

M. le Chef du Département

L'extension du rayon de la
zone d'habitation des diplomates me semble répondre à
une nécessité -p.B.22.11.5.- ^{hi} WW/gt

Berne, le 10 mars 1965

he -
11.3

Note du Service du protocole à Monsieur le Chef du Département
politique

Logement du personnel des missions
diplomatiques étrangères

Selon une pratique constante nous n'avons jamais autorisé le personnel des missions diplomatiques étrangères à résider en dehors d'un rayon comprenant la ville de Berne et les communes limitrophes. A différentes reprises la question s'est posée de savoir si nous ne devions pas adopter une attitude plus souple. Les conclusions ont toujours été négatives.

En 1925, dans une lettre, M. le Conseiller fédéral Motta précisait au Ministre Jaeger à Vienne que "nous ne pourrions jamais admettre qu'un ministre accrédité à Berne réside à Genève ... Il est dans la pratique constante du Conseil fédéral d'exiger une résidence habituelle effective à Berne des agents diplomatiques accrédités auprès de lui". Cette thèse se retrouve dans d'autres communications du Département politique:

lettre du 27 mars 1930 à notre légation à Athènes;

lettre du 7 juin 1934 à un sous-secrétaire d'Etat cubain;

lettre du 12 juillet 1935 au Ministre Martin à Istanbul (insistant sur le principe généralement reconnu suivant lequel un diplomate, à moins de résider pour des motifs de service dans la capitale

./.

- 2 -

d'un pays tiers, doit avoir son domicile permanent au siège du gouvernement auprès duquel il est accrédité);

note du 16 novembre 1937 à notre légation en Finlande;

note du 6 juillet 1952 à la légation de Chine à Berne;

télégramme du 13 mars 1964 à notre légation à Colombo.

Le 26 novembre 1957, le Conseil d'Etat du Canton de Fribourg faisait savoir au Département politique que Fribourg "ne verrait aucun inconvénient, au contraire, à voir des familles de diplomates prendre domicile dans le canton où elles bénéficieraient des mêmes avantages qu'à Berne et à Genève". Avant de répondre aux autorités fribourgeoises, M. le Conseiller fédéral Petitpierre pria le protocole, en date du 29 novembre 1957, d'examiner si l'obligation pour les diplomates accrédités en Suisse d'habiter à Berne ou dans les communes limitrophes découlait d'un principe légal ou seulement d'un usage. Par note du 4 décembre 1957, le protocole précisait qu'il s'agissait d'une règle conforme à la coutume au sujet de laquelle la doctrine était muette mais qui se justifiait par un argument "a contrario", tiré du principe selon lequel le corps diplomatique devait toujours suivre le gouvernement dans ses déplacements. A la suite de quoi, le 6 décembre 1957, M. Petitpierre répondit au Conseil d'Etat fribourgeois que nous regrettions de ne pas être en mesure de prendre sa proposition en considération.

Deux ans plus tard, dans une note du 23 décembre 1959, il était examiné la possibilité de prolonger le rayon pour le logement du personnel des missions diplomatiques étrangères à 30 km. Le projet fut abandonné, car il aurait créé "un précédent fâcheux".

./.

- 3 -

Deux considérations principales ont déterminé notre ligne de conduite restrictive; d'une part nous cherchons à éviter la dispersion des services et du personnel des missions diplomatiques étrangères dans toute la Suisse et, d'autre part, nous nous en tenons à un principe - à notre avis peu convaincant - qui veut que le corps diplomatique se déplace avec le gouvernement, ce qui suppose un même lieu de résidence.

Toutefois les difficultés qu'éprouvent les diplomates à se loger à Berne et dans les environs ont encore augmenté ces derniers temps. L'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques nous impose des obligations. Il prévoit que l'Etat accréditaire a le devoir d'aider les missions à obtenir des habitations convenables pour leurs membres. La situation, telle qu'elle se présente actuellement, exige que nous procédions à un nouvel examen de l'ensemble du problème. Nous devons constater que la construction d'habitations est nettement insuffisante. En outre de plus en plus les propriétaires bernois se refusent à conclure des contrats de bail avec des membres de représentations diplomatiques. Ils vont jusqu'à exclure arbitrairement les ressortissants de tels ou tels Etats (bloc communiste, pays sous-développés) (voir la note ci-jointe du 13 janvier 1965 avec annexe). D'autre part, le nombre des ambassades et de leur personnel s'accroît chaque année. Nous nous sommes demandé si éventuellement la législation suisse nous donnait la possibilité de faire pression sur les propriétaires d'immeubles. Le service juridique consulté sur ce point nous a précisé ce qui suit: "La législation suisse ne connaît pas d'autres moyens que la réquisition ou l'expropriation pour forcer un particulier à céder un appartement ou un immeuble. L'exercice de ce droit est cependant subordonné à des conditions qui, manifestement, ne sont pas

./.

./.

- 4 -

réalisées dans les cas où il s'agirait de loger une mission diplomatique étrangère ou ses membres. Dès lors tout ce que les autorités suisses peuvent faire en application de l'article 21 de la Convention de Vienne est de se tenir à la disposition des missions diplomatiques étrangères afin de leur faciliter le contact avec les personnes susceptibles de leur louer ou de leur vendre un immeuble.

Notre action est donc des plus limitées. L'expérience a démontré que notre intervention ne permettait pas de régler tous les cas. Si nous entendons sortir de l'impasse, une solution nous paraît devoir s'imposer: c'est celle d'étendre la zone d'habitation autorisée en portant par exemple le rayon à 30 km., ce qui engloberait notamment les villes de Fribourg, Soleure, Bienne et Thoune. Cette distance, avec les moyens de transport modernes, mettrait Berne à environ une demi-heure du lieu de résidence le plus éloigné. Par l'extension de leur surface, quelques grandes capitales - Tokio, Londres ou Paris - offrent des conditions de communications souvent moins favorables, entraînant une perte de temps plus considérable. Plusieurs pays ont dû loger des diplomates étrangers dans des agglomérations voisines de la capitale; nous pensons notamment à l'Allemagne Fédérale où le corps diplomatique ne réside pas seulement à Bonn, mais également à Bad Godesberg et à Cologne.

Par ailleurs le droit international ne nous interdirait pas de prendre une mesure de ce genre. Le service juridique l'affirme en avançant que "la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de dispositions relatives au lieu de résidence des agents diplomatiques. Elle se borne à subordonner à l'accord de l'Etat accréditaire l'ouverture de bureaux dans d'autres localités que celle dans laquelle la mission est établie.

./.

- 5 -

En pratique les Etats se sont toujours considérés libres de régler à leur gré la question du domicile des diplomates. Le principe invoqué par notre pays pour délimiter le rayon à l'intérieur duquel les agents diplomatiques accrédités à Berne doivent fixer leur domicile est certes l'expression d'une règle générale, mais celle-ci n'est pas assez précise pour qu'on puisse en déduire l'obligation pour un agent diplomatique d'habiter la capitale de l'Etat accréditaire ... Dans la mesure où il faciliterait la recherche de logements adéquats, le prolongement du rayon envisagé serait même conforme à l'article 21 de la Convention de Vienne". Nous pourrions ajouter qu'il y a eu peut-être une certaine confusion lorsqu'il s'est agi précédemment de fixer notre attitude dans ce domaine. Nous n'avions pas fait une distinction suffisamment nette entre résidence du chef de poste, chancellerie ainsi que les autres bureaux pour les services des missions d'une part et logement des collaborateurs diplomatiques d'autre part. Il est bien entendu que nous assouplirions notre règle uniquement en faveur des collaborateurs. Quant à la résidence, à la chancellerie et aux bureaux nous nous en tiendrions à la zone comprenant Berne et les communes limitrophes.

./.

Sur le plan interne, on pourrait se demander quelle serait la réaction des autorités bernoises. Lors d'un entretien avec le Chef du protocole, le 16 décembre 1964 (voir la note ci-jointe du 8 janvier 1965), M. Freimüller, Président de la ville de Berne, a déclaré sans équivoque qu'il n'y verrait aucun inconvénient. Il souhaiterait même voir les diplomates étrangers habiter hors de Berne, ce qui détendrait le marché du logement dans la ville fédérale. Il ne voudrait évidemment pas que cela se sache et il faudrait se garder de faire état publiquement

./.

- 6 -

de ses déclarations à ce sujet.

Le prolongement du rayon de 30 km. toucherait les cantons de Fribourg et de Soleure. Bien que du point de vue juridique les autorités cantonales soient tenues d'appliquer la Convention de Vienne, devenue assimilable à une règle de loi interne en vertu de son approbation par les autorités fédérales compétentes, il y aurait lieu, par courtoisie, de prendre contact avec les gouvernements fribourgeois et soleurois pour leur demander leur accord pour pouvoir faire bénéficier les membres des missions diplomatiques étrangères établis sur leur territoire des prescriptions en vigueur en matière de privilèges et immunités diplomatiques. Un projet de lettre à leur intention est joint à cette note.

Le problème de la surveillance de l'activité des agents diplomatiques étrangers résidant dans un plus grand rayon a été également examiné. M. Amstein, chef de la police fédérale, à qui nous avons posé la question, a répondu qu'il n'y voyait aucune difficulté. Au contraire, dans une certaine mesure les tâches de la police en seraient facilitées.

Nous attendons votre décision pour passer, le cas échéant, à l'exécution des nouvelles dispositions que nous venons de vous exposer. Nous procéderions de la manière suivante: après avoir obtenu l'accord des cantons intéressés en vue de permettre au personnel des représentations diplomatiques résidant sur leur territoire de bénéficier des immunités et privilèges diplomatiques, nous adresserions aux missions étrangères une circulaire dont la teneur serait conforme au texte ci-annexé.

Les mesures prises auraient un caractère exceptionnel. Elles seraient rapportées si les conditions de logement à Berne devaient redevenir normales. L'ancien régime

- 7 -

subsisterait en ce qui concerne les résidences des chefs de poste, les chancelleries et les bureaux des divers services des missions diplomatiques.

DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
Le Chef du Protocole

