

p.B.15.21.Isr.(1) - SI/zm

CONFIDENTIEL

C o m p t e - r e n d u

des entretiens entre Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Graber et Monsieur Abba Eban, Ministre des Affaires étrangères d'Israël.

Jérusalem, Ministère des Affaires étrangères,
les 10 et 11 septembre 1973

1. Délégation suisse :

Monsieur le Conseiller fédéral Graber, Chef du Département politique fédéral;

Monsieur l'Ambassadeur Hess, Ambassadeur de Suisse en Israël;

Monsieur l'Ambassadeur Keller, Directeur de la Direction des organisations internationales;

Monsieur l'Ambassadeur Gelzer, Directeur suppléant de la Direction politique, Chef de la Division II;

Monsieur l'Ambassadeur de Ziegler, Directeur suppléant de la Direction politique, Chef du Secrétariat politique;

Monsieur Simonin, Secrétaire du Chef du Département politique fédéral;

Monsieur de Riedmatten, Secrétaire de l'Ambassade de Suisse en Israël.

2. Délégation israélienne :

Monsieur Abba Eban, Ministre des Affaires étrangères;

Monsieur Avraham Kidron, Directeur général du MAE;

Monsieur Arye Levavi, Ambassadeur d'Israël à Berne;

Monsieur Yohanan Meroz, Sous-Directeur général;

Monsieur Shmuel Divon, Sous-Directeur général;

Monsieur Mordechai Kidron, Ambassadeur et Conseiller politique du Ministre;

Monsieur Nissim Yaish, Directeur de la Division Europe I;

Monsieur Ephraïm Eldar, Sous-Directeur de la Division Europe I;

Monsieur Saguy, Directeur du Service de l'Information et de la Presse du MAE.

3. Ordre du jour

1. Tour d'horizon.
2. CSCE - Méditerranée.
3. Terrorisme - OACI.
4. ONU - Institutions spécialisées.
5. Conférence diplomatique sur le droit humanitaire (Genève, 1974).

4. Langue de travail : français.

=====

A. Première séance de travail (10 septembre 1973)

Début : 10.00 heures. Fin : 12.20 heures.

1. Tour d'horizon

M. Eban se dit très heureux de rencontrer le Chef du Département et d'exprimer par son entremise à la Suisse ses sentiments de gratitude pour son attitude à l'égard d'Israël. Les deux pays sont liés par une affinité de valeurs et en particulier par une conception identique de la démocratie et de la liberté. Il est convaincu que les conversations d'aujourd'hui et de demain permettront de renforcer les liens étroits qui existent déjà entre la Suisse et Israël.

Il intéresserait M. Eban de savoir quels sont les principes de la politique extérieure suisse et d'apprendre quelles impressions M. Graber a ramenées du Caire.

M. Graber remercie son collègue de ses propos liminaires et exprime sa satisfaction d'être en Israël. Il se dit convaincu que l'échange de vues se déroulera dans une atmosphère de liberté et de confiance réciproques, comme il est de coutume entre amis.

1. La récente visite au Caire a été assez mal interprétée par une grande partie de l'opinion publique en Suisse, à tel point que d'aucuns ont prétendu que le Chef de la diplomatie suisse était maintenant obligé de se rendre en Israël. En réalité, les liens entre la Suisse et Israël - caractérisés par une communauté de civilisation - sont si étroits, que la présente visite devait naturellement avoir lieu et qu'il allait de soi, du point de vue de la politique de neutralité, que l'équilibre fût assuré; de fait, cet équilibre n'a pas été rompu par la visite au Caire dont la signification a été sans doute mieux comprise par les Israéliens que par un certain nombre de Suisses.

M. Graber est reconnaissant à son collègue de lui donner l'occasion de brosser un tableau de la politique extérieure suisse dans ses grandes lignes et d'en définir les possibilités et en même temps les limites.

2. La politique de neutralité de la Suisse se fonde d'abord sur les obligations internationales qui découlent pour elle de son statut de neutre permanent et qui veulent qu'elle reste à l'écart de tout conflit. Mais désormais le droit de neutralité, qui ne s'applique qu'en cas de conflit, perd de son importance au profit de la politique de neutralité, politique dont, au-delà des obligations découlant du droit international, la Suisse entend définir seule les contours, les limites et les restrictions. C'est la politique d'un pays qui, loin de demeurer replié sur lui-même, se veut actif, présent au monde, solidaire et disponible, en vue d'œuvrer pour la paix et de soulager les misères et les

souffrances, quelles qu'en soient les causes. Son attachement à la liberté et à l'indépendance explique la grande importance qu'il accorde à sa défense militaire, dont les moyens sont cependant proportionnés à sa taille. Sa sécurité est également tributaire de l'observation des règles de droit; la Suisse s'efforce dès lors de promouvoir dans la communauté internationale le respect des normes juridiques propres à garantir l'égalité de tous les Etats. D'où, enfin, le principe de l'universalité, corollaire nécessaire de la neutralité.

3. Cette politique active se manifeste avant tout en Europe, au coeur de laquelle la Suisse se trouve placée; elle ne cache pas son désir d'y jouer un rôle à la mesure de sa taille et de son passé. Elle est donc en faveur d'un renforcement des structures européennes. L'interpénétration de sa vie culturelle, économique et commerciale avec ses voisins atteint une densité si considérable que la Suisse ne pouvait manquer de devenir partenaire des CE. Mais il n'était pas question pour elle d'y adhérer, car cela eût été incompatible avec sa politique de neutralité.

M. Graber ouvre une parenthèse pour expliquer l'importance de la neutralité en tant que facteur d'équilibre et de cohésion intérieurs : la Suisse est composée de telle manière que si elle prenait parti dans un conflit, elle courrait aussitôt le risque d'être désintégrée; de là, son attachement au fédéralisme.

Le Conseil fédéral attache une très grande importance aux CE, dont il considère l'action comme un facteur déterminant de l'équilibre en Europe. Récemment, certaines tensions se sont fait jour entre pays membres et le calendrier prévu pour la réalisation de l'union économique et monétaire

et l'union politique pourrait bien n'être pas tenu. Le gouvernement suisse espère que ces phénomènes n'auront pas de conséquences dommageables pour l'équilibre européen.

4. Son intérêt pour l'Europe se traduit aussi par sa participation active aux Consultations de Dipoli et à la première phase de la CSCE à Helsinki. La Suisse n'y est pas demeurée passive. Elle y a présenté un projet de méthode de règlement pacifique des différends (MRPD). Elle y a fait l'expérience du rôle utile que les petits pays, les pays neutres en particulier, peuvent jouer lorsqu'il s'agit notamment de trouver des solutions à des problèmes de procédure. La MRPD démontre sa volonté de demeurer fidèle à une tradition; en plus le projet suisse fera figure de test de la bonne volonté des pays communistes.

Au cours de la deuxième phase qui s'ouvrira très prochainement à Genève, la délégation suisse concentrera son attention sur un autre chapitre, infiniment délicat, celui de l'amélioration des relations humaines et des échanges d'idées entre l'Ouest et l'Est (corbeille III). Dans ce domaine aussi, elle ne se départira pas de son réalisme; il s'agit moins d'ouvrir une porte que d'entrouvrir une petite fenêtre, mais la tentative vaut la peine d'être faite. Des réalisations concrètes sont indispensables, aussi face à l'opinion publique, faute de quoi la "détente" se verrait vidée d'une grande partie de sa substance.

5. La Suisse sait voir au-delà de l'Europe et sa vocation - son intérêt aussi - est celle de l'universalité. Elle cherche à témoigner sa solidarité à tous les peuples. C'est ainsi qu'elle s'efforce d'apporter sa part dans le domaine de la coopération au développement. Sa volonté de dispo-

nibilité est réelle et implique que son gouvernement s'assure une information aussi totale que possible; tel est, du reste, l'un des buts principaux de la présente visite en Israël.

Au chapitre des relations de la Suisse avec quelques puissances, il est à noter qu'elles sont fort bonnes avec les USA; le récent traité d'entraide judiciaire a encore développé les liens traditionnels et permis d'éliminer quelques ombres dues au rapprochement économique de la Suisse avec les CE. Avec l'URSS, elles se développent normalement et connaissent un essor accru sur le plan économique. En Asie, le partenaire principal est le Japon. Les relations avec la Chine sont presque aussi anciennes que la République populaire elle-même; la Suisse n'échappe pas à l'offensive de charme de Pékin. C'est une manière d'euphorie dont on peut se demander jusqu'à quand elle durera. Il y a deux ans, la Suisse a reconnu la République démocratique du Viêt-Nam et ouvert une Ambassade à Hanoï et à Saïgon. Avec la Corée du Nord, on en est au stade de l'échange de missions commerciales (dont le siège nord-coréen sera à Zürich et non à Berne). L'intérêt suisse au développement de pays tels que l'Indonésie et les Philippines est considérable. La même politique de présence active est menée en Amérique latine, en Afrique et en Océanie. La politique du gouvernement suisse acquiert donc un degré d'universalité qui donne une certaine dimension à sa neutralité. L'oeuvre de coopération au développement est concentrée sur certains centres de gravité dont le choix découle de considérations plus historiques que politiques.

La Suisse tient particulièrement à demeurer disponible partout, sur tous les continents. Cette disponibilité a été mise à profit dans le conflit indo-pakistanaï : la Suisse assume la lourde tâche de puissance protectrice de l'Inde

et du Pakistan auprès de l'un et l'autre de ces Etats. Le Bangla Desh à son tour a invité la Suisse à se charger du problème des échanges de prisonniers et de population. Aujourd'hui même, des spécialistes suisses sont envoyés à Dacca pour examiner si cette tâche correspond à nos moyens ou si des renforts s'avèrent nécessaires. C'est dans ce domaine humanitaire d'abord que la Suisse cherche à être utile.

6. Les relations avec l'ONU : l'adhésion dépend d'une décision populaire; si elle avait été du ressort du gouvernement et du parlement, une décision positive aurait déjà été prise. L'opinion publique est plus réticente et, de manière générale, marque un retard par rapport au gouvernement fédéral et aux Chambres. Si la majorité populaire est encore hostile à une adhésion, il faut y voir une séquelle de l'époque de la Société des Nations et des illusions qu'elle a suscitées dans le peuple suisse. L'échec de la SdN a été vivement ressenti; de là date ce sentiment très répandu dans l'opinion que les organisations internationales politiques sont privées de toute espèce d'efficacité. Il s'agit d'une critique difficile à réfuter au niveau populaire. Après l'adhésion des deux Allemagne et des deux Corée, la Suisse sera pratiquement le seul pays à rester en dehors de l'ONU; à ce moment-là, le peuple suisse finira sans doute par se laisser fléchir.

7. Le fait de ne pas prendre parti à propos du conflit du Moyen-Orient ne signifie nullement indifférence ou égoïsme. Le gouvernement de Berne est convaincu que la sécurité de l'Europe est inséparable de la sécurité de la Méditerranée; il a un intérêt vital à ce que la paix règne dans cette région du monde, berceau de notre civilisation et artère

par où passe la majeure partie de l'approvisionnement du pays. C'est pourquoi il suit le développement des événements avec le plus grand intérêt. Dans ce conflit aussi, sa disponibilité est entière; la Suisse ne demanderait pas mieux d'en faire la démonstration si les circonstances le permettaient. Ce qui a frappé la délégation suisse lors de la visite au Caire (mai 1973), c'est la situation socio-économique du peuple égyptien face aux gigantesques problèmes non résolus du développement. Le gouvernement du Caire doit en priorité faire face aux besoins énormes de cette population. Des propos tenus par des responsables égyptiens, on retire l'impression que le gouvernement égyptien est très préoccupé de sortir d'une situation absurde qui engloutit des sommes considérables et par là freine le développement économique et social du pays. On constate également au niveau de l'analyse de la situation actuelle une méfiance profonde et un pessimisme réel de la part des responsables. M. Zayyat a tenu des propos qui ont quelque chose de sincère : il est persuadé que l'Egypte est victime d'une injustice profonde, d'une véritable "conspiration du silence", dans la mesure où personne ne croit à sa bonne volonté et au fait que sa position depuis la guerre de juin 1967 ait évolué. La réponse égyptienne au mémorandum Jarring de février 1971 doit s'interpréter, selon lui, comme une série de concessions, dont celle de la reconnaissance formelle de l'Etat d'Israël. Le Ministre égyptien a répété avec force que l'occupation des territoires est inacceptable et que jamais l'Egypte ne cèdera un pouce de terrain. Mais il est difficile de savoir si cette formule intransigeante (souveraineté territoriale) est compatible ou non avec le maintien d'une présence militaire sur un territoire donné qui assurerait la sécurité à l'autre partie. Une solution politique pourrait être précisément la combinaison du facteur "sécurité" et du facteur "territorialité". L'Egypte est

en situation de faiblesse face à un Etat trop fort. Déçue par les grandes puissances et l'ONU, elle semble se tourner vers l'Europe en comptant sur elle pour tenter d'infléchir les USA. A propos du pétrole, c'est à la Ligue arabe et non au Ministère des affaires étrangères que l'on a tenu un langage tranchant et net, assorti d'un appel du pied aux Européens qui signifiait : " Soyez compréhensifs et équitables si vous ne voulez pas être les victimes d'une politique pétrolière commune qui désormais sera la force des Arabes". L'Egypte paraît attendre un renforcement de sa position pour être en mesure d'entamer le dialogue dans les meilleures conditions possibles. De toute manière, Le Caire refuse toute solution partielle, telle que la réouverture du Canal de Suez, de crainte de cristalliser la situation et de compromettre des développements ultérieurs. M. Graber ajoute qu'il est rentré du Caire avec la conviction que les responsables et le peuple égyptien souhaitent la paix mais qu'ils jugent la situation actuelle inextricable. Il ne discerne aucun point de rencontre entre Israël et l'Egypte pouvant être favorable à une solution durable.

M. Eban remercie vivement M. Graber de son exposé. L'impression saillante qu'on peut en retirer est que la neutralité, loin d'être le synonyme d'une politique d'isolement, est une activité créatrice. M. Eban se dit également frappé par la similitude qui existe entre la Suisse et Israël, ces deux petites nations éprises de liberté. Mais alors que pour la Suisse certaines choses peuvent être considérées comme acquises, pour Israël elles sont encore du domaine du rêve !

La situation au Moyen-Orient est très grave et il n'est pas question de sous-estimer le poids formel et effectif qu'elle représente pour la politique mondiale en général. Cette

situation est caractérisée par

- beaucoup d'amertume et d'hostilité et une absence de dialogue entre les parties directement en cause,
- la pression constante qu'exercent les adversaires d'Israël sur des pays amis en vue d'affaiblir leur attachement pour Israël,
- la course aux armements dans cette région du monde,
- les litiges stériles auxquels on assiste au sein des organismes internationaux et qui sont incompatibles avec la tendance actuelle à la détente sur le plan mondial,
- une impasse même dans le domaine humanitaire.

Tout n'est pourtant pas négatif dans ce bilan. En juillet 1970 par exemple, la situation était beaucoup plus dangereuse. Depuis lors, on constate une certaine amélioration puisque les échanges de coups de feu ont pratiquement cessé, que le cessez-le-feu a été consolidé et que sur le front crucial - celui du Canal de Suez - il n'y a pratiquement plus d'incidents. Il convient également de rappeler qu'à l'époque le conflit n'était pas uniquement régional, en raison de la présence soviétique qui risquait constamment de provoquer une riposte américaine. Il est inconcevable que cette situation se renouvelle : l'accord entre Washington et Moscou de ne pas s'affronter dans cette partie du monde paraît important et a fait perdre à ce conflit, partiellement du moins, sa dimension internationale. De ce fait, le conflit du Moyen-Orient constitue actuellement un moins grand danger pour l'humanité que ce n'était le cas en 1970.

D'autre part, le terrorisme a cessé de secouer le monde. Il a perdu ses points d'appui dans les territoires administrés. La Jordanie est absolument tranquille, comme d'ailleurs les frontières avec la Syrie et le Liban où les infiltrations ont cessé. Une question qui en revanche n'est pas encore résolue est celle

du terrorisme international dont le centre est à Beyrouth et dont les protagonistes essaient de se faire passer pour des héros. Mais Israël a trouvé moyen de résister à ces éléments du terrorisme international. Il y a trois ans, Israël ne possédait aucune assurance que le soutien militaire continuerait de la part des USA, tandis qu'actuellement le principe de l'équilibre des forces au Moyen-Orient est accepté par la doctrine américaine. La livraison d'armes par les Etats-Unis peut donc être considérée comme une chose acquise.

Il y a trois ans, on aurait dû constater l'absence de contacts avec le monde arabe. Depuis lors la politique des "open bridges" a multiplié les contacts tant sur le plan humain que sur le plan commercial, ce qui représente une certaine contradiction dans cette situation de guerre. La coexistence avec cette communauté palestinienne est un élément primordial pour Israël. On constate ici que cette communauté désire un "destin arabe" tout en refusant le "leadership" des groupes extrémistes, ce qui paraît être un phénomène encourageant.

S'il y a trois ans l'absence de négociations était due au fait que l'on avait certains espoirs dans le monde arabe d'une solution imposée de l'extérieur, entre-temps ces milieux ont dû déchanter. Bien au contraire, l'on a assisté durant ces dernières six années à un essor sans précédent d'Israël. Si Israël est gêné par ce conflit dans son développement, il n'est en revanche nullement paralysé. Loin de se borner à se défendre, Israël suit en effet pleinement sa vocation de développement social. Il démontre ainsi à ses voisins que le temps ne travaille pas pour eux comme ils semblent le penser.

En résumé, il existe parallèlement dans cette région certains éléments de turbulence et certains éléments de stabilisation. Ce sont ces derniers qu'il conviendrait de renforcer.

Voici quelles sont actuellement les grandes lignes de la politique israélienne :

- Négociations. La négociation est le mot clef de la politique israélienne car nous estimons qu'il n'y a pas de paix possible sans négociation, c'est-à-dire sans communication entre les parties. Dans notre esprit, la négociation contient un élément dynamique puisqu'elle vise à modifier les données d'un problème. Le but que nous poursuivons est une paix sérieuse qui instaure - au-delà des documents signés - une nouvelle dimension humaine dans cette région. Nous pensons par exemple à l'Europe où les adversaires d'hier sont devenus les partenaires d'aujourd'hui.
- Questions territoriales. Le but d'Israël est de transformer les lignes d'armistice actuelles dans la mesure nécessaire pour assurer sa sécurité. Une négociation territoriale s'impose si l'on ne veut pas recréer toutes les conditions qui ont justement provoqué le conflit de 1967.

La situation actuelle est provisoire. Il serait néanmoins absurde de recréer la situation tactique qui existait avant 1967, par exemple sur le Golan. Ce serait méconnaître le fait que les mêmes causes provoquent toujours les mêmes conséquences.

Israël n'a pas de prétentions sur la totalité du Sinaï. En ce qui concerne Sharm-el-Sheikh qui est véritablement "la gorge de notre pays" et notre lien avec l'Asie et l'Afrique, la situation est différente. En effet, si Sharm-el-Sheikh n'était pas dans les mains d'Israël, cela signifierait que la question de la paix ou de la guerre dépendrait uniquement de ceux qui contrôleraient le détroit de Tiran. Est-il possible de concilier la souveraineté égyptienne avec les exigences de sécurité israéliennes ? Toutes les solutions de compromis qui ont été proposées jusqu'ici (Rogers,

Douglas-Home) ont été refusées par l'Egypte. Le Caire veut la souveraineté et le retrait des troupes.

Pour sa part, M. Eban est certain qu'aucun gouvernement israélien ne sera disposé à renoncer aux gains territoriaux préalablement à la négociation. En revanche, de pareilles concessions sont concevables dans le cadre d'une négociation.

- Palestiniens. La majorité des Israéliens est d'avis qu'il faut éviter d'annexer des territoires. L'idée qui prévaut est que les habitants des territoires devraient pouvoir choisir s'ils veulent se rattacher à la Jordanie. Mais cela est une décision qui relève des Arabes et non pas des Israéliens.
- Lieux saints. En ce qui concerne les Lieux saints, M. Eban constate qu'il n'existe aucune pression internationale en vue de diviser à nouveau Jérusalem. En ce qui nous concerne, nous sommes prêts à accorder aux Lieux saints musulmans et chrétiens une certaine autonomie. Israël ne réclame pas une juridiction totale sur ces lieux. Il serait disposé à reconnaître la Jordanie en qualité de "protecteur" des Lieux saints musulmans.
- Procédure. Malgré toute son ambiguïté, la résolution 242 reste une base de discussion utile. A l'époque Israël a reçu de la part des "parrains" (sponsors) de la résolution l'assurance que le texte n'exigeait pas un retrait unilatéral de sa part et lui laissait une certaine marge de manoeuvre. C'est à ces conditions qu'Israël est prêt à accepter cette résolution comme base de négociation.

Nous estimons que le dialogue, sous une forme ou sous une autre (par exemple sous forme de "proximity talks"), reste la base de toute négociation. Nous serions prêts à accepter un dialogue qui se déroulerait initialement sous la direction

d'une tierce partie qui, progressivement, se retirerait. Nous sommes pourtant conscients qu'il est impossible de réaliser la paix en un mouvement. C'est pourquoi nous préconisons une solution par étapes, la fin de chaque phase constituant le point de départ d'une nouvelle étape. Les expériences qui ont été faites dernièrement en Europe démontrent clairement les avantages du dialogue qui, dans certains cas, a permis d'éliminer progressivement des obstacles réputés insurmontables.

Nos voisins pourtant sont bloqués par leur refus d'accepter le dialogue qui, selon eux, impliquerait la reconnaissance d'Israël. A cette thèse, on peut opposer l'exemple des deux Allemagne qui ont commencé à dialoguer sans que cela entraîne immédiatement la reconnaissance.

Ce qui est important à nos yeux, c'est de ne pas préjuger la substance de la négociation avant même que celle-ci ne s'engage. Nous estimons en effet que c'est la négociation qui doit engendrer un accord et non le contraire.

M. Eban désire enfin évoquer quelques problèmes d'actualité.

Nous estimons que vers la fin de l'année 1973, les Etats-Unis pourraient vouloir débloquer la crise actuelle au Moyen-Orient. Le fait que les Etats-Unis sont la seule grande puissance où toutes les parties au conflit sont représentées est un des éléments qui pourrait expliquer une initiative de Washington.

En ce qui concerne le problème du pétrole, nous sommes très satisfaits des récentes déclarations de Nixon et Kissinger. On constate que le risque d'être soumis au chantage de quelques petits Etats producteurs de pétrole a provoqué une révolte au sein de l'opinion publique américaine. A notre avis, le seul résultat de ces tentatives de chantage a été de stimuler la recherche de solutions permettant de se soustraire à ces pressions. Ce danger que représente le pétrole comme arme politique a d'ailleurs été exagéré, il ne faut pas oublier

que les Etats-Unis ne se fournissent que partiellement au Moyen-Orient. Il s'agit donc plutôt d'une psychose que d'un danger réel. Pour sa part, M. Eban doute que ce chantage soit efficace. Il se demande aussi dans quelle mesure les Etats arabes sont disposés à continuer dans cette voie au risque de se couper de leur principale source de revenus.

M. Eban pense que l'on va assister prochainement à une activité diplomatique plus intense. L'année 1974 pourrait nous rapprocher d'une négociation. Pour cela c'est en Egypte que la situation devrait commencer à s'assouplir. La Jordanie n'est en effet pas le centre du nationalisme arabe. Mais nous sommes conscients que Sadate doit tenir compte de nombreux éléments (Khadafi, situation au Soudan, réactions internes).

A Washington, on est satisfait de la manière dont est appliqué le cessez-le-feu. A Moscou, où Pékin constitue le souci majeur, on est content que le calme règne actuellement au Moyen-Orient. Malgré certains revers, nos relations avec les pays d'Afrique sont généralement bonnes. Il en va de même avec les pays d'Amérique latine.

En conclusion M. Eban déclare qu'Israël poursuit parallèlement deux buts : la paix et le développement intérieur du pays.

M. Graber remercie M. Eban de son exposé exhaustif et clair qui a considérablement enrichi les connaissances de la délégation suisse

Il pose les questions suivantes :

- a) Pétrole. En admettant les risques d'une impasse provisoire dans l'approvisionnement (les USA n'étant pas en mesure de réaliser une substitution avant 1980), comment appréciez-vous la situation ?
- b) Kissinger. Le changement à la tête du Département d'Etat

- entraînera-t-il une modification dans les rapports entre Israël et les USA ?
- c) Waldheim. Peut-on s'attendre à des initiatives côté ONU ou alors côté Washington ?
- d) Douglas-Home. En visite à Berne, le Chef de la diplomatie britannique a repris l'idée de la distinction entre territorialité et sécurité. M. Rogers a également des idées à ce sujet. Qu'en pensez-vous ?

M. Eban

- ad a) Le pétrole présentera, pendant quelques années, un vrai problème et l'Arabie séoudite sera pour longtemps encore la source principale d'approvisionnement. Shultz, à propos des producteurs arabes, a dit : "They are swaggering too much, we don't like it." Mais Faycal, qui stimule la prise de conscience du problème de la substitution aux USA, n'est pas Khadafi. La solidarité arabe, certes, mais Djeddah, au demeurant fort nationaliste, entretient une certaine mystique du développement, une certaine prise de conscience du rôle que pourrait jouer l'Arabie séoudite. Il faudra naturellement accélérer les projets de substitution et les prix vont inévitablement monter. Mais il ne faut pas oublier non plus la dépendance des producteurs face à leurs marchés; il y a une réciprocité des intérêts des deux parties. L'altruisme parfait n'existe pas et la notion de boycott présuppose une solidarité qui n'a jamais existé. Au lendemain de la guerre de 1967, l'approvisionnement en pétrole a été coupé en direction des USA, de la Grande-Bretagne et de la France; la conférence de Khartoum devait rapidement revenir en arrière. En plus, il y a l'influence de l'Iran sur les émirats.
- ad b) Aucune modification n'est attendue, mais peut-être une

certaine unité dans l'exécution de la politique extérieure. Le nouveau Secrétaire d'Etat appréciera sans doute d'une manière plus modeste l'importance des grandes puissances qui ne sauraient se substituer aux parties en cause et préconisera le dialogue entre ces parties.

ad c) Les résultats de sa mission au Caire ne sont pas encore connus à Jérusalem. Mais M. Waldheim semble être conscient du fait que le problème du Moyen-Orient exige beaucoup de discrétion. On a en effet trop tendance à l'ONU à porter tous les débats sur la voie publique. Les Nations-Unies offrent une énorme possibilité de publicité où, du haut de sa tribune, les hommes d'Etat peuvent prendre des attitudes héroïques. Ce qu'il faut, c'est une étape intermédiaire, sans publicité.

ad d) Sir Alec a entendu Madame Meir lui dire que le maintien de la présence israélienne à Sharm-el-Sheikh n'était pas nécessairement liée à la souveraineté territoriale sous bannière israélienne. Ce qu'Israël veut, ce n'est pas la souveraineté, mais une solution pragmatique. Rogers, quant à lui, a cité les exemples de Guantanamo et d'Okinawa; c'est une solution possible, sur une base contractuelle.

Fin de la première séance

=====

B. Deuxième séance de travail (11 septembre 1973)

Début : 10.00 heures. Fin : 11.35 heures.

2. CSCE - Méditerranée

M. Eban estime que si la CSCE pouvait effectivement faire naître une détente réelle, les conséquences positives ne manqueraient pas de se faire sentir dans la région de la Méditerranée.

Israël n'a pas la possibilité de tirer profit de la "guerre froide"; son principe moral et son intérêt national l'obligent à tendre vers une véritable détente et le maintien de cette détente. Les "voisins" ont plus d'atouts, car ils savent manoeuvrer parmi les grands dans un climat de guerre froide. C'est pour cette raison qu'Israël n'a pas proposé que la discussion s'ouvre sur le problème méditerranéen dès le début de la CSCE. Si la conférence restait spécifiquement européenne, la compréhension israélienne lui serait acquise. Si en revanche elle devait traiter des problèmes méditerranéens avec la participation des Arabes, Israël ne se résignerait pas et n'accepterait pas cette discrimination. D'où la communication du gouvernement de Jérusalem aux Etats participants : s'il doit y avoir discussion, qu'elle ait lieu sur une base d'égalité.

M. Meroz ajoute que le principe de la participation (d'Israël) a été réitéré de manière générale. La décision définitive sera prise lors de la deuxième phase s'ouvrant le 18 septembre. La participation de deux Etats maghrébins est déjà un fait, alors que celle d'Israël reste vague encore (intervention personnelle ou par document écrit). Quoiqu'il en soit, Israël insiste sur le principe de l'égalité.

M. Levavi précise que, par son intermédiaire, une requête israélienne a été remise au Département politique (étant donné

que la présidence de la première séance revenait à un Suisse), demandant qu'Israël puisse se faire entendre sur certains points de l'ordre du jour.

M. Graber déclare que la position de principe du gouvernement suisse était que dès le moment où il a été décidé que la Conférence aurait lieu, la Suisse se devait d'y participer. A l'origine de cette conférence, il y avait le désir des pays de l'Est de consolider le statu quo en Europe et d'autre part de rattraper leur retard sur le plan technologique. Pour que de pareilles conférences soient viables, il faut que les pays qui y participent en retirent des avantages égaux. Si la Conférence doit aboutir à fixer le statu quo en Europe, il faut dès lors qu'en guise de compensation, elle se traduise au moins par une amélioration des relations humaines sur notre continent.

En ce qui concerne la Méditerranée, la Suisse a toujours été d'avis que l'on ne pouvait parler de la sécurité en Europe sans tenir compte de la sécurité dans le bassin méditerranéen. Mais elle a souligné d'emblée que ce volet méditerranéen ne signifiait pas l'inclusion du problème du Moyen-Orient. Nous ne partageons donc pas l'opinion de l'Autriche qui désirait inscrire ce problème à l'ordre du jour.

Dans le domaine de la procédure, la délégation suisse a assisté à un enchaînement qu'elle regrette. En envoyant dès décembre 1972 certains documents à la Conférence, l'Algérie et la Tunisie ont pris une certaine avance. Ces Etats ont été de ce fait inclus dans les recommandations finales de la première phase de la Conférence.

Lors de la Conférence ministérielle, Malte a proposé que ces pays soient invités à s'exprimer, ce qui a provoqué de longues discussions. En définitive, le représentant suisse a proposé que les Etats du bassin méditerranéen puissent remettre des

documents par l'intermédiaire de pays tiers.

Dès avant l'ouverture de la deuxième phase (Comité de coordination), le problème a resurgi et le Comité s'est penché plusieurs jours sur cette question de procédure. La lettre que l'Ambassadeur Levavi a mentionnée a été remise à l'Ambassadeur Bindschedler lors de la réunion d'ouverture du Comité de coordination lequel, en sa première séance, n'a cependant pas abordé l'ordre du jour; aussi cette lettre a-t-elle été transmise au président - irlandais - de la réunion du lendemain; celui-ci a tenté de la lire en séance mais en a été empêché. Cependant, les Pays-Bas et le Danemark ayant parrainé le texte de la lettre israélienne, celle-ci a pu être enregistrée comme document de la Conférence. Le principe fondamental de l'égalité de traitement est donc observé, à cette nuance près qu'une certaine priorité est tout de même accordée à l'Algérie et la Tunisie (cf. chiffres 56 et 57 des Recommandations finales). Le texte approuvé à l'unanimité par le Comité de coordination à Genève le 3 septembre 1973 se lit comme suit :

"Tenant compte des paragraphes 56 et 57 des Recommandations finales des Consultations de Helsinki, le Comité de coordination décide :

- 1) que la première et la deuxième commissions de la Conférence recevront des documents écrits qui pourront être soumis par la République démocratique et populaire d'Algérie et la République de Tunisie et contenant les vues de ces gouvernements sur les différentes questions inscrites à l'ordre du jour; et qu'elles recevront également les représentants que les Ministres des affaires étrangères de ces Etats pourraient désigner afin de présenter ces documents. Ces commissions décideront à une séance ultérieure des suites à donner à ces documents;
- 2) que le Secrétaire exécutif informera de cette décision les gouvernements de ces deux Etats;

3) que, compte tenu du paragraphe 57 des Recommandations finales des Consultations de Helsinki, si les dispositions indiquées ci-dessus sont suivies, elles s'appliqueront également aux autres Etats riverains de la Méditerranée dont la demande visant à faire connaître leurs vues à la Conférence aura été communiquée au Président du Comité de coordination par un Etat participant avant le 18 septembre 1973...".

M. Eban précise que ce fut le cas, en ce qui concerne Israël.

M. Graber poursuit la lecture du texte :

- 4) " le 18 septembre 1973, le Comité de coordination se saisira en une réunion spéciale de toutes les propositions présentées à cet effet en vertu du paragraphe 3. Par la suite, le Comité de coordination décidera des dates auxquelles les documents seront présentés par chacun des pays auxquels il est fait référence dans les paragraphes 1 et 3 ci-dessus;
- 5) les paragraphes 1 à 4 ci-dessus seront appliqués en tenant compte des Règles de procédure."

M. Graber ^{ne} se déclare pas complètement satisfait de ce compromis "boiteux". De nouvelles difficultés pourraient apparaître à propos de la requête d'Israël. Toutefois le problème pourrait être alors à nouveau "globalisé" en ce sens que certains pays pourraient faire des difficultés quant à la date de l'audition de l'Algérie et de la Tunisie. Il faut que les pays ne s'entendent sur les dates algérienne et tunisienne que si la date israélienne est acceptée.

M. Eban pense qu'actuellement l'atmosphère est en faveur d'une égalité de traitement.

M. Yaish fait état d'une dépêche en provenance de l'Ambassade d'Israël à La Haye. D'après cette dépêche, la résolution serait interprétée de manière très différente selon les capitales. Certaines estimeraient que la résolution en question contient déjà le principe de l'égalité. A l'ouverture de la deuxième phase de la Conférence, la vigilance s'impose si l'on veut éviter que le principe de la non-discrimination (qui semble presque acquis) ne soit évincé par un artifice de procédure.

M. Graber précise qu'il y a unanimité presque complète, en insistant sur l'importance du "presque". Lors de la deuxième phase, la Yougoslavie a pris le relais de Malte.

M. Eban, pense en ce qui concerne le contenu de la CSCE, qu'on peut parler apparemment d'un certain durcissement de la part des Soviétiques, notamment dans le domaine de la troisième commission. Alors que d'un côté l'URSS désire la détente en Europe et avec les USA, d'un autre côté elle prend des mesures qui contredisent cette détente (mesures contre des savants russes et des intellectuels juifs).

M. Graber précise encore qu'au Comité de coordination, le président irlandais a tenté sans succès de lire la lettre israélienne, ce qui indique bien l'importance qu'il faut réserver au parrainage.

3. Terrorisme - OACI

M. Eban dit qu'Israël est surtout préoccupé par le terrorisme dans le domaine aérien.

La Conférence de l'OACI qui siège à Rome a adopté une résolution dirigée contre Israël. C'est regrettable, si l'on pense que cette condamnation survient après plusieurs actes de terrorisme arabes qui eux n'ont provoqué aucune réaction. Nous constatons que la Suisse a voté cette résolution. Quel peut bien être le résultat fructueux d'une pareille résolution ?

Israël participe à la formulation de mesures juridiques contre le terrorisme et est parfaitement conscient que le phénomène des groupes terroristes qui ne dépendent pas des Etats membres est un problème difficile à résoudre (il cite le cas d'un avion d'EL AL détourné sur Alger et d'un autre appareil détourné sur la Syrie. Dans les deux cas, les passagers de nationalité israélienne ont été détenus par les autorités du pays où a atterri l'avion). On constate donc que dans certains cas des mesures sont prises contre les victimes et non pas contre les auteurs du détournement ! On constate également que certains Etats sont très indulgents à l'égard de ces terroristes.

Les textes des conventions internationales qui ont été adoptés jusqu'ici sont insuffisants. Ils devraient également interdire aux Etats de coopérer avant ou après l'attentat avec ses auteurs. Selon les rapports que le MAE reçoit de son Ambassade à Rome, la portée des textes qui sont actuellement discutés à l'OACI est beaucoup trop limitée.

M. Graber constate d'emblée que le problème du terrorisme préoccupe aussi très vivement le gouvernement suisse.

M. Graber explique brièvement le cas de Zerka, en soulignant que c'est à quatre gouvernements que l'affaire a dû se régler et qu'il n'y avait aucun moyen d'intervenir par la force. Le poids du nombre (418 otages contre 3-4 terroristes condamnés) a joué un rôle certain. Le gouvernement suisse a pris sa décision sans joie.

A trois reprises, la Suisse a été durement touchée. Après Zerka, c'est à son initiative que la machine du droit international a été mise en mouvement, afin d'enrayer le fléau; dès le début, elle a pris une part très active aux conférences de l'OACI. La phase des résultats possibles approche, mais de sérieuses difficultés subsistent. Le droit international - auquel la Suisse est fort attachée - est impuissant à l'égard des Etats non parties aux conventions. Des règles précises peuvent être élaborées, des sanctions prévues, mais elles ne s'appliqueront toujours qu'aux Etats qui les acceptent. Si les conventions prévoyaient de pousser très loin la répression, elles risqueraient de ne pas être agréée par ceux-là mêmes que l'on veut empêcher de nuire. Il convient, en outre, de faire la distinction entre les actes accomplis par un Etat et ceux perpétrés par des particuliers, même si ceux-ci sont appuyés par un Etat ou un groupe d'Etats. Si un Etat viole les règles de droit, il encoure des sanctions; cela est indiscutable. Sans doute, cette solution a quelque chose d'inéquitable - la Suisse en convient - mais il est difficile de trouver d'autres moyens qui concilieraient les règles de droit et les besoins de la politique.

M. Eban admet la distinction que l'on fait entre Etats et individus. Mais il existe des cas où les Etats sont confrontés aux conséquences des actes d'individus. Ont-ils alors le droit d'aggraver encore le sort des victimes ? (il cite à nouveau le cas des deux Israéliens qui se trouvaient dans un avion détourné sur la Syrie et qui furent emprisonnés par les autorités de Damas). A notre avis, la formulation actuelle est trop faible parce qu'elle se borne à interdire les actes des Etats.

M. Graber précise que le problème réside en fait dans l'impossi-

bilité d'appliquer des sanctions à des Etats non parties à une convention.

M. Eban pense que l'on ne devrait pas être trop modeste dans la formulation d'une nouvelle convention, tout en restant conscient de ce qui est réaliste, surtout dans le domaine de la mise en oeuvre pratique de pareils textes. Mais il conviendrait également de penser à ceux qui sont les victimes de ces actes de terrorisme. Dans ce contexte, il désire souligner que les passagers de l'avion libanais qu'Israël a obligé à atterrir en Israël ont immédiatement été autorisés à regagner Beyrouth.

M. Graber assure M. Eban que toute formule renforçant l'efficacité des conventions internationales bénéficiera naturellement du soutien du gouvernement suisse.

M. Eban pense que les Etats qui ont été victimes de ces actes sont le mieux à même d'appuyer des formules plus rigoureuses. Les voisins d'Israël n'ont pas signé les conventions de La Haye et de Montréal, probablement pour se ménager une arme contre Israël.

L'incident qui a eu lieu ces derniers jours à Rome a introduit une nouvelle dimension dans le terrorisme. Il a, en effet, été perpétré à l'aide d'armes qui n'ont pu être fournies qu'avec l'assentiment de gouvernements. Israël a immédiatement fait part à tous les membres de l'OACI de sa grave préoccupation (il lit la lettre en question) et leur a demandé de se prononcer à ce sujet.

Nous avons également soulevé cette question à Washington et nous avons demandé aux Américains d'en parler à l'URSS. Nous estimons que les autres gouvernements devraient aussi avoir l'occasion de se prononcer à ce sujet. Le forum le plus appro-

prié serait l'Assemblée générale des Nations-Unies. A notre avis, il serait inconcevable qu'aucun mot ne soit prononcé publiquement à ce sujet.

M. Graber pose la question de savoir si Israël s'attend à un résultat concret dans ce domaine au sein de l'OACI.

M. Eban souhaite que plusieurs Etats s'expriment à ce sujet et espère que la Suisse s'exprimera également, compte tenu de sa vocation humanitaire.

4. ONU -- Institutions spécialisées

M. Eban constate - en le regrettant - que les organisations internationales ont de plus en plus tendance à s'éloigner des sujets concrets qui sont de leur compétence et à se lancer dans des débats politiques stériles. C'est ainsi que l'OIT, par exemple, discute de textes qui visiblement sont du ressort des organes politiques de l'ONU. Israël se félicite que Jenks, le Directeur général de l'OIT, ait poussé récemment un cri d'alarme à ce sujet et qu'il y ait eu des réactions semblables à l'OMS.

La seule manière de lutter contre cette tendance est de mettre en cause la légitimité de telles discussions qui, d'ailleurs, se basent souvent sur des faits contestables. Il est nécessaire de réagir si l'on veut éviter de miner l'importance morale des agences et leur caractère de solidarité. Il lui semble qu'au sein des organisations internationales, on confond trop souvent solidarité humanitaire et contestation politique !

M. Graber partage entièrement les vues de son collègue. La Suisse,

non membre des Nations-Unies, mais très active au sein des agences spécialisées, a tout intérêt à ce que celles-ci ne soient pas politisées.

Cela est vrai également dans une autre perspective : la politisation de ces institutions a un effet négatif sur l'opinion publique qui décidera l'adhésion ou non à l'ONU. Berne a toujours défendu la thèse selon laquelle les objets politiques sont et doivent demeurer du ressort de l'Assemblée générale. Au sein de l'OIT, la Suisse se serait abstenue, si les pays arabes avaient maintenu leur projet de résolution. A l'OMS, ni en 1972 ni cette année, la Suisse n'a voté en faveur de la résolution concernant la situation sanitaire des habitants des territoires dits occupés. En revanche, elle estimait qu'il était conforme à sa disponibilité traditionnelle de faire partie d'un comité d'experts chargés d'enquêter sur les faits. Cette disponibilité était d'emblée subordonnée à l'accord de toutes les parties. En tout état de cause, la Suisse souhaite limiter ce phénomène très regrettable de politisation.

M. Eban affirme qu'en principe le territoire israélien de même que les territoires "occupés" sont ouverts aux journalistes, aux experts, etc. Nous favorisons même ce genre de visites. Mais dans le cas spécifique que nous discutons, la résolution de l'OMS partait de prémisses négatives (situation sanitaire insatisfaisante dans les territoires "occupés"), d'ailleurs contredites par d'autres organismes tels que le CICR. Il est évident que cette condamnation "a priori" (qui constitue un bon exemple de ce qui se fait couramment dans les agences) est inadmissible pour Israël. C'est d'ailleurs un problème que nous désirerions ultérieurement rediscuter avec vous sur le plan diplomatique.

M. Graber répond qu'une enquête pourrait précisément démontrer l'inanité des critiques adressées à Israël.

M. Eban cite certains passages de la résolution qui démontrent que les examinateurs sont liés d'avance par certaines conclusions et qu'ils ne jouissent donc pas d'une liberté suffisante pour leur enquête.

5. Conférence diplomatique sur le droit humanitaire
(Genève 1974)

M. Keller fournit des informations sur la future conférence de Genève.

Une dizaine d'années après la signature des Conventions de Genève de 1949, le besoin commence à se faire sentir de les améliorer encore. Lors de la XXe Conférence de la Croix-Rouge internationale à Vienne en 1965, la volonté se manifeste de renforcer la protection de la population civile contre les dangers de la guerre indiscriminée. La Conférence des droits de l'homme à Téhéran en 1968 postule une étude concertée entre l'ONU et le CICR. A Manhattan, une résolution sur le "respect des droits de l'homme en période de conflits armés" revient régulièrement sur le tapis. A la XXIe Conférence, Istanbul 1969, le sentiment d'urgence se précise. Le CICR y donne suite et soumet ses projets aux experts des Croix-Rouges nationales et à ceux des ONG. Deux réunions d'experts gouvernementaux sont convoquées.

Les membres de l'ONU ainsi que les Hautes Parties contractantes des Conventions de Genève ont été invités à se faire représenter à une Conférence diplomatique que le Conseil fédéral réunit à Genève du 20 février au 29 mars 1974, en vue de réaffirmer et

de développer le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Il ne s'agit pas, comme on l'entend dire parfois, de réviser les Conventions de Genève de 1949, mais de les compléter de manière à combler les lacunes dont l'existence a pu être constatée depuis leur adoption.

La Conférence aura pour objet l'examen de deux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, établis par le Comité international de la Croix-Rouge, à savoir : le projet de Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux et le projet de Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Les deux projets tâchent notamment d'améliorer la protection des personnes et biens suivants : personnel sanitaire civil, établissements et formations sanitaires civils, transports sanitaires aériens, civils et militaires, population civile et biens de caractère civil, personnel, établissements et formation de la protection civile. Ils prévoient également des dispositions concernant les méthodes et moyens de combat et les mesures visant à renforcer l'application du droit humanitaire en vigueur. Une bonne cinquantaine d'Etats ont d'ores et déjà accepté l'invitation.

Les problèmes relatifs aux armes ABC appartiennent à d'autres enceintes. Il va de soi que le CICR réprovoque les armes de destruction massive. Quant aux armes conventionnelles qui occasionnent des maux superflus ou frappent sans discrimination, elles sont l'objet d'une étude qui selon le cas pourra être poursuivie.

Il sera très souhaitable que les travaux de la Conférence, répartis entre trois commissions, mènent de front l'examen des deux projets de protocoles. Des commentaires du CICR et un projet de règlement intérieur devraient être communiqués aux invités durant l'automne.

- 30 -

En raison de l'importance et de l'étendue des travaux préparatoires, le gouvernement suisse espère vivement qu'il sera possible à la Conférence de parvenir à un accord final. Il est cependant disposé à convoquer une seconde session si celle-ci s'avérait nécessaire. Elle aurait lieu à la même époque en 1975.

M. Eban remercie l'Ambassadeur Keller. C'est un sujet qui intéresse beaucoup Israël, qui a déjà participé activement aux pourparlers de Genève. Le gouvernement israélien accepte l'invitation à la Conférence diplomatique.

M. Meroz précise que la discussion entamée durant la visite de M. Graber pourra se poursuivre sur le plan diplomatique, par l'entremise de l'Ambassadeur Hess, que le MAE apprécie beaucoup.

M. Graber remercie M. Eban et ses collaborateurs en les assurant de sa satisfaction et de sa reconnaissance.

Fin de la deuxième séance

=====