

17.01.1947

p.B.22.810.(7)

REGLES APPLIQUEES
PAR LE DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
EN MATIERE D'IMMUNITES ET PRIVILEGES
DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

Extrait de l'Annuaire Suisse de droit international
Volume IV 1947
Editions Polygraphiques S.A. - Zurich 1948



UNIVERSITÄT ZÜRICH
INSTITUT FÜR ANATOMIE
ANATOMISCHES INSTITUT
ZÜRICH

1888

ANATOMISCHES INSTITUT
ZÜRICH

REGLES APPLIQUEES
PAR LE DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
EN MATIERE D'IMMUNITES ET PRIVILEGES
DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES.

A. Privilèges et immunité diplomatiques.

I. Définition.

La fiction de "l'exterritorialité" telle qu'elle existait au XVIIIème et même au XIXème siècle a été de plus en plus attaquée, surtout depuis la guerre de 1914; elle est actuellement entièrement abandonnée. Les lieux occupés par les missions diplomatiques ne sont plus considérés comme une portion de territoire étranger enclavé dans l'Etat de résidence ni les membres du corps diplomatique comme soustraits aux lois du pays où ils exercent leurs fonctions.

Le terme même d'exterritorialité a été abandonné dans le nouveau règlement de l'Institut de droit international sur les immunités diplomatiques, adopté à New-York le 18 octobre 1929 ainsi que dans la Convention de la Havane du 20 février 1928. Cette métaphore est remplacée aujourd'hui par les termes précis de "privilèges et immunités diplomatiques". Il s'agit d'un ensemble de prérogatives et d'avantages par le jeu desquels ceux qui en bénéficient sont soustraits, non pas aux lois de l'Etat de résidence, mais à leurs sanctions judiciaires et, d'une manière générale, à toute mesure de coercition.

II. Catégories des bénéficiaires*).

Les bénéficiaires des prérogatives énumérées ci-dessous comprennent principalement les membres du personnel officiel des missions diplomatiques accréditées à Berne. Des privilèges analogues sont également reconnus aux délégués des Etats membres d'institutions internationales telles que l'ONU, ainsi qu'aux chefs d'Etat et aux membres de familles régnantes se trouvant en Suisse officiellement, voire même, suivant les cas, incognito. Cette notice ne concerne cependant que les membres du personnel des missions diplomatiques à Berne.

La pratique du Département politique est, en l'absence d'une législation d'ensemble, basée sur les principes généraux du droit des gens, les usages internationaux généralement admis, les conventions ou traités, la doctrine, ainsi que, pour certaines matières, sur des textes de loi fédéraux ou cantonaux et la jurisprudence des tribunaux appelés à trancher de cas en cas.

1. Chefs de missions diplomatiques, soit: Le Nonce apostolique et l'Ambassadeur de France, les envoyés extraordinaires et ministres pléni-

*) Cf. circulaire du Dép. Pol. aux Missions diplomatiques du 14 février 1921 et la lettre circulaire du Département fédéral de Justice et Police aux Directions de Police des Cantons 11 août 1921.

potentiaires, les ministres résidents, les chargés d'affaires. Depuis 1940, il n'y a plus à Berne d'agents de la 3ème classe, c'est-à-dire de ministres résidents.

Participent aux prérogatives des chefs de missions: Les membres de leur famille vivant en ménage commun (femme, enfants n'exerçant pas d'activité lucrative, parents directs et beaux-parents), les secrétaires particuliers (à titre exceptionnel, la secrétaire particulière de la femme d'un chef de mission s'est également vu reconnaître ces privilèges).

2. Le personnel dit de 1ère catégorie ou personnel diplomatique, à savoir les auditeurs de la Nonciature apostolique, conseillers, secrétaires et attachés d'Ambassade ou de Légation; les attachés spéciaux tels qu'attachés ou conseillers militaires, commerciaux, financiers, agronomes, "culturels". Les femmes et les enfants de ces personnes bénéficient des mêmes prérogatives pour autant qu'ils fassent ménage commun avec elles et n'exercent pas d'activité lucrative.

personnel du chef de mission
3. Le personnel domestique du chef de mission. Il s'agit des maîtres d'hôtel, cuisiniers, chauffeurs, valets ou femmes de chambre, jardiniers, etc., à l'exclusion du personnel domestique engagé par la Légation (huissiers, concierges, chasseurs, etc.) Les prérogatives des domestiques du chef de mission sont individuelles et ne s'étendent pas à leurs proches. Elles sont les mêmes que celles des membres du corps diplomatique.

Les domestiques des diplomates non chefs de mission n'ont aucune prérogative et le fait que leurs maîtres sont Chargés d'Affaires a.i. pour une période relativement brève ne modifie pas leur situation. Des exceptions peuvent être envisagées lorsqu'il s'agit de Chargés d'Affaires ad interim pratiquement permanents, le chef de mission en pied étant presque continuellement absent ou non encore nommé.

4. Le personnel dit de 2ème catégorie, à savoir tous les membres du personnel officiel de la mission diplomatique ne figurant pas sur la liste du corps diplomatique, et non chefs de chancellerie, mais engagés et payés par l'Etat pour le service exclusif de la mission. Il s'agit des vice-chanceliers, archivistes, interprètes, secrétaires et commis de chancellerie, courriers, sténodactylographes, chiffreurs, assistants de l'Attaché militaire, huissiers, chauffeurs, jardiniers, etc.

Ces personnes ne jouissent pas de l'ensemble des privilèges et immunités diplomatiques, mais seulement, en matière fiscale et de police des étrangers, de certaines facilités nettement limitées par l'ACF du 22 février 1918 et par l'arrêté du Conseil exécutif du canton de Berne du 21 décembre 1920¹⁾.

Bien que la circulaire précitée du Département fédéral de justice et police ne les mentionne pas, les femmes et les enfants des membres du personnel de 2ème catégorie faisant ménage commun avec le bénéficiaire participent aux prérogatives de celui-ci. Cette facilité ne s'étend pas, toutefois, aux parents, neveux et nièces.

5. Les chefs de chancellerie sont mis au bénéfice des immunités et privilèges accordés au personnel de 1ère catégorie, sauf en ce qui

¹⁾Cf. Salis/Burckhardt, part. I, II ch. 2, No 84, page 195 (211).

concerne les facilités douanières pour lesquelles ils sont assimilés à la 2ème catégorie.

Remarques:

a) Double-nationalité. Vu les termes de l'art 4 de la Constitution fédérale et conformément à la pratique admise dans la plupart des Etats, les doubles-nationaux possédant la nationalité suisse, ne peuvent en principe bénéficier d'aucun privilège diplomatique, à moins qu'ils renoncent expressément à cette dernière.

Quand il s'agit d'un Chef de Mission, l'obstacle découlant de l'égalité des Suisses devant la loi se complique du point de savoir si la nationalité suisse n'est pas incompatible avec la représentation à Berne d'un pays étranger. Cette question se pose dès que l'agrément est sollicité. Le droit diplomatique international reconnaît la règle générale suivant laquelle l'octroi par un Etat de l'agrément à l'un de ses propres nationaux doit être évité afin de prévenir des "conflits de patriotismes". Cependant, cette règle comporte de nombreuses exceptions. Appliquée avec rigueur, elle eût rendu impossible aux diplomates nés dans les Amériques, où règne le jus soli, d'être nommés Ministres ou Ambassadeurs dans leur pays d'origine, notamment en Angleterre, Espagne, Italie, France et Suisse. Il convient donc de considérer l'incompatibilité dont il s'agit comme une question de fait. C'est ainsi que dans le cas du Ministre Torriani, Argentin depuis deux générations, l'origine tessinoise ne laissait aucune trace, de sorte qu'il n'existait aucune incompatibilité entre son origine suisse et l'exercice de sa mission à Berne. Il ne s'agit donc pas de porter atteinte au principe de la pérennité de la nationalité suisse, mais de faire exception à la règle sus indiquée de droit international.

b) Lieu de résidence. Pour bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques, les intéressés doivent, selon la pratique constante du Conseil fédéral, résider dans la ville fédérale et ses environs. Des exceptions ne sont consenties que pour des motifs solides lorsqu'il s'agit des diplomates eux-mêmes et un peu plus facilement lorsqu'il s'agit de leurs conjoints ou enfants.

Les autorités suisses admettent que les femmes et les enfants de diplomates obligés, soit pour leur santé, soit pour leurs études, de résider hors de Berne, puissent également participer aux privilèges du chef de famille.

De plus, le Département a toujours estimé que l'âge des enfants n'était pas déterminant et que leur situation juridique dépendait avant tout de leur degré d'indépendance à l'égard de leurs parents.

Enfin, la veuve d'un diplomate reste après la mort de son mari au bénéfice de sa situation privilégiée pendant un "délai raisonnable" lui permettant de préparer son départ de Suisse.

III. Fondement des prérogatives diplomatiques.

Les privilèges et immunités diplomatiques reposent sur une double base.

1. Le respect de l'Etat que représente l'agent diplomatique. En effet, ce dernier, quel que soit son rang, ne bénéficie pas des privilèges

et immunités à titre personnel, mais en tant que représentant de son pays et dans l'intérêt de ce dernier.

2. La nécessité pour l'agent diplomatique de pouvoir exercer sa mission librement.

Il découle de ce qui précède que le bénéficiaire des privilèges et immunités diplomatiques ne peut de lui-même y renoncer puisqu'il n'en jouit pas dans son propre intérêt. Les chefs de mission ne peuvent y renoncer qu'avec l'autorisation de leur gouvernement et les autres membres de la mission qu'avec celle de leur chef.

IV. L'inviolabilité diplomatique.

Sur ce double fondement repose le principe de l'inviolabilité, prérogative garantie par le droit des gens et les usages internationaux.

1. L'inviolabilité personnelle. L'Etat de résidence doit s'abstenir à l'égard des agents diplomatiques accrédités auprès de lui de tout acte susceptible de porter atteinte à leur intégrité personnelle, à leur dignité et à leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Le gouvernement doit assurer le respect de cette inviolabilité tant par les simples particuliers que par les autorités qui, en cas de contestation avec un membre du Corps diplomatique à même de prouver sa qualité, doivent se borner à prendre note du litige et à le soumettre au Département qui pourra suivre l'affaire par voie diplomatique²⁾.

2. L'inviolabilité des locaux. La franchise du logement privé est assurée à tous les membres du corps diplomatique ainsi que celle des locaux officiels abritant les services de la chancellerie. Les archives sont bien entendu inviolables. Les agents des autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans les lieux précités qu'avec l'autorisation du chef de mission³⁾. Les jardins des missions diplomatiques sont inclus dans la franchise de l'hôtel.

L'inviolabilité des locaux implique que les communications des autorités de poursuite et autres, ne peuvent être remises directement par les agents compétents aux agents diplomatiques, même pas à un membre du personnel ne jouissant pas de l'immunité de juridiction: le commandement de payer, par ex., sera alors transmis par voie diplomatique⁴⁾.

La loi cantonale bernoise du 27 juillet 1866 n'autorise l'achat, sur territoire bernois, d'un immeuble par un Etat étranger qu'à titre exceptionnel et si:

- a) L'immeuble reste soumis dans tous les cas aux prescriptions du droit privé et public à la seule exception des charges militaires (logement de troupes).
- b) L'immeuble reste soumis au principe du forum rei sitae.

²⁾ Règlement de Cambridge de l'Inst. de droit int. 1895, art. 3, annuaire de l'Inst., vol. 14, p. 240; cf., aussi CPS art. 296 et 297

³⁾ Salis/Burckhardt No 86, II, p. 198 (214).

⁴⁾ Salis/Burckhardt No 86, III, p. 198 (215).

Le respect de ces conditions ne saurait naturellement avoir pour effet d'annuler les conséquences du principe de l'inviolabilité.

La franchise de voitures découle logiquement de celle du domicile. Elle est parfois contestée mais ne saurait⁵⁾ être purement et simplement négligée. Cette franchise ne saurait naturellement impliquer que les voitures des membres du Corps diplomatique ne sont pas soumises aux lois et règlements en vigueur dans l'Etat de résidence, mais signifie uniquement qu'en cas d'infraction à ceux-ci, aucune mesure de coercition ne pourra être exercée contre le conducteur et que seules les démarches par voie diplomatique pourront être entreprises. Enfin, il faut distinguer entre les cas où la voiture est conduite par son propriétaire ou par un simple particulier. Si un agent demande au conducteur d'une voiture diplomatique d'établir son identité, cette exigence ne saurait être considérée comme une violation du droit des gens.

3. Le libre exercice de sa mission implique pour l'agent qu'il puisse correspondre sans entraves avec son gouvernement. Il a donc le droit d'utiliser des chiffres ou des codes pour échanger avec lui des télégrammes auxquels il convient d'accorder la priorité reconnue aux télégrammes d'Etat⁶⁾.

Le courrier (ou valise) diplomatique est inviolable et ne peut être ouvert ni censuré pour autant qu'il est muni d'un sceau officiel attestant la qualité de l'expéditeur et du destinataire. En principe, seul le courrier adressé par la mission diplomatique à son gouvernement est qualifié de valise diplomatique avec les avantages en découlant. Par courtoisie, cependant, on étend fréquemment cette prérogative au courrier de Légation à Légation.

Le porteur du courrier, lui, n'est inviolable que dans la mesure nécessaire à l'exercice de ses fonctions et ne bénéficie pas de la franchise douanière pour ses bagages personnels. Il jouit cependant des avantages accordés aux membres du personnel de 2ème catégorie des missions diplomatiques.

4. Les membres du corps diplomatique sont également dispensés de témoigner en justice. Si l'autorité judiciaire a besoin de renseignements, ceux-ci doivent être sollicités par l'intermédiaire du Département politique. Ce dernier demande alors à la mission diplomatique si l'intéressé peut être autorisé et consent à donner les indications voulues et, le cas échéant, sous quelle forme⁷⁾. Les membres du personnel de 2ème catégorie ne bénéficient pas de cette prérogative mais, comme tout employé d'une mission diplomatique, ils peuvent

5) Karl Strupp. *Eléments du droit intern. public et privé*. Vol. I, p. 221-222; Calvo 1885, tome II, p. 312; Genet I, p. 556.

6) Cf. règlement d'exécution No II du 30 janvier 1939 de la loi du 14 octobre 1922 concernant les communications télégraphiques et téléphoniques, RO 55, p. 205.

7) Réponse à un questionnaire écrit transmis par voie diplomatique, visite à domicile du magistrat enquêteur ou de son délégué, ou déposition du diplomate en question dans les locaux mêmes du tribunal.

refuser des renseignements sur ce qu'ils ont appris ou entendu dans l'exercice de leurs fonctions ou grâce à celles-ci.

V. Les autres privilèges et immunités diplomatiques.

Certains auteurs font une distinction, un peu académique, d'une part entre les immunités, directement basées sur l'inviolabilité et garanties par le droit des gens, et d'autre part les privilèges, découlant plutôt d'un acte de bonne volonté de l'Etat de résidence lequel, selon les usages généralement observés, les reconnaît en partie par courtoisie, en partie pour faciliter aux intéressés l'exercice de leur mission. Ainsi les privilèges seraient en quelque sorte à mi-chemin entre les immunités et les avantages de pure courtoisie tels que "coupe-file" (Passierscheine) etc. Cette distinction n'a d'intérêt que pour un gouvernement qui aurait à soutenir un point de vue négatif dans un cas, par exemple, d'exonération fiscale ou de franchise douanière que certains auteurs classent dans les "privilèges" et non dans les "immunités".

1. Immunité de juridiction. Les diplomates sont soumis aux lois, mais l'exécution de celles-ci ne peut à leur égard se faire par les voies ordinaires; nul moyen de coercition notamment ne peut être employé. Les infractions commises par les membres du corps diplomatique doivent, dès lors, être l'objet d'un recours, non aux tribunaux, mais au Département politique qui règle l'affaire par voie diplomatique. Si un particulier a un litige avec un diplomate, il lui est d'ailleurs toujours loisible de recourir aux tribunaux du pays dont ce dernier est ressortissant.

L'immunité de juridiction est à la fois pénale et civile. Comme l'inviolabilité, elle ne s'applique pas au personnel dit de 2ème catégorie. Contrairement à ce qui est le cas pour les agents consulaires, l'immunité de juridiction des agents diplomatiques est absolue et s'étend aussi aux actes de leur vie privée. Une seule exception est faite lorsque l'agent exerce une activité lucrative en dehors de sa fonction officielle. Il s'agit toutefois là d'un cas très rare, puisqu'en principe les fonctions diplomatiques sont incompatibles avec une activité rémunératrice privée. De même, si un diplomate se rend acquéreur d'un bien-fonds, il est soumis en principe à la juridiction locale pour les actions locales se rapportant à cette propriété, en vertu de la *lex rei sitae*. Il faut cependant être prudent à ce sujet et en cas de contestation, c'est à un tribunal qu'il appartient de trancher.

D'une manière générale cependant, les contestations avec les diplomates doivent être traitées par voie diplomatique, en premier lieu, par l'intermédiaire de la mission diplomatique intéressée et, si c'est nécessaire, de notre Légation à l'étranger.

Lorsque l'infraction ou la réclamation n'est pas importante, il suffira de la signaler à la Légation. Le manquement au droit d'un collaborateur diplomatique est-il grave, ou un règlement amiable (expertise, arbitrage) s'avère-t-il impossible, le Département pourra demander au chef de mission d'envisager la levée de l'immunité ou le rappel de son collaborateur, selon le cas. Si le coupable est le chef de mission lui-même, il faut intervenir auprès de son Gouvernement

par l'entremise de la Légation de Suisse accréditée auprès de ce dernier.

Le for d'un diplomate se trouve dans son pays d'origine⁸⁾. Son domicile, cependant, depuis que la notion "d'exterritorialité" est tombée en désuétude, est considéré comme se trouvant à son lieu de résidence, sauf lorsque cela créerait une situation peu équitable dans des questions de transferts de devises, de paiements, etc.

2. Exonération fiscale. La doctrine n'est pas unanime sur la question de savoir si l'exemption fiscale doit être comptée au nombre des immunités inhérentes à la qualité du diplomate et garantie par le droit des gens ou parmi les privilèges accordés par courtoisie.

Pratiquement, les membres du corps diplomatique sont exonérés en Suisse du paiement des impôts directs et personnels, conformément aux usages internationaux.

A la requête du Département politique, le Conseil exécutif du canton de Berne a décidé par arrêté du 21 décembre 1920 d'étendre cette exonération au personnel dit de 2ème catégorie, pour autant que des inconvénients ne résultent pas de cette mesure. L'exonération fiscale ne s'étend donc pas aux charges réelles grevant la propriété immobilière ni aux taxes correspondant à des contributions précises de l'administration⁹⁾, ni aux impôts indirects (de luxe, sur le chiffre d'affaires, alcool, droit de timbre, etc.).

Des dispositions ont été prises dans la législation fédérale pour exempter les Etats étrangers et les membres du corps diplomatique des contributions prévues à titre de sacrifice pour la défense nationale (ACF des 19 juillet 1940 et 20 novembre 1942) de l'impôt pour la défense nationale (ACF du 9 décembre 1940) ou de l'impôt fédéral anticipé (ordonnance I A du 20 novembre 1944).

En vertu de la loi bernoise du 27 juillet 1866 n'autorisant d'exception à l'interdiction de vente des biens fonds à un Etat étranger que si l'immeuble en question reste soumis aux lois en vigueur, les bâtiments des légations qui sont propriété de l'Etat d'origine, sont soumis également à la loi fiscale. A fortiori, les membres du corps diplomatique doivent acquitter les impôts pour les immeubles qu'ils pourraient posséder en Suisse. Certains Etats exemptant sous réserve de réciprocité de l'impôt foncier les bâtiments de nos Légations dont la Confédération est propriétaire, celle-ci a - du moins lorsque l'impôt étranger est supérieur à l'impôt suisse - pris à sa charge le paiement des impôts communaux qu'elle verse aux autorités bernoises en lieu et place des Etats intéressés. Pour ce qui est de la taxe de mutation, il est même arrivé que le canton de Berne accordât lui-même l'exemption. En ce qui concerne l'impôt de compensation, les domestiques des membres du corps diplomatique non chefs de mission, soumis aux impôts, paient directement leur part (2 %) de cet impôt aux autorités. En revanche, leurs employeurs sont exemptés du paiement des 2 % restant et libérés par conséquent des

⁸⁾ Salis/Burckhardt No 86 V, page 200 (216-217).

⁹⁾ Concessions pour des appareils radioélectriques, par exemple.

obligations administratives consistant à déclarer eux-mêmes les gages de leurs domestiques.

Les diplomates ne sont pas exemptés des impôts indirects (impôts de luxe, sur le chiffre d'affaires, etc.). Des exceptions à ce principe peuvent être consenties lors, par exemple, du transfert d'un chef de mission qui effectue des achats globaux de divers produits exportés aussitôt.

Les impôts sur l'alcool, perçus en même temps que les droits de douane, ne sont pas remboursés lors d'achats faits en Suisse par les membres du corps diplomatique ¹⁰⁾. Si des diplomates procèdent à des achats d'alcool en Suisse, ils ne sont pas dispensés du paiement de l'impôt sur cette denrée. Cependant cette question ne se pose que pour ceux d'entre eux qui ne bénéficient pas de la franchise douanière. En effet, tous les autres ont intérêt à faire venir directement de l'étranger les boissons qu'ils désirent.

Les membres du personnel officiel des missions diplomatiques à Berne ne sont pas exonérés des droits de timbre.

En ce qui concerne les automobiles, en l'absence de prescriptions légales fédérales, le régime varie selon les cantons. A Berne, les fonctionnaires des 1ère et 2ème catégories sont exemptés de l'impôt sur les automobiles. Par courtoisie, le canton a de plus renoncé à percevoir les taxes pour l'octroi et le renouvellement des permis de conduire et de circulation et la délivrance des plaques de police.

En revanche, comme les taxes prélevées pour le contrôle de la voiture et l'examen de conduire servent à rémunérer des experts qui ne sont pas fonctionnaires et dont c'est le seul bénéfice, le personnel des missions diplomatiques n'en est pas dispensé.

Le canton de Berne exempte les diplomates de la taxe sur les chiens. Quant aux taxes de séjour, qui correspondent à une contre-prestation de l'administration (aménagement de sites, organisations de concours, etc.), les diplomates n'en sont pas exonérés; cependant, la ville de Berne a, par arrêté du 19 juillet 1939, renoncé au prélèvement de la contribution dite d'hébergement ("Beherbergungsabgabe") en faveur des membres du personnel des missions diplomatiques accrédités à Berne.

3. Traitement en douane. Il est réglé par l'arrêté du CF du 1er avril 1947 entré en vigueur le 1er mai 1947 en exécution des articles 14 (chiffres 4, 5, 8) 19 et 142 de la loi fédérale sur les douanes du 1er octobre 1925.

Les missions diplomatiques jouissent de la franchise douanière pour tous les objets destinés à leur usage exclusif, à savoir:

- a) les emblèmes officiels (drapeaux, écussons, etc.);
- b) les documents officiels et les imprimés de service;
- c) les fournitures de bureau;
- d) le mobilier des locaux.

10)

L.F. du 21 juin 1932.

Les chefs de missions diplomatiques accrédités auprès de la Confédération et leurs collaborateurs diplomatiques (auditeurs, Secrétaires et Attachés d'Ambassade ou de Légation, y compris les attachés spéciaux) et leur famille vivant à leur charge (conjointes et enfants mineurs) ont droit, sous réserve de réciprocité, à l'admission en franchise:

- a) de leur mobilier de premier établissement à condition qu'il soit utilisé par l'ayant-droit et ne soit pas aliéné avant 5 ans à partir de l'admission en franchise;
- b) de tous les autres objets destinés à leur usage exclusif ou à celui de leur famille.

Les chefs de mission et leurs collaborateurs diplomatiques ont droit, tous les trois ans, à l'admission en franchise d'une voiture automobile, à condition de l'utiliser personnellement et de ne pas l'aliéner avant trois ans en Suisse, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux.

Le traitement douanier des aéronefs et des bateaux de plaisance, destinés à l'usage personnel des chefs de mission et de leurs collaborateurs diplomatiques, est déterminé dans chaque cas par la direction générale des douanes, d'entente avec le Département politique fédéral.

En ce qui concerne le personnel de 2ème catégorie et les chefs de chancellerie, aucun avantage n'est prévu en leur faveur, mais la direction générale des douanes, accorde des passavants pour leurs voitures automobiles. Elle peut demander la garantie des droits de douane. Les triptyques délivrés par les clubs d'automobilistes ne sont valables que pour le tourisme. Le membre d'une mission diplomatique important sa voiture avec un triptyque doit, en s'établissant à Berne, régler définitivement la situation douanière de son véhicule. Les passavants délivrés au personnel de 2ème catégorie sont valables pour une année et peuvent être prolongés si le bénéficiaire conserve sa qualité de fonctionnaire d'une mission diplomatique.

Seuls les chefs de mission et leur famille sont exemptés du contrôle douanier. Les bagages des autres membres du corps diplomatique peuvent théoriquement être révisés. Pratiquement, les autorités douanières se montrent tolérantes.

Le règlement de 1947 résumé ci-dessus abroge en principe l'arrêté antérieur du 21 septembre 1926. Toutefois, comme il ne s'applique qu'aux représentants des Etats accordant la réciprocité, l'ancien régime subsiste pour les représentants des autres Etats; les collaborateurs diplomatiques du chef de mission de ces derniers pays ne bénéficient notamment pas de la franchise douanière totale.

L'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 prévoit que les missions diplomatiques accréditées auprès de la Confédération sont exemptées de l'obligation de payer des cotisations. En outre, le personnel officiel des missions diplomatiques et leur famille n'est pas assujéti à l'assurance.

B. Privilèges et immunités du personnel consulaire.

Les consuls sont des agents chargés par leur gouvernement d'assurer la protection du commerce et de leurs nationaux dans un pays étranger. N'étant pas des représentants diplomatiques, ils ne sont pas munis de lettres de créance; l'exercice de leurs fonctions implique toutefois des lettres de provision établies par leur gouvernement et l'exequatur du pays où ils résident.

S'il arrive que, dans des pays où le gouvernement mandant n'entretient pas de représentation diplomatique, les consuls aient accès au Ministère des Affaires étrangères, c'est en vertu d'une tolérance qui ne saurait jamais devenir un droit.

Chargés de la protection de leurs nationaux dans le pays où ils résident, les consuls ont droit à des égards et à certaines immunités. Ils ne peuvent, en revanche, se prévaloir d'aucun privilège ou droit accordé aux membres du corps diplomatique.

I. Catégories du personnel consulaire.

Aux termes de la circulaire du 11 août 1921 du Département de Justice et Police aux directions de police des cantons, il faut distinguer deux catégories dans le personnel des consulats étrangers:

1. a) Les consuls généraux, consuls, vice-consuls ou gérants qui bénéficient de l'exequatur du Conseil fédéral, qu'ils soient fonctionnaires de carrière ou honoraires, leurs femmes et leurs enfants.
- b) Les fonctionnaires consulaires de carrière, tels que consuls généraux, consuls, vice-consuls, attachés de consulat et chefs de chancellerie, leurs femmes et leurs enfants. Ces agents sont généralement ressortissants de l'Etat mandant et sont nommés par ce dernier; ils n'exercent aucune profession en dehors de leurs fonctions officielles.

Le personnel indiqué dans cette première catégorie constitue le groupe des hauts fonctionnaires consulaires.

2. Le personnel subalterne des consulats, composé d'employés engagés sur place par le consul lui-même ou par une administration, même lorsqu'ils n'ont pas d'autres professions (commis, copistes, sténodactylographes, huissiers, etc.).

Le chef de poste, qu'il soit consul général, consul ou vice-consul de carrière ou honoraire, ou gérant, est reconnu par le Conseil fédéral dès que l'exequatur lui est accordée.

Le titulaire d'une Agence consulaire est annoncé seulement au Département politique; il ne jouit d'aucun privilège.

Le personnel consulaire de carrière ne doit exercer aucune activité professionnelle en dehors de ses fonctions, tandis que le personnel honoraire peut en exercer une.

II. Privilèges et immunités des consuls.

Certaines facilités sont accordées aux hauts fonctionnaires consulaires par les autorités fédérales.

1. Règlement des conditions de séjour.

Les hauts fonctionnaires consulaires sont dispensés de régler leurs conditions de séjour (dépôt de papiers de légitimation, permis de séjour ou d'établissement, paiement des taxes fédérales et cantonales y relatives). Des visas de retour leur sont accordés gratuitement. Les hauts fonctionnaires consulaires doivent être annoncés au Conseil d'Etat du canton de résidence par leur chef de poste. Le Conseil d'Etat communique régulièrement au Protocole du Département politique les mutations survenues dans le Corps consulaire de son canton. Il est entendu que les fonctionnaires consulaires de nationalité suisse doivent régler leurs conditions de séjour.

2. Immunité de juridiction.

- a) les hauts fonctionnaires consulaires ne jouissent de l'immunité de juridiction que pour les actes relevant de leurs fonctions;
- b) une procédure civile ou pénale contre un chef de poste consulaire ne peut être cependant ouverte sans le consentement du Conseil fédéral. Sur proposition du Service du protocole, ce dernier peut, en effet, s'opposer par arrêté à ce qu'une telle procédure suive son cours.

L'usage international et la courtoisie recommandent en outre d'observer à l'égard des hauts fonctionnaires consulaires les règles suivantes:

- c) de ne pas les soumettre à la juridiction locale pour les délits de peu d'importance (amende);
- d) le cas échéant, d'envoyer les notifications d'amende à leur domicile privé et de ne pas employer à cette fin une formule imprimée;
- e) de ne pas les inviter à témoigner; leur témoignage peut être demandé par écrit ou oralement devant un représentant du Tribunal.

Les locaux et les archives des Consulats sont inviolables.

Les Consuls honoraires de nationalité suisse jouissent de l'immunité de juridiction seulement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions consulaires.

3. Exonération fiscale.

- a) La Confédération exonère, sous réserve de réciprocité, les hauts fonctionnaires consulaires de carrière de l'impôt et du sacrifice de la défense nationale, de l'impôt fédéral anticipé et recommande aux cantons de faire de même pour tous les impôts directs, l'impôt foncier faisant exception. En fait, la très grande majorité des cantons exonère le personnel consulaire de carrière des impôts directs cantonaux.
- b) L'impôt sur les voitures automobiles est considéré comme un impôt direct et n'est pas prélevé des hauts fonctionnaires consulaires. Nous ajoutons que les fonctionnaires consulaires de carrière n'ont pas le droit de munir leur voiture de la plaque CD qui est réservée

aux personnes ayant qualité diplomatique. Quant aux plaques CC, les prescriptions en vigueur ne prévoient rien leur égard. Les agents consulaires peuvent l'apposer à leur voiture selon leur bon plaisir.

- c) Les Consuls honoraires de nationalité suisse ou étrangère jouissent de l'immunité fiscale pour les revenus de leurs fonctions officielles seulement.

4. Traitement en douane.

Il est réglé par l'arrêté du Conseil fédéral du 1er avril 1947, entré en vigueur 1er mai 1947, en exécution des articles 14, 19 et 142 de la loi fédérale sur les douanes du 1er octobre 1925.

Sont admis en franchise douanière les objets suivants, s'ils sont destinés à l'usage exclusif d'un consulat général, d'un consulat ou vice-consulat, ou d'une agence consulaire:

- a) les emblèmes officiels (drapeaux, écussons, sceaux, etc.).
- b) les documents officiels et les imprimés de service,
- c) les fournitures de bureau,
- d) les coffres-forts et les classeurs.

Le personnel consulaire de carrière obtient, sous réserve de réciprocité, les facilités suivantes pour les envois qui lui sont destinés:

- a) la franchise à l'importation du mobilier et
- b) la franchise à l'importation d'une voiture automobile.

*

L'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946, prévoit que les Consulats étrangers sont exemptés de l'obligation de payer des cotisations. En outre, les fonctionnaires consulaires de carrière ne sont pas assujettis à l'assurance.

*

Le Département politique s'efforce actuellement d'engager les autorités fédérales et cantonales à accorder les facilités mentionnées sous II 1) et II 3) à tous les fonctionnaires consulaires de carrière, sans tenir compte de leur grade. En outre, d'entente avec le Département de justice et police, le Département politique a l'intention de modifier les formalités de règlement de séjour des fonctionnaires consulaires, en ce sens que ces derniers lui seraient annoncés en même temps qu'aux autorités cantonales.

Berne, le 17 octobre 1947.

Département politique fédéral

NB. Salis/Burckhardt est cité d'après l'édition française de 1930; les chiffres entre parenthèses renvoient à la pagination différente de l'édition allemande.