

Aberystwyth University

Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre

Guttman, Aviva

Published in:
Relations Internationales

Publication date:
2015

Citation for published version (APA):
Guttman, A. (2015). Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre: la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969-1970. *Relations Internationales*, 163(3). <https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-3-page-95.htm?contenu=article>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the Aberystwyth Research Portal (the Institutional Repository) are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the Aberystwyth Research Portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the Aberystwyth Research Portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

tel: +44 1970 62 2400
email: is@aber.ac.uk



UNE COALITION ANTITERRORISTE SOUS L'ÉGIDE D'UN PAYS NEUTRE : LA RÉPONSE SUISSE AU TERRORISME PALESTINIEN, 1969-1970

[Aviva Guttman](#)

Presses Universitaires de France | « [Relations internationales](#) »

2015/3 n° 163 | pages 95 à 110

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130651192

DOI 10.3917/ri.163.0095

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2015-3-page-95.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre : la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969-1970

Le 18 février 1969, à l'aéroport de Zürich Kloten, cinq membres du Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP), un groupe armé radical, ouvrent le feu sur un avion de la compagnie israélienne El-Al. La police s'empare rapidement des agresseurs. Ce grave incident marque le début de l'engagement de la Suisse contre le terrorisme international¹. Le présent texte se propose d'étudier la réponse des dirigeants suisses à cet attentat ainsi qu'à d'autres événements terroristes survenus ensuite, ses implications pour la neutralité helvétique et la mise en place par le gouvernement d'une stratégie antiterroriste.

Cette attaque procède d'une forme nouvelle de résistance palestinienne qui vise, depuis la fin des années 1960, à « internationaliser » la lutte contre Israël². Pour attirer l'attention du globe sur leur cause et obtenir la libération de prisonniers palestiniens en Europe et en Israël, d'autres membres du FPLP mènent ainsi, le 6 septembre 1970, plusieurs attaques terroristes simultanées à travers le monde. Ils détournent pas moins de trois avions vers un ancien aéroport jordanien, près de la ville de Zarqa. Cette opération à grande échelle aboutit à la capture de trois cent dix passagers et implique du coup de nombreux pays, tous ceux dont des nationaux sont ainsi pris en otages. Plus tard, cet événement sera connu sous le nom de « *Skyjack Sunday* ».

Avec cet attentat, la Suisse, l'Allemagne et la Grande-Bretagne subissent l'une des toutes premières épreuves infligées par le terrorisme international³. Si, en tant que tactique guerrière, il a déjà été pratiqué dans un passé

1. Les termes « terrorisme » et « terroriste » sont utilisés dans cet article de la même manière que les acteurs gouvernementaux les employaient en 1970. C'est donc un terme tiré des sources primaires.

2. Bassam Abu-Sharif, Uzi Mahnaimi, *Tried by Fire*, Londres, Little, Brown and Company, 1996, p. 110, et Georges Habache, *Les Révolutionnaires ne meurent jamais. Conversations avec Georges Malbrunot*, Paris, Fayard, 2008, p. 106.

3. David C. Rappoport, « The Four Waves of Modern Terrorism », in Audrey Kurt Cronin (dir.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington DC, Georgetown University Press, 2004, pp. 46-73, 58.

récent, notamment dans le contexte des luttes anticoloniales, le terrorisme devient au début des années 1970 un phénomène mondial dont les frappes impliquent plusieurs pays à la fois⁴. Les actions du FPLP s'inscrivent donc au début d'un processus d'intensification du terrorisme international⁵.

Le problème est que les attaques touchent uniquement des pays occidentaux, tandis que l'Union soviétique et certains des pays du tiers-monde apportent un soutien aux terroristes, qui peuvent ainsi développer des capacités de guerre non-conventionnelle. Les services secrets de l'URSS, par exemple, entretiennent des liens étroits avec les dirigeants du FPLP et leur vendent des armes⁶. Attaquée elle aussi, la Suisse se trouve par conséquent assimilée au camp de l'Ouest, ce qui affecte sa position dans le tiers-monde dans le contexte de la Guerre froide. Doté d'un statut de neutralité, le gouvernement suisse devrait en principe demeurer indépendant et impartial, et éviter toute action qui pourrait entraîner un risque d'implication dans une guerre⁷. La neutralité, telle qu'elle est définie en droit international depuis 1907, oblige un pays neutre à refuser de mettre des troupes et des bases d'opérations à la disposition de belligérants, à refuser le passage de troupes sur son territoire et à traiter tous les belligérants sur un pied d'égalité⁸. La neutralité est garantie par le système international, c'est-à-dire par la communauté des États qui accepte et respecte la neutralité d'un pays⁹. Or, on peut se demander dans quelle mesure la neutralité d'un pays est enfreinte quand un acteur international non-étatique met en question ce statut.

Jusqu'à présent, aucune recherche académique n'a traité de la neutralité en butte au terrorisme. Cet article se propose d'analyser la crise du « *Skyjack Sunday* » dans le contexte de la Guerre froide globale et du conflit

4. Gérard Chaliand et Arnaud Blin (dir.), *Histoire du terrorisme. De L'Antiquité à Al Qaida*, Paris, Bayard, 2004, p. 244 ; Rosemary H.T. O'Kane, *Terrorism*, Harlow, Pearson Education Limited, 2007, p. 165.

5. Concernant l'histoire générale du terrorisme : Gilles Ferragu, *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin, 2014. Sur les mouvements terroristes : James M. Lutz et Brenda J. Lutz, *Terrorism. Origins and Evolution*, New York, Palgrave Macmillan, 2005 ; Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, et Walter Laqueur, *The Age of Terrorism*, Boston et Toronto, Little, Brown and Company, 1987.

6. Christopher Andrew et Vasili Mitrokhin, *Le KGB à l'assaut du tiers-monde : agression, corruption, subversion, 1945-1991*, trad. de l'anglais par Pierre Chambes, Paris, Fayard, 2008 : le chapitre XIII traite en détail des relations du KGB avec les membres du FPLP.

7. Pour une analyse de la neutralité dans le droit international contemporain : Alexander Spring, *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: An Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*, Zürich, Dike, 2014.

8. Alois Riklin, *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS) « Neutralité », chapitre II : « La consolidation (1815-1914) », site web : <http://www.hls-dhs-ds.ch/textes/f/F16572.php>, consulté le 11 juillet 2015.

9. Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality*, Oxford, Clarendon Press, 1988, pp. 26-30. Cet auteur explique que les critères essentiels pour évaluer la politique d'un pays neutre sont sa « crédibilité et sa respectabilité », surveillées et contrôlées [*monitored*] en tout premier lieu par les grandes puissances antagonistes. Pour une analyse de la relation entre la crédibilité de la neutralité d'un pays et le système international : Lisa Bender, *Neutralität als Mittel der Sicherheitsgewährleistung. Über die Herausforderung, Andere von der eigenen Friedfertigkeit zu überzeugen*, Wiesbaden, Springer VS, 2014, pp. 123 sq.

israélo-arabe¹⁰. Le défi, du côté helvétique, vient du fait qu'en négociant avec les Palestiniens, le gouvernement suisse aurait accepté le FPLP en tant qu'acteur et lui aurait ainsi reconnu une certaine légitimité. D'un côté, ceci aurait créé des tensions avec l'un des protagonistes de la crise, Israël, qui avait récemment proclamé son refus absolu de négocier avec des terroristes. De fait, pendant le « *Skyjack Sunday* », Israël exerça, avec l'appui des États-Unis, une pression sur la Suisse et les autres pays détenant des membres du FPLP pour éviter leur libération. De l'autre, les autorités suisses avaient intérêt à accepter les exigences du FPLP pour préserver la vie des otages helvétiques et ne plus être la cible d'attaques semblables. En résumé, il y avait des avantages pour le gouvernement suisse tout à la fois à négocier et à refuser de traiter avec le FPLP. Nous examinerons le positionnement helvétique face à ce dilemme, et notamment la stratégie antiterroriste développée par les dirigeants suisses, en accord, pensaient-ils, avec le principe de la neutralité.

Cette analyse se concentre d'abord sur la réponse de la Confédération à l'attaque de 1969 à Kloten, puis sur sa gestion de crise durant la phase initiale de la prise d'otages de septembre 1970, enfin sur le rôle du gouvernement suisse lors des négociations qui s'ensuivirent avec le FPLP. Cela permettra de souligner l'engagement progressif de la politique helvétique. Au début, confronté à une forme d'agression entièrement nouvelle, le gouvernement suisse se limite à une attitude réactive. Durant la phase initiale de la prise d'otages, la réponse des responsables chargés de la gestion de crise, contraints par l'urgence, ne tient pas compte d'une vision globale du problème. Une fois prise la mesure du danger et de ses implications internationales, ils développent une gestion de crise proactive et circonspecte.

Compte tenu de l'ampleur sans précédent de ces prises d'otages quasi simultanées et des efforts diplomatiques intenses fournis lors des négociations, il est surprenant que cet incident ait si peu retenu l'attention des historiens¹¹. Ce texte est basé principalement sur des recherches menées dans les archives fédérales suisses et britanniques, ainsi que sur des sources primaires américaines et allemandes, le tout complété par des témoignages.

10. L'expression « Guerre froide globale » est empruntée à Odd Arne Westad, dans *The Global Cold War: Third World Interventions and the Makings of Our Times*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2005.

11. Pour une analyse du « *Skyjack Sunday* » à partir des sources britanniques : David Carlton, *The West's Road to 9/11: Resisting, Appeasing, and Encouraging Terrorism since 1970*, New York/Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 15-38. La recherche portant sur les relations extérieures de la Suisse pendant la Guerre froide globale n'en n'est qu'à ses débuts : Sandra Bott, Janick Marina Schaufelbuehl, Sacha Zala (dir.), *Relations internationales de la Suisse durant la Guerre froide*, Bâle, Schwabe, « Itinera », vol. 30, 2011. Pour une analyse des médias de Suisse romande pendant la crise : Christian Lalive d'Épinay et Gilbert Rist, « La crise de Zerka selon les titres de la presse romande », *Société suisse de sociologie*, Genève, 1974, pp. 271-281. Pour une analyse d'un point de vue de politique intérieure et des réactions des médias en Suisse alémanique : Christoph Schmid, *Herausforderung Zerka. Die Entführung einer Suissair-Maschine durch palästinensische Extremisten im September 1970 und dessen Bewältigung in der Schweiz*, mémoire de diplôme inédit [Lizentiatsarbeit], université de Berne, septembre 2006.

LA RÉACTION À L'ATTENTAT DE KLOTEN (1969) ET LES PRÉPARATIFS SUISSES DEVANT LE RISQUE TERRORISTE

Les auteurs de l'attaque à l'aéroport de Kloten en 1969 laissent une lettre de revendication où ils s'excusent, entre autres choses, d'avoir enfreint la neutralité suisse¹². Or cette violation est précisément ce qui compte le plus aux yeux des autorités helvétiques. Dans son communiqué de presse, le Conseil fédéral condamne l'attentat avec véhémence et se dit « indigné que notre pays neutre ait été transformé en une scène d'affrontements guerriers¹³ ».

La difficulté principale pour les dirigeants suisses tient au fait que le FPLP est un acteur non-étatique¹⁴. Quels individus et quels États peuvent être tenus pour responsables de ces actes terroristes ? La meilleure manière pour les diplomates suisses de résoudre ce problème est d'envisager l'affaire sous ses seuls aspects logistiques et, ce faisant, de déterminer quel État a permis, toléré ou même aidé les terroristes à développer une capacité de guerre non-conventionnelle. Se fondant sur les investigations policières, le Département politique fédéral (DPF, appelé Département fédéral des Affaires étrangères depuis 1979) contacte tous les pays arabes pour lesquels a pu être établi un lien direct avec les auteurs de l'attentat de Kloten, soit la Jordanie, où les terroristes ont séjourné dans un camp d'entraînement, le Liban d'où fut expédiée la déclaration revendiquant l'attaque, et la Syrie d'où sont partis les terroristes¹⁵. Dans sa protestation adressée aux gouvernements respectifs de ces trois pays, la Suisse accuse ces pays d'avoir une responsabilité indirecte dans l'attentat et les presse de le condamner et de prendre enfin toutes les mesures susceptibles de prévenir de nouvelles attaques terroristes internationales¹⁶. Les réponses sont toutes très sèches. Les trois gouvernements arabes déclinent toute responsabilité dans l'attentat et agitent la menace d'une détérioration de leurs relations bilatérales si la Suisse n'y prend garde¹⁷. Ces réactions montrent les difficultés auxquelles les autorités helvétiques ont été confrontées : elles ont à faire face à une

12. Archives fédérales suisses (ci-après : AFS), E4363A#1986/166_5, Dokumentation über Bürgerkrieg in Jordanien im Herbst 1970 sowie über PFLP, 1969-1971, lettre de revendication du FPLP.

13. AFS, E2001E#1980/83#228, Attentat auf ein El Al Flugzeug im Flughafen Kloten am 18.2.1969 und Entführung eines Swissair-Flugzeuges durch arabische Terroristen am 6.9.1970 nach Jordanien, 1969-1970 (référence ci-après abrégée comme suit : AFS, Dossier Kloten et Zarqa), boîte 46, communiqué de presse du Conseil fédéral, « Verurteilung des Anschlages auf ein Kursflugzeug der El Al in Kloten durch den Bundesrat » 20 février 1970 (traduit par l'auteur).

14. *Ibid.*, Commission du Conseil national des Affaires étrangères, « Protokoll der ausserordentlichen, dem Flugzeugattentat gewidmeten Sitzung », Berne, 24 février 1969.

15. *Ibid.*, rapport du parquet de Bühlach, « anschlag auf ein kursflugzeug der el al auf dem flughafen kloten am 18.2.1969 » envoyé par télex le 19 février 1969 au conseiller fédéral Spühler.

16. AFS, E2200 London#1990/80#303.30, Mouvement révolutionnaire, actes de terrorisme, généralités, 1970-72, notes de protestation adressées à la Jordanie, à la Syrie, au Liban et à Israël, remises le 28 février 1969.

17. *Ibid.*, réponse du Liban, de la Syrie et de la Jordanie dans une note de Michael Gelzer, « Aktennotiz. Vertraulich. Klotener Attentat », 28 février 1969.

nouvelle forme d'agression extérieure dont aucun État ne peut être tenu pour responsable. De surcroît, elles encourent le risque d'être accusées de poursuivre une politique pro-sioniste et de voir leurs relations avec ces États coresponsables devenir conflictuelles.

La situation empire encore quand, en mars 1969, la cour pénale de Zürich décide de relâcher l'agent de sécurité israélien qui, au moment de l'attaque, avait tué l'un des terroristes¹⁸. Le gouvernement israélien a fait la promesse formelle que cet agent reviendrait en Suisse pour le procès. À l'inverse, en avril suivant, le juge zurichois maintient en prison jusqu'à leur procès les terroristes palestiniens, poursuivis pour meurtres, blessures corporelles graves, incendie intentionnel, dommages délibérés à la propriété, attentat à l'explosif ainsi que pour avoir violé la souveraineté suisse¹⁹. Cette décision juridique est prise alors que le gouvernement algérien avait offert, au titre d'un soutien à la cause palestinienne, de recevoir les accusés et de garantir leur retour pour le procès²⁰. Même si le gouvernement helvétique n'est pour rien dans ces décisions judiciaires, il encourt de violentes critiques dans plusieurs pays arabes. De nombreux journaux au Maroc, en Algérie, en Égypte et en Arabie Saoudite reprochent à la Confédération son supposé parti-pris pro-sioniste²¹. Le président algérien Houari Boumediene dénonce publiquement le pro-sionisme du système de justice helvétique²². Lorsqu'un porte-parole du FPLP proclame qu'à ses yeux, le concept de neutralité a « perdu tout son sens », le gouvernement suisse commence à redouter de nouvelles attaques terroristes²³.

De fait, en février 1970, les autorités helvétiques sont confrontées à un nouvel attentat. Un avion de la compagnie aérienne Swissair allant de Zürich à Tel Aviv s'écrase près de Würenlingen, en Suisse, à la suite de l'explosion à bord d'une bombe déposée dans le compartiment à bagages²⁴. Les quarante-sept passagers et membres d'équipage sont tous tués. Selon l'enquête de la police zurichoise, un membre du FPLP-Commandement général (un sous-groupe plus radical du FPLP), Sufian Radi Kaddoumi, avait voulu expédier un colis piégé sur un vol El-Al allant de Munich à Tel Aviv²⁵. Comme les avions de la compagnie israélienne ne volent pas le

18. *Ibid.*, Jugement de l'agent de sécurité israélien Mordechai Rachamim.

19. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 49, conseiller fédéral von Moos, autorisation pour la poursuite pénale, « Haftsache. Angriff arabischer Terroristen auf ein israelisches Verkehrsflugzeug auf dem Flughafen Kloten », Berne, 18 mars 1969.

20. *Ibid.*, boîte 47, note de la cour pénale de Zürich au conseiller fédéral Spühler, « Notitz. Klotener Attentat: rechtliche und politische Situation », 28 avril 1969.

21. *Ibid.*, revue de presse de l'ambassade de Suisse au Maroc et de l'ambassade de Suisse en Égypte.

22. *Ibid.*, note de Michael Gelzer, directeur-suppléant de la Direction politique (DP) du DPF au conseiller fédéral, « Klotener Attentat », 29 avril 1969.

23. *Ibid.*, rapport de l'ambassade de Suisse en Irak, 24 avril 1969.

24. AFS, E2001E#1982/58#180*, Absturz eines Coronado-Flugzeugs der Swissair bei Würenlingen am 21.2.1970, 1971-1972, rapport de la police cantonale de Zürich, « Flugzeugabsturz (Swissair Coronado HB-ICD) am Samstag, den 21. Februar 1970 bei Würenlingen », Berne, 1^{er} décembre 1970.

25. *Ibid.*, p. 159.

samedi, le paquet a été chargé en fait, lors d'une escale à Zürich, sur un avion Swissair qui avait également Tel Aviv pour destination. C'est sur ce vol Swissair que la bombe a explosé.

Après cet attentat, les autorités suisses sont certaines que le danger terroriste s'est considérablement élevé²⁶. En conséquence, elles se préparent à subir une autre attaque et commencent à établir les compétences juridiques des organismes chargés, le cas échéant, de présider à la libération de prisonniers en échange des otages. Comme les terroristes palestiniens de Klotten sont placés en détention à Zürich, les pleins pouvoirs en la matière devraient appartenir au gouvernement cantonal. Mais, puisqu'il s'agit d'une question de vie et de mort, la question relève également de la compétence du Conseil fédéral²⁷. Ces deux instances échangent une correspondance secrète à la mi-août 1970 aux termes de laquelle elles décident qu'en cas de danger imminent pour la vie des otages, les autorités cantonales de Zürich donneront automatiquement l'ordre de céder aux exigences des terroristes, le Conseil fédéral confirmant son accord avec cette procédure²⁸. Autrement dit, le gouvernement suisse a décidé par avance quelle serait l'issue des négociations avec les terroristes bien avant que la prise d'otages de « *Skyjack Sunday* » n'ait lieu.

Sur le plan opérationnel, la police dresse un plan d'urgence détaillé qui doit être appliqué à la lettre en cas d'attaque terroriste. Par exemple, le texte exact que le policier de station à l'aéroport lira aux pompiers est déjà rédigé²⁹. La police demande aussi que soient renforcées les mesures de sécurité dans les aéroports, mais il faut y renoncer du fait du manque de personnel de la Swissair et de la police en charge du contrôle des bagages.

Pour résumer, l'affaire de l'attentat de Klotten en 1969 n'a pas été facile à traiter pour le gouvernement suisse. Les options diplomatiques prises par la suite mènent rapidement à une impasse et la Confédération est davantage encore que par le passé perçue comme un pays pro-sioniste que les terroristes considèrent comme une cible légitime. Notons que d'autres pays neutres confrontés au terrorisme palestinien, comme le gouvernement autrichien, ont fait des choix différents³⁰. À partir de 1973, le chancelier fédéral Bruno Kreisky choisit de se rapprocher de l'Organisation de

26. Pierre Graber, *Mémoires et réflexions*, Lausanne, Éditions 24 heures, 1992, p. 162.

27. AFS, E2001E#1980/83#231, Handakten Micheli und Graber, 1969-1970, (référence ci-après abrégée comme suit : AFS, Handakten Micheli und Graber, protocole, « Vertraulich, Memorandum über die Sitzung vom 28. Juli 1970 », Berne, 29 juillet 1970.

28. *Ibid.*, lettre secrète d'Armin Riesen, secrétaire général du DFJP, et de Hans Walder, procureur général, au conseiller fédéral von Moos, « Vertraulich, Massnahmen gegen Erpressung durch Gewaltakte », Berne, 12 août 1970, et réponse du conseiller fédéral von Moos, « Notiz an Herrn Generalsekretär Dr A. Riesen und an Herrn Dr H. Walder », Berne, 13 août 1970.

29. *Ibid.*, lettre secrète à tous les chefs d'unités de police en Suisse, « Dienstanweisung Nr. 34 im Falle einer Flugzeugentführung durch arabische Untergrundorganisationen, Geheim », 5 août 1970.

30. Thomas Riegler, « Ein österreichischer Weg: Die Reaktion auf den internationalen Terrorismus der 1970er und 80er Jahre », *Journal for Intelligence, Propaganda and Security Studies*, 2012, vol. 6, n° 1, pp. 139-157.

libération de la Palestine (OLP)³¹. Il pense ainsi prendre le problème du terrorisme palestinien à sa racine et trouver une solution diplomatique durable au conflit israélo-palestinien. Les autorités suisses, en revanche, en 1969 et 1970, n'ont pas voulu s'embarquer dans ce genre de politique. Elles se contentent de prendre des mesures antiterroristes en Suisse. Cependant, les ressources du gouvernement pour prévenir une attaque demeurent limitées et, de ce fait, ces « mesures antiterroristes » se bornent à préparer avec minutie la gestion d'une éventuelle crise à venir. Mais, comme il s'agira de le démontrer dans la section suivante, cette sur-préparation ne s'est pas forcément révélée avantageuse.

LA CRISE DE ZARQA (1970) ET SA GESTION

Le 6 septembre 1970, à 12 h 15, la tour de contrôle de l'aéroport de Zürich reçoit le message radio suivant :

Le Front populaire pour la libération de la Palestine vous informe que l'unité du commando Rafik Assaf est maintenant en pleine possession de l'avion DC-8 appartenant à la Swissair, numéro de vol 100, de Zürich à New York³².

Quelques heures plus tard, les autorités suisses apprennent que l'avion a atterri à Dawson Field, un ancien aérodrome militaire en Jordanie, près de la ville de Zarqa³³. Simultanément, les États-Unis sont avertis qu'un vol des Trans World Airlines (TWA) de Tel Aviv à New York, *via* Athènes et Francfort, a été détourné peu après son décollage de Francfort et conduit au même endroit. Un peu plus tard, Londres signale une tentative avortée de détournement d'un appareil d'El-Al, qui atterrit en urgence à Londres-Heathrow³⁴. Leïla Khaled, qui est à l'époque une militante connue du FPLP, est mise en détention tandis que son complice a été tué en vol, au cours d'une lutte avec des agents de sécurité³⁵.

Dans la soirée, une délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) venant de Beyrouth atteint Dawson Field. Depuis la fin des années 1960, le CICR a reçu plusieurs mandats de médiation dans des affaires de détournements d'avions et a servi d'intermédiaire entre les

31. *Ibid.*, p. 149.

32. AFS, Dossier Klotten et Zarqa, boîte 53, Radio-Schweiz AG, Services de navigation aérienne de Zürich, « Auszug aus der Tonbandaufnahme vom 6. September 1970 », Zurich, 10 septembre 1970 (traduit par l'auteur).

33. AFS, E4001D#1976/136#701*, Flugzeugentführung / Handakten BR von Moos, 1970, (référence ci-après abrégée comme suit : AFS, Handakten BR von Moos) dans l'enveloppe marquée « persönlich », protocole de réunion du Conseil fédéral, « Flugzeugentführung DC-8 Swissair. Sitzung des Bundesrates vom 6. September 1970/21.30 Uhr ».

34. US National Security Archives, document 00079, mémorandum de Dave Clark, « Aircraft Hijackings, 6 September, 1970 ».

35. British National Archives, CAB/128/47, documents du Cabinet CM(70), copie n° 23, « 13th Conclusion of the 9 September 1970 ».

terroristes et les gouvernements, par exemple dans les négociations consécutives à la prise d'otages perpétrée par le FPLP à Athènes en juillet 1970³⁶. Ayant offert ses services dans les guerres israélo-arabes de 1948 et de 1967, le CICR n'est pas un acteur totalement nouveau sur la scène moyen-orientale. En raison de son engagement humanitaire depuis 1967 auprès de la population civile dans les territoires occupés, à qui il prodigue nourriture et assistance médicale, le CICR est particulièrement apprécié et respecté par les Palestiniens³⁷. Le FPLP autorise donc le chef de la délégation du CICR, André Rochat, à accéder aux avions afin de déterminer si les passagers ont suffisamment à manger et à boire³⁸. Plus tard dans la nuit, le FPLP pose au gouvernement suisse *via* la délégation du CICR un ultimatum courant sur soixante-douze heures. Au téléphone Rochat précise que, pour le moment, le FPLP ne s'adresse qu'à la Suisse, sommée de « libérer les trois prisonniers palestiniens capturés en février 1969 à Zürich-Kloten. En échange, l'avion de la Swissair ainsi que *tous* ses passagers et les membres d'équipage pourraient rentrer chez eux³⁹ ».

Le chef de la Section Moyen-Orient du DPF, Michael Gelzer, informe immédiatement les autorités zurichoises. Comme convenu à l'avance, Zürich décide de libérer les Palestiniens pour sauver la vie des otages⁴⁰. Un communiqué de presse de la chancellerie fédérale annonce rapidement que le Conseil fédéral accepte « de se plier aux exigences impérieuses de la situation et de donner suite à la demande des organisations palestiniennes sous les conditions indiquées⁴¹ ».

Entre-temps, l'agence France Presse (AFP) publie une autre version de l'ultimatum du FPLP contenant de nouvelles conditions. Désormais, le FPLP dit vouloir traiter avec chaque pays séparément, selon la nationalité des passagers. Ainsi est-il prêt à libérer les citoyens suisses en échange de ses partisans emprisonnés à Zürich, les otages allemands contre les prisonniers palestiniens de Munich, les ressortissants britanniques contre Leïla Khaled, et les passagers israéliens et israélo-américains contre un nombre encore indéterminé de prisonniers détenus en Israël. Les otages d'autres nationalités seraient libérés sans conditions⁴². Toutefois, en raison de la quasi-simultanéité du communiqué de presse helvétique et du texte publié par l'AFP, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et Israël interprètent

36. David P. Forsythe, *The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 62.

37. *Ibid.*, p. 74.

38. US National Security Archives, document 00078, mémorandum du Centre Commando National Militaire, « Aircraft Hijackings », 6 septembre 1970.

39. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 53, mémorandum de M. Gelzer: « Pikett-Dienst vom 7 September 1970 (02.00-07.00 Uhr) im Zusammenhang mit der Entführung des Swissairflugzeuges nach Jordanien » (mot souligné dans l'original).

40. AFS, Handakten Micheli und Graber, rapport de l'ambassadeur Jürg Iselin à Londres, « Notiz betreffend gestrige Flugzeugentführungen », Londres, 7 septembre 1970.

41. AFS, Handakten BR von Moos, « persönlich », protocole de réunion du Conseil fédéral, 7 septembre 1970.

42. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, AFP, 7 septembre 1970.

ce communiqué comme un acquiescement donné par Berne aux nouvelles exigences du FPLP visant à négocier sur une base bilatérale ; autrement dit, les terroristes détenus à Zürich seraient uniquement échangés contre les otages suisses⁴³.

Peu de temps après, le CICR et l'ambassade des États-Unis à Amman confirment : l'AFP a effectivement publié les revendications exactes du FPLP et les otages possédant une double nationalité israélienne et américaine seront traités comme des citoyens israéliens⁴⁴. Ceci place les États-Unis dans une position délicate car, de ce fait, la vie de citoyens américains dépend entièrement de la décision d'Israël, lequel a refusé dès le début de faire des concessions aux terroristes. Le général américain Alexander Haig, à l'époque conseiller du président des États-Unis pour les affaires de sécurité nationale, avertit le président Nixon dans un mémorandum secret : si l'Allemagne, la Suisse et la Grande-Bretagne décidaient de faire en sorte de libérer leurs seuls ressortissants, les États-Unis « pourraient être placés dans la position isolée, intenable, en compagnie d'Israël dans la négociation pour la libération des citoyens israéliens et binationaux⁴⁵ ». Washington appelle donc immédiatement les États impliqués à coordonner leurs positions vis-à-vis du FPLP et cherche à convaincre les Européens de ne libérer leurs prisonniers palestiniens qu'en échange de la *totalité* des otages se trouvant aux mains du FPLP⁴⁶. À leur grande surprise, la Suisse accepte immédiatement le principe de la concertation et demande en outre de « prendre les devants » et d'être l'hôte des réunions de coordination⁴⁷. Après une première réunion à Washington, les représentants des quatre gouvernements concernés se réunissent donc à Berne, d'abord en l'absence d'Israël.

Ce changement de cap du gouvernement suisse suscite des questions, d'autant qu'au vu du statut de la neutralité, le gouvernement suisse aurait pu se prévaloir de son indépendance et refuser de céder aux demandes américaines. La Suisse n'est pas dans la même situation que l'Allemagne, par exemple, qui est membre de l'OTAN et donc plus sensible aux pressions américaines. De même, la Grande-Bretagne, du fait de sa *special relationship* avec les États-Unis, n'est guère plus en mesure de s'opposer à Washington. Néanmoins, Londres demande à Washington d'exercer une pression sur le gouvernement israélien pour amener ce dernier à faire lui aussi des concessions.

Une enquête interne, entreprise quelques mois plus tard par le DPF pour évaluer la gestion de la crise par le gouvernement, éclaire les motifs de la politique initialement suivie par la Suisse. Selon le rapport, des erreurs

43. David Carlton, *op. cit.*, p. 20.

44. US National Security Archives, document 00083, Henry A. Kissinger, « Memorandum for the President. Status of Mid-East Hijackings, Secret Information », 7 septembre 1970.

45. *Ibid.*, document 00085, Centre opérationnel du Département d'État, NEA groupe de travail, « Situation Report as of 1800 Hours EST », 7 septembre 1970. La citation est traduite par l'auteur.

46. *Ibid.*, document 00083, *op. cit.*

47. *Ibid.*, document 00087, E. O. Martin, Brigadier General USAF, « Memorandum for the Record. Aircraft Hijackings », 7 septembre 1970.

auraient découlé de l'incapacité des hauts fonctionnaires en charge du dossier à distinguer les informations pertinentes de celles qui ne l'étaient pas⁴⁸. Les signaux envoyés par le gouvernement suisse indiquant sa volonté de traiter séparément avec les Palestiniens s'expliqueraient donc par une certaine incompétence, la volonté d'agir rapidement et une sur-préparation illustrée notamment par la décision préétablie de relâcher immédiatement les prisonniers. Il semble que les autorités helvétiques ont appliqué la décision de principe prise avant la crise sans tenir compte des circonstances précises de l'incident et sans une analyse d'ensemble de la situation. Mais une fois le gouvernement suisse confronté à la proposition américaine de concerter sa position avec celles des autres pays concernés, il l'a adoptée d'emblée. Trois raisons expliquent sans doute ce revirement : en agissant de façon concertée, les cinq pays impliqués renforcent leur position face aux Palestiniens ; en coopérant et en se faisant partie d'un « front commun », les autorités suisses s'estiment moins exposées ; en s'associant enfin aux pays victimes du terrorisme, il est probable que le gouvernement suisse vise à instaurer une coopération antiterroriste pour l'avenir et à mieux se protéger contre de nouvelles attaques⁴⁹.

LES NÉGOCIATIONS

Durant la première réunion de coordination tenue à Berne le 8 septembre 1970, le conseiller fédéral Pierre Graber, ministre des Affaires étrangères, informe les représentants diplomatiques des pays impliqués que le CICR est d'accord pour négocier avec le FPLP au nom des gouvernements concernés⁵⁰. Les États-Unis, la Suisse, l'Allemagne et la Grande-Bretagne lui confèrent donc le mandat de négocier la libération de tous les otages, y compris les citoyens israéliens et américains, en échange des trois Palestiniens détenus à Zürich, des trois prisonniers de Munich et de Leïla Khaled qui est retenue à Londres⁵¹. C'est ce qu'on appelle « l'accord d'ensemble⁵² ». Israël, pour sa part, s'y refuse et maintient sa ligne officielle de non-négociation.

Au cours des discussions, les quatre pays vont exercer une pression constante sur Israël pour l'amener à consentir lui aussi à la libération de

48. AFS, E2024B#2001/146#1225, *Entführung von Flugzeugen: Zerka September 1970, 1970-1971*, rapport interne du DPF « Einsatz des Politischen Departements in Krisenzeiten. Erfahrungen anlässlich der Flugzeugentführungen vom 6. September 1970 », pp. 5 sq.

49. En effet, après cette crise est fondé le « Club de Berne, » un réseau d'échanges de renseignements pour la lutte anti-terroriste. Neville Wylie, « The importance of being honest : Switzerland, neutrality and the problems of intelligence collection and liaison », *Intelligence and National Security*, 2006, vol. 21, n° 5, pp. 782-808, p. 794.

50. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, protocole de la réunion de coordination du 7 septembre 1970.

51. *Ibid.*, protocole de la réunion de coordination du 8 septembre 1970.

52. *Ibid.*, protocole de la réunion de coordination du 9 septembre 1970.

prisonniers⁵³. Dès le début, le représentant allemand annonce l'intention de son pays de passer un accord bilatéral avec le FPLP si les négociations du CICR ne donnent pas de résultats tangibles et si Israël ne fait pas des concessions de son côté⁵⁴. Le représentant suisse, en revanche, insiste énergiquement sur le respect de l'accord d'ensemble qui exige le maintien d'un front commun⁵⁵.

Cependant le succès est loin d'être assuré car la situation politique en Jordanie se tend. Le gouvernement jordanien menace de s'en prendre aux Palestiniens pour réaffirmer son autorité sur son territoire⁵⁶. Le soir du 9 septembre, le FPLP ajoute un nouvel élément à cette situation complexe : dans leur ultimatum du 7 septembre, le FPLP a présenté une série de requêtes à la Grande-Bretagne dont aucun ressortissant ne figure pourtant parmi les passagers pris en otage, donnée ignorée jusqu'alors⁵⁷. Pour remédier à cette absence de Britanniques parmi les otages, le FPLP détourne un avion de la British Overseas Airways Corporation (BOAC) qui faisait route de Bombay vers Beyrouth et le dirige également vers Dawson Field⁵⁸. En réaction à ce nouvel acte de piraterie aérienne, les pays concernés augmentent la pression internationale sur le FPLP. Les États-Unis et la Grande-Bretagne appellent à une réunion d'urgence du Conseil de sécurité des Nations Unies, convoquée pour le 9 septembre 1970⁵⁹. Malgré les objections soviétiques et arabes initiales, le Conseil de sécurité adopte une résolution condamnant les détournements d'avions et demandant la libération de tous les passagers⁶⁰.

Peu après, le 12 septembre, le FPLP met à nouveau à l'épreuve l'unité de la coalition⁶¹. Alors que l'armée jordanienne attaque les Palestiniens dans certaines parties du pays, un conflit interne oppose les Palestiniens du FPLP et de l'OLP, organisation plus modérée que dirige Yasser Arafat⁶². L'OLP cherche le contact avec le vice-président du CICR, Jacques Freymond, qui est venu en Jordanie soutenir la délégation du Comité⁶³. Alors que se

53. *Ibid.*, boîte 54, note après une réunion bilatérale entre la Suisse et Israël, 8 septembre 1970.

54. *Ibid.*, boîte 55, note pour le conseiller fédéral Graber, « Flugzeugentführungen durch Palestinenser », 9 septembre 1970.

55. AFS, Handakten BR von Moos, « persönlich », protocole de la réunion du Conseil fédéral du 10 septembre 1970.

56. *Ibid.*, rapport de situation de l'ambassade des États-Unis à Amman transmis aux diplomates suisses, 9 septembre 1970.

57. Bassam Abu-Sharif, Uzi Mahnaimi, *op. cit.*, p. 115.

58. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, télex du CICR d'Amman à Berne, 9 septembre 1970 « nouveaux développements de l'action humanitaire du CICR ».

59. *Ibid.*, télex de l'ambassade de Suisse à New York pour Berne, 9 septembre 1970.

60. Résolution n° 286 du Conseil de Sécurité des Nations Unis du 9 septembre 1970, téléchargeable en ligne : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/286%281970%29 (consulté en janvier 2015).

61. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, télex du CICR à Amman pour Michael Gelzer, 11 septembre 1970.

62. *Ibid.*, rapports de l'ambassade française à Amman du 10 et du 12 septembre 1970, transmis aux diplomates suisses.

63. *Ibid.*, note interne, « Tel. M. Martin du CICR », 12 septembre 1970.

tiennent les pourparlers entre Arafat et Freymond, le FPLP organise l'évacuation de tous les passagers des avions de Dawson Field, invite les journalistes à filmer l'événement, puis fait exploser les trois appareils devant leurs caméras⁶⁴. Georges Habache, fondateur et, à l'époque, dirigeant du FPLP, le souligne : le moment a été choisi précisément pour défier Arafat et pour montrer que c'était bien le FPLP qui était en charge des négociations⁶⁵.

Par la suite, Berne apprend que le FPLP a libéré tous les otages à l'exception de six Allemands, six Suisses, six Britanniques et trente israélo-américains, qui ont été dispersés dans divers camps de réfugiés palestiniens en Jordanie⁶⁶. Une fois ces otages hors de sa ligne de mire, l'armée jordanienne lance une offensive de grande envergure contre les Palestiniens. Les lieux où sont maintenus les otages n'étant pas connus, en l'absence d'un interlocuteur palestinien incontesté et face à la flambée de violence, l'unité de la coalition des cinq gouvernements atteint alors son point le plus fragile⁶⁷. Un sentiment général de méfiance et de mauvaise foi habite les diplomates en charge des négociations⁶⁸. D'une ambassade à l'autre, des rumeurs se répandent alléguant que les représentants des trois pays européens chercheraient un contact direct avec le FPLP afin de conclure un accord séparé. L'Allemagne en particulier suscite le soupçon en raison de la présence en Jordanie d'un représentant officieux, Hans-Jürgen Wischnewski, envoyé sur place dès le début de la crise⁶⁹. Invité à fournir des explications, l'ambassadeur d'Allemagne à Berne rapporte qu'en effet, Wischnewski a entrepris « de véritables négociations » et que l'échange des otages allemands contre les prisonniers palestiniens de Munich était imminent⁷⁰. L'ambassade de France à Amman confirme cette information et ajoute que la Grande-Bretagne aussi, contrairement à ses déclarations officielles à Berne, a entamé des négociations particulières avec le FPLP via son ambassade à Amman⁷¹. Le représentant de la Suisse en Jordanie, l'ambassadeur Dubois, demande lui aussi qu'on emprunte des voies de négociations parallèles, mais le Conseil fédéral lui donne au contraire pour instruction de se tenir à distance des dirigeants du FPLP⁷².

Rétrospectivement, il est difficile d'estimer si ces négociations séparées sont à mettre au compte de l'hypocrisie diplomatique, de la *realpolitik*, s'il

64. *Ibid.*, télex de l'ambassade des États-Unis à Amman pour Berne, 12 septembre 1970.

65. Georges Habache, *op. cit.*, p. 105.

66. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, *op. cit.* boîte 55, memorandum de M. Blankard, Berne, 12 septembre 1970.

67. Pierre Graber, *op. cit.*, p. 165.

68. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, *op. cit.* boîte 55, résumés de conversations secrètes entre diplomates suisses et américains, envoyés par télex de l'ambassade suisse à Washington, « hijacking. kurze besprechung heute vormittag mit sisco (x) », 14.09.1970.

69. Hans-Jürgen Wischnewski, *Mit Leidenschaft und Augenmass: in Mogadischu und anderswo: politische Memoiren*, Munich, Bertelsmann, 1989, p. 128.

70. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, note de Michael Gelzer pour le conseiller fédéral Graber, « Telefon mit Herrn Schlegelberger von der BRD-Botschaft, 13.09.1970, 12.15 Uhr ».

71. *Ibid.*, rapport de l'ambassade de France à Amman transmis aux diplomates suisses, 16 septembre 1970.

72. *Ibid.*, télex de Berne pour Beyrouth, 14 septembre 1970.

s'agit d'options de secours en cas d'échec des négociations communes ou encore de menaces destinées à accroître la pression sur Israël afin d'obliger ce pays à consentir finalement à la libération des prisonniers. Quelles que soient leurs intentions réelles, ces tentatives bilatérales ne manquent pas de produire l'effet souhaité en ce qui concerne Israël⁷³. Le 13 septembre, le gouvernement israélien annonce secrètement à la coalition qu'il accepte de contribuer à l'accord d'ensemble en consentant à libérer deux Algériens détenus en Israël⁷⁴. Malgré cette concession israélienne, les relations entre les cinq gouvernements concernés restent tendues, surtout lorsqu'ils apprennent que le CICR a totalement interrompu ses tractations en raison de l'éclatement de la guerre civile en Jordanie⁷⁵. Lors des réunions de coordination suivantes, les représentants allemands et britanniques menacent ouvertement d'abandonner la coalition si Israël n'accepte pas de libérer également des prisonniers palestiniens, tandis que le conseiller fédéral Graber et l'ambassadeur de Suisse Pierre Micheli s'efforcent de concilier les positions en présence⁷⁶. Les représentants suisses mènent des discussions séparées avec ceux de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Israël pour calmer les esprits⁷⁷.

Depuis le moment où les réunions de coordination se tiennent à Berne, la Suisse fait en effet son possible pour maintenir la coalition unie, d'autant que les dirigeants helvétiques sont convaincus que l'approche commune est la meilleure manière de gérer cette crise. D'un côté, ils veulent afficher une ligne dure vis-à-vis du FPLP ; de l'autre, ils ne souhaitent pas s'exposer directement : le cadre de la coalition est donc idéal⁷⁸. Au surplus, comme l'a expliqué Graber lors d'une réunion secrète du Conseil fédéral, la Suisse aurait risqué, sans la coalition, de se retrouver seule au cœur du conflit israélo-arabe⁷⁹. Le fait de se trouver placée dans le camp occidental de la Guerre froide globale et dans la situation de trouver une position commune avec les Européens de l'Ouest, les États-Unis et Israël, paraît donc plus acceptable à la Confédération que de s'aliéner ces pays et de risquer de se retrouver isolée au milieu des hostilités. De plus, dans sa fonction de gardienne de l'unité de la coalition, la Suisse agit en tant que médiatrice. Avec sa longue tradition de neutralité et de médiation en situation de conflit, le gouvernement helvétique trouve là un rôle qui lui convient bien.

La situation change soudainement et radicalement lorsque, le 25 septembre, l'armée jordanienne, en nette progression, investit le camp

73. Comme l'indique le protocole de réunion de coopération du 14 septembre 1970, Israël était bien au courant des négociations séparées. AFS, Handakten Micheli und Graber.

74. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, télex de Berne pour l'ambassade suisse à Alger, 14 septembre 1970.

75. Plus tard, les Palestiniens appelèrent cette guerre « Septembre noir ». Bassam Abu-Sharif, Uzi Mahnaimi, *op. cit.*, p. 113.

76. AFS, Handakten Micheli und Graber, protocoles des réunions de coopération entre le 12 et le 25 septembre 1970.

77. *Ibid.*, protocoles des réunions bilatérales du 16 septembre 1970.

78. AFS, Handakten BR von Moos, « persönlich », protocole de la réunion du Conseil fédéral du 16 septembre 1970.

79. *Ibid.*, protocole de la réunion du Conseil fédéral extraordinaire du 14 septembre 1970.

de réfugiés palestiniens dans lequel la plupart des otages sont cachés⁸⁰. Tandis que l'armée du roi Hussein libère ainsi dix-huit otages européens, le FPLP, qui ne peut plus assurer la sécurité de trente-deux autres otages, les remet quelques heures plus tard au CICR à Amman⁸¹. Finalement, seuls six otages israélo-américains restent aux mains du FPLP⁸². Pour la Suisse et les deux autres États européens, la question se pose de savoir si les six derniers otages israélo-américains doivent être ou non échangés contre les sept prisonniers palestiniens détenus en Europe⁸³. Les États-Unis et Israël, cependant, s'y montrent hostiles car ils estiment que les six otages israélo-américains pourraient être libérés sans en passer par les conditions posées par le FPLP⁸⁴. La Grande-Bretagne préfère néanmoins réaliser l'échange, malgré la désapprobation des États-Unis et d'Israël, et offre que la Royal Air Force prenne en charge le transport des prisonniers⁸⁵.

Compte tenu des circonstances, le Conseil fédéral doit décider si la Suisse veut garder ou libérer les Palestiniens détenus à Zürich. Pour en finir, il tient une session de consultation de quatre jours, entre le 26 et le 29 septembre, discutant avec les autorités cantonales de Zürich, avec des représentants de la Swissair et avec des délégués du DPP⁸⁶. Le Conseil fédéral décide finalement qu'il est dans l'intérêt de la Suisse de libérer les prisonniers palestiniens, parce qu'il compte ainsi éviter d'autres attaques terroristes qui viseraient à libérer les prisonniers de Zürich et parce que la Suisse peut justifier cette libération en invoquant l'accord d'ensemble ainsi sauvegardé⁸⁷. Une semaine plus tard, après la libération des six derniers otages israélo-américains, un avion de la Royal Air Force ayant à son bord Leïla Khaled, les trois terroristes de Kloten et les trois prisonniers palestiniens de Munich les acheminent au Caire⁸⁸. La Suisse a donc surmonté sa première crise terroriste et récupérer ses otages sains et saufs.

CONCLUSION

L'analyse des réponses du gouvernement suisse à cette première vague de terrorisme international permet de conclure que la politique helvétique,

80. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, rapport interne, « Note pour le Chef du Département. Libération des otages. confidentiel », 30 septembre 1970.

81. Georges Habbache, *op. cit.*, p. 106.

82. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 55, télex de M. Clavien pour Berne, 25 septembre 1970.

83. AFS, Handakten Micheli und Graber, protocole de la réunion de coopération du 26 septembre 1970.

84. Cette information parvint à Michael Gelsler par l'ambassadeur des États-Unis, « Vertraulich, Notiz. Flugzeugentführungen », 27 septembre 1970, AFS, *Dossier Kloten et Zarqa*, boîte 55.

85. AFS, Handakten Micheli und Graber, protocole de la réunion entre les diplomates britanniques, allemands et suisses à Berne, « Flugzeugentführungen. Besprechung », 27 septembre 1970,

86. AFS, Handakten BR von Moos, « persönlich », protocole de la réunion du Conseil fédéral du 29 septembre 1970.

87. *Ibid.*, protocole de la réunion du Conseil fédéral avec une délégation zurichoise, 28 septembre 1970.

88. AFS, Dossier Kloten et Zarqa, boîte 56, communiqué du Conseil fédéral, 1^{er} octobre 1970.

faite initialement d'un mélange de craintes et de tâtonnements prudents, se coule bientôt dans les formes du réalisme politique et de la médiation. Les autorités helvétiques jouent alors un rôle de premier plan au sein du groupe de coordination. Il est permis alors de se demander si le terrorisme palestinien et la réponse du gouvernement suisse ont remis en question la neutralité helvétique.

Au vu des options à la disposition de la Confédération durant la crise, les deux termes de l'alternative risquaient d'ébranler la crédibilité de sa neutralité : en agissant de son propre chef, le gouvernement suisse plongeait au cœur du conflit israélo-arabe, en conférant de la reconnaissance et de la légitimité au FPLP tout en s'aliénant Israël qui, depuis juillet 1970, applique une politique stricte de non-négociation. En revanche, en agissant au sein d'une coalition, la Suisse admettait une position pro-israélienne et se situait manifestement du côté de l'Occident dans la Guerre froide globale.

Comme il a été démontré, une action commune a paru plus acceptable aux dirigeants helvétiques. Pour eux, le fait que la Suisse agisse par le biais d'un mandat du CICR et au sein d'une coalition a permis d'affronter le terrorisme tout en se dissimulant peu ou prou derrière un front commun. Le souhait d'éviter toute implication directe dans le conflit poussa donc les diplomates suisses à insister sur le maintien de l'unité. Contrairement à d'autres États européens, la Suisse refusa d'entrer dans des négociations séparées avec le FPLP. De plus, les diplomates suisses ont servi d'intermédiaires entre les membres de la coalition, un rôle bien ancré dans la politique traditionnelle de neutralité et qui a permis aux négociateurs helvétiques de travailler de manière crédible au maintien de l'unité.

En fin de compte, le souci d'éviter tout affrontement prolongé avec les terroristes a joué un rôle central ; cet intérêt a prévalu sur l'inconvénient de se trouver affilié au groupe des puissances occidentales. En outre, coopérer avec les pays agressés a été aussi le moyen de ménager les conditions d'une possible collaboration au-delà de cette crise particulière. Placé dans une impasse diplomatique avec les pays arabes soupçonnés de soutenir le terrorisme, le gouvernement suisse a choisi la concertation avec les pays concernés par le terrorisme en espérant en tirer un avantage sécuritaire. Israël, par exemple, déjà expérimenté dans la lutte antiterroriste, représentait un partenaire potentiel important dans cette lutte. De fait, lors de l'ultime réunion après la crise, le représentant suisse a demandé à ses partenaires si l'on pourrait envisager une prolongation de la coopération antiterroriste au sein de ce groupe⁸⁹.

Outre la question de la neutralité, la sauvegarde des intérêts sécuritaires s'est faite aussi au prix des principes de l'État de droit. Pour garantir sa non-implication future dans le conflit israélo-arabe, le gouvernement

89. AFS, Handakten Micheli und Graber, protocole de la réunion de coordination du 1^{er} octobre 1970.

suisse a accepté de libérer des prisonniers palestiniens, inculpés pourtant et poursuivis, entre autres, pour meurtres.

En somme, confronté au terrorisme, les dirigeants suisses ont en partie abandonné les considérations liées à la neutralité et ont renoncé à certaines normes juridiques. Adoptant ce qui lui semble être la procédure la plus appropriée pour assurer la sécurité future du pays, le gouvernement helvétique choisit donc – ni pour la première, ni pour la dernière fois – le camp de l’Occident dans la Guerre froide globale.

Aviva GUTTMANN

Université de Berne