

Mardi 21 janvier 1947.

Relations diplomatiques  
avec l'Espagne.

Confidentiel.

Département politique. Proposition du 20 janvier 1947.

Le département politique communique:

"Le 13 décembre 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de recommander aux Etats membres de rappeler les chefs de leur mission diplomatique à Madrid.

La décision a été prise par trente-quatre voix contre six et treize abstentions.

Ont voté pour: Australie, Belgique, Bolivie, Brésil, République socialiste soviétique de Biélorussie, Chili, Chine, Tchécoslovaquie, Danemark, Ethiopie, France, Guatemala, Haïti, Islande, Inde, Iran, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, République des Philippines, Pologne, Suède, République socialiste soviétique d'Ukraine, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Uruguay, Union des Républiques socialistes soviétiques, Venezuela, Yougoslavie.

Ont voté contre: Argentine, Costa-Rica, République Dominicaine, Equateur, Salvador, Pérou.

Se sont abstenus: Afghanistan, Canada, Colombie, Cuba, Egypte, Grèce, Honduras, Liban, Pays-Bas, Arabie saoudite, Syrie, Turquie, Union Sud-Africaine.

La presque totalité des Etats membres des Nations Unies ont suivi la recommandation de l'Assemblée générale; même des Etats qui s'étaient abstenus, comme les Pays-Bas et la Turquie.

La décision de l'Assemblée générale n'a pas été communiquée officiellement ni officieusement aux Etats non membres pour qu'ils puissent éventuellement s'y rallier. La Suisse en particulier n'a été l'objet d'aucune démarche. Cependant l'Italie, bien que ne faisant pas partie des Nations Unies, a déclaré vouloir se conformer à la politique suivie par celles-ci à l'égard de l'Espagne et, le 20 décembre 1946 déjà, elle a rappelé son ambassadeur à Madrid.

Actuellement, les seuls Etats dont le chef de mission diplomatique demeurera à Madrid paraissent devoir être, en dehors de la Suisse: le Portugal, l'Irlande, le Saint-Siège, la République Argentine, le Salvador, Saint-Domingue.

Il est superflu d'examiner longuement le caractère et la portée juridique du rappel de leur chef de mission diplomatique par les Etats qui ont suivi la recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il suffit de constater que ce rappel n'implique pas la rupture des relations diplomatiques avec le gouvernement du Général Franco, puisque les légations comme telles subsistent. Cette mesure doit être considérée simplement comme une marque de désapprobation à l'égard du gouvernement espagnol actuel. Son but est de précipiter la chute de ce gouvernement, qui avait assez étroitement lié son sort, avant et pendant la dernière guerre, à celui des dictatures italienne et allemande, avec l'appui desquelles il avait d'ailleurs été instauré.

On peut émettre des doutes sur l'efficacité qu'aura cette mesure. Pour le moment, il semble bien, d'après les renseignements parvenus au département politique, qu'au lieu d'affaiblir le régime dictatorial du Général Franco, elle ait plutôt pour effet de l'affermir. Le peuple espagnol, bien qu'étant probablement en sa majorité hostile au régime actuel, considère l'attitude des Nations Unies comme une ingérence inadmissible dans les affaires intérieures de l'Espagne et portant atteinte à la dignité du peuple espagnol.

Le département politique a examiné quelles étaient les conséquences pour la Suisse de la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre et en particulier s'il y avait lieu pour le Conseil fédéral de rappeler, soit à titre définitif, soit pour information, le ministre de Suisse en Espagne, la direction de la légation devant être confiée à un chargé d'affaires, qui pourrait être M. Fumasoli, conseiller de légation, déjà à Madrid.

Il convient de relever d'emblée:

a) que le rappel de notre ministre ne serait pas incompatible avec les obligations qui résultent du statut de neutralité perpétuelle de notre pays, puisque, si nous prenons une telle mesure, elle serait sans doute jugée inamicale par le gouvernement espagnol, mais ne pourrait nous entraîner dans une guerre future ni nous obliger à participer à des sanctions qui seraient prises par les Nations Unies à l'égard de l'Espagne ou de son gouvernement;

b) qu'au point de vue économique, la division du commerce, consultée, nous a fait savoir que le rappel de notre ministre n'aurait vraisemblablement pas de conséquences graves pour notre pays.

Le département politique est arrivé néanmoins à la conclusion que le Conseil fédéral ne doit prendre spontanément aucune mesure en corrélation avec la décision des Nations Unies du 13 décembre 1946, et cela pour les motifs suivants:

1. La mesure recommandée par les Nations Unies a pour but de contraindre l'Espagne à changer de gouvernement. La Suisse ne peut que souhaiter un tel changement. Le régime du Général Franco est fondé sur des principes qui sont la négation des conceptions démocratiques auxquelles

le peuple suisse est attaché. C'est une dictature totalitaire, qui méconnaît les libertés politiques et religieuses fondamentales. Les adversaires du régime et les adeptes d'autres confessions que celle admise par le gouvernement sont l'objet de persécutions. Mais d'autres Etats, malgré leur forme prétendument démocratique, appliquent en réalité les mêmes principes et recourent aux mêmes méthodes, peut-être même en les aggravant encore, que le gouvernement du Général Franco. La politique de neutralité, constamment pratiquée par la Suisse, doit engager la Confédération à ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat, quel que soit son régime. Une telle immixtion est d'ailleurs en principe condamnée par le droit des gens. Elle l'est aussi par la Charte des Nations Unies (art. 2, ch. 7). En s'associant à une politique d'intervention, la Confédération créerait un précédent qui un jour pourrait être invoqué contre elle pour l'amener à changer ses propres institutions politiques.

2. Il n'est pas exclu que, si la mesure préconisée par l'Assemblée générale des Nations Unies ne produit pas l'effet recherché, des mesures plus sévères ne soient envisagées, comme la rupture des relations économiques ou même des relations diplomatiques. En suivant aujourd'hui la recommandation des Nations Unies, la Confédération compromettrait sa liberté d'action future à l'égard de l'Espagne. Or, quel que soit son désir de collaborer aussi étroitement que possible avec les Nations Unies, la Suisse doit garder, sur le plan strictement politique, son indépendance et sa liberté d'appréciation.

3. L'opinion publique suisse, dans sa grande majorité, n'éprouve aucune sympathie pour le régime du Général Franco et souhaite sans doute sa chute et son remplacement par un régime démocratique. Une partie de cette opinion publique saluerait peut-être avec satisfaction que le Conseil fédéral rappelle le ministre de Suisse à Madrid. Mais il est vraisemblable qu'une telle mesure serait en général envisagée comme un acte manquant de dignité. La politique extérieure, dont la direction est confiée par la Constitution fédérale au Conseil fédéral sous le contrôle des Chambres, doit d'ailleurs obéir à des principes permanents et objectifs et être soustraite autant que possible aux fluctuations de l'opinion publique. En appliquant en l'espèce le principe de la non-intervention, le Conseil fédéral adopte une attitude conforme à sa politique traditionnelle, mais aussi aux intérêts actuels et futurs de la Confédération.

4. On peut se demander si, en ne suivant pas la recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Confédération ne court pas le risque de compromettre les relations amicales qu'elle entretient actuellement tant avec les Nations Unies elles-mêmes qu'avec les Etats qui en sont membres. Sans pouvoir préjuger l'avenir, on constate que, jusqu'à présent, aucune démarche ni officielle ni officieuse n'a été faite auprès du département politique dans le sens de la recommandation du 13 décembre 1946. D'ailleurs, plusieurs Etats membres n'ont pas suivi cette recommandation et, parmi les Etats non membres, seule l'Italie s'y est conformée, pour des motifs qui ne sont pas valables pour la Confédération. Celle-ci aurait plus à perdre qu'à gagner à abandonner un principe solide (celui de la non-intervention) pour s'associer par pur opportunisme à

une mesure dont l'efficacité est douteuse et qui peut être considérée par le peuple espagnol comme atteignant non seulement son gouvernement, mais aussi lui-même.

5. Au lieu du rappel pur et simple du ministre, le Conseil fédéral pourrait inviter le département politique à le faire revenir pour information. C'est ainsi que vient de procéder la Turquie. M. Broye resterait accrédité auprès du gouvernement de Madrid. Cette solution créerait une situation de fait analogue à celle qui résulterait de l'application de la mesure recommandée par les Nations Unies, mais son manque de netteté la rend peu satisfaisante. Si le régime du Général Franco devait subsister encore longtemps, le retour de notre ministre à Madrid attirerait l'attention sur une situation que nous n'aurions pas intérêt à souligner. Et s'il ne retournait pas, l'Espagne pourrait reprocher à la Confédération d'avoir adopté une attitude manquant de courage et de franchise, et au surplus inamicale.

6. L'avenir doit être réservé. Le Conseil fédéral, si des faits nouveaux se produisent, ne manquera pas de reconsidérer son attitude."

Le département politique propose donc et le Conseil fédéral

d é c i d e

qu'il n'y a pas lieu actuellement de rappeler le ministre de Suisse à Madrid, ni définitivement ni pour information.

Extrait du procès-verbal (en trois exemplaires) au département politique pour son information.

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

