

**R.-M. FRICK-CRAMER,**

*membre du Comité international de la Croix-Rouge.*

**Le Comité international de la Croix-Rouge  
et les Conventions internationales  
pour les prisonniers de guerre et les civils**

*(Premier article)*

Plusieurs millions de personnes sont actuellement internées dans les camps de prisonniers de guerre ou de civils des différents pays belligérants. Le statut de cette « population » est-il régi par des règles de droit international uniformes et, si tel est le cas, comment et quand ces règles ont-elles été fixées ? Bien que nous ne prétendions pas apporter ici des éléments d'information nouveaux, il nous paraît intéressant de retracer, pour les lecteurs de la *Revue internationale*, l'évolution du droit international en ce qui concerne le statut du prisonnier de guerre et la situation juridique des civils, qui, ressortissant à un pays belligérant, se trouvent en territoire ennemi.

\* \* \*

Le statut des prisonniers de guerre est fixé par la Convention « relative au traitement des prisonniers de guerre », qui fut signée à Genève, le 27 juillet 1929<sup>1</sup>, et à laquelle ont adhéré la plupart des Etats actuellement belligérants. Sans être parfaite, cette convention a certainement réalisé un progrès par rapport au droit qui était en vigueur avant elle, et son application, nous pouvons le constater tous les jours au cours du présent conflit, a amélioré la situation juridique des prisonniers en fixant d'une manière uniforme leurs droits et leurs devoirs. Pendant la dernière guerre mondiale, le statut des prisonniers de guerre n'était fixé que par quelques articles du Règlement annexe à la IV<sup>e</sup> Convention de la Haye, du 18 octobre 1907<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Manuel de la Croix-Rouge internationale*. Comité international de la Croix-Rouge. Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. — Genève 1942. Huitième édition, pp. 103-140. — Cette convention est souvent désignée par l'expression : « Code des prisonniers de guerre ».

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 103-140.

## Comité international et Conventions

Ces articles constituaient déjà un notable progrès : en effet, cette Convention de la Haye est la première convention internationale qui règle le sort des prisonniers de guerre, et une de ses dispositions a une portée capitale : elle est contenue dans l'article 4, qui statue que les prisonniers de guerre « sont au pouvoir du Gouvernement ennemi mais non des individus ou des corps qui les ont capturés ». Il résulte de ce principe que le prisonnier n'est pas la propriété de celui qui l'a soumis à sa force. On sait que dans l'antiquité, au moyen-âge, et jusque dans les temps modernes, les prisonniers de guerre faisaient partie du butin ; le vainqueur, ayant sur eux droit de vie et de mort, pouvait les tuer, les réduire en esclavage, les contraindre au travail forcé, les céder à un autre maître. Même lorsque les hostilités avaient cessé, les prisonniers restaient la propriété de ceux qui les avaient capturés et, pour obtenir leur liberté, ils devaient se racheter en payant une rançon. L'histoire et la littérature de tous les pays ont bien souvent immortalisé les aventures de ces captifs.

Aux termes mêmes de la Convention de la Haye, le prisonnier de guerre n'est ni un esclave, ni un titre de propriété ; il n'est pas non plus un criminel. Son état de captif résulte d'un sort malheureux ; il n'a rien d'infamant, puisqu'il dépend du but même de la guerre, qui est, pour ceux qui la font, d'affaiblir, durant les hostilités, la force combattive de leurs ennemis. Aussi, sous réserve des mesures prises dans ce dessein, le prisonnier de guerre doit-il être considéré comme un soldat, et continuer à être traité comme tel. Il découle de ces principes — ce qu'indique d'ailleurs un autre article de la même convention — que le prisonnier peut être interné dans une localité déterminée, avec l'obligation de ne pas s'éloigner au delà de certaines limites fixées<sup>1</sup>. Il doit être traité, entretenu et vêtu par l'Etat détenteur « sur le même pied » que les troupes du

---

<sup>1</sup> L'art. 5 prévoit que les prisonniers de guerre « ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable, et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure ». La clôture derrière les fils de fer barbelés ou derrière une muraille n'est, dans l'esprit des auteurs de la Convention de la Haye, qu'une exception.

Gouvernement qui l'auront capturé (art. 7). Les lois, règlements et ordres en vigueur dans les armées de l'Etat au pouvoir duquel il se trouve lui sont également appliqués (art. 8). Les officiers prisonniers reçoivent la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade de l'Etat détenteur. Les soldats prisonniers peuvent être employés à des travaux, pourvu que ceux-ci ne soient pas excessifs et n'aient aucun rapport avec les opérations de guerre ; ces travaux doivent être payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale (art. 6). Les sociétés de secours régulièrement constituées peuvent envoyer des secours aux prisonniers de guerre, et leurs délégués être admis à les distribuer dans les dépôts d'internement (art. 15). Un bureau officiel sera organisé, dans chaque pays belligérant, pour recueillir et centraliser tous les renseignements concernant les prisonniers de guerre, les malades dans les hôpitaux ou les décès (art. 14).

C'est sur cet ensemble d'articles que sont fondées les règles qui déterminent encore le sort des prisonniers de guerre. Mais il convient d'indiquer ici que, pendant le conflit de 1914 à 1918, le Règlement de la Haye s'est révélé d'une insuffisante précision sur beaucoup de points. Aussi l'un et l'autre adversaire en ont-ils donné des interprétations divergentes qui, trop souvent, ont déclenché les mesures de réciprocité ou de représailles les plus défavorables aux captifs ; ces mesures sont allées jusqu'à rendre leur situation parfois intolérable.

Très vite, on sentit qu'il était nécessaire de parvenir à des accords sur les points discutés. Mais, comme on peut le comprendre, il était difficile, en pleine guerre, de réaliser une entente entre belligérants. Des négociations furent cependant amorcées, soit par des Etats neutres, soit par des personnalités éminentes<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Nous citerons pour mémoire les démarches conduites par le Vatican, par le Roi d'Espagne, par le Gouvernement fédéral suisse et aussi par le président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Gustave Ador, qui, dès le début des hostilités, s'est efforcé d'obtenir des arrangements sur divers points et qui a obtenu de notables améliorations, consenties par les parties adverses.

et, grâce à ces négociations — qui furent laborieuses et lentes <sup>1</sup> — les divers Etats belligérants conclurent des accords bi-latéraux. Quelques-unes de ces conventions ont été passées sous l'égide des Gouvernements danois, suédois et hollandais ; mais la plupart ont été négociées et signées, à Berne, sous l'égide du Département politique fédéral <sup>2</sup>. Vers la fin de la guerre mondiale, ces arrangements avaient considérablement amélioré le sort des prisonniers de guerre. Mais ces accords signés par les belligérants n'avaient été conclus que pour la durée même des hostilités ; à la signature de l'armistice, ils devinrent caducs. Dès lors, l'obligation s'imposait de reviser les articles de la Haye et de les développer.

Le Comité international de la Croix-Rouge proposa, dès la première des Conférences internationales de la Croix-Rouge qui se réunirent après la guerre (ce fut la X<sup>e</sup> et elle eut lieu à Genève en 1921) de reprendre l'étude de ce très important sujet ; et il soumit aux délégués des Gouvernements et des Croix-Rouges présents à la Conférence un projet de résolution qui tendait à la conclusion d'une nouvelle Convention de Genève et posait les principes qui, selon lui, devaient inspirer la rédaction de ce « code des prisonniers de guerre, déportés, évacués et réfugiés ».

---

<sup>1</sup> Une des difficultés provenait notamment de ce que les représentants de certains Etats n'étaient pas autorisés à rencontrer personnellement les négociateurs de la partie adverse. C'est ainsi qu'au lieu d'être réunis dans le même local, les négociateurs de chacune des parties étaient confinés dans des salles différentes, très distantes l'une de l'autre. Les pourparlers étaient conduits par l'entremise d'une personnalité neutre, qui devait arpenter de longs corridors pour transmettre à chacune des parties les propositions, observations, amendements de l'adversaire. Lorsqu'il s'agit d'établir des textes précis, dont chaque terme est à peser, un tel mode de discussion a des inconvénients évidents.

<sup>2</sup> Les principaux de ces accords sont les suivants : Accord de Copenhague, en octobre-novembre 1917 (Allemagne, Autriche-Hongrie, Roumanie, Russie, Turquie et diverses Sociétés nationales de la Croix-Rouge). — Accords entre la Turquie et la Grande-Bretagne et la France, signés à Berne le 28 décembre 1917 et le 23 mars 1918. — Accord franco-allemand, signé à Berne le 15 mars 1918. — Accord franco-allemand, signé à Berne le 26 avril 1918. — Accord austro-serbe, signé à Berne le 1<sup>er</sup> juin 1918. — Arrangement entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne, signé à la Haye le 14 juillet 1918. — Convention entre l'Autriche-Hongrie et l'Italie, signée à Berne le 21 septembre 1918. — Arrangement germano-américain, signé à Berne le 11 novembre 1918.

Les représentants des Gouvernements et des Croix-Rouges qui participaient à la X<sup>e</sup> Conférence acceptèrent à l'unanimité les propositions du Comité international et le chargèrent d'élaborer sans délai le texte d'un projet de code selon les principes énoncés, puis, le moment venu, de proposer au Gouvernement fédéral suisse de prendre l'initiative d'une conférence diplomatique internationale destinée à conclure une convention sur les bases proposées.

Il est intéressant de rappeler ici quelques-uns des principes qui, émis par le Comité international, furent adoptés par la Conférence de 1921 comme devant être les fondements sur lesquels la nouvelle Convention devait être édifiée. En effet, les dispositions qui se rapportent aux prisonniers de guerre constituent comme le premier avant-projet de la Convention de 1929 ; quant à celles qui concernent les civils se trouvant en territoires belligérants ennemis ou en pays occupés, c'est au projet dit de Tokio qu'elles devaient servir de lignes directrices, les auteurs du projet du Code des prisonniers de guerre ayant ultérieurement estimé qu'il était préférable de statuer sur la situation des civils dans une Convention séparée.

Ces dispositions sont les suivantes<sup>1</sup> :

« 1. Le droit de capture est fondé uniquement sur le droit des Etats belligérants d'affaiblir, pendant la durée des hostilités, la force combattive de leurs adversaires.

« 2. Ne peuvent être faits prisonniers que les belligérants, et les civils qui, d'après les lois en vigueur, peuvent être appelés sous les armes immédiatement ou dans l'espace d'un an, en tenant compte toutefois des dispositions de la Convention de Genève de 1906 sur le personnel sanitaire.

« Les espions des deux sexes ne sont pas considérés comme belligérants. Ils sont soumis au droit de la guerre conformément aux dispositions de la Convention de la Haye n<sup>o</sup> IV, de 1907, *Règlement annexe*, art. 29 et suiv.

« 3. Le traitement des captifs sera dépourvu de tout esprit d'hostilité dès que ceux-ci auront été mis dans l'impossibilité de nuire à l'Etat capteur. Il est interdit d'imposer aux prisonniers des restrictions autres

---

<sup>1</sup> *Compte rendu de la X<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge*, Genève, 1921, pp. 218-220, et *Revue internationale de la Croix-Rouge*, pp. 341-347.

## Comité international et Conventions

que celles absolument indispensables pour atteindre ce but. Le prisonnier a donc droit aux égards qui sont dus à tout être humain. L'Etat capteur et l'Etat patrie lui doivent protection.

« 4. La privation de liberté imposée au prisonnier n'a aucun caractère de peine ou de déshonneur. Elle n'entraîne pour lui aucune *capitis diminutio*, ni de la part de l'Etat capteur, ni de celle de l'Etat patrie. Le prisonnier conserve donc la plénitude de ses droits civils et politiques et doit pouvoir les exercer dans la mesure où les circonstances n'y mettent pas un obstacle absolu, et sauf le cas où une sentence judiciaire serait intervenue.

« 5. Le prisonnier est au bénéfice du droit commun de l'Etat capteur, mais il doit aussi le respecter ; pour toutes les infractions qu'il commettrait, il est soumis aux lois civiles et militaires en vigueur dans le pays où il est interné.

« L'évasion sans délit accessoire n'est pas considérée comme un délit contre l'Etat capteur, sauf dans le cas où le prisonnier aurait violé un engagement d'honneur. Elle pourrait au maximum provoquer des mesures disciplinaires, qui seront limitées par le code prévu plus haut.

« 6. Sauf les différences fondées sur le grade, les prisonniers doivent être traités sur pied d'égalité. La race, la nationalité ou la religion ne doivent pas entraîner un traitement de privilège ou de défaveur.

« Il sera tenu compte, dans le choix des occupations des prisonniers, de leurs aptitudes professionnelles et de leurs capacités physiques.

« 7. La durée de la captivité des prisonniers valides ne dépassera en aucun cas deux ans ; si les hostilités se prolongent au delà de ce terme, les prisonniers seront rapatriés en commençant par les plus âgés.

« Les prisonniers de guerre rapatriés ne pourront être employés au service militaire, ni au front, ni dans la zone des étapes, ni à l'intérieur du territoire ennemi occupé, ni dans les territoires ou possessions d'un Etat allié à leur pays d'origine.

« Les prisonniers inaptes au service actif pour raison de maladie ou d'invalidité seront rapatriés immédiatement.

« Les rapatriements auront lieu par catégories, sans tenir compte du nombre des prisonniers.

« Le rapatriement pourra être remplacé par l'internement en pays neutre en cas de difficultés exceptionnelles.

« 8. Les représailles contre les prisonniers sont strictement défendues. L'Etat qui les instituerait serait considéré comme commettant une violation ; il ne pourrait invoquer des circonstances atténuantes et donnerait lieu aux sanctions indiquées au chiffre 14<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les articles 9, 10 et 11 sont relatifs aux civils ; nous y reviendrons ultérieurement.

## R.-M. Frick-Cramer

« 12. Indépendamment des bureaux de renseignements et de secours que les pays belligérants créeront sur leur propre territoire, il sera constitué une agence centrale où seront concentrés tous les renseignements officiels et privés sur le lieu d'internement des prisonniers, leur état de santé, leur régime et leurs besoins. Les gouvernements belligérants communiqueront régulièrement à cette agence, par la voie la plus rapide, tous les renseignements qu'ils recueilleront sur les prisonniers : état nominatif, lieu d'internement, mutations, santé, décès, etc. Ces renseignements seront transmis dans le plus bref délai aux Etats auxquels ressortissent les prisonniers, aux Croix-Rouges et aux familles des intéressés. Le Comité international de la Croix-Rouge est chargé d'organiser cette agence centrale dans un pays non belligérant. Pour recueillir des renseignements, assurer la transmission des correspondances et coordonner la distribution des secours, il recourra à la collaboration des Croix-Rouges qui seront en situation d'accélérer la rapidité des services d'information, de transmission et de distribution.

« 13. Afin d'assurer le respect de la Convention par les belligérants, un contrôle neutre, indépendant de toute influence politique, religieuse ou économique, doit être exercé dans tous les lieux d'internement pendant la captivité et au cours du rapatriement.

« Il est désirable que ce contrôle soit exercé par la même organisation chez tous les belligérants. Il doit être donné la plus grande publicité aux rapports des délégués...

Les belligérants sont tenus de laisser les agents neutres visiter tous les lieux d'internement et de leur fournir tous les renseignements nécessaires. Il ne doit y avoir aucun camp, hôpital, détachement de travail ou lieu de détention soustrait à l'inspection des agents désignés. En conséquence, aucun camp, hôpital, détachement de travail ou lieu de détention ne peut se trouver dans une zone qui soit interdite à l'accès des délégués neutres.

« 14. ...Les auteurs des violations commises à l'égard des prisonniers seront personnellement tenus comme responsables et seront déférés à leurs tribunaux nationaux compétents.

« Au cas où les mesures législatives prévues ou les peines appliquées par l'Etat ne paraîtraient pas suffisantes, il pourra en être appelé contre lui à la Cour permanente de justice internationale.

« 15. Chacune des parties contractantes s'engage à élaborer une loi pénale visant toutes les infractions à la présente Convention.

« 16. Pour tout différend qui surgirait quant à l'application et à l'interprétation de la présente Convention, il pourra en être appelé à la Cour permanente de justice internationale. »

La X<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge recommanda aux Croix-Rouges nationales de faire tous leurs efforts

## Comité international et Conventions

en vue de l'adoption par leurs Gouvernements des vœux qu'elle émettait. Pour avancer les travaux et hâter leur réalisation, elle invita le Comité international de la Croix-Rouge à élaborer sans délai le texte d'un projet de code sur les objets énoncés puis de proposer au Gouvernement fédéral suisse de prendre l'initiative de convoquer une conférence diplomatique internationale.

En exécution de ce mandat, le Comité international adressa aux Gouvernements des Etats parties à la Convention de Genève deux circulaires, datées du 15 avril 1921 et du 26 juin 1922. Le premier de ces documents <sup>1</sup> remettait à ces Gouvernements le texte des résolutions et vœux de la X<sup>e</sup> Conférence et les priait de soumettre ce texte à l'examen de leurs organes compétents.

La seconde circulaire <sup>2</sup> posait quelques questions plus précises concernant l'adhésion de principe des Gouvernements à l'idée de discuter une convention comme celle qui leur était proposée, les observations, modifications ou adjonctions qu'ils pourraient avoir à suggérer quant aux principes posés, leur participation éventuelle à une Conférence diplomatique chargée d'élaborer définitivement la Convention et, enfin, leur adhésion au projet de charger une seule Conférence internationale d'établir le Code international des prisonniers de guerre et de reviser la Convention de Genève, du 6 juillet 1906, pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne.

Les vœux émis par la X<sup>e</sup> Conférence ne soulevèrent aucune opposition. Quelques Etats, ainsi que quelques Croix-Rouges firent des suggestions nouvelles et tous acceptèrent la proposition de discuter la Convention relative aux prisonniers de guerre en même temps que de procéder à la révision prévue de la Convention de Genève de 1906.

Le Comité international désigna alors une Commission dite « diplomatique », qui siégea régulièrement d'octobre 1922 à 1923 <sup>3</sup>. Le professeur Alfred Gautier, auquel est dû pour la plus grande

---

<sup>1</sup> *Revue internationale*, 15 avril 1921, p. 373.

<sup>2</sup> *Revue internationale*, 15 juillet 1922, p. 585.

<sup>3</sup> *Revue internationale*, août 1923, pp. 771 et suiv.



part l'énoncé des principes de 1921, étant décédé, le D<sup>r</sup> Frédéric Ferrière fut le président de cette commission<sup>1</sup>; celle-ci prit comme bases les principes posés par la X<sup>e</sup> Conférence et les observations et suggestions formulées par divers Gouvernements et Croix-Rouges, ainsi que les diverses conventions relatives au traitement des prisonniers de guerre conclues pendant la guerre mondiale. A ces documents vint s'ajouter le remarquable projet de « Règlement international pour le traitement des prisonniers de guerre » discuté et adopté par l'« International Law Association » dans sa séance du 31 août 1921 à la Haye. Bien que moins détaillé que le texte du Comité international et rédigé d'une manière indépendante, le projet de l'International Law Association s'appuie sur les mêmes fondements juridiques et se réclame des mêmes principes humanitaires.

La Commission n'eut connaissance de ce texte, édicté en 1922, qu'à un moment où ses travaux étaient déjà fort avancés. Enfin, en juin 1923, le Comité international reçut de la Société russe de la Croix-Rouge à Moscou un projet de « Code des prisonniers de guerre », qui concordait avec le sien dans presque toutes ses dispositions, les rares divergences ne portant en effet que sur des questions accessoires.

Elaborés indépendamment l'un de l'autre, les trois textes proposaient des solutions semblables pour presque toutes les questions que les auteurs avaient eu à résoudre. Un semblable accord témoignait de l'existence d'une opinion moyenne généralement répandue, en ce qui concernait le traitement des prisonniers de guerre, et il faisait bien augurer de l'adoption des solutions proposées et de leur application.

Ces espoirs ne furent pas déçus; le texte de la commission *du Comité international fut soumis à la XI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge*, qui se réunit à Genève en 1923; il y fut approuvé à l'unanimité par les représentants des Gouvernements et par ceux des Croix-Rouges; mandat fut donné au Comité international de le transmettre au Conseil fédéral

---

<sup>1</sup> En faisaient, en outre, partie MM. Paul Des Gouttes, Edmond Boissier, Paul Logoz, Georges Werner, membres du Comité international de la Croix-Rouge, et M. Girardet, secrétaire du Département politique fédéral.

## Comité international et Conventions

suisse en vue de la Conférence diplomatique dont la convocation avait été prévue dès 1921.

Ce fut en juillet 1929 qu'eut lieu à Genève la Conférence diplomatique que le Conseil fédéral suisse avait invitée à s'y réunir. Elle avait pour programme, ainsi qu'il avait été prévu, de reviser la Convention de Genève de 1906 et d'adopter une Convention nouvelle — et distincte — sur le traitement des prisonniers de guerre. Quarante-sept Etats y participèrent ; la Société des Nations, le Comité international de la Croix-Rouge et l'Ordre souverain militaire de Malte y étaient également représentés.

Le texte élaboré par le Comité international avait été d'avance soumis à tous les Gouvernements invités, et ceux-ci avaient notifié leurs observations ou leurs propositions, article par article<sup>1</sup>. Ce furent ces documents qui servirent de base aux travaux de la Conférence diplomatique. Celle-ci nomma deux commissions, où chacun des pays participants était représenté : l'une chargée de reviser la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne, l'autre ayant pour tâche d'élaborer une convention relative au traitement des prisonniers de guerre.

Pour accélérer ses travaux, la seconde commission se divisa en deux sous-commissions, l'une devant s'occuper des questions juridiques et pénales, l'autre des questions administratives et sanitaires.

Chacun des articles du projet du Comité international de la Croix-Rouge fut l'objet d'un examen, et celui-ci fut d'autant plus approfondi que plusieurs des membres de la Conférence avaient été eux-mêmes prisonniers de guerre et pouvaient apporter le fruit de leurs expériences personnelles<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Propositions et observations des Gouvernements sur l'avant-projet de Convention internationale relative au traitement des prisonniers de guerre.* — Document n° 2 de la Conférence diplomatique, juillet 1929.

<sup>2</sup> *Actes de la Conférence diplomatique convoquée par le Conseil fédéral suisse pour la révision de la Convention du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne et pour l'élaboration d'une Convention relative au traitement des prisonniers de guerre réunie à Genève du 1<sup>er</sup> au 27 juillet 1929.*

## R.-M. Frick-Cramer

La délégation du Comité international<sup>1</sup> prit, elle aussi, une grande part aux débats. L'activité des membres du Comité durant le conflit mondial de 1914-1918, les travaux qu'ils avaient dirigés à l'Agence centrale des prisonniers de guerre, les visites de camps de prisonniers qu'ils avaient faites, les négociations qu'ils avaient menées auprès de l'un ou de l'autre belligérant, tout cela leur permettait de donner des avis qui étaient fondés non seulement sur une expérience de plusieurs années, mais aussi sur les constatations faites dans tous les pays ayant pris part au conflit. L'impartialité et la valeur de ces avis furent reconnues et ceux-ci furent pour la plupart suivis.

Les représentants de plusieurs gouvernements rendirent publiquement hommage à la part que le Comité international avait prise aux travaux de la Conférence. Nous nous bornerons à citer ici quelques fragments du discours que M. Eliot Wadsworth, délégué des Etats-Unis d'Amérique, prononça à la séance de clôture :

« Il convient de rendre un hommage ému à l'extraordinaire travail de préparation fourni par le Comité international de la Croix-Rouge. Il a fait un effort prodigieux en vue de nous soumettre et de nous expliquer tous les problèmes sur lesquels nous devons prendre des décisions.

« Nous avons entendu hier les deux rapporteurs et, pour ma part, en les écoutant, j'ai été frappé par l'immensité du travail préparatoire sur chaque question que nous devons à cet organisme de la Croix-Rouge internationale de Genève.

... Jusqu'au moment heureux où il n'y aura plus ni armées ni navires de guerre, des conventions comme celles que nous venons de signer seront nécessaires. Nous espérons au plus profond de nous-mêmes que ces conventions ne seront jamais appliquées, mais si, par malheur, la guerre éclatait, il est nécessaire, pour que le sort des blessés, des malades et des prisonniers soit adouci, que de pareilles conventions existent, et que par conséquent nous nous soyons réunis ici.

« A l'avenir, nous aurons besoin du Comité international de la Croix-Rouge pour préparer et faciliter l'extension de ces conventions ou pour des changements éventuels. Quoi qu'il en soit, nous devons maintenir les instruments que nous venons de créer jusqu'au jour magnifique

---

<sup>1</sup> Faisaient partie de cette délégation : MM. Paul Des Gouttes, Georges Werner, G.-E. Audeoud, Georges Patry, M<sup>me</sup> Frick-Cramer. M. Paul Des Gouttes fut désigné comme secrétaire général de la Conférence, M. Georges Werner comme rapporteur de la 2<sup>me</sup> Commission chargée du Code des prisonniers de guerre.

## Comité international et Conventions

où fusils, canons et mitrailleuses seront définitivement enterrés. Je ne pense pas que nous le verrons jamais nous-mêmes. Cependant, un jour viendra, j'en suis convaincu, où personne n'entendra plus les coups de fusil sur les champs de bataille.»

\* \* \*

Il n'y a pas lieu d'analyser ici le contenu de la Convention de 1929, que l'on a coutume d'appeler le « Code des prisonniers de guerre », mais il faut souligner le fait que la plupart de ses articles sont l'application et le développement des principes que le Comité international de la Croix-Rouge avait énoncés dans les propositions qu'il présenta, en 1921, à la Conférence internationale de la Croix-Rouge. Tout en confirmant le Règlement annexe à la IV<sup>e</sup> Conférence de la Haye de 1907, la Convention de 1929 précise ses termes et elle les complète par des dispositions entièrement nouvelles, notamment celles qui concernent l'interdiction des représailles et des peines collectives, l'organisation du travail des prisonniers de guerre et la responsabilité civile des employeurs, la reconnaissance d'une représentation des prisonniers par la désignation, dans toute localité où ils se trouvent, d'hommes de confiance choisis par les prisonniers de guerre, la codification des mesures prises contre les prisonniers de guerre passibles de peines disciplinaires ou de poursuites judiciaires, le rapatriement et l'hospitalisation en pays neutre, avant la fin des hostilités, des prisonniers de guerre gravement blessés, malades ou ayant subi une longue captivité.

Certaines dispositions doivent cependant retenir notre attention : ce sont celles qui intéressent directement le Comité international de la Croix-Rouge ; l'une se rapporte à l'organisation d'une agence centrale de renseignements (article 79) et les autres traitent du contrôle de l'exécution de la Convention par les belligérants (articles 86 à 88).

Les Conventions de Genève de 1906 et de la Haye de 1907 avaient déjà prévu l'obligation, pour chaque Etat belligérant, de créer sur son propre territoire un organisme chargé de centraliser et de transmettre à l'adversaire les renseignements recueillis sur les blessés et les décédés ennemis laissés sur le

champ de bataille, ainsi que ceux qui concernent les hommes capturés. Mais, outre les services que devaient rendre ces bureaux nationaux, les négociateurs de la Convention de 1929 estimèrent d'une importance primordiale que les renseignements relatifs à tous les combattants, tombés, — morts ou vivants —, entre les mains ennemies fussent centralisés dans un pays non-belligérant et transmis aux Etats intéressés par une instance neutre.

Voici les principales raisons qui furent invoquées : d'une part, les vicissitudes de la guerre, bombardements, évacuation, ou tout autre événement peuvent causer la destruction des documents recueillis par les bureaux que les belligérants auront organisés sur leur propre territoire ; il parut donc prudent qu'un double de leurs archives fût constitué et centralisé dans un pays neutre ; d'autre part, la réunion, en un seul lieu, de documents qui sans cela seraient seulement distribués dans les divers pays dont les prisonniers sont originaires, permet de corriger des erreurs qui sont inévitables, lorsque des militaires appartenant à diverses nationalités se trouvent dans un même groupe d'armées.

Ainsi, l'initiative que le Comité international de la Croix-Rouge avait prise pendant la grande guerre en créant à Genève l'Agence internationale des prisonniers de guerre fut-elle reconnue par les Puissances comme répondant à un intérêt général. La nouvelle Convention de 1929 pose donc le principe qu'en tout état de cause une agence centrale de renseignements sur les prisonniers de guerre devait être constituée en pays neutre. Il était prévu que le Comité international pouvait prendre l'initiative de créer à nouveau un tel organisme, mais, respectueux de l'entière liberté d'action de ce comité, les négociateurs ne lui en firent pas une obligation impérative ; les belligérants seraient quittes de s'adresser à une autre instance si le Comité international, pour des raisons dont lui seul serait juge, préférerait s'abstenir d'entreprendre cette tâche.

Ce souci de réserver l'entière liberté d'action du Comité international s'exprime encore dans le troisième alinéa de l'article 79, par lequel il est statué que les dispositions relatives à la création de l'Agence centrale des prisonniers « ne doivent

## Comité international et Conventions

pas être interprétées comme restreignant l'activité humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge ». Cet alinéa fut rédigé et inséré à la demande expresse de la délégation des Etats-Unis, désireuse d'indiquer avec précision que la création de l'Agence centrale *n'est qu'une des manifestations de l'activité du Comité international de la Croix-Rouge*. Il convient, en effet, de constater ici que certaines délégations ont délibérément voulu ne poser aucune limite à l'autorité morale du Comité international, ni aucune borne à son champ d'action, et qu'elles auraient craint, en lui conférant expressément certaines tâches qu'on pût, par un argument *a contrario*, en inférer que toute l'activité relative aux prisonniers de guerre que la Convention ne lui attribuerait pas spécifiquement échapperait de ce fait à sa compétence.

C'est dans ce même esprit que fut adopté l'article 88, article à la rédaction duquel le Comité international de la Croix-Rouge a été totalement étranger. Après avoir spécifié que « l'application régulière de la Convention trouvera une garantie dans la possibilité de collaboration des Puissances chargées de sauvegarder les intérêts des belligérants » et prévu de quelle manière le contrôle de ces Puissances pourrait être exercé, les auteurs de la Convention rappelèrent dans un article *ad hoc* que ces dispositions « ne font pas obstacle à l'activité humanitaire que le Comité international de la Croix-Rouge pourra déployer pour la protection des prisonniers de guerre ». De cette manière, ils entendaient maintenir, et souligner encore une fois expressément l'importance qu'ils attachaient à l'activité d'une instance neutre et privée qui, indépendante de toute attache politique, pouvait intervenir auprès de tous les belligérants<sup>1</sup> et, dans certaines circonstances, agir avec plus de rapidité, parfois même avec plus d'efficacité et par d'autres voies que les instances diplomatiques.

Les attributions qui, selon l'article 86, peuvent être reconues à la Puissance protectrice, n'excluent donc en aucune

---

<sup>1</sup> Si, dans la guerre actuelle, la Suisse protège, dans un grand nombre de cas, les intérêts de l'un ou de l'autre adversaire, cette situation n'est cependant pas généralisée. En outre, elle se présente pour la première fois et peut ne pas se reproduire.

façon le rôle du Comité international de la Croix-Rouge. En effet, celui-ci a toujours la faculté, s'il le juge opportun, d'offrir aux belligérants de déployer une activité tendant à la protection des prisonniers de l'une et de l'autre partie. Cependant, cette activité ne lui est pas imposée, et, là aussi, il juge seul s'il veut offrir ses bons offices ou s'il préfère s'en abstenir.

Le Comité international de la Croix-Rouge peut aussi prendre l'initiative de proposer aux Gouvernements certaines mesures qui lui paraissent appropriées ; droit qui ne semble pas appartenir *ispo facto* aux Puissances protectrices ; celles-ci restent, en effet, les mandataires des Gouvernements qui leur ont confié leurs intérêts et doivent agir dans les limites prescrites et selon les instructions données <sup>1</sup>.

Ainsi, pour les auteurs de la Convention de 1929, l'action du Comité international de la Croix-Rouge et celle des Puissances protectrices ne font pas double emploi ; elles se complètent et se renforcent <sup>2</sup>. Par des textes mûrement élaborés, ils ont voulu confirmer les activités de ces deux organes de protection et les maintenir pour l'avenir. S'ils n'ont pas développé d'une manière détaillée les compétences du Comité international de la Croix-Rouge dans ce domaine, c'est parce qu'ils voulurent éviter le danger de rendre rigide et de limiter d'avance par des termes précis le rôle que le Comité international de Genève pouvait être, suivant les circonstances, amené à jouer utilement.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Les débats auxquels la rédaction de l'article 86 a donné lieu furent laborieux ; le manque de netteté de sa première phrase reflète la difficulté que les rédacteurs ont eue à trouver une formule transactionnelle entre les points de vue opposés. Certaines délégations estimaient que la Puissance protectrice ne devait agir que si et quand elle en avait reçu, pour chaque cas d'espèce, l'instruction de la part du pays dont elle défendait les intérêts ; d'autres voulaient au contraire lui assurer une certaine liberté d'action. Il semble cependant que ce fut le premier point de vue qui prévalut (voir procès-verbaux dactylographiés des commissions et sous-commissions et Actes de la Conférence diplomatique de 1929).

<sup>2</sup> Voir l'article de M. Jean-S. Pictet : Le droit international et l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en temps de guerre, publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, février 1943, p. 148.

## Comité international et Conventions

La Convention relative au traitement des prisonniers de guerre fut signée à Genève le 27 juillet 1929 par les représentants accrédités des quarante-sept pays qui avaient pris part à la Conférence ; elle fut par la suite ratifiée par leurs Gouvernements. En raison du conflit qui, depuis bientôt quatre ans, s'est étendu à presque toute la terre, la Convention de 1929 est actuellement en vigueur dans la plupart des Etats belligérants, ceux-ci ayant presque tous accepté *de jure* ou *de facto* de l'appliquer. Il faudra attendre la fin des hostilités pour pouvoir se rendre plus ou moins compte comment les règles qu'elle a posées ont été observées et dans quelle mesure elles devront être à nouveau modifiées et complétées pour assurer la meilleure protection possible aux prisonniers de guerre. Cependant, on peut déjà faire les observations suivantes :

Là où elle est appliquée, la Convention de 1929 a, malgré ses imperfections, amélioré le sort des prisonniers. En posant et précisant un certain nombre de règles de droit international acceptées par tous, elle a limité les abus et institué un traitement moyen des prisonniers de guerre, qui semble être supérieur à celui que leur fut imposé lors du dernier conflit mondial.

Sur certains points, la protection que la Convention tend à assurer aux prisonniers n'est plus adéquate aux méthodes de guerre actuelles. On peut donc se demander si les textes adoptés ne devraient pas être révisés et complétés, même en pleine guerre, lorsqu'en raison des circonstances générales, ils ne sont plus applicables ou que leur application est en contradiction avec les principes généraux adoptés.

Les législations nationales présentent trop souvent des lacunes qui nuisent à l'application de la Convention.

Etant donné ces expériences, n'y aurait-il pas lieu de prévoir l'institution d'un organisme de revision, qui, même pendant les hostilités, serait chargé d'étudier l'adaptation continuelle des règles établies et qui ferait aux Puissances intéressées des propositions adéquates ?

De toutes manières, un travail important de revision et d'adaptation est réservé aux juristes de l'après-guerre ; le Comité international de la Croix-Rouge devra, lui aussi, y apporter sa contribution. D'ores et déjà il s'y prépare.



\* \* \*

Dans un prochain article, nous exposerons les circonstances qui ont empêché d'adopter en temps utile une convention qui aurait fixé le sort des civils ressortissant de pays belligérants et se trouvant au pouvoir de l'ennemi ; nous examinerons ensuite quelle est leur situation actuelle malgré cette lacune du droit international.

---

### NOTES ET DOCUMENTS

---

#### **Prisonniers de guerre et internés Service postal**

L'article n° 263-1939 intitulé : Prisonniers de guerre et internés. Service postal, paru dans le numéro 59 du 8 décembre 1939 de *La Feuille officielle des postes, télégraphes et téléphones* (Berne) <sup>1</sup>, a été modifié par les annexes 2/41 et 22/42. Sa teneur est la suivante :

Par FPT n° 197/1939, il a été communiqué que les prisonniers de guerre et les belligérants recueillis et internés dans un pays neutre ainsi que les bureaux de renseignements installés pour les prisonniers de guerre et les internés jouissent, dans tous les pays de l'Union postale, de la franchise de port pour les envois qu'ils expédient ou qu'ils reçoivent. Cette franchise s'étend aux correspondances, aux lettres et boîtes avec valeur déclarée, aux mandats de poste et aux colis postaux, à l'exception des envois grevés de remboursement.

Sur proposition de l'administration des postes suisses et d'entente avec les administrations postales des pays membres de l'Union postale universelle, on considère comme service postal des prisonniers de guerre à l'instar de ce qui s'est pratiqué durant la guerre de 1914 à 1918 et sous réserve de réciprocité, le trafic de et pour

- a) les prisonniers de guerre ;
- b) les militaires internés dans des pays neutres ;
- c) les civils retenus sur l'ordre des autorités militaires dans des camps de concentration ou dans des prisons civiles (internés civils) ;
- d) les bureaux de renseignements pour les prisonniers de guerre et les internés.

---

<sup>1</sup> *Revue internationale*, décembre 1939, p. 985.