

B. 22.43.0.- MT/gt

Berne, le 3 mars 1955.

*Mr. M. Bütikofer*A u C o n s e i l f é d é r a l .Protection des missions diplomatiques
à Berne.

L'agression, dans la nuit du 14 au 15 février 1955, et l'occupation pendant près de 40 heures de la Légation de Roumanie par un groupe d'hommes armés, ont rendu actuelle la question de la protection des missions diplomatiques à Berne. Il convient d'examiner la pratique suivie jusqu'ici et, s'il y a lieu, de la modifier.

Principe.

La protection des missions diplomatiques à Berne est au nombre des devoirs imposés par le droit des gens à la Confédération et par celle-ci au Département politique et au Ministère public. Pour des raisons constitutionnelles, techniques et pratiques, l'exécution des mesures de protection est confiée aux autorités de police cantonales et municipales bernoises.

Pratique.

Au cours des cinquante dernières années - à l'exception des deux périodes de mobilisation de guerre (1914 - 1918 et 1939 - 1945) - les immeubles des missions diplomatiques n'ont pas fait l'objet, en temps normal, d'une protection particulière de police. En revanche, lorsque les circonstances l'ont exigé, des mesures spéciales de surveillance ont été prises, soit directement par les autorités compétentes (fédérales, can-

./.



- 2 -

tonales ou municipales), soit à la demande d'une ou de plusieurs missions diplomatiques. Voici quelques cas particuliers:

En 1927, lors du procès en Amérique contre les Italiens Sacco et Vanzetti et de leur exécution, la Légation des Etats-Unis à Berne, qui avait reçu des lettres de menace, avait été protégée pendant 4 mois environ par un service de garde.

En août 1937 et à sa demande, la Légation d'Espagne avait fait l'objet d'un service de surveillance discret.

En février 1946, à la suite de l'exécution de républicains par le régime du Généralissime Franco, on pouvait s'attendre à des manifestations organisées par le parti du travail contre la Légation d'Espagne; elle fut gardée par la police bernoise.

Lors du congrès sioniste de Bâle, en décembre 1946, comme l'on pouvait craindre des actes terroristes contre les légations de Grande-Bretagne et d'Egypte, des mesures de sécurité avaient été prises; et ce, à la demande du Ministre de Grande-Bretagne.

En mars 1953, au moment des poursuites pénales engagées en URSS contre les médecins juifs, ce qui avait déclenché des mouvements de protestation en Israël, et comme il convenait de prévenir des actes terroristes contre les diplomates soviétiques à l'étranger, la Légation de l'URSS à Berne, avec l'accord du chef de mission, avait été l'objet d'un service de surveillance.

En octobre 1946, lors de la condamnation prononcée en Yougoslavie contre le Cardinal Stepinac, de nombreuses lettres de protestation avaient été envoyées à la Légation de Yougoslavie à Berne. Le Département, ainsi que le Ministère

./.

- 3 -

public, avaient proposé au Ministre de Yougoslavie des mesures de protection. Le Ministre avait décliné l'offre.

Frais occasionnés par le service de surveillance
ou de garde des missions diplomatiques.

En novembre 1940, la direction de la police de la Ville de Berne faisant état des charges supplémentaires causées par l'augmentation de l'effectif des agents commis à la garde et à la surveillance des missions diplomatiques des pays belligérants notamment, avait demandé au Département politique d'examiner si la Confédération ne pouvait pas lui venir financièrement en aide.

Le Département politique répondit par la négative à cette requête, non sans avoir préalablement consulté le Ministère public et considéré les points suivants:

- 1.- Toute ville qui sert de siège à des missions diplomatiques et consulaires - comme c'est le cas de Berne - en retire des avantages économiques fort appréciables. En contrepartie, il lui incombe des obligations dont celle, d'ailleurs très naturelle et reconnue par les usages internationaux, d'assurer en temps normal la garde et la surveillance des bâtiments diplomatiques et consulaires par sa police.
- 2.- L'octroi d'un subside à la Ville de Berne engagerait sans doute d'autres villes où se trouvent des consulats, à formuler une demande analogue.
- 3.- Ni le Ministère public ni le Département politique ne disposent de crédits pour payer des frais de ce genre et la Ville de Berne n'est pas fondée à présenter une telle revendication, d'autant plus qu'elle faisait alors partiellement exécuter le service de garde et de surveillance par des agents du service complémentaire.
- 4.- La Confédération n'avait consenti à rembourser à des cantons une partie de leurs frais de garde qu'à l'occasion de l'organisation de services spéciaux de surveillance, à savoir par exemple:

./.

- 4 -

- a./ Sessions de la S.D.N.: le service exigeait un renforcement de la police genevoise par des détachements d'agents d'autres cantons. Les frais qu'occasionnaient ces déplacements d'agents étaient supportés par moitié par la Confédération en vertu d'un crédit spécial accordé par les Chambres fédérales.
- b./ Conférence de la Paix à Lausanne (1922 - 1923) - Conférence de Locarno (1925) - Conférences du désarmement (1927, 1928, 1929) etc.: il s'agissait, dans ces cas, de mesures particulières à prendre en raison des personnages politiques éminents à protéger. Les mesures étaient organisées sur un vaste pied et il était compréhensible qu'elles le fussent avec l'appui de la Confédération.

Formellement, la direction de la police de la Ville de Berne ne contesta pas la manière de voir du Département politique. Toutefois, par lettre du 3 janvier 1942, le renseignant sur les modifications apportées au dispositif de surveillance et de garde des missions diplomatiques, elle saisit l'occasion de lui faire savoir que toute nouvelle demande fédérale qui tendrait à renforcer un service de garde permanent ne serait prise en considération que si la Confédération y participait financièrement.

Par circulaire du 8 décembre 1947, le Département politique informa les missions diplomatiques accréditées à Berne que le Chef de la police de sûreté de la Ville de Berne "leur serait extrêmement reconnaissant de lui signaler à l'avance toutes les manifestations, fêtes, réceptions, soirées, etc. qu'elles organisent afin de le mettre à même de prendre toute mesure utile d'ordre et de protection".

./.

- 5 -

Surveillance et garde des missions diplomatiques à l'étranger.

Des informations envoyées par les Légations de Suisse, il ressort que la protection des chancelleries diplomatiques et des résidences des chefs de mission à l'étranger se présente comme suit:

a./ Garde permanente montée par un ou plusieurs agents de police:

Autriche, Egypte, Liban, Syrie; - Espagne - ; Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, URSS.

b./ Garde ou surveillance organisée par l'Etat selon les circonstances:

Allemagne occidentale, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Pakistan.

c./ Garde ou surveillance organisée à la demande des missions diplomatiques:

Allemagne occidentale, Argentine, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Inde, Mexique, Pakistan, Pays-Bas, Portugal, Turquie, Yougoslavie.

d./ Absence de surveillance:

Indonésie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Turquie.

e./ Mesures de protection limitées à certaines missions:

Dans quelques Etats, la police surveille ou garde certaines missions seulement. C'est le cas par exemple en Argentine et en Finlande.

La classification ci-dessus a un caractère indicatif et nullement rigoureux. En effet, les systèmes de protection des différents pays, s'ils présentent quelques analogies, ne se ressemblent pas. Dans les démocraties occidentales, la surveillance par la police visa avant tout à préserver les missions diplomatiques de tout acte hostile ou dommageable. Dans

./.

- 6 -

les régimes autoritaires et dans les démocraties orientales, la police poursuit aussi bien ce but que celui de s'informer en outre par ses propres organes de l'activité des missions diplomatiques.

C o n c l u s i o n

La meilleure manière de prévenir des événements regrettables, analogues à l'agression armée de la Légation de Roumanie, consisterait naturellement en l'organisation d'une garde permanente devant les missions diplomatiques. Une telle mesure exigerait une augmentation considérable de l'effectif des agents de police de la Ville de Berne; il en résulterait des frais élevés que la Municipalité bernoise ne serait sans doute pas disposée à supporter sans l'appui financier de la Confédération. En temps normal, une telle solution ne saurait être retenue vu la politique de compression des dépenses observée par le Conseil fédéral.

Il conviendrait en conséquence d'adopter un système plus souple et moins coûteux de nature à diminuer, sinon à dégager entièrement, la responsabilité des Autorités fédérales en cas d'incident. Il consisterait à renforcer la surveillance actuelle par patrouilles et à prévoir une garde permanente d'immeubles diplomatiques (sis sur le territoire de la Commune de la Ville de Berne) sur demande d'une mission étrangère. Une circulaire du Département politique informerait le Corps diplomatique de cette disposition, le mettant ainsi à même de connaître l'étendue du système de protection normal et ses limites.

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

./.

- 7 -

au Conseil fédéral:

- 1.- de prendre acte du rapport ci-dessus;
- 2.- de charger le Département fédéral de justice et police, d'entente avec le Département politique, d'inviter la direction de la police de la Ville de Berne à renforcer la surveillance actuelle des missions diplomatiques par des patrouilles plus fréquentes et à organiser une garde permanente des missions qui en feront la demande pour leur résidence et leurs chancelleries;
- 3.- de charger le Département politique d'informer les missions diplomatiques de la possibilité pour elles de requérir, en cas de besoin, des agents pour monter la garde devant leur résidence et leurs chancelleries, à l'exclusion de celles se trouvant en dehors du territoire de la Commune de la Ville de Berne.

Extrait du procès-verbal en 4 exemplaires au Département politique et au Département de justice et police pour exécution.