

N° 35

# Politorbis

*Periodische Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue périodique de politique étrangère  
Rivista periodica di politica estera*

[www.eda.admin.ch/politorbis](http://www.eda.admin.ch/politorbis)

*Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  
Département fédéral des affaires étrangères  
Dipartimento federale degli affari esteri*

## **Suisse – Proche-Orient**

**Perspectives historiques  
et politique actuelle**

*Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS)  
Centre d'analyse et de prospective (CAP)  
Centro d'analisi e di prospettiva (CAP)*

1 / 2004

# Politorbis

*Periodische Zeitschrift zur Aussenpolitik  
Revue périodique de politique étrangère  
Rivista periodica di politica estera*

N°35 1 / 2004

---

**Avant-propos** François WISARD 3

**PERSPECTIVES HISTORIQUES**

---

**Les articles du Dictionnaire historique de la Suisse sur les pays du Proche-Orient** Marc PERRENOUD 6

**Die Artikel des Historischen Lexikons der Schweiz über die Nahost-Länder** Marc PERRENOUD 15

**Une saison en arabie** Yves BESSON 25

**POLITIQUE ACTUELLE**

---

**La Méditerranée arabe: un axe prioritaire pour la politique étrangère suisse** Francis PICCAND 30

**La neutralité suisse à l'épreuve des deux guerres en Irak (1991 et 2003)** Emmanuel BICHET 38

# Avant-propos

---

François WISARD \*

Le Proche-Orient se trouve placé à nouveau au cœur de l'actualité politique et médiatique. Plans de paix, attentats terroristes, projets de réformes: il n'est guère de jour qui n'apporte son lot d'informations nouvelles, malheureusement plus souvent tragiques qu'apaisantes. Il n'est guère de jours non plus où ne soient publiés une nouvelle étude ou un nouveau témoignage.

On se demandera avec raison pourquoi ajouter un numéro de *Politorbis* au flot de paroles et d'analyses. La revue a pour double tradition de prendre du recul face à l'actualité immédiate et de traiter en profondeur des thèmes pertinents pour la politique extérieure de la Suisse.

Dans son *Rapport de politique extérieure 2000*, le Conseil fédéral a fait du bassin sud et est de la Méditerranée l'une des deux zones de concentration de la politique extérieure bilatérale de la Suisse<sup>1</sup>. Dès lors, les événements qui surviennent dans la région doivent faire l'objet d'une attention soutenue. Bien plus, il est important que la politique extérieure suisse participe, dans la limite de ses moyens, à la promotion de la paix dans la région. Elle l'a montré récemment de belle manière en soutenant l'initiative dite de Genève, à laquelle une vingtaine d'Etats ont depuis lors témoigné leur appui.

Région marquée comme peu d'autres par le poids de l'histoire, le Proche-Orient regroupe des Etats et des peuples dont les relations et l'avenir ne peuvent se comprendre qu'en tenant compte de l'histoire. Dans cet esprit, le Service historique du DFAE et les Archives fédérales suisses publient ces jours un ouvrage sur un demi-siècle de relations entre la Suisse et cette région de concentration de notre politique extérieure. Destiné aussi bien aux chercheurs qu'aux collaborateurs de l'administra-

---

\* Chef du Service historique du DFAE

<sup>1</sup> *Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration*, du 15 novembre 2000, chiffre 3.4. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a adopté, en avril 2001, une stratégie de politique extérieure pour la région. Cette stratégie est publiée, dans ses versions française et allemande, dans le numéro 28 de *Politorbis*.

tion fédérale, cet ouvrage recense les quelque 15'000 dossiers d'archives qui documentent la politique extérieure suisse à l'égard du Proche-Orient – de l'Égypte à l'Irak. Les principaux aspects de cette politique sont ensuite éclairés par la publication de 61 documents dans lesquels le Conseil fédéral ou un département définissent leur politique à l'attention du public. Cet instrument de travail est complété par un tableau des réseaux des représentations diplomatiques.

En revanche, on ne trouvera dans cet ouvrage ni des études historiques proprement dites ni une présentation d'ensemble de la politique actuelle de la Suisse à l'égard de la région. Les contributions rassemblées dans *Politorbis* visent à compléter ces informations.

L'éditeur du *Dictionnaire historique de la Suisse* a aimablement autorisé le DFAE à publier les articles de synthèse sur les relations bilatérales entre la Suisse et les pays du Proche-Orient<sup>2</sup>. Ces articles sont rassemblés ici pour la première fois. Rédigés par M. Marc Perrenoud, ils tiennent compte des développements de la recherche académique et, là où elle fait encore trop souvent défaut, des informations contenues dans les archives du DFAE. Au vu de leur intérêt, nous avons jugé utile de les offrir également dans leur version allemande, traduite par nos soins.

Après les vues d'ensemble, un regard sur un événement marquant. En 1970, un commando palestinien avait détourné sur Zerqa en Jordanie un appareil de Swissair<sup>3</sup>. Défi important pour la diplomatie helvétique. Dans une petite question urgente, un conseiller national déclarait: «*A la Centrale [du Département politique fédéral], même les experts capables d'identifier les fractions de réseaux palestiniens – ou encore: de prendre contact avec eux – font défaut*». Le fait est que le Département politique fédéral décida de former sur le champ un de ses stagiaires diplomatiques comme spécialiste du Proche-Orient: M. Yves Besson. Ayant depuis lors quitté le Département et effectué plusieurs missions sur le terrain pour le compte de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), M. Besson, qui assure une charge de cours à l'Université de Fribourg, a accepté d'offrir aux lecteurs de *Politorbis* quelques souvenirs inédits.

Les conflits du Proche-Orient ont constitué, et constituent encore, de grands défis pour la définition de la politique extérieure suisse, en particulier de la politique de neutralité. L'opinion publique s'est souvent posée la question: la Suisse a-t-elle maintenu sa politique de neutralité lors de la guerre du Golfe de 1991, puis lors du renversement du régime de Saddam Hussein? En charge de ce dossier à la Direction du droit international public du DFAE, M. Emmanuel Bichet nous apporte une réponse circonstanciée.

La politique suisse dans la région ne se réduit ni au soutien apporté à l'Initiative de Genève ni à la condamnation des attentats terroristes. Elle possède une cohérence et une crédibilité que M. Francis Piccand, spécialiste du Proche-Orient au Centre d'analyse et de prospective, met clairement en évidence.

---

<sup>2</sup> Publié simultanément dans les trois langues officielles, le DHS comprendra douze volumes. A ce jour, les deux premiers volumes sont sortis de presse ([www.dhs.ch](http://www.dhs.ch)).

<sup>3</sup> L'ancien chef du Département politique fédéral (aujourd'hui DFAE) en parle longuement dans ses Mémoires. Pierre Graber, *Mémoires et réflexions*, Lausanne, 24 Heures, 1992, pp. 161-171.

*Perspectives historiques, politique actuelle:* ce que ce double coup de projecteur met en évidence est un paradoxe. Bien qu'il représente depuis plusieurs décennies une importance non négligeable pour les relations économiques de la Suisse et que le Conseil fédéral ait adopté en 2001 une stratégie de politique extérieure pour cette région, le Proche-Orient reste méconnu. *Politorbis* peut-il contribuer un tant soit peu à éveiller un intérêt, dépourvu de parti pris, pour l'histoire des relations entre la Suisse et cette région du monde?

~ — TM

# **L**es articles du *Dictionnaire historique de la Suisse* sur les pays du Proche-Orient

---

Marc PERRENOUD \*

## **Introduction**

Les douze volumes du *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS) sont en cours de publication en ordre alphabétique et dans les trois langues officielles. Les versions en allemand, en français et en italien des deux premiers volumes sont sorties de presse (cf. [www.dhs.ch](http://www.dhs.ch)). Le DHS contiendra des articles sur la plupart des pays qui ont noué des relations avec la Suisse.

La structure et la longueur de ces articles sont calibrés selon les objectifs et les contraintes d'un dictionnaire. Il s'agit donc de courtes synthèses qui donnent un aperçu des éléments fondamentaux et des connaissances les plus récentes. J'ai rédigé au début des années 1990 ces articles dont la plupart sont encore inédits. Après avoir été approuvées par la rédaction du DHS, les versions définitives vont être publiées dans les prochains volumes.

Les dossiers du DFAE ont été consultés, en particulier pour les pays qui sont devenus indépendants après 1945 et dont les relations avec la Suisse datent des décennies les plus récentes. Le Service historique du DFAE remercie vivement la rédaction du DHS d'avoir autorisé cette publication d'articles, en précisant que *tous les droits d'auteur des textes sont réservés au Dictionnaire historique de la Suisse, Berne*.

La consultation du DHS permet aussi d'obtenir des informations sur les relations de la Suisse avec le Proche-Orient en consultant des articles thématiques (par exemple: antisémitisme ou sionisme) ou sur des personnalités qui y ont joué un rôle, telles qu'Alfred Escher (1906-1980), Commissaire du CICR pour l'aide aux réfugiés en Palestine de 1948 à 1950.

---

\* Collaborateur du Service historique du DFAE

Les statistiques sur les relations financières (en particulier sur les avoirs et les engagements des banques établies en Suisse) sont aussi tirées de la publication annuelle de la Banque nationale suisse, *Les banques suisses*.

La base de données des *Documents Diplomatiques Suisses* ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)) fournit elle aussi des informations importantes.

## **Arabie Saoudite**

Après avoir consulté les grandes puissances, le Conseil fédéral décide en 1927 de répondre positivement à une demande d'Ibn Saoud et de reconnaître son royaume. Bien que l'autoritarisme politique et l'intransigeance religieuse des autorités séoudiennes inquiètent certains Suisses, les relations bilatérales se développent dans les années 1950 grâce à l'essor économique suscité par le pétrole qui attire des concurrents de la Suisse, notamment l'Allemagne et le Japon. A l'incitation des milieux d'affaires, les autorités fédérales décident de renforcer leur présence. Une cinquantaine de Suisses travaillent alors temporairement en A., la plupart comme techniciens, ingénieurs et monteurs pour des firmes suisses comme BBC et Sulzer. Dès cette époque, la Suisse, notamment Genève, bénéficie d'un prestige particulier en tant que lieu de villégiature et de soins médicaux. Une représentation diplomatique est ouverte à Djeddah en 1958, puis à Riyad en 1983. Les services aériens sont favorisés par un accord conclu en 1965 et des exonérations fiscales (accord de 1999). Créée en 1976, une Commission mixte réunit périodiquement les plus hautes autorités économiques des deux pays, notamment en 1984 à l'occasion de Swissexpo (130 entreprises helvétiques y participent). Les ventes de pétrole à la Suisse augmentent, mais c'est surtout en tant que client que l'A. prend de l'importance en devenant un des dix principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans le monde. Les exportations helvétiques passent de 95,8 millions de francs en 1973 à 1181,1 millions en 1981. Aux achats traditionnels de biens de consommation (horlogerie, bijouterie) s'ajoutent, de plus en plus, des biens d'équipement. De 1982 à 1990, l'A. achète pour 399 millions de matériel de guerre ce qui représente la moitié des ventes d'armes helvétiques au Moyen-Orient; ce commerce est passagèrement interdit par Berne à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990.

Le nombre des Suisses en A. passe d'une cinquantaine dans les années 1950 à plus de 100 dès 1975, à environ 1200 en 1982, puis il baisse (688 en 1986, 312 en 2003). Des architectes, ingénieurs-conseils, spécialistes en planification, en construction et en hôtellerie travaillent dans ce pays pour lequel la Suisse est le 4e investisseur étranger en 1981. Dans les années 1970, alors que le Liban s'enfonce dans la guerre civile, l'A. acquiert une place grandissante dans les relations financières entre la Suisse et le Proche-Orient. La Banque nationale suisse (BNS) entretient d'excellentes relations avec les autorités monétaires d'A. Notamment après 1973, les capitaux séoudiens affluent en Suisse. Ils atteignent des montants considérables: selon les statistiques publiées par la BNS, les banques et sociétés fiduciaires établies en Suisse font figurer dans leurs bilans en 1991 1555 millions de francs et d'avoirs et 4545 millions d'engagements en A. De plus, elles annoncent qu'elles gèrent à titre fiduciaire des avoirs pour 135 millions et des engagements pour 13'777 millions.

## Egypte

Province turque de 1517 à 1805, l'E. est dès lors indépendante de fait avec la nomination du vice-roi Méhémet Ali. Ses successeurs doivent accepter que la Grande-Bretagne occupe militairement le pays dès 1882 et que celui-ci soit sous protectorat de 1914 à 1922. Bien qu'il ait reconnu l'indépendance de l'E., l'Empire britannique y conserve une position dominante jusqu'à la proclamation de la république en 1952. Les richesses archéologiques et culturelles de l'E. exercent un attrait durable sur les Suisses, alors que sa position géographique lui assure une place primordiale dans les relations commerciales de la Suisse avec l'Orient et l'Afrique. Des militaires et scientifiques participent à la campagne d'E. de Bonaparte financée en partie grâce au "trésor de Berne" saisi en 1798. Enrôlés dans trois régiments au service du souverain britannique, 1600 mercenaires suisses y servent aussi entre 1798 et 1807.

Au XIXe s., l'E. est soumise au régime des capitulations; les Suisses bénéficient alors de la protection des grandes puissances, de la France notamment. Certains exercent des charges importantes dans les tribunaux mixtes instaurés en 1876, sont conseillers ou professeurs dans les familles dirigeantes. Au début du XXe s., quelque 500 Suisses sont établis en E. et leur nombre culmine à environ 1400 dans les années 1940. La plupart vivent à Alexandrie, au Caire, à Port-Saïd et à Suez; ils prospèrent grâce au commerce, à la banque, à l'industrie hôtelière. Des enseignants et des missionnaires font aussi partie de la colonie, animée par des associations, des journaux, des écoles et des hôpitaux. Pendant la première moitié du XXe s., quelques milliers de touristes égyptiens viennent en Suisse, souvent pour y rencontrer leurs enfants étudiants. Plusieurs événements intéressant la marche à l'indépendance se sont déroulés en Suisse, comme la Conférence de Lausanne en 1923, et des publications nationalistes y ont été imprimées. L'importance des relations économiques a fait songer dès 1825 à l'établissement de relations diplomatiques; une agence commerciale est créée en 1909, puis une commission commerciale suisse en 1919. Le Conseil fédéral reconnaît tacitement l'indépendance de l'E. en 1924. Le traité d'amitié de 1934 marque l'aboutissement d'une négociation délicate; il est suivi par l'ouverture d'une Légation en 1935, d'abord dirigée par le ministre de Suisse à Ankara. Dès 1945, un ministre (à la tête d'une Ambassade depuis 1957) réside au Caire. La neutralité de la Suisse lui a permis de jouer à plusieurs occasions un rôle diplomatique: défense des intérêts de l'Italie en 1940, de la France et de la Grande-Bretagne en 1956 et de l'Iran dès 1979, tribunal arbitral entre l'E. et Israël à Genève en 1988.

Des négociations bilatérales favorisent les échanges économiques (1928, 1930, 1948). D'importantes entreprises suisses sont pourtant touchées par les troubles de 1952, par les mesures d'"égyptianisation" en 1956 (notamment trois banques et dix compagnies d'assurances) et par les nationalisations de 1961; c'est le cas de la plus grande fabrique de ciment (la Société égyptienne de ciment Portland Tourah, Le Caire, fondée en 1926 par Ernst Schmidheiny). Ces difficultés entraînent une diminution et une modification de la colonie suisse (650 personnes en 1990, techniciens et ingénieurs surtout). Grâce à des accords d'indemnisation en 1964 et de protection des investissements en 1973, ces derniers restent importants (70 compagnies à capitaux mixtes en 1990; environ 120 firmes suisses en 2003). Fondée en 1962, l'entreprise pharmaceutique Swisspharma est la plus grande d'E. où la Suisse est le 3e investisseur étranger en 2003. Les exportations suisses consistent en machines, ap-

pareils, centrales électriques, produits chimiques et horlogerie. Même si l'E. n'est plus comme avant 1939 notre principal fournisseur en coton, celui-ci constitue l'essentiel des exportations égyptiennes en Suisse, pays qui représente encore un de ses débouchés importants. La garantie contre les risques à l'exportation assure des échanges commerciaux dès 1959, mais est créancière de l'E. pour 1,5 milliard de francs en 1990. Signé en 1988, un accord de consolidation de dettes porte sur 425 millions de francs, alors qu'au Club de Paris, la Suisse est le 7<sup>e</sup> créancier de l'E.

#### **Bibl.**

- B. de Fischer, *Contributions à la connaissance des relations suisses-égyptiennes*, 1956
- S. T. Harb, *Les relations économiques entre la Suisse et la République Arabe Unie depuis la deuxième guerre mondiale*, 1962
- M. Trefzger, *Die nationale Bewegung Ägyptens vor 1928 im Spiegel der schweizerischen Öffentlichkeit*, 1970
- A. Louca, «Colonisation et révolution nationale au XIX<sup>e</sup> s. », in *RSH*, 22, 1972, 237-281
- M. Schmidheiny, «Die Nationalisierung schweizerischen Eigentums in Ägypten», in *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik*, 1984, 333-355
- A. Müller, *Schweizer in Alexandrien 1914-1963*, 1992

## **Etats du Golfe**

Comme avec l'Arabie Saoudite, les relations de la Suisse avec les Etats du Golfe arabo-persique (Emirats arabes unis, Oman, Qatar, Koweït) se sont développées dans la foulée de l'essor économique régional à partir de l'extraction du pétrole dans les années 1960. Le nombre de Suisses reste inférieur à une centaine avant 1973 et dépasse 300 en 1980 (techniciens, ingénieurs, architectes, conseillers qui travaillent dans le bâtiment et le génie civil ou dans les secteurs de l'énergie, des communications et de la cimenterie). Le Conseil fédéral reconnaît les nouveaux Etats dès les proclamations de leur indépendance en 1971. Pour renforcer la présence de la Suisse dans le Golfe et répondre aux demandes des milieux d'affaires, il ouvre en 1976 à Abu Dhabi un bureau que dirige un délégué commercial, office transformé en ambassade en 1981. Les échanges économiques sont importants: pétrole, notamment des Emirats arabes unis qui sont parmi les premiers fournisseurs de la Suisse; séjours et achats de propriétés en Suisse; lignes aériennes. La Suisse exporte de l'horlogerie, de la bijouterie, des biens d'équipement, du matériel de guerre (le Conseil fédéral interdit temporairement l'exportation de ce dernier dès novembre 1990 après l'invasion du Koweït par l'Irak). A l'instar de l'UBS qui ouvre un bureau à Bahrein en 1974, les grandes banques suisses sont représentées et actives dans la région.

## **Irak**

Défendus par les diplomates américains dès 1914, puis par un Consulat de Suisse à Bagdad (ouvert en 1936, puis transformé en Légation en 1955) dès 1936, les intérêts helvétiques en I. restent modestes avant les années 1950; en 1936, on compte une vingtaine de Suisses (surtout alémaniques) dont la plupart sont commerçants ou hôteliers et habitent à Bagdad. Leur nombre double dans les années 1940, grâce au développement régional qui favorise les échanges bilatéraux et les affaires de transit avec des pays arabes ou asiatiques.

L'I. est reconnu *de facto* le 27 août 1930 par la réception du Roi à Berne par les Conseillers fédéraux Musy et Motta. Après avoir reconnu l'éphémère "Union arabe" formée en 1958 par la Jordanie et l'I., le Conseil fédéral reconnaît rapidement la République le 31 juillet 1958. Comme les autres pays du Proche-Orient, l'I. est concerné par la protection des intérêts étrangers que la Suisse assume; ceux de l'Allemagne en I. de 1939 à 1945, ceux de l'I. dans des pays de l'Axe ou occupés par l'Axe, ceux de la France en I. et réciproquement de 1956 à 1963, ceux de l'I. en RFA de 1965 à 1970.

De 1951 à 1957, les autorités fédérales accordent des visas de manière restrictive afin de ne pas favoriser l'installation en Suisse de Juifs fuyant l'I.

Un accord bilatéral de 1952 sur les services aériens facilite les activités de Swissair (qui dessert l'I. dès 1948). La République permet l'ouverture du marché de l'I. (longtemps contrôlé par la Grande-Bretagne): les relations commerciales se développent (en particulier l'horlogerie souvent réexportée vers le Koweït et les Etats du Golfe). Dès la fin des années 1950, des compagnies suisses d'assurances sont présentes en I., de même que des entreprises actives dans les télécommunications, l'industrie des machines et l'aluminium ou la construction de minoteries, de silos et de fabriques de papier. Dans les années 1970, les relations s'amplifient, notamment dès 1978 grâce à un accord bilatéral de coopération commerciale, économique et technique: les exportations suisses passent de 25,5 millions en 1970 à 680,4 en 1982. A l'instar des grandes entreprises industrielles, des sociétés suisses ouvrent des bureaux à Badgad (une cinquantaine en 1985) et réalisent des travaux en I. (le total des contrats est estimé 900 millions en 1979), mais un accord bilatéral en 1989 consolide 120 millions de dettes de l'I. Résidant souvent pour des séjours limités en I., les Suisses y sont plus de 200 en 1980, 418 en 1983, puis la guerre avec l'Iran et l'invasion du Koweït entraînent le départ de la plupart d'entre eux et la fermeture provisoire de l'Ambassade dès janvier 1991.

Dès 1961, l'administration fédérale autorise des ventes de matériel de guerre; mais, elle est de plus en plus accusée de ne pas contrôler les exportations d'avions, de produits métallurgiques et chimiques qui seront utilisés par l'I. lors de conflits, notamment contre les Kurdes dont le sort perturbe les relations bilatérales dès 1975. A la suite de l'invasion du Koweït par l'I., le Conseil fédéral ordonne le 7 août 1990 une participation immédiate aux sanctions économiques décidées par l'ONU. Bien que les ventes à ces deux pays ne s'élèvent qu'à 0,4% du total des exportations suisses de 1989 et que le Conseil fédéral inscrive son attitude dans la continuité de la politique de neutralité, ces mesures marquent une évolution importante par rapport aux décisions suisses lors de crises analogues.

## **Israël**

Comme le premier à Bâle en 1897, 16 des 22 congrès sionistes ont lieu en Suisse, mais ni la majorité des Juifs suisses, ni les autorités fédérales ne soutiennent activement ce mouvement avant la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Chaim Weizmann fait des séjours en Suisse dès 1898 et y noue des relations. Pendant la première moitié du XXes., des organisations juives actives sur le plan international s'installent en Suisse. Les souvenirs contrastés des années 1933 à 1945 marquent les

relations bilatérales, soit en valorisant la Suisse comme terre d'asile, soit en critiquant la politique très restrictive des autorités fédérales face aux Juifs. Soucieux de maintenir de bonnes relations avec les pays arabes du Proche-Orient, le Conseil fédéral attend la décision d'autres Etats avant de reconnaître I. *de facto* le 28 janvier, puis *de jure* le 18 mars 1949. Plusieurs accords bilatéraux sont conclus, notamment pour les liaisons aériennes (1951 et 1952), les relations commerciales (1956, 1957 et 1979), la suppression de l'obligation du visa (1967), la sécurité sociale (1984) et contre la double imposition (2003).

L'expérience des kibboutz suscite la sympathie des milieux socialistes et coopérateurs en Suisse; des centaines de jeunes y font des stages pendant les années 1960. Favorisés par le rôle des Juifs dans l'histoire culturelle, les échanges artistiques, scientifiques et intellectuels se manifestent par des expositions, des concerts ou les publications d'auteurs comme F. Dürrenmatt. Fondé en 1951, le village suisse d'enfants de Kiriath Yearim symbolise une collaboration judéo-chrétienne entre les deux pays. En 1967, une profonde vague de sympathie pour I. se manifeste parmi les Suisses que des souvenirs historiques incitent à s'identifier au combat d'un petit Etat entouré d'ennemis. Cette attitude s'exprime aussi de 1969 à 1971 lors d'une affaire d'espionnage militaire au profit d'I. (Alfred Frauenknecht) et par d'autres coopérations militaires. Fondée en 1957, l'Association Suisse-I. bénéficie d'un poids parlementaire qui permet à son président Pierre Aubert de faire réduire en 1975 les subventions prévues par le Conseil fédéral afin de protester contre les critiques adressées par l'UNESCO à I. Mais la sympathie s'atténue à la suite de l'invasion du Liban par I. en 1982, puis de la révolte des Palestiniens des territoires occupés et des réactions des autorités israéliennes. Les relations diplomatiques sont perturbées par la transformation de Jérusalem en capitale d'I., par les entretiens du DFAE et d'autres activités suisses avec des Palestiniens, notamment dès 1975. Les échanges commerciaux et financiers se développant dès les années 1930, I. devient un des partenaires économiques plus importants; dans les années 1980, les ventes annuelles à I. (machines, montres, produits chimiques, appareils électroniques) représentent entre 1,2 et 1,8% du total des exportations suisses. En 1991, les avoirs et engagements en I. figurant aux bilans des banques établies en Suisse s'élèvent à 744 et 1884 millions de francs, alors que leurs avoirs et engagements à titre fiduciaire atteignent 13 et 2256 millions.

Un Consulat est ouvert à Jaffa en 1927, déplacé à Jérusalem en 1942, puis fermé en 1952. Ouvert en 1949, le Consulat de Tel-Aviv est transformé en Légation en 1951, puis en Ambassade en 1958. Le nombre des Suisses passe de 70 en 1930 à plus de 240 en 1939, 470 en 1953, plus de 2000 dès 1975, près de 4000 (dont 3000 doubles-nationaux) dès 1986 et près de 10'000 en 2003.

#### **Bibl.**

- W. Rappard, *A la mémoire de Chaim Weizmann, principal fondateur et premier président de l'Etat d'I.*, 1953
- M. Roy, *La reconnaissance d'I. par la Suisse (1948-1949)*, mém. lic. Genève, 1992, dactyl.
- U. Pfenninger und B. Schuler, «Die Schweiz – ein früherer Freund Israels?» in: P. Hug (Hg), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus*, 1999, 487-512.

## Jordanie

En 1949, après avoir reconnu Israël, le Conseil fédéral reconnaît la J. Le nombre des Suisses y passe de 14 en 1954 à 72 en 1984; à cette date 226 Jordaniens sont recensés en Suisse. Des Suisses travaillent pour des organisations internationales (comme l'UNRWA et le CICR) qui secourent les réfugiés palestiniens et que la Confédération contribue à financer, de même que d'autres activités d'aide humanitaire; en 1990 et 1991, environ 62 millions de francs sont donnés à la J. pour lutter contre les effets de l'invasion du Koweït par l'Irak. Des accords bilatéraux sont conclus, notamment en 1974 (transports aériens réguliers), 1976 (encouragement et protection des investissements), 1976 (commerce et coopération économiques), 1984 (transports routiers), 1985 (crédit mixte de 60 millions de francs) et 1989, 1993, 1997, 1999 et 2003 (cinq rééchelonnements de dettes). Les échanges commerciaux restent limités; des entreprises suisses construisent des installations industrielles (centrales électriques, silos, fabriques de plastique, d'amiante, d'aluminium). La J. est importante pour les relations politiques de la Suisse avec le Proche-Orient: des entretiens entre des diplomates et d'autres interlocuteurs y sont organisés, notamment grâce à l'Ambassade ouverte à Amman en 1970.

## Koweït

Le Conseil fédéral reconnaît l'indépendance du K. en 1961 et y ouvre une Ambassade en 1975. Le nombre des Suisses y dépasse la centaine dans les années 1980. Animées par les ventes de pétrole et les séjours en Suisse, notamment à Genève, de personnalités du K., les relations bilatérales avec le K. sont analogues à celles avec l'Arabie Saoudite et les Etats du Golfe, bien que les caractéristiques géographiques et financières du K. leurs confèrent certaines spécificités. En les faisant transiter par l'Irak dans les années 1950, la Suisse vend des montres, des bijoux, des machines, des installations techniques sophistiquées, etc. Malgré une rude concurrence, des entreprises suisses de travaux publics et de l'industrie des machines (Elektrowatt, BBC) obtiennent des contrats. A la suite de l'invasion du K. par l'Irak en 1990, le Conseil fédéral adopte les sanctions de l'ONU, alors qu'augmente encore le montant considérable des capitaux placés en Suisse par le K. dès 1956.

## Liban

Le Conseil fédéral ouvre à Beyrouth un Consulat en 1934 et une Légation en 1949 qui défendent souvent des intérêts étrangers au Proche-Orient. Le nombre des Suisses au L. est d'environ 150 en 1935, atteint près de 450 en 1970, puis baisse (210 en 1989) et après la guerre civile (1975-1990) augmente (603 en 2002). La plupart sont commerçants, ingénieurs, représentants de sociétés suisses, hôteliers et des personnes travaillant pour des organisations religieuses ou d'aide humanitaire. Celle-ci est souvent motivée par la sympathie pour le L. considéré comme la "Suisse du Proche-Orient". Contrôlée dès 1934 par Holderbank (dont les investissements s'y élèvent à 12 millions de francs en 1956), la "Société des ciments libanais" devient une des principales entreprises du pays (sa production en milliers de tonnes passe de 59 en 1940 à 846 en 1963). L'OSEC ouvre à Beyrouth en 1937 l'"Office commercial suisse pour le Proche-Orient" qui, avec la collaboration des diplomates, favorise la

pénétration économique dans la région (horlogerie, chimie, machines, textiles, construction). Après 1945, des sociétés comme Nestlé et BBC s'installent au L. et étendent leurs activités dans les pays voisins. Grâce à deux accords bilatéraux de 1954 et 1957, Swissair développe les liaisons avec Beyrouth inaugurées en 1953. Notamment dès la fin des années 1950, les assurances et les banques animent les échanges financiers; le Crédit Suisse a une filiale à Beyrouth. En 1982, les avoirs et engagements au L. figurant aux bilans des banques et sociétés financières établies en Suisse atteignent 648 et 1294 millions de francs. Et leurs avoirs et engagements à titre fiduciaire s'élèvent à 108 et 3408 millions de francs. Par la suite, le rôle financier du L. au Proche-Orient s'estompe au profit de pays comme le Koweït ou l'Arabie Saoudite.

Dès 1948, la Suisse contribue par des subventions, par des dons de produits laitiers et par des engagements personnels, à l'aide des Nations Unies et du CICR aux réfugiés palestiniens et aux victimes des violences. La guerre civile bouleverse le fonctionnement du poste diplomatique à Beyrouth (fermé de 1988 à 1995) et provoque des arrivées en Suisse: environ 800 Libanais bénéficient d'un régime spécial en 1976. Les demandes d'asile dépassent la centaine dès 1985 (5533 déposées en 1990). Le Conseil fédéral réagit publiquement à des épisodes particulièrement tragiques (notamment en 1977, 1982, 1987 et 1989), propose les bons offices de la Suisse et soutient activement la "Conférence du dialogue au Liban" à Genève et Lausanne en 1983 et 1984. Le chargé d'affaires de Suisse à Beyrouth en 1985, un délégué du CICR en 1988 et deux autres d'octobre 1989 à août 1990 sont enlevés, puis libérés.

## **Syrie**

En 1945, le Conseil fédéral reconnaît l'indépendance (proclamée en 1941) du Liban et de la S. Ouverte à Damas en 1962, une Ambassade permet d'entretenir les contacts avec ce pays-clé du Proche-Orient. Comme les autres pays arabes, la S. reproche à la Suisse d'avoir des relations économiques et politiques avec Israël. Dès 1975, l'importance géopolitique de la S. contribue à intensifier les échanges. Conclu en 1976, un accord de commerce et de coopération économique est suivi en 1977 par un autre sur l'encouragement et la protection réciproque des investissements. Des entreprises suisses obtiennent des contrats, notamment BBC (dès 1959), la maison Bühler d'Uzwil (qui dès 1974 gère la construction de 17 silos et usines) et Sulzer (active dans l'industrie textile). Les difficultés financières et les problèmes politiques (notamment à cause du Liban) limitent l'appui de la Confédération à des bourses d'études et à l'intervention de la garantie contre les risques à l'exportation (en 1988 et 1989). Le nombre des Suisses passe de 10 en 1947 à 60 en 1981 (experts d'organisations internationales, techniciens et ingénieurs envoyés par des entreprises suisses, etc.). Le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse par des personnes venant de S. passe de 4 en 1979 à 239 en 1990.

## **Yémen**

Le Conseil fédéral reconnaît le Royaume du Y. en 1948, puis le Y. du Sud en 1967. Dès 1963, des Suisses participent aux activités du CICR au Y. Les relations diploma-

tiques sont nouées en 1972 avec le Y. du Nord et en 1973 avec le Y. du Sud. Après des débuts difficiles, la Suisse développe des relations, dans les années 1980, avec le Y. du Nord, pays arabe modéré où résident 23 Suisses en 1981. Souvent dans le cadre de projets multilatéraux (avec l'OMS, la FAO ou l'UNESCO), la Suisse apporte une aide alimentaire (dons de lait) et technique (cartographie, informatique, experts agricoles, coopération financière, préservation de la vieille ville de Sana'a). En 1982-1984 et 1986, le Corps d'aide en cas de catastrophes intervient après des tremblements de terre.

~ — TM

# **D**ie Artikel des *Historischen Lexikons der Schweiz* über die Nahost-Länder

---

Marc PERRENOUD \*

## **Einleitung**

Die zwölf Bände des *Historischen Lexikons der Schweiz* (HLS) werden fortlaufend in alphabetischer Reihenfolge und in allen drei offiziellen Sprachen herausgegeben. Bereits erschienen ist die deutsche, französische und italienische Fassung der ersten zwei Bände (vgl. [www.hls.ch](http://www.hls.ch)). Geplant ist unter anderem die Veröffentlichung von Artikeln über die meisten Länder, mit welchen die Schweiz Beziehungen geknüpft hat.

Aufbau und Umfang dieser Artikel sind den Zielen und Vorgaben eines Lexikons angepasst. Es handelt sich somit um Kurztexte, die einen Überblick über die wesentlichen Aspekte und die jüngsten Erkenntnisse ermöglichen. Ich habe diese Texte zu Beginn der 1990er Jahre verfasst. Die Mehrzahl dieser Texte wird hier erstmals veröffentlicht; nach Zustimmung durch die Redaktion des HLS wird die überarbeitete Fassung in den nächsten Bänden des HLS erscheinen.

Als Quelle dienten die Dossiers des EDA, besonders für jene Länder, die die Unabhängigkeit erst nach 1945 erlangten und deren Beziehungen zur Schweiz erst wenige Jahrzehnte zurückliegen. Der Historische Dienst des EDA bedankt sich bei der Redaktion des HLS für die Genehmigung, diese Artikel zu veröffentlichen. *Alle Urheberrechte dieser Texte liegen beim Historischen Lexikon der Schweiz, Bern.*

Ferner enthält das HLS als umfassendes Nachschlagewerk sowohl thematische Artikel (vgl. Stichworte "Antisemitismus", "Zionismus", usw.), als auch biographische Texte über Persönlichkeiten, die die schweizerische Nahostpolitik mitprägten (z.B. Alfred Escher, 1906-1980, IKRK-Kommissar für Flüchtlingshilfe in Palästina 1948-50). Auch diese Texte gewähren einen Einblick in die Beziehungen der Schweiz zu den Ländern des Nahen Ostens.

---

\* Mitarbeiter des Historischen Dienstes des EDA

Die Statistiken über die Finanzbeziehungen (insbesondere über die Guthaben und Verpflichtungen der in der Schweiz niedergelassenen Banken) sind dem Jahrbuch der Schweizerischen Nationalbank, *Das schweizerische Bankwesen im Jahre...* (seit 1996: *Die Banken in der Schweiz...*) entnommen.

Die elektronisch abrufbare Datenbank der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* ([www.dodis.ch](http://www.dodis.ch)) bietet zusätzliche wichtige Informationen an.

*Unter meiner Leitung haben Caterina Abbati und Roger Güntert (Historischer Dienst des EDA) die folgenden Artikel ins Deutsche übertragen. Die Übersetzungen wurden mit Genehmigung der HLS-Redaktion erstellt; die folgenden Artikel stellen jedoch nicht die offizielle Version des HLS dar.*

## Ägypten

Von 1517 bis 1805 war Ä. eine türkische Provinz, danach wurde es faktisch unabhängig mit der Nomination von Mehmed Ali zum Vizekönig. Seine Nachfolger mussten akzeptieren, dass Grossbritannien Ä. ab 1882 militärisch besetzte und 1914-22 als Protektorat beherrschte. Obschon Grossbritannien die Unabhängigkeit Ä.s anerkannt hatte, nahm es in Ä. bis zur Ausrufung der Republik 1952 eine beherrschende Stellung ein. Ä.s archäologische und kulturelle Reichtümer haben stets auch auf Schweizer eine grosse Anziehungskraft ausgeübt. Die geografische Lage sicherte dem Land überdies eine herausragende Position für die schweizerischen Handelsbeziehungen mit dem Orient und Afrika zu. Schweizer Militärs und Forscher nahmen an Bonapartes Ä.-Feldzug teil, der u.a. mit dem 1798 beschlagnahmten Berner Staatsschatz finanziert wurde. 1'600 Schweizer Söldner leisteten 1798-1807 auch in drei britischen Regimentern Dienst.

Im 19. Jh. unterstand Ä. dem Kapitulationsregime. Die Schweizer in Ä. genossen den diplomatischen Schutz der Grossmächte, besonders denjenigen Frankreichs. Einige bekleideten wichtige Ämter in den 1876 eingeführten gemischten Gerichten, andere waren Berater oder Hauslehrer in führenden Häusern. Anfangs des 20. Jh. hatten sich ca. 500 Schweizer in Ä. niedergelassen, und ihre Zahl stieg auf rund 1'400 in den 1940er Jahren. Die meisten lebten in Alexandria, Kairo, Port Said und Suez. Ihr Wohlstand basierte auf Handels- und Bankgeschäften sowie auf dem Hotelgewerbe. Lehrer und Missionare gehörten ebenfalls zur Kolonie, die das Vereinsleben pflegte, Zeitungen herausgab, Schulen und Spitäler unterhielt. Während der 1. Hälfte des 20. Jh. bereisten einige Tausend Ägypter die Schweiz, oft auch, um ihre hier studierenden Kinder zu besuchen. Die Schweiz war mehrmals Schauplatz von Etappen auf Ä.s Weg in die Unabhängigkeit, so 1923 anlässlich der Konferenz von Lausanne; nationalistische Schriften wurden ebenfalls in der Schweiz gedruckt. Das Ausmass der Handelsbeziehungen liess seit 1825 an eine Aufnahme diplomatischer Beziehungen denken: 1909 wurde eine Handelsvertretung geschaffen, 1919 eine Schweizer Handelskommission gebildet. 1924 anerkannte der Bundesrat stillschweigend die Unabhängigkeit Ä.s. Dem Freundschaftsvertrag von 1934, Ergebnis heikler Verhandlungen, folgte 1935 die Eröffnung einer Gesandtschaft (seit 1957 Botschaft), die vorerst dem Schweizer Minister in Ankara unterstand. Seit 1945 residiert der Minister in Kairo. Dank ihrer Neutralität war sie in Ä. mehrmals diplomatisch tätig: Sie vertrat 1940

Italien, 1956 Frankreich und Grossbritannien sowie 1979 den Iran in Ä. 1988 war ein Schiedsgericht zwischen Ä. und Israel in Genf zu Gast.

Bilaterale Verhandlungen (1928, 1930, 1948) erleichterten zunächst die wirtschaftlichen Beziehungen. Bedeutende Schweizer Unternehmen waren jedoch von den Unruhen von 1952, den 1956 beschlossenen Massnahmen zur "Ägyptisierung" (u.a. drei Banken und zehn Versicherungsgesellschaften) sowie den Verstaatlichungen von 1961 betroffen, so die 1926 von Ernst Schmidheiny gegründete grösste Zementfabrik des Landes, die Société Egyptienne de Ciment Portland Tourah in Kairo. Infolge dieser Schwierigkeiten verkleinerte und veränderte sich die Schweizer Kolonie (1990: 650 Personen, v.a. Techniker und Ingenieure). Dank zweier Abkommen betreffend die Entschädigung der schweizerischen Interessen (1964) und über die Forderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen (1973), blieb der schweizerische Kapitaleinsatz jedoch hoch (1990, 70 Firmen mit gemischtem Kapital; 2003 rund 120 Schweizer Firmen). Die 1962 gegründete Swisspharma ist das grösste Unternehmen seiner Art in Ä. wo die Schweiz im Jahre 2003 der dritte ausländische Investor war. Die Schweizer Exporte bestehen hauptsächlich aus Maschinen, Geräten, elektrischen Zentralen, chem. Produkten und Uhren. Obwohl Ä. nicht mehr wie vor 1939 Hauptlieferant für Baumwolle ist, macht diese doch den Hauptanteil der ägyptischen Ausfuhr in die Schweiz aus. Die Schweiz ist nach wie vor ein wichtiger Absatzmarkt Ä.s. Die Exportrisikogarantie sichert seit 1959 die Handelsbeziehungen ab; sie besass 1990 1,5 Mrd. Fr. Guthaben beim ägyptischen Staat. Ein 1988 unterzeichnetes Umschuldungsabkommen betrifft 425 Mio. Fr. Im Pariser Klub rangiert die Schweiz an siebter Stelle als Gläubiger Ä.s.

#### **Bibl.**

- B. de Fischer, *Contributions à la connaissance des relations suisses-égyptiennes*, 1956
- S.T. Harb, *Les relations économiques entre la Suisse et la République Arabe Unie depuis la deuxième guerre mondiale*, 1962
- M. Trefzger, *Die nationale Bewegung Ä.s vor 1928 im Spiegel der schweiz. Öffentlichkeit*, 1970
- A. Louca, «Colonisation et révolution nationale au XIX<sup>e</sup> siècle», in *SZG* 22, 1972, 237-281
- M. Schmidheiny, «Die Nationalisierung schweiz. Eigentums in Ä.», in *Einblick in die schweiz. Außenpolitik*, 1984, 333-355
- A. Müller, *Schweizer in Alexandrien 1914-1963*, 1992

#### **Golfstaaten**

Die Beziehungen der Schweiz zu den Staaten des arabisch-persischen Golfs (Vereinigte Arabische Emirate, Oman, Katar, Kuwait) entwickelten sich wie die zu Saudi-Arabien im Gefolge des regionalen wirtschaftlichen Aufschwungs durch die gesteigerte Erdölförderung seit den 1960er Jahren. Bis 1973 waren knapp 100 Schweizer in der Golfregion tätig, 1980 waren es schon mehr als 300 (Techniker, Ingenieure, Architekten, Fachleute der Bau-, Energie- und Kommunikationsbranche sowie der Zementindustrie). Als sich die neuen Staaten 1971 unabhängig erklärten, anerkannte sie der Bundesrat sogleich an. Um die Präsenz der Schweiz in der Golfregion zu verstärken und den Wünschen der Wirtschaftskreise entgegenzukommen, eröffnete der Bundesrat 1976 in Abu Dhabi eine Geschäftsstelle, die unter der Leitung eines Wirtschaftsdelegierten stand; 1981 wurde sie in eine Botschaft umgewandelt. Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und den G. sind rege: Die Vereinigten Arabischen Emirate gehören zu den wichtigsten Erdöllieferanten der Schweiz; ihre

Staatsangehörigen halten sich in der Schweiz auf, kaufen Liegenschaften und sind an Fluggesellschaften beteiligt. Die Schweiz ihrerseits exportiert Uhren und Schmuck, technische Anlagen und Kriegsmaterial (letzteres vom Bundesrat im November 1990 nach der irakischen Invasion in Kuwait vorübergehend untersagt). Nachdem die UBS 1974 in Bahrain eine Niederlassung eröffnet hat, sind inzwischen auch die andern grossen Schweizer Banken in der Region vertreten und aktiv.

## Irak

Die schweizerischen Interessen im I. wurden seit 1914 von der US-amerikanischen Diplomatie wahrgenommen. 1936 eröffnete die Schweiz ein Konsulat in Bagdad, das 1955 zur Gesandtschaft aufgewertet wurde. Die Interessen der Schweiz im I. waren vor den 1950er Jahren bescheiden. 1936 zählte man an die 20 (hauptsächlich deutschsprachige) Schweizer im I., die meisten von ihnen Geschäftsleute oder Hoteliers, die in Bagdad residierten. Ihre Anzahl verdoppelte sich in den 1940er Jahren, dank der regionalen Entwicklung, die den bilateralen Austausch und die Transitgeschäfte mit den arabischen und asiatischen Ländern begünstigte.

Der I. wurde *de facto* am 27. August 1930 mit dem Empfang des Königs durch die Bundesräte Musy und Motta in Bern anerkannt. Nach der Anerkennung der kurzlebigen „Arabischen Union“ (I. und Jordanien) im Jahre 1958, anerkannte der Bundesrat ebenso rasch die Republik I. am 31. Juli 1958. Wie in anderen Ländern des Nahen Ostens nahm die Schweiz auch im I. fremde Interessen wahr: die deutschen Interessen im I. von 1939 bis 1945, die irakischen Interessen in den Achsenländern oder in den von den Achsenmächten besetzten Gebieten; ferner die französischen Interessen im I. und umgekehrt die irakischen Interessen in Frankreich von 1956 bis 1963. Schliesslich vertrat die Schweiz zwischen 1965 und 1970 die Interessen des I. in der Bundesrepublik Deutschland .

Von 1951 – 1957 waren die Schweizer Behörden bei der Erteilung von Visa restriktiv, um die Zuwanderung flüchtender irakischer Juden zu begrenzen.

Vom bilateralen Flugverkehrsabkommen des Jahres 1952 profitierte die Swissair, die 1948 eine Flugverbindung eröffnet hatte. Die Republik liess den freien Handel zu, nachdem dieser lange Zeit unter britischer Kontrolle gestanden hatte. Die Handelsbeziehungen entwickelten sich vor allem dank der Uhrenindustrie, die ihre Produkte oft nach Kuwait und in die Golfstaaten re-exportierte. Seit Ende der 1950er Jahre waren Schweizer Versicherungsfirmen im I. ansässig, ebenso Firmen aus den Bereichen der Telekommunikation, der Maschinen- und Aluminiumindustrie sowie im Bauwesen (Mühlenbetriebe, Silos und Papierfabriken). In den 1970er Jahren vertieften sich die Beziehungen, besonders seit der Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens im Jahr 1978 über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit. Die Schweizer Exporte stiegen von 25,5 Millionen Franken im Jahre 1970 auf 680,4 Millionen Franken im Jahre 1982. Viele Schweizer Unternehmen folgten dem Beispiel der Grossindustrie, eröffneten Geschäftsstellen in Bagdad (ca. 50 im Jahre 1985) und führten Aufträge im I. aus, wobei sich im Jahre 1979 das Total der Auftragssumme auf ca. 900 Millionen Franken belief. Ein bilaterales Umschuldungsabkommen im Jahr 1989 konsolidierte irakische Zahlungsrückstände in Höhe von 120 Millionen Franken. Schweizer Bürger weilten oft nur für eine begrenzte Zeit im I. 1982

wurden über 200 Personen gezählt, 1983 waren es 418. Der Iran-Irak-Krieg und die Invasion Kuwaits führten zur Abreise eines grossen Teils der Schweizer aus dem I. und ab Januar 1991 zur eine vorübergehenden Schliessung der schweizerischen Botschaft.

Die Kriegsmaterialausfuhr wurde von den Schweizer Behörden ab 1961 genehmigt. Der Bundesrat sah sich aber zunehmend mit Klagen konfrontiert; er nehme die Kontrollen über die Ausfuhr von Flugzeugen, Metallprodukten und chemischen Erzeugnissen nicht genügend wahr, die während des Iran-Irak-Konflikts zum Einsatz kamen. Das Schicksal der Kurden belastete sodann die bilateralen Beziehungen seit 1975. Infolge der Invasion Kuwaits durch den I., ordnete der Bundesrat am 7. August 1990 die sofortige Beteiligung an den wirtschaftlichen Sanktionen der UNO gegen den I. an. Obwohl die Verkäufe an diese beiden Länder die Gesamtexportsumme von 0,4% (1989) nicht überstiegen und der Bundesrat seine Haltung zur Fortsetzung der Neutralitätspolitik bekräftigte, stellen diese Massnahmen, verglichen mit der schweizerischen Haltung in ähnlichen Krisensituationen, eine Evolution dar.

## Israel

Sechzehn von 22 Zionistenkongressen haben in der Schweiz statt gefunden, so auch der erste im Jahre 1897 in Basel. Weder die Mehrheit der Schweizer Juden, noch die Schweizer Behörden unterstützten jedoch diese Bewegung vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Chaim Weizmann hielt sich seit 1898 wiederholt in der Schweiz auf und knüpfte dabei Kontakte. International aktive jüdische Organisationen fassten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in der Schweiz Fuss. Die gegensätzlichen Erinnerungen der Jahre 1933 bis 1945 prägten die bilateralen Beziehungen; einerseits durch die Wertschätzung der Schweiz als Asylland, andererseits durch die Kritik an der sehr restriktiven Politik der Schweizer Behörden gegenüber den Juden. Im Bestreben, die guten Beziehungen mit den arabischen Ländern des Nahen Ostens zu erhalten, wartete der Bundesrat die Anerkennung I.s durch andere Staaten ab, bevor er das Land am 28. Januar 1949 *de facto* und am 18. März 1949 *de iure* anerkannte. Mehrere bilaterale Verträge wurden geschlossen, namentlich über die Flugverbindungen (1951 und 1952), die Handelsbeziehungen (1956, 1957 und 1979), die Aufhebung der Visumpflicht (1967), über die soziale Sicherheit (1984) und zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (2003).

Die Erfahrung des Kibbutz stiess in sozialistischen und genossenschaftlichen Kreisen auf Sympathie, und in den 1960er Jahren absolvierten Hunderte von Schweizer Jugendlichen ein Praktikum in einem Kibbutz. Begünstigt durch die Rolle der Juden in der Kulturgeschichte fand durch Ausstellungen, Konzerte, oder Publikationen von Autoren wie F. Dürrenmatt ein reger wissenschaftlicher, intellektueller und künstlerischer Austausch statt. Das 1951 gegründete Schweizer Kinderdorf Kiriath Yearim symbolisierte eine jüdisch-christliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern. Die Ereignisse von 1967 lösten in der Schweiz eine breite Sympathiewelle für I. aus, wobei historische Analogien (kleines, von Feinden umgebenes Land) die Identifikation mit I. förderten. Dieselbe Haltung kam von 1969 bis 1971 anlässlich einer militärischen Spionageaffäre zugunsten I.s (Alfred Frauenknecht) sowie durch eine Vertiefung der militärischen Beziehungen zum Ausdruck. Die im Jahr 1957 gegründete Gesellschaft Schweiz-I. genoss einen derart starken Rückhalt im Parlament, dass ihr

Präsident Pierre Aubert im Jahr 1975, als Protest gegen die von der UNESCO geäusserten Kritik an I., die Kürzung der vom Bundesrat vorgesehenen Subventionen an die UNESCO durchsetzen konnte. Der Libanon-Feldzug von 1982, die palästinensische Revolte in den besetzten Gebieten und die Reaktionen der israelischen Behörden liessen die Sympathiewelle jedoch wieder verebben. Verschiedene Faktoren belasteten die diplomatischen Beziehungen der beiden Länder: die Ausrufung Jerusalems zur Hauptstadt I.s, die Unterredungen des EDA und anderer schweizerischer Vertreter mit Palästinensern seit 1975. Während in den 1930er Jahren die Handels- und Finanzbeziehungen mit der Region im Aufbau begriffen waren, wurde I. zu einem der wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz. In den 1980er Jahren machten die Jahresexporte nach I. (Maschinen, Uhren, chemische Erzeugnisse und elektronische Geräte) rund 1,2 bis 1,8% des Gesamtexports der Schweiz aus. Die Guthaben und Verpflichtungen bei Schweizer Banken beliefen sich im Jahre 1991 auf 744, bzw. 1884 Millionen Franken. Die Guthaben und Verpflichtungen auf Treuhand-Basis beliefen sich auf 13, resp. 2256 Millionen Franken.

Das 1927 in Jaffa eröffnete Konsulat siedelte 1942 nach Jerusalem über. 1952 wurde das Konsulat geschlossen. Das seit 1949 bestehende Konsulat in Tel Aviv wurde 1951 zu einer Gesandtschaft und 1958 zur einer Botschaft aufgewertet. Die Anzahl Schweizer stieg von 70 im Jahre 1930 auf über 240 im Jahre 1939, auf 470 im Jahre 1953, auf über 2000 seit 1975, über 4000 (wovon 3000 Doppelbürger sind) seit 1986 und annähernd 10'000 im Jahre 2003.

#### **Bibl.**

- W. Rappard, *A la mémoire de Chaim Weizmann, principal fondateur et premier président de l'Etat d'I.*, 1953
- M. Roy, *La reconnaissance d'I. par la Suisse (1948-1949)*, Liz.-Arbeit Genf, 1992.
- U. Pfenninger und B. Schuler, „Die Schweiz – ein früher Freund I.s?“ in: P. Hug (Hg), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus*, 1999, 487-512.

## **Jemen**

Der Bundesrat hat das Königreich J. 1948 anerkannt, 1967 ebenfalls Südjemen. Seit 1963 sind Schweizer Bürger an den Tätigkeiten des Roten Kreuzes in J. beteiligt. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen geht auf das Jahr 1972 (Nordjemen), bzw. 1973 (Südjemen) zurück. Nach einem eher schwierigen Anfang verbesserten sich in den 1980er Jahren die Beziehungen der Schweiz mit Nordjemen, einem gemässigten arabischen Land, in welchem 1981 23 Schweizer Bürger lebten. Im Rahmen zumeist multilateraler Projekte der WHO, der FAO oder der UNESCO leistete die Schweiz mit Hilfe von Nahrungsmittellieferungen (Abgabe von Milchpulver) oder technischer Unterstützung mit (Kartografie, Informatik, Agrarexperten, finanzieller Kooperation, Schutz der Altstadt von Sanaa) einen Beitrag. 1982 – 1984 sowie 1986 war das Katastrophenhilfskorps in den von Erdbeben heimgesuchten Gebieten im Einsatz.

## Jordanien

Nach der Anerkennung Israels hat der Bundesrat im Jahre 1949 auch J. anerkannt. Waren im Jahre 1954 14 Schweizer in J. ansässig, so stieg die Zahl auf 72 im Jahre 1984. Gleichzeitig waren im selben Jahr 226 Jordanier in der Schweiz erfasst. Schweizer Bürger arbeiteten hauptsächlich in internationalen Organisationen (z.B. im UNRWA oder im IKRK), die den palästinensischen Flüchtlingen Beistand leisteten und von der Eidgenossenschaft finanzielle Zuwendungen erhielten. Aktiv war die Schweiz auch in weiteren Bereichen der humanitären Hilfe: in den Jahren 1990 und 1991 erhielt J. einen Beitrag von ungefähr 62 Millionen Schweizer Franken, um die Folgen der irakischen Invasion in Kuwait zu bekämpfen. Bilaterale Vereinbarungen wurden in folgenden Bereichen getroffen: 1974 (regelmässiger Luftverkehr), 1976 (Förderung und gegenseitiger Schutz von Investitionen), 1976 (Handelsvertreter und wirtschaftliche Zusammenarbeit), 1984 (Personen- und Güterbeförderung auf der Strasse), 1985 (gemischter Kredit von 60 Millionen Schweizer Franken) und 1989, 1993, 1997, 1999 und 2003 (fünf Umschuldungen). Der wirtschaftliche Austausch spielte eine untergeordnete Rolle; Schweizer Unternehmen errichteten industrielle Anlagen (elektrische Zentralen, Getreidespeicher, Plastikfabriken sowie Produktionsstätten für Asbest und Aluminium). J. ist für die politischen Beziehungen der Schweiz mit dem Nahen Osten nach wie vor wichtig. Seit der Eröffnung der Schweizer Botschaft in Amman im Jahre 1970, sind eine Vielzahl diplomatischer und anderer Kontakte möglich.

## Kuwait

Der Bundesrat hat die Unabhängigkeit von K. 1961 anerkannt und 1975 eine Botschaft in K. eröffnet. Die Anzahl in K. lebender Schweizer Bürger ist in den 1980er Jahren auf über 100 gestiegen. Die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit K. sind – von den geografischen und finanziellen Eigenarten K.s abgesehen – mit Saudi-Arabien und den Golfstaaten vergleichbar, wobei die Beziehungen insbesondere durch den Verkauf von Erdöl und den Aufenthalt kuwaitischer Persönlichkeiten in der Schweiz (besonders in Genf) zusätzlich belebt wurden. Die Schweiz setzte Produkte wie Uhren, Schmuck, Maschinen und hoch entwickelte technische Anlagen ab, die in den 1950er Jahren durch den Irak nach K. transportiert wurden. Trotz rüder Konkurrenz erhielten Schweizer Firmen im Bereich der öffentlichen Werke oder der Maschinenindustrie (Elektrowatt, BBC) immer wieder Aufträge. Infolge der Invasion K.s schloss sich der Bundesrat den UNO-Sanktionen gegen den Irak an. Dagegen stieg das Volumen der seit 1956 in der Schweiz deponierten kuwaitischen Kapitalien ständig.

## Libanon

Der Bundesrat eröffnete 1934 ein Konsulat in Beirut und 1949 eine Gesandtschaft, die oftmals auch fremde Interessen im Nahen Osten vertraten. Die Anzahl Schweizer Bürger im L. betrug 1935 ungefähr 150 Personen und erreichte annähernd 450 im Jahre 1970, bevor sie auf 210 im Jahre 1990 zurückfiel. Nach dem Bürgerkrieg (1975-1990), nahm die Zahl der Schweizer Bürger wieder zu (603 im Jahre 2002). Die Mehrzahl der Schweizer waren Geschäftsleute, Ingenieure, Vertreter schweizeri-

scher Unternehmen, Hoteliers oder Personen, die für religiöse Organisationen oder in der humanitären Hilfe tätig waren. Die humanitären Aktivitäten im L. waren oft motiviert durch die Sympathie für dieses Land, das auch als „Schweiz des Nahen Ostens“ bezeichnet wurde.

Die seit 1934 durch Holderbank (dessen Investitionen sich im Jahre 1956 auf 12 Millionen Schweizer Franken beliefen) kontrollierte „Société des ciments libanais“ wurde zu einem führenden Unternehmen im L. (das Produktionsvolumen steigerte sich von 59 Millionen Tonnen im Jahre 1940 auf 846 Millionen Tonnen im Jahre 1963). Die OSEC eröffnete 1937 in Beirut ein „Schweizer Handelsbüro für den Nahen Osten“, welches mit Hilfe diplomatischer Kanäle die wirtschaftliche Entfaltung in der Region förderte (Uhren-, Maschinen-, Textil- und chemische Industrie, Bauwesen).

Nach 1945 richteten sich Unternehmen wie Nestlé und BBC im L. ein und erweiterten von dort ihre Geschäfte in die Nachbarländer. Dank zweier bilateraler Verträge von 1954 und 1957 konnte Swissair die Verbindungen nach Beirut ausbauen, das erstmals 1953 angefliegen wurde. Insbesondere seit Ende der 1950er Jahre, belebten Banken und Versicherungen den finanziellen Austausch; die Schweizerische Kreditanstalt führte eine Filiale in Beirut. Die Guthaben und Verpflichtungen in den Bilanzen der Schweizer Banken beliefen sich im Jahre 1982 auf 648 Millionen Franken (resp. 1294 Millionen Franken bei den Finanzinstituten). Die Guthaben und Verpflichtungen auf Treuhandbasis beliefen sich auf 108, resp. 3408 Millionen Franken. Die Rolle des L.s als Finanzplatz im Nahen Osten verblasste aber zunehmend im Schatten der Gewinne, welche Länder wie Kuwait oder Saudi-Arabien erwirtschafteten.

Seit 1948 unterstützte die Schweiz mit Subventionen - insbesondere durch die Abgabe von Milchprodukten und durch persönliche Einsätze - das Engagement der Vereinten Nationen und des IKRK zugunsten der Palästina-Flüchtlinge und anderer Opfer von Gewalttaten im L. Der Bürgerkrieg hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Tätigkeit des diplomatischen Postens in Beirut (Schliessung der Vertretung von 1988 bis 1995) und verursachte einen Flüchtlingsstrom in die Schweiz: ungefähr 800 libanesischen Bürger profitierten im Jahre 1976 von einem speziellen Aufnahmeverfahren. Die Zahl der Asylgesuche nahm von einigen Hundert (1985) um ein Vielfaches zu (1990 waren es bereits 5533 deponierte Gesuche). Der Bundesrat reagierte öffentlich auf die besonders tragischen Ereignisse (besonders 1977, 1982, 1987, und 1989), bot die guten Dienste der Schweiz an und unterstützte aktiv die „Konferenz für einen Dialog im L.“ in Genf und Lausanne in den Jahren 1983 und 1984. Im Jahre 1985 wurde der Schweizer Geschäftsträger in Beirut entführt und von Oktober 1988 bis August 1990 wurden auch drei Delegierte des Roten Kreuzes im L. verschleppt. Alle vier wurden anschliessend aber wieder frei gelassen.

## **Saudi-Arabien**

Nach Konsultation mit den Grossmächten beschloss der Bundesrat im Jahr 1927 auf das Begehren von Ibn Saud positiv zu reagieren und sein Königreich anzuerkennen. Obwohl der politische Autoritätsanspruch und die religiöse Unbeugsamkeit der saudischen Behörden manche Schweizer mit Besorgnis erfüllten, entwickelten sich die bilateralen Beziehungen in den 1950er Jahren dank dem wirtschaftlichen Aufschwung durch die Erdölgewinnung, der auch für Handelsrivalen der Schweiz, na-

mentlich Japan und Deutschland, eine Verlockung darstellte. Auf Anregung wirtschaftlicher Kreise beschlossen die Schweizer Behörden, ihre Präsenz zu verstärken. Rund fünfzig Personen arbeiteten damals temporär in S., die meisten als Techniker, Ingenieure und Monteure für Schweizer Firmen wie Sulzer und BBC. Seit dieser Zeit geniesst die Schweiz, namentlich Genf, ein besonderes Ansehen als Ort für die Sommerfrische und für gute medizinische Betreuung. Eine diplomatische Vertretung wurde 1958 in Djeddah eröffnet, eine weitere in Riad im Jahr 1983. Förderlich für die Luftfahrt waren ein Luftverkehrsabkommen (1965) und ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der internationalen Luftfahrt (1999). Eine 1976 ins Leben gerufene gemischte Delegation führte regelmässig die höchsten ökonomischen Vertreter beider Länder zusammen, namentlich 1984 anlässlich der Swissexpo mit 130 Schweizer Unternehmen. Die Erdölverkäufe an die Schweiz stiegen, zugleich aber auch die Bedeutung S.s als Kunde, der zu einem der zehn wichtigsten Handelspartner der Schweiz wurde. Die Schweizer Exporte beliefen sich im Jahre 1973 auf 95,8 Millionen Franken und stiegen auf 1181,1 Millionen Franken im Jahre 1981. Zu den traditionellen Konsumgütern (Uhren und Schmuck) kamen mehr und mehr Ausrüstungsgüter hinzu. Von 1982 bis 1990 kaufte S. für 399 Millionen Franken Kriegsmaterial in der Schweiz, was die Hälfte des gesamten Schweizerischen Exportvolumens an Kriegsgütern in den Mittleren Osten ausmachte. Nach der irakischen Invasion Kuwaits verbot Bern diesen Handel vorübergehend.

Die Zahl der Schweizer Bürger in S. ist von etwa fünfzig in den 1950er Jahren auf über 100 im Jahre 1975 und ungefähr 1200 Personen im Jahre 1982 gestiegen. Im Jahre 1986 betrug die Anzahl Schweizer in S. hingegen bloss noch 668 Personen (im Jahre 2003, 312). Zu den in S. tätige Schweizern gehörten Architekten, beratende Ingenieure, Spezialisten für Bau- und Planungsfragen sowie Hoteliers. 1984 war die Schweiz in S. der viertgrösste ausländische Investor. Als in den 1970er Jahren der Libanon zunehmend im Bürgerkrieg versank, vertiefte S. seine Finanzbeziehungen zur Schweiz. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) unterhielt ausgezeichnete Beziehungen zu den Finanzbehörden S.s. Die saudi-arabische Kapitalzufuhr nahm, besonders nach 1973, zu, wobei es sich um Kapitalien in beträchtlicher Höhe handelte: Wie die Nationalbankstatistiken zeigen, wiesen die Bilanzen der in der Schweiz niedergelassenen Banken und Treuhandunternehmen im Jahre 1991 1555 Millionen Franken an Guthaben und 4545 Millionen Franken an Verpflichtungen in S. aus. Darüber verwalteten sie auf Treuhandbasis Guthaben von 135 Millionen Franken und Verpflichtungen in der Höhe von 13'777 Millionen Franken.

## **Syrien**

Im Jahre 1945 hat der Bundesrat die (1941 ausgerufenen) Unabhängigkeit S.s und des Libanons anerkannt. Die Eröffnung einer Botschaft in Damaskus im Jahre 1962 förderte die Kontakte mit diesem Schlüsselland des Nahen Ostens. Wie andere arabische Staaten machte auch S. der Schweiz ihre wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit Israel zum Vorwurf. Ab 1975 trug das geopolitische Gewicht S.s dazu bei, die Beziehungen zu intensivieren. 1976 unterzeichneten die beiden Länder ein Abkommen über den Handelsverkehr und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen S. und der Schweiz; ein Jahr später wurde ein weiterer Vertrag zur Förderung und zum gegenseitigen Schutz bei Investitionen unterzeichnet. Schweizer Unternehmen erhielten Aufträge, namentlich die BBC ab 1959, die Firma Bühler in Uzwil

(die ab 1974 den Bau von 17 Getreidespeichern und Anlagen lieferte) und Sulzer (Textilindustrie). Die hauptsächlich mit dem Libanon zusammenhängenden finanziellen und politischen Schwierigkeiten begrenzten die Unterstützung der Eidgenossenschaft durch Stipendien und Haftungen bei der Exportrisikogarantie (1988 und 1989). Die Zahl der in S. lebenden Schweizer Bürger stieg von 10 im Jahre 1947 auf 60 im Jahre 1981 (v.a. Experten internationaler Organisationen, Techniker und Ingenieure schweizerischer Unternehmen). Die Anzahl Asylgesuche von Syrern in der Schweiz ist von 4 im Jahre 1979 auf 239 im Jahre 1990 gestiegen.

~ — TM

# U ne saison en arabie

---

Yves BESSON \*

Lorsqu'à l'automne 1970 des commandos palestiniens détournèrent simultanément trois avions de ligne, dont l'un de Swissair, vers l'aéroport de Zerqa en Jordanie, la Suisse se trouva d'un coup plongée dans les péripéties d'un conflit qui jusqu'alors avait paru très exotique à ses politiciens et à ses diplomates. Pourquoi nous?, entendait-on répéter du haut en bas du Palais fédéral. A cette époque (mais cela a-t-il changé aujourd'hui?) la population, les médias et la classe politique de notre pays nourrissaient le sentiment peut-être inconscient que les vagues des turbulences du monde venaient mourir à nos frontières. Les mondes arabes et musulmans ne nous apparaissaient que comme de potentiels partenaires commerciaux, à nous qui n'avions pas de passé colonial et n'avions sur eux que des connaissances livresques, littéraires ou artistiques. Il y avait parmi nos universitaires plus de personnes compétentes sur la poésie persane ou l'art omeyyade que de spécialistes politiques aptes à comprendre et à expliquer ces régions et leurs populations. Nos diplomates, pour la plupart juristes ou économistes, regardaient ces mondes avec des yeux d'orientalistes, et les postes et missions qu'ils offraient comme autant de régions ensoleillées et tranquilles, à très peu d'exceptions près!

Quand les premiers messages en provenance de ceux qui avaient détourné notre avion Swissair parvinrent à Berne, rédigés en arabe, on chercha désespérément à tous les étages du Palais quelqu'un capable de traduire, ne serait-ce qu'une 'Putzfrau', peut-être originaire de l'une de ces régions. A cette époque, elles étaient encore suisses ou alors italiennes. Finalement, si mes souvenirs sont exacts, ce fut un étudiant tunisien de l'Université de Lausanne qui fut appelé en renfort. On connaît la suite et le dénouement de cette affaire.

A l'intérieur des services, il fut décidé, pour combler toutes ces lacunes, de former des agents dans la langue et la pratique de ces régions. C'est ainsi que le diplomate qui était le mentor des jeunes stagiaires admis au concours de l'année 1970 nous annonça que le Département avait résolu d'envoyer l'un de nous se former à l'étude

---

\* Ancien diplomate suisse

de la langue, de la politique et des sociétés arabes dans une école du "Foreign Office" britannique, le MECAS (Middle East Centre for Arabic Studies) situé à Shemlan, petit village de la montagne libanaise. Cette école, fondée par les Britanniques à Jérusalem du temps du Mandat sur la Palestine, avait instruit plusieurs générations de diplomates, militaires et autres agents de Sa Gracieuse Majesté. Parmi eux, quelques grands noms dont Kim Philby, le fils du grand Philby ami d'Ibn Sa'oud, le fondateur du royaume saoudien actuel. Pour mon bonheur (ou mon malheur!) c'est moi qui levai la main lorsque notre mentor demanda un volontaire. A la sortie de cette réunion, alors qu'un collègue stagiaire me faisait remarquer que j'avais fait un choix de spécialisation si restreint qu'il n'offrait que peu de possibilités d'avancement rapide dans un département et un pays qui n'avaient d'autres intérêts à défendre qu'économiques et commerciaux, je réalisai à la fois tout l'avenir intellectuel qui s'offrait à moi et le peu de perspectives de carrière que ce choix comportait. J'en étais très heureux. Ce collègue, apitoyé sur mon sort, fit par la suite une carrière si brillante qu'elle l'amena à quitter le Département pour le privé.

Après un stage écourté (quelques mois) à notre ambassade de Beyrouth, je commençai les cours au MECAS à la fin de septembre 1971. L'apprentissage y était rude et intensif dans un système et une atmosphère qui baignaient dans les derniers feux de la gloire impériale britannique. J'appris l'arabe en anglais avec des instructeurs palestiniens que le Foreign Office avait emmenés au Liban lorsqu'il avait déménagé son institution de Jérusalem. L'école était un petit monde clos, dirigé par un ambassadeur extrêmement bienveillant et attentionné. Divisés en groupes de quatre étudiants nous passions les cinq périodes du matin à apprendre la langue écrite et parlée; l'après-midi était consacrée, à domicile, à apprendre du vocabulaire à raison de vingt mots nouveaux quotidiens en plus de la grammaire du jour. Deux soirs par semaine se tenaient des conférences-débats animés par des professeurs venus des universités libanaises.

Mon ambassadeur à Beyrouth, et toute l'ambassade d'ailleurs, m'ont voué pendant ces deux années d'études un intérêt, une attention et une gentillesse qui tenaient aussi à leur étonnement de voir un jeune diplomate suisse pénétrer peu à peu les arcanes d'un monde arabe qu'ils ne percevaient que de l'extérieur. Pour ne pas interrompre les cours, je fus autorisé à passer mes examens de fin de stage dans le bureau de l'ambassadeur à Beyrouth, entouré de toute sa sollicitude dans l'étude du dossier qui était le sujet de l'examen, et nourri de cafés et biscuits fournis par le personnel de la mission.

Le MECAS avait pour pratique d'envoyer tous les six mois, pour deux semaines, ses étudiants dans des familles d'accueil au Liban, en Syrie, en Egypte ou en Jordanie. Il s'agissait de partir seul pour une immersion linguistique totale.

Je passai ainsi deux de mes 'language breaks' avec la Légion arabe, corps d'élite et chamelier de l'armée jordanienne, fondée et entraînée dans les années 1930 par Glubb Pacha, l'autre Lawrence de l'armée britannique et de ses opérations au Moyen-Orient. Ce fut à chaque fois, entre Ma'an, le Wadi Rum et la base proche de Qala'at El Mudawwara, une aventure inoubliable que je fus autorisé par le commandement jordanien à vivre sans autre condition que d'amener avec moi plusieurs caisses de fruits en conserve dont les bédouins de la Légion du roi Hussein raffolaient. Et puis, cela m'a permis, par deux fois, de passer quelques jours dans le site de Pe-

tra, pas encore envahi par les touristes, seul avec les bédouins qui y habitaient. Lorsque l'on pense à ce qu'est devenu Petra aujourd'hui, on réalise la chance qui fut la mienne.

A l'époque de Zerqa, la Suisse avait une ambassade à Beyrouth chargée aussi de la Syrie et de l'Irak, pays dans lesquels résidaient des chargés d'affaires; l'Arabie Saoudite allait ces années-là précisément accueillir une mission suisse dirigée par un ambassadeur tandis que le Golfe, encore sous protection britannique jusqu'en 1971, et le Yémen étaient superbement ignorés par Berne. Lorsque je fus chargé par mon ambassadeur à Beyrouth de prendre un peu de mon temps au MECAS pour rédiger une note sur le Golfe, je m'appliquai à en souligner l'importance économique future. Cette note était destinée à une réunion des chefs de mission au Moyen-Orient que le chef du Département d'alors avait résolu d'organiser au Caire pour réfléchir sur la présence de la Suisse dans cette région. La première du genre dans l'histoire de la diplomatie suisse.

Lorsque mon ambassadeur à Beyrouth revint du Caire, il me fit part des remarques que ma note avait provoquées chez un haut fonctionnaire de la Centrale qui accompagnait le Chef du Département. Ce diplomate avait alors déclaré que «le Golfe, ce n'est que du sable, puis du sable avec du pétrole dessous, puis dans quelques années de nouveau que du sable; sans intérêt pour la Suisse»! J'eus alors le sentiment très net que toutes les connaissances que j'acquerrais au MECAS allaient devoir me servir beaucoup plus pour nourrir mes intérêts intellectuels que pour servir mon pays. Le choc pétrolier de 1973-1974 allait certes changer quelque peu les perspectives de Berne mais dans un sens purement économique et commercial, ce qui ne correspondait pas nécessairement à mes goûts plus portés vers le politique. Il n'en demeurait pas moins que ce fut, à ma connaissance, la seule fois que le Département décida de former des diplomates et des employés consulaires pour une si longue période, deux ans, dans une institution étrangère et si spécialisée. Je fus suivi, en effet, en 1973 par un autre diplomate et deux employés consulaires qui n'eurent malheureusement pas le loisir d'achever les deux cycles de formation en raison de l'éclatement de la guerre civile libanaise qui força le Foreign Office à fermer l'école.

Les mondes arabes sont pluriels tant les diverses régions de l'ensemble proche-oriental et du Maghreb diffèrent par la langue, les coutumes et les pratiques de l'islam, sans parler des communautés non arabes qui y vivent et des populations chrétiennes, partout minoritaires (même au Liban aujourd'hui) si attachantes et si attachées à leur christianisme oriental. Ces mondes, héritages de l'histoire de cet isthme qu'est le Moyen-Orient entre les trois continents, et de l'ottomanisme qui a laissé dans la région comme une nostalgie d'unité et d'harmonie, de libertés civiles et religieuses, qui s'apparente à la même nostalgie de l'ensemble austro-hongrois que l'on perçoit encore en Europe centrale et orientale. Ces deux ensembles ont été ravagés par le nationalisme en Europe et le national-communautarisme au Moyen-Orient, ce dernier continuant à rendre les conflits et les ambitions de plus en plus inextricables dans la région, véritable mosaïque d'ethnies et de religions. La guerre d'Irak et le long conflit israélo-palestinien ont pourri la situation dans un phénomène contagieux de plongées identitaires, obsidionales et fermées sur elles-mêmes.

Au sujet de la question palestinienne, il me revient en mémoire un pique-nique auquel m'invita, avec sa famille, l'un des instructeurs palestiniens du MECAS, un di-

manche d'été. Il nous emmena sur une colline, près du Château de Beaufort au sud du Liban. De cette colline, on pouvait apercevoir les vallons de la Haute Galilée israélienne. Niché au sein de l'un deux se trouvait un groupe de maisons aux toits de tuiles rouges qu'il nous désigna du doigt. «Voilà, dit-il, la ferme de ma famille, qui était nôtre depuis des générations. J'en fus chassé, enfant, avec tous les miens, par les soldats israéliens en 1948, ajouta-t-il, et chaque année je reviens ici, avec mes garçons. Je leur montre, de loin, ce groupe de maisons qui est nôtre et, appuya-t-il, je leur dis que si, moi, je ne pourrai sans doute pas y retourner, eux devront tout faire pour y revenir. Cela prendra le temps que cela prendra».

Par la suite, comme directeur de l'UNRWA à Jérusalem de 1990 à 1992, puis comme chef de délégation de l'ONU dans le processus de paix multilatéral dit d'Oslo sur la question des réfugiés palestiniens, j'eus de nombreuses fois l'occasion d'éprouver l'immense détresse d'un peuple chassé de chez lui ou alors réduit à un statut restrictif de minoritaire ou d'occupé.

C'est finalement au Département qui a permis ma formation d'arabisant au MECAS que je dois toutes mes activités subséquentes, académiques et comme fonctionnaire international au service de l'ONU. Je dois aussi à cette formation le splendide réseau de contacts avec mes collègues britanniques, tous en poste à Londres, dans les mondes arabes ou encore dans le système international et quelques universités britanniques, particulièrement Oxford. La Suisse est un petit pays, tout comme la Norvège qui a réussi le «coup des accords d'Oslo» qu'elle préparait alors que j'étais directeur de l'UNRWA à Jérusalem. On m'a parfois demandé pourquoi la Suisse n'avait pas pu faire ce que la Norvège a fait. Je réponds toujours en expliquant que si notre représentant à Tel Aviv et nos responsables à la Centrale avaient été plus ouverts à mes propos, un «coup suisse» aurait été jouable dès 1991, après la guerre du Golfe et durant l'enlèvement diplomatique qui a suivi la conférence de Madrid. Sur ce point, l'initiative dite de Genève illustre le rôle que peut jouer la Suisse et détaille les grandes articulations de ce que sera nécessairement la seule solution aujourd'hui concevable, et qui figurait déjà en toile de fond du processus dit d'Oslo. Elle esquisse ce qui pourrait être l'étape ultime de la «Feuille de route».

Pourquoi les mondes arabes et musulmans semblent-ils connaître actuellement une instabilité chronique et plus marquée que dans d'autres régions du monde? Ces sociétés ont passé tout le vingtième siècle à réfléchir sur leur décadence dans une confrontation avec l'Europe-Occident qui dépassait, dans son ampleur psychologique et culturelle, le seul antagonisme de la décolonisation. Elles ont tourné et retourné jusqu'à l'obsession autour de la nostalgie de leur âge d'or face à cet Europe-Occident matérialiste, inventif, rationnel et exploiteur. Elles ont cherché des solutions autres, un destin autonome autrement qu'en référence paradoxale à cet Europe-Occident qu'il faudrait imiter pour mieux le combattre et pour s'en libérer. Tous les modèles nationaliste, pan-arabe ou fondés sur une identité religieuse semblent avoir partiellement ou totalement échoué.

Après un demi-siècle d'indépendance, après diverses expériences idéologiques, l'arabisme, le parti-Etat de type militaro-policier à but socialisant ou encore l'islamisme appliqué, le bilan est dramatique. Les modèles sont toujours là mais figés dans l'inefficacité et la glaciation intellectuelle. Ils ont été et restent parfois d'autant plus prégnants qu'ils demeurent virtuels comme l'utopie islamiste. Les capacités de

mobilisation de cette dernière sont d'autant plus efficaces que les autres ont échoué et qu'elles ont été constamment réprimées dans le cadre étroit des frontières étatiques. Quand l'islamisme use de la violence, il ne s'attire qu'une répression accrue; c'est pourquoi il tente de s'internationaliser. Sa caractéristique est de n'offrir que du virtuel face à l'histoire et au présent. Dans l'exposé du mythe, l'islamisme ne cesse de séduire; il agit dans la destruction, s'en remettant à Dieu pour la reconstruction et la création.

La situation actuelle, en Irak et ailleurs, montre aux opinions arabes et musulmanes, à leur dirigeants et à leurs élites, qu'à moins d'aborder enfin la question de la démocratie, leurs pays resteront condamnés à toujours imputer à l'Autre leurs propres échecs, dans un perpétuel ressentiment et une paranoïa permanente du complot venu d'ailleurs et travaillant contre leurs intérêts.

~ — TM

# **L** a Méditerranée arabe: un axe prioritaire pour la politique étrangère suisse

---

Francis PICCAND \*

Deux foyers majeurs dans le monde arabe continuent de focaliser l'attention de la communauté internationale: la crise irakienne et le conflit israélo-palestinien. Ces deux situations portent en elles les germes de menaces graves non seulement pour la stabilité du Proche-Orient, mais aussi pour l'équilibre global. Elles ont une capacité de «nuisance» qui va bien au-delà de leur cadre régional et la manière dont elles seront gérées aura un effet durable sur la sécurité internationale, partant sur la sécurité de la Suisse.

L'engagement de la Suisse au Proche-Orient, mais aussi dans l'ensemble du monde arabe, ne date pas d'aujourd'hui. Il s'est développé sur un certain nombre d'axes en fonction des spécificités de sa politique étrangère. Une donnée doit d'emblée être retenue, qui est d'ailleurs soulignée dans le «Rapport sur la politique extérieure 2000» du Conseil fédéral, à savoir que «la Suisse a un intérêt stratégique à la stabilité politique, au développement économique et à la cohésion sociale» des pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

## **Introduction**

Le climat persistant de crise et d'affrontements armés auquel nous assistons en Irak et au Proche-Orient fait craindre de sérieuses conséquences sur le plan international. Les équilibres existants sont fragiles et des développements inattendus pourraient rapidement les remettre en cause. Jusqu'ici, les Etats-Unis ont su maintenir la plupart des foyers de tensions dans des proportions dites de «basse intensité», mais rien ne dit que ceux-ci seront à jamais circonscrits.

---

\* Collaborateur du Centre d'analyse et de prospective du DFAE

La situation reste très confuse en Irak, malgré le succès rapide des forces de la coalition lors de leur intervention militaire en mars 2003: il ne leur aura fallu en effet que 20 jours pour renverser le régime de Saddam Hussein. Certes, l'Irak a perdu son gouvernement dictatorial de la longue ère ba'thiste inaugurée à partir des années 60, mais la paix n'a pas encore été instaurée. Ni les Irakiens ni tous leurs voisins ne sont forcément prêts à tolérer un gouvernement ouvertement proaméricain à Bagdad. De plus, en prenant pied en Irak, les Américains sont entrés dans les géopolitiques compliquées de la région, turque, syrienne, iranienne et saoudienne, et ils ont ouvert une véritable boîte de Pandore dont ils pourraient avoir de la peine à se dégager. Le président Bush continue pourtant de soutenir que l'instauration de la démocratie en Irak aura un effet domino sur l'ensemble du monde arabe et entraînera en particulier une paix israélo-arabe. Mais jusqu'ici, rien ne laisse présager du succès de son ambitieux projet de «refonte» du Moyen-Orient. L'Irak s'enfoncé dans la violence, alors que sur la scène israélo-palestinienne on assiste à la poursuite du cycle attentats/représailles, épuisant du même coup toute tentative de négociation politique. D'une part, l'étroitesse des liens entre les administrations Bush et Sharon bloque toute possibilité de pression sur Israël. De l'autre, l'Autorité palestinienne n'est à l'évidence pas capable (ou n'a pas la volonté) de mettre un terme aux attentats perpétrés contre des citoyens israéliens. Ainsi, la mise en œuvre des phases prévues par la «feuille de route» reste un mirage.

La Suisse est largement engagée dans cette région du monde qu'elle considère comme une des zones prioritaires de sa politique étrangère. Sa sécurité en effet ne va pas (et n'ira pas) sans l'amélioration des conditions économiques et du respect des droits de l'homme, sans la promotion de la démocratie et sans l'instauration d'un climat de paix et de dialogue dans le monde arabe. Des motifs de proximité géographique expliquent cette situation, la Suisse partageant au même titre que l'Union européenne une véritable communauté de destin avec cette région, et ce malgré les différences, qu'elles soient démographiques, socioculturelles ou encore politiques. Cette interdépendance a valeur d'exemple pour la Suisse, tant elle illustre les deux faces propres à toute politique étrangère: d'un côté la défense des intérêts, de l'autre l'exercice de la responsabilité.

### **La politique suisse à l'égard de l'Irak**

En Irak, nous avons assisté à l'échec de la voie pacifique. Les Etats-Unis ont lancé une opération militaire contre Bagdad sans autorisation explicite du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela a constitué pour la Suisse un cas d'application du droit de la neutralité, raison pour laquelle elle a choisi de ne contribuer d'aucune manière aux opérations militaires.

Les intérêts de la Suisse ont été affectés par le régime répressif et «aventuriste» de Saddam Hussein. Notre pays a ainsi soutenu sans réserve la mission d'inspection de l'ONU, en appelant les autorités irakiennes à lui accorder tout l'appui et toute la collaboration nécessaires. Dans cette optique, le désarmement de l'Irak devait être poursuivi de manière déterminée, par le biais du renforcement du dispositif d'inspections mis en place par la résolution 1441 du Conseil de sécurité de l'ONU. Un éventuel recours à la force ne devait être envisagé, de l'avis du Conseil fédéral, qu'après

avoir épuisé tous les moyens d'action pacifiques et diplomatiques, conformément aux mécanismes prévus par la Charte des Nations Unies.

Ayant une légitimité claire dans le domaine humanitaire, la Suisse a organisé à Genève, le 15 février 2003, une «rencontre humanitaire» sur l'Irak, afin de proposer une plate-forme pour le dialogue et l'échange d'informations. Trente pays – dont les pays voisins de l'Irak – et vingt organisations humanitaires y ont pris part. Les acteurs concernés ont communiqué l'état de leurs préparatifs et les mesures envisagées. La rencontre a permis de clarifier plusieurs questions humanitaires et de souligner en particulier l'importance d'assurer le respect des Conventions de Genève.

Aujourd'hui, la sécurité en Irak reste très précaire, ce qui rend toute action de la Suisse difficile. Les attentats meurtriers perpétrés à Bagdad contre les bureaux de l'ONU, puis du CICR en août 2003, enfin les actes de violence et attaques aveugles qui apportent chaque jour leur lot de victimes affectent évidemment les marges de manœuvre des acteurs humanitaires présents sur place. L'aide suisse en Irak a été rapidement activée, puis réaffirmée lors de la Conférence des donateurs de l'Irak à Madrid en octobre 2003. Notre pays compte poursuivre son aide humanitaire, dépendant naturellement de l'évolution de la situation en Irak; principalement dans les domaines de la santé primaire et de l'eau potable, il a été prévu de financer des programmes d'aide à hauteur de 9 millions de francs en 2004, dont 5 millions pour l'aide multilatérale.

D'autres actions sont envisagées dans les secteurs de l'environnement, de l'éducation, voire de la protection des biens historiques. Par ailleurs, près de 20 millions de francs ont été alloués jusqu'ici par la Suisse en faveur des activités menées par le CICR, le UNHCR et le «Programme alimentaire mondial».

Pour ce qui est de la reconstruction politique, il est encore trop tôt pour envisager une démarche concrète. Mais le Département fédéral des affaires étrangères suit avec beaucoup d'attention l'évolution de la situation, se montrant prêt à répondre à des demandes spécifiques venant des Nations Unies, voire des autorités irakiennes elles-mêmes. Certaines décisions pourront s'imposer, en fonction des circonstances. D'autres, tout particulièrement dans les domaines de l'assistance à la transition démocratique, devront être préparées au plan des principes. Leur réalisation dépendra non seulement des demandes qui pourraient être adressées à la Suisse, mais également des signaux de disponibilité qu'elle voudra montrer.

La Suisse a intérêt à être partie prenante dans la phase de reconstruction et, à plus long terme, de consolidation de la paix en Irak. Car un échec dans ce pays clé du monde arabe pourrait avoir de lourdes conséquences, en premier lieu pour les Irakiens eux-mêmes, mais aussi pour l'ensemble des pays de la région, où les équilibres sont déjà fragiles, marqués par des volontés de changements, voire de rupture. De surcroît, à travers l'Irak, c'est l'avenir de l'ordre international qui est en jeu.

## La Suisse face au conflit du Proche-Orient

Les événements au Proche-Orient ont pris aujourd'hui une tournure dramatique. L'irrationnel l'a emporté sur la raison, et la violence sur la négociation. La situation est totalement bloquée.

Sur le terrain, on assiste depuis quelques mois à une recrudescence des actes de violence, pour ne pas parler d'une catastrophe au plan humanitaire: le taux de chômage dans les territoires palestiniens a atteint les 65% et plus d'un million de personnes vivraient aujourd'hui en dessous du seuil de la pauvreté. Du côté israélien, les attentats suicide, qui ont provoqué de nombreuses victimes civiles, entretiennent désormais une véritable psychose. Le gouvernement Sharon, invoquant des motifs de sécurité, s'est ainsi lancé dans la construction d'un mur de séparation censé suivre le tracé de la «ligne verte» qui sépare le territoire israélien de la Cisjordanie. Mais ce mur s'enfoncé profondément dans les territoires occupés depuis 1967, ce qui ne fait que renforcer les sentiments de révolte et de haine.

La solution du conflit n'est pas militaire. Les deux camps en présence le savent, mais ne semblent plus avoir prise sur le cours des événements. Ils sont entraînés dans une véritable spirale dont ils ne parviennent plus à s'extraire. La violence cause de nombreuses victimes et inflige de grandes souffrances, compromettant du même coup l'avenir de toute une génération, dont les droits de vivre en liberté et en sécurité sont sacrifiés. Elle entretient le désespoir suicidaire et l'illusion de la sécurité par le recours constant à la force.

Le texte qui a été rédigé le 17 septembre 2002 par le Quartette (constitué des Etats-Unis, de l'Union européenne, de l'ONU et de la Russie) montre très bien ce qu'il conviendrait de faire pour sortir de l'impasse actuelle. Dans la perspective de deux Etats vivant côte à côte, et sur la base des diverses résolutions onusiennes qui ont été votées, ce texte, baptisé «feuille de route», réaffirme le principe de l'échange de la terre contre la paix. Cette démarche est toutefois en panne, au grand désarroi des Européens, mais aussi de la Suisse qui la soutient et l'encourage. L'échange «land for peace» qu'impliquent les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies et auquel la «feuille de route» fait largement référence, constitue en effet, du point de vue de la Suisse, la meilleure base de tout règlement de paix; l'objectif fondamental de la «coexistence pacifique» de deux Etats, Israël et Palestine, ne pourra être atteint que si deux conditions sont remplies: la cessation du terrorisme et la fin de l'occupation des territoires palestiniens.

C'est dans cette optique que la Suisse a soutenu l'Initiative de Genève, projet non officiel de paix pour le Proche-Orient, qui a été lancée dans la cité de Calvin le 1<sup>er</sup> décembre 2003 au cours d'une cérémonie rassemblant quelque 400 Palestiniens et Israéliens.

Il aura fallu plus de deux ans, à des personnalités issues des sociétés civiles, israélienne et palestinienne, pour mener des discussions informelles visant à rédiger un projet de traité de paix portant sur l'ensemble des questions en suspens, à savoir: le tracé d'une frontière définitive entre Israël et la Palestine; la fixation du statut de Jérusalem; la question des réfugiés palestiniens et enfin l'évacuation des colonies juives dans les territoires occupés.

Une réunion décisive a été organisée en Jordanie (Mer Morte) le 12 octobre 2003, avec l'appui et la présence de représentants de la Suisse, mais aussi d'émissaires du Haut Représentant de l'Union européenne, de la Norvège, du Japon et du Canada. Les parties ont demandé que la Suisse devienne leur partenaire principal dans leurs efforts visant à finaliser et à faire connaître ce texte de solution permanente du conflit israélo-palestinien. Diverses raisons, aux yeux de la diplomatie suisse, ont justifié un tel appui:

1. Ce projet, issu des sociétés civiles des deux parties, s'inscrit pleinement dans l'approche et l'engagement de la Suisse en matière de promotion civile de la paix. Il s'apparente donc à de nombreux autres projets que notre pays soutient dans le monde;
2. Le Département fédéral des affaires étrangères a agi et agit en tant que facilitateur. Il a apporté un soutien logistique, financier et de liaison. Il n'a exercé aucune influence sur le contenu de l'Initiative, laquelle n'engage que ses signataires;
3. Ce texte n'est pas en opposition, mais bien plutôt complémentaire tant à la «feuille de route» du Quartette qu'au Plan de paix saoudien présenté lors du Sommet arabe de Beyrouth en mars 2002.

L'impact de l'Initiative de Genève a été important: celle-ci a notamment rencontré un accueil positif non seulement dans les pays occidentaux, mais également en Russie et dans certains pays arabes.

Le sort de l'Initiative se jouera largement durant l'année 2004. Une campagne publique a déjà débuté. A ce stade, elle représente une tentative de groupes qui n'exercent pas la responsabilité du pouvoir et qui ne sont donc pas en mesure de déclencher une dynamique officielle de paix. On ne peut pas non plus exclure que le processus mis en marche depuis le 12 octobre 2003 s'essouffle, notamment suite à l'annonce d'un accord américano-israélien portant sur un retrait israélien unilatéral de la Bande de Gaza. Enfin, il ne faut pas s'attendre à ce que les parties officielles, qui ont généralement adopté une attitude d'opposition, reprennent purement et simplement le texte de l'Initiative comme base de relance de la «feuille de route». L'espoir est plutôt que la discussion des différents volets du texte accrédite de plus en plus l'idée que la paix n'est possible que sur la base de concessions mutuelles et contribue à dépasser les positions idéologiques.

En tous les cas, la diplomatie suisse entend favoriser la poursuite du débat, l'objectif étant que l'Initiative se développe et que l'opinion publique internationale reste sensibilisée. L'Initiative représente également l'un des piliers par lesquels la Suisse entend demeurer présente sur le front diplomatique au Moyen-Orient.

Depuis février 1997, la Suisse participe également – aux côtés de la Norvège, de l'Italie, de la Turquie, du Danemark et de la Suède – aux efforts de la Mission d'observation de la «Temporary International Presence in the City of Hebron» (TIPH): cette mission, qui compte quatre experts civils suisses, demeure la seule présence internationale d'observation dans les territoires occupés.

La Suisse contribue, par le biais d'une aide financière substantielle à l'UNRWA ainsi qu'au travers de ses programmes de coopération et d'aide au développement, aux efforts de la communauté internationale visant à améliorer les conditions de vie au Proche-Orient et dans les territoires palestiniens en particulier. L'aide humanitaire se concentre sur le programme en faveur des réfugiés, soit quelque 3,8 millions de Palestiniens répartis entre Gaza et la Cisjordanie (39%) et les pays hôtes: Jordanie (38%), Liban (12%) et Syrie (11%).

Par ailleurs, la Suisse a participé activement à la préparation de la Conférence de Hautes Parties Contractantes à la IV<sup>ème</sup> Convention de Genève, en y assurant la présidence. Celle-ci s'est tenue le 5 décembre 2001 à Genève. 115 Etats ont répondu présents, de même qu'une délégation de l'Autorité palestinienne et divers observateurs, tels que le CICR, l'UNRWA et le Haut Commissariat de l'ONU pour les droits de l'homme. La Déclaration finale a rappelé les responsabilités et obligations «humanitaires» spécifiques de chacune des deux parties. Elle a aussi constitué un appel à la reprise des négociations, à la fin de l'occupation israélienne et, dans l'intervalle, à l'application *de jure* du droit qui régit les conditions de l'occupation et la protection des populations civiles.

Du point de vue de la Suisse, le respect du droit international humanitaire ne peut que faciliter l'émergence d'une solution négociée au conflit du Proche-Orient. Il constitue à tout le moins une étape nécessaire pour limiter les violences et pour restaurer un minimum de confiance entre les parties au conflit. A partir de ces considérations, la Suisse a élaboré des propositions pour assurer un meilleur respect du droit international humanitaire, à savoir l'instauration d'un dialogue humanitaire et l'établissement d'un mécanisme de «monitoring». Le dialogue direct entre les parties au conflit permettrait de régler les questions urgentes de mise en œuvre des mesures de protection du droit international humanitaire; quant au mécanisme de «monitoring», il servirait à vérifier la mise en œuvre de ces mêmes règles sur le terrain, tout en soumettant des recommandations au mécanisme de dialogue. Les propositions suisses ont été soumises aux parties directement concernées par le conflit du Proche-Orient ainsi qu'aux membres du Quartette, mais elles n'ont pas obtenu le succès attendu, en raison notamment du scepticisme que leur ont opposé tant Israël que les Etats-Unis.

Au travers de la mise en place de tels mécanismes humanitaires destinés à réduire les souffrances infligées aux populations civiles, la Suisse entend restaurer un minimum de confiance entre les belligérants, condition qui pourrait faciliter l'établissement d'un cessez-le-feu durable ainsi que la reprise du dialogue politique.

### **La Suisse face au monde arabe**

Les facteurs de confrontation entre l'Orient et l'Occident sont traditionnellement nombreux; ils puisent leurs racines loin dans l'histoire. Mais aujourd'hui, ils se trouvent exacerbés par de forts ressentiments liés aux événements d'Irak et de Palestine. S'y ajoutent le fossé économique qui ne cesse de se creuser entre la plupart des pays musulmans et ceux du Nord, la modernité qui est ressentie comme une forme d'agression de type néocolonialiste ou encore des modèles politiques hérités des dictatures européennes des années 20, qui continuent d'être soutenus par les

Occidentaux. Tout cela constitue un cocktail de rancoeurs explosif, qui nourrit la « fibre » du terrorisme.

Au niveau interne des Etats, le processus de rupture entre les sociétés civiles et les gouvernants était déjà avancé. Il s'est encore renforcé après les événements du 11 septembre 2001, dans la mesure où la psychose sécuritaire a donné à certains régimes le prétexte pour accentuer la répression contre les mouvements d'opposition, quels qu'ils soient. Cette dérive pourrait gravement retarder les tentatives d'ouverture politique, là où elles commençaient à s'amorcer (Maroc et Jordanie en particulier) et favoriser l'émergence de nouvelles oppositions radicales et violentes. Un «raz-de-marée» de ces mouvements n'est dès lors pas exclu, qui pourrait provoquer, dans une réaction en chaîne, la chute des régimes politiques dans la région.

Face à de tels risques d'implosion, la nécessité d'instaurer un dialogue équitable et sérieux entre les deux rives, occidentale et méridionale, de la Méditerranée, est devenue urgente. Il y a là un véritable enjeu de société dans le contexte d'une relation Nord-Sud qui se nourrit le plus souvent de tensions, mais avant tout de malentendus. La coexistence d'une diversité culturelle et religieuse rend les relations et les échanges particulièrement importants. Il s'agit notamment de soutenir partout où ils se manifestent les courants favorables à la promotion de la démocratie et du pluralisme politique, d'encourager aux réformes les pays arabo-musulmans, sans *diktat* ni maladresse dominatrice; d'intégrer mieux les musulmans dans les pays occidentaux, sans toutefois transiger quant aux principes fondamentaux des sociétés. Telles sont les quelques exigences auxquelles la Suisse est liée, car il est dans son intérêt de s'ouvrir au dialogue, non seulement pour aider à la construction d'un monde solidaire, mais aussi pour mieux relever sur son propre sol le défi de l'intégration des communautés immigrées.

La Suisse n'est pas partie au «processus de Barcelone» qui a été lancé en 1995 et qui est réservé aux pays membres de l'Union européenne ainsi qu'à leurs douze partenaires méditerranéens. Elle ne se trouve pas moins dans une relation d'interdépendance étroite avec les pays du Maghreb et du Proche-Orient pour des motifs de proximité géographique, mais aussi en raison de facteurs économiques, politiques ou encore humains. Marginalisée par rapport à l'Union européenne, elle doit donc développer avec cette partie du monde une stratégie qui soit la plus active possible.

Au niveau multilatéral, la Suisse collabore dans divers programmes touchant à l'environnement et à l'eau, en particulier au Maghreb (gestion des déchets, analyse méso-économique des coûts de la dégradation de l'environnement et propositions d'actions pour y remédier, lutte contre la désertification...). Elle participe par ailleurs avec l'Union européenne au financement de la formation de diplomates inscrits à «l'Académie méditerranéenne des études diplomatiques de Malte». Au sein de l'OSCE et dans le cadre des réunions mensuelles à Vienne du «Groupe de contact», la Suisse entretient le dialogue avec les six partenaires méditerranéens que sont l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

Dans ses rapports bilatéraux, la Suisse peut se prévaloir d'un statut particulier, du fait qu'elle se trouve traditionnellement hors de tout bloc et dépourvue de passé colonial: cela lui permet d'entretenir des liens avec quasiment tous les acteurs de l'espace méditerranéen. Elle possède en outre des atouts indéniables dans des domaines

aussi divers que le dialogue interculturel, la promotion de la société civile et le droit humanitaire, qui lui permettent d'affirmer sa présence, mais aussi sa spécificité: un dialogue sur les droits de l'homme a par exemple été instauré avec le Maroc. En matière d'éducation, des échanges inter universitaires ont lieu (accord entre les universités de Lausanne et d'Annaba en Algérie, système de bourses d'études instauré avec l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève. L'objectif est de favoriser le dialogue avec le monde arabe. La diplomatie suisse doit en ce sens s'appliquer à intensifier ses contacts et échanges à tous les niveaux: certains contacts ont d'ores et déjà été réactivés (ouverture d'un bureau de représentation à Ramallah, reprise de bonnes relations avec l'Egypte après les tensions occasionnées par les attentats de Louxor en 1999, nomination d'un nouvel ambassadeur en Libye en octobre 1999, *upgrading* technique du bureau de liaison à Bagdad). Cet effort de contact et d'échanges, la Suisse peut et doit le fournir, pour aider à réduire le fossé existant entre les rives européennes et arabes de la Méditerranée. Cela va dans le sens de ses intérêts, mais aussi dans celui de ses responsabilités internationales.

Dans l'immédiat, la Suisse, quoique dotée de moyens modestes mais bien présente dans la région, devra s'atteler à deux tâches cruciales: d'une part, agir en faveur de la création d'un Etat palestinien «viable» tout en assurant à Israël des frontières sûres; d'autre part, aider à faire de l'après Saddam Hussein une démonstration de modernisation démocratique et de multilatéralisme réussi.

~ — TM

# **L**a neutralité suisse à l'épreuve des deux guerres en Irak (1991 et 2003)

---

Emmanuel BICHET \*

## **Introduction**

Au cours du 20ème siècle, le Conseil fédéral a adapté à plusieurs reprises la politique de neutralité suisse au contexte international. Le dernier changement majeur est intervenu après la fin de la Guerre froide. Dans son rapport de 1993 sur la neutralité<sup>4</sup>, le Conseil fédéral a défini les lignes directrices qui gouvernent sa politique en matière de neutralité. Les principes décrits dans ce rapport sont toujours appliqués par le Conseil fédéral aujourd'hui.

Le présent article a pour but, à travers l'analyse des décisions prises lors des deux conflits en Irak, d'illustrer la politique suisse en matière de neutralité en montrant quels ont été les différences et les traits communs de ces décisions.

Avant de mettre en perspective les différentes décisions prises par le Conseil fédéral au cours des conflits en Irak de 1991 et 2003, il convient de brièvement rappeler ce qu'est le statut d'Etat neutre et quels sont les droits et les obligations qui s'y attachent.

## **1. La neutralité – bref rappel**

### **1.a. Généralités**

La neutralité est le principe de politique étrangère selon lequel un Etat s'engage à ne pas participer militairement à un conflit entre Etats en échange du respect de son intégrité territoriale par les belligérants.

---

\* Emmanuel Bichet est collaborateur diplomatique auprès de la Direction du droit inter national public du DFAE

<sup>4</sup> Publié en annexe du *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* du 29 novembre 1993.

On distingue, d'une part, la neutralité temporaire qui caractérise l'attitude d'un Etat qui choisit de rester neutre à l'occasion d'un conflit particulier et, d'autre part, la neutralité permanente qui s'applique aux Etats – dont la Suisse fait partie – qui ont décidé de rester neutres face à l'ensemble des conflits armés.

A noter que les rédacteurs des constitutions successives de la Suisse n'ont jamais considéré la neutralité comme un but constitutionnel mais toujours comme un moyen permettant de sauvegarder la souveraineté du pays, moyen auquel certaines circonstances pourraient éventuellement contraindre la Suisse à renoncer. En 1848, la Diète a rejeté une proposition tendant à ajouter la défense de la neutralité aux autres buts de la Confédération au motif que la neutralité n'est pas une fin, mais un moyen politique permettant d'assurer l'indépendance du pays et qu'à ce titre elle ne peut pas être considérée comme un principe constitutionnel. Bien plus, ne pouvant pas prévoir «*s'il ne faudrait pas une fois l'abandonner dans l'intérêt de l'indépendance nationale*», la Confédération devait, selon les parlementaires de l'époque, «*se réserver le droit, dans certaines circonstances, pour autant qu'elle l'estimerait convenable, de sortir de sa situation neutre*». Cette conception de la neutralité a été maintenue dans les versions ultérieures de la Constitution fédérale.

La neutralité est constituée d'une part du droit de la neutralité (1.b) et d'autre part de la politique de neutralité (1.c).

### **1.b. Droit de la neutralité**

Le droit de la neutralité est constitué par l'ensemble des règles de droit international qui régissent le statut d'Etat neutre. Le droit de la neutralité est défini par deux Conventions de La Haye de 1907 et par la coutume internationale. Ces règles s'appliquent en période de conflit armé entre Etats mais pas en cas de guerre civile.

Pour l'essentiel, les droits de l'Etat neutre sont les suivants: l'Etat neutre se voit garantir l'inviolabilité de son territoire. Les entreprises privées situées sur son territoire peuvent commercer librement avec les Etats en guerre. Cette liberté vaut également pour le transit et l'exportation d'armes et de munitions par les entreprises privées. Cependant, si l'Etat neutre impose des restrictions à ce type de commerce, il doit les appliquer aux parties en conflit de manière identique. A noter que la Suisse, à travers sa législation sur l'exportation de matériel de guerre, ne permet pas l'exportation de matériel de guerre à destination des zones de conflits.

Pour l'essentiel, les devoirs de l'Etat neutre sont les suivants: l'Etat neutre ne doit pas participer militairement à un conflit entre d'autres Etats. Il lui est spécifiquement interdit de soutenir les belligérants à l'aide d'armes ou de troupes. L'Etat neutre n'est pas non plus autorisé à mettre son territoire, y compris son espace aérien, à la disposition des belligérants à des fins militaires. En outre, l'Etat neutre doit être en mesure de défendre militairement son territoire.

Il existe une obligation supplémentaire, de nature coutumière, pour l'Etat neutre permanent: il ne doit pas se mettre dans une situation qui pourrait éventuellement l'amener, en cas de futur conflit, à violer les obligations qui découlent de son statut. Cela signifie en particulier qu'il lui est interdit de participer à une alliance militaire comme l'OTAN. En effet, si l'un de ses alliés était attaqué, l'Etat neutre serait alors contraint

de lui venir militairement en aide et il violerait ainsi la première obligation découlant du statut d'Etat neutre, à savoir l'obligation de ne pas participer militairement à un conflit armé.

### **1.c. Politique de neutralité**

La politique de neutralité peut être définie comme l'ensemble des mesures que l'Etat neutre prend, de son propre chef et en dehors des obligations liées au droit de la neutralité, pour garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité. La politique de neutralité n'est régie par aucune règle de droit. Les Etats neutres sont libres de la modifier comme ils l'entendent. Au cours de son histoire, la Suisse a adapté à plusieurs reprises sa politique de neutralité aux circonstances politiques.

Jusqu'en 1920, la Suisse a adopté une politique de neutralité intégrale. Elle a choisi, par prudence, de ne s'immiscer d'aucune manière dans les conflits entre Etats, ni militairement, ni économiquement, ni politiquement.

De 1920 à 1938, la Suisse a appliqué une politique de neutralité différenciée, c'est-à-dire qu'elle a accepté de participer aux sanctions économiques décrétées par la Société des Nations dont elle était membre.

De 1938 à 1991, au cours de la Seconde Guerre mondiale et de la Guerre froide, la Suisse est revenue à une politique de neutralité intégrale. Neutralité intégrale n'a pas signifié indifférence ou passivité puisque, en vertu des maximes de solidarité, disponibilité et universalité qui régissaient alors sa politique étrangère, la Suisse a proposé régulièrement ses bons offices aux Etats parties à un conflit et a mené une politique humanitaire active.

A la suite des changements géopolitiques provoqués par la chute du mur de Berlin, il s'est avéré nécessaire de redéfinir la politique de neutralité de la Suisse. Le Rapport sur la neutralité de 1993 a eu pour but de fixer les principes qui devaient désormais guider la pratique de la Suisse en la matière.

### **1.d. La politique de neutralité et les sanctions internationales**

Durant la Guerre froide, le Conseil fédéral a appliqué, en raison de la situation géopolitique délicate de la Suisse, une politique de neutralité intégrale.

Cela signifie que la Suisse a systématiquement refusé de participer à des sanctions de nature militaire y compris aux sanctions militaires décidées par l'ONU<sup>5</sup>. Le Conseil fédéral a considéré à l'époque que la participation à des sanctions militaires était incompatible avec le droit de la neutralité.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Les cas de mesures militaires décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU sont peu nombreux. En 1950, le Conseil de sécurité incita les Etats membres à venir en aide à la République de Corée. En 1966, la Grande-Bretagne a été autorisée à faire usage de la force, si nécessaire, pour appliquer l'embargo pétrolier décrété contre la Rhodésie.

<sup>6</sup> Message du 21 décembre 1981 sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) (FF 1982 1505 ss).

Le Conseil fédéral a estimé que la Suisse, en tant qu'Etat neutre, ne devait pas non plus participer à des sanctions économiques<sup>7</sup>. Tout au plus a-t-il admis la mise en place d'un mécanisme de contrôle des importations et des exportations permettant de garantir le «courant normal», c'est-à-dire de stabiliser les échanges économiques entre la Suisse et le pays touché par les sanctions à la moyenne de ceux d'une période de base représentative ayant précédé le prononcé des sanctions, ceci afin d'éviter que la Suisse ne soit utilisée pour contourner les sanctions. En 1966, un tel mécanisme a été mis en place par le Conseil fédéral après que des sanctions économiques ont été prises par l'ONU contre la Rhodésie de Ian Smith. En appliquant la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre qui interdisait toute livraison d'armes dans les régions politiquement instables, la Suisse respectait déjà l'embargo sur les armes décidé par l'ONU en 1977 contre l'Afrique du Sud.

## **2. La neutralité suisse et le conflit irakien de 1990-1991**

En se fondant sur la doctrine développée à la fin des années 80 – doctrine par ailleurs déjà appliquée par l'Autriche à cette époque – le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre les sanctions économiques prises par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de l'Irak. Selon cette doctrine, la participation à des sanctions économiques est compatible avec le statut d'Etat neutre. Cette politique du Conseil fédéral a été largement approuvée tant en Suisse qu'à l'étranger.

Il s'agit là d'une décision importante puisque c'est la première fois depuis 1938 – date à laquelle la Suisse a cessé de participer aux sanctions économiques de la Société des Nations – que notre pays participe à des sanctions prises par une organisation de sécurité collective. La volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre pour la première fois des sanctions de l'ONU s'explique, d'une part, par l'indignation qu'a suscitée l'invasion brutale, par l'Irak, du Koweït dont la Suisse s'est sentie solidaire et, d'autre part, par la condamnation unanime de cette attaque par la communauté internationale, qui foulait au pied le principe de l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales. A la suite de la participation aux sanctions économiques contre l'Irak, la Suisse a systématiquement appliqué les sanctions économiques décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU et mis en œuvre certaines des sanctions prises par l'UE.

Durant le conflit du Golfe, les Etats membres de l'ONU ont été autorisés par le Conseil de sécurité à prendre contre l'Irak toutes les mesures nécessaires pour obtenir l'application des résolutions antérieures et pour rétablir la sécurité internationale dans la région. Le 17 janvier 1991, les actions militaires prises sur la base du mandat de l'ONU<sup>8</sup> ont commencé. Fidèle à sa pratique en matière de sanctions militaires, le Conseil fédéral a décidé de ne pas autoriser les Etats appliquant les mesures militaires décrétées par l'ONU à survoler le territoire suisse avec des avions de combat ou des appareils transportant des troupes ou des munitions. Toutefois, il a annoncé qu'il

---

<sup>7</sup> L'instrument des sanctions économiques n'a été utilisé qu'à deux occasions durant la Guerre froide: en 1966, un embargo économique a été décrété par l'ONU contre la Rhodésie. En 1977 a été prise la décision d'interdire toute exportation de matériel militaire à destination de l'Afrique du Sud.

<sup>8</sup> Résolution 677 du Conseil de sécurité de l'ONU (28 novembre 1990).

entendait réexaminer sa pratique mais qu'il ne souhaitait pas le faire dans la précipitation et sous la pression des événements<sup>9</sup>.

Le Conseil fédéral n'a par ailleurs plus accordé d'autorisation d'exporter du matériel de guerre vers les Etats de la région en crise, la Turquie comprise. Quant aux autorisations d'exportation vers les Etats ayant des troupes stationnées sur la péninsule arabique, elles ne furent plus accordées qu'à la condition que le matériel de guerre livré ne soit pas utilisé dans le cadre d'actions militaires dirigées contre l'Irak.

Le Conseil fédéral a en revanche toujours généreusement autorisé et soutenu les mesures et les survols à caractère humanitaire. Après la fin de la guerre proprement dite, la Suisse a pris une part active à l'exécution des sanctions dirigées contre l'Irak en mettant notamment à la disposition de l'ONU des experts chargés de retrouver et de détruire les armes biologiques et chimiques ainsi que leurs lieux de production en Irak.

### **3. La politique de neutralité après 1993**

Suite à cette guerre et à la participation de la Suisse aux sanctions économiques décidées par l'ONU, le Conseil fédéral a estimé nécessaire d'engager une réflexion approfondie sur le rôle de la neutralité dans le contexte géopolitique post-Guerre froide. Les travaux du Conseil fédéral ont abouti à la rédaction du Rapport de 1993 sur la neutralité qui fixe les principes qui guident encore aujourd'hui la politique suisse de neutralité.

Dans son rapport de 1993, le Conseil fédéral considère qu'il est nécessaire, compte tenu du nouveau contexte politique issu de l'après Guerre froide, que la référence traditionnelle à «la sécurité par la neutralité» soit complétée par «la sécurité par la coopération».

La neutralité suisse a pour fonction première d'éviter à notre pays d'être entraîné dans un conflit européen. Depuis la fin de la Guerre froide, la probabilité qu'un conflit majeur éclate en Europe occidentale a considérablement diminué. Dans son rapport de 1993, le Conseil fédéral constate l'émergence de dangers de types différents qui appellent une réponse multilatérale: conflits déstructurés en Europe, guerres en dehors de l'Europe mais ayant des implications sur notre continent, terrorisme, destruction de l'environnement, etc. La neutralité n'est plus, à elle seule, en mesure de protéger la Suisse contre ces nouvelles formes de menaces. Pour le Conseil fédéral, il s'avère donc nécessaire que la Suisse renforce sa coopération internationale afin de lutter plus efficacement contre ces menaces globales. Il s'agit notamment pour elle d'intensifier ses relations avec les organisations internationales œuvrant dans le domaine de la sécurité internationale (ONU, OTAN – en particulier dans le cadre du Partenariat pour la paix –, OSCE) et de renforcer sa coopération en matière policière, judiciaire et douanière notamment avec ses voisins et l'Union européenne. Depuis 1993, la neutralité n'est donc plus l'instrument essentiel de politique étrangère que la Suisse utilise pour préserver sa sécurité, mais seulement un moyen parmi d'autres.

---

<sup>9</sup> Cf. la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire urgente Oehler du 21 janvier 1991 (91.1003).

En matière de sanctions internationales, le rapport de 1993 reprend à son compte la doctrine devenue dominante selon laquelle le droit de la neutralité ne s'applique pas, par principe, aux sanctions économiques. La Suisse peut donc participer aux sanctions économiques prises par l'ONU, l'UE ou tout groupe d'Etats.

Selon cette même doctrine, le droit de la neutralité ne s'applique pas non plus aux sanctions militaires prises par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. On considère en effet que les sanctions militaires décidées par l'ONU ne doivent pas être assimilées à un conflit armé entre Etats au sens du droit de la neutralité, mais à des mesures visant à faire appliquer des décisions prises par le Conseil de sécurité agissant au nom de la communauté internationale en vue de faire respecter le droit international et de rétablir la paix et la sécurité internationales. En effet, si l'ONU utilise la force ou autorise son utilisation par les Etats membres, elle n'agit pas comme un belligérant mais comme une force de police chargée de rétablir la sécurité et l'ordre juridique contre un Etat qui a violé le droit international.

Le rapport de 1993 précise qu'en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant une action militaire, la situation est celle d'un conflit armé entre Etats de type classique. Dans cette hypothèse, les droits et les obligations liés au statut d'Etat neutre doivent être appliqués par la Suisse.

#### **4. La neutralité suisse et le conflit irakien de 2003**

Contrairement à la guerre en Irak de 1991, l'action militaire menée par les Etats-Unis et ses alliés en 2003 n'a pas bénéficié d'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. S'agissant clairement d'un conflit armé international, la Suisse n'avait d'autre choix, en l'absence d'une telle autorisation, que d'appliquer le droit de neutralité.

Le Conseil fédéral a veillé à ce que les obligations qui incombent à la Suisse en tant qu'Etat neutre soient scrupuleusement respectées. Le droit de la neutralité impose à la Suisse de ne pas apporter de soutien militaire à un Etat engagé dans un conflit armé que ce soit par l'envoi de troupes, la fourniture de matériel de guerre ou la mise à disposition de son territoire, y compris de son espace aérien. Les différentes décisions prises au cours de la guerre en Irak montrent la volonté du Conseil fédéral, d'une part, d'éviter que la Suisse ne contribue à soutenir, directement ou indirectement, des opérations militaires menées en l'absence d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité et, d'autre part, de prendre différentes initiatives visant à soulager les victimes du conflit et à assurer le respect, par les belligérants, du droit humanitaire.

Le 13 février 2003, c'est-à-dire environ un mois avant le commencement du conflit en Irak, l'ambassade des Etats-Unis à Berne a demandé à la Suisse de bien vouloir octroyer une autorisation générale de survol pour différents aéronefs. Le droit de la neutralité impose à la Suisse de ne pas mettre son territoire y compris son espace aérien à la disposition d'un Etat en guerre. Même si le conflit n'a pas encore éclaté, on admet généralement que les survols à des fins militaires qui peuvent constituer des actes préparatoires d'un conflit ne doivent pas être autorisés. Même si le conflit en Irak n'avait pas encore commencé, la requête américaine s'inscrivait clairement

dans une logique d'intervention militaire. Les Etats-Unis avaient déclaré à plusieurs reprises être prêts à intervenir seuls en Irak même sans l'autorisation du Conseil de sécurité. De nombreuses troupes étaient déjà déployées dans la région.

Le 21 février 2003, le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas permettre le survol du territoire suisse à des fins militaires par les aéronefs américains au motif que ces survols avaient pour objectif évident de préparer une opération militaire en Irak. Il a estimé que la Suisse ne devait pas mettre son territoire à la disposition d'un Etat sur le point de s'engager dans un conflit armé sans autorisation du Conseil de sécurité. Seuls les survols à des fins de surveillance ou de reconnaissance pouvaient encore être autorisés. Il s'agissait de permettre aux avions chargés de la surveillance de la zone d'exclusion aérienne instituée en Irak à la suite du premier conflit irakien de continuer à mener leur mission.

Dans sa décision du 21 février 2003, le Conseil fédéral a également stipulé que, dans l'hypothèse où un conflit éclaterait en Irak sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, les survols du territoire suisse à des fins humanitaires et médicales resteraient autorisés. Dans le cas où les opérations militaires en Irak auraient été préalablement autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU, la décision d'autoriser ou de refuser les survols de nature militaire serait prise par le Conseil fédéral au vu de l'ensemble des circonstances.

Le 20 mars 2003 – jour du déclenchement de la guerre en Irak – le Conseil fédéral a confirmé sa décision du 21 février 2003. Il a interdit aux aéronefs des pays de la coalition de survoler le territoire suisse dans deux cas de figure:

- lorsque les aéronefs sont engagés dans le conflit en Irak;
- lorsque le nombre de demandes d'autorisation de survol (vers d'autres destinations que la zone de conflit) dépasse le courant normal c'est-à-dire la moyenne du nombre de survols en temps normal.

A la différence de sa décision du 21 février 2003 prise avant le début des hostilités, l'interdiction valait aussi pour les survols à des fins de reconnaissance et de surveillance.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 21 février 2003, les survols à des fins humanitaires et médicales y compris le transport de blessés restaient autorisés.

Une autre obligation de l'Etat neutre est de ne pas fournir de matériel militaire à un Etat belligérant. Le 20 mars 2003, le Conseil fédéral a donc interdit à la Confédération de livrer du matériel militaire aux Etats engagés dans le conflit ou de fournir des prestations destinées à du matériel ou des troupes opérant dans le cadre du conflit.

Par contre, le droit de la neutralité ne restreint pas la liberté de commerce. Ainsi, les entreprises privées peuvent librement continuer à fournir du matériel ou des prestations de nature militaire aux Etats en guerre. Le Conseil fédéral voulant éviter que des entreprises situées en Suisse fournissent du matériel ou des prestations aux Etats belligérants en vue de leur utilisation dans le cadre du conflit en Irak, il a soumis les exportations de matériel et de prestations militaires de la RUAG et des entre-

prises privées situées en Suisse à destination des Etats en guerre à un régime d'autorisation<sup>10</sup>.

Dans sa décision du 20 mars 2003, le Conseil fédéral a précisé que les exportations de matériel et de prestations militaires par des entreprises privées ne seront pas autorisées dans les deux cas de figure suivants:

- si l'exportation de ce matériel ou la fourniture de cette prestation constitue une contribution aux opérations militaires en Irak;
- si l'exportation de ce matériel ou de cette prestation dépasse le courant normal, c'est-à-dire si cette exportation a pour effet, en raison du conflit en Irak, de provoquer une augmentation du niveau moyen des exportations vers le pays concerné.

La RUAG, ainsi que les sociétés qu'elle contrôle à plus de 50 %, ont été soumises à une condition supplémentaire en raison de leur statut particulier. La RUAG est une ancienne entreprise d'armement de la Confédération devenue, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, une société anonyme de droit privé dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire. Le Conseil fédéral a décidé que les exportations de matériel et de prestations militaires par la RUAG et les sociétés qu'elle contrôle à plus de 50 % ne devaient pas être autorisées dans les deux cas de figure mentionnés plus haut à savoir:

- si l'exportation constitue une contribution aux opérations militaires en Irak;
- si l'exportation dépasse le courant normal.

En outre, le Conseil fédéral a exigé de la RUAG et des sociétés qu'elle contrôle à plus de 50 % qu'elles certifient par écrit au moment de la demande d'exportation que le matériel ou la prestation ne seront pas utilisés dans le cadre du conflit en Irak.

Le Conseil fédéral a demandé au DFAE et au DFE de constituer un organe de contrôle chargé d'une part d'actualiser l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre en fonction de l'évolution du conflit et, d'autre part, de décider, conformément aux critères fixés par le Conseil fédéral, de l'acceptation ou du rejet des demandes d'autorisations d'exportation formulées par la RUAG et les entreprises privées. Au cours de sa courte période d'existence (28 mars – 15 avril 2003), cette instance a accepté toutes les demandes d'exportation qui lui ont été soumises. Cela s'explique par le fait que les entreprises suisses, comparativement aux autres pays, ne fabriquent que très peu de systèmes complets d'armement immédiatement utilisables comme tels dans des opérations militaires.

Être neutre ne signifiant pas être indifférent, la Suisse n'a pas ménagé ses efforts au cours du conflit pour inciter les belligérants à respecter le droit international humanitaire. Durant le conflit irakien, elle a entrepris plusieurs démarches auprès des Etats en guerre pour que les Conventions de Genève soient respectées. Elle a indiqué en particulier aux parties qu'elles devaient s'abstenir de toute attaque directe contre les populations civiles ainsi que contre les marchandises et les infrastructures nécessaires à la survie de celles-ci.

---

<sup>10</sup> Pour ce faire, le Conseil fédéral a décidé que les Etats participant au conflit en Irak seraient retirés de l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre. Cette annexe comporte une liste des pays pour lesquels aucune autorisation spécifique d'exportation de matériel de guerre n'est exigée. En conséquence, les exportations de matériel ou de prestation de nature militaire vers les Etats belligérants devaient faire l'objet d'une autorisation.

En outre, la Suisse a insisté pour que les objectifs militaires soient judicieusement choisis afin de s'assurer que ni les populations civiles, ni des objets civils ne soient pris pour cible. Elle a également plaidé, au cours du conflit, pour l'ouverture de couloirs humanitaires et pour le respect de ceux-ci. De plus, elle a insisté pour que tout prisonnier soit traité humainement et dans le respect des Conventions de Genève. La Suisse a également demandé aux belligérants d'assurer la protection des biens culturels dans le conflit.

Enfin, la Suisse a organisé avant et pendant le conflit deux réunions internationales sur l'aide humanitaire dans le but d'échanger des informations, d'identifier les problèmes qui se posent sur le terrain et de faciliter la coordination de l'aide humanitaire en Irak.

Les droits et les obligations de l'Etat neutre prennent fin lorsque le conflit est terminé. On considère que la guerre est finie lorsque les combats ont cessé, que le territoire est sous le contrôle de l'un des Etats belligérants et que les troupes adverses ne sont plus en mesure d'opposer une résistance substantielle. Le 15 avril 2003, le Conseil fédéral a estimé que les conditions permettant de conclure à la fin des hostilités étaient réunies. En conséquence, le droit de la neutralité n'était plus applicable et les mesures prises par le Conseil fédéral avant et au cours du conflit ont été levées<sup>11</sup>.

A cet égard, il convient de préciser que c'est à l'Etat neutre lui-même qu'il revient de déterminer si, au regard des circonstances, le conflit peut être considéré comme terminé au sens du droit de la neutralité et si les mesures correspondantes peuvent être levées. Le Conseil fédéral ayant décidé de l'application du droit de la neutralité au début du conflit et ayant pris un certain nombre de mesures concomitantes, il lui appartenait également de constater la fin du conflit et de décider la levée de ces différentes mesures.

Cependant, il est important de noter que la constatation de la fin des hostilités n'a pas pour conséquence la cessation de l'applicabilité du droit international humanitaire. En territoire occupé, la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre continue d'être applicable après la fin des opérations militaires.

## **Conclusion**

Les décisions prises par le Conseil fédéral au cours des conflits irakiens ont une portée fondamentale car elles ont contribué, d'une part, à rendre la politique de neutralité suisse plus claire et, d'autre part, à renforcer l'orientation de cette politique en faveur du multilatéralisme, du respect du droit international et, en particulier, du principe de non-recours à la force.

Ces décisions s'inscrivent dans deux contextes très différents puisqu'en 1990-1991, les alliés disposaient d'une autorisation du Conseil de sécurité pour mener leurs attaques, ce qui n'était pas le cas en 2003. Néanmoins, elles ont pour dénominateur

---

<sup>11</sup> Les mouvements de révolte qui ont éclaté récemment contre les puissances occupantes (forces de la coalition) et les combats qui en résultent ne constituent pas un conflit armé international au sens du droit de la neutralité.

commun la volonté du Conseil fédéral de soutenir le système de sécurité collective de l'ONU dans sa tâche principale, à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les décisions prises par le Conseil fédéral au cours de ces crises montrent également l'importance que la Suisse attache – en tant que petit pays – au respect du droit dans les relations internationales. En 1990-1991, la Suisse a, par la mise en œuvre des sanctions économiques, soutenu les efforts de la communauté internationale en vue de mettre fin à l'occupation illégale du Koweït par l'Irak et ceci bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU. En 2003, les décisions prises ont montré l'importance que la Suisse attache au rôle de l'ONU en n'encourageant pas les actions militaires qui ne s'inscrivent pas dans le cadre des principes fixés par la Charte des Nations Unies.

A première vue, il peut paraître étonnant que lors du premier conflit irakien de 1990-1991 la Suisse ait renoncé, en vue de soutenir l'ONU, à appliquer la neutralité alors qu'au cours du second conflit de 2003, elle a décidé, pour le même motif, de mettre en œuvre son statut d'Etat neutre. Comme cela a déjà été dit, la différence d'attitude de la Suisse s'explique par le fait que, dans le premier cas, les opérations militaires contre l'Irak étaient menées sous l'égide de l'ONU tandis qu'en 2003, elle ne l'étaient de toute évidence pas.

Le but de la neutralité est de garantir la sécurité et l'indépendance de la Suisse. Pour atteindre ce but, la Suisse a tout intérêt à œuvrer pour que la communauté internationale dispose d'un système onusien de sécurité collective efficace.

~ — TM

