

p.B.75.21.
LC/me

Berne, le 14 juin 1976

Note au Secrétariat politique

La politique suisse à
l'égard du Moyen-Orient

Vous nous avez demandé nos appréciations et nos critiques sur l'étude précitée. Les observations qui suivent se dispensent de relever les mérites de l'effort fourni et se limitent aux points qui, à notre avis, pourraient être améliorés.

1. L'étude à préparer doit porter sur "la politique suisse à l'égard du Moyen-Orient". L'étude livrée est volumineuse. Elle a de multiples facettes, mais elle s'éloigne souvent du sujet ainsi défini.

Le désir manifeste de lui donner une profondeur historique est louable. Cependant, si on élargit les considérations sur le Moyen-Orient et le monde arabe qui n'ont rien à voir avec la Suisse, il ne reste que fort peu de choses sur l'historique de la question à examiner, à savoir la politique suisse à l'égard du Moyen-Orient.

Ne serait-il pas utile de définir géographiquement le Moyen-Orient ? Si l'on réfléchit à la question de savoir ce qui est central et ce qui est périphérique, on sera amené à mieux distinguer deux aspects bien différents du thème traité :

- a) la politique suisse à l'égard du conflit du Moyen-Orient, au sens strict;

b) la politique "quotidienne" à l'égard de la région moyen-orientale, où la Suisse se trouve dans la situation d'un petit Etat industriel d'Europe occidentale faisant face à un monde arabe en pleine révolution culturelle, technologique et sociale.

La confusion entre ces deux problématiques fausse les perspectives et donne trop de poids à certaines notions en dehors de leur contexte logique.

Il nous paraîtrait préférable d'envisager la rédaction de deux études distinctes. La première pourrait s'intituler "La Suisse et la question de Palestine". La seconde pourrait se concentrer sur "La Suisse et le monde arabe". La première étude mettrait en scène les Etats parties directes au conflit du Moyen-Orient. La seconde pourrait associer le Maghreb au Machreq. L'Algérie trouverait place dans cette deuxième étude plus naturellement que dans la première. Enfin, les remarques sur l'Iran pourraient être utilement éliminées.

Il serait aussi possible de faire de ces deux études deux sections d'une étude unique, qui montrerait les interférences entre les deux thématiques. Mais nous craignons qu'une telle étude ne prenne des dimensions qui lui enlèveraient sa valeur pratique.

2. Sur l'historique de la question, nous vous indiquons quelques thèmes relevés en bonne partie dans les dossiers mêmes de notre Département. Nous croyons qu'il serait possible d'en dégager certaines lignes de force pour mieux mettre en place le sujet à traiter.

1. Le terreau théologico-moral du XIXe siècle.

Abraham Pétavel et son livre "Israël, peuple de l'avenir" (1835). Samuel Preiswerk et sa revue "Das Morgenland" (1838-1843). J. Riggenschach : "Eine Reise nach Palästina" (1873). Le cardinal Mermillod, évêque d'Hébron. Les abbés de Saint-Maurice, évêques de Bethléem.

2. Le colonialisme et l'impérialisme moral.

Henri Dunant, fondateur de la Société de colonisation de la Syrie et de la Palestine (1868); fondateur de la Société internationale de Palestine (1873).

3. La Suisse et le sionisme.

Premier Congrès sioniste mondial à Bâle (1897). La Suisse et les congrès sionistes. Attitude des autorités fédérales à l'égard de ces congrès.

4. La Suisse et "le foyer national juif en Palestine".

Démarches sionistes à Berne en 1918. Le "Communiqué Calonder" comme pendant de la "Déclaration Balfour".

5. La Suisse et le Mandat de Palestine.

Attitudes du Conseil fédéral, du Département politique, de la délégation suisse à la Société des Nations. Attitude du Prof. Rappard, représentant suisse à la Commission des Mandats. La Suisse et le Grand Moufti de Jérusalem.

6. Le commerce suisse au Moyen-Orient.

Notre Consulat à Jérusalem. Chambre de commerce suisse-palestinienne.

7. La Suisse et la question juive.

Attitudes de l'opinion, des autorités, notamment des autorités de police à l'égard des juifs étrangers et des ressortissants du Mandat de Palestine.

8. "Unbewältigte Vergangenheit" de la Suisse.

Contamination psychologique germanique après la seconde guerre mondiale. Rapport Ludwig. Rapport Bonjour. Les phénomènes psychologiques de culpabilité, de refoulement. L'israélophilie compensatoire. Max Frisch, Friedrich Dürrenmatt et consorts comme dépositaires de la bonne conscience allemande et avocats d'Israël.

9. La Suisse, base d'opération pour les activités internationales des organisations sionistes.

- Labour Zionist Committee for Relief and Rehabilitation (Zurich);
- Comité pour l'assistance à la population juive frappée par la guerre (RELICO) (Genève);
- American League for a free Palestine (Bâle);
- Committee for Labours Palestine (Genève);
- Jewish Labour Committee (Genève);
- Office palestinien, Jewish Agency for Palestine (Genève);
- ORT, Union mondiale des sociétés pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole parmi les juifs (Genève);
- Vaad Hahatzala Emergency Committee of the Union of Orthodox Rabbis of the USA and Canada (Montreux);
- Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen (Zurich);
- World Jewish Congress (Genève);
- American Joint Distribution Committee (St-Gall).

Facilités financières accordées par la Banque nationale suisse aux organisations citées.

Services d'intermédiaires en Suisse pour l'achat d'armes et de munition en Tchécoslovaquie pour l'armée israélienne. Enrôlement en Suisse d'israélites pour combattre en Palestine. Acheminement de ces combattants en Palestine à partir d'aéroports suisses. Genève, relais pour les pilotes rejoignant l'armée israélienne.

Liens personnels des dirigeants israéliens avec la Suisse (Weizman, etc.).

10. La Suisse et la reconnaissance d'Israël.

Les hésitations du Conseil fédéral. Décision de reconnaissance repoussée (23.7.1948). Reconnaissance de facto (28.1.1949). Reconnaissance de jure (25.3.1949).

11. La montée et l'apogée de l'influence israélienne en Suisse.

L'ère Spühler-von Moos. Suppression de l'obligation du

visa (1967). Guerre des Sept Jours. Manifestations hystériques dans la presse et la population suisses. Affaire Frauenknecht. Affaire Heliswiss.

12. Le difficile rééquilibrage.

La violence palestinienne et la Suisse. Zerka. La "découverte" du monde arabe. La Conférence des Ambassadeurs au Caire. La Suisse et la crise du pétrole. Les "lobbies" israélien et arabe.

3. Sur la question de Palestine, nous avons été frappés du poids, à notre avis excessif, que l'étude donne à l'Egypte, ainsi qu'aux tractations israélo-égyptiennes. Sans être marginal, le prétendu "accord sur le Sinaï" ne devrait pas retenir l'attention outre mesure.

D'utiles réflexions pourraient être faites sur les ressources financières engagées de part et d'autre, le "nerf de la guerre", mais aussi l'instrument de la diplomatie. Ces considérations permettraient de mettre mieux en lumière le rôle important joué par l'Arabie saoudite.

Nous en venons à la partie substantielle de l'étude. Quelle est la politique suisse à l'égard du conflit du Moyen-Orient ?

L'étude affirme que notre position dans le conflit est d'abord celle d'un pays neutre. Elle évoque de vagues "intérêts politiques" suisses (intérêts pour le monde méditerranéen, intérêt plus général pour le maintien de la paix) et passe sans transition à la formulation de considérations particulières, ainsi certaines idées exposées dans des contextes précis : présence militaire en territoire arabe pour assurer la sécurité d'Israël; création d'un "foyer séparé" pour les Palestiniens.

On ne voit pas les maillons logiques d'un raisonnement suivi qui permette de passer des intérêts généraux et des bonnes

intentions, d'une part, à des propositions concrètes de règlement, d'autre part. On ne comprend pas pourquoi la Suisse serait en faveur de telle solution particulière plutôt que de telle autre.

L'étude met l'accent sur les profondes divisions du monde arabe. Il est exact que le monde arabe est très divisé. Mais ne faudrait-il pas relever que les juifs sont également profondément divisés ? Tous les juifs ne sont pas sionistes. Parmi ceux qui le sont, les divergences foisonnent, jusqu'au sein du Cabinet israélien.

Si les intéressés sont à ce point divisés, ceux qui ne sont pas parties au conflit pourront, à plus forte raison, avoir des opinions très variées sur le conflit du Moyen-Orient.

A cela s'ajoute que la situation évolue dans cette région du monde à une vitesse peu commune, de semaine en semaine, de jour en jour, voire d'heure en heure. Devant cette situation kaléidoscopique, l'observateur extérieur aura naturellement tendance à réserver son jugement.

S'il ne fait pas de doute que la rédaction d'un papier de position au sein du Département est un exercice utile pour stimuler la réflexion et fournir des idées de manoeuvre (quand, par exemple, des diplomates arabes nous interpellent), il conviendrait de bien peser l'opportunité et même la possibilité d'une déclaration officielle des autorités fédérales sur le problème du Moyen-Orient. Nous voyons, comme la Division I, l'attrait qu'il pourrait y avoir de procéder, au Parlement, à un exercice d'éclaircissement analogue à la réponse à l'interpellation Hofer. Mais serait-il possible d'y procéder de manière aussi satisfaisante ? A l'heure où des visites d'un conseiller fédéral ont lieu ou se préparent dans des capitales arabes, faudrait-il insister, au Parlement, sur les objectifs de telles visites ? ou faudrait-il en minimiser la portée ?

4. L'étude évoque les discussions aux Nations Unies en laissant percer une certaine antipathie pour les tendances qualifiées de "dures". Elle suit ces débats de près dans certains de leurs aspects, mais refuse carrément d'examiner la signification d'aspects jugés déplaisants. Ainsi, il est dit de la résolution sur le sionisme : "Nous pouvons l'ignorer".

Est-il possible, pour une diplomatie responsable et rationnelle, d' "ignorer", en se laissant guider par l'émotion, une prise de position de la majorité des Etats de la planète ?

Les études du professeur R. Preiswerk, à Genève, sur "le facteur racial dans les relations internationales", auxquelles la N.Z.Z. vient de consacrer un compte-rendu élogieux, nous apprennent à ne pas sous-estimer, dans la vie diplomatique contemporaine, les formes nouvelles de sensibilisation psychologique et de polarisation politique. Est-il légitime que les sociétés humaines se constituent en Etats fondés sur la race, en Palestine, à Chypre, en Afrique australe ? Doivent-elles au contraire s'ouvrir au pluralisme, au laïcisme, à la collaboration harmonieuse et honorable des ethnies dont elles se composent ? Voilà des questions qui se posent à propos du Moyen-Orient - qui, de fait, nous sont posées avec insistance par un bon nombre d'Etats - et qu'il n'est pas possible d'esquiver sans autre. La Suisse, composée de populations latines et germaniques, n'a-t-elle pas d'ailleurs élaboré pour elle-même des solutions de compromis originales, fruits d'une expérience séculaire et toujours actuelle, comme le montre la création, dans un cadre confédéral, d'un nouveau canton du Jura, qui, dans une certaine mesure, fait aussi la part de légitimes revendications ethniques ? Notre pays ne peut pas avoir l'outrecuidance de prétendre qu'il est le seul Etat politiquement assez mûr pour s'offrir le luxe de telles solutions et que le reste de l'humanité n'y parviendra jamais.

5. L'une des questions les plus nébuleuses qui occupent les diplomates à l'heure actuelle et les occupera encore pendant un certain temps est celle de la Palestine en tant qu'entité territoriale. Avant de s'engager dans ce domaine hautement spéculatif des "frontières de la Palestine", il peut valoir la peine de garder présentes à l'esprit quelques données de base concernant la position officielle de la Suisse à ce sujet.

a) Les autorités suisses ont déjà connu officiellement une entité de Palestine : l'ancien territoire sous mandat. On pourrait examiner si les autorités fédérales ont encore affaire, à l'heure actuelle, à des ressortissants de l'ancien Mandat de Palestine, qui n'auraient acquis ni la nationalité israélienne, ni la nationalité jordanienne. Quelle conclusion pourrait-on en tirer sur le plan du droit international ?

b) Il ressort de nos dossiers qu'en reconnaissant l'Etat d'Israël, le Conseil fédéral a admis que les frontières d'Israël n'étaient pas encore délimitées. (cf. note de dossier du 29.1.1949).

La Suisse ne pourra que constater, lors d'un règlement futur de cette question, la fixation éventuelle de cette délimitation. Les autorités suisses ne peuvent pas préjuger de ce règlement, qui ne les concerne pas. En l'absence d'un tel règlement des frontières, elles n'ont, jusqu'à preuve du contraire, pas de motif valable d'indiquer leur préférence pour telle ou telle ligne de démarcation (celle de 1967 par exemple), qui aurait été conquise par la force des armes d'une des parties belligérantes. Une telle prise de position serait contraire à la neutralité.

c) En reconnaissant en 1949 l'Etat qui s'appelait alors Royaume de Transjordanie, la Suisse n'a pas reconnu officiellement l' "Union" de cet Etat avec le territoire palestinien qu'il contrôlait alors et qu'Israël contrôle actuellement. La Suisse n'a pu voir dans le contrôle de ces territoires que l'exercice d'une autorité de facto. Notre pratique constante, particulièrement nette

en ce qui concerne Jérusalem, confirme que nous avons systématiquement refusé de nous laisser entraîner à reconnaître officiellement, sur tout le territoire de l'ancien Mandat de Palestine, les annexions et les situations territoriales non agréées par les parties intéressées.

d) Nous avons eu à Jérusalem un Consulat compétent pour la Palestine et la Transjordanie. La décision du Conseil fédéral du 13 mai 1949 d'ériger notre Agence consulaire à Tel Aviv en Consulat, la demande d'exequatur présentée au Gouvernement israélien pour ce Consulat retranchèrent le territoire sous contrôle israélien de la circonscription de notre Consulat de Jérusalem. Il subsista dès lors une circonscription consulaire de Palestine, distincte des circonscriptions consulaires d'Israël et de Transjordanie proprement dite.

e) Si les autorités fédérales ont connu l'existence d'une entité de droit international du nom de "Palestine" (= l'ancien Mandat) et, plus tard, une circonscription consulaire de Palestine échappant au contrôle israélien, elles n'ont pas encore eu l'occasion de reconnaître une Palestine comme sujet indépendant et souverain de droit international. Une telle reconnaissance pourrait devenir actuelle en cas de création d'un Etat palestinien disposant d'une base territoriale distincte d'Israël.

Mais la question se poserait en termes différents si la constitution étatique d'Israël, dans son inspiration exclusiviste présente, devait s'effacer à l'avenir, avec le départ de la générations des fondateurs, pour permettre la résurgence de la Palestine polyethnique traditionnelle.

6. Une dernière observation qu'il vaudrait la peine de faire à propos de la politique suisse à l'égard du Moyen-Orient se réfère au poids des divers facteurs qui motivent la décision politique des autorités fédérales.

La décision de reconnaître l'Etat d'Israël n'a pas été motivée par une préoccupation concernant la présence de la Suisse dans cette région du monde. L'influence des milieux économiques, telle qu'elle est documentée dans le dossier de cette décision, lui était opposée. Le Conseil fédéral lui-même a reconnu dans le dispositif de sa décision que les intérêts suisses en Palestine n'étaient pas décisifs.

Dans toute cette affaire, la grande préoccupation des autorités fédérales a été de suivre le mouvement, de ne pas se singulariser par rapport aux Etats européens, dont on suivait attentivement l'évolution.

Votre étude pourrait se poser la question de savoir si les motivations de cet ordre ne continuent pas de jouer aujourd'hui également.

DIRECTION POLITIQUE

Iselin
(Iselin)

Copie :-M. l'Ambassadeur Weitnauer

- Division politique I
- Direction du droit international public
- Direction des O.I.
- Délégué à la Coopération technique
- Service économique et financier
- IS
- KH
- LC

Ba 17. Juni 76 10.