécurité de Nations Unies instaurant des sanctions contre l'Iran. De plus, le gouvernement suisse a décidé en janvier dernier, d'aligner son régime de mesures sur celui mis en place de manière unilatérale par l'Union européenne, et ce afin d'assurer une cohérence juridique avec nos principaux partenaires commerciaux et éviter tout contournement des sanctions via notre territoire. La Suisse demeure convaincue que la problématique nucléaire iranienne doit être résolue par la diplomatie et le dialogue, mais attend de Téhéran une pleine coopération avec l'Agence internationale pour l'énergie atomique ainsi que des négociations sérieuses avec les P5+1 (membres permanents du Conseil de sécurité plus Allemagne) de manière à établir la confiance.

La Suisse continue en outre d'entretenir avec l'Iran des relations basées sur le dialogue sur tous les sujets d'intérêt commun, y compris les droits de l'homme. Malgré des divergences de vues dans de nombreux domaines, il nous importe de soigner nos contacts bilatéraux, de développer nos relations et de faire entendre nos arguments. Dans l'esprit de modération qui sied à l'exécution de notre mandat, nous nous efforçons par ailleurs, notamment au sein des instances onusiennes, de promouvoir, autant que possible, des positions à la fois nuancées et constructives. Des choix tantôt bien compris de

nos interlocuteurs, tantôt critiqués, d'un côté comme de l'autre.

Certes, il ne fait aucun doute que, plus la polarisation du contexte américano-iranien est marquée, moins la position intermédiaire de la Suisse s'avère aisée.

La Suisse demeure néanmoins persuadée que, en fin de compte, la voie du dialogue est la mieux à même d'apporter des solutions durables et équitables aux différents conflits mondiaux. C'est cette voie-là qui nous permettra, un jour, de mettre un terme final à notre rôle de puissance protectrice, à la satisfaction des Etats-Unis et de l'Iran.

Je vous remercie de votre attention.

Le mandat suisse de puissance protectrice Russie-Géorgie : négociations avec la Russie et établissement de la section des intérêts géorgiens à Moscou

Félix Baumann ¹

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Alors que j'étais en poste à Moscou entre 2007 et 2011, j'ai eu l'honneur de pouvoir suivre ce dossier passionnant que fut la négociation, la mise en place et l'exercice du mandat de protection des intérêts de la Russie en Géorgie, puis également l'exercice du mandat de protection des intérêts de la Géorgie en Russie. Les réflexions qui vont suivre portent sur les expériences que j'ai vécues personnellement. Par conséquent, l'angle tel que perçu depuis Moscou sera forcément prépondérant dans l'exposé qui va suivre, au détriment de celui perçu depuis Tbilissi.

Je me propose de commencer par une brève description du contexte historique des relations entre la Russie et la Géorgie, avant de décrire plus en détail les négociations ayant mené au mandat de puissance protectrice des intérêts russes en Géorgie ainsi que le dispositif mis en place au sein de l'Ambassade de Suisse à Moscou à cette fin. Pour terminer, je tenterai de dresser un bref bilan.

1. Conflit russo-géorgien

Pour commencer, et pour pouvoir mieux comprendre pourquoi la Suisse est devenue puissance protectrice dans le Caucase, permettez-moi de dire quelques mots sur les origines du conflit armé russo-géorgien de l'été 2008. Vous conviendrez qu'il s'agit d'une entreprise délicate, étant donné que les vues des deux principaux protagonistes, la Géorgie et la Fédération de Russie, divergent sensiblement. C'est la raison pour laquelle je vais me baser pour cette première partie de mon exposé en grande partie sur les conclusions du rapport élaboré par la Commission internationale indépendante d'établissement des

faits sur le conflit en Géorgie. Cette Commission fut établie par le Conseil de l'Union européenne et fut dirigée par une diplomate suisse au bénéfice d'une longue expérience dans l'espace post-soviétique, l'Ambassadeur Heidi Tagliavini.

La Géorgie et la Russie partagent une longue histoire commune, durant laquelle la Russie a joué à la fois un rôle de protection et de domination. Une date clé est 1783, lorsque la Russie, sous le règne de Catherine II, et la Géorgie signèrent un accord prévoyant la protection de la Russie face aux attaques perses. Ainsi fut ouverte la voie à une domination russe toujours plus grande, menant à une intégration complète de la Géorgie dans l'Empire russe entre 1881 et 1917. Cette période coïncida d'une manière générale avec le réveil d'un sentiment national géorgien encouragé par une intelligentsia géorgienne à l'orientation patriotique qui se montra souvent critique envers la domination russe et la russification du pays. Dans l'optique russe en revanche, la Géorgie a reçu de la part de la Russie une protection nécessaire contre de féroces voisins. Immédiatement après la révolution bolchévique, la Géorgie est restée indépendante pendant trois ans (1918-1921) en tant que République démocratique de Géorgie. Cette période, aussi brève fut-elle, est considérée par beaucoup de Géorgiens comme un point de référence important pour la libération nationale et pour une forme d'Etat démocratique. Lors de la désintégration de l'Empire soviétique, la Géorgie a déclaré son indépendance le 9 avril 1991. L'URSS a laissé un héritage important, source des maux qui allaient suivre : la division de la Géorgie en trois entités politico-territoriales, incluant la République autonome d'Abkhazie, l'Oblast (district) autonome d'Ossétie du Sud et bien entendu le reste du pays avec sa capitale Tbilissi, dont les frontières reconnues internationalement coïncidaient avec celles de l'ancienne République socialiste soviétique de Géorgie. La politique nationaliste du premier Président, Zviad Gamsakhurdia, a grandement contribué à s'aliéner les Abkhazes et les Ossètes. Les tensions augmentèrent rapidement et menèrent à une confrontation ouverte, d'abord en Ossétie du Sud (1991-1992), puis en Abkhazie (1992-1994),

¹ Chef de l'état-major auprès de la Direction des ressources du DFAE depuis août 2011. En poste à l'ambassade de Suisse à Moscou entre 2007 et 2011 en tant que Conseiller d'ambassade responsable pour la politique étrangère russe, les intérêts étrangers et la culture. A participé durant l'automne 2008 aux négociations avec la Russie ayant mené au mandat de puissance protectrice de la Russie en Géorgie et a été responsable des intérêts étrangers au sein de l'ambassade entre mars 2009 et juillet 2011.

au terme de laquelle la Géorgie perdit le contrôle d'une grande partie de ces territoires.

Sous la présidence de son second Chef d'Etat, Edouard Chevarnadzé, la Géorgie réorienta sa politique davantage vers la Russie. Deux opérations de maintien de la paix – toutes deux dominées par la Russie – furent déployées en Abkhazie resp. en Ossétie du Sud. Parallèlement, deux missions internationales chargées de surveiller les cessez-le-feu respectifs furent déployées, la première par l'ONU en Abkhazie, la seconde par l'OSCE en Ossétie du Sud.

Autour de l'an 2000 les transformations géopolitiques commencèrent à devenir manifestes : l'OTAN commença à s'étendre à l'est et l'intérêt des pays occidentaux pour le Caucase augmenta, notamment en raison de sa situation stratégique pour le transit des hydrocarbures en provenance de la Mer Caspienne. Parallèlement, avec l'élection de Vladimir Poutine à la Présidence, la Russie joua à nouveau un rôle plus influent dans son étranger proche. Les tensions autour de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud augmentèrent continuellement. Au printemps 2008 une détérioration critique de la situation dans la zone de conflit abkhazo-géorgienne pouvait être observée.

Le conflit armé débuta avec une opération militaire géorgienne contre la ville de Tskhinvali et des régions environnantes, durant la nuit du 7 au 8 août 2008. L'opération débuta avec une attaque d'artillerie. L'armée russe répondit par des actions militaires contre des cibles géorgiennes durant la journée du 8 août. Les hostilités se poursuivirent durant cinq jours. Le 12 août, le Président français Nicolas Sarkozy, dans sa capacité de Président de l'UE, se rendit à Moscou et à Tbilissi. Un accord de cessez-le-feu en six points fut décidé, prévoyant la fin immédiate des hostilités et le retrait des forces sur les positions occupées avant le déclenchement du conflit. Certaines actions militaires se poursuivirent toutefois au-delà du 12 août. L'on peut dire qu'avec l'accord de mise en œuvre conclu le 8 septembre – au terme d'une nouvelle visite du Président Sarkozy à Moscou – le théâtre des événements quitta la sphère militaire pour retourner dans la sphère politique et diplomatique.

Suite à la décision prise par Moscou de reconnaître l'« indépendance » de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, les autorités géorgiennes ont annoncé

le 29 août 2008 à la partie russe leur décision de rompre les relations diplomatiques avec Moscou.

2. Evolution des relations entre la Suisse et la Russie

Avant de venir à la question du mandat de protection des intérêts, je pense qu'il est utile de dire quelques mots sur l'évolution des relations entre la Suisse et la Russie ces dernières années.

Les relations entre la Suisse et la Russie ont connu un développement marqué ces dernières années. Au printemps 2007, le gouvernement suisse a décidé d'intensifier les relations bilatérales avec un certain nombre de pays clés en-dehors de l'Union européenne. Parmi ces pays figurent notamment les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, la Turquie.

Avec la Russie, un mémorandum relatif à l'instauration d'un cadre de coopération intensifiée fut signé par les deux Ministres des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey et Sergueï Lavrov le 9 décembre 2007 à Moscou. Dans la foulée de la signature de ce mémorandum, Berne et Moscou ont institutionnalisé un dialogue politique toujours plus large et plus dense. La Russie est le seul pays membre permanent du Conseil de sécurité avec lequel la Suisse entretient des consultations annuelles institutionnalisées au niveau des Ministres des affaires étrangères. En 2009 le Président Medvedev s'est rendu en Suisse, la première visite officielle d'un Chef d'Etat russe dans notre pays. D'autres rencontres au niveau présidentiel ont eu lieu en 2010 et 2011.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la Suisse s'est également engagée activement dans le Caucase du Sud, comme en témoignent les efforts entrepris en vue d'un rapprochement entre l'Arménie et la Turquie qui ont conduit à la signature du Protocole de Zurich durant l'automne 2009.

C'est donc dans ce contexte général d'un renforcement et d'un approfondissement des relations bilatérales entre la Russie et la Suisse qu'intervint le 26 septembre 2008 la demande formulée par la Russie à la Suisse de représenter ses intérêts en Géorgie.

3. La phase de l'acceptation du mandat

Ce fut donc le 26 septembre 2008, en fin d'après-midi, que j'accompagnai notre Chargé d'affaires (l'Ambassadeur se trouvait hors du pays) au Ministère russe des affaires étrangères à la place

de Smolensk. L'entretien ne dura que quelques minutes, nos interlocuteurs russes nous posant la question de principe si la Suisse était disposée à représenter les intérêts de la Fédération de Russie en Géorgie.

Au bout de quelques jours, le Gouvernement suisse prit une décision de principe positive.

Ainsi put avoir lieu, début octobre à Moscou, un premier tour de négociations portant sur les modalités de l'exercice du mandat de protection des intérêts par la Suisse. La délégation suisse fut dirigée par le Directeur suppléant de la Direction du droit international public, auquel s'ajoutèrent un représentant de la Direction politique, l'interprète de l'Ambassade ainsi que le soussigné. Les discussions eurent lieu dans un climat fort constructif et empreint de confiance. Pour nos partenaires russes, c'était une des premières, si ce n'est la première, expériences en matière de protection des intérêts par un Etat tiers. Pour nous, même si nous disposons d'une longue tradition dans ce domaine, cela faisait aussi plus d'une décennie que nous n'avions plus mené de discussion de ce genre.

Il fut clair dès le départ que le modèle adopté ne serait pas le modèle adopté à Téhéran. En effet, les Russes souhaitaient maintenir leur personnel diplomatique (ou du moins une partie) à Tbilissi. Le modèle prévoyait donc l'établissement d'une section des intérêts de la Fédération de Russie auprès de l'Ambassade de Suisse à Tbilissi, dont le Chef serait un diplomate russe. Il faut également noter que durant toute cette phase de négociation des modalités de la protection des intérêts russes en Géorgie par la Suisse, nous n'étions pas en négociation avec la Géorgie sur la protection de leurs intérêts à Moscou. Nous partions du principe que la Géorgie confierait la protection de ses intérêts en Russie à un Etat tiers. Ce n'est que début décembre 2008 que la Géorgie fit une demande officielle à la Suisse, lui demandant d'assurer la protection de ses intérêts en Russie.

Il s'en suivait deux mois d'activités diplomatiques intenses : il restait de nombreux détails pratiques à clarifier avec la partie russe ; la Géorgie devait être tenue au courant des tractations menées avec la Russie et il s'agissait de gagner son approbation sur le principe et les modalités selon lesquelles la Suisse allait représenter les intérêts de la Fédération de Russie à Tbilissi. Il fallait l'approbation du gouvernement suisse sur le texte finalisé et bien

entendu également celui des autorités russes. Ce marathon de discussions, de coups de téléphone et de rencontres, parfois nocturnes et durant le week-end, a conduit au succès.

L'échange de notes formalisant les modalités de la protection des intérêts russes en Géorgie fut paraphé par les Ministres des affaires étrangères le 13 décembre 2008, un samedi, à Moscou.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, entre temps, la Géorgie a également demandé à la Suisse de défendre ses intérêts en Russie. Des négociations similaires se déroulèrent donc également avec la Géorgie sous l'égide de nos collègues de l'Ambassade à Tbilissi. Une fois ces discussions terminées et l'ensemble des procédures avalisées par les gouvernements à Berne, Moscou et Tbilissi, l'exercice des deux mandats pouvait débuter.

L'exercice formel des deux mandats commença le 5 mars 2009 avec l'inauguration simultanée de la section des intérêts russes à Tbilissi et de la section des intérêts géorgiens à Moscou.

4. L'exercice des mandats

Même si les deux sections des intérêts sont dotées exclusivement de personnel émanant des deux pays concernés, nous avons néanmoins dû nous adapter à l'Ambassade. Les intérêts étrangers sont en effet devenus l'un des principaux dossiers de l'Ambassade.

Après le début de l'exercice des deux mandats le 5 mars 2009, l'on peut distinguer diverses phases qui ont marqué le travail de l'Ambassade de Suisse à Moscou :

- 1^{ère} phase (printemps 2009) : un important travail administratif a été fourni par l'Ambassade pour assurer le démarrage des deux mandats et en particulier le fonctionnement de la nouvelle section des intérêts de la Géorgie [SIG] (notamment demande de nouveaux visas pour tous les collaborateurs de la SIG ; demande de nouvelles accréditations pour tous les collaborateurs de la SIG ; réenregistrement des voitures privées et officielles de la SIG ; commande des plaques « CD-Bund » à apposer sur les bâtiments de la SIG).
- Dès l'été 2009 : augmentation du travail diplomatique d'intermédiaire entre les deux parties. Le nombre de courriers a sensiblement augmenté et nécessité un accompagnement

diplomatique accru de la part de l'Ambassade. La Suisse a également accompagné des discussions entre les deux parties.

D'une manière générale, les activités consulaires de routine, notamment les contacts avec les nombreux citoyens géorgiens établis en Russie, sont directement traitées par la Section des intérêts géorgiens, sans entremise de la Suisse. De même, des contacts directs ont lieu entre la Russie et la Géorgie dans ce domaine.

En revanche, les demandes de visas et d'accréditation pour les collaborateurs de la section des intérêts géorgiens, les requêtes pour l'immatriculation des véhicules et en particulier la visite de prisonniers sont traitées par l'entremise de la Suisse.

Dans le domaine diplomatique, la puissance protectrice agit en principe à la demande des parties. Toutefois, au bénéfice d'étroits contacts permanents avec les deux parties, elle peut anticiper certains événements et les thématiser avec les parties. La Suisse a notamment contribué à régler un différend entre les deux pays sur les certificats d'origine des marchandises. Elle a également participé aux négociations ayant mené à la réouverture de la frontière routière de Kazbegi/Verkhni Lars. Enfin, le Chef de mission suisse à Moscou se rend une fois par année à Tbilissi pour un échange de vues avec les autorités géorgiennes, alors que le Chef de mission suisse à Tbilissi en fait de même avec les autorités russes à Moscou.

La clé du succès pour l'exercice des mandats réside dans l'adoption d'une stricte impartialité et dans l'équidistance par rapport aux positions des uns et des autres. L'adoption par la Suisse d'une position équilibrée – contrastant avec celle adoptée par de nombreux autres pays – dès les premiers jours du conflit a été déterminante pour gagner la confiance des parties, puis l'attribution des deux mandats. Le maintien de relations de confiance avec les deux parties, permettant d'adresser aussi des questions délicates, fut un élément de succès crucial. Une autre condition importante est d'assurer une transparence complète avec et entre les parties – et le maintien d'une stricte confidentialité vis-à-vis de l'extérieur. Comme nous l'avons vu avant, la puissance protectrice peut marquer sa disponibilité et suggérer des solutions en adoptant une attitude constructive.

5. Conclusions

Au fil des mois, le canal de communication entre les deux parties à travers la Suisse a pris de l'ampleur

et a fait ses preuves dans différentes situations. Mais le canal à travers les mandats conférés à La Suisse n'est pas le seul.

Les deux parties ont considéré les « pourparlers de Genève » sous l'égide de l'ONU, de l'UE et de l'OSCE comme le cadre principal au sein duquel devaient être abordées les questions politiques relatives au contexte géorgien. Ce cadre permet d'aborder les deux niveaux du conflit : c'est-à-dire le « macro-niveau » avec les relations entre la Géorgie et la Russie et le « micro-niveau » avec les relations entre la Géorgie d'une part et l'Abkhazie ainsi que l'Ossétie du Sud d'autre part. Les parties impliquées ne se font assurément pas d'illusion quant à une avancée politique substantielle à brève échéance, mais considèrent le processus comme utile.

En conclusion, l'on peut affirmer que les efforts entrepris par la Suisse ont été appréciés aussi bien à Moscou qu'à Tbilissi. Il n'est pas exagéré d'affirmer que le mandat de protection des intérêts russes en Géorgie a renforcé le poids politique de la Suisse à Moscou. Il s'agit d'un élément important de nos relations bilatérales avec la Russie, relations qui ont été systématiquement approfondies depuis la signature du mémorandum fin 2007. Il faut néanmoins être réaliste : les relations bilatérales restent marquées de part et d'autre par des intérêts et il est évident que l'exercice d'un mandat ne saurait régler les contentieux surgissant dans les différents domaines des relations bilatérales. Ceci est particulièrement vrai lorsque d'autres Ministères que celui des affaires étrangères sont impliqués.

Questions et réponses lors du débat du 15 décembre 2011

Question: Les Suisses peuvent être fiers pour l'effort produit dans des pays difficiles où les droits de l'homme sont bafoués. Moi-même je suis d'origine iranienne. J'ai quitté l'Iran en 1979 après la révolution. Pour des raisons confessionnelles, toute ma famille a été exécutée. Je voulais poser une question à Madame l'Ambassadeur Leu par rapport à ma religion : Baha'i. Est-ce que la Suisse joue un rôle protecteur vis-à-vis de cette communauté qui n'est pas prise en considération en Iran ? Les enfants sont privés d'études supérieures ; beaucoup de personnes sont exécutées ; d'autres sont victimes d'une forme de terrorisme intellectuel. Ici en France, nous travaillons avec les enfants sur la paix, car nous pensons que c'est par eux que les choses peuvent changer.

Réponse de Livia Leu : Je vous remercie pour cette question importante. Bien entendu je comprends parfaitement votre souci. La situation des Baha'i est très difficile en Iran. Je ne peux pas dire que la Suisse joue un rôle de médiateur précisément sur cette question, mais la Suisse prend part à un dialogue critique sur l'ensemble des points qui posent problème dans la relation Iran/Etats-Unis et en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme. Depuis des années, nous poursuivons sous des formes assez différentes des discussions sur ce sujet. Quand notre Ministre des Affaires étrangères était en visite à Téhéran en 2008, elle a été fortement critiquée, alors qu'elle a demandé très fermement un respect des droits de l'Homme. Vue la complexité des enjeux, nous devons communiquer d'une manière très discrète et nous ne pouvons pas rédiger à chaque fois un communiqué de presse ; mais nous suivons discrètement et étroitement la situation des droits de l'homme et la question des minorités religieuses.

Question : J'ai trois questions ; mais elles seront rapides. Première question : comment peut-on politiquement et tactiquement représenter réciproquement et avec équité les intérêts de deux Etats qui sont adversaires et qui ont rompu leurs

relations? C'est simplement une question d'information. La deuxième interrogation porte sur le bilan et l'épilogue. Je pose la question aussi bien Madame Leu qu'à Monsieur Baumann. Les mandats dont ils nous ont parlé pour l'Iran d'une part et la Russie/Géorgie d'autre part ont-ils permis de faire évoluer les relations entre ces pays ? Si oui en quoi et quel bilan vous portez sur ces médiations ? Ma troisième question porte sur un aspect qui n'a pas été traité mais qui me tient à cœur personnellement et qui concerne beaucoup les Suisses. Vous avez entendu parler de l'Accord de Genève entre les Palestiniens et les Israéliens (2003), qui avait été imaginé par un collègue de l'Université de Genève, Alexis Keller.¹ Cela représentait pour moi un compromis, que l'on peut nommer «l'art du possible» ou la politique. Je voudrais savoir ce que vous en pensez et pourquoi cela n'a pas abouti ; car cela me semblait un accord relativement équilibré et j'étais de ceux qui ont souffert du fait que cela n'ait pas abouti.

Réponse de Félix Baumann : Par rapport à l'équidistance, il est vrai que cela peut paraître paradoxal. Mais il est tout à fait possible d'assurer les intérêts d'un pays tout en représentant ceux d'un autre, en exposant simplement à chacun ce que l'autre demande et les points qui posent problèmes. Il s'agit d'un rôle d'arbitre entre les deux parties. Ce qui est très important dans ces échanges équidistants c'est la confiance que nous parvenons à obtenir. Dans notre cas, cela implique des contacts réguliers entre les Russes de Moscou et les Russes de Tbilissi, puis les Géorgiens de Moscou et ceux de Tbilissi. Si la confiance s'installe, il est possible de tisser les préoccupations de chacun avec celles des autres. Au départ, c'est sans doute relativement difficile ; mais lorsque la discussion est lancée, c'est certainement plus facile que de négocier avec une seule partie. Les deux interlocuteurs ont dans ce cas la confiance du médiateur. Chaque Etat sait que

¹ Sur l'initiative de Genève de 2003 et ses suites, cf. <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/peasec/peac/confre/genini.html>

les discussions permettent de défendre ses intérêts même si on lui demande des concessions. Si on défend avec véhémence les intérêts de l'autre, il sait très bien que nous sommes susceptibles de faire la même chose sur d'autres parties de la négociation.

Pour ce qui est de l'évolution et des bilans, il semble très difficile d'affirmer si les avancées sont produites par un mandat géré par la Suisse ou si d'autres facteurs ont également débloqué la situation. Dans tous les cas, le contexte entre les deux pays demeure compliqué. On est très loin d'une solution définitive au conflit. L'une des réussites du mandat, sans doute pas imputable seulement au rôle de la Suisse, tient au fait qu'il n'y a pas de conflit ouvert entre la Russie et la Géorgie depuis 3 ans et demi dans un contexte qui demeure extrêmement volatile.²

Réponse de Livia Leu : Je pense qu'un mandat croisé est plus proche d'un rôle de médiateur qu'un mandat simple. Ce qui rend les choses plus faciles pour avancer positivement dans les discussions. Au regard de la situation des relations entre les Etats-Unis et l'Iran, je ne peux pas dire que notre mandat ait beaucoup contribué à améliorer la situation. Mais la politique et l'histoire sont dans tous les cas plus forts. Pour construire une médiation réciproque il faut une volonté politique de part et d'autre. Mais notre travail est effectivement de favoriser le dialogue.

Daniel Warner : Vous savez que Churchill a dit : «il est préférable de parler que de faire la guerre»... Moi j'aimerais revenir sur ce que j'appelle l'initiative de Genève. Il y a quelques semaines une réunion à Genève marquait le dixième anniversaire de la première conférence à Genève pour les discussions Israël/Palestine. Ce qui était impressionnant, c'est qu'à présent l'initiative comprend 500 pages d'annexes.³ Cela signifie qu'ils ont vraiment travaillé ensemble pour tenter de mettre sur le papier tous les points qui posent problème. Il était très impressionnant d'écouter des représentants palestiniens et israéliens convaincus qu'il existe une solution et que le document est une solution. Mais ce sont des personnes qui ne sont pas des «decisions makers»

2 Cf. notamment « Schutzmacht Schweiz : Renaissance einer Tradition », CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr 108, Februar 2012. http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/sec.Par.0081.File.tmp/Schutzmacht_Schweiz_Renaissance_einer_Tradition_de.pdf

3 Cf. <http://www.geneva-agreement.org>.

(ce ne sont pas eux qui décident). Il ne s'agit pas d'une position officielle, mais d'une possibilité envisagée par les deux parties : un plan de route qui pourra sans doute être suivi un jour. J'ai trouvé un certain enthousiasme dans cette initiative et il me semble qu'il faut continuer à la médiatiser.

Question : Je vous remercie pour la qualité de vos propos. Toutefois une chose me chagrine dans la présentation des relations avec les Etats-Unis. La Suisse fait des efforts considérables pour aider les Etats-Unis à dialoguer avec des Etats dont les canaux diplomatiques sont rompus et dans le même temps la puissance américaine est très dure dans les relations économiques, financières et bancaires avec la Suisse. En tant que diplomate, comment ressentez-vous cette situation quelque peu gênante ? C'est peut-être la question qu'il ne fallait pas poser...

Réponse de Livia Leu : Toutes les questions sont permises... Evidemment je vous comprends. Nous ne discutons pas avec les Etats-Unis sur un seul thème mais sur un ensemble de dossiers qui ne sont pas forcément traités par les mêmes autorités. Ce n'est pas le Département des affaires étrangères qui a mis en place la politique financière et d'imposition. D'autre part, les banques sont des entreprises privées et prennent leurs propres décisions. En tant que représentant de l'Etat, nous sommes en relation avec les autorités de l'autre Etat, ceci peut parfois nous aider à être davantage entendus par l'ensemble de l'administration gouvernementale américaine, même si les dossiers sont très différents. Le poids du mandat peut compter pour infléchir des décisions prises dans d'autres secteurs. Mais les décisions financières sont toujours dures par la nature des choses...

Question : Quand on voit le nombre de représentations suisses dans le monde et de mandats développés,⁴ cela doit certainement représenter un budget important.

Réponse de Livia Leu : Mais c'est un service payant !

Daniel Warner : Je voulais juste ajouter qu'il y a une différence entre le Département d'Etat américain et le Département de la Justice. En 2011 c'était le

4 Sur les mandats assumés actuellement, cf. <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/peasec/peac/confre/goch/protpw.html>

250^{ème} anniversaire de la naissance d'Albert Gallatin, un citoyen genevois qui a quitté la Suisse relativement jeune et qui a fait une brillante carrière aux Etats-Unis.⁵ Il était membre du gouvernement américain et a participé à la rédaction de la Constitution américaine. Il fut le premier secrétaire du Trésor américain pour Thomas Jefferson. On appelle la Suisse et les Etats-Unis les républiques sœurs, parce que la Constitution suisse a été influencée par la Constitution américaine. J'ai moi-même écrit plusieurs articles en américain pour rappeler qu'il y a toute une tradition en commun entre les deux pays.⁶ Il y a des problèmes entre les bonnes familles, mais on reste tout de même entre familles qui se reconnaissent...

Question : Je voulais savoir si pour défendre les intérêts étrangers dans le cadre d'un mandat spécifique, une équipe diplomatique était nommée ou si c'était géré par l'ambassade implantée dans le pays en question ? Par ailleurs, on entend souvent en Iran que l'Ambassade de Suisse est régulièrement convoquée au Ministère des affaires étrangères iranien pour entendre des contestations d'actions américaines (comme le survol du territoire). Est-ce que des réponses sont apportées au gouvernement iranien par la Suisse ? Car aucune réponse n'est présentée dans les médias.

Réponse de Livia Leu : D'abord, pour la question du personnel, cela dépend beaucoup du type de mandat. En Iran, par exemple, nous n'avons pas de personnel américain. Seulement des employés suisses et iraniens. Par contre dans le cas du mandat Russie/Géorgie, des ressortissants des deux pays participent au travail. A Cuba, il y a 400 américains qui travaillent pour le mandat mais sous un drapeau suisse. Mais effectivement, dans tous les cas, du personnel doit être engagé spécialement pour répondre à l'augmentation des charges liées à ces relations diplomatiques spécifiques. Et il y a aussi du personnel à Berne. Pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsque nous étions engagés sur un

grand nombre de mandat,⁷ la Division des intérêts étrangers à Berne était d'ailleurs particulièrement importante.⁸

Par rapport aux convocations, le canal par lequel des informations sont échangées est confidentiel. Donc je ne peux pas vous dire s'il y a des réponses suite aux remarques iraniennes relatives aux agissements américains. Et ce n'est certainement pas la Suisse qui va annoncer des convocations ou des réponses. C'est très souvent le ministère iranien ou des médias iraniens qui annoncent ce genre de convocation.

Question : Je souhaitais effectuer un complément par rapport à la question du budget. Est-ce que le mandat est rémunéré par le pays qui sollicite la protection de ses intérêts et si cela fait l'objet d'une négociation. Si vous pouviez donner des précisions sur ces modalités...

Réponse de Félix Baumann : Au départ on négocie les modalités du contenu du mandat, car il n'y a pas un modèle unique et chaque relation est différente. On définit le cadre, l'ampleur, la nature des aides apportées pour défendre les intérêts du pays qui nous sollicite. Les conditions financières se règlent à ce moment-là.

Réponse Livia Leu : Il s'agit également des services consulaires qui ont également un prix pour les citoyens de chaque pays. Ce qui relève directement du mandat est assumé par le pays demandeur ; mais les équipes sur place de manière permanente sont assumées par la Confédération suisse.

Question : Est-ce que la Suisse a déjà renoncé à un mandat ?

Réponse de Livia Leu : Je ne sais pas si cela s'est produit historiquement. Mais la décision est souveraine : elle est prise au niveau du Conseil fédéral qui examine si le mandat rentre dans notre

5 Sur Albert Gallatin (1761-1849), cf. notamment l'article du Dictionnaire historique de la Suisse, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F25658.php>.

6 *Connections : a celebration of the historic ties between Geneva and the United States of America* / [ed.: Wendy Lubetkin], Geneva : Office of Public Affairs of the United States Mission to the United Nations in Geneva, 2011 (Geneva : Atar).

7 Cf. la « Liste des Etats représentés par la Suisse pendant la deuxième guerre mondiale 1939-1945 » consultable en ligne : dodis.ch/18539.

8 Cf. le rapport du 31.1.1946 de la Division des intérêts étrangers du Département politique fédéral, „Rechenschaftsbericht der Abteilung für fremden Interessen des Eidgenössischen Politischen Departementes für die Zeit von September 1939 bis Anfang 1946“. Consultable en ligne: dodis.ch/2340.

intérêt ou pas. Sans savoir si des refus ont eu lieu, théoriquement il est nécessaire que le mandat puisse être discuté et soumis à la décision souveraine.

Question : Comment les évolutions politiques au sein des Etats que vous représentez ont une incidence sur votre métier ? Je suppose que représenter les intérêts américains sous l'administration Bush ou Obama est différent. Pouvez-vous également préciser quels sont les canaux officiels entre l'Etat représenté et l'Etat dans lequel vous êtes. Est-ce que vous jouez avec ces relations officielles ?

Réponse de Livia Leu : En effet, la situation des relations entre les deux Etats influe beaucoup sur la situation de notre mandat et la qualité de notre travail. Forcément quand les relations s'améliorent, la situation est plus facile et inversement lorsque les relations se dégradent notre travail est plus complexe. La Suisse fait partie de la partie occidentale du monde et nous partageons ses valeurs comme les droits de l'homme et nous partageons les sanctions.

Pour ce qui est de la nature des relations, dans le cadre d'un mandat nous sommes toujours le canal officiel ; mais nous savons que les structures officielles existent et nous les prenons en compte (les Think tank, les ONG...). Ils peuvent accompagner la résolution d'une question conflictuelle que nous gérons par des voies officielles.

Daniel Warner : Est-ce que je peux simplement demander à Madame l'Ambassadeur ce que cela signifie de représenter les Etats-Unis ? Car il y a le Congrès, le Sénat, le Parlement, le Département d'Etat et parfois ils ne sont pas tous en accord sur les actions à mener.

Réponse de Livia Leu : Oui effectivement, cela complique considérablement les choses. En Iran, on me pose souvent la question, car le Congrès annonce telle chose ; le Département d'Etat développe une autre idée. Mais notre interlocuteur (le mandataire) est le Département d'Etat et ce sont ces positions officielles que nous prenons en considération. Tant que les propositions sont en débat au Parlement et ne sont pas appliquées par le Département, nous ne les prenons pas en considération.

Question : Comme nous sommes en France est-ce

que vous avez actuellement des mandats demandés par la France ?

Réponse Félix Baumann : Nous n'avons plus de mandat actuellement ; mais nous en avons assumés, notamment en Yougoslavie en 1999 et 2000.⁹

Réponse de Livia Leu : Question : Est-ce qu'il y a une priorité entre les messages transmis entre les

deux pays ? Pour des problèmes très graves, est-ce qu'il existe des «hotline» ?

Réponse de Livia Leu : Oui il y a des urgences et des messages moins urgents. Quand un message est très urgent, il doit être délivré le plus rapidement possible. Nous nous efforçons d'être rapides dans tous les cas. Nous employons bien entendu des voies de transmission protégées.¹⁰

9 Pour une liste des intérêts étrangers représentés par la Suisse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, cf. Politorbis, N° 40, 1/2006, pp. 53-56, http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi.Par.0017.File.tmp/Politorbis_0106.pdf.

10 Pour des informations supplémentaires, cf. notamment l'étude de Daniel Trachsler, « Gute Dienste – Mythen, Fakten und Perspektiven », Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/peac.Par.0035.File.tmp/rp_Gute%20DiensteETH_de.pdf

Der Deutsche General
des Oberbefehlshabers West
in Vichy

Vichy, den 20.8.44

B e s c h e i n i g u n g

Der Schweizerische Gesandte in Vichy,

Herr Minister Dr. S t u c k i ,

ist berechtigt, in der Zeit von 20.8.44 bis 10.9.44
mit dem Personal der Schweizerischen Gesandtschaft
in Frankreich, bestehend aus Personen, und mit
Kraftwagen, darunter Lastwagen, auf der
Strecke Vichy - Lapalisse - Lyon - Annemasse nach
Genf und gegebenenfalls auch zurück nach Vichy zu
fahren.

Alle deutschen Dienststellen werden gebeten, die
Wagen der Schweizerischen Gesandtschaft ungehindert
passieren zu lassen.



Der Deutsche General
des Oberbefehlshabers West
in Vichy

Am Neuborn
Generalleutnant

Autorisation accordée le 20.8.1944 par le général allemand afin que Walter Stucki et le personnel de la Légation de Suisse à Vichy puissent circuler librement, notamment entre Vichy et Genève.

Etat-Major



LAISSER PASSER

Ordre est donné aux F.F.I. de laisser passer, en leur prêtant au besoin toute l'aide qu'ils pourraient leur demander, Son Excellence M. STOCKI, Ministre de Suisse en France et tout le personnel de sa légation.

Ce laisser-passer est valable en tous temps et en tous lieux et en particulier sur tout le trajet de Vichy à la frontière Suisse.

Le Commissaire Régional de
La République

Le Chef Militaire des
F.F.I. d'AUVERGNE
P.O. le Chef d'Etat-Major

Mazieis



Laisser-passer des dirigeants des Forces Françaises de l'Interieur (FFI) afin que Walter Stucki et le personnel de la Légation soient autorisés à circuler et soient aidés dans toute la mesure du possible.





Légendes des illustrations

Page 32 en haut

Après la libération de la Ville de Vichy, Walter Stucki est remercié par les autorités, notamment par un dirigeant régional des FFI, Dudenhoeffer (alias lieutenant-colonel Pontcarral) le 27 août 1944.

Page 32 en bas

Le 6 septembre 1944, la garnison de Vichy libérée présente les armes à Walter Stucki qui va rejoindre la Suisse.

Page 33

Le 6 septembre 1944, la population acclame Walter Stucki et le personnel de la Légation de Suisse qui quitte Vichy.

Sources des illustrations :

Les cinq documents reproduits ci-dessus proviennent des archives personnelles de Walter Stucki déposées aux Archives fédérales suisses à Berne. Nous remercions vivement sa famille de nous avoir accordé l'autorisation de publier ces cinq photographies.

