

## Article

# Le rappel d'ambassadeur – une arme de la diplomatie suisse

Killian L'Eplattenier

## Résumé

En septembre 1975, le Conseiller fédéral en charge des affaires étrangères, Pierre Graber, décide de rappeler «pour consultations» son Ambassadeur à Madrid, en guise de protestation contre les exécutions sommaires du régime franquiste agonisant. Il crée un précédent tantôt salué – au nom des valeurs humanitaires de la Suisse –, tantôt décrié – au nom de la neutralité, alors encore synonyme d'abstention. Première étape de «manifestation officielle» d'un désaccord en matière d'affaires internationales, le rappel pour consultations est un des instruments permettant de signifier une divergence dans l'arsenal diplomatique des États. Si son utilisation en 1975 questionne la pratique de la politique étrangère suisse, elle ne consacre guère le rappel pour consultations comme instrument fécond de la diplomatie suisse.

## Abstract

In September 1975, the Swiss Minister of foreign affairs, Federal Councillor Pierre Graber, decides to recall his Ambassador in Madrid «for consultations» as a protest against the summary executions carried out by the dying Franco regime. He sets a precedent both commended – in the name of Switzerland's humanitarian values – and denounced – in the name of the neutrality, back then still defined as abstention. As the first «official manifestation» of disagreement in international affairs, the recall for consultations is one of the instruments that States have in their diplomatic arsenal to express a divergence. Although its use in 1975 questions Swiss foreign policy practice, it does not establish the call for consultations as a fruitful tool of Swiss diplomacy.

**Auteur:** [Killian L'Eplattenier](#), \*1994, B.A., historien et ancien assistant scientifique auprès du centre de recherche Documents Diplomatiques Suisses (Dodis).

**Recommandation de citation:** Killian L'Eplattenier: Le rappel d'ambassadeur – une arme de la diplomatie suisse, Saggi di Dodis 2, 2020/1, [dodis.ch/saggi/2-1](#).

Les paragraphes sont à citer à la place des pages, de façon à conserver les références exactes, quel que soit le format de lecture. Ex.: paragraphe 5 (§ 5), [dodis.ch/saggi/2-1#5](#).

«Saggi di Dodis» est une revue électronique en libre accès du centre de recherche Documents Diplomatiques Suisses (Dodis). Pour plus d'informations sur la revue: [dodis.ch/saggi](#).

Éditeur: [Prof. Dr Sacha Zala](#)  
Rédaction: [Dominik Matter](#)  
Concept graphique et maquette: [dewil.ch](#)

Cet ouvrage est disponible sous licence [Creative Commons Attribution 4.0 International Licence \(CC BY 4.0\)](#).

Cette publication est disponible intégralement en ligne: [dodis.ch/saggi](#).

Documents Diplomatiques Suisses (Dodis)  
Archivstrasse 24, CH-3003 Berne  
Internet: [www.dodis.ch](#)  
Courriel: [saggi@dodis.ch](mailto:saggi@dodis.ch)

ISSN: 2571-6964  
Permalien: [dodis.ch/saggi/2-1](#)  
DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2020-1>

Comité scientifique: Prof. Dr Madeleine Herren-Oesch (présidente, Université de Bâle), Prof. Dr Sacha Zala (secrétaire, Université de Berne), Prof. Dr Sébastien Guex (Université de Lausanne), Prof. Dr Claude Hauser (Université de Fribourg), Prof. Dr Matthieu Leimgruber (Université de Zurich), Prof. Dr Julia Richers (Université de Berne), Prof. Dr Davide Rodogno (Institut de hautes études internationales et du développement), Prof. Dr Matthias Schulz (Université de Genève), Prof. Dr Brigitte Studer (Université de Berne), Prof. Dr Laurent Tissot (Université de Neuchâtel)

## Le rappel d'ambassadeur – une arme de la diplomatie suisse<sup>1</sup>

Killian L'Eplattenier

Septembre 1975: alors que Pierre Graber approche le terme de sa cinquième année en tant que membre du collège gouvernemental suisse, en qualité de Chef du Département politique fédéral (DPF), en Espagne le général Francisco Franco approche, lui, le terme de son règne, à la suite d'une domination sans partage de l'État espagnol pendant trente-six ans. Dans son déclin irrésistible, le Caudillo «débile» et son régime en «carence»<sup>2</sup> se livrent à un ultime baroud d'honneur en exécutant cinq opposants politiques – trois membres de l'organisation indépendantiste basque Euskadi Ta Askatasuna (ETA) et deux de la mouvance révolutionnaire Frente Revolucionario Antifascista y Patriota (FRAP)<sup>3</sup> – dans un contexte politique et institutionnel électrique, marqué par des tensions internes et des velléités de changement à l'égard du régime dictatorial<sup>4</sup>. Prononcées à la faveur d'un décret-loi fraîchement promulgué pour renforcer l'arsenal législatif répressif<sup>5</sup>, les peines capitales choquent davantage encore qu'elles s'inscrivent en plein état d'exception, à la suite de la procédure pénale expéditive qui a remplacé le processus juridique ordinaire<sup>6</sup>.

C'est ainsi qu'au crépuscule du franquisme, dernier bastion du fascisme en Europe, le Vieux Continent s'émeut. Plusieurs nations européennes, de même que le Vatican, joignent à leurs déclarations d'indignation une action concrète: le rappel pour consultations de leurs ambassadeurs accrédités en Espagne. Fait rare, sinon nouveau, la Suisse rappelle également son ambassadeur en poste à Madrid. Ce faisant, elle crée un malaise, eu égard à sa pratique retenue des relations internationales, en utilisant pourtant un instrument prévu par l'arsenal diplomatique, qui manifeste au demeurant un degré modéré de désapprobation.

**Gradation des divergences** En effet, le rappel pour consultations est un outil consacré par la tradition<sup>7</sup>, comme le rappelle pour l'occasion le DPF dans une note d'orientation, qui

1 Cet article se base sur mon mémoire de baccalauréat universitaire, présenté en février 2019 à l'Université de Neuchâtel, réalisé sous la direction du Prof. Laurent Tissot et la co-direction du Prof. Sacha Zala intitulé «Hors des sentiers battus? Du geste diplomatique à la politique étrangère». Merci aux deux lecteurs anonymes qui ont apporté de précieux conseils pour la rédaction de cet article et qui ont participé à sa correction.

2 Rapport politique N° 3 de Samuel Campiche, Ambassadeur de Suisse à Madrid, du 26 février 1975, [dodis.ch/54904](https://dodis.ch/54904).

3 Cf. notamment la proposition (retirée) du DPF au Conseil fédéral du 5 septembre 1975, [dodis.ch/39099](https://dodis.ch/39099).

4 Cf. notamment le rapport politique N° 10 d'André Parodi, Ambassadeur de Suisse à Madrid, du 26 juin 1974, [dodis.ch/39116](https://dodis.ch/39116); le rapport politique N° 24 d'A. Parodi du 18 décembre 1974, [dodis.ch/39114](https://dodis.ch/39114); la lettre de Marcel Vogelbacher, Conseiller d'Ambassade de Suisse à Madrid, à Emanuel Diez, Chef de la Direction du droit international public du DPF, du 13 mars 1975, [dodis.ch/39096](https://dodis.ch/39096); la notice d'Henri Cuennet, Collaborateur diplomatique de la Division politique I du DPF, du 7 juillet 1975, [dodis.ch/39118](https://dodis.ch/39118); la proposition (retirée) du DPF au Conseil fédéral du 5 septembre 1975, [dodis.ch/39099](https://dodis.ch/39099).

5 Cf. le «Decreto ley 10/1975 sobre prevención del terrorismo» du 26 août 1975, Boletín Oficial del Estado (BOE), 205, 18117–18120.

6 Sophie Baby: Le mythe de la transition pacifique. Violence et politique en Espagne (1975–1982), Madrid 2012, 293 s.

7 À défaut de l'être véritablement en droit, puisque la Convention de Vienne n'en donne aucune définition, mais prévoit tout de même à son article 45 le *rappel temporaire d'une mission*. Cf. la «Convention de Vienne sur les relations diplomatiques» du 18 avril 1961, Recueil systématique du droit fédéral (RS) 0.191.01.

insiste sur le fait que les relations diplomatiques ne sont pas rompues et que seul change le niveau de représentation (un chargé d'affaires à la place d'un ambassadeur):

«Le rappel pour consultations, s'il exprime nettement le déplaisir d'un État à l'égard d'un autre, est considéré toutefois, de manière générale, comme une manifestation de désaccord plus bénigne que le rappel pur et simple. L'expression «pour consultations» marque l'intention du gouvernement qui rappelle d'être exactement informé sur la situation prévalant dans l'autre État, l'ambassadeur rappelé devant normalement rejoindre son poste dès que le problème aura été réglé ou que les circonstances le permettront.

La rupture des relations diplomatiques est une mesure incomparablement plus grave. Ses causes peuvent être fort diverses (guerre, existence d'un différend insoluble par des moyens pacifiques, etc.); elle est toujours la conséquence et un signe d'une crise aiguë dans les relations bilatérales entre les deux États en question.»<sup>8</sup>

Soulignons tout de suite qu'au-delà de la dramaturgie qui se dégage quelque peu de ces précisions, le rappel pour consultations est bel et bien un *geste* dans la mesure où il est difficile, dans la pratique, de le distinguer du courant normal des allers et retours des diplomates.

En effet, les ambassadeurs rentrent dans leur pays et repartent constamment. En témoigne le cas de l'Ambassadeur de France, qui n'a pas pu être rappelé parce qu'il était déjà rentré – pour d'autres raisons – dans son pays<sup>9</sup>, ce qui oblige même le Quai d'Orsay, qui s'entretient avec lui, à insister sur l'absence fondamentale «de différence entre cette convocation et un rappel en bonne et due forme»<sup>10</sup>. D'ailleurs, pas plus tôt qu'au début du mois de septembre, l'Ambassadeur de Suisse quitte aussi l'Espagne pour un temps<sup>11</sup>.

C'est donc bien la *communication officielle* de l'État accréditant qui donne la dimension particulière au retour de l'ambassadeur. À ce titre, le rappel pour consultations est le premier «niveau» de manifestation d'un désaccord envers un État pour lequel une publicité est faite. Il représente de ce fait l'étape intermédiaire entre la protestation «discrète» (rappel sans publicité de l'ambassadeur ou protestation de gouvernement à gouvernement sans communiqué de presse) et une action plus grave et importante comme la rupture des relations diplomatiques. D'où, parfois, la perception d'une «diplomatie à grand spectacle»<sup>12</sup>.

### Pratiques et piliers de la diplomatie suisse

Si le rappel pour consultations est une procédure qui n'a rien d'extravagant – eu égard à la panoplie des actions diplomatiques – et reste relativement douce, elle prend néanmoins un jour particulier dans le cas de la Suisse. Enfermée au sortir de la Seconde Guerre mondiale dans le carcan d'une neutralité recluse, la Suisse commence en effet à peine à mener une réflexion et mettre en place une pratique plus active des affaires étrangères dans les années 1960–1970<sup>13</sup>. Certains milieux politiques souhaitent en effet une évolution pragmatique de la neutralité vers une forme moins absolue, dont le Conseil fédéral lui-même se fera progressivement l'écho<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Circulaire d'Ernst Andres, Chef du Service information et presse, aux représentations suisses à l'étranger, à la Division du commerce et au Bureau de l'intégration du DPF/Département fédéral de l'économie publique (DFEP) du 1<sup>er</sup> octobre 1975, [dodis.ch/39101](http://dodis.ch/39101).

<sup>9</sup> Notice de Heinrich Reimann, Collaborateur de la Direction du droit international public du DPF, du 23 octobre 1975, [dodis.ch/39103](http://dodis.ch/39103).

<sup>10</sup> Notice d'E. Andres à P. Graber du 28 septembre 1975, CH-BAR#E2850.1#1991/234#265\* (14).

<sup>11</sup> Cf. par exemple la lettre de M. Vogelbacher à Paul R. Jolles, Directeur de la Division du commerce du DFEP, du 3 septembre 1975, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2747\* (C.41.111.0).

<sup>12</sup> Jean-Marie Vodoz: «Une semaine de spectacle politique», in: *24 heures* du 4 octobre 1975.

<sup>13</sup> «Politique étrangère suisse», in: *Année politique suisse* (APS), vol. 11, 1975, 39–52.

<sup>14</sup> Cf. le «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975–1979» du 28 janvier 1976, Feuille fédérale (FF), 1976, I, 413–521, notamment 433.

Une «Dynamisierung»<sup>15</sup> de la politique étrangère suisse interviendra sous l'ère du Conseiller fédéral Pierre Aubert, qui s'ouvre en 1978 lorsque ce dernier succède à Pierre Graber à la tête du DPF, avec l'entrée en force de la question des droits de l'homme dans le dispositif de la politique étrangère suisse<sup>16</sup>. La période Graber qui précède reste quant à elle marquée du sceau d'une politique étrangère pour beaucoup dominée par les questions commerciales, chasse gardée du DFEP – particulièrement de la Division du commerce<sup>17</sup>. Ce rapport de force restreint la marge de manœuvre du DPF dans le déploiement d'une ligne d'action plus énergique. Ainsi, si le Conseil fédéral juge l'ouverture de la politique étrangère suisse nécessaire, c'est avant tout sous l'angle de la défense de ses intérêts. Néanmoins, cette impulsion fait tache d'huile et oblige les élites politiques à repenser la neutralité.

Les arènes internationales, comme la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), deviennent également des enceintes dans lesquelles la Suisse peut faire valoir une voix qu'elle ne saurait faire entendre à l'Organisation des Nations unies (ONU), dont elle n'est pas membre. Consciente que sa survie même en dépend, elle s'efforce de mettre en œuvre une politique étrangère davantage propice à une diplomatie active et multilatérale<sup>18</sup>. Toutefois, si une certaine intelligentsia s'efforce de faire évoluer la neutralité, cette dernière reste encore ancrée, dans les décennies 1970–1980, dans une exégèse très dogmatique, aux antipodes des visions politiques d'un Pierre Graber ou de son successeur.

#### Les rappels d'ambassadeurs par la Suisse

À l'exclusion des ruptures des relations diplomatiques décidées en 1873 avec le Vatican<sup>19</sup> et en 1918 avec l'Union soviétique<sup>20</sup>, la Suisse a décidé les rappels suivants au cours de son histoire<sup>21</sup>:

- 1904: rappel de la mission militaire suisse en Russie<sup>22</sup>
- 1957: rappel «discret» du Ministre de Suisse aux États-Unis d'Amérique<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Thomas Bürgisser: «Herr Aubert und die sowjetischen Dissidenten», in: *Die Wochenzeitung* du 12 juillet 2018.

<sup>16</sup> Ainsi, le jour même de sa prise de fonction, P. Aubert demande à Albert Weitnauer, Secrétaire général du DPF, de lui «faire rapport sur la possibilité, pour notre pays, d'intensifier son action en faveur de la défense des droits de l'homme sur le plan international» (notice de P. Aubert à A. Weitnauer du 1<sup>er</sup> février 1978, DDS, vol. 27, doc. 114, [dodis.ch/49960](http://dodis.ch/49960)). La naissance d'une véritable (volonté) politique des droits de l'homme pourrait être datée de ce jour-là, quand bien même la thématique était déjà devenue plus prégnante, en témoigne par exemple la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) par la Suisse en 1974 («Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales» du 4 novembre 1950, Recueil officiel du droit fédéral (RO), 1974, 2151). Cf. également Jon A. Fanzun: *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zurich 2005, 6 s.

<sup>17</sup> Claude Altermatt: *La politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide*, Lausanne 2003, 120–121. Cf. également le «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975–1979» du 28 janvier 1976, FF, 1976, I, 413–521, notamment 433–443.

<sup>18</sup> «Politique étrangère suisse», 39–52.

<sup>19</sup> Cf. le procès-verbal du Conseil fédéral (PVCF) N° 6654 du 12 décembre 1873, DDS, vol. 3, doc. 30, [dodis.ch/42009](http://dodis.ch/42009).

<sup>20</sup> Cf. Peter Collmer: *Die Schweiz und das Russische Reich 1848–1919. Geschichte einer europäischen Verflechtung*, Zurich 2004, 499–513.

<sup>21</sup> Cette liste – comme la suivante – ne prétend toutefois pas à l'exhaustivité. En effet, les rappels «discrets» se faisant, par définition, sans publicité, il est virtuellement impossible de tous les retrouver. Précisons encore que nous listons ici uniquement les rappels *décidés par* la Suisse, et non point ceux décidés à son endroit; de la même façon que nous n'avons pas listé, parmi les ruptures de relations diplomatiques, le cas de la Prusse qui a rompu avec la Suisse en 1856 à cause de l'affaire de Neuchâtel (cf. PVCF N° 5045 du 18 décembre 1856, DDS, vol. 1, doc. 254, [dodis.ch/41253](http://dodis.ch/41253)).

<sup>22</sup> Cf. «Le rappel de la mission suisse. La réponse de la Russie», in: *Journal de Genève* du 6 août 1904 et «Le Rappel de la Mission militaire», in: *Journal de Genève* du 17 juillet 1904.

<sup>23</sup> Cf. le procès-verbal des délibérations du Conseil fédéral (PVCF-D) du 17 mai 1957,

- 1969: rappel «discret» de l'Ambassadeur de Suisse au Nigéria<sup>24</sup>
- 1975: rappel pour consultations de l'Ambassadeur de Suisse en Espagne
- 1997: rappel «discret» de l'Ambassadeur de Suisse en Iran<sup>25</sup>
- 2011: rappel pour consultations de l'Ambassadeur de Suisse en Syrie<sup>26</sup>

À noter également que, par deux fois, la Suisse a retiré son personnel diplomatique pour des motifs non politiques mais sécuritaires: en 1990 au Koweït<sup>27</sup> et en 1994 en Algérie<sup>28</sup>. 11

En outre, dans le débat politique, les partis ainsi que diverses associations ont parfois réclamé un rappel d'ambassadeur, exerçant de la sorte une pression sur l'exécutif fédéral. Celui-ci a refusé les demandes suivantes: 12

- 1977: demande de rappel de l'Ambassadeur de Suisse en Afrique du Sud<sup>29</sup>
- 1986: demande de rappel de l'Ambassadeur de Suisse en Afrique du Sud<sup>30</sup>
- 1989: demande de rappel de l'Ambassadeur de Suisse en Iran<sup>31</sup>

[dodis.ch/49755](http://dodis.ch/49755). Ce rappel est décidé en réaction à la volonté des autorités militaires nord-américaines de livrer des armes à la Corée du Sud, en violation de l'armistice de Panmunjeom. Ce rappel est une illustration parfaite: il est de notoriété publique, la presse précisant que l'Ambassadeur Henry de Torrenté a été «appelé en consultation au Département politique fédéral» («M. l'ambassadeur H. de Torrenté vient conférer à Berne», in: *Journal de Genève* du 24 mai 1957), mais le DPF n'y adjoint aucune connotation diplomatique qui pourrait signifier un mécontentement des autorités suisses.

**24** Cf. «Arrestation de M. Lindt. Lagos rejette la protestation suisse», in: *Gazette de Lausanne* du 7-8 juin 1969.

**25** Cf. «Iran: l'ombre de Radjavi», in: *Le Nouveau Quotidien* du 14 avril 1997; «Valse des ambassadeurs entre les pays européens et l'Iran», in: *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* du 15 avril 1997 et «L'ambassadeur suisse en Iran reste à Berne», in: *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* du 29 avril 1997. Dans ce cas d'espèce, l'Ambassadeur présent en Suisse dans le cadre d'un séjour habituel est retenu à Berne sans décision explicite de rappel pour consultations. La Suisse représentait alors les intérêts des États-Unis d'Amérique en Iran et de l'Iran en Égypte. Le retour de l'Ambassadeur à son poste n'interviendra que sept mois plus tard (cf. «Retour des ambassadeurs européens à Téhéran», in: *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* du 14 novembre 1997).

**26** Cf. «La Suisse rappelle son ambassadeur à Damas», in: *Le Temps* du 18 août 2011.

**27** Cf. le PVCF-D du 18 septembre 1990, [dodis.ch/54935](http://dodis.ch/54935) et «Les diplomates suisses se replient sur Bagdad», in: *Journal de Genève* du 12 septembre 1990. Deux diplomates en poste dans la ville de Koweït sont alors transférés à Bagdad.

**28** Cf. «Algérie. Berne retire son personnel», in: *Journal de Genève* du 3-4 septembre 1994. Dans cet article, il est simplement fait mention d'un retrait provisoire du personnel de l'Ambassade de Suisse à Alger pour des motifs de sécurité, l'Ambassadeur restant accrédité en Algérie.

**29** Cf. «L'USS et l'Afrique du Sud», in: *Gazette de Lausanne* du 29-30 octobre 1977. L'Union syndicale suisse (USS), invoquant la tradition humanitaire de la Suisse, enjoint alors le Conseil fédéral à rappeler son Ambassadeur d'un pays qui bafoue les droits de l'homme. Le Conseil fédéral n'a simplement pas donné suite à cette demande.

**30** Cf. Daniel Stanislas Miéville: «Sanctions contre l'Afrique du Sud: «Pas question», répond Berne», in: *Journal de Genève* du 11-12 janvier 1986. En réponse à une question du groupe socialiste au Parlement, le Conseil fédéral refuse de participer aux sanctions contre l'Afrique du Sud, en précisant qu'il n'a pas eu à se poser la question d'un rappel de l'Ambassadeur l'été précédent, puisque celui-ci «était normalement en Suisse pour participer à la conférence annuelle des ambassadeurs».

**31** Cf. l'interpellation N° 89.337 de Hans Uhlmann sur l'affaire Rushdie du 28 février 1989, «Résumés des délibérations de l'Assemblée fédérale», session spéciale de janvier/février 1989, 123 et l'interpellation N° 89.339 d'Albrecht Rychen du 1<sup>er</sup> mars 1989, Bulletin officiel (BO), Conseil national, III, 1164 s. Si le Conseiller aux États H. Uhlmann fait explicitement référence au rappel de 1975, le Conseil fédéral, pour sa part, fait preuve d'un peu moins de mémoire en répondant en ces termes au Conseiller national A. Rychen: «ohne einen Rückruf gänzlich ausgeschlossen zu haben, hielt es der Bundesrat nicht für angezeigt, in diesem Fall von seiner langjährigen Praxis abzuweichen. Die bundesrätliche Praxis beruht auf der Überzeugung, dass in einem Konflikt alle zu Gebote stehenden diplomatischen Instrumente eingesetzt werden müssen, um den fraglichen Konflikt aus der Welt zu schaffen. Um dies tun zu können, ist auch der Einsatz unseres Botschaf-

- 1992: demande de rappel de l'Ambassadeur de Suisse en ex-Yougoslavie<sup>32</sup>
- 2010: demande de rappel de l'Ambassadeur de Suisse en Libye<sup>33</sup>

**1975: un rappel fondateur**

À la lumière tant de la tradition diplomatique de la Suisse que de sa conception de la politique étrangère d'alors, le rappel de l'Ambassadeur suisse en Espagne apparaît sous un jour doublement singulier. Premièrement, il est le premier rappel pour consultations de l'histoire suisse<sup>34</sup> – comme le Vice-Directeur de la Direction des organisations internationales prévient le chef de la diplomatie<sup>35</sup>. Deuxièmement, il marque une avancée dans l'assouplissement de la politique étrangère suisse. Certes, il n'ouvre pas la voie à d'autres rappels du même genre par la suite, puisqu'il faudra attendre presque quarante ans pour voir se produire une seconde occurrence. Cependant, le ressenti d'un glissement dans la lecture de la politique étrangère est prégnant, en-dehors même des milieux suisses. Ainsi, des diplomates européens interrogent l'Ambassadeur de Suisse au Kenya s'il y a lieu de comprendre ce geste comme une remise en cause de la politique extérieure traditionnelle du pays<sup>36</sup>. Une partie de la presse également critiquera ce qu'elle perçoit comme une remise en cause de «notre politique traditionnelle de neutralité»<sup>37</sup> et un «changement d'attitude, de doctrine et de politique»<sup>38</sup>. À ce titre, la *Neue Zürcher Zeitung*, considérant que le rappel d'ambassadeur est une arme de l'arsenal diplomatique «wohl kaum besonders wirkungsvolle», projette sur le Conseil fédéral la volonté d'une «ausserpolitische Neuerung»<sup>39</sup>.

Avec le recul de l'histoire, Pierre Graber ne présente en revanche pas sa décision comme une rupture, ni même comme un événement marquant, *a fortiori* fondateur. Il ne la mentionne qu'au détour d'une réflexion sur la neutralité – qu'il tente de dissocier de l'abstention – dans ses mémoires<sup>40</sup>. Samuel Campiche, l'Ambassadeur de Suisse rappelé, n'en fait pas même mention dans son œuvre de souvenirs<sup>41</sup>. Étonnamment, la littérature n'y consacre guère plus<sup>42</sup>. À l'époque déjà, la *Sprachregelung* utilisée par l'exécutif et son administration consiste à minimiser l'événement. Dans la trentaine de pages de son

ters am Ort von grosser Wichtigkeit. Der Bundesrat war in der vorliegenden Angelegenheit der Überzeugung, ein Abbruch des Dialogs müsse vermieden werden» (ibid., 1165).

**32** Cf. «La Suisse ne rappelle pas son ambassadeur», in: *Journal de Genève et Gazette de Lausanne* du 13 mai 1992. Les membres de la Communauté européenne (CE), notamment, avaient rappelé leurs ambassadeurs à Belgrade suite à l'implication de l'armée fédérale dans les combats de Bosnie-Herzégovine.

**33** Cf. la question N° 10.5014 de Jean-Pierre Graber du 8 mars 2010, BO, Conseil national, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch). Le Conseiller national J.-P. Graber demande la stratégie du Conseil fédéral face à l'appel du Président libyen Mouammar Kadhafi à la guerre sainte contre la Suisse. À ce titre, il interroge le gouvernement – qui se refuse à toute réponse – sur son intention de rappeler ou non son Ambassadeur pour consultations.

**34** Ce que P. Graber semble pourtant remettre en doute; cf. Killian L'Eplattenier: *Hors des sentiers battus? Du geste diplomatique à la politique étrangère*, Neuchâtel 2019, 3 s, note 14.

**35** Cf. la notice de François Pictet, Vice-Directeur de la Direction des organisations internationales du DPF, à P. Graber de fin septembre 1975, [dodis.ch/54905](http://dodis.ch/54905).

**36** Cf. la lettre de Richard Pestalozzi, Ambassadeur de Suisse à Kigali, à Ernesto Thalman, Secrétaire général du DPF, du 9 octobre 1975, [dodis.ch/54902](http://dodis.ch/54902).

**37** Cf. par exemple René Braichet: «Les idées et les faits. La base des rapports internationaux», in: *Feuille d'avis de Neuchâtel* du 8 octobre 1975.

**38** Pierre Béguin: «Protestations diplomatiques: un précédent important», in: *Journal de Genève* du 2 octobre 1975.

**39** «Untaugliches Mittel», in: *Neue Zürcher Zeitung* du 30 septembre 1975.

**40** Pierre Graber: *Mémoires et réflexions*, Lausanne 1992, 227 s.

**41** Samuel Campiche: *Marée du soir: Carnets*, Vevey 2001.

**42** Ou pour relever la rareté de la mesure dans les annales diplomatiques suisses. Cf. par exemple Altermatt: *La politique étrangère*, 43–44.

rapport de gestion consacrées au DPF, le Conseil fédéral relate ainsi l'épisode avec euphémisme – du moins avec le style elliptique qui caractérise l'exercice:

«Ayant manifesté leur réprobation devant les dernières exécutions capitales du franquisme, les démocraties européennes se sont trouvées mieux à l'aise pour encourager les premiers pas de la monarchie restaurée sur la voie de la libéralisation et du rapprochement vers l'Europe.»<sup>43</sup>

Dans les milieux officiels, il semble donc exister une volonté de dissimulation de cette mesure en la présentant comme un fait normal. La presse et l'opinion publique ne s'y sont par contre pas trompées et se sont largement mobilisées au moment des faits. En ce qui concerne l'opinion publique, elle produit un raz-de-marée de lettres à destination du Conseil fédéral et de Pierre Graber en particulier<sup>44</sup>: ce sont un peu moins d'une centaine de missives qui arrivent à Berne dans les jours qui suivent, alors que l'Ambassade de Suisse à Madrid reçoit environ 400 télégrammes de protestation, principalement de personnes privées<sup>45</sup>. Dans la presse, l'événement est surtout l'occasion de quelques critiques virulentes par les journalistes de droite<sup>46</sup>. Ainsi, les unes et les gros titres se font largement l'écho de cette mesure: «Untaugliches Mittel»<sup>47</sup> titre la *Neue Zürcher Zeitung*; «Zweierlei Mass»<sup>48</sup> s'insurge l'*Aargauer Tagblatt* tandis que le Conseiller national Josef Ziegler, tenant la plume des *Solothurner Nachrichten*, parle d'«ein politischer Kurzschluss» et d'un «faux pas»<sup>49</sup>. Les journaux plus retenus parlent de mesure sans précédent et atypique<sup>50</sup>, alors que la presse syndicale et de gauche félicitent le geste<sup>51</sup>. 15

#### Éléments de contexte

En 1975, la transition espagnole vers l'après-Franco est pour ainsi dire déjà bien enclenchée, fût-ce de façon larvée. Car en effet, la déliquescence du régime franquiste, si elle est difficilement datable d'après un seul événement, est patente dès le tournant des années 1960. Les velléités de progressisme au sein des membres phalangistes du gouvernement comme les vagues contestataires dans les milieux des étudiants et des ouvriers sont autant de signaux d'un ample mouvement de fond<sup>52</sup>. Ce dernier vise à sortir de l'immobilisme qui caractérise l'édifice politique franquiste et qui a fait de l'Espagne à la fois un pays arriéré au regard des normes socio-économiques européennes<sup>53</sup>, ainsi qu'un pays marginalisé sur la scène internationale<sup>54</sup>. 16

<sup>43</sup> «Rapport sur la gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances et de l'Office suisse de compensation en 1975» du 1<sup>er</sup> mars 1976, vol. 107, 11.

<sup>44</sup> Toutes les lettres citées ci-après sont consultables dans le dossier CH-BAR#E2001E-01#1988/16#3145\* (B.73.0.(1)). Les fautes de langue ont été corrigées.

<sup>45</sup> Notice de H. Reimann du 23 octobre 1975, [dodis.ch/39103](http://dodis.ch/39103). Étrangement, dans cette notice datée de fin octobre, il est fait état d'une trentaine de lettres reçues à Berne seulement, alors qu'il en existe trois fois plus.

<sup>46</sup> Cf. Moisés Prieto López: «Militärprozesse und Hinrichtungen des späten Franco-Regimes im Spiegel Schweizer Medien (1970–1975)», in: *Revue suisse d'histoire* (RSH) 60 (2010/1), 84–96.

<sup>47</sup> «Untaugliches Mittel», in: *Neue Zürcher Zeitung* du 30 septembre 1975.

<sup>48</sup> «Zweierlei Mass», in: *Aargauer Tagblatt* du 30 septembre 1975.

<sup>49</sup> Josef Ziegler: «Kurze Konsultation», in: *Solothurner Nachrichten* du 9 octobre 1975.

<sup>50</sup> Cf. par exemple Hans Stark: «Ungewöhnlich», in: *Der Bund* du 30 septembre 1975 et Jacques Bernard: «Un geste sans précédent», in: *Tribune de Lausanne* du 30 septembre 1975.

<sup>51</sup> Cf. par exemple «Soulagement», in: *Voix ouvrière* du 30 septembre 1975.

<sup>52</sup> Baby: *Le mythe de la transition pacifique*, 62. Cf. également José Álvarez Cobelas: *Envenenados de cuerpo y alma. La oposición universitaria al franquismo en Madrid (1939–1970)*, Madrid 2005.

<sup>53</sup> Sur la situation économique de l'Espagne, cf. par exemple le rapport de Peter Friederich, Secrétaire d'Ambassade de Suisse à Madrid, du 12 novembre 1975, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2746\* (C.41.100.0.).

<sup>54</sup> Pensons par exemple au fait qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'Espagne ne peut adhérer à l'ONU (qu'elle rejoindra en 1955) et est exclue du Plan Marshall; à ce sujet, cf. Lorenzo Delgado: «Le régime de Franco, le plan Marshall et les puissances occidentales», in: *Relations internationales* 106 (2001), 213–230.

À la veille de la transition, le franquisme décadent, à l'image de son incarnation physique, laisse ainsi une «brèche entre la société espagnole et les institutions franquistes»<sup>55</sup>. Période fondatrice de l'Espagne actuelle, le «passage de la dictature personnelle de Franco à une démocratie plurielle»<sup>56</sup> se fera sous la houlette puis l'arbitrage du successeur du Caudillo, désigné par ce dernier lui-même en 1969<sup>57</sup>, le Roi Juan Carlos I<sup>er</sup>. Chantier tant constitutionnel qu'institutionnel et économique, la transition se confrontera dans la décennie qu'elle inaugure à des problèmes politiques et économiques difficiles<sup>58</sup>. Surmontant ces obstacles, elle aboutira à faire de l'Espagne, avec l'intégration à la Communauté économique européenne (CEE) en 1986, un membre à part entière de la famille européenne.

Vis-à-vis de cette transition, comme depuis la guerre civile des années 1930, l'opinion publique, la presse, les partis politiques et l'administration suisses n'ont guère adopté des postures unanimes ou uniformes. Dès le soulèvement nationaliste espagnol de 1936 et le début de la guerre civile qui portera le Generalísimo au pouvoir, les autorités suisses font preuve d'une inclination évidente pour le camp nationaliste<sup>59</sup>. Sur le plan intérieur, le gouvernement suisse cherche à museler les milieux de la gauche par diverses mesures, dont certaines «ne trouvent pas de justification objective dans le respect de la politique de la neutralité»<sup>60</sup>. C'est ainsi, par exemple, que le Chef du DPF de l'époque, Giuseppe Motta, décide d'interdire la collecte d'argent publique à peine quelques jours après le début des hostilités, notamment pour contrer le Parti socialiste suisse (PSS), qui a déjà commencé une telle collecte en faveur des républicains, et que le Conseiller fédéral souhaite «arrêter à la première tentative»<sup>61</sup>.

Cette préférence pour les nationalistes ne se démentira jamais tout à fait dans les sphères dirigeantes et administratives de la Confédération, même si le rapprochement se fera par la suite «au nom de considérations très réalistes, dictées principalement par des préoccupations de nature économique»<sup>62</sup>. Notons toutefois que les procès de membres de l'ETA en 1970 aura un retentissement international qui créera «eine nie zuvor gesehene Solidaritätswelle mit der baskischen Sache»<sup>63</sup> et qui fera titrer à l'*AZ Freier Aargauer*, dans un allant absent de mesure:

«Franco hat mit seinen neun Todesurteilen gegen sechs unerschrockene Basken gezeigt, dass er trotz allem äusseren (touristischen) Schein Spanien auf der Stufe von 1939 gehalten hat.»<sup>64</sup>

55 Cristina Tango: *L'Espagne: Franquisme, transition démocratique et intégration européenne*, Genève 2006, 83.

56 Ibid., 4.

57 Rapport politique N° 8 de Robert Maurice, Ambassadeur de Suisse à Madrid, du 23 juillet 1969, [dodis.ch/32236](https://dodis.ch/32236).

58 Sur les problèmes politiques, cf. par exemple la notice de Jean Cuendet, Chef du Secrétariat politique du DPF, du 3 mai 1976, [dodis.ch/48488](https://dodis.ch/48488); sur les problèmes économiques, cf. par exemple le compte-rendu de P. Friederich du 23 septembre 1977, [dodis.ch/48492](https://dodis.ch/48492).

59 Cf. par exemple Mauro Cerutti: «La politique de la Suisse officielle face à la guerre civile espagnole», in: Mauro Cerutti, Sébastien Guex, Peter Huber (éds.): *La Suisse et l'Espagne de la République à Franco (1936–1946). Relations officielles, solidarités à gauche, rapports économiques*, Lausanne 2001, 33–54, ici 47. Pour s'imprégner de la rhétorique acerbe utilisée alors, cf. par exemple le rapport politique N° 31 d'Émile Fontanel, Secrétaire de Légation de Suisse à Madrid, à Giuseppe Motta, Chef du DPF, du 7 novembre 1936, DDS, vol. 11, doc. 313, [dodis.ch/46234](https://dodis.ch/46234).

60 Cerutti: *La politique de la Suisse officielle*, 37.

61 Lettre de G. Motta à Pierre Bonna, Chef de la Division des affaires étrangères du DPF, du 8 août 1936, citée dans la proposition de G. Motta au Conseil fédéral du 11 août 1936, DDS, vol. 11, doc. 277, [dodis.ch/46198](https://dodis.ch/46198), note 9.

62 Cerutti: *La politique de la Suisse officielle*, 49.

63 Prieto López: *Militärprozesse und Hinrichtungen des späten Franco-Regimes*, 91.

64 Paul L. Walser: «Todesurteile und Proteste», in: *AZ Freier Aargauer* du 29 décembre 1970.

Si la condamnation de la justice militaire espagnole est à cette occasion presque unanime, la «collusion idéologique avec la droite autoritaire de Franco»<sup>65</sup>, qui s'était exprimée lors de la guerre d'Espagne, marque toujours une certaine frange de la droite suisse. Il en va derechef en 1975. Ainsi, pour le Parti démocrate-chrétien (PDC), l'étape franchie avec le rappel de l'Ambassadeur suisse «nicht nur anprangerte, sondern sogar keinen Hehl aus seiner Bewunderung für den *Caudillo* machte»<sup>66</sup>. Cependant, dans le cas d'espèce de 1975, le clivage gauche-droite est surtout renforcé par la nature particulière de la réaction du Conseil fédéral. La droite bourgeoise et libérale, surtout, utilise des éléments de langage attendus: mesure inutile prise à la remorque du bloc de l'Est, glissement à gauche et hors de la neutralité de la politique suisse, partialité des critiques envers Franco et solidarité avec des terroristes<sup>67</sup>.

Le traitement du rappel du diplomate que fait la *Weltwoche* – présentant alors des tendances sociales-libérales – est aussi tout à fait révélateur de l'ambivalence du rapport de la Suisse au franquisme: tout en critiquant la cruauté du régime dictatorial espagnol, elle s'insurge contre la mesure maladroite du Conseil fédéral<sup>68</sup>.

**Des partisans du rappel** À l'inverse, une partie de l'opinion publique est nettement favorable au rappel de Samuel Campiche. Dès le début du mois de septembre, des citoyens ainsi que des groupes d'intérêt envoient des lettres au Conseil fédéral pour réclamer une réaction à la hauteur des événements. Leurs discours s'articulent principalement autour de trois arguments, souvent intriqués, voire interdépendants.

Le premier – pas nécessairement en importance – est le dégoût d'un régime de «terreur fasciste [...] qui vise en fait à museler et à liquider toute opposition»; un régime au surplus agonisant, qui «n'a plus qu'un moyen pour maintenir sa domination: étrangler, dans une répression sanglante, les luttes des travailleurs»<sup>69</sup> et «user de la terreur et des assassinats pour survivre»<sup>70</sup>.

Le deuxième argument, peut-être le plus attendu, se fonde sur les lieux communs des valeurs profondément démocratiques et humanitaires de la Suisse, qui ne saurait «entretenir des rapports normaux avec un pays où les droits de l'homme sont si injurieusement bafoués» et qui fait recours à une «parodie de justice»<sup>71</sup>.

Notons que ce sont bien ces valeurs qui commandent la détestation de la dictature franquiste. À ce titre, tout est bon aux yeux des partisans de la mesure du Conseil fédéral pour que «l'Espagne rejoigne les nations civilisées. Cela passe par la fin de la dictature franquiste»<sup>72</sup>. Pour ces partisans, le rappel relève donc d'une obligation supérieure d'ordre presque moral, comme en témoignent des appels à éviter l'avalissement<sup>73</sup>, de même qu'à sauver l'«honneur des démocraties occidentales»<sup>74</sup>.

Le troisième argument est celui de la solidarité internationale. Le Partito socialista autonomo (PSA) – issu d'une scission de l'extrême-gauche du PSS –

65 Serge Reubi: «Économie, diplomatie et influence patronale suisses pendant la Guerre Civile espagnole 1936–1939», RSH 53 (2003/4), 409–429, ici 410.

66 Prieto López: *Militärprozesse und Hinrichtungen des späten Franco-Regimes*, 94.

67 *Ibid.*, 95.

68 Hans O. Staub: «Die Gnade des Caudillo», in: *Weltwoche* du 1<sup>er</sup> octobre 1975.

69 Lettre du Comité contre les peines de mort et l'état d'exception en Espagne à P. Graber du 3 septembre 1975.

70 Pétition de citoyens au Conseil fédéral du 6 octobre 1975.

71 Lettre des cadres, du personnel enseignant et du personnel technique et administratif de l'enseignement secondaire genevois à P. Graber du 6 octobre 1975.

72 Lettre du Comité de soutien aux luttes du peuple espagnol à P. Graber du 6 octobre 1975.

73 Lettre de Ch. Matthey à P. Graber du 28 septembre 1975.

74 Lettre du Parti socialiste vaudois (PSV) au Conseil fédéral du 29 septembre 1975.

insiste à ce titre sur le fait que c'est «un momento in cui l'intera comunità internazionale condanna le brutalità franchiste»<sup>75</sup>. Dans la même veine, un citoyen clame – oubliant que le monde ne s'arrête pas à l'Europe – que la vague de protestation «aus ehrlicher Überzeugung und Anteilnahme hervorgeht und sich beinahe weltweit einmütig manifestiert»<sup>76</sup>.

Cependant, pour nombre de partisans, la décision du rappel de l'Ambassadeur «ne serait que spectaculaire si elle ne se prolongeait pas par des mesures qui rendent réellement efficaces l'isolement et le boycott de l'État franquiste»<sup>77</sup>, d'autant que les «Protestnoten landen im Papierkorb der faschistischen Mörder»<sup>78</sup>. Deux volets de mesures sont donc proposés au Conseil fédéral. La première, marginale, est celle de la rupture des relations diplomatiques, voire économiques, avec l'Espagne. La seconde, bien plus répandue, exhorte l'exécutif à suspendre les exportations d'armes vers l'Espagne, notamment au nom de la législation entrée en vigueur en 1973<sup>79</sup>.

### Des opposants du rappel

Quant aux contestataires, qui écrivent en nombre au Conseil fédéral après l'annonce du rappel de Samuel Campiche, le DPF classe leurs arguments en cinq catégories<sup>80</sup>: le double standard, l'influence étrangère, l'incompatibilité de la mesure avec la neutralité, l'immixtion dans les affaires d'un État souverain et la solidarité criminelle<sup>81</sup>.

Majoritaire, l'argument du double standard déclenche souvent l'ire des protestataires, surtout parce que «diese unkonsequente Haltung» ne peut être «nur als Heuchelei bezeichnen»<sup>82</sup>, mais également parce que la «Haltung bezüglich Spanien ist unvereinbar mit der in anderen Fällen eingenommenen Haltung und stellt auch ein nachteiliges Präjudiz dar»<sup>83</sup>. C'est ainsi qu'une citoyenne de Baar appelle le Conseil fédéral à choisir entre protester partout ou bien nulle part. Questionnant le gouvernement sur les fusillades qui ont lieu à la frontière de la République démocratique allemande (RDA) et qui ne conduisent à aucune condamnation internationale, elle déroule son expolition:

«Die Folterungen in der Sowjetunion sind scheusslich, auch dort wird hingerichtet wenn Bürger nicht linken Glaubens sind, wo ist unser Botschafter in Moskau? Sicher nicht auf der Heimreise. Die Erschiessungen in Uganda sind unmenschlich, wo bleiben die Protestaktionen? Die Folterungen und Erschiessungen in Chile sind grausam, wo blieben die Sanktionen gegen Chile? Was war mit Ungarn, der Tschechoslowakei, wo waren unsere Botschafter damals?»<sup>84</sup>

Il est toutefois intéressant de relever que le «deux poids, deux mesures» trouve dans les lettres des opposants au rappel des déclinaisons singulières, qui ne mettent pas l'accent sur l'inconséquence de l'exécutif en comparaison avec d'autres événements similaires, mais avec des faits ou des situations de natures différentes: par exemple les peines capitales exécutées en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale ou l'hypothèse d'une protestation espagnole dans le contexte de la question jurassienne<sup>85</sup>. Il est enfin intéressant de noter, à propos de cet argument, que la décision aurait souvent été approuvée si elle relevait

75 Lettre du PSA au Conseil fédéral du 25 septembre 1975.

76 Lettre de H. Lauper-Fischer à P. Graber du 6 octobre 1975.

77 Pétition de citoyens au Conseil fédéral du 6 octobre 1975.

78 Lettre de F. Meier au Conseil fédéral du 28 septembre 1975.

79 Cf. la «Loi fédérale sur le matériel de guerre» du 30 juin 1972, RO, 1973, 107.

80 Pour une catégorisation plus fine, cf. L'Eplattenier: *Hors des sentiers battus?*, 21–32.

81 Notice de H. Reimann du 23 octobre 1975, [dodis.ch/39103](http://dodis.ch/39103).

82 Lettre d'A. Bischof-Blum au Conseil fédéral du 2 octobre 1975.

83 Lettre d'A. Sieben à P. Graber du 6 octobre 1975.

84 Lettre d'E. Hiltbrunner Stadlin à Hans Hürlimann, Conseiller fédéral, du 3 octobre 1975.

85 Au sujet de ces arguments, cf. Peter Sager: «Protest gegen Spanien», in: *Der Bund* du 5 octobre 1975.

d'une politique constante du Conseil fédéral. Car, que celui-ci «manifeste sa réprobation vis-à-vis d'un procès qui ne s'est pas déroulé selon les normes que nous estimons justes, c'est son droit le plus strict», toutefois, il se doit alors de protester «partout où les droits de l'homme sont bafoués»<sup>86</sup>.

Le deuxième argument est celui de l'influence étrangère. Il constitue l'exact opposé du discours des partisans qui félicitaient le Conseil fédéral de s'être solidarisé avec l'élan de protestation d'une partie de la communauté internationale. Les protestataires, trouvant ainsi que cette «Rechtfertigung ist schwach und fadenscheinig», se demandent pourquoi «muss sich die Schweiz andere westeuropäische Staaten zum Vorbild nehmen» et si Berne n'a «keinen eigenen Standpunkt mehr»<sup>87</sup>. En réalité, l'influence supposée porte, dans les lettres de protestation, beaucoup plus sur l'idée selon laquelle la décision du Conseil fédéral et de son Ministre socialiste des affaires étrangères est due à des «Machenschaften des internationalen Kommunismus»<sup>88</sup>, ou pis, relève d'une allégeance au communisme. C'est ainsi qu'obnubilée par la couleur politique de Pierre Graber, une Bernoise semble percevoir que «gewisse erwachsene Männer die Mühe haben, sich von Ihrer, zum Teil schon verdorrten aber immer noch existenter, Nabelschnur des Marxismus zu lösen» et que, par conséquent, «lieber eine Politik eines Gewerkschaftssekretärs als diejenige eines Aussenministers machen»<sup>89</sup>.

Proche de la critique du double standard, cet argument est porté par de nombreux contestataires irrités que le «Splitter in Madrids Augen seht Ihr, den Balken in Moskaus, Pekings, etc., Augen nicht!»<sup>90</sup>. Moins péremptoirs, certains s'interrogent sur les raisons plus profondes de ce qu'ils considèrent comme une «merkwürdige Schlagseite», désirant savoir si celle-ci est liée au fait «dass auf der einen Seite die Milliarden des Osthandels locken, während auf der andern Seite ja so wie so nur so blöde Touristen Geld nach Spanien tragen»<sup>91</sup>.

Le troisième argument, celui de la neutralité, est intéressant dans la mesure où il convoque un lieu commun de la politique étrangère suisse, de la même manière que les partisans avaient invoqué les valeurs démocratiques, libérales et l'attachement aux droits de l'homme. Sous la plume des opposants, cet argument est d'autant plus justifié que la Suisse n'est touchée ni de près ni de loin par l'affaire espagnole:

«En quoi l'exécution par une instance judiciaire espagnole de terroristes espagnols lèse-t-elle les intérêts suisses et justifie-t-elle le rappel par votre Conseil de notre ambassadeur à Madrid?»<sup>92</sup>

Aux yeux des opposants, la mesure du rappel est donc «le désaveu absolu de nos traditions et de notre politique de neutralité»<sup>93</sup>, qui se double d'une amnésie historique, car, selon eux, à côté du «Wille zum Durchhalten» et de l'armée, «war es unsere Neutralität, die uns 1939 bis 1945 überleben liess»<sup>94</sup>.

Le quatrième argument met en avant l'«immixtion incompatible avec l'exercice d'un Gouvernement hautement proclamé libéral, démocratique et neutre»<sup>95</sup> que représenterait le rappel. Là aussi, le Conseil fédéral aurait perdu de vue les enseignements passés. Le précepte en matière de politique étrangère lui est

86 Lettre de J.-P. Aubert à P. Graber du 3 octobre 1975.

87 Lettre de F. Baumann-Juny au DPF du 17 novembre 1975.

88 Lettre de W. Hirchi au Conseil fédéral du 4 octobre 1975.

89 Lettre de F. Svestka au Conseil fédéral du 5 octobre 1975.

90 Lettre de W. Gemperli au Conseil fédéral du 3 octobre 1975.

91 Lettre de F. Brechbühl au Conseil fédéral du 3 octobre 1975.

92 Lettre d'A. Aellen au Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1975.

93 Lettre de M.-M. Thomas à S. Campiche du 30 septembre 1975.

94 Lettre de M. Morf à S. Campiche du 9 octobre 1975.

95 Lettre de G. Chanson à la *Nouvelle Revue de Lausanne* du 10 octobre 1975.

rappelé par un citoyen, qui dans un élan de pharisaïsme l'enjoint de ne pas oublier «was unser heiliger Nikolaus von der Flüe an der Tagsatzung in Stans den uneinigen Eidgenossen zurief: «Mischt Euch nicht in fremde Händel ein!»»<sup>96</sup>.

Notons que la distinction qu'opère le DPF entre les arguments de la neutralité et de l'immixtion est dans bien des cas artificielle, les opposants utilisant souvent l'argument de la neutralité pour critiquer l'immixtion.

Enfin, l'argument phare du discours des opposants, répété à l'envi, se fonde sur le rappel que les exécutés «sont des lâches de la pire espèce»<sup>97</sup>. Les contestataires s'exaspèrent en effet de constater qu'en dépit que les «hingerichteten Delinquenten waren Mörder oder Helfer von Mörder von Polizisten»<sup>98</sup> avec femmes et enfants, «la vita vale solo per i delinquenti comuni (rapine, assassini) che si vogliono presentare come martiri politici [e non per gli] innocenti padri di famiglia»<sup>99</sup>. Cet argument, quelquefois appuyé par un discours souverainiste ou légaliste, relève aux yeux des opposants d'un acte inconsidéré d'indulgence – un acte de «colombes»<sup>100</sup> – propre à encourager «ceux qui transgressent outrageusement les institutions humanitaires». Les terroristes ne doivent pas être «l'objet d'un sentimentalisme exagéré, poussé par une sensiblerie subjective», car la «clémence est une belle qualité si elle ne se dénature pas en faiblesse ou en capitulation devant certains devoirs parfois impopulaires»<sup>101</sup>. Plusieurs personnes ayant affaire en Espagne ou y vivant s'inquiètent également des répercussions d'une telle mesure sur leurs intérêts directs et sur elles-mêmes<sup>102</sup>.

## Perception publique

Ces lettres diverses dans leurs formes comme dans leurs argumentaires, tout comme les différentes opinions exprimées dans la presse, permettent de saisir l'entrelacs des tensions, partant une fenêtre d'opportunité, ayant permis à Pierre Graber de décider une mesure diplomatique historique et remarquable. D'abord, il est à relever que beaucoup d'opposants qui s'indignent du rappel ne tiennent pas pour autant le régime franquiste en odeur de sainteté. La bienveillance vis-à-vis du franquisme, généralement, n'est pas patente, à l'exception de ce que le régime représente un rempart contre le communisme, qu'une large frange de la population et des milieux politiques suisses abhorrent de manière presque épidermique<sup>103</sup> – tendance constante de la mentalité d'après-guerre. Beaucoup d'opposants s'en accommodent en effet pour cette seule raison, voire s'en réjouissent, préférant aux démocraties occidentales contemporaines «le fascisme espagnol, tout dernier bastion d'opposition au communisme soviétique»<sup>104</sup>.

Il semble donc que pour les opposants au rappel de l'Ambassadeur, la question du type de régime n'est pas au cœur de la question. Il n'en est pas de même pour les partisans de la mesure, qui pour beaucoup voient dans le geste de protestation un coup important voire salutaire porté par la Suisse à la dictature

96 Lettre d'A. E. Gasser à P. Graber du 6 novembre 1975.

97 Lettre d'A. Perrenoud à P. Graber du 9 octobre 1975.

98 Lettre de F. W. Bonnet à S. Campiche du 11 octobre 1975.

99 Lettre de R. Audemars au Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1975.

100 «Les cinq morts et les vautours», in: *Le Nouvelliste* du 1<sup>er</sup> octobre 1975.

101 Lettre de G. Roten à P. Graber du 3 octobre 1975.

102 Craintes que relayera l'Ambassadeur de Suisse une fois retourné en poste; cf. le télégramme N° 201 de S. Campiche à la Direction politique du 8 octobre 1975, [dodis.ch/54909](https://dodis.ch/54909).

103 Altermatt: La politique étrangère, 26, 29, 34, 42, 93, 120 et 126. Pour une référence plus récente, cf. André Raubert: «L'anticommunisme en Suisse, une quasi-doctrine d'État, entre phobie et manipulation de la légalité», in Michel Caillat, Mauro Cerutti, Jean-François Fayet, Stéphanie Roulin (éds.): *Histoire(s) de l'anticommunisme en Suisse – Geschichte(n) des Antikommunismus in der Schweiz*, Zurich 2009, 183–194.

104 Lettre de P. da José à P. Graber du 29 septembre 1975.

agonisante du Caudillo. La conception de la neutralité, à tout le moins de la politique étrangère, telle qu'elle en ressort des lettres et des articles de presse est un cas d'école de l'opposition fondamentale entre une conception fermée et ouverte de la neutralité. D'un côté se tiennent les partisans d'une neutralité qui ne doit pas être «considérée comme un paravent commode et un peu lâche»<sup>105</sup> – comme le dira Pierre Graber dans la rétrospective de ses mémoires; de l'autre les parangons d'une neutralité synonyme d'un devoir de retrait voire d'abstention. De cette opposition est née un «malaise persistant», s'exprimant à chaque action un tant soit peu volontaire sur la scène internationale et qui concerne «l'exercice même de la diplomatie et la légitimité d'une politique étrangère dans un pays qui s'est décrété neutre à jamais». Cette méfiance, voire cette défiance, face au monde extérieur ne se dissipera jamais tout à fait – surtout dans les milieux ruraux alémaniques –, raison pour laquelle les «initiatives prises avec résolution par un Pierre Graber ou un Pierre Aubert eurent l'effet contre-productif d'enflammer dans ces milieux-là une poussée isolationniste»<sup>106</sup>.

Il est donc assez peu étonnant que cet argument ait été invoqué plus souvent qu'à son tour. Le traitement de la question de l'immixtion dans les affaires internes d'un pays étranger est pour beaucoup lié à cette conception plus isolationniste de la neutralité. Pour autant, l'immixtion est aussi considérée indépendamment de la neutralité. Certains opposants à la mesure du rappel soulignent que la Suisse n'a pas à prendre parti dans des questions intérieures qui ne la concernent pas. Cet argument semble doublement spécieux. D'abord, un rappel pour consultations ne saurait être compris comme une ingérence, dans la mesure où il fait partie de l'arsenal diplomatique traditionnel, fût-ce un précédent dans la pratique suisse. Enfin, autant la pratique courante en matière de prise de position officielle – nous y reviendrons – que les discussions dans les forums internationaux (la CSCE, notamment) permettent et cadrent des interventions de cette nature.

L'argument de l'inclination, voire de l'influence ou de l'obédience de Pierre Graber avec le communisme relève d'un *ad hominem* si évidemment infondé qu'il ne mérite pas de s'y attarder<sup>107</sup>. L'argument de la solidarité criminelle, selon lequel l'indignation n'est pas justifiée, car le franquisme a commis des exécutions de terroristes, non d'innocents, apparaît assez nettement fallacieux, dans la mesure où la protestation que matérialise le rappel de l'Ambassadeur ne procède d'aucune considération de *qui* a été exécuté, mais de *comment* les condamnés l'ont été – c'est-à-dire dans quelles conditions juridiques et institutionnelles. Dans la lettre-réponse qu'il envoie aux contestataires qui lui ont écrit, le Conseil fédéral précise que cette considération juridique sur le déroulement des procès «n'enlève rien à la condamnation sans réserve» qu'il «porte sur toutes les formes de terrorisme»<sup>108</sup>. Cet argument s'intègre également quelquefois à ceux de l'influence ou de l'obédience, selon un mouvement argumentatif très sophistiqué tel que: ces terroristes veulent abattre le régime franquiste; le régime franquiste est un rempart contre le communisme; donc les terroristes sont communistes; et donc, en vous indignant pour eux, vous, Pierre Graber, trahissez votre affiliation idéologique.

L'argument du double standard apparaît immédiatement comme le plus digne d'intérêt dans la mesure où il ne saurait être vraiment contredit. Toutefois, il faut aussi relever que si le rappel d'un ambassadeur suisse rompt avec

<sup>105</sup> Graber: Mémoires et réflexions, 227.

<sup>106</sup> Altermatt: La politique étrangère, 122.

<sup>107</sup> Sur les éléments biographiques de P. Graber, son parcours politique et sa relation au communisme, notamment dans le cadre de la scission nicoliste des années 1940, cf. L'Eplattenier: Hors des sentiers battus?, 27 s.

<sup>108</sup> Lettre du Conseil fédéral du 30 octobre 1975, [dodis.ch/54640](https://www.dodis.ch/54640).

une pratique traditionnelle, il se produit dans le contexte particulier de la vague de protestation européenne, elle aussi exceptionnelle<sup>109</sup>. Cette justification reste cependant bien bancale, dans la mesure où ailleurs dans le monde également «häufig Todesurteile ausgesprochen (und auch vollstreckt) worden sind, ohne dass der Bundesrat irgendwelche Demarchen unternommen oder Erklärungen veröffentlicht hat»<sup>110</sup>.

### Perception à l'interne

Au sein du DPF, cette mesure apparaît également comme une anomalie imposant un double standard. D'ailleurs, le message envoyé au Chef du Département par ses collaborateurs avant la décision du rappel est clair: celle-ci est considérée comme dangereuse. Non seulement elle «constituerait un précédent qui hypothéquerait l'avenir en restreignant la liberté de manœuvre du Conseil fédéral», mais au surplus elle «priverait largement de la possibilité d'intervenir en faveur de nouveaux condamnés à mort»<sup>111</sup>. C'est ainsi que le Secrétaire général du DPF déconseille à Pierre Graber de rappeler son Ambassadeur et souhaite une mesure plus traditionnelle:

«En fin de compte une déclaration condamnant les exécutions permet mieux que le rappel de manifester notre attitude. En lieu et place du rappel le Conseil fédéral pourrait annoncer qu'il annule parce qu'inopportune la visite que le Ministre espagnol des finances doit faire prochainement à Berne.»<sup>112</sup>

Il est vrai que, même si le Conseil fédéral a déjà pris position sur des affaires de politique intérieure d'un autre État, ses interventions ont toujours été plus précautionneuses, tant et si bien qu'il paraît cette fois «méconnaissable»<sup>113</sup>. Dans la pratique d'alors, les critiques sont policées et indirectes, voire détournées, prenant grand soin de ne pas émettre de jugement autrement que *via* la compréhension de l'émotion de l'opinion publique ou en étant animé d'un désir de voir le droit primer. Les déclarations du Conseil fédéral sur des affaires similaires dans ces années-là en témoignent: elles emploient des formules creuses, melliflues, dans lesquelles le gouvernement, soupesant jusqu'à la cautèle, «partage l'affliction de notre peuple», «émet l'espoir que le Droit et les considérations humanitaires sauront prévaloir» et souhaite «qu'avec la paix civile, les avantages de la démocratie» soient retrouvés, tout en veillant à ne pas «déroger à son habitude de ne pas porter de jugement de valeur sur la situation intérieure des États»<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> Dix-sept pays rappellent leurs ambassadeurs pour consultations et un – la RDA – rompt complètement ses relations, tandis que l'Espagne rappelle son ambassadeur de sept pays (cf. la notice de H. Reimann du 23 octobre 1975, [dodis.ch/39103](https://dodis.ch/39103)).

<sup>110</sup> Notice d'E. Thalman à P. Graber du 10 septembre 1975, [dodis.ch/54901](https://dodis.ch/54901).

<sup>111</sup> Notice de F. Pictet à P. Graber de fin septembre 1975, [dodis.ch/54905](https://dodis.ch/54905).

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> «La puissance du verbe», in: *L'Impartial* du 30 septembre 1975.

<sup>114</sup> Les prises de position du Conseil fédéral sont issues de divers communiqués. Elles sont citées dans la notice de Charles Müller, Chef de la Division politique I du DPF, à P. Graber du 12 septembre 1975, [dodis.ch/39100](https://dodis.ch/39100) et dans la notice de Ch. Müller à P. Graber du 4 septembre 1975, [dodis.ch/54899](https://dodis.ch/54899). Les déclarations *in extenso* sont les suivantes: «Sans déroger à son habitude de ne pas porter de jugement de valeur sur la situation intérieure des États avec lesquels la Suisse entretient des relations, le Conseil fédéral comprend néanmoins l'émotion qui a soulevé l'opinion publique suisse à la suite du renversement d'un Gouvernement issu d'élections libres. Il exprime en outre l'espoir que le peuple chilien pourra retrouver, avec la paix civile, les avantages de la démocratie» (communiqué de presse de la Chancellerie fédérale du 24 septembre 1973 après le prononciamiento d'Augusto Pinochet au Chili); «Le Conseil fédéral [...] partage l'émotion suscitée dans l'opinion publique par les récents événements survenus à la suite du changement de gouvernement dans ce pays [l'Éthiopie] qui ont provoqué la perte de nombreuses vies humaines. Le Conseil fédéral émet l'espoir que le respect du Droit et les considérations humanitaires sauront prévaloir en Éthiopie et que la paix y sera ramenée sans tarder» (déclaration du Conseil fédéral du 2 décembre 1974 concernant des exécutions sommaires à Addis Ababa); «Il n'appartient pas au gouvernement d'un état neutre d'exprimer un avis au sujet de procès qui ont lieu à l'étranger.

Au surplus, la pratique de l'exécutif a été jusque-là à géométrie variable, comme le note le Chef de la Division politique I: 45

«Bien que le Conseil fédéral se soit abstenu de prendre position sur les événements survenus à l'intérieur de pays tiers [...], il a estimé dans d'autres cas de bouleversements ou d'événements sanglants qu'une prise de position de sa part était nécessaire.»<sup>115</sup>

Il n'est donc guère étonnant que la décision de rappeler l'Ambassadeur en Espagne ait également été controversée au sein même du Conseil fédéral, qui était au demeurant divisé depuis le début du mois de septembre sur l'attitude à adopter vis-à-vis des événements de Burgos<sup>116</sup>, et qui ne s'est décidé qu'après débat: 46

«Quant au rappel de notre ambassadeur, il est question tour à tour de la fermeté dans la continuité de présence et d'un rappel aux fins de consultation. C'est cette dernière possibilité qui l'emporte en fin de compte; le Conseil fédéral désire marquer sa vive réprobation, étant admis que ce rappel ne signifie pas qu'on rompt les relations diplomatiques.»<sup>117</sup>

#### Justification et explication du rappel

Au micro de la Radio suisse-romande (RSR) le 29 septembre 1975<sup>118</sup>, au Conseil des États le même jour<sup>119</sup> et, un mois plus tard, sous la forme d'une note standard envoyée au titre de réponse aux contestataires du rappel qui avaient écrit au Conseil fédéral<sup>120</sup>, Pierre Graber a l'occasion d'expliquer longuement son geste<sup>121</sup>. Son argumentaire repose sur trois éléments. 47

Premièrement, comme beaucoup de gouvernements européens et à l'instar du Vatican, la Suisse a considéré qu'elle avait «l'obligation morale de réagir contre la grave atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine que constituait le recours à une procédure sommaire»<sup>122</sup>. Deuxièmement, la Suisse ne pouvait s'isoler et se dissocier des réactions des États d'Europe occidentale avec lesquelles elle partage «une véritable communauté d'origine et de 48

---

Le Conseil fédéral ne saurait, cependant, ignorer que le peuple suisse a été consterné par les condamnations à mort prononcées pendant le temps de Noël à Burgos et à Leningrad. Il partage l'affliction de notre peuple et espère que les appels demandant la grâce en faveur des condamnés et le respect des droits de l'homme seront entendus» (déclaration de Hans-Peter Tschudi, Président de la Confédération, à la presse du 29 décembre 1970 lors d'un précédent procès de membres de l'ETA à Burgos).

115 Notice de Ch. Müller à P. Graber du 12 septembre 1975, [dodis.ch/39100](https://www.dodis.ch/39100).

116 Cf. la notice d'E. Thalmann à P. Graber du 10 septembre 1975, [dodis.ch/54901](https://www.dodis.ch/54901).

117 PVCF-D du 29 septembre 1975, [dodis.ch/39775](https://www.dodis.ch/39775).

118 «Déclarations de M. Pierre Graber et de M. Simon Kohler; Enquête de rue; Correspondance de Paris par Louis-Albert Zbinden; élément non identifié – RSR – SGEN», in: [RTSarchives](https://www.rts.ch/Archives) du 29 septembre 1975.

119 BO, Conseil des États, 1975, IV, 579–587.

120 Lettre du Conseil fédéral du 30 octobre 1975, [dodis.ch/54640](https://www.dodis.ch/54640).

121 Le Chef du Service information et presse en fait la synthèse suivante: «À propos des motivations [...], M. Graber a notamment rappelé que le Conseil fédéral n'était pas demeuré muet lors des événements de Budapest en 1956, et de Prague en 1968. Aux yeux du collège gouvernemental, la situation en Espagne, lourde de périls, menace plus la sécurité en Europe que Budapest et Prague. C'est cette préoccupation fondamentale qui explique les réactions des États d'Europe occidentale avec lesquels nous sommes en contact. Il n'aurait pas été compris que la Suisse s'isole et qu'elle s'en dissocie. [...] Quant au rappel pour consultations de notre Ambassadeur à Madrid, M. Graber a souligné que ce n'était évidemment pas une mesure courante. Sans cette décision, a-t-il précisé, la déclaration du Conseil fédéral aurait cependant eu un caractère rhétorique. Le gouvernement a été guidé par un sentiment de solidarité avec les autres démocraties occidentales [...]. Compte tenu de son rôle et de sa tradition, la Suisse ne pouvait pas faire moins que les autres. Puis M. Graber déplore que la télévision et la radio aient parfois présenté chez nous ce rappel comme un rappel tout court, comme un premier pas vers une rupture diplomatique, ce qui «est évidemment complètement faux» (circulaire d'E. Andres aux représentations suisses à l'étranger, à la Division du commerce et au Bureau de l'intégration du DPF/DFEP du 1<sup>er</sup> octobre 1975, [dodis.ch/39101](https://www.dodis.ch/39101)).

122 Lettre du Conseil fédéral du 30 octobre 1975, [dodis.ch/54640](https://www.dodis.ch/54640).

destin»<sup>123</sup>. Troisièmement, la menace pour la sécurité de l'Europe mérite un geste qui dépasse le cadre des paroles. Relevons tout de même avec quelle palinodie Pierre Graber évoque les prises de position antérieures du gouvernement face à des cas similaires d'atteinte aux droits de l'homme en ajoutant que, sans rappel d'ambassadeur, «la déclaration du Conseil fédéral aurait [...] eu un caractère rhétorique»<sup>124</sup>.

Le premier argument paraît fragile, car des procédures juridiques douteuses menant à des exécutions sommaires ne manquent pas en ce temps-là. S'il fallait être ironique, nous pourrions même dire qu'au moins les exécutés espagnols ont eu droit à un procès, fût-il d'opérette, contrairement, par exemple, aux «victimes du mur de Berlin», abattues sans sommation pour la seule raison d'avoir voulu fuir la RDA<sup>125</sup>. Nous avons également vu que les droits de l'homme ne sont pas encore une composante à part entière de la politique extérieure suisse.

Le deuxième argument est, en revanche, plus explicite, en ce qu'il témoigne de la vision qu'a Pierre Graber de la position de la Suisse dans le continent européen: loin d'être une nation recluse devant contempler le monde extérieur de son promontoire alpestre, la Suisse se doit de prendre part aux affaires du Vieux Continent. Si cet argument est révélateur, il n'en est pas pour autant tout à fait opérant: la Suisse, nous l'avons rappelé, considère encore avec intransigeance son indépendance.

Le troisième argument, enfin, paraît plus comme une tentative de justification du double standard entre le cas présent et les cas antérieurs de violation des droits de l'homme. En effet, il est difficile de soutenir que l'exécution de séparatistes basques puisse mettre en péril la sécurité de l'Europe plus fortement, par exemple, que l'invasion de Prague par les troupes du Pacte de Varsovie quelques années plus tôt<sup>126</sup>.

Outre ces arguments, il est à ajouter que le contexte en profonde mutation, que ce soit sur le plan géopolitique et intérieur, permet au Chef du DPF un esprit d'initiative et une lecture plus impliquée de la neutralité suisse. C'est néanmoins surtout l'une des avancées de la CSCE qui permet l'expression de cette vision politique qui habite Pierre Graber. En effet, parmi les principes – non contraignants juridiquement – que la conférence a consacrés, il en est un qui représente une «des innovations importantes»<sup>127</sup> sur le plan international et qui légitime d'autant le geste de la Suisse. Il s'agit de la clause du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

«En effet, les textes de portée universelle qui mentionnent ce principe, dans la chartre de l'ONU et les pactes sociaux, par exemple, le plaçaient à un degré inférieur par rapport à ceux régissant les rapports entre États. Cela est fort important, en ce sens que, désormais, une intervention d'ordre humanitaire qu'un État participant jugerait opportun et utile d'entreprendre auprès d'un autre ne pourra plus être considéré *a priori* comme une ingérence dans ses affaires intérieures.»<sup>128</sup>

Ce principe rendrait donc inopérant l'argument de l'immixtion; le Secrétaire général du DPF Ernesto Thalmann suggérant d'ailleurs à Pierre Graber d'utiliser cette explication dans la lettre standard qui sera envoyée en réponse aux contestataires de la mesure du rappel qui ont écrit au Conseil fédéral<sup>129</sup>. Enfin,

<sup>123</sup> Circulaire d'E. Andres aux représentations suisses à l'étranger, à la Division du commerce et au Bureau de l'intégration du DPF/DFEP du 1<sup>er</sup> octobre 1975, [dodis.ch/39101](https://dodis.ch/39101).

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Cf. par exemple Maria Nooke, Hans-Hermann Hertle: Die Todesopfer am Aussenring der Berliner Mauer 1961–1989, Berlin 2013.

<sup>126</sup> Cf. le dossier thématique [dodis.ch/T941](https://dodis.ch/T941).

<sup>127</sup> Lettre du Conseil fédéral du 30 octobre 1975, [dodis.ch/54640](https://dodis.ch/54640).

<sup>128</sup> BO, Conseil national, 1975, IV, 1111–1129, ici 1112 s. C'est la réponse de P. Graber à l'interpellation N° 75.409 de Walter Renschler du 17 juin 1975.

<sup>129</sup> Cf. la notice d'E. Thalmann à P. Graber du 29 octobre 1975, CH-BAR#E2850.1#1991/234#265\* (14).

la situation d'extrême faiblesse du régime espagnol permet une pratique plus «musclée», difficilement adoptable lors des précédents procès de Burgos.

#### Effet et efficacité du rappel

Il ressort donc que Pierre Graber jouit d'une certaine fenêtre d'opportunité, mais suffisamment tenue pour que le DPF tente de dissuader son chef, puis déploie par la suite une communication discrète. En décidant de rappeler son Ambassadeur, le Conseiller fédéral prend donc malgré tout un risque. Pourquoi fallait-il le prendre<sup>130</sup>? Quel a été son impact?

Pour l'Espagne, il est difficile d'apprécier l'effet immédiat – positif ou négatif – des réactions européenne, vaticane et suisse. Car, si les «mesures de rappel annoncées sont en train de cimenter les Espagnols blessés dans leur fierté»<sup>131</sup>, il «n'est pas exclu pour autant qu'elles aient eu pour effet de mettre temporairement les poursuites en veilleuse ce qui donne à tous le temps de la réflexion»<sup>132</sup>. Dès la passation de pouvoir cependant, le fait que Juan Carlos, lors de son discours d'intronisation devant les Cortes, prenne l'engagement de «respecter les droits de la personne humaine»<sup>133</sup> est significatif. Plus encore l'est la grâce accordée dans la foulée par le Roi à plusieurs centaines de prisonniers politiques<sup>134</sup>. Les protestations européennes, de même que la condition qu'ils ont fixée à l'Espagne en matière de droits de l'homme pour envisager tout rapprochement, semblent donc avoir joué un certain rôle dans la transition du pays.

Pour la Suisse, l'appréciation de l'impact est rendue plus compliquée par le fait que, même si sa voix jouit, selon le Nonce apostolique à Madrid, d'une autorité morale qui s'appuie sur l'impartialité politique<sup>135</sup>, elle ne saurait avoir l'effet de levier dont dispose les Européens. Il semble donc plutôt que le geste voulu par Pierre Graber s'inscrive dans la vision qu'il avait *de et pour* l'Espagne. Tout à fait conscient que le compte à rebours de la disparition de Franco approchait de son terme, il souhaitait préparer l'après-franquisme avec une forme de «vorsichtig-pragmatische Politik»<sup>136</sup>. Ne pas avoir rappelé son Ambassadeur, partant se distancier des autres Européens, aurait pu nuire aux intérêts de la Suisse une fois le successeur de Franco en place et la transition amorcée. En pareil cas, il est effectivement vraisemblable que les progressistes qui devaient arriver au pouvoir – s'engageant à «prêter l'oreille aux exigences de perfectionnement» des milieux réformateurs et libéraux, à les «canaliser», mais aussi à les «stimuler»<sup>137</sup> – n'auraient pas vu d'un bon œil le refus de la Suisse de protester contre les dernières dérives du régime du Generalísimo. La volonté tant de solidarité avec la «famille européenne» que d'ouverture de la politique étrangère suisse, de même que l'occasion fournie par les principes de la CSCE, notamment, ont fait le reste.

Sur le plus long terme, cette mesure a vraisemblablement mis en bonne grâce et la Suisse et son Ministre des affaires étrangères, reçu par le Roi en 1977 lors d'une visite officielle<sup>138</sup>, au cours de laquelle prend également part

<sup>130</sup> L'Observateur permanent de la Suisse près l'ONU à New York, Sigismond Marcuard, se posait d'ailleurs la même question; cf. la lettre de S. Marcuard à E. Thalmann du 2 octobre 1975, [dodis.ch/39102](https://www.dodis.ch/39102).

<sup>131</sup> Notice de F. Pictet à P. Graber de fin septembre 1975, [dodis.ch/54905](https://www.dodis.ch/54905). P. Graber note toutefois «Non!» en marge de cet assertion.

<sup>132</sup> Rapport politique N° 22 de S. Campiche du 14 octobre 1975, [dodis.ch/54903](https://www.dodis.ch/54903).

<sup>133</sup> Cité dans la notice de Sylvie Michl-Keller, Collaboratrice diplomatique du Secrétariat politique du DPF, du 3 décembre 1975, DDS, vol. 26, doc. 191, [dodis.ch/39095](https://www.dodis.ch/39095).

<sup>134</sup> Rapport politique N° 31 de S. Campiche du 10 décembre 1975, [dodis.ch/39113](https://www.dodis.ch/39113).

<sup>135</sup> Télégramme N° 231 de S. Campiche à la Direction politique du 24 octobre 1975, [dodis.ch/54900](https://www.dodis.ch/54900).

<sup>136</sup> Toni Lienhard: «Waffenexporte für Spanien?», in: *Tages-Anzeiger* du 30 septembre 1975.

<sup>137</sup> Notice de S. Michl-Keller du 3 décembre 1975, DDS, vol. 26, doc. 191, [dodis.ch/39095](https://www.dodis.ch/39095), qui cite ici le discours de Juan Carlos I<sup>er</sup> devant le parlement espagnol.

<sup>138</sup> Cf. notamment la notice de S. Campiche du 20 septembre 1977, DDS, vol. 27, doc. 84, [dodis.ch/48486](https://www.dodis.ch/48486).

le Directeur de la Division du commerce Paul Rudolf Jolles<sup>139</sup>, ouvrant la voie aux hommes d'affaires qui accompagnent ce dernier. Il n'est pas certain que le Roi ait consenti à une telle visite si la Suisse s'était naguère singularisée en maintenant son Ambassadeur. En tout cas, s'il fallait être moins spéculatif, il est à relever qu'à la fin du mois de novembre 1975 déjà, le Conseiller fédéral Kurt Furgler rend une visite couronnée de succès au Roi<sup>140</sup>, dans le cadre de la délégation qu'il mène pour l'intronisation du monarque<sup>141</sup>.

**Postérité du rappel** Les tenants et les aboutissants de l'événement singulier que représente, en 1975, le rappel pour consultations d'un ambassadeur suisse témoignent de différents points de tension. D'abord, l'affrontement intellectuel dans la conception de la neutralité et l'indépendance de la politique extérieure entre un ministre des affaires étrangères dotée d'une vision précise et volontaire, à la fois de la Suisse, mais également de l'Espagne, et une large frange de la population, des élites politiques et de l'administration. Surtout, ce moment de l'histoire de la diplomatie suisse révèle une politique étrangère en glissement, depuis la rigidité dans laquelle elle a été placée au lendemain de la dernière guerre mondiale, vers une pratique impliquée dans les affaires du monde. 58

Pourtant, cet outil du rappel pour consultations ne sera pas réutilisé pendant longtemps. Le rappel de 1975 n'initie donc pas une pratique constante. Les occasions n'ont pourtant pas manqué – les demandes non plus. Même «dynamisée», la diplomatie suisse reste donc frileuse quant à l'utilisation de cet instrument. Certes, il faut le rappeler, en 1975, au plein milieu de la guerre froide, qui a scindé le monde en deux pôles antagonistes, le franquisme apparaît comme un reliquat suranné d'une période historique dont la seconde conflagration mondiale a fait *tabula rasa*. Le régime espagnol, ce faisant, ne rentre guère plus dans l'un des deux camps manichéens que sont l'Occident et le bloc de l'Est et leurs avatars politico-militaires que sont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Pacte de Varsovie. Il y a donc, à tout le moins sur le plan idéologique, un *Sonderfall* Espagne. 59

Cette explication est-elle suffisante? Loin s'en faut. La levée de bouclier tant de grands pans de la population, de la presse et de divers groupes d'intérêt que d'une frange importante des hauts fonctionnaires du DPF témoignent que Pierre Graber a ébranlé les colonnes du temple, faisant acte d'un indéniable courage politique. En revanche, lorsque la Ministre des affaires étrangères Micheline Calmy-Rey annonce, en 2011, le rappel pour consultations de son Ambassadeur en Syrie, la mesure n'est guère entourée d'un débat brûlant. L'instrument du rappel pour consultations, au XXI<sup>e</sup> siècle, semble donc tout autant normalisé que toujours peu utilisé. 60

<sup>139</sup> Cf. notamment la notice de Hans-Ulrich Greiner, Chef de Section à la Division du commerce du DFEP, du 21 octobre 1977, [dodis.ch/48798](https://dodis.ch/48798).

<sup>140</sup> Cf. le télégramme N° 281 de S. Campiche à la Direction politique du 28 novembre 1975, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#2684\* (B.15.83.1).

<sup>141</sup> Cf. le PVCF N° 2203 du 26 novembre 1975, CH-BAR#E1004.1#1000/9#824\*.