

mesure effective pour combattre le fascisme et le nazisme, ne contenait pas de définitions spécifiques des droits et des obligations des individus vis-à-vis de l'Etat, et ne retenait pas certaines propositions présentées par ces délégations. Dans une déclaration formelle, insérée comme appendice dans le rapport de la Commission, le délégué de l'URSS précisa ces diverses objections, insistant, en outre, sur ses propres propositions ».

Les auteurs de la Déclaration ont appuyé essentiellement sur les droits des individus, laissant de côté la définition complète des devoirs qu'ils doivent remplir en tant que membres de la communauté humaine. C'est en raison probablement des obligations croissantes de la personne envers la société actuelle qu'on a voulu codifier, avant tout, les droits humains les plus élémentaires. Or, il est certain que rien ne peut être édifié sans le concours des hommes eux-mêmes, conscients de leur liberté en même temps que de leur responsabilité. Ainsi se trouve posé à nouveau le grand problème des rapports de l'individu et de la société.

J.-G. L.

---

*La Puissance protectrice en Droit international d'après les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale*, par Antonino Janner, D<sup>r</sup> en droit, secrétaire de Légation. (Traduit de l'allemand par P. Monney) — Juristische Fakultät der Universität Basel. Institut für internationale Recht und internationale Beziehungen. Basel, 1948. In-8 (155 × 232), 79 p.

Le projet de Convention relative aux prisonniers de guerre, présenté à la Conférence diplomatique de 1929, confiait à des Commissions itinérantes, désignées par le Comité international de la Croix-Rouge et composées de ressortissants neutres, le soin de s'assurer de l'application régulière de la Convention. Ces Commissions devaient adresser leur rapport au CICR

## BIBLIOGRAPHIE

chargé de les communiquer aux Gouvernements intéressés et surtout, comme il l'avait fait pendant la première guerre mondiale, de les publier. « Si puissants que soient les Etats belligérants, ils ne peuvent négliger l'opinion publique du monde civilisé. Or celle-ci se forme en temps de guerre, dans les pays neutres. Le contrôle du traitement des prisonniers de guerre par des délégués neutres, *la publication* des rapports de ces délégués sont des moyens efficaces d'obtenir l'application des Conventions » disait G. Werner en 1928 dans un cours professé à l'Académie de Droit de La Haye.

L'importance que l'on reconnaissait ainsi à l'opinion publique pour l'application régulière de cette Convention n'était pas sans analogie avec celle que lui attribuait le Président Wilson pour la réussite de la Société des Nations. Mais l'expérience a montré que les fonctions du contrôle et de modérateur que peut exercer l'opinion publique dans le domaine international, particulièrement en temps de guerre, sont beaucoup plus restreintes qu'on ne le pensait immédiatement après la guerre de 1914 à 1918. Les diplomates réunis en 1929 à Genève l'ont-ils pressenti ? Toujours est-il qu'en ce qui concerne le contrôle de l'application de la Convention, ils ont complètement modifié le projet qui leur était soumis. S'ils ont eu soin d'assurer au CICR, par une disposition expresse, la possibilité de développer en faveur des prisonniers de guerre les initiatives humanitaires qu'il avait prises dans les conflits précédents, il leur a paru plus naturel de recourir, pour ce contrôle, à une institution déjà éprouvée de la pratique internationale ; c'est pourquoi ils l'ont confié aux « Puissances protectrices », c'est-à-dire aux Etats neutres, qui sont chargées, en temps de guerre, de sauvegarder les intérêts d'un des belligérants chez le belligérant adverse.

Il n'y avait rien là d'absolument nouveau. Dans la guerre de 1914 à 1918 déjà, des Etats neutres comme l'Espagne, la Suède, le Danemark ou la Suisse avaient, en leur qualité de Puissances protectrices, exercé un contrôle utile et bienfaisant du traitement réservé aux prisonniers de guerre. L'usage de faire appel, en cas de conflit, à des Puissances protectrices était même bien antérieur et s'était formé tout au cours du 19<sup>e</sup> siècle. De plus, il ne se limitait pas au temps d'hostilités ; souvent les

représentants diplomatiques ou consulaires d'un Etat étaient amenés à étendre, dans leur pays de résidence, leur protection aux intérêts d'un Etat étranger qui, pour une raison quelconque, n'entretenait pas ou plus de relations diplomatiques avec le dit pays. La Confédération suisse n'a-t-elle pas longtemps, faute d'un personnel diplomatique et consulaire suffisamment nombreux, demandé à des Gouvernements étrangers, tels que l'Allemagne ou les Etats-Unis, de prendre sous leur protection les citoyens suisses domiciliés dans des pays où elle n'avait pas de représentants ?

Pourtant, en 1929, l'apparition de la notion de Puissance protectrice dans la Convention relative aux prisonniers de guerre a pu surprendre et étonner : telle Minerve, elle surgissait comme une notion allant de soi et dont l'objet paraissait suffisamment connu pour qu'il ne parût pas nécessaire de le préciser tant soit peu. Etonnement, à vrai dire, bien compréhensible. Pour la première fois, un traité international d'une portée générale<sup>1</sup> faisait mention de la Puissance protectrice. De plus, les Etats cités plus haut qui avaient fonctionné en cette qualité durant la première guerre mondiale n'avaient presque rien publié sur leurs expériences ; ils avaient, comme le dit le délégué danois à la Conférence de 1929, « caché la lumière sous le boisseau ».

Cette lacune, semble-t-il, est en voie d'être comblée, en tout cas pour ce qui est du dernier conflit. En 1946 a paru aux Etats-Unis, sous le titre « Protection of foreign interests », une étude approfondie, à la fois historique et critique, due à M. William Mc. Henry Franklin, sur l'ensemble des questions intéressant l'institution de la Puissance protectrice. Plus récemment, deux anciens collaborateurs de la Division des intérêts étrangers du Département politique fédéral ont fait part de leurs expériences dans deux publications des plus intéressantes. La première, due à M. Hans K. Frei, et intitulée : « Die disziplinarische und gerichtliche Bestrafung von Kriegsgefangenen »<sup>2</sup>, ne concerne

<sup>1</sup> Cette mention se retrouve déjà, en effet, dans les Conventions passées à Berne entre belligérants en 1917 et 1918.

<sup>2</sup> Wiener, Springer-Verlag 1948, thèse de doctorat de l'Université de Berne, 1948.

## BIBLIOGRAPHIE

la Puissance protectrice, en raison même de son sujet, que dans la mesure où celle-ci intervient en faveur des prisonniers de guerre poursuivis judiciairement ; la seconde, en revanche, due à M. Janner et dont nous avons donné le titre plus haut, se propose de donner une vue d'ensemble du rôle et de l'importance de la Puissance protectrice en droit international. Toutefois, cette dernière publication ne constitue, comme le précise l'auteur, qu'une « contribution » à l'étude de ce très vaste problème, contribution qui se fonde essentiellement sur les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale, et qui doit s'imposer une certaine réserve, les matières traitées se rapportant à une « res inter alios acta » et les Etats intéressés n'ayant pas encore rendu leurs propres archives accessibles. Aussi souhaitons-nous qu'il soit possible un jour à M. Janner de transformer sa contribution en une étude aussi développée, notamment du point de vue historique, que celle de M. Franklin.

Même sous cette forme ainsi limitée, cette contribution donne une idée claire et précise des principes ayant trait à l'établissement, aux tâches ainsi qu'aux compétences des Puissances protectrices. L'auteur a su en particulier dégager et systématiser avec bonheur les rapports qui existent entre l'Etat représenté et la Puissance protectrice, d'une part, et ceux qui s'établissent entre celle-ci et l'Etat auprès duquel elle exerce sa protection, d'autre part. (Tout au plus pourrait-on regretter que les rapports du premier type soient parfois caractérisés par la notion de mandat qui, si elle est d'un usage commode, et courant dans la pratique suisse, ne saurait vraiment s'appliquer à un ensemble de faits beaucoup plus complexes et bien différents de ceux qu'elle vise en droit interne). Cette contribution vient opportunément illustrer une réalité trop souvent méconnue : « la tendance à la cohésion de la société moderne, même au plus fort des hostilités », selon l'expression de B. Franklin. Quand bien même ennemis entre eux et sans relations diplomatiques, les membres de la société internationale ont besoin de rester constamment en rapport ; ils continuent à avoir des prétentions à faire valoir les uns envers les autres. Ils continuent à engager leur responsabilité à l'égard de la partie adverse, notamment par le traitement qu'ils réservent

aux ressortissants de cette partie se trouvant en leur pouvoir. Cet échange continuel qui, pratiquement et politiquement, ne peut plus se poursuivre directement entre les membres de la Société internationale — théoriquement, il pourrait avoir lieu encore ; jusqu'à la guerre franco-allemande de 1870, il était courant de voir des consuls rester à leur poste en pays ennemi pour s'occuper de leurs compatriotes — cet échange, disons-nous, se poursuit par l'entremise de la Puissance protectrice. Aussi n'est-ce pas un des moindres mérites de cette étude que de mettre en évidence l'utilité, le caractère indispensable même, d'un tel intermédiaire neutre.

Certes, et à cet égard on peut se demander si le titre choisi est entièrement heureux, l'institution de la Puissance protectrice appartient plus à la pratique diplomatique et consulaire qu'au droit international proprement dit. Les principes de cette institution dégagés par l'auteur ressortent de la « *comitas gentium* » et n'ont pas encore acquis, semble-t-il — on eût pu souhaiter un peu plus de netteté sur ce point — la force des règles de droit. Ainsi, un Etat neutre est-il tenu d'accepter la représentation d'intérêts étrangers s'il en est sollicité ? Selon l'auteur, seule la courtoisie internationale commanderait de l'accepter. En revanche, toujours selon l'auteur, « la doctrine est unanime et la pratique prouve qu'un Etat doit tolérer une sauvegarde des intérêts étrangers (sur son territoire) en temps de guerre. Il peut seulement refuser de reconnaître tel ou tel Etat comme Puissance protectrice ».

Se trouverait-on même en présence, dans ce dernier cas, fort heureusement d'ailleurs, d'une véritable obligation juridique, il n'en reste pas moins que la plupart des autres règles relatives à la Puissance protectrice ont l'inconvénient de n'être que de simples usages, si bien établis soient-ils. Aussi est-il très heureux que l'ensemble de l'institution ait été renforcé par la consécration expresse qu'un de ses aspects, l'activité déployée en faveur des prisonniers de guerre ressortissants de l'Etat représenté, a trouvée dans la Convention de 1929.

Assurément, il ne s'agit là que d'une des activités entre toutes celles qui incombent à la Puissance protectrice et qui

## BIBLIOGRAPHIE

vont de la protection du personnel officiel (organisation d'échanges) à celle de la propriété de l'Etat représenté, en passant par celle des ressortissants de cet Etat (assistance judiciaire, secours financiers ou matériels, législations, établissement de passeports) et celle de leur propriété. Toutefois, certains caractères de la guerre moderne, tels que l'augmentation du nombre des prisonniers de guerre et l'internement des ressortissants étrangers, mis par analogie au bénéfice de la Convention de 1929, ont donné à cette activité une telle ampleur qu'elle est devenue, semble-t-il, la plus importante de toutes. Il n'est donc pas sans intérêt, dans cette revue, de la mettre en parallèle avec celle qu'exerce le CICR dans le même domaine, et d'esquisser en quoi elles se rapprochent, au point qu'on a pu les considérer, à tort d'ailleurs, comme faisant double emploi, ou en quoi elles diffèrent.

Parmi les critères généralement employés pour les distinguer l'une de l'autre, deux faits sont fréquemment soulignés : le CICR agirait de sa propre initiative alors que la Puissance protectrice n'agirait que sur la demande de l'Etat qu'elle représente ; d'autre part, celle-ci ne pourrait intervenir entre des Gouvernements ennemis qui ne se reconnaissent pas comme tels, alors que cette absence de reconnaissance n'empêche nullement le CICR de jouer entre eux le rôle d'un intermédiaire. A la lumière de l'étude de M. Janner, ainsi que des deux autres que nous avons signalées, la vérité apparaît plus nuancée.

La Puissance protectrice n'est pas privée de toute initiative propre. Ainsi, la Suisse s'est chaque fois réservé le droit d'examiner dans une certaine mesure les réclamations ou protestations que l'Etat représenté par elle la chargeait de transmettre à la partie adverse, et, en tout cas, de donner à ces communications la forme qu'elle jugeait la plus opportune. D'autre part, elle a entrepris spontanément certaines démarches à propos d'atteintes manifestes au droit des gens, démarches paraissant conformes à la volonté probable de la Puissance représentée. « Il faut admettre, en effet, dit M. Janner, que l'attribution d'un mandat de protection implique *eo ipso* pour la Puissance protectrice certaines compétences ». Cela est encore plus net si on considère l'activité des délégués de la Puissance

protectrice chargés de visiter les camps de prisonniers de guerre ou de civils internés. Leurs rapports pouvant entraîner des mesures de rétorsion de la part de la Puissance d'origine des prisonniers ou des internés, ils vont s'efforcer, de leur propre chef, de faire améliorer les conditions d'internement qui leur paraissent inférieures au minimum conventionnel, avant qu'il leur soit nécessaire de porter officiellement ces conditions à la connaissance de la dite Puissance. Ils jouent ainsi, comme le remarque pertinemment Franklin, le rôle d'arbitres officieux qui contribuent à uniformiser l'interprétation des Conventions en cause, et à amener le traitement des prisonniers de guerre au niveau le plus haut et non le plus bas. Sur ce point, l'analogie avec l'action des délégués du CICR est évidente.

Le second critère que nous avons évoqué n'est également pas absolu. Dans plusieurs cas où un Gouvernement ne reconnaissait pas les Autorités ennemies ou n'était pas reconnu lui-même, la Suisse a pu assurer « de facto » la représentation de leurs intérêts réciproques. Franklin pose même pour principe que la protection est accordée aux intérêts d'un Etat en tant que distinct du Gouvernement. Après 1942 les Etats-Unis, bien que ne reconnaissant plus le régime de Vichy, acceptèrent que la Suisse protège officieusement les intérêts français en Amérique.

Si la Puissance protectrice a ainsi la possibilité de développer une certaine initiative et de servir d'intermédiaire même dans des cas de non-reconnaissances gouvernementales, cette possibilité, il est vrai, est assez étroitement limitée — et c'est dans cette limitation, semble-t-il, que réside la principale différence entre le CICR et la Puissance protectrice. En règle générale, dit M. Janner, la Suisse « s'en tenait au principe suivant : ne pas agir sans mandat, cela d'autant plus qu'il est difficile de conjecturer la volonté d'autrui ». Elle était donc bien loin d'épouser la thèse selon laquelle la Puissance protectrice tiendrait ses compétences directement de la Convention relative aux prisonniers de guerre, quant au contrôle de l'application de cette Convention, et serait autorisée de ce fait à intervenir toutes les fois qu'elle le juge nécessaire, même sans mandat. Quant à la représentation d'intérêts étrangers « de facto », elle est souvent peu efficace et délicate, et se borne en général à des tâches routinières ;

## BIBLIOGRAPHIE

elle devient d'ailleurs complètement impossible quand non seulement le Gouvernement, mais l'Etat lui-même n'est plus reconnu par la partie adverse. Et surtout, la Puissance protectrice voit ses possibilités d'action limitées par le fait qu'elle a des intérêts propres et une politique propre, qui doivent avoir le pas sur les intérêts qu'elle a charge de protéger. Il se peut qu'un Etat neutre, par la qualité de sa politique de neutralité, par la conscience avec laquelle il s'acquitte de ses fonctions de Puissance protectrice, par son désir, enfin, de soulager autant que possible les maux engendrés par la guerre, arrive à reculer assez loin toutes ces limites, au point de se voir confier, comme la Suisse au cours du dernier conflit, la représentation des intérêts de 35 Etats et de voir donner ainsi à son action un caractère plurilatéral qui la rapproche de celle du CICR. Il n'en reste pas moins que sa nature même d'Etat ne lui permet pas d'entreprendre ce qui est possible à une institution privée dont le seul but est le secours aux victimes de la guerre.

*René-Jean Wilhelm.*

---