

5. Sept. 1973

(Nr. 11 578) Mündliche Beantwortung Interpellation Schwarzenbach  
vom 5. März 1973 betreffend Sanktionen gegenüber Rhodesien

---

Politisches Departement. Antrag vom 27. August 1973

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Interpellation Schwarzenbach wird genehmigt  
(siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zum Vollzug
- EPD 10 zur Kenntnis
- EMD 4 " "
- FZD 9 " "
- EVD 3 " "

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*S. [Handwritten Signature]*

CONSEIL NATIONALInterpellation Schwarzenbach  
du 5 mars 1973Sanctions contre la Rhodésie

Le 17 décembre 1965, faisant suite à la déclaration d'indépendance de la Rhodésie, le Conseil fédéral, qui agissait de sa propre initiative, a mis l'embargo sur les exportations éventuelles de matériel de guerre à destination de ce pays; en outre, il a soumis au régime du permis l'importation de marchandises rhodésiennes.

Le Secrétaire général de l'ONU ayant invité notre gouvernement, par des notes du 17 décembre 1966 et du 13 janvier 1967, à appliquer les sanctions économiques contre la Rhodésie, sanctions obligatoires et spécifiques prévues par une résolution du Conseil de sécurité du 16 décembre 1966, le Conseil fédéral en était venu à la conclusion que la Suisse, en tant qu'Etat neutre ne pouvait, pour des raisons de principe, faire droit à cette demande. Par contre, il s'était déclaré prêt à faire en sorte qu'il soit impossible d'éluider ces sanctions sur le territoire de la Confédération.

C'est ainsi que, le 3 février 1967, le Conseil fédéral décidait, en sus des mesures déjà prises:

- a. D'accentuer le freinage des importations de marchandises rhodésiennes, en leur fixant un plafond correspondant à la moyenne des trois dernières années;
- b. De bloquer les fonds que la Reserve Bank de Rhodésie avait déposés auprès de la Banque nationale suisse.

Après un nouvel appel du Secrétaire général de l'ONU du 7 janvier 1968, invitant notre pays à s'associer aux sanctions contre la Rhodésie - celles-ci avaient été aggravées entre-temps - le Conseil fédéral se référa une fois encore à sa précédente déclaration de principe; toutefois il décidait en même temps de ne plus accorder de garantie contre les risques à l'exportation aux livraisons destinées à la

- 2 -

Rhodésie, lorsque celles-ci sont frappées par l'embargo.

Après la proclamation de la République de Rhodésie, le Conseil fédéral a, le 13 janvier 1970, décidé de ne pas reconnaître ce nouvel Etat et de fermer le Consulat de Suisse à Salisbury.

Je demande au Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Quels motifs ont-ils, en 1965, incité le Conseil fédéral à prendre de son propre chef des mesures économiques envers la Rhodésie ?
2. Le blocage d'avoirs déposés en banque est une mesure équivalant à une sanction. Comment le Conseil fédéral concilie-t-il son attitude, en fait très conciliante envers la politique de sanctions adoptée par l'ONU, avec sa déclaration de fidélité aux principes de la neutralité politique?
3. En établissant des relations diplomatiques et commerciales avec la RDA tout en maintenant simultanément sa politique de non-reconnaissance de la Rhodésie et de sanctions envers ce pays, le Conseil fédéral ne fait-il pas usage de deux poids et de deux mesures, ce qui est contraire aux principes de notre neutralité ?
4. Quand et à quelles conditions le Conseil fédéral envisage-t-il de lever les sanctions contre la Rhodésie et de reconnaître la République de Rhodésie comme Etat souverain ?

## Réponse du Conseil fédéral

1. Dans son interpellation, M. le Conseiller national Schwarzenbach demande à connaître, en premier lieu, les motifs qui, en 1965, ont incité le Conseil fédéral à prendre de son propre chef des mesures économiques envers la Rhodésie. Le Conseil fédéral lui répond comme suit :

La déclaration unilatérale d'indépendance du régime Jan Smith, le 11 novembre 1965, a soulevé dans le monde entier une réprobation aussi vive que générale. Les jeunes nations africaines ont naturellement réagi avec une vigueur particulière. Le Conseil de sécurité des Nations Unies fut amené à s'occuper d'une manière approfondie de cette situation. Dans sa résolution du 20 novembre 1965, il condamna en termes très sévères le procédé unilatéral du régime rhodésien ayant conduit à la prise du pouvoir et pria tous les Etats - non-membres des Nations Unies compris - de ne pas reconnaître les autorités considérées comme illégales de Salisbury, de n'entretenir avec elles aucune relation diplomatique et de s'efforcer de rompre tous les liens économiques avec la Rhodésie, notamment en mettant l'embargo sur les armes, l'équipement et le matériel militaire, le pétrole et les produits pétroliers.

Pour des raisons de politique de neutralité, le Conseil fédéral n'a pas donné suite à cette invitation. En revanche, une abstention totale de notre pays n'aurait pas manqué d'entraîner le transfert vers la Suisse d'importantes transactions financières et commerciales rhodésiennes. La Suisse aurait ainsi contribué à mettre en échec l'efficacité de l'action de l'ONU. Elle se serait exposée à la critique du monde entier et rendue suspecte d'accorder la priorité au seul profit économique.

C'est pourquoi le Conseil fédéral, qui n'a pas reconnu la déclaration rhodésienne d'indépendance, ni, par là-même, le régime Jan Smith, prit le 17 décembre 1965 la décision autonome de subordonner les importations de marchandises rhodésiennes à l'octroi d'un permis d'importation et de n'accorder ces autorisations que dans les seules limites du "courant normal".

En outre, bien qu'aucune livraison d'armes et de munitions à la Rhodésie n'ait eu lieu dans le passé, le Conseil fédéral décida de soumettre dorénavant à l'embargo toute exportation de matériel de guerre vers ce pays, conformément à sa politique traditionnelle qui interdit de telles exportations vers des foyers de crise.

Constatant le peu d'efficacité des mesures prises à la suite de la résolution du 20 novembre 1965 en raison de leur caractère non-obligatoire, le Conseil de sécurité décida un an plus tard de les renforcer et, dans sa résolution du 16 décembre 1966, soumit la Rhodésie à un système de sanctions obligatoires cette fois. La Suisse, qui ne fait pas partie des Nations Unies, fut de nouveau invitée par le Secrétaire général de l'ONU à se joindre à ces sanctions, conformément à l'article 2, chiffre 6, de la Charte.

Une nouvelle fois et pour les mêmes raisons que l'année précédente, le Conseil fédéral ne donna pas suite à cette invitation mais confirma, dans une décision autonome du 10 février 1967, le régime prévu par sa décision du 17 décembre 1965 tout en précisant que les autorisations d'importation devraient demeurer dans le cadre de la moyenne des importations effectives des années 1964-1966. C'était en quelque sorte une définition du "courant normal", qui permit d'une part de maintenir le volume des échanges commerciaux avec la Rhodésie dans l'ordre de grandeur des années précédentes et d'autre part

d'empêcher que la Suisse ne joue le rôle d'un marché de remplacement pour les produits rhodésiens ou même d'une place de rechange pour des transactions commerciales et financières rhodésiennes à l'échelle mondiale.

Enfin, en ce qui concerne l'exigence des Nations Unies de frapper d'un embargo l'exportation de certains produits déterminés vers la Rhodésie, le Conseil fédéral constata que la Suisse n'exportait pas les produits en question mais se déclara prêt, si cela devait s'avérer nécessaire par la suite, d'introduire un système d'autorisation obligatoire.

2. En second lieu, l'interpellateur demande si le blocage des avoirs de la banque de réserve rhodésienne auprès de la Banque Nationale Suisse était compatible avec les principes de la politique de neutralité. Nous lui faisons remarquer tout d'abord que ce blocage est intervenu après que le droit de libre disposition sur ces sommes eût été transféré de Salisbury à Londres par un décret du Gouvernement britannique du 3 décembre 1965. Ce sont précisément les obligations relevant de la politique de neutralité qui imposèrent au Conseil fédéral la décision qu'il prit sur ce point. En débloquant les avoirs litigieux, il aurait en effet pris parti en faveur des thèses du gouvernement Jan Smith dans le conflit anglo-rhodésien.
3. L'interpellateur demande, en troisième lieu, si le Conseil fédéral n'agit pas contrairement aux principes de la neutralité en refusant de reconnaître la Rhodésie alors qu'il a établi des relations diplomatiques avec la R.D.A. La question d'une éventuelle reconnaissance d'un Etat rhodésien indépendant doit s'apprécier à la lumière des règles du droit international en

vigueur. Jusqu'à présent, la Rhodésie n'a pas été relevée de la souveraineté britannique. A défaut d'un accord dans ce sens entre Londres et Salisbury et dans une situation qui, par ailleurs, ne saurait être considérée comme irréversible, les conditions d'une reconnaissance ne sont pas remplies. Au vu de ces circonstances, aucun gouvernement à ce jour n'a reconnu la Rhodésie comme Etat indépendant. La déclaration d'indépendance du Gouvernement de M. Smith demeure ainsi un acte unilatéral dénué de toute portée juridique.

Il serait abusif de comparer le problème de la Rhodésie à celui de la République Démocratique Allemande. La République Démocratique Allemande a été reconnue jusqu'à présent par plus de 80 Etats. Son entrée à l'ONU est proche. Après la signature du Traité fondamental avec la République Fédérale d'Allemagne, l'établissement de relations diplomatiques avec tous les Etats du monde n'est plus pour la République Démocratique Allemande qu'une question de temps.

4. Enfin, la dernière question de l'interpellateur est celle de savoir quand le Conseil fédéral envisage de lever les mesures économiques prises à l'endroit de la Rhodésie et de la reconnaître comme Etat souverain.

Les considérations relatives aux trois premières questions contiennent à tout le moins implicitement la réponse à la quatrième et dernière. Le Conseil fédéral ne pourra modifier son attitude qu'au moment où les raisons auront disparu qui la justifient aujourd'hui comme en 1965 et 1967.