

p.A.41.21.R- BO.

Monsieur le Conseiller  
fédéral Petitpierre.

Propagande culturelle des représentations  
diplomatiques.

Les relations de la Légation soviétique à  
Berne avec la Société Suisse-URSS.

Les relations que la Légation soviétique à Berne entretient avec la société Suisse-URSS constituent-elles une activité illicite? Pour répondre à cette question, il faut partir de faits prouvés et dont il pourrait être fait état, le cas échéant, à l'égard du ministre de l'URSS. La conviction que nous pouvons avoir que l'activité de la Société Suisse-URSS s'insère dans le plan général de la politique soviétique et que les autorités soviétiques la considère comme un des instruments de cette politique ne suffit pas pour motiver une intervention diplomatique de notre part.

#### I.

Les missions diplomatiques ont pour tâche principale de représenter leur Etat auprès de l'Etat où elles sont accréditées. Dans ce but seules sont nécessaires les relations avec le Gouvernement de ce dernier. Il n'y a pas de relations juridiques entre les légations et le peuple ou les particuliers; de telles relations ne peuvent être que de fait - pour le droit international s'entend - et ne constituent en tous cas pas une condition nécessaire de l'activité des missions diplomatiques. Pour le reste, la tâche des missions diplomatiques se résume en trois mots: observer, protéger, négocier:

- a) observer la situation du pays et faire rapport à ce sujet à leur Gouvernement,
- b) protéger leurs compatriotes et, le cas échéant, d'autres protégés,
- c) négocier et conclure des conventions entre leur Etat et l'Etat d'admission  
(GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, I,



458; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law, I, § 378 ss, 703 ss; GENET, Traité de diplomatie et de droit diplomatique, II, 8 et 358; SATOW, A Guide to Diplomatic Practice, 109; HYDE, International Law, Chiefly as interpreted and applied by the United States, II, § 445, 1291).

Cette liste n'est pas limitative; les légations peuvent être également chargées d'autres tâches, à condition toutefois que l'Etat auprès duquel elles sont accréditées y consente, soit expressément, soit tacitement. Pour les tâches mentionnées plus haut, elles constituent un minimum et aucun obstacle ne saurait être mis à leur exécution.

Normalement, une légation doit chercher à établir de bonnes relations entre les deux Etats. Elle ne saurait pourtant, sous ce prétexte, revendiquer des droits plus étendus que ceux dont il est question plus haut. En outre s'arroger de tels droits contre la volonté de l'Etat dans lequel elle est accréditée irait justement à l'encontre du but allégué. L'établissement de bonnes relations doit du reste s'entendre avant tout des relations entre Gouvernements - ce qui ne nécessite aucune activité sortant du cadre tracé. Dans la pratique pourtant on considère favorablement les efforts faits en vue de rapprocher les peuples, en favorisant la compréhension mutuelle. C'est ainsi qu'on admet qu'une légation prenne certaines initiatives d'ordre culturel destinées à faire connaître mieux son pays dans le pays d'admission. Le ministre étranger patronnera donc à l'occasion des expositions, il assistera à certaines manifestations, conférences, concerts. Il aura en outre souvent un contact étroit avec les sociétés qui se sont donné pour tâche de cultiver les liens d'amitié entre les deux pays, comme les sociétés franco-suisse, italo-suisse, gréco-suisse etc. Il fera acte de présence à certaines de leurs manifestations, prendra peut-être la parole pour célébrer l'amitié des deux pays et mettra à l'occasion à leur disposition du matériel d'information et de propagande (films etc.).

Cette activité, considérée en soi comme licite en Suisse, a cependant ses limites. Il est reconnu aussi bien par les auteurs que par la pratique des Gouvernements que les légations étrangères - et donc tous les diplomates qui en font partie - doivent s'abstenir strictement de toute immixtion dans les affaires de politique intérieure de l'Etat d'admission (GUGGENHEIM, op.cit.457; HYDE, op.cit. § 452, 1300; SATOW, op.cit., 189 et 260 ss; HACKWORTH, Digest of International Law, IV, 472). On admet également qu'il y a immixtion illicite lorsque la légation tente

d'influencer la politique étrangère de ce dernier. L'art. 12 de la Convention de la Havanne du 20 février 1928 contient la disposition suivante:

"Foreign diplomatic officers may not participate in the domestic or foreign politics of the state in which they exercise their functions".

Une immixtion active dans la politique de l'Etat d'admission, il faut le relever, n'a rien de commun avec l'observation de la vie politique et les rapports à ce sujet (OPPENHEIM-LAUTERPACHT, § 383, 704/5). Ainsi la légation ne pourra pas soutenir, moralement ou matériellement, un parti ou un groupement politique. D'une manière générale, il y aura immixtion illicite de sa part toutes les fois que d'une manière ou d'une autre elle tentera de provoquer ou favoriser le changement des institutions et de l'ordre constitutionnel du pays où elle se trouve ou de son personnel gouvernemental.

C'est cette même notion d'immixtion illicite qui fournira le critère qui permettra de déterminer quand il y a propagande illicite. En soi toute propagande n'est pas illicite; il est naturel que les légations essaient de bien disposer les esprits à l'égard de leur pays. Mais dès que cette propagande tend non plus seulement à favoriser la compréhension d'institutions étrangères, mais à les introduire dans le pays d'admission, dès que le but poursuivi sera de changer l'ordre constitutionnel du pays soit en le critiquant, soit en recommandant l'introduction de nouvelles formes politiques ou sociales, il y aura immixtion dans la vie politique du pays, c'est-à-dire propagande illicite. Le cas sera encore plus caractérisé si cette propagande est destinée à soutenir idéologiquement ou pratiquement un des partis politiques constitués ou un groupe politique quelconque.

Pour autant donc que l'activité culturelle d'une légation étrangère constitue une immixtion dans la vie politique du pays, soit par une propagande appropriée, soit sous d'autres formes d'activité, elle doit être considérée comme illicite au point de vue du droit international. Etant donné que ce domaine n'est pas essentiel pour une mission diplomatique, cette activité peut être interdite sans autre.

## II.

La Légation soviétique à Berne entretient des relations suivies avec la Société Suisse-URSS, société qui,

comme d'autres de ce genre, a pour but (avoué) de cultiver, en dehors de toute politique, les liens d'amitié entre les peuples suisse et soviétique et de travailler en Suisse à une meilleure compréhension de la culture soviétique. Pour autant donc, ces relations n'ont rien d'extraordinaire et la Légation soviétique ne se distingue pas en cela d'autres légations étrangères.

A lire les rapports de police qui nous sont soumis, on a l'impression cependant que la Légation soviétique utilise la Société Suisse-URSS à des fins autres que purement culturelles. C'est-à-dire qu'il y aurait immixtion politique. Mais les faits rapportés prouvent-ils une immixtion dans la politique de la Suisse?

Ces faits doivent être classés en deux catégories. Tout d'abord les faits contrôlables et sur lesquels pourrait être basée une protestation éventuelle auprès de la légation.

- a) L'organisation de voyages en URSS; il ne ressort pas du rapport que l'organisation est le fait de la légation, mais cela est de notoriété publique;
- b) la présence à l'assemblée générale de la Société Suisse-URSS (Landeskonferenz), tenue à Bienne le 4 mars 1951, de trois diplomates soviétiques et le discours de l'un d'entre eux (Skobolev, 1er secrétaire de légation);
- c) l'activité de l'attaché culturel Skobolev au profit de la société et la fréquence des relations que cela suppose.

Ni l'un ni l'autre des points susmentionnés n'est susceptible de fournir la preuve d'une immixtion illicite dans la politique suisse. Il n'y a là, extérieurement, rien que ne se permettent aussi d'autres légations. On pourrait tout au plus relever que, lors de l'assemblée générale de Bienne, un délégué français s'est lancé dans une diatribe contre le plan Marshall et le pacte Atlantique, ce qui mettait certainement en cause la politique extérieure de la Confédération, alors que Skobolev lui s'est soigneusement abstenu de tout écart de ce genre et s'est contenté de louer l'activité de la Société Suisse-URSS. Etant donné qu'on ne saurait prouver que les diplomates soviétiques avaient été avertis du contenu du discours du délégué français, on ne saurait leur faire un grief d'avoir assisté à l'assemblée. Il reste toutefois que les débats en ont reçu un certain caractère politique et que les diplomates soviétiques auraient fait preuve de tact en se retirant.

- 5 -

Pour les autres faits allégués dans les rapports de police (critiques des autorités soviétiques et de la légation adressées aux membres responsables de la société, ordres reçus de la légation concernant le programme d'activité de la société ou, par exemple, la tenue de procès-verbaux), ils sont incontrôlables, de sorte qu'on ne saurait baser là-dessus une intervention diplomatique.

Il est vrai que, d'après la théorie bolchévique elle-même, la vie intellectuelle et artistique est fonction de la politique et que de ce point de vue toute propagande culturelle est en même temps propagande politique, et même propagande illicite parce que tendant nécessairement à favoriser l'introduction dans quelque pays que ce soit de certaines formes sociales et politiques. A cela s'ajoute que la Société Suisse-URSS n'est, en fait, rien d'autre qu'une succursale du PdA et qu'elle est dominée par des membres de ce dernier. La Légation d'URSS n'ignore pas ce fait et on pourrait en tirer la preuve qu'elle entend bien influencer la vie politique suisse par son entremise.

Toutefois, juridiquement parlant et même en fait il n'est pas possible de considérer toute manifestation ayant pour but de faire connaître la culture soviétique (et encore moins lorsqu'il s'agit d'oeuvres russes prérévolutionnaires) comme une propagande illicite, ni d'identifier la Société Suisse-URSS avec le PdA. Il n'est pas possible non plus d'argumenter simplement avec l'identité de certains de leurs membres. Il en résulte qu'ici non plus il n'y a pas matière à intervention auprès de la Légation soviétique.

### III.

Pour conclure nous constaterons qu'une intervention auprès de la Légation soviétique ne pourrait être suffisamment fondée en droit et en fait et qu'il faut donc s'abstenir de cette démarche tant que d'autres preuves ne sont pas en notre possession.

Il ne fait pas de doute pour nous cependant que la légation joue un jeu incompatible avec ses obligations internationales. Cela justifie une surveillance étroite des faits et gestes de ses diplomates. Cette surveillance permettra peut-être d'accumuler de nouvelles preuves susceptibles cette fois de justifier une intervention diplomatique.

Berne, le 7 mai 1951.

R. L. Bindschedler.