R.-M. FRICK-CRAMER,
membre honoraire du Comité international de la Croix-Rouge.

Contribution à l'élaboration d'une Convention sur les prisonniers, militaires ou civils, tombés au pouvoir de l'ennemi ou d'une autorité non reconnue par eux [1]

En avril prochain se tiendra à Genève une Commission convoquée par le Comité international de la Croix-Rouge, et qui réunira les personnalités envoyées par différents Gouvernements, pour examiner en commun les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux Conventions de Genève de 1929, relatives aux blessés et malades des armées en campagne et aux prisonniers de guerre, comme les possibilités de protéger les civils. Cette Commission, de caractère consultatif, a pour but de permettre aux techniciens qui, pendant le dernier conflit mondial, ont eu à appliquer pratiquement ces Conventions, de communiquer le résultat de leurs expériences ainsi que leurs vœux pour l'amélioration et le développement des instruments de droit international actuellement en vigueur.

Tout en reconnaissant que les problèmes ne se présentent jamais exactement de la même manière et qu'il serait faux de vouloir modeler l'avenir sur le passé, sans tenir compte de l'évolution qui se manifeste dans le domaine de l'esprit, comme dans celui de la technique, il est fort important que les expériences faites ne soient pas perdues ni oubliées. C'est à cette fin que le Comité international de la Croix-Rouge désire, pour le guider dans les travaux qu'il entreprend, connaître les opinions des experts envoyés par divers gouvernements comme il a déjà recueilli, en août 1946, celles des délégués des Sociétés nationales de la Croix-Rouge.

Sans vouloir en aucune façon préjuger les résultats auxquels aboutira la réunion d'avril, nous nous permettons cependant de résumer, dans les pages qui suivent, quelques-unes de nos

[1] La *Revue internationale de la Croix-Rouge*, heureuse de présenter à ses lecteurs cet important article inédit de Madame R.-M. FRICK-CRAMER, tient à préciser qu'il revêt un caractère personnel et n'engage que son auteur.

opinions personnelles, opinions qui n'ont pas d'autre valeur que celle de s'être formées progressivement au cours des trente dernières années. Ceci tout particulièrement pendant les deux guerres mondiales durant lesquelles nous avons participé à l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en faveur des prisonniers de guerre et des civils victimes des conflits armés.

La Convention de Genève du 27 juillet 1929, relative au traitement des prisonniers de guerre, est le premier instrument diplomatique consacré intégralement à cet objet et par lequel les Puissances signataires stipulèrent en détail les règles qu'elles entendaient voir appliquer aux militaires qui tomberaient en leur pouvoir ou au pouvoir de l'ennemi au cours d'hostilités déclarées. En effet, les Conventions de La Haye de 1907 n'y consacrent que 17 articles du Règlement annexé à la IVe Convention, articles qui, s'étant révélés insuffisants au cours de la première guerre mondiale, furent complétés par des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par les belligérants, au cours même des hostilités et pour la durée de celles-ci [1].

Les événements de 1939-1945, au cours desquels le nombre des prisonniers et internés, dans toutes les parties du globe, s'éleva à plusieurs millions, ont mis à l'épreuve la Convention de 1929 dont on put apprécier ainsi la valeur et les lacunes.

Il est incontestable que la Convention de 1929, même si certaines de ses dispositions n'ont pas toujours été observées, a amélioré le sort des prisonniers de guerre en leur assurant un statut qui fut reconnu, de façon générale, par la plupart des belligérants. A titre de preuve, on peut citer les avantages que comportait la situation des prisonniers de guerre aux mains de Puissances signataires par rapport à celle des militaires qui étaient au pouvoir des Etats non adhérents à la Convention. En outre, la différence entre le traitement des prisonniers militaires au bénéfice de la Convention et celui des prisonniers civils dépourvus de toute protection conventionnelle fait ressor-

[1] Cf. R.-M. FRICK-CRAMER « Le Comité international de la Croix-Rouge et les Conventions internationales pour les prisonniers de guerre et les civils. » *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mai 1943, pp. 386-402 et juillet 1943, pp. 567-580.

tir d'une manière évidente qu'un instrument diplomatique, même s'il n'est pas intégralement appliqué, est une barrière indispensable contre les abus de la Puissance détentrice.

Si nous insistons dès le début sur ces vérités, amplement démontrées par les expériences faites au cours de ces années tragiques, c'est pour répondre d'avance à ceux qui pourraient penser que, de toute manière, les Conventions ont été violées, qu'elles ne servent à rien et qu'il est donc inutile de vouloir les améliorer et les étendre. Si notre expérience nous a appris que les Conventions existantes ont été souvent insuffisantes ou imparfaitement appliquées, il n'en reste pas moins, cependant, nous l'avons constaté, que ces règles de droit, à condition d'être suffisamment souples, sont indispensables, et cela tout particulièrement en temps de guerre. Elles sont, nous dirons même, la preuve que l'homme éprouve, d'instinct, la nécessité de mettre lui-même une barrière à son primitif désir de puissance, afin de renforcer en lui ce secret besoin de solidarité qu'il éprouve envers tous les humains, même adversaires. Cet instinct, qui naît dans son subconscient, l'a porté de tout temps à ce paradoxe qu'est la réglementation de la guerre, et a inspiré certaines normes imprescriptibles, fondement du droit des gens. C'est à cet instinct que les futurs législateurs doivent avant tout faire appel, car leur œuvre ne sera utile et respectée que dans la mesure où ils se fonderont sur lui.

* * *

La Convention de 1929, bien qu'elle ait, comme nous l'avons dit, amélioré le sort des prisonniers militaires, présente de graves défauts. Il faut en tenir compte pour la rédaction d'une nouvelle convention. C'est à dessein que nous employons ces termes, car nous estimons qu'une revision de l'instrument de 1929 n'est pas suffisante, mais que celui-ci doit être entièrement repensé : non seulement à la lumière des événements qui se sont déroulés depuis 1914 et 1939, mais aussi en songeant à un avenir que nous souhaitons pacifique, mais dans lequel on ne pourra pas ne pas tenir compte des découvertes présentes et futures de la technique, ainsi que de l'évolution de l'économie et du droit.

A notre avis, les défauts de la Convention de 1929 sont, avant tout, les suivants :

1. Le champ d'application de la Convention est trop limité. En effet, elle ne s'applique qu'aux militaires tombés au pouvoir de l'ennemi au cours d'hostilités déclarées. La nouvelle convention doit s'appliquer également à toutes personnes, militaires ou civiles, tombées dès l'ouverture des hostilités au pouvoir de l'ennemi ou d'une autorité non reconnue par elles. Elle doit pouvoir s'appliquer aussi en cas de belligérance non déclarée comme en cas de guerre civile.

2. La Convention de 1929 ne pose pas d'une manière suffisamment précise des principes généraux intangibles. En revanche, elle entre dans trop de détails dont, suivant les lieux et les circonstances, il n'est pas possible de réclamer l'observation intégrale. Il en est résulté que rares sont les articles qui, à un moment où à un autre, n'ont pas été violés ou inappliqués par l'un ou l'autre des belligérants. Dans beaucoup de cas, des empêchements, dus aux lieux et aux circonstances, furent la cause de l'inobservation des règles conventionnelles, beaucoup plus que la mauvaise volonté.

3. Les mesures de contrôle et les organes qui les appliquent ne sont pas suffisamment précisés. Les sanctions en cas de violation de la Convention doivent être prévues dans le cadre de la législation nationale et du droit international, en insistant sur la culpabilité individuelle des personnes responsables.

4. Les devoirs des Etats d'origine et co-alliés envers les militaires et civils au pouvoir de l'adversaire ne sont pas précisés et la possibilité pour eux d'exercer une protection sur le territoire de l'Etat détenteur, insuffisamment garantie.

Reprenons chacun de ces points.

I

Champ d'application de la Convention

a) *Quant aux personnes.*

La Convention doit s'appliquer à toute personne militaire ou civile tombée au pouvoir de l'ennemi ou d'une autorité non reconnue par elle.

Convention sur les prisonniers militaires ou civils

Lorsqu'après la première guerre mondiale, le Comité international de la Croix-Rouge posa les fondements de ce qui devait devenir la Convention de 1929, le texte qui fut présenté à la Xe Conférence internationale de la Croix-Rouge, en 1921, contenait des principes généraux s'appliquant également aux militaires faits prisonniers, aux civils internés, évacués ou réfugiés, aux populations des territoires occupés. Dans l'esprit de leurs auteurs, en effet, une convention *unique* devait consacrer des règles également applicables à toutes les catégories de personnes tombées au pouvoir de l'adversaire. Ce point de vue, adopté par la Xe Conférence, fut cependant modifié dans la suite par les juristes qui développèrent les premières propositions du Comité international pour en faire le projet présenté à la Conférence diplomatique de 1929.

Dans l'euphorie des premières années de la Société des Nations, et sous la pression de certaines influences, on dissocia la cause des civils de celle des prisonniers militaires, de telle sorte que la Conférence diplomatique n'eut à s'occuper que de ces derniers. Au cours de la dernière guerre, la situation malheureuse des civils au pouvoir de l'ennemi et des populations des régions occupées fut une preuve des tragiques conséquences de cet abandon, un argument en faveur de la protection des civils de toutes catégories par des dispositions conventionnelles.

Mais, peut-on se demander, celles-ci doivent-elles faire l'objet d'un instrument diplomatique spécial ou bien, au contraire, doivent-elles être incluses dans la Convention relative aux prisonniers militaires ? A notre avis, et nous fondant sur l'expérience vécue de deux guerres mondiales, nous n'hésitons pas, comme nous l'avons déjà fait en 1921, à préconiser la seconde solution. En effet, bien que tous s'entendent aujourd'hui, comme en 1921, pour reconnaître que les civils doivent être protégés, rien ne garantit que, si on ne les met pas d'emblée au bénéfice des mêmes dispositions générales applicables aux personnes militaires, leur sort ne sera pas de nouveau compromis et l'instrument de leur protection négligé ou retardé.

Nous nous souvenons trop des efforts que le Comité international a constamment renouvelés, depuis la première guerre mondiale, afin de faire aboutir cette question, pour ne pas

craindre, si on en retarde la solution, que des obstacles imprévus viennent, encore une fois, en compromettre le résultat [1].

En outre, il n'y a pas de raison de ne pas appliquer aux civils les mêmes règles générales qu'aux prisonniers militaires.

Avec la forme qu'a prise la guerre, les populations tout entières y sont entraînées, de près ou de loin. En outre, il est souvent difficile de faire la distinction entre civils et militaires : ainsi certains Gouvernements considérèrent que les marins de la marine marchande, étant militarisés, devaient être traités comme prisonniers de guerre, d'autres les traitant comme internés civils. Il en est de même des civils mobilisés par l'Etat national comme travailleurs et dans lesquels les uns virent des militaires, les autres des civils. Ces divergences, qui ont abouti le plus généralement à la solution la moins favorable pour les groupes qui en étaient l'objet, doivent tomber par l'application uniforme des règles posées par la Convention. Si besoin est, les questions de détail peuvent être tranchées par une réglementation spéciale, contenue dans un chapitre à part ou, mieux encore, dans un règlement annexe, applicable aux diverses catégories de civils.

La Convention doit également être applicable aux étrangers, militaires ou civils, qui, bien que leur Etat d'origine ne soit pas partie au conflit, ont personnellement agi ou sont soupçonnés d'avoir agi en faveur d'un des belligérants.

b) *Quant au temps.*

La Convention doit s'appliquer dès que les hostilités se sont déclenchées et que des personnes, militaires ou civiles, sont tombées au pouvoir de l'adversaire : cela, d'une manière absolue, qu'il y ait eu ou non déclaration de guerre. De même, la Convention doit rester en vigueur jusqu'à la libération ou le rapatriement des personnes aux mains de l'adversaire, même si, du fait de la défaite totale d'une des parties, la réciprocité n'existe plus, ou si l'Etat d'origine a cessé d'exister.

---

[1] R.-M. Frick-Cramer, article cité.

Ces principes, qui sont dans l'esprit de la Convention de 1929, n'y ont pas trouvé une expression explicite, et cette lacune a donné lieu à certaines divergences, après la cessation des hostilités avec l'Allemagne et le Japon. Il est toujours loisible aux Puissances détentrices d'améliorer la situation des personnes qui sont en leur pouvoir, au delà des normes posées par la Convention, mais elles ne doivent pas, en changeant le statut des prisonniers de guerre, rendre leur situation moins favorable en les frustant de la protection conventionnelle.

c) *Quant à la nature du conflit.*

La Convention doit être applicable à tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient. Elle doit l'être, en particulier, en cas de guerre « partisane », c'est-à-dire lorsque des personnes, en territoire occupé, prennent les armes contre la Puissance occupante et ses alliés ou lorsqu'une partie de la population n'acceptant pas l'armistice ou la paix conclue par son Gouvernement, continue la lutte. Ce fut le cas, par exemple, pour les armées de la Résistance des diverses nations tombées sous la domination de l'Allemagne, qui continuèrent à combattre depuis l'étranger ou dans le pays même, et auxquelles la « belligérance » ne fut pas reconnue en droit par l'adversaire. Ces combattants devraient évidemment, pour que la Convention puisse trouver son application, remplir certaines conditions dont la principale est de se conformer aux lois et coutumes de la guerre.

Il est également désirable qu'en cas de guerre civile, les règles posées par la Convention soient aussi appliquées, malgré les difficultés que cela comporte.

II

Si l'on examine de près la Convention de 1929 à la lumière des événements qui se sont déroulés au cours de la dernière guerre, on constate que, dans bien des cas, les prisonniers n'ont pas bénéficié entièrement du traitement prévu par ladite Convention, certains articles n'ayant pas été appliqués, d'autres

étant violés. On doit reconnaître cependant que, dans la règle, tous les pays signataires se sont efforcés de respecter la Convention et d'en assurer l'exécution pratique. Les délégués des Puissances protectrices et ceux du Comité international de la Croix-Rouge peuvent en témoigner.

Cette contradiction résulte du fait que la Convention de 1929, de même que le dernier projet qui lui a servi de base, est souvent trop théorique et ne pose pas, d'une manière suffisamment impérative, des principes généraux intangibles d'où doivent découler des conséquences pratiques applicables, parfois d'une manière différente, suivant le temps, le lieu, les circonstances, les possibilités techniques. Les auteurs des propositions de 1921 avaient été dispersés à la suite de circonstances variées. Leurs travaux furent repris par une Commission composée de personnalités certainement très compétentes, mais dont les plus actives n'avaient pas, pendant la guerre, pris une part directe à l'activité du Comité international en faveur des prisonniers. De même, la plupart des personnalités qui, dans les divers pays belligérants, avaient, entre 1914-1918, été directement responsables des destinées des prisonniers de guerre nationaux ou ennemis, n'étaient pas présentes à la Conférence. Il en était de même des diplomates responsables des accords de 1917-1918, lesquels, établis entre différents pays, avaient temporairement réglé la situation des prisonniers de guerre et civils alors au pouvoir de l'adversaire.

Il en résulte que la Convention de 1929, rédigée et adoptée en temps de paix, plus de dix ans après la fin des hostilités, par des personnes dont beaucoup ne s'étaient pas personnellement trouvées aux prises avec les difficultés, ne tient pas suffisamment compte des impossibilités pratiques qui peuvent surgir quant à l'application de telle ou telle disposition, et parfois même de la nocivité de celle-ci, suivant le temps, le lieu, les circonstances.

Nous estimons, par exemple, que les articles relatifs à l'installation des camps, à l'hygiène, à la nourriture, aux vêtements des prisonniers de guerre, contiennent des dispositions justes, pour le fond, mais parfois inapplicables ou insuffisantes. D'autres, comme par exemple l'assimilation de la nourriture et du logement des prisonniers à ceux des «troupes de dépôt» peuvent même

être défavorables pour les prisonniers de guerre (par exemple toutes les fois qu'il y a une différence d'alimentation entre le pays d'origine et le pays détenteur). La précision même des articles relatifs à la transmission de la correspondance est également discutable ; elle est trop grande lorsqu'on ne sait où et quand ils seront appliqués ; elle est insuffisante lorsqu'on se trouve en face de la réalité immédiate. Il en est de même pour les dispositions disciplinaires et pénales à l'égard des prisonniers de guerre, comme pour celles relatives au travail qui leur est imposé.

Du reste les auteurs de la Convention de 1929 en ont eu conscience et, dans plusieurs articles, ils ont adopté la méthode qui nous paraît être la bonne. Ils ont posé un principe et ont renvoyé les détails d'application à des ententes bilatérales ou multilatérales entre les belligérants (ainsi les art. 14 § 4, 23, 24, 34 § 3 et 4, 36, 41 § 3, 68 § 2, 69, 72, 75 § 1 et 3, 86 § 4, 89). Les ententes sont prévues par l'art. 83 de la Convention, article qui malheureusement ne fut pas appliqué pendant la dernière guerre, ceci pour des causes que nous indiquons plus loin.

L'expérience démontre donc qu'une Convention, rédigée en temps de paix, doit, pour pouvoir être observée et appliquée judicieusement en temps de guerre et sans qu'on puisse prévoir où et quand elle sera mise en vigueur, se borner à poser des principes généraux tout en prévoyant une certaine adaptation aux lieux, au temps et aux circonstances, quant à l'application de ces principes. En temps de guerre, en particulier, les événements peuvent se modifier avec une telle rapidité et d'une manière souvent si imprévisible que, si les règles de droit, fixées hors du temps et des événements, restent figées, leur stricte application peut avoir des effets très différents de ceux auxquels tendaient les législateurs en les formulant. Il peut arriver aussi que devenues totalement ou partiellement inapplicables, elles ne soient pas observées, ce qui jette un discrédit sur la valeur de l'instrument diplomatique dans son ensemble.

Il est donc indispensable que les principes généraux fixés dans une Convention établie en temps de paix et ratifiée par le plus grand nombre d'Etats possible soient, dès le début des hostilités et au cours de celles-ci, précisés et complétés par des

ententes spéciales qui fixent l'application pratique des dits principes entre les divers adversaires.

Mais comment ces ententes peuvent-elles se négocier en pleine guerre ? Deux méthodes peuvent être employées : celle d'un échange de notes par la voie d'intermédiaires désignés (Puissance protectrice ou Comité international de la Croix-Rouge, par exemple) et celle de rencontres en pays neutres de représentants des organismes responsables des prisonniers de guerre dans les divers pays belligérants, organismes qui traitent directement ou, au besoin, par personnes interposées. Grâce à ces rencontres, des accords bilatéraux ou multilatéraux peuvent être conclus dans le cadre de la Convention et adaptés aux lieux et aux possibilités immédiates d'exécution.

La première méthode fut employée au début de la guerre de 1914-1918 et pendant toute la dernière guerre mondiale. La seconde méthode fut celle qui prévalut à la fin de la guerre de 1914-1918.

Pendant la deuxième moitié de la première guerre mondiale, depuis 1916 et 1917, de nombreuses questions relatives aux prisonniers de guerre, aux civils ennemis et aux populations des régions occupées, questions qui n'avaient pu être résolues ni par l'entremise des Puissances protectrices, ni par celle de diverses instances neutres, purent l'être par des conversations directes entre belligérants, conduites en pays neutres sous la présidence de personnalités appartenant à ces pays.

Une série d'accords réglant la situation des prisonniers de guerre, des civils et des populations de pays occupés, furent alors signés entre les divers belligérants [1], accords conformes à

[1] Les principaux de ces accords sont les suivants : Accord entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Roumanie, la Russie, la Turquie et diverses Sociétés nationales de la Croix-Rouge, signé à Copenhague en novembre 1917. — Accords entre la Turquie, d'une part, la Grande-Bretagne et la France, d'autre part, signés à Berne le 28 décembre 1917 et le 23 mars 1918. — Accord entre la France et l'Allemagne signé à Berne le 15 mars 1918 et le 26 avril 1918. — Accord entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie signé à Berne le 1er 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 entre l'Allemagne et les Etats-Unis, signé à Berne le 11 novembre 1918.

la situation telle qu'elle se présentait à ce moment et qui, de ce fait, furent généralement appliqués. Les constatations faites pendant le dernier conflit mondial prouvent au contraire que, sans ces contacts directs entre les parties intéressées, les négociations conduites par la voie des Puissances protectrices ou par celle d'autres intermédiaires sont difficiles, lentes, et se terminent souvent par des échecs. En effet, les problèmes apparaissent aux parties adverses d'une manière imparfaite ou sous un jour qui les dénature. Les solutions qu'on adopte sont rarement satisfaisantes et on n'y parvient en général que tardivement et incomplètement quand on n'aboutit pas à un insuccès.

A titre d'exemples, nous rappellerons les interminables et laborieux échanges de notes qui ont eu lieu, au cours du dernier conflit, relativement au rapatriement de sanitaires, de grands blessés et grands malades, de prisonniers et civils ayant subi une longue captivité, ainsi que celui de certaines catégories de civils internés ou non. Bien que les Etats en cause fussent en général d'accord sur le principe de ces rapatriements, du reste prévus dans la Convention de 1929, il fallait, avant que ceux-ci pussent avoir lieu, régler la composition et la compétence des commissions médicales. Les commissions étaient chargées de désigner les rapatriables, d'adapter aux techniques plus modernes l'accord-type rédigé en 1929 — qui spécifiait les maladies ou infirmités donnant lieu de rapatriement — de fixer le nombre de rapatriés et leur ordre de priorité, suivant les possibilités de transport, de désigner les voies d'acheminement, de trouver les moyens de transport, prévoir leur accompagnement et leur protection ainsi que les instances qui les assureraient.

Les possibilités d'information sur les prisonniers militaires et civils, l'acheminement de leur correspondance et de celle qui leur était destinée, posèrent des problèmes qu'il était impossible de prévoir d'avance. Les articles de la Convention et les règlements ultérieurs devinrent de moins en moins applicables étant donné la pénurie et la désorganisation des moyens de transport terrestres et maritimes, la limitation des services de la poste et de la censure et les exigences de plus en plus grandes de celle-ci. En revanche, l'emploi de la radio, de l'« airgraph », de l'avion, de courriers spéciaux, ainsi que la limitation consentie des

communications, quant à leur fréquence et à leur contenu, pouvaient apporter différents remèdes aux carences dues aux événements de guerre. Mais comment régler tous ces points, à distance, et dans le laps de temps désirable ?

Il en est de même pour de multiples questions relatives aux travaux des prisonniers de guerre, travaux qui peuvent être admis ou qui ne le sont pas, parce qu'en « relations directes avec la guerre » ; elles portent aussi sur la durée du travail requis des prisonniers comparativement avec celui exigé des civils appartenant à la nation détentrice. Il en est de même encore pour la protection à assurer aux prisonniers en cas de travail dangereux, de la responsabilité et du paiement d'assurances en cas d'accidents, comme enfin des multiples problèmes relatifs aux salaires, à la solde, aux pénalités, etc.

Tous ces points ont été soulevés mais, malgré le désir des parties adverses, seul un petit nombre d'entre eux ont pu être tranchés par des négociations conduites à distance par des personnes et des organes interposés.

Ces constatations nous ont confirmé dans la conviction que beaucoup de temps serait gagné, beaucoup de souffrances seraient épargnées et de meilleurs résultats atteints si, dès le *début des hostilités* et pendant toute la durée de celles-ci, les parties adverses se rencontraient pour traiter directement, sous une présidence neutre, des problèmes que pose l'application des Conventions en vigueur, ainsi que des problèmes nouveaux qui peuvent surgir dans des circonstances nouvelles et imprévisibles. Rappelons ici que la Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, réunie à Genève en août 1946, a examiné cette question et a émis le vœu que le principe énoncé à l'article 83 de la Convention soit étendu de telle sorte que les belligérants devront autoriser, dès le début des hostilités, des réunions de représentants des autorités respectives chargées de l'administration des prisonniers de guerre.

Nous l'avons indiqué, de semblables rencontres se sont produites de 1916 à 1918 et ont eu des résultats très appréciables. Le principe en est formellement posé par l'article 83, alinéa 3 de la Convention de 1929. Convaincu de leur utilité, le Comité international de la Croix-Rouge a, au début des hostilités,

proposé de semblables réunions [1], notamment dans son mémorandum du 21 octobre 1939 adressé à toutes les Puissances belligérantes.

Quoique ces suggestions aient été bien accueillies par certains belligérants, la manière dont la guerre se déroula pendant les huit premiers mois et le petit nombre de prisonniers qui furent faits pendant cette période firent négliger l'intérêt qu'il y avait à ne pas en retarder l'exécution. Après l'occupation de la plus grande partie de l'Europe par l'Allemagne, il fut difficile de les reprendre utilement. Cependant, l'évolution de la guerre, le développement des moyens techniques, l'effet du blocus rendaient la Convention inapplicable sur beaucoup de points ; la situation parut analogue à celle de la dernière guerre mondiale, lorsque le droit international en vigueur ne suffisant plus à régler les situations nouvelles, des accords ad hoc furent conclus en pleine guerre. Aussi, à partir de 1943, la possibilité de réunions entre représentants des belligérants fut-elle à nouveau envisagée et des sondages furent-ils faits auprès des divers belligérants. Bien que les dispositions des personnes consultées eussent en général été encourageantes, les obstacles pratiques en même temps qu'une certaine crainte des conséquences que pourrait avoir une semblable innovation ne purent être surmontés en temps utile.

Il n'en résulte pas moins que si l'on veut, de bonne foi, essayer, par des instruments diplomatiques, d'atténuer les effets de la guerre sur des personnes aux mains de l'adversaire, il faut que ces instruments puissent être adaptés aux circonstances. C'est pourquoi il serait, à notre avis, désirable que la future

---

[1] « Que les Puissances belligérantes veuillent bien faire connaître », écrivait-il, « si et sur quels points elles seraient disposées à négocier des accords provisoires en déléguant des plénipotentiaires qui pourraient se rencontrer officiellement ou officieusement sur territoire neutre, par exemple à Genève. Il est à rappeler que de semblables rencontres ont été possibles pendant la guerre de 1914-1918 notamment à Sofia, Genève, Stockholm, Copenhague et Berne, par l'entremise des Gouvernements et Croix-Rouges neutres et du Comité international. Le Comité international de la Croix-Rouge, conformément à ses traditions, sera toujours à la disposition des Puissances belligérantes si celles-ci estiment qu'il peut rendre des services, soit pour la conclusion des accords concernant les dispositions en faveur des victimes de la guerre, soit pour l'exécution de certains accords prévoyant la collaboration d'organes neutres. »

convention prévoie les dispositions suivantes et cela sous une forme impérative :

1. *Dès l'ouverture des hostilités*, avant même que des prisonniers militaires ou civils aient été faits ou des territoires occupés, les représentants accrédités des parties adverses se réuniront bilatéralement ou multilatéralement pour fixer, dans leurs détails, l'application d'un certain nombre d'articles de la Convention et pour adopter, modifier ou compléter les accords-types annexés. A notre avis, les délibérations devraient avoir, avant tout, un caractère technique et les participants être des experts pour chacune des matières traitées. Ils devraient avoir la latitude de prendre certaines décisions sans avoir à en référer aux instances qu'ils représentent.

2. Il serait, croyons-nous, préférable que les sessions fussent de courte durée, à période régulière et fixée d'avance, afin que leur convocation ne dépende pas des événements. On risque sans cela de les ajourner et, suivant les circonstances, de leur donner un caractère politique qu'elles ne doivent pas avoir.

3. Ces sessions auront lieu dans un ou plusieurs pays neutres et seront convoquées et présidées par une personnalité ou un organisme neutre désigné d'avance, lequel serait chargé d'en assurer le secrétariat permanent.

Ces précisions nous paraissent indispensables, car, si l'article 83 de la Convention de 1929 n'a pas été appliqué, c'est avant tout parce qu'il n'était pas assez impératif et qu'il n'avait pas fixé quelle serait l'instance chargée de prendre l'initiative de convoquer ces rencontres. Cette lacune doit être comblée. On pourrait, dans cette intention, appliquer la procédure prévue à l'article 87, de la Convention de 1929 et charger de ce mandat les Puissances protectrices ; on pourrait aussi penser à l'organisme de contrôle dont il est question ci-dessous si celui-ci était institué. Il serait cependant peut-être préférable de confier cette mission à une instance non gouvernementale et apolitique, telle que le Comité international de la Croix-Rouge. Le rôle traditionnel de celui-ci étant d'être un intermédiaire spécifiquement neutre et ses compétences en matière de protection des intérêts des prisonniers militaires et civils étant reconnues en d'autres matières, cette tâche nouvelle pourrait peut-être lui être confiée utilement.

III

Contrôle, sanctions, responsabilités

D'après l'article 86 de la Convention de 1929 :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que l'application régulière de la présente Convention trouvera une garantie dans la possibilité de collaboration des Puissances protectrices chargées de sauvegarder les intérêts des belligérants.»

D'autre part, l'article 88 prévoit 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, moyennant l'agrément des belligérants.

Ainsi le contrôle du traitement des prisonniers de guerre et la protection de ces derniers sont confiés, d'une manière plus ou moins explicite, à deux instances : l'une gouvernementale, la Puissance protectrice, et l'autre privée, le Comité international de la Croix-Rouge. Nous avons indiqué ailleurs [1] que ces deux instances ne font pas double emploi, leurs moyens ainsi que le fondement de leur action étant différents ; en effet, la première agit sur mandat du belligérant dont elle représente les intérêts et dont elle est, en quelque sorte, le porte-parole, alors que la seconde agit sur sa propre initiative, sous sa propre responsabilité, au nom des principes et des droits supérieurs de l'humanité.

Mais, malgré les prescriptions de l'article 86 relatives à l'autorisation de visiter toutes les localités où sont internés des prisonniers de guerre et celle de s'entretenir avec ceux-ci, malgré la procédure arbitrale prévue à l'article 87 (procédure qui ne fut du reste jamais appliquée), les mesures de contrôle prévues sont faibles, les droits de la Puissance protectrice mal définis et incertains puisque basés seulement sur une « possibilité de collaboration » avec les Etats mandataires et détenteurs. Enfin

[1] R.-M. Frick-Cramer, article cité.

et surtout, la Puissance protectrice n'a aucun moyen pratique qui lui permette de remédier aux insuffisances, ni de recourir contre les infractions constatées. En outre, l'action de la Puissance protectrice dépend entièrement de l'existence d'un Etat mandataire reconnu par la partie adverse. Dans les guerres, lorsque combattent des « partisans » ou que l'existence d'un belligérant vaincu n'est plus reconnue par l'adversaire, celui-ci ne permet plus l'action d'une Puissance protectrice, car on pourrait en inférer qu'il reconnaît l'existence en droit de la partie adverse [1].

Quant à la mission de protection qu'assume le Comité international de la Croix-Rouge, elle peut être exercée d'une manière beaucoup plus souple et pratique, car elle se fonde moins sur le droit strict que sur le respect dû à la vie humaine. Elle a, comme levier, le fait que le Comité international cherche à exercer la même action auprès de tous les belligérants sans distinction et qu'il a la possibilité d'agir tant en faveur des uns que des autres. Cela lui donne, dans ses démarches auprès d'un Etat détenteur, un moyen d'action dont la puissance est en raison directe des services que le dit Etat lui demande de rendre à ses propres ressortissants.

Il ressort cependant, des expériences antérieures, que le système actuel de protection est insuffisant et devrait être profondément modifié. A notre avis, dans la future convention, le contrôle de l'application de cette Convention ne devrait plus être confié seulement à des Puissances protectrices dont l'action peut être interrompue soit parce qu'elles sont elles-mêmes entraînées dans le conflit, soit parce que l'existence de la Puissance mandataire est contestée ou n'est plus reconnue par l'adversaire. Pour pouvoir être exercé avec l'autorité, la continuité et la rapidité suffisantes, ce contrôle pourrait être remis à un organisme, gouvernemental ou non, qui agirait au nom de tous les

---

[1] Ainsi l'Allemagne ne reconnut-elle plus de Puissance protectrice aux prisonniers ressortissant à des pays occupés par elle. De même le Gouvernement d'Alger, après sa constitution, puis les Puissances alliées après la capitulation du Reich, ne reconnurent-elles pas de Puissance protectrice aux prisonniers allemands. Dans la plupart de ces cas, ce fut le Comité international de la Croix-Rouge qui remplit en partie les fonctions dévolues à la Puissance protectrice par la Convention de 1929.

belligérants et comme leur mandataire [1]. Les pouvoirs de cet organisme, nettement déterminés et précisés, seraient d'emblée reconnus par les Puissances signataires et, pas plus que ceux des Puissances protectrices, ils ne mettraient obstacle à l'activité que le Comité international de la Croix-Rouge exercerait parallèlement avec les moyens qui lui seraient propres, sous sa responsabilité et sur son initiative personnelles, pour la protection et la défense des droits imprescriptibles de l'être humain, quel qu'il soit.

Mais ces mesures resteront insuffisantes si des sanctions ne sont pas prévues. Les violations peuvent apparaître le fait d'individus agissant de leur propre chef ou bien être voulues et ordonnées par les Autorités de l'Etat détenteur.

Dans l'un et l'autre cas, la future Convention devrait stipuler que les auteurs des violations commises à l'égard des prisonniers militaires et civils seront personnellement tenus comme responsables et, suivant les cas, déférés aux tribunaux nationaux ou internationaux compétents. Chaque Etat signataire doit être invité à édicter des mesures pénales contre les individus qui violeraient la Convention dont les règles essentielles devraient être vulgarisées le plus possible et connues de tous ceux auxquels incombe la responsabilité de la vie de prisonniers.

Ce n'est que si de semblables dispositions conventionnelles sont adoptées que l'on peut essayer utilement d'interdire les

---

[1] Il nous parait prématuré de préciser ici comment cet organisme pourrait être constitué et comment seraient délimitées ses compétences. Cependant, il nous paraît indispensable qu'il soit composé de personnalités neutres pouvant agir avec autorité auprès des divers belligérants. On pourrait concevoir que ces personnalités seraient désignées par l'O.N.U., mais cela pourrait présenter des inconvénients dans l'éventualité possible où l'O.N.U. ne serait pas considérée comme une instance neutre par toutes les parties au conflit. Il serait peut-être préférable d'envisager que les membres de cet organisme fussent désignés par les belligérants eux-mêmes. Ces membres pourraient être des représentants de la Puissance chargée de leurs intérêts, des personnalités privées ou des représentants d'un organisme privé. On pourrait aussi remettre cette désignation à la Cour permanente de justice internationale. Enfin, suivant le développement du droit international, d'autres possibilités pourraient être encore discutées. Le point important est la possibilité pour cet organisme unique de contrôle, d'agir en toute impartialité et liberté auprès des diverses parties et de pouvoir, de ce fait, exercer une action efficace, rapide et continue, dans l'intérêt de tous.

représailles. Celles-ci sont, en effet, le seul moyen de pression effectif qu'ont actuellement les Puissances pour défendre leurs ressortissants aux mains de l'adversaire et, bien qu'en principe l'emploi en soit proscrit, nous craignons que cette défense ne reste vaine, si d'autres moyens de pression ou des sanctions effectives ne sont prévus.

IV

Sauf désertion ou traîtrise, l'état de prisonnier n'entraîne pour celui-ci aucun déshonneur ou aucune *capitis diminutio*, ni de la part de la Puissance détentrice, ni de celle de l'Etat-patrie. Il a donc droit à la protection de celui-ci, quelles que soient les circonstances, et durant le temps qu'il est aux mains de l'adversaire. L'Etat-patrie cherche à exercer cette protection par le truchement de la Puissance protectrice et par celui d'organismes philanthropiques nationaux ou internationaux. Ce n'est pas l'objet d'une convention internationale que de préciser ces rapports ; mais peut-être la future Convention pourrait-elle, cependant, poser le principe que le prisonnier militaire ou civil a, en tout état de cause, droit à la protection matérielle, juridique et morale de son Etat d'origine et que la Puissance détentrice doit faciliter les moyens par lesquels cette protection peut s'exercer, directement ou par l'intermédiaire des organismes officiels ou privés prévus à cet effet. Nous pensons aussi que ces organismes doivent pouvoir compter sur l'appui effectif et constant des Etats qui les ont chargés de défendre les intérêts de leurs ressortissants. Pour soutenir cette thèse, nous ne voulons que rappeler la situation difficile dans laquelle se sont trouvés soit les Puissances protectrices, soit le Comité international de la Croix-Rouge à l'égard de la misère des civils ressortissants de certains Etats belligérants se trouvant sur territoire ennemi. Ces civils n'étant pas internés, se trouvaient dépourvus de toutes ressources personnelles puisque leurs biens avaient été séquestrés et qu'ils recevaient des indemnités insuffisantes ; ils étaient, d'autre part, dans l'impossibilité de gagner leur vie, souvent obligés de se préserver contre l'hostilité de la population ennemie, dans l'impossibilité d'être rapidement

rapatriés ou forcés d'abandonner un pays dans lequel ils avaient passé leur existence. Les moyens mis, pour les secourir, à la disposition des Puissances protectrices ou d'organismes philanthropiques, furent souvent complètement insuffisants.

Si l'on veut prévoir des organismes de protection et de contrôle, il faut, semble-t-il, que ceux-ci puissent être assurés de pouvoir effectivement remplir leur tâche, sinon la garantie accordée reste purement fictive.

Nous pensons aussi qu'on devrait affirmer le principe que les Puissances alliées sont solidairement responsables de leurs ressortissants aux mains de l'ennemi. Il est incontestable que les ressortissants d'une Puissance, qui a elle-même en son pouvoir beaucoup de citoyens ennemis, seront dans une situation meilleure que ceux d'une nation moins favorisée, ou qui est occupée par l'adversaire. Peut-être le principe d'une « unité de front » en ce qui concerne les prisonniers pourrait-il être posé entre alliés, afin que tous ceux qui ont combattu pour la même cause soient protégés de la même manière.

* * *

Résumant les considérations ci-dessus, nous voudrions insister sur les points suivants :

1. Les travaux entrepris pour établir le statut des personnes tombées au pouvoir de l'adversaire devraient tendre à établir une convention nouvelle plutôt qu'à reviser celle de 1929. En effet, vouloir ajuster article par article le texte de celle-ci aux situations qui ont surgi depuis 1929 ou à celles qui peuvent se présenter à l'avenir, nous paraît une entreprise difficile et dont le résultat serait peut-être aléatoire. Cela nous paraît d'autant plus évident, et la plupart des Sociétés de la Croix-Rouge représentées à Genève à la Conférence préliminaire partagent notre avis, que le même instrument devrait être applicable aux civils tombés au pouvoir de l'adversaire ou d'une autorité non reconnue par eux. En outre, la Convention doit pouvoir être appliquée, quelle que soit la forme que revêt le conflit (guerre de partisans, guerre civile, etc.), pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à la libération complète et définitive des captifs.

2. En conséquence, et si l'on ne veut pas que sombre l'humanité tout entière, cette nouvelle Convention devrait proclamer, d'une manière beaucoup plus impérative et développée que celle de 1929, un certain nombre de principes essentiels fondés sur le respect de la dignité humaine et garantissant les droits intangibles des êtres. Ces principes, qui pourraient toujours être observés quels que soient le lieu ou le temps, ne devraient pas faire partie du même instrument diplomatique contenant les mesures pratiques plus détaillées. En effet, les possibilités d'application de celles-ci peuvent varier et certaines Puissances hésiteront peut-être à y souscrire pour l'avenir, tandis qu'elles ratifieront volontiers, du moins il faut l'espérer, les principes essentiels qui sont le fondement et la garantie du respect humain. Il semble utile également, par la forme différente donnée aux textes, de graduer la valeur de ces principes, comme c'est le cas, par exemple, dans la plupart des Etats, lorsqu'il s'agit de lois constitutionnelles et de lois ordinaires.

3. Cependant l'application de ces principes essentiels devra nécessairement être précisée soit par des Règlements annexés auxquels les signataires de la Convention générale pourront souscrire ou non, soit par des « accords types », ne faisant pas partie intégrante de la Convention. Ces accords pourront, au début des hostilités, être acceptés tels quels ou adaptés et complétés, suivant les lieux et les circonstances, par les parties en cause. Ce mode de faire a notre préférence, car il est le plus souple ; il exige cependant que des représentants accrédités des parties négocient sous une présidence neutre dès le début des hostilités et au cours de celles-ci, toutes les mesures que réclame cette adaptation. On pourrait prévoir que, tant que des modifications n'auraient pas été adoptées, l'accord-type resterait en vigueur, sous sa forme originale.

4. Le contrôle de l'exécution de la Convention serait assuré par un organisme neutre, agissant auprès de toutes les parties au conflit comme le mandataire des pays d'origine pour la protection de leurs ressortissants. L'activité de cet organisme n'empêchera pas celle que le Comité international de la Croix-Rouge pourra exercer, de sa propre initiative, pour la sauvegarde des droits de l'humanité.