

Péter Kovács¹

Le grand précédent: la Société des Nations et son action après l'attentat contre Alexandre, roi de Yougoslavie

I. Introduction

Même si un bon nombre d'observateurs ont qualifié le 11 septembre 2001 comme un tournant dans la lutte contre le terrorisme international et ont mis en cause la capacité d'action des Nations Unies, on ne peut pas perdre de vue le défi que la Société des Nations a rencontré quand le roi Alexandre avait été tué à Marseille en 1934. L'attentat de Marseille a choqué le monde et le public contemporain a été convaincu que la SdN devrait assumer ses responsabilités quant aux actions contre le terrorisme aussi bien *de lege lata* que *de lege ferenda*.

L'organisation d'entre deux guerres a été souvent critiquée à cause de son inertie: les suites de l'attentat montrent bien comment l'hystérie, le calcul politique froid, l'hypocrisie, le pragmatisme et les règlements de comptes ont contribué de trouver une solution politique perçue dès sa naissance comme preuve de l'incapacité de l'organisation à jouer un rôle décisif dans la lutte politique européenne. Effectivement, l'organisation qualifiée par Henry Kissinger comme „compromis précaire entre l'idéalisme américain et le paranoïa européen”² titubait dans un monde déchiré entre vainqueurs et vaincus, alliés contents et alliés mécontents de l'Entente à une époque où le totalitarisme émergent a commencé non seulement à obscurcir l'image du monde post-wilsonien, critiqué dès sa proclamation solennelle mais aussi bien à menacer la coexistence des Etats, fondateurs de la Société des Nations.

II. L'attentat de Marseille et ses suites policières³

1. Les faits

Le 9 octobre 1934, le roi Alexandre, reçu sur le sol français par Louis Barthou, ministre des affaires étrangères de la France, s'est installé dans une voiture ouverte, en compagnie du ministre et du général Georges. La voiture roulait lentement au milieu de la foule sur la rue Canebière quand un

¹ Péter Kovács est professeur universitaire, Directeur du Département de Droit International à la Faculté de Droit de l'Université de Miskolc et à la Faculté de Droit de l'Université Catholique Péter Pázmány de Budapest.

² Kissinger, Henry: *Diplomácia*, Budapest 1996 Panem-McGraw-Hill-Grafo (traduction hongroise de Kissinger, Henry: *Diplomacy*, New York Simon & Schuster 1994) p.236

³ L'auteur a utilisé comme base les livres suivants récapitulant beaucoup de notes diplomatiques ainsi que des pièces d'archives:

Nándori, Pál: *A marseille-i gyilkosság nemzetközi jogi vonatkozásai* (Les relevances de droit international de l'assassinat de Marseille) Akadémiai 1972 Budapest

Ormos, Mária: *Merénylet Marseille-ben* (Attentat à Marseille) Kossuth 1984 Budapest

Sans mentionner *expressis verbis*, les données historiques ainsi que les informations sur les étapes de l'investigation judiciaires sont pris de ces deux livres et en particulier dans celui de Mme Ormos. Les manoeuvres diplomatiques des puissances dans la SdN sont présentés également d'après les recherches de ces auteurs, basées essentiellement sur les rapports et télégrammes de la diplomatie hongroise des années 30.

homme s'est jeté sur la voiture, en tirant de son pistolet sur les personnes y assises. Le colonel Piollet, accompagnant à son cheval la voiture du ministre, s'est abattu avec son sabre sur l'auteur de l'attentat en lui causant des blessures dont il succombait peu après. D'autres coups de pistolet retentissaient entretemps car les policiers de garde utilisaient également leurs armes. Le roi et le général Georges ont perdu conscience: arrivé à l'hôpital, on a constaté la mort du roi tandis que le général a survécu l'attentat. Barthou a été également blessé - mais des balles d'un des policiers français, comme il est devenu clair quelques mois plus tard. Pour des raisons incompréhensibles, le ministre blessé n'intéressait personne. Quelqu'un de la foule lui a donné les premiers soins, en serrant l'artère du bras touchée par la balle. Barthou a apparemment perdu trop de sang jusqu'à ce qu'il soit arrivé à l'hôpital, alors son état se dégradait vite et il a décédé. Dans la tirerie, deux badaudes, Mme Durbec et Mme Farris et le policier Galy ont été également tués et dix autres personnes ont été blessées.

2. Les événements et les résultats de l'investigation

L'assassin tué a été équipé d'un passeport tchécoslovaque mais il portait sur le corps un tatouage VMRO, sigle d'une organisation terroriste macédoine ayant son siège en Bulgarie.

Quelques jours après l'attentat de Marseille, d'abord deux hommes ont été arrêtés, suivis par un troisième, tous en possession de passeports tchécoslovaques. Lors des interrogations, ils ont avoué leur vrais noms (Raic, Pospisil et Kralj), ainsi que leur vraie citoyenneté (yougoslave) et leur vraie nationalité (croate). Selon certaines informations, dans la valise de Kralj, il y avait aussi des passeports hongrois, mais les rapports policiers sur le contenu de la valise n'ont pas été divulgués. Un des complices du tueur a indiqué qu'il était parti de la Hongrie et plus tard les deux autres ont également fait de référence à un passage en Hongrie. Les policiers ont identifié le tueur sous plusieurs noms (Georgijev, Czernozemski, Kerin et sous un pseudonyme "Vlada, le chauffeur") pour le nommer finalement Kerin.

Quant à la route de la Hongrie vers la France, d'abord une escale à Munich a été avouée mais les interrogés ont vite rectifié leur itinéraire en soulignant que l'escale a eu lieu non pas à Munich, mais à Zürich.

Lors de l'interrogation où des officiers de police envoyés par la Yougoslavie servaient aux Français d'interprètes, la piste hongroise a été explorée plus en détails au détriment des autres éléments des aveux (Münich, Zürich). Même si individuellement, les interrogés ont indiqué respectivement Budapest, Nagykanizsa et Jankapuszta comme ville ou localité où ils ont passé plusieurs semaines, le rapport définitif de la police a fait état d'un passage en commun à Nagykanizsa. Certains aveux (notamment de Raic) portaient aussi sur un passage dans un domaine agricole où des Croates d'affiliation oustachie vivaient dans une formation paramilitaire où la moitié de la journée a été dédiée au travail rural, l'autre moitié à des exercices de type militaire (parade, mouvements de base avec maquette d'arme, jet de grenade de bois.)

3. Les données de l'investigation face au contexte politique international autour des Balkans

Le VMRO⁴ (*Vansna Makedonska Revolucionna Organizacija*) dont les symboles ont été tatoués sur

⁴ Le VMRO a été appelé aussi ORIM dans la presse française contemporaine selon les composants de la traduction

le corps du tueur du roi Alexandre, a été connu comme organisation terroriste et ses liens étroits avec le mouvement Oustacha ont été aussi sus.

En 1929, l'Oustacha a conclu un accord de coopération avec le VMRO et en 1933, l'Oustacha a condamné le roi Alexandre à mort .

Le monde était au courant que l'Oustacha est entré en clandestinité en Yougoslavie après que le roi avait introduit la dictature, suite à la déstabilisation du pays, due aux conflits entre Serbes et Croates, aux fusillades dans le bâtiment du parlement, au radicalisme intransigeant du Parti Croate des Droits⁵, devenu Oustacha.⁶ (*Ustasa Hrvatska Revolucionarna Organizacija*). Encore au temps qu'il était parti représenté au Parlement de Yougoslavie, le Parti des Droits a essayé de collecter des subventions à l'étranger, sans cacher que son but est la dissolution de la Yougoslavie et la création

française du nom. Le VMRO est né dans le Balkan profond et son histoire ainsi que les métamorphoses de ses relations internationales montrent bien l'ambivalence de la politique étrangère des Etats de l'époque. Plusieurs Etats ont profité de l'activité du VMRO et celui-ci a changé beaucoup de chose - sauf un: le recours à la terreur...

L'histoire du VMRO est liée à l'affaiblissement de l'empire ottoman au XIXe siècle et à la création d'une Bulgarie indépendante mais doté d'un territoire assez réduit en 1878. Cette Bulgarie dont la superficie est à peu près la moitié de son assise actuelle s'est agrandie vers le sud en 1885 en saisissant la Rumélie orientale, mais elle a eu aussi des prétentions territoriale vers l'occident, peuplé par la population appelée macédoine dont la langue ne diffère pas sensiblement du bulgare. L'organisation "Jeune Bulgarie" a été formée avec le but de lutter pour la libération de la partie macédoine encore sous administration turque inter alia par l'extermination des dirigeants turcophiles. L'organisation a donné appui à des fractions rivales en Bulgarie et ils ont appuyé massivement l'abdication du roi Alexandre de Battenberg et l'arrivée au pouvoir de Ferdinand Koburg-Gotha. Ferdinand a profité de la force grandissante de l'organisation dans le changement de l'orientation politique du pays (l'alignement à la politique allemande au détriment de l'option politique russophile) y compris la pression sur l'opposition interne.

Le roi Ferdinand a permis aux "jeunes Bulgares" - rassemblés dans l'organisation appelée désormais VMRO - d'exercer des prérogatives d'administration territoriale dans la région occidentale appelée Petric et le VMRO a reçu le droit de collecter des impôts. La crise et puis les deux guerres de Balkan ont changé le rôle attribué à la VMRO: au lieu de l'établissement d'une Macédoine indépendante, il a dû servir les buts expansionnistes de la Bulgarie tout en assumant les tâches d'une garde prétorienne vers l'intérieur. Ainsi à l'extérieur, les victimes de la VMRO ont été choisies dans l'administration et la population serbe et grecque. Cette option a été renforcée durant la première guerre mondiale quand l'armement du VMRO a été dû aux transferts du Kaiser allemand *via* la Reichsbank.

La VMRO a mené beaucoup d'opérations punitives sur le territoire serbe et la défaite des Puissances Centrales n'a pas arrêté son activité. Il a continué à opérer en Yougoslavie, mais il a changé de tactique pour retourner aux opérations individuelles. Il a dû prendre part aussi dans les luttes bulgares internes, comme allié de la droite contre le bolchévisme mais aussi dans les luttes internes de la droite de la classe politique bulgare. La répétition terroriste du VMRO retentissait en Europe comme synonyme de tueurs à gage politiques. L'écrivain Henri Barbusse a protesté solennellement contre cette situation auprès de la Ligue des Droits de l'Homme et un premier ministre, Kimon Georgiev a reconnu que "dans certaines régions, la souveraineté de l'Etat n'est qu'une fiction." Quant aux contacts allemands, apparemment ceux-ci dormaient lors des gouvernements de la République de Weimar. L'Italie eu des contacts assez actifs déjà aux années 20, l'Autriche et la Hongrie souvent n'ont pas refusé, non plus, la satisfaction cas par cas des demandes d'aide financière. "

⁵ Le Parti Croate des Droits a vu le jour à la fin du XIXe siècle avec le programme de garantir l'indépendance de la Croatie. Il a eu un certain écho dans les milieux estudiantins croates dans la Monarchie Austro-Hongroise. Ante Pavelic, le dirigeant de la section juvénile ("Jeunes Croates"), emprisonné pour séparatisme en 1912, est devenu le chef du parti en 1915

⁶ Ce mouvement à cette époque plutôt italophile a eu une réputation ultracruelle plus tard, durant la deuxième guerre mondiale, l'Oustacha était l'allié le plus proche de Hitler sur les ruines de la Yougoslavie et son dirigeant Ante Pavelic a dirigé l'Etat fantoche croate en se livrant à la perpétration d'un génocide dont les victimes principales étaient les Juifs et les Serbes

d'une Croatie indépendante. Au moins l'Autriche, la Hongrie, et l'Italie⁷ ont apparemment donné à coups répétés des contributions financières, même si la somme n'a point satisfait les attentes. Quand le mouvement s'est radicalisé et l'Oustacha a assumé la responsabilité pour plusieurs attentats en Yougoslavie et à l'étranger, plusieurs Etats ont déjà été „compromis” à cause des liens établis antérieurement.

Les deux futurs membres de l'Axe ont joué la grande politique: l'Italie semblait fraterniser avec la Yougoslavie, mais le plus souvent, elle travaillait pour la dissolution du pays, à cause de ses ambitions dalmatiennes. Après avoir quitté son pays suite au coup d'Etat royal de 1929, Pavelic n'a pas reçu de permission d'établissement en Hongrie. Alors, il a été accueilli en Italie où il a pu établir un réseau de camps d'entraînement de ses fidèles. La propagande au sein de l'émigration croate a été permise dans plusieurs Etats et la Belgique est devenue un des centres de recrutement parmi les chômeurs d'origine croate. La diaspora croate des Etats Unis et de l'Argentine a envoyé aussi des transferts réguliers à Pavelic.

L'Allemagne de Weimar ne s'intéressait pas trop à la Yougoslavie, par contre, l'Allemagne hitlérienne (de 1933-1935) lui a attribué une grande importance car dans les termes de l'Anschluss, une Yougoslavie forte semblait être un contre poids efficace contre Mussolini, qui a envoyé ses troupes sur le Brenner après l'assassinat de Dolfuss, le „chancelier de poche”. (Des indices douteux ont été aussi diffusés aux années 70, renforçant les soupçons des années 30 mettant en cause plusieurs tendances politiques de l'Allemagne nazis dont une aurait été mêlée dans cette affaire.⁸)

Même la Yougoslavie a donné refuge aux terroristes et notamment aux nazis autrichiens, responsables pour l'assassinat de Dolfuss car d'une déstabilisation, elle a escompté sur la satisfaction de ses prétentions sur la Karintie.

4. Un détour vers le monde des services secrets: le journal de Mlle Jelka Pogorelec, son écho et ses conséquences

Il était connu depuis longtemps pour les autorités yougoslaves que certains Croates "anti-yougoslaves" et surtout ceux qui avaient de liens avec l'Oustacha, avaient non seulement trouvé de l'accueil en Hongrie mais aussi avaient-ils logés dans quelques foyers où le travail de subsistance en général de caractère agricole était complété d'exercices de type militaire. Les services yougoslaves ont reçu l'information *inter alia* de la part d'une jeune femme, Jelka Pogorelec, amante de la personne qui avait pris la ferme de Jankapuszta en bail, sous le pseudonym d'Emil Horváth. Cette personne s'appelait en réalité Gustav Percec et il était à cette époque dans la deuxième ligne des dirigeants oustachis. L'Oustacha a reconnu la responsabilité pour plusieurs attaques terroristes y compris l'attaque d'une caserne en Yougoslavie, le plastiquage des trains internationaux en provenance ou à destination de Yougoslavie et d'une tentative d'attentat contre le roi Alexandre.

Mlle Pogorelec a donné visite à sa soeur, vivant à Vienne et travaillant pour la section autrichienne

⁷ Selon les archives diplomatiques, les contacts ont été assez intenses entre les diplomaties italienne et hongroise et les informations ont été souvent échangées.

⁸ Il s'agit de la publication des échanges de lettres „Speidel-Göring” de 1934 parlant d'une certaine opération „Sabre des teutons” et des préparatifs à Marseille (!) avec „Vlada, le chauffeur”. Beaucoup pensent qu'il s'agissait ici d'une diversion de désinformation de la Stasi de la RDA car l'ancien jeune attaché militaire de Paris est devenu aux années 70 un des dirigeants de l'OTAN.

de l'Oustacha, mais en tant que double agent des services yougoslaves. Par son intermédiaire, Jelka Pogorelec a rencontré Milicevic, le haut responsable du contre-espionnage et de l'intelligence yougoslave et lui parlait longuement de ses impressions de Jankapuszta. Sur le conseil des services yougoslaves, Mlle Pogorelec est rentrée pour quelques mois chez son amant pour le quitter définitivement en 1933. A ce temps là, les services yougoslaves ont rédigé un semblant de journal des informations qu'elle leur avaient fournies et ils l'ont publié dans la revue Novosti. Mlle Pogorelec y a fait état des exercices et d'entraînement militaires à Jankapuszta et des contacts réguliers entre les oustachis et les autorités hongroises sans identifier de personne importante. Elle a fait allusion à la participation de quelques anciens officiers austro-hongrois dans les entraînements de type militaires. Accompagnée d'une note de protestation, cette brochure a été aussi transmise au gouvernement hongrois par la diplomatie yougoslave et elle était largement diffusée dans les milieux politiques européennes.

Vu l'absence de noms concrets, le gouvernement hongrois a mis en cause la crédibilité de Mlle Pogorelec. Il a nié l'existence des formations militaires *a fortiori* terroristes dans ces camps et il a surtout refusé que le gouvernement ait été au courant. Selon la version hongroise, seulement des mesures disciplinaires gymnastiques de type militaire et des parades en uniforme ont eu lieu.

Ces mesures disciplinaires était d'ailleurs apparemment assez courants et cruels pour réprimer les désobéissances des simples Croates qui avaient protesté contre les contributions "volontaires" déduites de leurs salaires pour pouvoir alimenter la caisse de l'Oustacha.

Au printemps 1934, vraisemblablement aussi à cause de l'écho européen du "Journal de Pogorelec", le gouvernement hongrois a progressivement mis fin au bail de ces fermes y compris Jankapuszta et la grande partie des Croates y logés ont quitté le pays à des destinations répertoriés *inconnues* (mais fort probablement vers l'Italie); certains sont restés dans des villes différentes sans se livrer à la politique, à la formation militaire, etc.

5. Les résultat de l'investigation et du procès devant le tribunal

Le rapport de la police française a fait la jonction entre les pièces des aveux des suspects et surtout de Raic. Si les trois hommes ont eu un passé en Hongrie et qu'un d'eux a vécu aussi à Jankapuszta pour un certain temps et que le Journal de Pogorelec y a dessiné un camps de caractère terroriste, selon la logique policière, il faudrait les inculper pour être *formés* en Hongrie par l'Oustacha, *avec l'intention directe* de tuer le roi Alexandre. Sous-entendu ils ont suggéré que tout cela n'aurait pas pu se passer sans le consentement du gouvernement hongrois.

L'investigation a été menée sur une seule piste: la Hongrie. La police française a fondé cette approche sur la possession alléguées de passeports hongrois et sur ce que les complices avaient mentionné à propos d'un passage en Hongrie et notamment à Jankapuszta. La connaissance des informations dans le journal de Pogorelec a confirmé leur hypothèse. La responsabilité de la Hongrie a été débattue aussi devant la Société des Nations sous la même optique qu'on va voir *infra*.

Selon les télégrammes franco-yougoslaves, déchiffrés par les services d'intelligence hongrois, la décision d'abandonner toute référence à la responsabilité de l'Italie avait été prise d'avance, pour ne pas gêner les négociations franco-italiennes sur un accord envisagé encore par Barthou. Ainsi aussi bien dans le procès pénal que plus tard dans la procédure devant la SdN, d'autres éléments encore sont restés oubliés, comme l'existence de grands camps d'entraînement de l'Oustacha en Italie ou le

refuge donné par l'Italie à Pavelic et au quartier général de l'Oustacha.

Plusieurs facteurs ont été occultés comme l'origine des passeports tchécoslovaques que les détenus avaient utilisés (on a constaté cependant qu'un d'eux avait été falsifié par l'utilisation du numéro d'un passeport dont la détentrice vivait en Hongrie à l'époque), le passage des complices en Allemagne et l'existence de foyers de l'Oustacha dans plusieurs pays (Allemagne, Autriche) ou de points de recrutement (Belgique). Vu le fait que le tueur a été abattu par le colonel Piollet, on n'a pas cru important de travailler sur la piste bulgare et notamment sur la Bulgarie et ses liens avec l'organisation terroriste VMRO. Pour ne pas mettre en cause les forces de sécurité françaises, il fallait faire attention à enregistrer le moindre possible à propos des lacunes policières à Marseille.

Le procès pénal a commencé le 18 novembre 1935 à Aix en Provence et Me Desbons (qui est devenu l'envoyé du gouvernement de Vichy à Zagreb en 1941) a assumé les fonctions de la défense. Le procès a dû être suspendu après un conflit ouvert entre le juge et la défense qui a aboutissant à l'interdiction imposée par la cour à Me Desbons de continuer la défense à cause d'une insulte adressée au tribunal.

Le procès s'est réouvert le 5 février 1936 avec Me Saint-Auban, ancien juge, ès qualité de défense. Les inculpés ont révoqué de leurs aveux toutes références à la Hongrie et surtout ce qui concernait Jankapuszta. Ils ont déclaré que ces informations étaient des erreurs de traduction commis par les policiers yougoslaves, servant d'interprètes lors des interrogations.⁹

La défense a mis en cause le triple caractère des policiers yougoslaves: agents d'instruction, témoins, interprètes, en mettant l'accent sur les erreurs des dossiers et le déroulement problématique de l'interrogation.

Dans son plaidoyer final, le procureur général a déjà souligné que ni lui, ni personne d'autre ne voulait accuser la Hongrie.

Après ce tournant, le jugement prévisible n'a pas pu être défavorable à la Hongrie: les archives diplomatiques montrent cependant que les honoraires de la défense des inculpés ont été couverts de trois sources: de la caisse de l'Oustacha mais les ministères des affaires étrangères italien et hongrois ont aussi envoyé régulièrement des conseils et de l'argent à Me Desbons.

Le jugement rendu était l'emprisonnement à perpétuité des trois inculpés dont Pospisil et Kralj se sont décédés - selon la Gestapo - en prison respectivement en 1940 et 1941. Raic a pu rentrer en Croatie en 1941.

III. L'attentat et ses suites devant la Société des Nations

Il n'est pas sans intérêt de revoir les écrits contemporains de la procédure devant la Société des Nations à la lumière des faits qu'on connaît bien maintenant.

⁹ Il est à noter qu'un de ces policiers s'appelait Milicevic comme celui qui avait rencontré Mlle Pogorelec à Vienne et il a été détaché de l'ambassade de la Yougoslavie à Paris sur demande expresse du gouvernement de Belgrade, déplorant la lenteur de l'investigation.

A l'époque, Michel Liais a analysé le dossier dans la Revue Générale de Droit International Public¹⁰, mais son approche se limitait à l'examen de certaines questions procédurales relatives aux règles suivies dans le Conseil de la Société des Nations ainsi qu' à l'examen de la situation dans le miroir de la requête yougoslave et à la présentation de la résolution adoptée dans le Conseil. Il va de soi qu'il n'a pu avoir d'information ni sur les résultats de la procédure judiciaire et ni plus particulièrement sur les accords tacites des grands derrière les rideaux.

La requête yougoslave a été déférée au Conseil le 22 novembre 1934. Sa formulation définitive a été due en particulier à Laval qui avait conseillé à Belgrade de diriger la procédure uniquement contre la Hongrie et sans en attendre trop car les grandes puissances ne voulaient pas d'éclaircissement sur l'attentat. La position de la Yougoslavie a été affaiblie par plusieurs faits: d'une part, le gouvernement de Belgrade a été critiqué pour son laxisme par l'opposition et la soldatesque donc la requête devait aller bien plus en avant que la limite raisonnablement prouvée par les faits et les indices. La requête a prétendu que le groupe avait été formé en Hongrie et était parti de ce pays donc que la Hongrie était directement responsable pour l'attentat de Marseille. Or, la seule chose qu'on pouvait établir à partir des preuves dont la Yougoslavie disposait était qu' au début des années trente, des fermes et des foyers abritaient des émigrés Croates souvent de sympathie oustachie dont le programme quotidien englobait outre le travail de subsistance un programme de formation d'allure militaire. Ces points d'accueil ont été progressivement fermés après la publication et surtout l'écho néfaste du journal de Mlle Pogorelec et les Croates concernés ont quitté le pays - probablement vers l'Italie.

La Yougoslavie a voulu montrer une attitude musclée et entretemps elle a expulsé en masse des familles de minorité hongroise vivant dans la région frontalière. Cette escalation du climat politique a été perçue dangereuse et injustifiée par la diplomatie britannique qui a catégoriquement attiré l'attention de Belgrade sur le fait que la continuation des expulsions allait diminuer d'un coup l'appui anglais.

Il est vite devenu clair que la Hongrie portait sans doute des responsabilités mais en même temps elle savait trop sur les liens noués par les oustachis non seulement en Hongrie mais aussi dans d'autres pays présents dans le Conseil de la SdN, *inter alia* l'Italie - abritant le fief principal de l'Oustacha où le nombre des camps et des Croates ayant reçu une formation militaire a dépassé qualitativement celui des personnes et des endroits concernés en Hongrie. L'Italie a promis à la Hongrie de l'appuyer et d'empêcher le sanctionnement du gouvernement hongrois - Gömbös, le premier ministre hongrois a pratiquement fait chanter Mussolini en indiquant sa disponibilité de "tout dire" si selon les grandes puissances, c'était à la Hongrie de prendre la responsabilité "pour tout".

La position de la Hongrie a été défavorable cependant à cause des coïncidences entre certains éléments des aveux des membres du groupe terroriste et le contenu du journal de Mlle Pogorelec. Puisque précédemment la Hongrie avait dû prendre la responsabilité pour certains actes illicites où au moins la tolérance et la négligence de la Hongrie officielle avaient été constatées comme dans l'affaire du faux-monnayage des francs français en Hongrie (1925)¹¹ et dans l'affaire de la contrebande

¹⁰ Liais, Michel: *L'Affaire hungaro-yougoslave devant le Conseil de la Société des Nations* (RGDIP 1935(42) Tome XLII-1935 p.127-145)

¹¹ Sur les suites de l'affaire et en particulier sur le commencement des travaux menant à l'adoption de la convention de la SdN en 1929 cf: Pella, Vespasian: *La coopération des Etats dans la lutte contre le faux-monnayage*, RGDIP 1927 (XXXIV) p.673-763 ainsi que Dupriez, L-H: *La répression internationale du faux monnayage*, RDILC 1929 p.511-530

d'armes de Szentgotthárd (1928)¹², le public international aurait pu croire en une enième contravention d'un Etat de réputation douteuse à l'époque. Les observateurs ont pu établir l'analogie du talion entre l'assassinat du roi Alexandre de Yougoslavie et de l'archiduc austro-hongrois François Ferdinand¹³ à Sarajevo en 1914 donc 20 ans avant. Il était une pure mais politiquement négative coïncidence que tous les trois membres de la "Petite Entente"¹⁴ à savoir la Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ont été membres élus du Conseil de la SdN, prenant toujours fait et cause dans les débats autour de la Hongrie et contre elle.

Après des tractations entre Laval, Eden et baron Aloïsi, il est devenu clair qu'il était dans l'intérêt de tous les pays du Conseil de la SdN de créer une situation que la Hongrie ne soit pas lourdement condamnée pour que à son tour, il ne soit pas dans l'intérêt de la Hongrie de déposer ses informations qu'elle avait minutieusement collectées et dont la diplomatie italienne a été informée d'avance et en détails. Aussi la Yougoslavie a-t-elle dû recevoir une résolution qu'elle pourrait présenter devant sa classe politique comme si elle avait obtenu gain de cause. L'idée de base était de dire le moindre possible sur ce qui a été fait, et le plus sur ce qu'il faudrait faire.

Après que les hauts représentants français, anglais et italien s'y sont consentis, ils ont dû faire avaler leur décision d'abord par Titulescu et Benes les ont aidés à convaincre Yevtich, le représentant yougoslave. En même temps, le baron Aloïsi et Eden ont convaincu le ministre des affaires hongrois d'adopter ce „compromis”.

Ce scénario préalablement établi, n'a pas empêché le prononcé de discours théâtraux, notamment de la part de Benes¹⁵ et de Titulescu¹⁶. Ce qui est le plus intéressant dans leur argumentation, ce n'est pas l'amalgame des preuves et des suppositions, mais le fait qu'aux décades postérieurs, un grand nombre d'Etats auraient pu être rendus responsables pour assistance au terrorisme international...¹⁷ (Il est à noter d'ailleurs que la jurisprudence postérieure n'a pas confirmé, non plus, la thèse du lien direct entre la souveraineté territoriale et la responsabilité internationale de l'Etat, en cas des faits des particuliers.¹⁸)

¹² Kertész, Etienne: *Le droit international et l'affaire des mitrailleuses de Szent Gotthard* - RGDIP 1928 (XXXV) p.466-498

¹³ Pour plus de détails, cf. la contribution de Tibor Takács dans le présent volume.

¹⁴ Sur les relations entre la SdN et la Petite Entente, cf. Constantin Svoloppoulos: *La sécurité régionale et la Société des Nations* in: *The League of Nations in retrospect - La Société des Nations: rétrospective* de Gruyter Berlin-New York 1983 p.273-275)

¹⁵ „Quel pays européen est satisfait actuellement? (...) Et que deviendrait l'Europe si tous les pays voisins de ceux où se manifestent de difficultés toléraient le long de leur frontière, à quelques kilomètres de distance, l'existence de lieux du genre de celui de Janka Puszta, abritant trente ou quarante terroristes qui perpètreraient régulièrement des attentats au delà de la frontière, dans un but déterminé, selon les conditions du pays et suivant les buts de tel ou tel parti?” cité par Liais, Michel: op. cit p. 139

¹⁶ „Comment? sur le territoire d'un pays des réfugiés font des exercices militaires! *Pourquoi les autorités hongroises n'ont-elles pas vu?* Ces réfugiés ont des armes et des explosifs qui ne sont pas de provenance hongroise légale. *Pourquoi les autorités hongroises n'ont-elles pas su?* Des passeports ont été délivrés à ces réfugiés. *Pourquoi les autorités hongroises l'ont-elle voulu?* Il y a un tel amas d'indifférence, une telle série de négligence superposées que, dans le meilleur des cas, nous nous trouvons en présence d'une faute *in omittendo* nettement caractérisée. La dénégation de l'action, par le représentant de la Hongrie, c'est l'aveu de l'omission.” cité par Liais, Michel: op. cit p. 139

¹⁷ Cf. les facilités dont l'ETA, la RAF, l'IRA, Carlos, les Loups Gris ou plusieurs organisations palestines jouissaient aux années 70-80.

¹⁸ Comme la Cour Internationale de Justice l'a souligné „on ne saurait conclure du seul contrôle exercé par un Etat sur

Laval a exprimé sa conviction qu'on disposait d'information suffisante, tandis que Eden ainsi que les délégués polonais et turques ont été très réticents quant à la disposition de preuve suffisante pour pouvoir constater la responsabilité *a fortiori* à sanctionner un pays, surtout avant la clôture du procès pénal intenté contre les trois complices du tueur.¹⁹ L'Italie a appuyé la position hongroise sur le caractère non prouvé des accusations yougoslaves.²⁰

Finalement, on peut relever les paragraphes suivants de la résolution du Conseil adoptée à l'unanimité:

- "II. Le Conseil

Rappelle que tout Etat a le devoir de n'encourager ni de tolérer sur son territoire aucune activité terroriste pour des fins politiques,

Que tout Etat doit ne rien négliger pour prévenir et réprimer les actes de ce genre et pour prêter son concours, aux mêmes fins, aux gouvernements qui le lui demandent;" (...)

"III. Le Conseil (...)

Constatant que, d'après ces débats et ces documents, certaines autorités hongroises auraient assumé, au moins par négligence, des responsabilités à l'occasion d'actes se rattachant à la préparation de l'attentat de Marseille;

Considérant, d'autre part que le Gouvernement hongrois, conscient de ses responsabilités internationales, a le devoir de prendre ou de provoquer sans délai toute sanction appropriée à l'égard de celles de ces autorités dont la culpabilité serait établie;

Convaincu de la volonté du Gouvernement hongrois de s'acquitter de ce devoir:

L'invite à communiquer au Conseil les mesures qu'il aura prises à cet effet."

"IV. Le Conseil,

Considérant que les règles du droit international concernant la répression de l'activité terroriste n'ont pas, à l'heure actuelle, une précision suffisante pour garantir, d'une manière efficace, la coopération internationale à cet égard:

Décide de constituer un Comité d'experts chargé de faire une étude de cette question en vue de l'élaboration d'un avant-projet de convention internationale propre à assurer la répression des menées entreprises ou des crimes commis pour des fins de terrorisme politique."

On est sorti donc d'une situation embarrassante par la proposition d'adopter une Convention antiterroriste de la SdN. L'idée a été proposée par Laval faisant suite à des initiatives lancées aux années 20 et 30 comme celle de Vespasien Pella, juriste roumain de grande réputation.²¹

Le 10 décembre 1934, le Conseil a donné mandat à l'élaboration d'une Convention portant sur la persécution et la répression du terrorisme politique. Le 16 novembre 1937, suite aux travaux d'une

son territoire terrestre ou sur ses eaux territoriales que cet Etat a nécessairement connu ou dû connaître tout fait illicite international qui y a perpétré non plus au'il a nécessairement connu ou dû connaître ses auteurs. En soi, et indépendamment d'autres circonstances, ce fait ne justifie ni responsabilité *prima facie*, ni déplacement dans le fardeau de la preuve." CIJ. *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* fond 27 juin 1986 p.94 § 195

„Pourque la responsabilité juridique [des Etats] soit engagée, il devrait en principe être établi qu'ils avaient le contrôle effectif des opérations militaires au cours desquelles les violations en question se seraient produites." CIJ. *affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* fond 27 juin 1986 p.55 § 115

¹⁹ Cf. les opinions chez Liais, Michel: op. cit p. 138-140

²⁰ Liais, Michel: op. cit p.140

²¹ L'idée de Pella, publiée aussi dans son livre „*La criminalité des Etats et le droit pénal de l'avenir*" (Imprimerie de l'Etat 1926 Bucarest) a été saluée aux conférences organisées sur l'unification du droit pénale de Bruxelles (1930), de Paris (1931) et de Madrid (1934) sans aboutir à un résultat concret.

commission d'experts, la conférence diplomatique convoquée à cette fin a adopté deux conventions:

- la convention pour la prévention et la répression du terrorisme et
- la convention sur l'établissement d'une cour pénale internationale.

Dans la convention antiterroriste de la SdN, les parties contractantes se seraient engagées à prévenir sur leur territoire respectif la préparation des actes terroristes par des moyens divers comme p.ex. le contrôle renforcé des étrangers et l'expulsion ou l'internement des suspects. Les Etats auraient proclamé la compétence universelle de la répression du terrorisme internationale en niant le caractère politique des actes de ce genre (ce qui a été souvent invoqué par des Etats pour justifier le refus de l'extradition.) La convention aurait eu comme but le renforcement de la coopération interétatique dans le domaine policier, judiciaire et législatif et elle a désigné la Cour Pénale Internationale comme organ devant lequel les auteurs de tels crimes devraient être traduits dans le cas où le système interne ne donne pas de possibilité ou de garantie suffisante pour le châtement.

Comme acte terroriste²² tombant sous le champs d'application de la convention, les attentats contre les chefs d'Etat et leur proches (monarque, régent, archiduc dauphin et les épouses de ceux-ci) et les personnes portant de responsabilité publique analogue ainsi que la destruction des biens publiques et les actes susceptibles de mettre en danger commun des vies humaines ont été visés (y compris les actes tentatifs ou préparatifs comme acquisition, possession ou transport illégaux d'armes à feu, de munition ou d'explosifs) si l'acte pouvait être qualifié comme terrorisme international à cause de sa finalité et de son caractère international. La compétence de répression a été reconnue à l'Etat *loci delicti commissi*, à l'Etat ès qualité victime, à l'Etat de nationalité des auteurs et des complices, et à l'Etat du lieu des actes préparatifs.

La Convention aurait obligé les Etats à inclure les actes de terrorisme international dans leur code pénal, à coopérer dans la prévention et la répression du terrorisme international, à échanger des informations et à faire valoir le principe *aut dedere, aut judicare*. Le contrôle de la vente d'armes et de munition ainsi que de la délivrance des passeports aurait dû être renforcé.

La Convention n'a pas reçu les ratifications nécessaires pour son entrée en vigueur et elle est donc restée lettre morte. L'autre convention ayant la vocation d'établir la Cour Pénale Internationale a vu le même sort et elle n'a pas pu produire d'effet juridique. Elle aurait eu compétence sur les terroristes traduits devant elle par les Etats (en cas où les Etats n'auraient pas voulu faire valoir de leur compétence répressive) sans avoir d'incidence sur le droit d'extradition, de clémence ou d'amnistie reconnu aux Etats. Lors de l'établissement des tribunaux internationaux au cours des décades postérieures, on a profité cependant des techniques découvertes dans la convention de la SdN quant à la composition et de la procédure interne de l'organ judiciaire international.

IV. Conclusions

La Société des Nations n'a pas voulu et par conséquent n'a pas pu éclaircir les vrais motifs et les vraies et entières responsabilités pour l'attentat de Marseille. On peut voir cependant que les défis actuels ont tous été présents dans l'arrière plan: l'assistance des Etats ainsi que le changement de distance vis-à-vis des organisations terroristes; les métamorphoses des organisations et l'état

²² art.1 „des faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public”

compromis par des assistances étatiques antérieures; le phénomène que des organisations terroristes peuvent devenir plus puissantes sur un territoire que la structure étatique; la difficulté de prouver les liens réels, surtout quand trop de services secrets sont impliqués dans le maintien de contacts avec des organisations et groupuscules étrangères qui semblent avoir d'utilité à court terme.

La solution d'une *lex ferenda* a été cependant bien préparée comme on verra dans les autres contributions du présent recueil et les institutions et les techniques d'aujourd'hui ont déjà été esquissées en 1937.

En ce qui concerne cependant l'efficacité des moyens proposés en 1937 (et rendus obligatoires par les conventions onusiennes et les autres instruments pertinents du droit international antiterroriste) et en particulier le contrôle renforcé des étrangers, les restrictions administratives pour empêcher la falsification ou la délivrance négligente des passeports, la garantie de ne pas abuser du statut du réfugié, la sécurité de l'achat des explosifs et des munitions par les particuliers, la coopération par le principe *aut dedere, aut judicare*, les échanges d'informations policières, on est encore trop loin de vivre dans un monde délivré du fléau du terrorisme international.

La fin de beaucoup de personnes mentionnées dans cette modeste contribution est aussi révélatrice et symbolique: elles n'ont pas disparu avec une mort naturelle. Aux années 30, Gustav Percec a été dégradé de ses fonctions et a été battu à mort par des oustachis. Jelka Pogorelec a été emprisonnée en Croatie aux années 40's et elle a été étranglée. Mussolini a été fusillé et pendu. Laval a été condamné à mort pour collaboration, Benes a été défenestré en 1948. Seul Pavelic a pu s'échapper à la justice où il aurait dû être traduit pour crime de guerre et crime contre l'humanité.