

CONSEIL NATIONAL

Réponse verbale

12163 Interpellation Gut du 25 novembre 1974(XXXIX - 15) - 756 Question ordinaire Meier Josi du 25 novembre 1974(XXXIX - 15) - 752 Question ordinaire Bräm du 25 novembre 1974Relations avec l'UNESCOTexte de l'intervention

La dernière assemblée générale de l'UNESCO qui s'est tenue à Paris récemment a retiré tout appui financier à Israël et l'a exclu en même temps du groupe régional "Europe", auquel cet Etat appartenait jusqu'à présent.

En prenant ces décisions, l'UNESCO s'est faite l'instrument d'un affrontement politique; cette organisation a renié ainsi sa charte fondamentale.

Je demande au Conseil fédéral :

1. Quelle a été l'attitude de la délégation suisse lors des votes en question ?
2. Comment, à la lumière de notre politique de neutralité, de solidarité et d'universalité, le Conseil fédéral envisage-t-il la poursuite de notre collaboration avec l'UNESCO ?

Cosignataires

Allgöwer, Auer, Augsburgger, Baumberger, Binder, Eng, Etter, Flubacher, Gautier, Generali, Gugerli, Hofer-Berne, Ketterer, Koller Arnold, Künzi, Martin, Masoni, Müller-Balsthal, Nef, Peyrot, Ribl, Rüegg, Schürch, Waldvogel, Weber-Arbon, Widmer.

Rapport du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral comprend fort bien que diverses décisions de la 18e Conférence générale de l'UNESCO, tenue à la fin de l'année dernière à Paris, en relation avec Israël, aient causé des remous dans ce Conseil et dans l'opinion, voire provoqué de vives réactions.

- 2 -

Il n'empêche que de nombreux jugements portés sur cette affaire témoignent d'une connaissance incomplète tant des problèmes que des résolutions qui sanctionnèrent les débats sur Israël. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est heureux de l'occasion qui lui est offerte de revenir sur cette affaire et de vous présenter un exposé sur l'ensemble de la question.

Ainsi que l'interpellateur vient de le rappeler, la dernière Conférence générale de l'UNESCO a voté des résolutions sur trois questions qui touchent l'Etat d'Israël : ces résolutions ont porté, dans l'ordre chronologique, premièrement sur les fouilles archéologiques israéliennes dans le secteur oriental de Jérusalem, deuxièmement sur la mise à jour de la composition des groupes régionaux et, troisièmement, sur le problème de l'éducation et de la culture dans les territoires occupés.

Pour ce qui concerne tout d'abord le problème de Jérusalem, il convient de rappeler qu'après l'occupation du secteur oriental de Jérusalem par Israël, lors de la guerre des six jours de 1967, l'UNESCO a été saisie de plaintes répétées en provenance des Etats membres arabes qui accusaient Israël d'entreprendre dans cette partie de la ville des fouilles archéologiques, ainsi que divers autres travaux publics qui entraînaient des modifications du paysage urbain. Depuis lors, de nombreuses résolutions, votées tant aux Conférences générales de l'UNESCO qu'aux sessions du Conseil exécutif de cette Organisation ou encore aux assemblées générales des Nations Unies, ont invité Israël à cesser ses travaux archéologiques et de génie civil. La résolution présentée lors de la dernière Conférence générale de l'UNESCO par les pays arabes et contresignée par de très nombreux autres pays rappelait donc, dans un premier paragraphe du dispositif, l'existence de ces décisions antérieures. Dans un second paragraphe, elle condamnait Israël pour avoir purement et simplement ignoré ces décisions. Un troisième paragraphe enfin enjoignait à l'UNESCO de cesser toute assistance à Israël tant que cet Etat ne se soumettrait pas auxdites décisions. Concrètement, il s'agissait de priver Israël d'une aide de 24.000 dollars attribués dans

- 3 -

le cadre du programme dit de participation à la mise en oeuvre d'activités culturelles et pédagogiques. Cette somme n'avait jamais été destinée à subventionner les fouilles israéliennes condamnées depuis longtemps par l'UNESCO. Il n'y avait donc aucune relation directe entre la contribution de l'UNESCO à Israël et le problème des fouilles.

Je voudrais à ce propos observer que l'interpellateur part d'une prémisse erronée lorsqu'il estime que la suspension des 24.000 dollars n'est que la partie émergée de l'iceberg. Israël n'est pas, en dehors des 24.000 dollars, un bénéficiaire d'aide au plan de l'éducation, des sciences et de la culture. Je rappelle, au passage, qu'Israël verse à l'UNESCO, en tant qu'Etat membre, une cotisation qui constitue un multiple desdits 24.000 dollars.

Au moment du vote, la délégation suisse s'est inspirée des instructions générales qu'elle tenait du Département politique. Dans toute conférence de cette nature, où les délégations engagent leurs gouvernements, les votes doivent, évidemment, refléter les grandes lignes de la politique étrangère d'un pays. Sur le premier et le deuxième paragraphes de la résolution concernant les fouilles, la Suisse s'est abstenue. Il est notoire que tant la situation sur le terrain que les aspects juridiques sont d'une complexité extrême. Je rappelle que les pays arabes invoquent en leur faveur les dispositions de la "Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé", du 14 mai 1954, ainsi que la IVe Convention de Genève, du 12 août 1949. A leur avis, Israël aurait, en démolissant un quartier de la vieille ville de Jérusalem pour dégager le Mur des lamentations, enfreint l'article 53 de cette dernière Convention qui interdit à une Puissance occupante "de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, ...". Je répète que le statut juridique et politique de Jérusalem est l'objet d'âpres controverses auxquelles la Suisse entend demeurer étrangère. On ne peut pas

contester qu'Israël n'a jamais fait cas des résolutions sur les fouilles. Que celles-ci soient menées par des archéologues qualifiés, selon les témoignages mêmes d'experts qui ont été commis par l'UNESCO, est une chose. Les thèses arabes, en partie approuvées par l'ancien directeur général de l'UNESCO, M. Maheu, en sont une autre. J'extrais de l'article du "Monde" du 21 novembre dernier, auquel l'interpellateur a fait allusion, les passages que voici : "... l'étendue des fouilles a perturbé l'aspect des lieux en lui enlevant beaucoup de son pittoresque. Elles apparaissent comme une plaie béante dans la chair de la ville. ... les modifications qui se sont produites depuis 1967 dans l'aspect du site et dans l'atmosphère de la ville sont très sérieuses. Si cette évolution se poursuivait, la personnalité de Jérusalem, son charme unique, l'extraordinaire rayonnement physique de sa spiritualité seraient sans doute condamnés à brève échéance." Quoi qu'il en soit de l'argument qu'Israël vise à créer un fait accompli dans les quartiers occupés, le véritable débat, de toute évidence, est politique. Qu'il recèle de surcroît des éléments historiques et religieux ajoute encore à son caractère explosif. En s'abstenant ici, la Suisse est demeurée dans la ligne qu'elle s'était tracée lors de tous les votes précédents.

J'en viens à la suspension de l'aide à Israël : notre délégation a voté contre. Elle a ensuite motivé son attitude dans une explication de vote, relevant que le propos des auteurs de la résolution ne trouvait aucun fondement juridique dans l'acte constitutif de l'UNESCO; qu'à l'évidence il n'existait aucune relation entre l'affectation des subventions dont on réclamait la suspension et les fouilles archéologiques incriminées; que la Suisse demeurait persuadée que les organisations internationales se mettraient en contradiction avec leurs buts et affaibliraient de plus en plus leurs possibilités d'action si, à l'avenir, elles décidaient de réduire, voire de suspendre, leur coopération avec les Etats membres dont la politique serait contestée.

- 5 -

Lors du vote sur l'ensemble du texte qui aboutit à l'adoption de la résolution, la Suisse s'est abstenue. Elle s'est ainsi conformée à l'attitude qu'elle avait toujours adoptée quand Jérusalem était en jeu, attitude qui trouve sa justification tant dans l'imbroglio de la situation matérielle et juridique que dans les objectifs de notre politique de neutralité. Se déjuger aurait été contraire à un souci constant de notre politique; précisément au Moyen-Orient cette politique a prouvé maintes fois ces derniers temps son utilité et recueilli reconnaissance et approbation. Citons ici pour mémoire Genève comme lieu de conférences et, après la guerre d'octobre, le rôle du CICR et des services d'aide humanitaire du Département politique. Notre capacité d'offrir nos bons offices aux parties engagées dans un conflit repose essentiellement sur la crédibilité de notre neutralité, qui implique le refus de prendre parti, dans des controverses politiques, pour les uns contre les autres, particulièrement lorsque ni les uns, ni les autres ne peuvent prétendre détenir seuls la vérité. Appliquée au cas qui nous occupe, cette ligne de conduite nous a épargné toute hésitation à nous prononcer, sans nous soucier de plaire ou de déplaire, lorsque la situation de droit était claire : suspension de la contribution de 24.000 dollars, appartenance à un groupe régional. Lorsqu'il s'est agi, en revanche, de problèmes à prédominance politique, où les deux camps détenaient de solides arguments, la Suisse s'est toujours refusée à se prononcer en faveur de l'un plutôt que de l'autre. Les impératifs d'une telle attitude, sans mettre en cause la liberté d'appréciation d'une délégation, qui n'est pas du tout aussi limitée que le croit M. Gut, ne lui fixent pas moins des limites que nous connaissons d'ailleurs et pratiquons constamment à Berne aussi, au niveau du Gouvernement et du Département politique, dès l'instant que nous entendons faire prédominer, d'une manière continue, la disponibilité de notre pays ainsi que la crédibilité de sa politique de neutralité.

La dernière Conférence générale a également été appelée à se pencher sur le cas d'Etats qui jusqu'alors n'appartenaient à aucun groupe régional : Canada, Etats-Unis d'Amérique, Israël, Australie, Nouvelle-Zélande. Répondant au voeu parfaitement légitime des trois premiers pays, donc Israël compris, la Suisse s'est prononcée en faveur de leur intégration dans le groupe européen. La décision devait se prendre à la majorité des participants à la Conférence. L'admission d'Israël fut rejetée. S'il est inexact de parler "d'exclusion d'Israël du groupe européen" puisque ce pays, pas plus que le Canada et les Etats-Unis, n'avait jamais fait partie du groupe, cette mesure n'en est pas moins des plus regrettables. Et Cela, quand bien même elle n'a pas affecté en soi la qualité de membre d'Israël qui, au demeurant, continue d'être classé pour les élections au Conseil exécutif dans le groupe qui comprend l'Europe occidentale, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande. S'il ne faut pas s'exagérer la signification des conférences régionales d'une organisation à vocation universelle, il n'en demeure pas moins qu'Israël s'est vu refuser la faculté d'y participer en tant que membre à part entière. Il a le droit, en revanche, d'assister à toutes les séances en qualité d'observateur. La non-appartenance à un groupe, sans du tout confiner à l'exclusion de l'Organisation, n'en comporte pas moins un handicap d'autant plus discriminatoire qu'Israël se trouve être le seul membre ancien de l'UNESCO à en être affecté. Cela dit, il convient de noter que la Conférence sur la reconnaissance des études et des diplômes dans les pays européens et arabes riverains de la Méditerranée que l'interpellateur vient de mentionner a été conçue et annoncée sous ce même titre bien avant la dernière Conférence générale de l'UNESCO et sa décision de ne pas admettre Israël dans le groupe régional européen. Il s'agit là d'une initiative qui se situe dans le contexte des efforts visant à engager un dialogue arabo-européen et qui n'a aucun rapport avec la non admission d'Israël dans le groupe européen.

- 7 -

Enfin, une dernière résolution invitait le directeur général de l'UNESCO à "surveiller complètement le fonctionnement des institutions éducatives et culturelles dans les territoires arabes occupés, et à coopérer avec les Etats arabes intéressés et l'Organisation de libération de la Palestine, en vue d'assurer aux populations des territoires arabes occupés tous les moyens de jouir de leur droit à l'éducation et à la culture de manière à préserver leur identité nationale". Israël ne s'était jamais opposé au principe d'une inspection, par l'UNESCO, de l'éducation en territoires occupés. Aussi des fonctionnaires de l'Organisation ont-ils pu étudier la situation scolaire sur place et d'une manière approfondie. Mais le fait qu'à l'exigence d'un contrôle par l'UNESCO se soient ajoutées des conditions d'ordre politique a naturellement compliqué la situation. Le directeur général de l'UNESCO est en train d'examiner les modalités d'application pratique du texte. Les choses étant ce qu'elles sont entre Israël et ses voisins, on ne peut guère attribuer qu'une signification déclamatoire à cette résolution politique, sur laquelle la Suisse s'est abstenue.

De l'avis de l'interpellateur, les décisions prises par la dernière Conférence générale de l'UNESCO permettent de conclure que l'Organisation s'est faite "l'instrument d'un affrontement politique". Cette opinion mérite d'être nuancée. Toutes les organisations internationales sont politiques par nature, puisqu'elles sont composées d'Etats souverains. Ceux-ci ont le souci de défendre leurs intérêts nationaux et régionaux et ne peuvent, lorsqu'ils débattent de problèmes économiques ou sociaux, de questions de santé publique, d'éducation, de télécommunications etc., faire abstraction de leur arrière-plan politique. Il est d'ailleurs souvent difficile de dissocier les questions politiques des questions non politiques, et la distinction entre les deux catégories peut s'estomper. Cela est vrai à l'UNESCO plus encore que dans d'autres institutions spécialisées de l'ONU, qui ont un caractère plus technique. L'homme et les droits de l'homme sont en effet au centre des préoccupations de l'UNESCO qui, selon sa constitution "se propose de contribuer au maintien de la paix et de la

sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ...", (art. 1er, al. 1). Le brassage des idées est, en quelque sorte, sa vocation: "l'Organisation encourage "la coopération entre nations dans toutes les branches de l'activité intellectuelle" (art. 1er, al. 2 c). La vulnérabilité de l'Organisation en matière de politisation des débats est inscrite en germe dans son acte constitutif.

S'il est naturel et inévitable que les débats au sein des organisations internationales revêtent un caractère politique, il faut déplorer la place excessive prise trop souvent par les débats politiques, qui nuit aux activités spécifiques de ces organisations et accentue les divisions en leur sein.

La Suisse s'efforce d'éviter une politisation abusive des débats. Dans le même temps, elle ne peut demeurer à l'écart des grands problèmes de notre temps. Un pays tel que le nôtre, voué à la compréhension internationale dans la tradition occidentale peut ainsi se trouver dans une position délicate au sein d'organisations dont il est membre. Le Conseil fédéral n'en est pas moins pour cela convaincu que notre volonté de participer activement aux travaux de ces organisations ne saurait en souffrir. Lorsque l'interpellateur soulève la question de savoir comment le Conseil fédéral envisage "à la lumière de notre politique de neutralité, de solidarité et d'universalité ... la poursuite de notre collaboration avec l'UNESCO", la réponse doit être que notre maxime trouve précisément sa pleine signification lorsque son application peut provoquer des désagréments, exiger de nous beaucoup de patience, voire même une certaine abnégation, et cela sans succès spectaculaires en contrepartie. Rappelons au demeurant que des organisations telles que l'UNESCO, même si elles courent constamment le danger de faire le jeu de certains Etats membres, se consacrent aujourd'hui comme naguère à leur tâche spécifique et concrète, à l'écart de toute publicité, et souvent avec des résultats réjouissants, que l'interpellateur a bien fait de

rappeler tout à l'heure. Il n'y a pas de doute que l'UNESCO poursuit dans de nombreux pays du tiers monde une oeuvre bénéfique d'alphabétisation et d'aide aux infrastructures de l'éducation. Ailleurs, elle s'applique avec succès à sauver des chefs-d'oeuvre en péril. Dans ces domaines comme dans d'autres, nous sommes heureux que des collaborateurs suisses de l'Organisation s'emploient et continueront à s'employer d'une manière exemplaire. Je voudrais relever enfin qu'à côté de textes contestables la 18e Conférence générale a également adopté - et même à l'unanimité - une résolution présentée par la délégation suisse, qui vise à vulgariser plus efficacement les notions du droit humanitaire international, et singulièrement celles des Conventions de Genève.

Tourner le dos à une organisation comme l'UNESCO parce que certaines de ses décisions nous déplaisent serait faire preuve du manque de mesure et de l'émotivité que nous reprochons à autrui. Nous avons le devoir moral, au sein de cette Organisation tout comme au sein des autres, de renforcer au mieux de nos moyens le camp de ceux qui s'engagent pour un travail positif et constructif au service de buts concrets et qui demeurent fidèles à la foi que suppose l'attachement à une cause. Il est certainement de bon augure que le nouveau directeur général de l'UNESCO, M. M'Bow, paraisse animé des mêmes sentiments. Répondant, le 7 décembre dernier, aux critiques de beaucoup d'intellectuels, parmi lesquels quelques Suisses éminents dont M. Gut a cité les noms, il a déclaré entre autres : "J'estime que nous avons besoin d'une disponibilité permanente au dialogue, ce qui suppose que nous nous efforcions, même si cela paraît de prime abord impossible, de chercher par une concertation patiente le consensus qui devrait être la règle d'or d'une institution comme l'UNESCO. C'est pourquoi, en tant que directeur général nouvellement élu, j'ai indiqué à la Conférence générale ma ferme intention de sortir désormais et chaque fois que cela sera nécessaire, d'une réserve trop facile pour m'employer à rapprocher les points de vue afin de parvenir autant que possible à l'accord le plus général."

- 10 -

J'espère n'avoir pas besoin de dire que la délégation suisse aura pour instruction permanente d'appuyer du mieux de ses forces les efforts du nouveau directeur général.

Vous me permettrez, enfin, de citer cette dernière remarque de M. M'Bow à l'adresse des personnalités qui ont signé, dans cette affaire, tant d'appels peu nuancés : "Je regrette que, sur la foi d'informations pour le moins incomplètes et souvent déformées, des personnalités aient cru devoir souscrire à des prises de position aussi tranchées, alors que leur qualité d'intellectuels aurait dû plutôt les porter au dialogue". Le propos est pertinent.

En répondant à M. Gut, ainsi qu'il m'a chargé de le faire, le Conseil fédéral a également répondu aux Questions ordinaires déposées à ce même sujet par les Conseillers nationaux Josi Meier et Bräm.