

*Le Chef du Département politique, P. Graber,
devant le Conseil national, le 19 mars 1970¹*

INTERPELLATION CHEVALLAZ².

KATASTROPHE VON WÜRENLINGEN – CATASTROPHE DE WÜRENLINGEN

Extrait

[...] ³

J'en arrive enfin au chapitre des considérations politiques.

L'action diplomatique⁴ que nous avons entreprise auprès des gouvernements arabes avait pour but, d'une part, de les renseigner sur les mesures⁵ arrêtées par le Conseil fédéral, d'autre part, de leur demander de condamner les actes terroristes commis à l'étranger et surtout de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour en éviter la répétition. Nous avons constaté sans grande surprise que le caractère préventif de nos dispositions n'avait pas été compris partout. Les autorités de plusieurs États les ont vivement critiquées. Elles les ont considérées injustes et discriminatoires. Elles ont estimé qu'elles portaient préjudice à nos rapports avec le monde arabe.

Depuis un certain temps déjà, ces rapports étaient indirectement affectés par le conflit du Moyen-Orient. Les premiers nuages ont apparu au lendemain de la guerre des Six Jours⁶ à cause de la sympathie presque unanime que le peuple suisse avait manifestée en faveur d'Israël⁷. La situation s'est encore détériorée depuis l'attentat de Kloten⁸, surtout après la mise en liberté sous caution, puis l'acquittement de l'agent israélien⁹ qui avait abattu un des agresseurs¹⁰

1. Procès-verbal: CH-BAR#E1003#1960/51#496*.

2. Cf. le procès-verbal du 16 mars 1970 de la séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil national du 2 mars 1970, dodis.ch/35441.

3. Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/35468.

4. Pour les démarches des représentants diplomatiques auprès des différents gouvernements des pays arabes et les réactions de ceux-ci, cf. doss. CH-BAR#E2001E#1980/83#234* (B.11.40.2). Cf. aussi note 2.

5. Cf. doc. 8, dodis.ch/35440.

6. Cf. la compilation thématique dodis.ch/T901.

7. Cf. DDS, vol. 24, doc. 28, dodis.ch/33280.

8. Sur l'attentat commis par le Front populaire de libération de la Palestine contre un avion El Al à Kloten le 18 février 1969, cf. doc. 11, dodis.ch/35442, note 2.

9. M. Rachamim.

10. A. M. Hassan, M. Abu al-Heiga, A. Dahbor et I. T. Yousef.

de l'avion El Al. Ce climat d'hostilité envers la Suisse, entretenu sans aucun doute par l'information unilatérale de l'opinion publique arabe, s'est reflété moins dans des déclarations publiques que dans de nombreuses requêtes, pétitions et lettres anonymes adressées à nos représentations au Proche-Orient ainsi d'ailleurs qu'au Département politique à Berne. Le Département et nos missions diplomatiques se sont toujours efforcés d'expliquer les règles fondamentales de notre système juridique et le principe de la séparation des pouvoirs. Ces éclaircissements ont toutefois éveillé peu d'échos à cause des éléments passionnels qui influencent le jugement arabe, d'autant plus que les notions juridiques qui nous sont familières deviennent difficiles à comprendre dans des pays dont les systèmes sont totalement différents.

Si je reprends dans ce contexte nos dispositions après la tragédie de Würenlingen et la réaction qu'elles ont provoquée, je voudrais clairement faire la distinction entre, d'une part, ce que nous estimons devoir entreprendre pour réprimer et prévenir des actes terroristes sur territoire suisse et, d'autre part, nos relations générales avec les États arabes ainsi que le règlement du contentieux que nous avons avec certains d'entre eux.

En ce qui concerne les actes terroristes, le Conseil fédéral réaffirme ici sa volonté de tout mettre en œuvre pour les réprimer et en prévenir la répétition. Ils ont soulevé dans l'opinion publique suisse une juste indignation que partage le Conseil fédéral. Certes, nous sommes conscients de la gravité du problème palestinien¹¹ et de la nécessité de le résoudre. Dès le début, notre pays a contribué largement à soulager le sort de ces réfugiés¹². Mais nous considérons que le problème lui-même a été trop longtemps négligé et qu'aucun pays n'a le droit de demeurer indifférent à son égard. L'ensemble des États directement ou indirectement concernés en portent collectivement la responsabilité. Quoi qu'il en soit, ce problème ne saurait être réglé par des moyens de violence aveugle qui suscitent une réprobation unanime.

Le Conseil fédéral n'a rien négligé pour tenter d'éviter la répétition sur sol suisse d'attentats du genre de ceux d'Athènes, de Kloten, de Munich et de Francfort. Mais il sait que toute précaution peut être vaine si ceux qui songeraient à recourir à de tels moyens ont le sentiment d'y être encouragés et espèrent jouir de l'impunité. C'est pourquoi, le Conseil fédéral a demandé aux gouvernements arabes de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour empêcher les actes terroristes commis à l'étranger.

À l'intention de ces gouvernements, nous avons insisté sur le caractère préventif de nos mesures. Elles ne sont en aucune façon dirigées contre le monde arabe avec lequel la Suisse souhaite avoir de bonnes relations. Un des

11. *Sur la question des contacts avec les mouvements palestiniens et l'ouverture d'un bureau de l'Organisation de libération de la Palestine à Genève, cf. la notice de M. Gelzer du 3 novembre 1970, dodis.ch/36562; la notice de S. Meili de janvier 1971, dodis.ch/36335; la notice de E. Brunner du 18 mars 1971, dodis.ch/35436; la notice de S. Meili du 18 novembre 1971, dodis.ch/36332 et la notice de A. R. Hohl du 1^{er} juin 1972, dodis.ch/36291.*

12. *Sur la contribution de la Suisse à l'UNRWA, cf. p. ex. le PVCF N° 545 du 23 mars 1962, dodis.ch/30555; le PVCF N° 1060 du 19 juin 1967, dodis.ch/33953 et la notice de E. Thalmann du 23 février 1971, dodis.ch/36072. Cf. aussi dodis.ch/R9768.*

principes de la politique de la Suisse est l'universalité de ses relations étrangères. Discriminer les Arabes, exercer à leur égard un ostracisme quelconque contreviendrait à cette maxime fondamentale qui découle de notre neutralité. Cela serait en outre contraire à nos sentiments et à nos intérêts.

À nos sentiments, car des liens anciens nous attachent aux pays arabes; nous apprécions la valeur de l'apport de leur culture au patrimoine commun de l'humanité et nous savons tout ce qui peut encore être attendu d'elle. À nos intérêts, car nous sommes un petit pays orienté vers l'extérieur et qui a besoin pour vivre de son ouverture sur le monde; comment, dans ces conditions, pourrions-nous songer à nous mettre sur un pied d'hostilité à l'égard de plus de cent millions d'hommes répartis entre plus de douze États?

Les mesures que nous avons édictées doivent nous prémunir contre un danger latent dont la menace est réelle. En effet, selon la dépêche d'une agence de presse, Georges Habbache, chef du Front populaire de libération palestinienne, auquel appartiennent les auteurs de l'attentat de Kloten, aurait déclaré:

«Nous attaquons seulement les avions israéliens et ceux des impérialistes qui soutiennent le sionisme. Bien entendu, notre action dans cette direction continuera. C'est une guerre totale que nous menons.»

À la question s'il pensait que la Suisse était un pays impérialiste, M. Habbache, après quelque hésitation, aurait déclaré: «On a vu de quel côté les Suisses ont été lors du procès de Winterthur.»

Il y a lieu de relever ici que les organisations palestiniennes sont nombreuses et qu'il n'est pas possible d'en établir la liste exacte. Beaucoup d'entre elles sont réunies dans l'Organisation de libération de la Palestine. Son chef, M. Arafat, a déclaré que cette organisation s'abstient systématiquement d'attaquer des civils dans quelque lieu qu'ils soient et qu'elle ne pratique pas d'attentats contre des avions civils. Mais à côté de cette organisation, il existe d'autres groupements – dont le Front populaire de libération – qui ont manifesté nettement leur intention de poursuivre leur action terroriste en fomentant d'autres attentats.

La situation est ainsi très complexe et nous devons en tenir compte. Notre objectif est de mettre hors d'état de nuire les éléments dangereux. Mais il faut se garder de procéder à des généralisations simplificatrices qui nous éloigneraient de ce but et ne seraient pas justifiées.

Un État de droit et qui se veut tel doit échapper à tout prix au piège fatal de la passion dont l'autre nom est le racisme. Nous comprenons la profonde indignation de l'opinion publique et nous pouvons nous expliquer des réactions parfois insuffisamment contrôlées. À céder à la colère, on risque de perdre le sens de la mesure et de la dignité. Nous sommes attachés à une civilisation qui implique le refus intransigeant de toute concession au sentiment raciste et qui commande, en toutes circonstances, la lucidité et l'équité de jugement.

Arrêtons-nous encore sur deux reproches qui nous ont été faits par les gouvernements arabes¹³.

13. Sur la critique du Gouvernement syrien, cf. la lettre de P. von May à E. Thalmann du 26 février 1970, dodis.ch/35444. Sur la démarche collective des représentants des pays arabes auprès du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, cf. la lettre de J. Humbert à E. Thalmann du 13 mars 1970, dodis.ch/35445.

Certains d'entre eux nous ont critiqués parce que nous n'avions pas rétabli le visa¹⁴ pour les ressortissants israéliens. Ils ont fait valoir que si un attentat criminel était à l'origine de la catastrophe de Würenlingen, il pouvait tout aussi bien avoir été commis par des agents provocateurs sionistes que par des Palestiniens. L'observance d'une stricte neutralité aurait dû nous faire un devoir d'agir de même façon envers les deux parties au conflit. Israël aussi, ont-ils déclaré, a recours à des actes de terreur qui frappent des civils innocents.

À cette critique, je répondrai que si un doute subsiste au sujet de Würenlingen, il n'y en a point en ce qui concerne Kloten ni Francfort. C'est un groupement palestinien qui a menacé de nous frapper encore. C'est contre un danger déterminé que nous avons à nous défendre. L'hypothèse que, le même jour où des terroristes arabes ont introduit une bombe dans un avion autrichien au départ de Francfort, des agents israéliens auraient pu faire exploser un avion de la Swissair, dont la majorité des passagers étaient juifs, est absolument invraisemblable; elle ne peut s'appuyer sur aucun indice.

Par ailleurs, certaines déclarations arabes tentent de justifier des attentats contre des avions à destination d'Israël parce que ceux-ci transporteraient du matériel de guerre et seraient de ce fait des objectifs militaires. Nous devons repousser de la façon la plus catégorique une telle argumentation qui est dénuée de tout fondement pour ce qui concerne les avions Swissair. Ceux-ci ne transportent jamais de matériel de guerre, ni à destination d'Israël, ni à destination des pays arabes. Un embargo total¹⁵ existe depuis de nombreuses années sur toutes les exportations et le transit de matériel de guerre à destination du Moyen-Orient. Cet embargo est strictement observé.

Pour ce qui est de notre contentieux avec quelques pays arabes, c'est principalement avec l'Algérie¹⁶ et le Maroc¹⁷ que nous avons encore des problèmes en suspens. Il s'agit en premier lieu de l'indemnisation des propriétaires suisses dont les biens ont été nationalisés ou saisis. Avec l'Algérie, il y a aussi le brouillage des émissions de Beromünster et la réparation des dommages subis par des ressortissants suisses indûment emprisonnés et qui ont été l'objet de graves sévices. En faisant tout à l'heure la distinction entre l'obligation dans laquelle nous nous trouvons de prévenir de nouveaux attentats et notre contentieux, je tenais à souligner que, pour nous, il serait inadmissible que le règlement de ce contentieux soit retardé du fait des mesures que nous avons été amenés à prendre. Actuellement, nos pourparlers aussi bien avec le Maroc qu'avec l'Algérie se trouvent à un point mort. Notre intention est de les reprendre dès que possible, afin que nos compatriotes reçoivent finalement satisfaction dans des affaires qui n'ont rien à voir avec l'attentat de Kloten ou l'explosion de Würenlingen.

Et maintenant, j'en arrive à mes conclusions.

La catastrophe de Würenlingen nous a tous bouleversés. Aux familles des victimes, je tiens à renouveler la profonde sympathie du Conseil fédéral.

14. Cf. doc. 8, dodis.ch/35440, en particulier note 5.

15. Cf. DDS, vol. 20, doc. 36, dodis.ch/10920.

16. Cf. doc. 75, dodis.ch/35769.

17. Cf. doc. 5, dodis.ch/35831.

Le fait que l'explosion qui a détruit l'avion de la Swissair ait suivi une série d'attentats a immédiatement fait penser que ce drame était dû à un acte criminel. Bien que de nombreux éléments le laissent supposer, nous ne possédons pas de preuves absolues à ce sujet. Mais avant Würenlingen, il y a eu Kloten. Ailleurs, d'autres attentats ont été perpétrés contre des avions civils. Et de plus, des menaces¹⁸ ont récemment encore été proférées envers la Suisse. Nous sommes ainsi confrontés avec un danger qui peut se répéter.

Notre premier souci doit être de conjurer de nouveaux drames. C'est à quoi tendent les mesures décidées par le Conseil fédéral¹⁹ aussi bien sur le plan intérieur que sur le plan international. Toutes les mesures possibles de précaution ont été et continueront à être prises. Je puis en donner l'assurance au Conseil national.

S'il s'avère que la catastrophe de Würenlingen a été causée par un attentat et si ses auteurs parviennent à être identifiés, le Conseil fédéral fera tout ce qui est en son pouvoir pour que leur crime ne demeure pas impuni²⁰. Mais je ne pense pas que nous devrions alors rendre responsables de cet acte d'autres que ceux qui les ont commis, préparés ou ordonnés.

Le terrorisme compromet aujourd'hui de façon croissante la sécurité aérienne pourtant indispensable au développement des relations et des échanges entre les peuples. À notre demande, ce problème qui touche l'ensemble des pays va être examiné au cours d'une assemblée extraordinaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale, agence spécialisée des Nations Unies, dont la Suisse est membre. À cette conférence²¹, nous participerons activement afin que les moyens soient trouvés pour mettre un terme à un nouveau fléau de notre temps.

Nous espérons enfin que la réprobation unanime suscitée par des actes terroristes aveugles – d'où qu'ils viennent – dirigés contre des objectifs civils fera prendre conscience à leurs auteurs de l'horreur de leurs forfaits qui ne peuvent conduire qu'à une escalade néfaste de la violence.

M. le conseiller national Chevallaz a encore demandé si le Conseil fédéral et plus particulièrement notre diplomatie seraient en mesure d'apporter une contribution à la solution d'un conflit qui, étant donné sa durée, les passions qu'il déchaîne et le fossé qu'il creuse toujours davantage entre les nations du

18. Une menace anonyme à l'encontre de la Swissair a été proférée par appel téléphonique. Une autre menace a été proférée par G. Habache du Front populaire de libération de la Palestine; cf. la notice de M. Gelzer du 26 février 1970 et la lettre de M. Gelzer à H. Walder du 5 mars 1970, doss. CH-BAR#E2001E#1980/83#234* (B.11.40.2). Sur les menaces préalables au détournement d'un avion Swissair en Jordanie en septembre 1970, cf. aussi doc. 37, dodis.ch/35415, note 8.

19. Cf. note 5.

20. Sur l'enquête contre les coupables présumés, cf. la lettre de C. Baumann au Ministère public du canton de Zurich du 15 mai 1970, dodis.ch/35466; la lettre de H. Walder à Th. Kaeslin du 20 septembre 1971, dodis.ch/35467 et la notice du Département politique du 25 avril 1974, dodis.ch/35465. Cf. aussi le Tatbestandsrapport und Schlussbericht des polizeilichen Ermittlungsverfahrens de la police du canton de Zurich du 1^{er} décembre 1970, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#180* (B.11.40.2).

21. Sur la 17^{ème} assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montréal du 16–30 juin 1970, cf. doss. CH-BAR#E2003A#1984/84#1915* (o.733.21).

monde, menace incontestablement la paix. Il me reste, avant de terminer, à répondre à cette question.

L'affaire est actuellement aux mains des Nations Unies. C'est le Conseil de sécurité de l'ONU qui, le 22 novembre 1967, a voté une résolution²² établissant les grandes lignes d'un règlement. Conformément à cette résolution, M. Thant, Secrétaire général des Nations Unies, a désigné M. Jarring, diplomate suédois, pour se rendre sur place et favoriser un accord entre les belligérants sur l'application de cette résolution. N'arrivant à aucun résultat satisfaisant, M. Jarring interrompit sa mission en octobre 1969 et, sur l'initiative de la France, les Représentants permanents auprès de l'ONU des Gouvernements de Londres, Paris, Moscou et Washington, se mirent à la recherche d'une formule d'interprétation de la résolution précitée susceptible de convenir aux belligérants. Leurs concertations, de même que celles des États-Unis et de l'URSS sur le même sujet, se poursuivent. Une action de bons offices est ainsi en cours dans le cadre des Nations Unies. Le moment ne semble donc pas venu pour la Suisse de se mettre à la disposition des belligérants. D'ailleurs, en plus de la concertation, les moyens de communication entre Israël et ses adversaires directs ne manquent pas, au sein des Nations Unies et au dehors.

Les parties ne semblent donc pas avoir besoin d'autres intermédiaires que ceux qui sont actuellement à l'œuvre. En outre, en matière de bons offices, il ne s'agit pas tant de les offrir que d'être sollicités! Deux facteurs principaux entrent en ligne de compte: d'abord le désir réciproque des antagonistes de trouver un intermédiaire et ensuite la confiance dont celui-ci jouit auprès de tous les intéressés. En l'occurrence, et comme nous venons de le voir, il ne paraît pas, à notre grand regret, que toutes les parties soient également convaincues de notre impartialité et de notre désir d'offrir des bons offices dégagés de tout parti pris. Mais les circonstances peuvent changer. Nous demeurons disponibles. Si l'occasion s'offrait à nous de faire avancer la cause de la paix, d'y contribuer au moyen d'une initiative que nous prendrions seuls ou avec d'autres, nous serions particulièrement heureux de rendre service à la communauté internationale.

[...] ²³

22. Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 22 novembre 1967, UN doc. S/RES/242 (1967), CH-BAR#E2003A#1980/85#1876* (o.713.27).

23. Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/35468.