

Le Bureau national de renseignements en faveur des victimes des conflits armés *

par Marco Sassòli

I. INTRODUCTION

La guerre sépare les familles, les prisonniers de guerre de la Puissance dont ils dépendent et les civils de leur pays d'origine ou de résidence. L'incertitude sur le sort d'un proche disparu sur le champ de bataille ou en territoire contrôlé par l'ennemi est beaucoup plus difficile à supporter que l'annonce de sa capture ou de son internement par l'ennemi, parfois même que la nouvelle de son décès. En outre, l'enregistrement d'une personne capturée par l'ennemi est un facteur de protection pour cette personne. En conséquence, les dispositions sur l'obtention, la concentration et la transmission de renseignements sont un progrès important du droit international humanitaire. Dans le système prévu dans ce but par les Conventions de Genève de 1949, le Bureau national de renseignements (ci-après BNR) joue un rôle essentiel. Ce bureau a la tâche importante et difficile d'obtenir et de transmettre tous les renseignements sur les personnes protégées appartenant à la Partie adverse qui se trouvent au pouvoir de la Partie dont émane le BNR.

* Version élargie d'une contribution présentée au Séminaire sur les Bureaux nationaux de renseignements organisé par l'Institut international de droit humanitaire, en coopération avec la «Swedish Commission on National Information Bureaux», à Stockholm, les 30 et 31 mai 1986.

La constitution d'un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre dans les Etats belligérants et les pays neutres était déjà prévue dans les Conventions de La Haye sur la guerre sur terre de 1899 et 1907¹. Les Conventions de Genève relatives au traitement des prisonniers de guerre de 1929² et de 1949 ont étendu et précisé les tâches de ces bureaux. Enfin, la IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles de 1949 prévoit également un Bureau national de renseignements chargé de remplir des tâches similaires en faveur des civils protégés.

Surtout dans le cas d'un conflit affectant un grand nombre de personnes protégées, le BNR, qui doit fonctionner dès le premier jour du conflit, ne peut pas être improvisé. En conséquence, il est hautement souhaitable de le préparer déjà en temps de paix, tout comme on se prépare généralement à faire face aux conséquences militaires, économiques ou humanitaires d'un conflit éventuel. C'est ainsi qu'une résolution intitulée «Bureau national de renseignements», adoptée par consensus lors de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, «prie instamment les Etats parties aux Conventions de prendre les mesures nécessaires pour constituer leur Bureau national de renseignements en temps de paix afin qu'il puisse s'acquitter de ses tâches dès le début d'un conflit armé». Dès lors, il nous a paru utile de rappeler ci-après les obligations des Etats relatives aux BNR, les dispositions conventionnelles s'y référant et quelques problèmes qui se posent dans ce domaine, en particulier celui du rôle possible d'une Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge (ci-après: Société nationale).

Nous aborderons d'abord le BNR tel qu'il est prévu par les Conventions avec les tâches qui lui sont confiées par celles-ci (II) pour analyser ensuite quelles tâches supplémentaires peuvent éventuellement être confiées à un BNR (III et IV).

II. LE BUREAU NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS PRÉVU PAR LES CONVENTIONS DE GENÈVE DE 1949

1. La situation juridique du Bureau national de renseignements

Dès le début d'un conflit armé international, et dans tous les cas d'occupation, chacune des Parties au conflit doit organiser un

¹ Cf. art. 14 des règlements annexés aux Conventions de La Haye de 1899 et 1907 sur la guerre sur terre.

² Cf. art. 77 de la Convention.

BNR et s'assurer que celui-ci peut remplir sa tâche³. Les Puissances neutres qui auraient reçu des personnes protégées par la III^e Convention ont la même obligation⁴.

1.1. *Organisme en charge du BNR*

Les Conventions ne précisent ni la nature, ni la composition ni les méthodes de travail du BNR. En particulier, elles ne précisent pas quelle doit être l'autorité responsable de la constitution et du fonctionnement du BNR. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les BNR, en particulier ceux qui avaient à s'occuper des prisonniers de guerre, relevaient le plus souvent directement des autorités gouvernementales. Mais certains, en particulier ceux qui s'occupaient des civils, avaient été créés par la Société nationale. Les travaux préparatoires des Conventions de 1949 montrent que les Sociétés nationales désiraient se voir confier la responsabilité des BNR. Mais la Conférence des Experts gouvernementaux qui prépara les Conventions de 1949 «préféra ne rien fixer et laisser aux Gouvernements toute liberté dans ce domaine»⁵. La résolution précitée de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge ne précise pas non plus qui devrait être en charge du BNR. Elle se limite à recommander aux Etats d'inviter leur Société nationale «à octroyer l'aide nécessaire pour la création de leur Bureau national de renseignements».

D'un point de vue juridique, on peut dire que l'indépendance du BNR vis-à-vis de l'administration étatique ne doit pas aller trop loin, parce que c'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité internationale de s'assurer que le BNR s'acquitte correctement de ses

³ Cf. art. 122 (1) de la III^e Convention et art. 136 (1) de la IV^e Convention. Le texte de ces dispositions ne parle pas de «Bureaux nationaux de renseignements» mais de «Bureaux officiels de renseignements». Cependant, comme le titre donné en marge de ces deux articles parle de «Bureaux nationaux», le terme «Bureaux nationaux de renseignements» sera utilisé ci-après pour désigner les Bureaux prévus par les articles 122 de la III^e Convention et 136 de la IV^e Convention.

⁴ Art. 122 (1), deuxième phrase, de la III^e Convention. En ce qui concerne des civils protégés qui seraient transférés au pouvoir d'une Puissance neutre, la IV^e Convention ne contient pas d'obligation d'organiser un BNR. Mais l'art. 45 (3) de la IV^e Convention prévoit qu'un Etat tiers qui accepte d'accueillir des civils protégés est responsable que la Convention leur soit appliquée, ce qui inclut l'obligation d'informer les familles de leur sort. Cette tâche peut éventuellement être confiée à un BNR comme activité «parconventionnelle» (*voir ci-dessous, chapitre III*).

⁵ Pictet, Jean, ed., *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire : vol. IV, La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956, p. 558 et *vol. III, La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, CICR, Genève, 1958, p. 605.

devoirs. Pour pouvoir assumer, de bonne foi, cette responsabilité, l'Etat devra exercer une certaine supervision et un certain contrôle sur ce BNR. De même, sans être en relation étroite avec l'administration étatique, le BNR ne peut pas remplir sa tâche consistant à recevoir, de la part des différents services administratifs, l'information nécessaire sur les personnes protégées qui sont au pouvoir de l'Etat. En pratique, il sera souvent plus facile d'obliger un service réticent à donner les informations ou d'éliminer des divergences de vue, si le BNR fait lui-même partie de l'administration et peut — en conséquence — faire appel à un supérieur hiérarchique, que s'il s'agit d'un organisme non gouvernemental.

Il ne faut pas non plus oublier que, pour des motifs de sécurité, une Puissance détentrice peut voir avec une certaine méfiance des contacts se nouer entre des personnes qui n'appartiennent ni aux forces armées ni aux services de sécurité, d'une part, et, d'autre part, des prisonniers de guerre ou des civils ennemis. Cette méfiance peut avoir pour conséquence de rendre plus difficile l'accomplissement de la tâche qui consiste à obtenir tous les renseignements nécessaires sur les personnes protégées lorsque le BNR est géré par une Société nationale. En outre, en tant que collaborateurs du BNR, des membres de la Société nationale pourraient se trouver confrontés à un dilemme en cas de « collisions » entre leurs devoirs humanitaires et leurs devoirs de citoyens de la Puissance détentrice. Enfin, le fait que la Société nationale crée et gère le BNR pourrait contribuer à « déresponsabiliser » les belligérants et à renforcer leur tendance à laisser à la Croix-Rouge le soin de s'acquitter de leurs tâches humanitaires.

En conséquence, la création d'un BNR reste en tous temps une tâche gouvernementale. Si le gouvernement confie la tâche de gérer le BNR à la Société nationale, celle-ci doit être consciente qu'elle exerce une responsabilité incombant à l'Etat. Pour ce motif, entre autres, il est hautement souhaitable que ces activités du BNR soient confiées à un service autonome de la Société nationale. Une telle structure devrait également permettre de préserver l'indépendance de la Société nationale dans ses tâches traditionnelles.

1.2. *Un BNR ou plusieurs BNR?*

Une Partie peut confier le BNR prévu à l'art. 122 de la III^e Convention et celui prévu à l'art. 136 de la IV^e Convention à deux organismes distincts. Cette solution peut être efficace si le BNR est un service gouvernemental, parce que les autorités com-

pétentes pour les civils ne sont généralement pas les mêmes que celles qui sont compétentes pour les prisonniers de guerre. Si, par contre, le BNR n'est pas directement intégré dans l'administration étatique, il est probablement plus judicieux de confier les deux tâches au même organisme, parce que, d'une part, les problèmes techniques qui doivent être résolus sont très similaires et, d'autre part, cela permet d'éviter des lacunes ou des chevauchements dans l'enregistrement des personnes protégées et l'obtention de renseignements à leur sujet.

2. Les tâches du Bureau national de renseignements prévues par les Conventions

2.1. Obtenir des renseignements

Les différents services de l'administration étatique doivent transmettre au BNR les renseignements, documents et objets suivants :

- a) en ce qui concerne les combattants blessés, malades, naufragés ou morts au pouvoir de la Partie dont émane le BNR :
 - tous les éléments propres à les identifier ⁶ ;
 - des actes de décès ou des listes de décès dûment authentifiées ⁷ ;
 - des renseignements indiquant l'emplacement exact des tombes, ainsi que les renseignements relatifs aux morts qui y sont enterrés ⁸.
- b) en ce qui concerne les prisonniers de guerre détenus par la Partie dont il émane :
 - les renseignements relatifs à leur identité, à leur capture, à leur état de santé et aux changements de situation les concernant ⁹ ;
 - les objets personnels de valeur qui n'auraient pas été restitués aux prisonniers de guerre lors de leur rapatriement ¹⁰ ;
 - la notification de la reprise d'un prisonnier de guerre évadé ¹¹ ;
 - des certificats de décès ¹².

⁶ Cf. art. 16 (1) et (2) de la I^e Convention et art. 19 (1) et (2) de la II^e Convention.

⁷ Cf. art. 16 (3) de la I^e Convention et art. 19 (3) de la II^e Convention.

⁸ Cf. art. 17 de la I^e Convention et art. 20 de la II^e Convention.

⁹ Cf. art. 122 (4), (5) et (6) de la III^e Convention.

¹⁰ Cf. art. 119 (2) de la III^e Convention.

¹¹ Cf. art. 94 de la III^e Convention.

¹² Cf. art. 120 (2) de la III^e Convention.

- c) en ce qui concerne les civils protégés appréhendés depuis plus de deux semaines, mis en résidence forcée ou internés¹³ :
- les renseignements relatifs à leur identité et à leur état de santé¹⁴ ;
 - le fait que ces personnes protégées se trouvent dans la situation susmentionnée et des changements les concernant¹⁵ ;
 - les objets personnels de valeur laissés par les personnes protégées¹⁶ ;
 - des listes des tombes des internés civils décédés¹⁷.
- d) en ce qui concerne les enfants vivant dans des territoires occupés par la Partie dont émane le BNR :
- toutes les données nécessaires pour identifier les enfants dont l'identité est incertaine¹⁸.

Certains de ces renseignements, par exemple ceux sur la mort, l'évasion ou la libération d'une personne protégée, devraient toujours être disponibles auprès de la Puissance détentrice. Ces renseignements-là, le BNR doit veiller à les obtenir en toutes circonstances. L'obtention d'autres renseignements dépend en revanche du bon vouloir des personnes protégées elles-mêmes. Si ces personnes refusent ou ne sont pas à même de les fournir, le BNR est libéré de son obligation. Il en est ainsi des renseignements fournis par les prisonniers de guerre qui ne sont obligés d'indiquer que leurs noms, prénoms et grade, date de naissance et numéro de matricule¹⁹. Qui plus est, même s'ils refusent de donner ces renseignements-là, ils ne peuvent pas y être contraints²⁰. De même, toute contrainte exercée à l'encontre d'une personne civile pour obtenir des renseignements est interdite²¹.

¹³ L'art. 136 (2) de la IV^e Convention énumère les personnes concernées. On notera que cet article a été placé, à la demande expresse du CICR, dans la V^e et non pas dans la IV^e section du III^e Titre de la IV^e Convention. En conséquence, il ne s'applique pas seulement aux internés civils, mais à toutes les personnes protégées par la IV^e Convention.

¹⁴ Cf. Art. 138 (1) et (2) de la IV^e Convention.

¹⁵ Cf. art. 136 (2) de la IV^e Convention.

¹⁶ Cf. art. 139 de la IV^e Convention.

¹⁷ Cf. art. 130 (3) de la IV^e Convention.

¹⁸ Cf. art. 50 (4) de la IV^e Convention. Ne serait-ce que pour remplir cette tâche, le BNR doit avoir une succursale dans des territoires qui seraient occupés par la Puissance dont il émane. Mais en général une telle succursale est également nécessaire pour obtenir les renseignements sur les personnes protégées détenues par la Partie dont il émane dans un territoire occupé.

¹⁹ Cf. art. 17 (1) de la III^e Convention.

²⁰ Cf. art. 17 (4) de la III^e Convention.

²¹ Cf. art. 31 de la IV^e Convention.

2.2. Transmettre des renseignements

Le BNR doit transmettre tous ces renseignements²² et ces documents à l'Agence centrale de recherches²³ et à la Puissance protectrice²⁴. Les objets personnels de valeur sont transmis aux personnes protégées, soit directement par le BNR, soit par l'entremise de l'Agence centrale de recherches ou de la Puissance protectrice.

La Puissance protectrice transmet ces renseignements, ces documents et ces objets à l'Etat qu'elle représente. L'Agence centrale de recherches les transmet aux destinataires suivants:

- a) en ce qui concerne les civils: au pays d'origine, de résidence ou aux deux pays²⁵;
- b) en ce qui concerne les combattants et les prisonniers de guerre: à leur pays d'origine, à la Puissance dont ils dépendent ou à ces deux Etats²⁶.

Relevons que l'obligation de transmettre tous ces renseignements n'est pas absolue, tout au moins en ce qui concerne les personnes civiles. La IV^e Convention prévoit en effet que ces renseignements ne soient pas transmis au pays d'origine ou de résidence antérieure au cas où «leur transmission pourrait porter préjudice à la personne intéressée ou à sa famille»²⁷. En l'occurrence, ils ne

²² Sauf ceux sur les enfants en territoire occupé prévus à l'art. 50 (4) de la IV^e Convention qui ne doivent probablement pas être transmis spontanément, mais uniquement conservés et permettre de répondre à d'éventuelles demandes.

²³ La III^e Convention parle d'une «Agence centrale de renseignements sur les prisonniers de guerre» (art. 123) et la IV^e Convention d'une «Agence centrale de renseignements au sujet des personnes protégées» (art. 140). Comme ces deux Agences sont confiées, dans la pratique, toujours à l'Agence centrale de recherches, une institution permanente qui est un département du CICR à Genève, nous parlerons ci-après de l'«Agence centrale de recherches» (ACR).

²⁴ Cf. art. 122 (3) de la III^e Convention et 137 de la IV^e Convention. Si le BNR doit choisir entre deux Puissances protectrices parce qu'un civil a un pays d'origine autre que celui de résidence ou parce qu'un prisonnier de guerre dépend d'une Puissance qui n'est pas son pays d'origine, il devrait effectuer son choix en s'inspirant des critères de l'Agence, énoncés aux notes 25 et 26.

²⁵ Art. 140 (2) de la IV^e Convention. Si le pays d'origine et celui de résidence du civil ne sont pas les mêmes, l'ACR acheminera les renseignements vers l'un des deux pays ou vers les deux. Elle choisira entre ces pays en tenant compte des intérêts de la personne protégée et en ayant à l'esprit que c'est avant tout pour l'information de la famille que les renseignements sont transmis (Cf. Pictet, *op. cit.*, vol. IV, p. 566).

²⁶ Cf. art. 123 (2) de la III^e Convention. En pratique, si la Puissance dont le prisonnier dépend n'est pas son pays d'origine, l'ACR ne transmettra des renseignements à ce dernier, qui saura, grâce à cette transmission, qu'un de ses ressortissants s'est enrôlé dans des forces armées étrangères, qu'après avoir eu l'accord du prisonnier.

²⁷ Art. 137 (2) de la IV^e Convention.

doivent être fournis qu'à l'ACR qui, elle-même, ne les transmettra pas au pays d'origine ou de résidence antérieure au cas où cela «pourrait nuire aux personnes que ces renseignements concernent ou à leur famille»²⁸.

Les Conventions précisent que les renseignements transmis «devront permettre d'aviser rapidement les familles intéressées»²⁹. En conséquence, la Puissance qui reçoit les renseignements doit les transmettre aussi vite que possible aux familles.

2.3. Répondre à des demandes

Le BNR non seulement transmet les renseignements susmentionnés, mais il les conserve également. En vertu des Conventions, le BNR doit répondre à toutes les demandes qui lui sont adressées concernant des personnes protégées³⁰. La III^e Convention précise qu'il doit aussi «procéder aux enquêtes nécessaires, afin de se procurer les renseignements demandés qu'il ne posséderait pas encore»³¹. Cette tâche n'est pas expressément spécifiée dans la IV^e Convention, mais, pour que le BNR puisse remplir son obligation de «répondre à toutes les demandes», il importe qu'il l'accomplisse également pour les personnes civiles³². La transmission d'un certificat de décès peut être une façon de répondre à une demande.

Contrairement à une proposition faite par le Royaume-Uni³³, les Conventions ne donnent pas de précisions quant aux demandeurs. Généralement, il s'agira de la Partie adverse, de l'Agence centrale de recherches ou d'une Société nationale, mais les demandes peuvent aussi être faites directement par les familles ou par le BNR de la Partie adverse agissant dans le cadre de ses activités «paraconventionnelles» en faveur de ses propres concitoyens (une définition de ces activités sera donnée au chapitre III).

3. Facilités accordées au BNR

Différentes dispositions sont destinées à faciliter la transmission de renseignements par le BNR :

²⁸ Art. 140 (2) de la IV^e Convention.

²⁹ Cf. art. 122 (4) de la III^e Convention et art. 138 (1) de la IV^e Convention.

³⁰ Cf. art. 122 (7) de la III^e Convention et art. 137 (1) de la IV^e Convention.

³¹ Art. 122 (7) de la III^e Convention.

³² Cf. Pictet, *op. cit.*, vol. IV, p. 566-567.

³³ Cf. *Actes de la Conférence Diplomatique de Genève de 1949*, Département Politique Fédéral, Berne, 1949, vol. III, p. 92.

- a) En vertu des Conventions, le courrier entre le BNR et l'Agence centrale de recherches doit bénéficier de la franchise de port et de transport et, dans toute la mesure du possible, de la franchise télégraphique ³⁴.
- b) La Convention Postale Universelle accorde la franchise postale à tous les envois de lettres, de colis postaux et d'argent concernant les prisonniers de guerre et les internés civils qui transitent par le BNR, qu'il reçoit ou qu'il expédie ³⁵.
- c) En vertu des Règlements de l'Union Internationale des Télécommunications, les télégrammes envoyés par un BNR ou par une de ses délégations «dans l'exercice de leurs fonctions conventionnelles», bénéficient d'une réduction de tarif de 75 pour cent ³⁶.
- d) La correspondance, les listes et les rapports échangés entre le BNR et l'Agence centrale de recherches peuvent être acheminés par les moyens de transport spéciaux organisés par le CICR ou les Puissances protectrices ³⁷.

4. Le BNR dans la pratique contemporaine des Etats

Depuis 1949, les Parties aux conflits armés internationaux ont souvent négligé leur obligation de créer un BNR. En conséquence, ce furent fréquemment les délégués du CICR qui remplirent, *de facto*, les tâches d'un BNR, dans le cadre de leurs visites aux personnes protégées ³⁸ et en utilisant tous les renseignements portés à leur connaissance. Mais il serait faux de prétendre que l'obligation de constituer un BNR est tombée en désuétude. En effet, pour respecter les Conventions, les Parties à un conflit ne doivent pas nécessairement constituer un organisme distinct et le qualifier

³⁴ Cf. art. 74 et 124 de la III^e Convention et art. 110 et 141 de la IV^e Convention.

³⁵ Cf. art. 16 (3) de la Convention Postale Universelle dans sa version de 1984.

³⁶ Cf. art. 64, para. 3 du Règlement télégraphique (Révision de Genève, 1958) annexé à la Convention Internationale des Télécommunications. L'acceptation de ces télégrammes, désignés par le préfixe RCT, est obligatoire pour toutes les administrations télégraphiques (Cf. *Livre orange de 1977 du Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique de l'Union Internationale des Télécommunications*, tome II.3., chiffres A 287-297).

³⁷ Cf. art. 75 de la III^e Convention et 111 de la IV^e Convention.

³⁸ Visites prévues par les art. 126 de la III^e Convention et 143 de la IV^e Convention.

solennellement de BNR. Il suffit qu'un service étatique quelconque concentre les renseignements sur les personnes protégées et les transmette à l'Agence centrale de recherches et à une Puissance protectrice éventuelle. Comme l'Agence a reçu, depuis 1949, à maintes reprises de tels renseignements de la part d'autorités gouvernementales ou de Sociétés nationales³⁹, on peut admettre que l'obligation conventionnelle de constituer un BNR a au moins été reconnue dans tous ces cas.

En ce qui concerne les préparatifs à entreprendre en temps de paix en vue de la création d'un BNR en cas de conflit, préparatifs, rappelons-le, qui ne sont pas expressément prescrits par les Conventions, mais qui semblent indispensables pour pouvoir remplir rapidement et efficacement les obligations conventionnelles en cas de conflit, les Etats ne sont pas non plus restés inactifs.

Certains Etats ont déjà préparé la constitution d'un BNR en confiant à la Société nationale la tâche de le gérer. D'autres ont déjà donné les instructions nécessaires au sein de l'administration étatique ou préparé la création d'un organisme étatique distinct pour ce but. Une autre solution qui a été retenue est celle d'un organisme mixte, dont la direction est composée de représentants des départements gouvernementaux concernés et de la Société nationale. Mais beaucoup d'Etats ne semblent pas encore avoir préparé quoi que ce soit dans ce domaine. Parfois, cette omission paraît motivée par la crainte que la préparation d'un BNR en temps de paix implique un grand investissement de moyens financiers et personnels.

En réalité, c'est une crainte erronée. En effet, surtout si on se limite aux tâches d'un BNR expressément prévues par les Conventions, il peut suffire de désigner une personne responsable⁴⁰, de donner les instructions nécessaires aux différents services étatiques susceptibles d'avoir, en cas de conflit, les renseignements intéressant le BNR et de former quelques volontaires qui formeront à leur tour, en cas de conflit, le personnel supplémentaire nécessaire. C'est d'ailleurs surtout dans ce dernier domaine qu'une Société nationale peut assister son gouvernement — en mettant l'expérience de son

³⁹ Cf. p. ex. Djurovic, Gradimir, *L'Agence centrale de recherches du Comité International de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève 1981, p. 254, 257-264 et, plus particulièrement: CICR, *Rapport d'activité*, 1950, p. 54-55; 1951, p. 56-57; 1952, p. 54; 1956, p. 26; 1961, p. 29; 1963, p. 26, 27, 36; 1965, p. 18, 19, 46; 1967, p. 7, 26; 1968, p. 31; 1969, p. 28; 1970, p. 42, 82; 1971, p. 65; 1972, p. 81; 1973, p. 13, 55; 1977, p. 38; 1978, p. 19, 28; 1982, p. 31; 1984, p. 14.

⁴⁰ Qui — en temps de paix — ne doit pas s'occuper à plein temps de cette tâche.

service de recherches à la disposition du futur BNR ⁴¹. De toute façon, elle peut également rappeler à son gouvernement ses obligations conventionnelles, lui demander quelles sont les mesures préparatoires adoptées pour être en mesure de remplir ses obligations en cas de conflit et l'assister, le cas échéant, à compléter ces mesures préparatoires.

III. LES ACTIVITÉS «PARACONVENTIONNELLES» DU BUREAU NATIONAL DE RENSEIGNEMENTS

A côté des tâches susmentionnées, qui sont expressément confiées au BNR par les Conventions, chaque Partie au conflit ⁴² est naturellement libre de confier au BNR d'autres tâches, qui sont également prévues par les Conventions, mais dont l'exécution n'est pas expressément confiée au BNR. Comme ces tâches sont également exécutées en faveur de personnes protégées et comme leur exécution demande la même technique et les mêmes connaissances, il peut même être judicieux de les confier au BNR. Toutefois, cette solution ne devrait être retenue que s'il est avéré que le BNR les exécutera vite et consciencieusement. Comme les fonctions mentionnées ci-dessous sont prévues par les Conventions, mais sans être expressément confiées au BNR, nous les qualifierons d'«activités paraconventionnelles du BNR». Il faut distinguer deux catégories parmi ces activités: d'une part, les activités paraconventionnelles remplies en faveur de personnes protégées, combattants ou civils, de nationalité ennemie ⁴³, qui se trouvent au pouvoir de la Partie dont émane le BNR (nous parlerons de «personnes protégées de nationalité ennemie») et, d'autre part, celles remplies en faveur de ses propres concitoyens qui sont au pouvoir de la Partie adverse (nous les appellerons «ses propres concitoyens»).

⁴¹ C'est ainsi que la résolution XIV de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge concernant les BNR recommande aux Etats parties d'inviter leur Société nationale ainsi que le CICR «à octroyer l'aide nécessaire pour la création de leur Bureau national de renseignements».

⁴² Ainsi que les Puissances neutres mentionnées aux art. 4.B (2) et 122 (1) de la III^e Convention.

⁴³ Dans le cas d'un BNR constitué par une Puissance neutre, il ne s'agit naturellement pas de personnes de nationalité ennemie, mais de combattants qui dépendent d'une des Parties au conflit.

1. Activités paraconventionnelles en faveur de personnes protégées de nationalité ennemie

Nous avons vu qu'en vertu des Conventions, le BNR s'occupe des personnes protégées de nationalité ennemie. Mais certaines activités en faveur de ces personnes, bien que prévues par les Conventions, ne sont pas expressément confiées au BNR. En conséquence, il s'agit d'activités paraconventionnelles. Mais il paraît souvent judicieux de les confier au BNR, parce qu'elles concernent les mêmes personnes que les activités conventionnelles et leur exécution complétera et facilitera l'exécution des obligations conventionnelles. On peut mentionner quatre types d'activités :

1.1. Transmettre d'autres renseignements et documents concernant des personnes protégées de nationalité ennemie

En vertu des Conventions, une Partie au conflit doit transmettre à l'Agence centrale de recherches un certain nombre de documents concernant des personnes de nationalité ennemie qui se trouvent en son pouvoir ⁴⁴. On ne voit pas pourquoi une Partie ne pourrait pas charger son BNR d'effectuer ces transmissions, vu que le BNR est le « correspondant » normal de l'Agence centrale de recherches. De même, le BNR peut être chargé de transmettre à la Puissance protectrice des renseignements concernant les poursuites judiciaires intentées contre une personne protégée ou les mesures administratives prises à l'égard d'une personne protégée ⁴⁵.

1.2. Enregistrer la capture ou l'internement

La Puissance détentricrice doit mettre les prisonniers de guerre en mesure de remplir une carte de capture ⁴⁶ et les internés civils de remplir une carte d'internement ⁴⁷. Cette obligation doit être exécutée dès la capture ou l'internement de ces personnes et, au plus tard, une semaine après leur arrivée dans un camp. Ces cartes ont deux volets. L'un doit être transmis directement aux familles, l'autre à l'Agence centrale de recherches. Une Puissance détentricrice

⁴⁴ Cf. art. 30 (4), 54 (2), 68 (2), 77 (1) de la III^e Convention et 91 (4), 113 (1) et 129 (3) de la IV^e Convention.

⁴⁵ Cf. art. 104, 107 de la III^e Convention et 43 (2), 71 (2) et (3) et 75 de la IV^e Convention.

⁴⁶ Cf. art. 70 de la III^e Convention.

⁴⁷ Cf. art. 106 de la IV^e Convention.

pourrait confier à son BNR la tâche d'enregistrer les personnes mentionnées et de transmettre lesdites cartes. En effet, en exécutant cette tâche, le BNR pourrait en même temps remplir sa tâche conventionnelle qui lui impose d'obtenir les renseignements qu'il doit transmettre à la Partie adverse⁴⁸. Toutefois, si la Société nationale ou un autre organisme qui ne dépend pas directement du gouvernement, est en charge du BNR, il est difficile d'imaginer — pour des raisons pratiques — qu'un représentant d'un tel organisme soit présent, aux fins d'enregistrer la personne protégée, au premier interrogatoire de cette personne effectué par les autorités détentrices.

1.3. *Transmettre la correspondance des personnes protégées au pouvoir de la Partie dont émane le BNR*

Les prisonniers de guerre⁴⁹, les internés civils⁵⁰ et toutes les personnes protégées par la IV^e Convention⁵¹ doivent être autorisés à expédier ainsi qu'à recevoir des lettres et des cartes. On peut concevoir que la Puissance détentrices⁵² charge son BNR de transmettre cette correspondance⁵³. Par contre, la tâche de censurer ou de limiter — si nécessaire — ladite correspondance devrait toujours être confiée à une autorité étatique et ne peut jamais être accomplie par une Société nationale, même si celle-ci est chargée de gérer le BNR.

1.4. *Tâches prévues par le Protocole I*

Le Protocole additionnel I de 1977 ne mentionne pas le BNR, mais il prévoit la transmission de renseignements sur des personnes disparues et l'enregistrement de certaines catégories de personnes dont l'enregistrement n'est pas prévu par les Conventions⁵⁴. Comme ces activités sont très similaires aux tâches confiées par les Conventions au BNR, il paraît tout à fait naturel d'en charger le BNR.

⁴⁸ Cf. ci-dessus, chapitre II, chiffre 2.1.

⁴⁹ Cf. art. 71 de la III^e Convention.

⁵⁰ Cf. art. 107 de la IV^e Convention.

⁵¹ Cf. art. 25 de la IV^e Convention.

⁵² Respectivement la Puissance au pouvoir de laquelle se trouveraient les personnes protégées par la IV^e Convention.

⁵³ Qui bénéficie de la franchise postale en vertu de l'art. 16 (1) et (2) de la Convention Postale Universelle dans sa version de 1984.

⁵⁴ Cf. art. 33 et 78 du Protocole I.

2. Activités paraconventionnelles d'un BNR en faveur de ses propres concitoyens

En vertu des Conventions — nous l'avons vu — le BNR s'occupe uniquement de personnes protégées qui se trouvent au pouvoir de la Partie dont il émane et non pas des nationaux de ladite partie qui sont au pouvoir de la Partie adverse. Mais une Partie peut souhaiter que son BNR s'occupe aussi de ces derniers.

2.1. *Tâches qui peuvent être confiées au BNR dans ce domaine*

Une Partie à un conflit peut préciser qu'elle ne souhaite pas recevoir elle-même, de la part de l'Agence centrale de recherches et de la Puissance protectrice, les renseignements et documents concernant les personnes qui se trouvent au pouvoir de la Partie adverse⁵⁵, mais qu'elle désire que ces renseignements et documents soient adressés à son BNR qui les transmettra, ensuite, directement aux familles.

Le BNR peut également être chargé, d'une part, de recueillir toutes les demandes de recherches présentées par des familles au sujet de personnes au pouvoir de la Partie adverse et, d'autre part, de répondre à ces demandes sur la base de ses propres informations ou de les transmettre à l'Agence centrale de recherches ou au BNR de la Partie adverse⁵⁶. En se chargeant de toutes ces activités paraconventionnelles, le BNR deviendrait, d'une certaine façon, le partenaire permanent du BNR de la Partie adverse dans le domaine des activités confiées par les Conventions à celui-ci.

De même, une Partie peut charger son BNR de distribuer aux familles les cartes de capture et d'internement reçues de la Partie adverse ainsi que de distribuer aux familles le courrier reçu des personnes protégées au pouvoir de la Partie adverse et de recueillir les réponses de ces familles.

Enfin, un BNR chargé de ces activités paraconventionnelles en faveur de ses concitoyens peut jouer un rôle important dans le domaine de réunions de familles, parce qu'il détient déjà une certaine partie des renseignements nécessaires. Ainsi, une Partie peut charger son BNR de faciliter, en concentrant et transmettant des renseignements, «les recherches entreprises par les familles disper-

⁵⁵ Comme il est prévu aux art. 122 (3) et 123 (2) de la III^e Convention ainsi que 137 (1) et 140 (2) de la IV^e Convention.

⁵⁶ Le droit des familles de correspondre directement avec l'ACR reste naturellement réservé même dans ce cas.

sées par la guerre pour reprendre contact les uns avec les autres et si possible se réunir»⁵⁷ et le BNR peut même être agréé, le cas échéant, par les deux Parties au conflit, comme l'«organisme qui se consacre à cette tâche», prévu par les articles 26 de la IV^e Convention et 74 du Protocole I.

2.2. *Problèmes liés à un tel mandat*

Comme toutes ces activités en faveur de ses propres concitoyens sont des activités typiques et traditionnelles d'une Société nationale, il paraît particulièrement judicieux de les confier au BNR si celui-ci est géré par la Société nationale.

En revanche, si le BNR n'est pas confié à la Société nationale, mais à un organisme gouvernemental, la solution qui consisterait à confier ces activités au BNR, pose des problèmes non négligeables. Tout d'abord, un organisme gouvernemental empiéterait sur un domaine d'activité classique des Sociétés nationales. Contrairement à la Société nationale, le BNR n'aura souvent pas de branches locales qui pourront entrer directement en contact avec les familles. Ce point peut poser des problèmes particulièrement difficiles si les familles se trouvent dans une partie du territoire de la Puissance dont émane le BNR qui est occupée par la Partie adverse.

Ensuite, les conflits internationaux contemporains sont souvent accompagnés de tensions internes, voire même de conflits internes à l'intérieur des territoires des Parties au conflit. Dans ce cas, les familles peuvent ne pas faire confiance à un organisme gouvernemental, s'agissant d'obtenir des renseignements sur des proches qui se trouvent au pouvoir de la Partie adverse du conflit international.

Enfin, l'idée de confier les tâches paraconventionnelles en faveur des propres nationaux à un BNR géré par un organisme gouvernemental pose un problème majeur au cas où le territoire d'une Partie serait entièrement occupé par la Partie adverse. En effet, dans ce cas-là, la Puissance occupante estimera qu'en vertu des Conventions, le BNR ne s'occupe que des ennemis au pouvoir de la Partie dont il émane. Or, personne ne se trouve plus au pouvoir d'une Partie dont le territoire est entièrement occupé. Par conséquent, en ce qui concerne ses activités conventionnelles, le BNR de la Puissance entièrement occupée n'a plus de raison d'être. En revanche, les activités paraconventionnelles en faveur des

⁵⁷ Ainsi l'art. 26 de la IV^e Convention.

propres concitoyens, décrites ci-dessus, prennent une importance accrue dans une telle situation, où les autorités gouvernementales ont souvent cessé d'exister. Il paraît donc important que ces activités ne soient pas confiées à un organisme gouvernemental qui n'a juridiquement plus de raison d'être, et dont il paraît douteux que pratiquement il puisse encore fonctionner, mais qu'elles soient remplies par la Société nationale, protégée contre l'occupant par l'art. 63 de la IV^e Convention. Ce résultat peut naturellement être obtenu soit en confiant toutes les tâches du BNR à la Société nationale, soit en n'attribuant au BNR gouvernemental que les tâches conventionnelles et paraconventionnelles en faveur de ressortissants ennemis et en laissant les autres à la Société nationale.

De toute façon, il paraît opportun qu'au sein d'un BNR les services ou pour le moins les fichiers qui concernent d'une part les ressortissants de l'Etat qui a créé le BNR, et d'autre part les citoyens ennemis qui se trouvent au pouvoir de ce même Etat soient bien distincts ⁵⁸.

En conclusion, il faut souligner qu'une Société nationale peut exercer la plupart de ces activités paraconventionnelles en faveur des ressortissants de son propre pays même si elle n'est pas en charge du BNR. En pratique, il sera même beaucoup plus facile pour une Société nationale de s'engager dans ces activités en faveur des ressortissants de son propre pays que de travailler exclusivement en faveur de personnes protégées originaires de la Partie adverse, comme le fait le BNR dans le cadre des activités qui lui sont expressément confiées par les Conventions.

IV. LES ACTIVITÉS ÉVENTUELLES EXTRACONVENTIONNELLES D'UN BNR

Dans le souci d'être complet, on peut rappeler ici qu'un BNR peut se charger, en temps de paix comme en temps de guerre, de toutes sortes d'activités de recherches non prévues par les Conventions. Il peut, en cas de guerre, avoir des activités de recherches en faveur de personnes déplacées ou d'autres catégories de personnes

⁵⁸ Deux fichiers n'impliquent pas des risques de lacunes ou de chevauchements quant aux personnes enregistrées, parce qu'on saura toujours si une personne à enregistrer ou à rechercher appartient à la catégorie des propres concitoyens du BNR ou à celle des personnes de nationalité ennemie. Et en cas d'occupation complète du territoire de la Partie dont émane le BNR, celui-ci devra souvent livrer les renseignements sur les ressortissants de l'occupant à l'occupant, tandis qu'elle doit conserver le fichier concernant ses propres concitoyens.

qui ne sont pas bénéficiaires du BNR en vertu des Conventions. Il peut continuer ses activités conventionnelles et paraconventionnelles après la fin d'un conflit. Il peut mener des activités de recherche en faveur de victimes de conflits dans lesquels la Partie dont il émane n'est pas impliquée⁵⁹, et, enfin, il peut mener des recherches en cas de catastrophes naturelles.

Comme pour les activités paraconventionnelles en faveur des propres concitoyens, il peut être judicieux de confier ces tâches au BNR, qui a les techniques et les connaissances nécessaires. Cela permettra également aux collaborateurs du BNR de s'exercer déjà en temps de paix dans les différentes activités de recherches.

Mais cette solution ne devrait être envisagée que si la Société nationale est en charge du BNR. En effet, l'accomplissement de ces activités par un organisme gouvernemental pose les mêmes problèmes que ceux que nous avons vus ci-dessus⁶⁰ en ce qui concerne les tâches paraconventionnelles en faveur des propres concitoyens.

Bien entendu, la Société nationale peut remplir ces tâches extraconventionnelles sans être chargée du BNR. En effet, ces activités sont, aujourd'hui déjà, des activités typiques d'un grand nombre de Sociétés nationales dans le monde entier et elles n'ont, d'un point de vue juridique et logique, rien à voir avec celles d'un BNR.

V. CONCLUSION

Le droit international humanitaire prévoit cinq différents systèmes pour éviter l'incertitude des familles (et des Etats) sur le sort de leurs proches, combattants ou civils, disparus. Le rôle du BNR dans ces cinq systèmes est le suivant :

1. Notification de renseignements concernant les prisonniers de guerre et les civils protégés :

Le BNR de la Puissance détentrice a l'obligation conventionnelle de fournir à la Partie adverse, par l'entremise de l'Agence centrale de recherches et de la Puissance protectrice, tous les renseignements nécessaires sur les personnes protégées. Le BNR de

⁵⁹ Rappelons toutefois que les activités en faveur d'internés militaires, combattants dans un conflit entre pays tiers internés par une Puissance neutre, sont des activités conventionnelles d'un BNR — Cf. art. 122 (1) en liaison avec art. 4 B. (2) de la III^e Convention.

⁶⁰ Voir ci-dessus, III. 2.2.

la Puissance d'origine⁶¹ peut avoir la tâche paraconventionnelle de recevoir ces renseignements et de les transmettre aux familles.

2. Transmission de documents officiels et de renseignements concernant les poursuites judiciaires intentées contre des personnes protégées:

Le BNR de la Puissance détentrice a l'obligation conventionnelle de transmettre certains types de documents. Il peut avoir la tâche «paraconventionnelle» de transmettre d'autres types de documents et des renseignements concernant des poursuites judiciaires intentées contre des personnes protégées. Le BNR de la Puissance d'origine peut avoir la tâche «paraconventionnelle» de recevoir ces documents et ces renseignements.

3. Transmission des cartes de capture et d'internement:

Le BNR de la Puissance détentrice peut avoir la tâche paraconventionnelle d'aider la Puissance détentrice à respecter son obligation de mettre les prisonniers de guerre en mesure de remplir des cartes de capture et les internés civils de remplir des cartes d'internement. Il peut aussi être chargé de transmettre ces cartes à l'Agence centrale de recherches et à la Puissance d'origine desdites personnes. Le BNR de la Puissance d'origine peut avoir la tâche «paraconventionnelle» de recevoir ces cartes et de les transmettre aux familles.

4. Réponses à des demandes:

Le BNR de la Puissance détentrice a l'obligation conventionnelle de répondre à toutes les demandes concernant des prisonniers de guerre et des civils protégés et de procéder aux enquêtes nécessaires pour obtenir les renseignements demandés. Au titre d'activité «paraconventionnelle», il devrait également répondre aux demandes prévues au Protocole I.

Le BNR de la Puissance d'origine desdites personnes peut avoir la tâche paraconventionnelle de recueillir les demandes concernant des personnes au pouvoir de la Partie adverse, de répondre à ces demandes ou de les transmettre à l'Agence centrale de recherches ou au BNR de la Partie adverse.

⁶¹ Dans cette conclusion, la notion de «Puissance d'origine» est utilisée pour indiquer la Puissance de laquelle les prisonniers de guerre dépendent ou leur pays d'origine; pour des civils protégés, il s'agit de leur pays d'origine ou de résidence antérieure.

5. Echange de correspondance:

Les BNR de la Puissance détentrice et de la Puissance d'origine peuvent acheminer, au titre d'activité paraconventionnelle, la correspondance échangée entre des prisonniers de guerre et des personnes protégées par la IV^e Convention, d'une part, et leurs familles, d'autre part.

Rappelons enfin que toutes les tâches d'un BNR mentionnées dans cette conclusion que nous avons appelées «paraconventionnelles», peuvent être remplies également par une Société nationale qui ne serait pas en charge du BNR.

Marco Sassòli

M. Marco Sassòli, avocat, a été assistant en droit international public à l'Université de Bâle et est membre de la division juridique du CICR depuis le 1^{er} janvier 1985.