

GA/mad

Attaque et occupation de la Légation de
Roumanie à Berne, les 14, 15 et 16 février 1955.

I.

1. L'exterritorialité:

Admettre que le représentant diplomatique soit considéré, dans l'Etat de résidence, comme se trouvant hors du territoire de celui-ci et que les bâtiments occupés par la mission et les agents diplomatiques constituent une portion de territoire étranger, véritable enclave, au coeur même de l'Etat de résidence (1), telle était la fiction qui avait cours jadis, mais qui, dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle (2), fut battue en brèche pour être abandonnée depuis plus d'un quart de siècle (3) de façon tout à fait générale et notamment par l'U.R.S.S., ce que confirment les auteurs de droit international les plus réputés, tels que Kojevnikov (4) et Korovine. Déjà en 1925, ce dernier déclarait: "Sans appliquer des fictions surannées (par exemple la fiction de l'exterritorialité), le droit soviétique préfère le système énumératif des privilèges diplomatiques." (5).

2. L'inviolabilité:

Ainsi, en lieu et place de la fiction de l'exterritorialité, l'on reconnaît aujourd'hui un ensemble de privilèges et d'immunités aux agents diplomatiques de manière à leur permettre d'exercer leurs fonctions sans contraintes extérieures (6). Tel est le fondement de l'inviolabilité de la résidence de la mission et de la demeure des agents. Cette immunité locale ou "franchise de l'hôtel" est de caractère réel (7), par opposition au caractère personnel des immunités et privilèges attachés à la personne même des agents qui sont déclarés inviolables par le droit des gens (8).

L'inviolabilité de la résidence interdit aux autorités locales d'exercer, dans ces immeubles, des actes de contrainte; elles ne peuvent y pénétrer de force sous aucun prétexte ni y exercer les actes de leur fonction sans le consentement du chef de la mission ou de l'agent diplomatique intéressé (9).

Cette franchise de l'immeuble de la mission diplomatique fait dans certains Etats l'objet de dispositions écrites. C'est ainsi que le gouvernement soviétique a arrêté, le 14 janvier 1927, "les statuts des représentants diplomatiques et con-

- 2 -

sulaires des pays étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S.". Ceux-ci prévoient l'inviolabilité des locaux occupés par les missions diplomatiques ainsi que des demeures des agents. L'accès de ces locaux ne peut avoir lieu qu'avec le consentement du représentant diplomatique.

Δ Dans d'autres pays, ces privilèges et immunités ont le caractère d'usages. Dans ce domaine, la pratique du Département politique est, en l'absence d'une législation d'ensemble, fondée sur les principes généraux du droit des gens, les usages internationaux généralement admis, la doctrine, les conventions ou traités. Citons à ce dernier titre l'Accord du 17 mars 1948 entre la Confédération et l'U.R.S.S. concernant la représentation commerciale soviétique en Suisse (10) qui prévoit l'inviolabilité des locaux de ladite représentation. Mais à part ce cas qui a fait l'objet d'une véritable codification, c'est la coutume internationale qui inspire notre conception des immunités et privilèges. Cette manière de faire est reconnue de façon tout à fait générale, et en particulier par l'U.R.S.S. qui a toujours accordé à la coutume internationale la qualité de source du droit international, notamment dans le domaine du droit diplomatique (11). L'auteur soviétique D.B. Lévine a précisé à ce sujet: "La source principale du droit, commune pour tous les Etats, dans le domaine des immunités diplomatiques, sont les normes coutumières de droit international..." (12).

Puisque la fiction de l'exterritorialité n'a plus cours, qu'en est-il alors d'une atteinte commise contre la personne d'un agent diplomatique ou contre la résidence de la mission lorsqu'on l'examine sous le seul angle admis de nos jours, celui des immunités et privilèges diplomatiques? Plusieurs cas peuvent se présenter. Celui qui retient notre attention en l'occurrence consiste en l'atteinte menée par plusieurs individus qui ne jouissaient pas de privilèges diplomatiques. Ce sont de simples ressortissants étrangers qui ont agi sur territoire de la Confédération. En vertu de l'article 3 du Code pénal suisse, ledit Code est applicable à quiconque aura commis un crime ou un délit en Suisse.

C'est donc suivant la loi pénale suisse que les auteurs de l'agression de la Légation de Roumanie doivent être jugés. L'action pénale est du ressort exclusif des autorités suisses et la compétence des tribunaux de notre pays est incontestable. Notre position s'inspire, d'ailleurs, de nombreux précédents qui n'ont pas provoqué de réaction contraire de la part des Etats lésés (13).

Comme corollaire, l'extradition des auteurs de l'agression ne peut pas avoir lieu. La loi fédérale sur l'extradition* ne sera pas accordée lorsque l'infraction pour laquelle elle est demandée a été commise sur le territoire de la Confédération.

*) (art. 12) dit que l'extradition

- 3 -

II.

Les autorités fédérales ont-elles satisfait à leurs obligations en prenant les mesures qui ont été arrêtées puis exécutées en l'espèce?

Quelles sont les obligations de l'Etat de résidence?

Les immunités et privilèges diplomatiques visent à l'inviolabilité personnelle et réelle. L'Etat local qui reconnaît aux agents diplomatiques ces immunités et privilèges a, d'une part, le devoir d'en protéger (14) les bénéficiaires contre toute atteinte dont ils pourraient être l'objet. D'autre part, l'Etat local a le devoir de s'abstenir de tout acte qui pourrait porter atteinte à cette même inviolabilité. C'est ainsi que tracer une attitude, entre ces deux devoirs, représente pour l'Etat de résidence une tâche fort délicate dans certains cas extrêmes tel que celui dont il s'agit.

Sitôt alerté par la police bernoise - et non pas même par un membre de la mission diplomatique roumaine - un représentant du Département politique s'est rendu sur les lieux et a demandé à M. Stoffel, dès que celui-ci eut recouvré sa liberté, soit vers 4 heures du matin, s'il autorisait la police à pénétrer dans l'enceinte de la Légation. C'est par l'affirmative que M. Stoffel a répondu.

Les mesures qui ont été prises en conséquence, d'entente entre le Conseil fédéral et la police bernoise, et le degré d'exécution qui a suivi ont fait l'objet de communication aux autorités roumaines aux termes de nos deux notes des 15 et 16 février.

S'agissant d'un délit commis sur sol suisse et relevant des lois pénales suisses, il appartenait aux autorités suisses - comme cela a été dit dans notre note du 15 février - de décider des méthodes à employer pour amener l'arrestation des auteurs de l'agression. Nous nous trouvons dans ce que l'on nomme le domaine réservé à la compétence discrétionnaire de l'Etat qui est seul responsable du maintien de l'ordre public (15).

Il était exclu, le 15 février à 4 heures du matin, d'engager une action contre les agresseurs retranchés dans l'immeuble de la Légation. Leur nombre n'était pas connu de la Police et leurs moyens de défense semblaient puissants, propres à mettre en danger la vie des policiers qui, à découvert, auraient cherché à les déloger. De plus, une action en force n'aurait pu être menée qu'après l'évacuation des maisons voisines, très proches de la Légation de Roumanie (des balles furent retrouvées à la Länggasse, distante de plus d'un kilomètre du théâtre des opérations). Il s'agissait, là, du devoir de protection ordinaire que les autorités locales

....

- 4 -

sont tenues d'observer à l'égard de la population.

Assez rapidement, la Police s'est rendu compte que les agresseurs finiraient par se rendre et que le temps qui s'écoulerait jusqu'à leur reddition ne leur permettrait pas, dans l'état où ils se trouvaient, de commettre d'autres crimes ou délits. Le but de l'opération des agresseurs avait été atteint dans la nuit même du 14 au 15 février. Rien de nouveau ne pouvait dès lors se produire, si ce n'est leur reddition. C'est ce qui s'est passé le lendemain, 16 février.

Notons, enfin, qu'avant même d'avoir été alertée par quelqu'un à la mission diplomatique roumaine, la Police bernoise s'était déjà saisie, entre 3 et 4 heures du matin, le 15 février, d'un des assaillants qui tentait de s'enfuir et put ainsi restituer à la Légation de Roumanie des documents volés.

III.

Responsabilité de la Confédération pour les dommages.

Quels sont les actes qui entraînent la responsabilité de l'Etat? - Ce sont, en principe, les actes contraires au droit international, en l'occurrence au devoir de protection de la mission diplomatique, devoir qui incombe à l'Etat local.

Dans notre cas, la Confédération est-elle responsable des actes des agresseurs, qui sont de simples particuliers? L'Etat de résidence a l'obligation de prévenir les actes contraires au droit des gens que des particuliers pourraient commettre ainsi que celle de frapper d'une sanction pénale les auteurs de l'acte, une fois que celui-ci a été commis (16).

La responsabilité au titre de prévention d'actes contraires au droit des gens est, d'après la conception suisse (17), restreinte, en rapport étroit avec la surveillance que l'Etat exerce sur le territoire qu'il domine et dans lequel il exerce son pouvoir législatif et exécutif. L'Etat doit prévenir et punir les actes qui sont dirigés de son territoire contre l'intégrité extérieure et intérieure des Etats étrangers avec lesquels il se trouve en état de paix, contre les emblèmes de ces Etats et contre l'inviolabilité des représentants diplomatiques auxquels il accorde l'immunité. Toutefois, ni l'obligation de prévention ni celle de punition n'ont un caractère absolu. La première ne se réalise que dans le cadre d'un standard général, d'une responsabilité pour négligence. Elle dépend de la situation intérieure de chaque pays à une époque déterminée. L'Etat doit faire preuve de "due diligence"; il

....

- 5 -

n'est pas tenu d'empêcher n'importe quel incident d'une manière absolue, ce qui serait matériellement impossible. Quant à l'obligation de punir, elle est concrétisée dans le droit interne et plus spécialement dans le droit pénal. Le droit international a besoin d'être ainsi complété et il laisse au droit interne un large pouvoir discrétionnaire dans la fixation de la peine. Toutefois, lorsque l'Etat n'exécute pas ou n'exécute qu'incomplètement ses devoirs de prévention et de punition, il devient lui-même internationalement responsable. Comme il n'est pas toujours sûr que sa punition de l'individu coupable soit considérée comme suffisante par l'Etat lésé, l'Etat dont la responsabilité est en jeu souvent encore exprime ses regrets à ce dernier au sujet de l'incident. Il y a alors cumul de sanctions (18).

Les agresseurs étaient inconnus des autorités suisses de police. L'on ne peut donc reprocher à celles-ci de les avoir tolérés sur sol de la Confédération. Aucune menace n'avait eu lieu auparavant, engageant la police à prendre des mesures spéciales de précaution. Rien ne laissait prévoir l'attaque dont il s'agit.

Les missions diplomatiques ne sont pas gardées par des plantons de police dans de nombreux pays, comme la Grande-Bretagne par exemple. La Suisse n'avait donc pas à renforcer la garde des missions diplomatiques. Aucune demande dans ce sens n'avait, d'ailleurs, été adressée au Département politique.

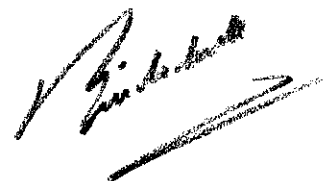
En conséquence, il n'y a pas lieu de tenir la Confédération pour responsable des dommages subis à la Légation de Roumanie. Les autorités suisses ont déclaré expressément qu'elles poursuivront les agresseurs (voir note du 16 février 1955). Elles entendent satisfaire à leur obligation de punir.

IV.

Mesures de surveillance à prendre éventuellement par les autorités suisses.

La protection des missions diplomatiques relève du droit des gens. Elle concerne, en Suisse, le Département politique et le Ministère public fédéral.

Il y aurait lieu, d'entente avec le Département fédéral de justice et police, d'envisager l'envoi d'une note circulaire aux missions diplomatiques à Berne pour leur demander si elles désirent que la protection ordinaire dont elles bénéficient actuellement soit accrue et qu'une surveillance spéciale soit assurée aux abords des missions diplomatiques.



Notes de références

- 1) Guggenheim, Traité de droit international public, I, p. 496
- 2) Oppenheim-Lauterpacht, "International Law", 7e édition, I, p. 714
v. Waldkirch, Völkerrecht, p. 157
- 3) Hurst, Les immunités diplomatiques, RCADI 1926, II, p. 145
Oppenheim-Lauterpacht, op. cit. p. 711
Annuaire de l'Institut de droit international 1924, pp. 3 et 17
Verdross, Völkerrecht, p. 234
- 4) Kojevnikov, Précis de droit international public, IVe partie, chapitre IV, § 7
- 5) Korovine, La République des soviets et le droit international, Revue générale de droit international public, 1925, p. 308
- 6) Feuille fédérale 1920, II, p. 234
Annuaire de l'Institut de droit international 1924, pp. 3 et 17
Perrenoud, Privilèges et immunités des missions diplomatiques et des organisations internationales en Suisse, p. 135
- 7) Perrenoud, op. cit., pp. 34 et 135
- 8) Guggenheim, op. cit., I, p. 502
- 9) Perrenoud, op. cit. p. 34
Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique, II. p. 78
- 10) RO 1948, p. 363
- 11) Krylov, Les notions principales du droit des gens (la doctrine soviétique du droit international), RCADI 1947, I, p. 441
Krylov et Dournievski, Droit international public, p. 20 (cité par Ivo Lapenna, Conceptions soviétiques de droit international public p. 161)
- 12) D.B. Lévine, De l'immunité des agents diplomatiques et de leur personnel, p. 7 (cité par Ivo Lapenna, op. cit. p. 194)
- 13) Oppenheim-Lauterpacht, op. cit. I, p. 714
Hurst, op. cit. pp. 146 et 212
- 14) Perrenoud, op. cit. p. 33
Pradier-Fodéré, op. cit. II, p. 14
- 15) Rousseau, L'Indépendance de l'Etat dans l'ordre international, RCADI 1948, II, p. 244
- 16) Guggenheim, Les principes de droit international public, RCADI 1952, I, p. 136 et Traité de droit international public, II, pp. 4 et ss.
- 17) Salis-Burckhardt, Schweiz. Bundesrecht IV, Nr. 2048,
Feuille fédérale, 1921, II, p. 391
- 18) Guggenheim, Les principes de droit international public, RCADI 1952, I, p. 138.