

[dodis.ch/56503](https://dodis.ch/56503)

*Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats*<sup>1</sup>

[TEILNAHME DER SCHWEIZ AN UNO-SANKTIONEN GEGEN DEN IRAK]

*Auszug*

Bern, 10. September 1990

[...]²

*Irak*

*M. Felber, Conseiller fédéral:* La décision qu'a prise le Conseil fédéral est grave dans cette affaire qui peut avoir, en Europe et dans le monde, des effets difficiles à mesurer aujourd'hui.<sup>3</sup>

Après l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, le Conseil fédéral a été informé du projet de Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>4</sup> dans la journée du lundi 6 août 1990. Nous l'avons prié de se déterminer quant à la position que prendrait la Suisse après l'adoption de cette Résolution. En fin de journée, le Conseil fédéral a décidé d'accepter le principe de s'associer aux mesures que prendrait le Conseil de sécurité et a chargé le DFAE<sup>5</sup> de préparer une proposition<sup>6</sup> manifestant sa volonté de réagir rapidement.<sup>7</sup> Le même soir, les membres du CF ont reçu un projet d'Ordonnance reprenant tous les éléments du projet de résolution ONU accompagné des commentaires destinés à justifier les engagements ultérieurs.<sup>8</sup>

Le 7 août à 6 heures du matin, peu après l'adoption à New York de cette résolution dont le texte définitif nous a été adressé par notre mission, le Conseil fédéral a décidé par téléphone d'adopter l'ordonnance proposée d'associer la Suisse

1 CH-BAR#E1050.12#1994/310#10\* (1). *Das Protokoll der Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrats vom 16. August 1990, welche im Parlamentsgebäude in Bern stattfand, wurde am 10. September 1990 vom Sekretär der Kommission, Louis Magnin, verfasst. An der Sitzung, die von Nationalrat Martin Bundi präsiert wurde, nahm der Vorsteher des EDA, Bundesrat René Felber, als Gast teil. Für die Liste der Sitzungsteilnehmenden und für die Tagesordnung vgl. das Faksimile [dodis.ch/56503](https://dodis.ch/56503).*

2 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/56503](https://dodis.ch/56503). Der hier edierte Auszug beginnt auf S. 33 des Protokolls.

3 Le 7 août 1990, le Conseil fédéral décide, en accord avec les membres de l'ONU, de participer aux sanctions économiques à l'encontre de l'Irak et du Koweït, cf. DDS 1990, doc. 29, [dodis.ch/55715](https://dodis.ch/55715); le PVCF N° 1467 du 7 août 1990, [dodis.ch/55525](https://dodis.ch/55525); ainsi que la compilation [dodis.ch/C1674](https://dodis.ch/C1674). Pour une chronologie des événements, cf. [dodis.ch/56995](https://dodis.ch/56995). Sur les négociations téléphoniques extraordinaires du Conseil fédéral des 6 et 7 août 1990, cf. [dodis.ch/55190](https://dodis.ch/55190) et [dodis.ch/57200](https://dodis.ch/57200).

4 Pour le projet de résolution mentionné, cf. le dossier CH-BAR#E1010C#1996/219#155\* (215.1). Il s'agit de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 6 août 1990, UN doc. S/RES/661.

5 Cf. à ce sujet le PVCF N° 1466 du 6 août 1990, [dodis.ch/54804](https://dodis.ch/54804).

6 Pour la proposition du DFAE du 6 août 1990, cf. le PVCF N° 1467 du 7 août 1990, [dodis.ch/55525](https://dodis.ch/55525).

7 Cf. également à ce propos [dodis.ch/54802](https://dodis.ch/54802).

8 Pour l'Ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak et l'État de Koweït du 7 août 1990, cf. [dodis.ch/54621](https://dodis.ch/54621).



aux mesures décidées par l'ONU.<sup>9</sup> La Résolution invitait d'ailleurs les pays non membres à s'y joindre.

Notre décision a été prise de façon clairement autonome parce que nous ne sommes pas membres de l'ONU, et que nous ne sommes pas associés à son processus de décisions. La préparation d'une telle prise de position doit être minutieuse, tenir compte des aspects juridiques, politiques et économiques. Des documents analysant ces différents aspects ont été présentés au CF au cours de la nuit de sa décision.<sup>10</sup>

Le problème qui se posait était le suivant: la première fois, le Conseil de sécurité unanime décide de condamner un État qui viole d'une manière flagrante les lois élémentaires du droit international. La communauté internationale n'aurait pas compris que notre pays, impliqué dans l'activité internationale, ne s'associe pas à ce type de mesure. Du point de vue du droit de la neutralité, en cas de conflit armé ou de guerre, l'État neutre doit respecter les règles du droit de neutralité, comme cela est stipulé notamment dans le 5<sup>ème</sup> Accord de La Haye de<sup>11</sup> 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres et des personnes en cas de guerre terrestre.<sup>12</sup> C'est ainsi qu'il ne doit accorder aucun soutien financier, ne pas livrer d'armes ni de munitions. En revanche, dans ces accords, il n'existe aucun devoir de neutralité en matière économique. Par exemple, ils n'ont aucun devoir de maintenir des relations économiques avec des nations en conflit. Si une participation à des sanctions militaires n'est absolument pas compatible avec la neutralité, il est par contre parfaitement acceptable que sous certaines conditions, un État neutre prenne des mesures économiques. Cela relève en première ligne de sa politique étrangère et de neutralité.

Le cas présent se distingue fondamentalement des situations analogues dans lesquelles la Suisse a été invitée à prendre des mesures économiques. En envahissant militairement le Koweït, l'Irak a violé l'interdiction de violence stipulée dans le droit public international coutumier ainsi que dans l'article 2 de la Charte des Nations-unies.<sup>13</sup> Cette interdiction de violence prévoit que tous les États renoncent, dans leurs relations internationales, à toute menace ou acte de violence envers l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un État. L'Irak a violé ce principe du droit fondamental des individus.

9 Cf. le PVCF N° 1467 du 7 août 1990, [dodis.ch/55525](http://dodis.ch/55525).

10 Pour une partie de ces documents, cf. le dossier CH-BAR#E1010C#1996/219#155\* (215.1).

11 Correction manuscrite de: La Haye 1907.

12 Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre du 18 octobre 1907, RO, 1910, 26, pp. 498-543.

13 Pour la position du Conseil fédéral, cf. aussi le télex hebdomadaire 33/90 du 13 août 1990, [dodis.ch/55715](http://dodis.ch/55715).

Contrairement à ce qui a été le cas pour l'Afrique du Sud,<sup>14</sup> pour l'Afghanistan<sup>15</sup> ou le conflit des Malouines,<sup>16</sup> la communauté des États, dans le cas particulier, est unanime, à quelques exceptions près, à condamner l'État responsable du viol du droit et à prendre des mesures économiques à son encontre. La communauté internationale exige donc une application universelle des mesures économiques, et la Suisse ne peut se permettre de demeurer à l'écart. Elle aurait de toute manière été soumise aux mêmes pressions économiques et aurait couru le risque de devenir une plaque tournante pour contourner les mesures prises par les autres pays. Un principe de notre politique de neutralité veut que chaque partie en conflit soit traitée à égalité. Cela n'est pas le cas en l'occurrence, vu la disparité de ces parties: nous avons d'une part, un État qui viole le droit des individus, et d'autre part, il y a la communauté des États.

Dans d'autres cas de sanctions, on pratique ce que l'on appelle le «courant normal», que l'on fixe à la moyenne représentative des échanges au cours des années précédentes. Le courant normal, dans ce cas de conflit, paraissait insuffisant. La politique de neutralité, comme toute politique, est une politique d'intérêts. À chaque décision politique, nous devons mesurer quels sont les intérêts de notre pays face aux positions qui ont été prises par les autres pays. Cette politique sert les intérêts suisses à l'étranger. Elle sert aussi à faire valoir l'image de la Suisse. Et si la Suisse, en l'occurrence, ne prenait pas de sanction économique à l'encontre de l'Irak, elle se serait placée, aux yeux de l'entière communauté internationale, aux côtés de l'État violateur du droit. Une telle attitude n'aurait pas été comprise, ni à l'intérieur du pays, ni à l'étranger. Notre image serait gravement atteinte à l'échelon mondial. La politique de neutralité de la Suisse aurait perdu de sa crédibilité.

Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral va suivre toutes les décisions qui seront prises par des groupes de pays à l'encontre d'autres pays. Nous devons chaque fois peser nos intérêts réels en politique étrangère, sur les plans juridique et économique. Parallèlement, nous avons annoncé notre disponibilité pour de bons offices. Le but de cette opération, c'est d'amener l'Irak à retirer ses troupes du Koweït, à rétablir la normalité dans ce pays, et à engager l'agresseur et l'agressé à régler le différend qui les oppose. Dans la Résolution, le secrétaire général de l'ONU est chargé d'intervenir lui-même dans ce sens, et il va de soi que la Suisse serait alors prête aussi à se mettre à disposition.

Pendant cette nuit, nous avons maintenu des contacts avec nos deux ambassades de Bagdad et de Koweït afin de savoir quelles possibilités d'évacuation ra-

<sup>14</sup> Pour la position du gouvernement suisse vis-à-vis des sanctions prises à l'encontre de l'Afrique du Sud, cf. la compilation [dodis.ch/C1768](http://dodis.ch/C1768).

<sup>15</sup> Sur l'intervention soviétique en Afghanistan, cf. la compilation thématique Guerre d'Afghanistan (1979–1989), [dodis.ch/T1834](http://dodis.ch/T1834). Sur l'attitude de la Suisse face aux mesures internationales de boycott à l'égard de l'URSS, cf. la réponse du Conseil fédéral aux interpellations urgentes 80.301 et 80.309 du 18 mars 1980, [dodis.ch/56901](http://dodis.ch/56901). L'équipe olympique suisse participe aux Jeux d'été de Moscou malgré le boycott international, cf. le rapport de l'Ambassade de Suisse à Moscou du 18 août 1980, [dodis.ch/54535](http://dodis.ch/54535).

<sup>16</sup> Sur la position de la Suisse concernant les sanctions économiques de la CEE à l'encontre de l'Argentine, cf. la notice de la Division politique I du DFAE du 20 avril 1982, [dodis.ch/50730](http://dodis.ch/50730). Sur la guerre des Malouines et la représentation suisse des intérêts britanniques après la rupture des relations diplomatiques entre la Grande-Bretagne et l'Argentine, cf. la compilation [dodis.ch/C1664](http://dodis.ch/C1664).

pide se présentaient.<sup>17</sup> Il y a dans ces deux pays 123 de nos concitoyens. Des mesures d'évacuation avaient été prises avant publication de la décision du Conseil fédéral. Nous avons reçu l'assurance formelle qu'ils n'avaient pas été touchés. Le seul élément négatif, c'est que l'Irak viole les conventions signées avec la Suisse. Par exemple, Swissair n'est plus autorisée à atterrir à l'aéroport de Bagdad. Par contre, l'Irak continue à nous demander à autoriser sa compagnie d'aviation à Genève. Avant-hier, les représentants irakiens nous ayant demandé de laisser les citoyens de leur pays rentrer chez eux sur un vol irakien, nous avons demandé la réciproque, à savoir de laisser les Suisses sur territoire irakien rentrer librement chez eux en autorisant la compagnie Swissair atterrir dans leur aéroport.

*Mühlemann:* Ich bin nicht sicher, ob der Entscheid des Bundesrates, sich den wirtschaftlichen Sanktionen der Vereinten Nationen anzuschliessen, richtig war. Ich habe viel Verständnis für diesen Entscheid, aber wenn die schweizerische Neutralitätspolitik zu einem Zickzackkurs, zu einer differentiellen Neutralitätspolitik wird, verliert die Schweiz an Glaubwürdigkeit: Sie hat sich wahrscheinlich die Chance verscherzt, in diesem Konflikt als Vermittlerin angerufen zu werden, und auch die Tatsache, dass die Swissair Bagdad nicht mehr anfliegen darf, ist sehr bedauerlich.

(Zu Felber) Es erleichtert mich zu hören, dass der Entscheid des Bundesrates, sich den Sanktionen der Vereinten Nationen anzuschliessen, keine grundsätzliche Wende in der schweizerischen Neutralitätspolitik bedeutet, sondern ein Entscheid für einen Fall ist. Die Äusserungen Herrn Staatssekretär Jacobis – ich habe sie der Presse entnommen – deuteten ja auf eine Art Wende in der schweizerischen Neutralitätspolitik hin. Das beunruhigte mich, denn es schiene mir nicht richtig, wenn nun – mitten in den heikelsten Verhandlungen über den EWR<sup>18</sup> – eine grundsätzliche Diskussion über die schweizerische Neutralitätspolitik aufbrechen würde: Das würde den Befürwortern eines EG-Beitrittes den Rücken stärken und die Gegner des EWR auf den Plan rufen. Zudem kann der Bundesrat ohne das Einverständnis des Parlaments keine Wende in der Neutralitätspolitik beschliessen, denn gemäss Bundesverfassung ist das Parlament massgeblich für die Neutralitätspolitik verantwortlich.

*M. Petitpierre:* Je voudrais partiellement tempérer le point de vue de M. Mühlemann. Il ne s'agit pas en effet d'un tournant de notre politique de neutralité, mais nous sommes dans une situation que jadis l'on dénommait «neutralité impossible». Quand l'ensemble des nations s'oppose au comportement contraire au droit international d'une nation, rester neutre est impossible, faute de quoi le fait de ne pas prendre position est interprété comme un appui à l'État violateur du droit international.

Notre politique de neutralité est une politique d'intérêts, certes, encore faut-il avoir une notion large de ceux-ci. Il est toujours injustifié, dans ce domaine

<sup>17</sup> Concernant l'évacuation de citoyens suisses du Koweït et d'Irak, cf. le dossier CH-BAR#E2200.88-04#2002/89#38\* (361.0).

<sup>18</sup> Zum Stand der EWR-Verhandlungen im August 1990 vgl. DDS 1990, Dok. 28, [dodis.ch/55291](http://dodis.ch/55291).

comme dans d'autres, de vouloir absolument poser nos intérêts d'abord, et notre intérêt est bien de décider ce que dicte la morale internationale.

D'autre part, je suis d'avis que l'on parle trop de bons offices, et que nous ne devons les proposer comme de la pacotille. La marchandise est dépréciée par le fait qu'on l'offre trop souvent.

Enfin, il n'est pas juste qu'en prenant position, on se sente indisponible pour remplir certaines fonctions telles qu'héberger d'autres personnes, par exemple. L'exemple nous est donné par d'autres pays qui ont adopté une position dure. C'est en définitive ceux qui inspirent confiance dans une situation donnée qui peuvent fonctionner comme intermédiaires et rendre service.

Après avoir écouté M. Mühlemann, je soutiens les mesures prises par le Conseil fédéral et je suis convaincu que ce n'est pas le début d'une politique louvoyante.

*Frey Walter:* (Zu Felber) Es ist sehr wichtig, dass Sie den falschen Eindruck, in der Neutralitätspolitik habe eine Wende stattgefunden, bekämpfen. Sind Sie bereit dazu?

*Bircher:* (Zu Mühlemann) Die langsame Öffnung der Neutralitätspolitik hat sich über sehr viele Jahre hinweg abgezeichnet (Max Petitpierre, 1966 Politik des «courant normal» gegenüber Rhodesien).<sup>19</sup> Zudem macht auch die Europapolitik eine Lockerung der Neutralitätspolitik notwendig.

*M. Cevey:* Nous aurons un débat, c'est inévitable, et il sera important en qualité et en quantité.

D'ici la session – peut-être y aura-t-il une interpellation de notre commission – il se passera des événements. Il faudrait réfléchir aux implications que comporteraient par exemple un embargo ou un blocus, ou d'éventuels faits de guerre, ou un apaisement. Comment allons-nous réagir?

En matière de neutralité, il se pose un problème juridique difficile et l'opinion publique semble réservée. Il est néanmoins juste de se référer à la Convention de La Haye de 1907.<sup>20</sup> Sur le plan intérieur, il faudrait rappeler que nous ne sommes pas à un tournant, que nous tenons au maintien de la neutralité, car si les négociations EEE aboutissent, certaines incompréhensions pourraient tourner l'opinion contre le Gouvernement. Sur le plan extérieur, je m'associe aux propos de M. Petitpierre, qui a judicieusement rappelé le cas de neutralité impossible.

Enfin, il me semble qu'il serait bon que le Gouvernement fasse des déclarations, tant à destination intérieure qu'extérieure. Il suffit de lire l'histoire de la Suisse au cours des 60 dernières années pour se convaincre de la nécessité de telles déclarations.

<sup>19</sup> Zur Einführung der Bewilligungspflicht und des «courant normal» für Importe aus Rhodesien vgl. das BR-Prot. Nr. 2189 vom 17. Dezember 1965, [dodis.ch/31953](http://dodis.ch/31953). Zur Definition des «courant normal» vgl. DDS, Bd. 23, Dok. 154, [dodis.ch/31951](http://dodis.ch/31951). Vgl. auch die thematische Zusammenstellung Rhodesien-Sanktionen, [dodis.ch/T1571](http://dodis.ch/T1571).

<sup>20</sup> Il est fait référence ici à la Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre du 18 octobre 1907, RO, 1910, 26, pp. 498–543.

*Frau Segmüller:* Ich möchte meine Genugtuung über den raschen und klaren Entscheid des Bundesrates ausdrücken. Neutralität ist nicht ein Zweck an sich, sondern ein Mittel, ein Instrument. Sie muss den Umständen entsprechend interpretiert werden. Das ist kein «Zickzackkurs», sondern eine den Umständen angepasste Politik.

*Ich beantrage, dass die Kommission in dieser Sache eine dringliche Interpellation einreicht, damit im Plenum eine offene und differenzierte Debatte stattfinden kann.*<sup>21</sup>

*Frau Grendelmeier:* Neutralitätspolitik ist keine heilige Kuh, keine Religion, sondern Interessenpolitik. Der Bundesrat hatte gar keine andere Möglichkeit, er musste diesen Entscheid treffen, sonst hätte das Image der Schweiz in der Welt sehr gelitten, und das könnte sich die Schweiz – gerade im Hinblick auf EWR und EG – nicht leisten. Eine grundsätzliche Diskussion über die Neutralität ist nicht nur unvermeidlich, sie ist auch notwendig.

*Rychen:* Der Entscheid des Bundesrates war richtig – für diesen Fall (offensichtliche und krasse Verletzung des Völkerrechts). Die Schweiz muss über ihre Neutralitätspolitik von Fall zu Fall neu bestimmen können, dieser Entscheid darf nicht eine neue Neutralitätspolitik begründen oder gar ein Freipass sein für absolut synchrones Handeln mit dem UNO-Sicherheitsrat. Bei innenpolitischen Konflikten beispielsweise – ich denke an Südafrika – scheint mir die bisherige Neutralitätspolitik der Schweiz angemessen.

*Burckhardt:* Ich kann mich Herrn Rychen anschliessen. Der Bundesrat musste – schon aus moralischen Gründen – so entscheiden, wie er entschieden hat, und der schweizerischen Neutralitätspolitik hat er damit keinen Abbruch getan.

*Mühlemann:* Ich habe sehr viel Verständnis für den Entscheid des Bundesrates, aber die Schweiz könnte sich Chancen verbauen im Bereiche der guten Dienste. Ich bin ein grosser Anhänger der Neutralitätspolitik alt Bundesrat Petitpierres, der die Formel «bewaffnete Neutralität und Solidarität» geprägt hat. Die Solidarität muss die Schweiz zielbewusst und in verschiedensten Formen ausbauen. Bedenken habe ich allerdings gegenüber der Formel «disponibilité», gegenüber einer «disponibilité à l'autrichienne ou à la suédoise». Die Schweiz hat eine eigene Neutralitätspolitik gefunden, die schweizerische Neutralitätspolitik ist ein – sehr erfolgreiches – Instrument, das bisher immer wieder geschickt angepasst worden ist.

*M. Felber, Conseiller fédéral:* Je vous remercie de vos prises de position, positives en général. Admettons qu'il n'y avait pas d'autre possibilité qui eût été acceptée à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de notre pays. Les échos que nous recevons de

<sup>21</sup> Zur Golfkrise wurden noch sechs weitere dringliche Interpellationen eingereicht und zusammen mit der dringlichen Interpellation 90.664 der APK-N vom 16. August 1990 am 24. August 1990 im Nationalrat diskutiert. Für den Wortlaut der Interpellationen 90.664, 90.667, 90.684, 90.686, 90.691, 90.665 und 90.685, die schriftliche Aufzeichnung der mündlichen Beantwortung durch die Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz und die dazugehörige Audio-Aufnahme der Nationalratssitzung vom 24. September 1990 vgl. [dodis.ch/55793](http://dodis.ch/55793).

notre peuple sont positifs. C'est aussi une question de solidarité internationale qui s'est posée à ce moment, face à un homme d'État qui, lui, prend toutes ses décisions seul. N'oublions pas son revirement actuel à l'égard de l'Iran avec lequel il veut maintenant faire alliance. D'après les renseignements qui nous parviennent, les sanctions économiques semblent gêner considérablement l'Irak, et si elles se maintiennent, M. Hussein risque de se trouver en difficulté, à l'extérieur mais aussi à l'intérieur. N'oublions pas qu'il existe une opposition de la part d'Irakiens vivant dans d'autres États.

Nous n'avons jamais annoncé que nous étions à un tournant de notre politique de neutralité et c'est dans le cadre de cette politique que nous nous sommes solidarisés de façon autonome. Outre les informations données par nos propres juristes, nous avons également reçu dans la presse des échos positifs de certains spécialistes qui partageaient notre opinion en la matière.

(à M. Mühleemann) Avant la Résolution du Conseil de sécurité des Nations-unies, nous avons déjà été interrogés par des pays membres de la CE pour savoir quelle position la Suisse adopterait. Nous avons nous-mêmes contacté tous les pays de l'AELE, qui ont annoncé clairement l'intention d'appliquer les sanctions contenues dans ladite Résolution.

Une mise au point quant aux déclarations de M. Jacobi, dont la presse s'est saisie dans un sens erroné: M. Jacobi a donné une conférence de presse<sup>22</sup> sur son voyage en Extrême-Orient,<sup>23</sup> et la question concernant l'Irak est venue s'ajouter aux autres. M. Jacobi a répondu qu'il incombait au Conseil fédéral de décider quant aux sanctions économiques à appliquer. La presse s'est empressée d'exploiter sa réponse, qui en fait, était parfaitement correcte.

[...] <sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> La conférence de presse a lieu le 6 août 1990 au Palais fédéral à Berne, cf. à ce sujet l'article de la NZZ Schweizer Wirtschaftsboykott gegen den Irak? Arbeitsgruppe überprüft Sanktionspolitik du 7 août 1990, p. 13.

<sup>23</sup> Concernant la visite du Directeur de la Direction politique du DFAE, le Secrétaire d'État Klaus Jacobi, au Japon (21–27 juillet 1990), en Thaïlande (27–31 juillet 1990) et en Malaisie (31 juillet–2 août 1990), cf. la compilation [dodis.ch/C2200](https://dodis.ch/C2200).

<sup>24</sup> Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile [dodis.ch/56503](https://dodis.ch/56503).