

## *Texte de synthèse I*

### **Puissance protectrice**

**par J. de Preux**

*A la suite des notes techniques qu'elle a publiées précédemment, la Revue internationale de la Croix-Rouge entreprend la publication de textes de synthèse consacrés à divers sujets d'actualité dans le domaine du droit international humanitaire. On trouvera dans les lignes qui suivent un premier résumé intitulé « Puissance protectrice ».*

#### **Avertissement**

Pour donner au lecteur une vue d'ensemble du droit existant, ce document se réfère indifféremment aux Conventions de Genève de 1949 ou à leur Protocole additionnel I. Il va donc un peu au-delà du droit actuellement en vigueur, puisque seuls 48 pays sont, à ce jour, Parties au Protocole I, alors que les Conventions de Genève enregistrent 161 participations<sup>1</sup>. Les textes qui portent la référence « P. I » doivent donc être lus avec cette réserve. Cela ne signifie pas, cependant, qu'ils sont automatiquement sans valeur pour ceux qui ne sont pas Parties au Protocole I. En bien des cas, ils ne font que confirmer ce qui est implicitement contenu dans les Conventions.

---

<sup>1</sup> Chiffres au 31 décembre 1984.

## **Définition**

La Puissance protectrice est un Etat non Partie à un conflit, chargée de sauvegarder les intérêts des Parties à ce conflit (C. I-IV, art. 8, 8, 8, 9; P. I., art. 5). A cet effet, les Conventions et le Protocole sont appliqués avec le concours et sous le contrôle de la Puissance protectrice (C. I-IV, art. 8, 8, 8, 9).

## **Désignation**

La Puissance protectrice est désignée par accord entre les Parties au conflit, d'une part, et l'Etat pressenti, d'autre part.

L'accord peut stipuler que la même Puissance protectrice opérera dans les deux camps.

A défaut d'accord, le CICR pourra demander à chaque Partie au conflit de lui remettre deux listes d'au moins cinq Etats agréés

1. comme Puissance protectrice de l'autre Partie;
2. pour agir en son nom en qualité de Puissance protectrice vis-à-vis de la Partie adverse.

Le CICR comparera les listes et sollicitera l'accord de tout Etat figurant de part et d'autre (P. I., art. 5).

## **Substitut**

Les Parties à un conflit peuvent, en tout temps, s'entendre pour confier à un organisme, présentant toutes garanties d'impartialité et d'efficacité, les tâches dévolues aux Puissances protectrices (C. I-IV, art. 9, 9, 9, 10).

En cas d'échec de la procédure de désignation de la Puissance protectrice, les Parties au conflit acceptent l'offre que ferait le CICR, ou tout autre organisation présentant toutes garanties d'impartialité et d'efficacité, d'agir en qualité de substitut dans le cadre des consultations intervenues (P. I., art. 5).

## **Relations diplomatiques**

Le maintien des relations diplomatiques entre les Parties au conflit ne fait pas obstacle à la désignation de Puissances protectrices aux fins d'application des Conventions et du Protocole (P. I., art. 5).

## **Effet juridique**

La désignation et l'acceptation de Puissances protectrices aux fins d'application des Conventions et du Protocole n'ont pas d'effet sur le statut juridique des Parties au conflit ni sur celui d'un territoire quelconque, y compris un territoire occupé (P. I., art. 5).

## **Tâches**

Aux termes des Conventions et du Protocole, le concours à l'application s'entend de l'exercice de bons offices, prévus expressément ou implicitement, et du rôle d'intermédiaire. Le contrôle s'entend soit de mesures de contrôle proprement dites, soit de stipulations destinées à le faciliter.

L'exercice des fonctions du substitut est subordonné au consentement des Parties au conflit (P. I., art. 5).

Les situations qui requièrent l'intervention de la Puissance protectrice et les prérogatives qui lui sont reconnues à cet effet sont décrites ci-après.

## **Facilités**

Les Parties au conflit doivent faciliter, dans la plus large mesure possible, la tâche des délégués de la Puissance protectrice ou de son substitut (C. I-IV, art. 8, 8, 8, 9; P. I, art. 5).

## **Personnel**

Les Puissances protectrices pourront, en dehors de leur personnel diplomatique ou consulaire, désigner des délégués parmi leurs propres ressortissants ou parmi les ressortissants d'autres Puissances neutres (C. I-IV, art. 8, 8, 8, 9).

Ce personnel peut être formé avec l'aide des Sociétés nationales de la Croix-Rouge (P. I, art. 6).

## **Bons offices**

Les bons offices de la Puissance protectrice relèvent, au premier chef, du rôle général qui lui est attribué de concourir à l'application

des Conventions et du Protocole. Les bons offices consistent uniquement à mettre les Parties au conflit en contact, sans aucune participation à la discussion ou à la négociation.

Ils sont expressément prévus, par les Conventions, pour le règlement de tout différend relatif à leur application ou à l'application du Protocole (C. I-IV, art. 11, 11, 11, 12). Ils sont prévus maintenant également pour faciliter l'établissement et la reconnaissance de zones et localités sanitaires (C. I., art. 23).

Mais en réalité ces bons offices peuvent être requis dans tous les cas où les Parties au conflit sont appelées à conclure un accord, à moins que la Puissance protectrice ait été mandatée pour négocier.

Ces éventualités d'accord sont nombreuses.

### **Accords du champ de bataille**

**Sur terre**, les Parties au conflit peuvent être appelées à conclure des arrangements pour permettre l'enlèvement, l'échange et le transport des blessés laissés sur le champ de bataille, l'évacuation ou l'échange des blessés et malades d'une zone encerclée ou assiégée, le passage de personnel sanitaire et religieux et de matériel sanitaire à destination de cette zone (C. I, art. 15, C. IV, art. 17). S'il y a lieu, ces arrangements pourront prévoir cette évacuation et ce passage par mer (C. II, art. 18).

**En mer**, les Parties au conflit peuvent, par accord spécial, convenir de placer à bord de leurs navires-hôpitaux des observateurs neutres, qui constateront la stricte observance des dispositions de la II<sup>e</sup> Convention (C. II, art. 31).

**Dans le domaine aérien**, la protection des aéronefs sanitaires qui se déplacent dans les zones de contact ou similaires ne peut être pleinement efficace que si un accord préalable est intervenu entre les Parties au conflit (P. I, art. 26). Les aéronefs sanitaires qui survolent les zones dominées par la Partie adverse ne sont protégés qu'à la condition d'avoir préalablement obtenu, pour de tels vols, l'accord de cette Partie (P. I, art. 27). Sauf accord préalable de cette dernière, il est interdit d'utiliser les aéronefs sanitaires pour la recherche des blessés, des malades et des naufragés (P. I, art. 28). Toute Partie au conflit qui reçoit ces demandes d'accord préalable doit notifier rapidement son acceptation ou son refus ou présenter des propositions raisonnables de modifications (P. I, art. 29).

## **Accords relatifs aux zones et localités protégées**

Le recours aux bons offices de la Puissance protectrice pour la reconnaissance de zones et localités sanitaires a déjà été mentionné (C. I, art. 23). La même procédure peut être utilisée pour la reconnaissance de zones et localités sanitaires et de sécurité (C. IV, art. 14) ou de zones neutralisées ou démilitarisées (C. IV, art. 15; P. I, art. 60). Il peut en aller de même pour la création de localités non défendues qui ne rempliraient pas toutes les conditions normalement requises à cet effet (P. I, art. 59), ou pour conférer une protection supplémentaire aux installations contenant des forces dangereuses (P. I, art. 56).

## **Accords sur la procédure d'enquête en cas de violation**

A défaut d'applicabilité de l'art. 90 du Protocole I (Commission internationale d'établissement des faits), les Conventions prévoient un accord entre Parties intéressées sur la procédure d'enquête relative à toute violation alléguée (C. I, art. 52; C. II, art. 53; C. III, art. 132; C. IV, art. 149).

## **Accords de signalisation**

Les localités non défendues et les zones démilitarisées doivent être marquées par des signes à convenir avec la Partie adverse (P. I, art. 59, 60). Des accords semblables peuvent être conclus, pour signaler les camps de prisonniers de guerre (C. III, art. 23) ou pour l'utilisation de signaux distinctifs à des fins d'identification des services de protection civile (P. I, art. 66).

## **Accords relatifs aux secours**

D'accord entre les Parties au conflit, des observateurs neutres peuvent être placés à bord des navires affrétés pour le transport de matériel sanitaire (C. I, art. 38).

Les modalités relatives à l'expédition, à la réception et à la distribution des secours individuels ou collectifs peuvent, sous réserve des dispositions conventionnelles qui sont impératives, faire l'objet d'accords spéciaux entre Puissances intéressées (C. III,

art. 72, 73), et la répartition des frais occasionnés par les transports spéciaux affectés à ces secours peuvent également faire l'objet d'accords (C. III, art. 75). Il en va de même en ce qui concerne les secours à la population civile dans les territoires occupés (C. IV, art. 61) et aux internés civils (C. IV, art. 108, 109, 111). Enfin l'accord sur les modalités d'envoi de secours à la population civile d'un territoire, autre qu'un territoire occupé, sous le contrôle d'une Partie au conflit, peut également requérir l'intervention de la Puissance protectrice (P. I, art. 70).

### **Accords de rétention et de relève**

Dès le début des hostilités, les Parties au conflit peuvent fixer par accord spécial (voir Accords-types établis par le CICR, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier 1955, p. 7-31) le pourcentage du personnel sanitaire et religieux à retenir en fonction du nombre des prisonniers et de sa répartition dans les camps (C. I, art. 31). De même, au cours des hostilités, les Parties au conflit sont appelées à s'entendre au sujet d'une relève éventuelle du personnel retenu (C. III, art. 33).

### **Accords de rapatriement et d'internement en pays neutre**

Des accords spéciaux peuvent être conclus, pendant la durée des hostilités, en vue du rapatriement direct des prisonniers grands blessés et grands malades et des prisonniers valides ayant subi une longue captivité (C. III, art. 110 et 109). Il en va de même pour l'internement éventuel des prisonniers de guerre en pays neutre (C. III, art. 111). L'intervention de la Puissance protectrice peut également être sollicitée pour la libération et le rapatriement des prisonniers à la fin des hostilités, si les Parties au conflit n'ont pas établi de contacts directs (C. III, art. 118). La même procédure est applicable au rapatriement des personnes civiles (C. IV, art. 36, 132).

## **Contrôle**

Le contrôle («scrutiny» en anglais) s'entend de la vérification de la manière dont les Conventions et le Protocole sont appliqués. Il

implique le droit de constater des violations éventuelles, de protester contre ces violations, de présenter des observations et de soumettre des suggestions.

### **Contrôle dans les camps et lieux d'internement**

C'est en premier lieu dans les camps et lieux d'internement des prisonniers de guerre et des internés civils que les Conventions et le Protocole prévoient des mesures de contrôle de la part de la Puissance protectrice. Il en va ainsi du droit de visite (C. III, art. 126; C. IV, art. 143), de l'examen des listes des détachements de travail (C. III, art. 56; C. IV, art. 96), de la réception des plaintes et requêtes des prisonniers de guerre et des internés civils (C. III, art. 78; C. IV, art. 101), des rapports avec les hommes de confiance et les comités d'internés et de l'examen des motifs de leur destitution (C. III, art. 79, 81; C. IV, art. 102, 104), de l'examen du registre des peines disciplinaires (C. III, art. 96; C. IV, art. 123), de la réception de communications d'enquêtes en cas de décès ou de blessure grave (C. III, art. 121, C. IV, art. 131).

### **Contrôle dans le domaine des secours aux prisonniers de guerre et aux internés civils**

Parallèlement aux prérogatives mentionnées, la Puissance protectrice se voit attribuer un droit d'intervention en matière de secours, par la possibilité d'organiser des transports spéciaux (C. III, art. 75; C. V, art. 111), de se prononcer sur des limitations éventuelles des envois de secours dans l'intérêt des prisonniers de guerre eux-mêmes (C. III, art. 72), de contrôler leur distribution (C. III, art. 73, voir aussi Annexe III, art. 9; C. IV, art. 109, voir aussi Annexe II, art. 8).

Dans le même ordre d'idées, la Puissance protectrice peut s'opposer à une limitation excessive de la correspondance des prisonniers de guerre (C. III, art. 71) et intervenir dans le domaine de leurs ressources pécuniaires (C. III, art. 58, 60, 65) et de celles des internés civils (C. IV, art. 98).

### **Contrôle de la situation en territoire occupé**

Dans le domaine des secours en territoire occupé, l'autorisation des Parties intéressées peut être subordonnée au contrôle de la

Puissance protectrice (C. IV, art. 59). Celle-ci est encore habilitée à contrôler la distribution des secours et à se prononcer sur un changement de leur affectation (C. IV, art. 60, 61). Il lui appartient également de contrôler l'approvisionnement de ces territoires (C. IV, art. 55). Elle doit être informée des transferts et évacuations de population dès qu'ils auront lieu (C. IV, art. 49). Toute personne protégée doit bénéficier des facilités nécessaires pour s'adresser à la Puissance protectrice (C. IV, art. 30), et en particulier les travailleurs (C. IV, art. 52).

### **Contrôle sur le territoire des Parties au conflit**

Sur le territoire des Parties au conflit le problème du contrôle se présente, en principe, sous un double aspect. Il peut viser la manière dont les hostilités sont conduites mais, sur ce plan, les Conventions et le Protocole ne confèrent aucune compétence expresse à la Puissance protectrice «chargée de sauvegarder les intérêts des Parties au conflit» (P. I, art. 5). On peut aussi se référer, à ce sujet, à la «Commission internationale d'établissement des faits» (P. I, art. 90).

L'autre aspect concerne les secours et la protection des étrangers sur le territoire des Parties au conflit.

Dans le domaine des secours, l'autorisation des Parties au conflit ou de la Partie qui en autorise le passage peut être subordonnée à la condition que la distribution de l'assistance soit effectuée sous le contrôle sur place d'une Puissance protectrice (C. IV, art. 23; P. I, art. 70). Ce contrôle est également requis en cas d'évacuation d'enfants (P. I, art. 78).

En faveur des étrangers, la Puissance protectrice peut être habilitée à obtenir les raisons d'un refus opposé à leur volonté de quitter le pays (C. IV, art. 35), et à recevoir les noms des personnes internées, mises en résidence forcée ou libérées (C. IV, art. 43). Enfin les personnes protégées doivent bénéficier des facilités nécessaires pour s'adresser à la Puissance protectrice (C. IV, art. 30).

### **Activité dans le domaine judiciaire**

La Puissance protectrice doit recevoir la liste des infractions passibles de la peine de mort lorsqu'elles sont commises par des prisonniers de guerre (C. III, art. 100). En cas de condamnation à



mort prononcée contre un prisonnier de guerre ou contre une personne protégée en territoire occupé, l'avis de condamnation doit parvenir à la Puissance protectrice six mois avant l'exécution (C. III, art. 101; C. IV, art. 75). L'avis de poursuite judiciaire contre un prisonnier de guerre doit être reçu par la Puissance protectrice au moins trois semaines avant l'ouverture des débats (C. III, art. 104). En territoire occupé, cette dernière doit également être informée des poursuites judiciaires intentées par la Puissance occupante (C. IV, art. 71). Il appartient encore à la Puissance protectrice de procurer une assistance judiciaire aux prisonniers de guerre (C. III, art. 105), aux autres personnes ayant pris part aux hostilités et dont le statut n'est pas encore tranché (P. I, art. 45) ainsi qu'aux personnes protégées des territoires occupés (C. IV, art. 72, 74). La Puissance protectrice doit enfin être informée de tout jugement prononcé à l'encontre d'un prisonnier de guerre et des droits de recours dont il bénéficie (C. III, art. 107).

## **Intermédiaire**

Toutes relations étant normalement rompues entre les belligérants, l'un des rôles essentiels de la Puissance protectrice est de leur servir d'intermédiaire. On distinguera, dans l'exercice de ce rôle d'intermédiaire, entre les notifications et les simples transmissions.

### **Notifications**

La notification est une communication administrative génératrice de droit, dont le destinataire doit accuser réception.

Les notifications expressément envisagées par les Conventions et le Protocole I qui requièrent normalement, si elles sont faites pendant le conflit, le concours de la Puissance protectrice, portent sur les points suivants :

- emplacement des unités sanitaires fixes, noms des sociétés de secours reconnues (P. I, art. 12; C. I, art. 26, 27);
- navires-hôpitaux et embarcations de sauvetage côtières (C. II, art. 22, 24, 25; P. I, art. 23);
- aéronefs sanitaires (P. I, art. 25, 29);
- localités non défendues (P. I, art. 59);
- procédure judiciaire et disciplinaire:  
à l'égard des prisonniers de guerre (C. III, art. 104, 105, 107);

- à l'égard des personnes protégées en territoire occupé (C. IV, art. 71, 74, 75);
- conditions de libération de prisonniers de guerre sur parole, évasions (C. III, art. 21, 94);
  - relations avec l'extérieur des prisonniers de guerre et des internés civils (C. III, art. 69; C. IV, art. 105);
  - promotion des prisonniers de guerre (C. III, art. 43);
  - décision d'internement d'une personne protégée (C. IV, art. 42, 43);
  - limitation des secours (C. IV, art. 108).

En outre, au cas où les prisonniers de guerre ou des personnes protégées ont été transférés par la Puissance auteur de la capture à une tierce Puissance, la Puissance protectrice doit adresser une notification au capteur au cas où cette Puissance manque à ses obligations (C. III, art. 12; C. IV, art. 45).

### **Transmissions**

En matière de transmission, il s'agit surtout de communication de renseignements à l'intention de la Puissance d'origine ou des Parties adverses:

- sur les blessés, les malades, les naufragés et les morts (C. I, art. 16; C. II, art. 19);
- sur la situation des camps et des lieux d'internement (C. III, art. 23; C. IV, art. 83);
- sur l'identité des personnes protégées (C. III, art. 122; C. IV, art. 137);
- sur les mesures concernant les relations extérieures et les secours (C. III, art. 69; C. IV, art. 105);
- sur les ressources pécuniaires des prisonniers de guerre (C. III, art. 62, 63, 66, 68).

Il peut aussi s'agir de la transmission de documents légaux (C. III, art. 77; C. IV, art. 113) et d'actes de décès (C. III, art. 120; C. IV, art. 129).

Enfin la Puissance protectrice peut encore être sollicitée, pendant les hostilités, de transmettre les traductions des Conventions et du Protocole ainsi que les lois et règlements adoptés pour en assurer l'application (C. I, art. 48; C. II, art. 49; C. III, art. 128; C. IV, art. 145).

**J. de Preux**

*Conseiller juriste au CICR*