

Relations du CICR avec les gouvernements : développement du droit international

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1er septembre 1939 - 30 juin 1947)**

Band (Jahr): - (1939-1947)

Heft 1: **Activités de caractère général**

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-399010>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

VII. Relations du CICR avec les Gouvernements. Développement du droit international

A. RELATIONS DU CICR AVEC LES GOUVERNEMENTS

En temps de guerre, le CICR entretient nécessairement avec les Gouvernements des rapports suivis, presque constants.

En premier lieu, il y a les rapports découlant de l'application des textes conventionnels. Les Conventions humanitaires, il n'est pas superflu de le rappeler, sont affaire de Gouvernements, même si elles sont dues à l'impulsion de la Croix-Rouge. Les Gouvernements seuls sont responsables de leur application. La Convention du 27 juillet 1929, relative au traitement des prisonniers de guerre, reconnaît expressément, il est vrai, l'intervention du CICR. Toutefois, qu'il s'agisse de l'Agence centrale de renseignements dont le CICR est chargé de « proposer » la création, ou des autres activités humanitaires en faveur des prisonniers de guerre dont l'article 88 laisse l'initiative à l'institution de Genève, cette intervention est subordonnée à l'agrément des Puissances intéressées.

Il ne suffit pas d'un agrément de principe. Cet agrément ne constitue pas un blanc-seing donnant tous pouvoirs au CICR. Il ne lui fournit pas automatiquement les moyens matériels de rendre ses interventions efficaces. L'Agence centrale une fois créée, doit servir de pont entre les bureaux *officiels* de renseignements des Puissances belligérantes; il faut fixer les modalités de la liaison qu'elle assure, améliorer son « alimentation » en listes, en nouvelles. Quant aux visites de camps, les Puissances n'ont presque jamais donné, une fois pour toutes, aux délégués du CICR l'autorisation générale de les faire quand

et comme il leur plairait. Et les constatations auxquelles elles donnent lieu provoquent de nouvelles démarches, soit sur place par les délégués, soit par le CICR, auprès des autorités supérieures ou locales, pour obtenir les améliorations souhaitables. Enfin, lorsqu'il s'agit d'organiser, à travers les fronts, à travers les blocus et contre-blocus, une vaste entreprise de secours, alors que, dans les pays entièrement militarisés par une guerre totale, la moindre action constitue tout un problème, on peut imaginer que le transport par mer, puis par terre, de milliers de tonnes de marchandises, donne lieu, depuis l'embarquement au pays d'origine jusqu'à la distribution dans les camps, à d'innombrables négociations avec les Gouvernements, à d'incessantes démarches auprès des administrations.

S'il en est ainsi des activités dites « conventionnelles » ou traditionnelles du CICR, à plus forte raison les initiatives prises en dehors des Conventions nécessitent-elles des contacts fréquents avec les pouvoirs publics des pays belligérants, à tous les échelons de la hiérarchie militaire et civile. Que l'on songe aux négociations que le CICR dut entreprendre pour obtenir l'assimilation des internés civils et des « partisans » capturés, aux prisonniers de guerre. Quant aux tentatives, plus ou moins couronnées de succès, faites par le CICR en faveur des populations civiles affamées, des Juifs ou des déportés, c'est encore à des négociations, à des démarches, à des contacts répétés, presque quotidiens, avec les Autorités, qu'elles entraînent le CICR et ses représentants.

La nature de ces relations fut variable. Relativement faciles ici, elles étaient plus ardues ailleurs. Fréquemment, les représentants du CICR se voyaient octroyer dans un pays, pour leur activité, des facilités matérielles qu'ils ne pouvaient obtenir dans un autre. Toutefois, si l'on considère que le CICR n'a aucune puissance matérielle, qu'il ne possède aucun moyen de forcer les portes et que ses délégués ne sont, partout, que de simples étrangers ; si l'on se reporte aux circonstances du moment, où il apparaissait le plus souvent comme un quémandeur en faveur de l'ennemi, où ses interventions étaient souvent de véritables défis à la guerre à outrance, on peut dire que, dans l'ensemble, les relations du CICR avec les

Gouvernements ont été bonnes. Même dans les cas où ses efforts sont restés vains, même lorsqu'on a décliné ses offres de services ou qu'on lui a interdit d'agir en faveur d'une catégorie de victimes de la guerre ou d'une autre, le CICR a été traité par les Gouvernements avec une considération qui dépasse la valeur personnelle de ceux qui parlaient en son nom, et qui montre l'autorité morale que la Croix-Rouge a acquise dans le monde. C'est ainsi que le CICR, institution privée, traitait presque à l'égal d'une Puissance avec les ministères des Affaires étrangères et que, dans de nombreux pays, ses délégués, notamment ses envoyés en mission spéciale, recevaient un accueil et un traitement quasi diplomatique. Et c'est ainsi que les contributions fournies au CICR par les Gouvernements seuls, de 1939 à 1946, représentent plus de la moitié des contributions des Gouvernements et des Croix-Rouges nationales réunis ¹.

Il n'est pas nécessaire de consacrer un chapitre spécial à l'énumération et à la description des interventions du CICR auprès des Gouvernements, de ses négociations, de ses sollicitations pendant ces huit années de guerre et d'après-guerre, sans parler des contacts établis dès la cessation des hostilités pour la revision des Conventions existantes ou l'élaboration de conventions nouvelles. A chaque page de ce rapport on pourra en trouver la trace ou l'évocation. Mais il fallait rappeler que si les entreprises du CICR lui sont inspirées par les circonstances, et si leur ampleur est fonction des moyens qu'on met à sa disposition, leur réalisation et leur efficacité dépendent avant tout du consentement des belligérants, de la compréhension et des facilités que les Gouvernements accordent à l'action charitable ou, au contraire, de l'inertie et des obstacles qu'ils y opposent. C'est-à-dire qu'elles dépendent, en définitive, du respect désintéressé que les Puissances portent à leur propre signature et aux principes humanitaires, ou des avantages particuliers qu'elles espèrent retirer de l'application de ces principes. Et il fallait que les Gouvernements qui ont, d'une façon ou d'une autre, facilité la tâche entreprise par le CICR, trouvent ici l'expression de la gratitude qui leur est due.

¹ Le 55%. Il s'agit des seules « contributions ». Les avances du Gouvernement suisse, de même que le produit des collectes faites en Suisse et les dons particuliers de tous les pays n'y sont pas compris.

B. DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

Le CICR a, dès son origine, considéré qu'une de ses tâches essentielles était de travailler au développement du droit international protégeant les victimes de la guerre. Lorsque éclatèrent les hostilités, le 1^{er} septembre 1939, le CICR pouvait invoquer deux grandes Conventions internationales, adaptées aux conditions de la guerre moderne, et dont il avait été lui-même le principal initiateur : les Conventions de Genève, du 27 juillet 1929, relatives, l'une, aux blessés et malades des armées et, l'autre, aux prisonniers de guerre. Ajoutons-y, en seconde ligne, la X^e Convention de La Haye de 1907, adaptant la Convention de Genève à la guerre maritime et quelques dispositions, très incomplètes, des IV^e et V^e Conventions de La Haye visant la population civile et les internés en pays neutres.

Le premier effort du CICR, à mentionner sous la présente rubrique, fut de rechercher de nouvelles ratifications ou adhésions aux Conventions de Genève. Dès le début du conflit, il fit donc des démarches auprès des Etats qui n'étaient pas encore liés par ces traités fondamentaux. Sans vouloir prétendre que le succès ne soit dû qu'à ses efforts, on peut relever que, de 1939 à 1945, cinq Etats ratifièrent la Convention de Genève de 1929 et que six Etats adhérèrent à la Convention sur le traitement des prisonniers de guerre.

Une nouvelle entreprise fut de tenter d'obtenir des Etats qui n'étaient pas parties à la Convention de 1929, relative au traitement des prisonniers de guerre, et alors même qu'ils n'entendaient pas y adhérer diplomatiquement, qu'ils consentent cependant, sous condition de réciprocité, à appliquer aux captifs entre leurs mains les dispositions de la Convention ou du moins celles qui sont essentielles et permettent à la Croix-Rouge de jouer son rôle humanitaire. D'importants résultats furent obtenus dans plusieurs pays, notamment en Finlande et partiellement au Japon.

Dans le même ordre d'idées, le CICR s'efforça de garantir le jeu des Conventions dans des situations où l'un des adversaires au

moins considérait qu'elles ne sont pas juridiquement applicables, soit parce qu'il ne reconnaissait pas l'existence du Gouvernement opposé (ainsi l'Allemagne à l'égard de la Pologne et du Gouvernement provisoire de la République française), soit parce qu'il ne reconnaissait pas l'existence d'une guerre internationale (partisans, prétendus troubles civils ou opérations de police). Fort de l'idée que la Croix-Rouge a pour objet de protéger l'être humain qui souffre et non les intérêts politiques des Etats, le CICR intervint dans ce sens chaque fois et autant qu'il le put. Là encore ses démarches aboutirent dans bien des cas à des succès concrets dont on trouvera de plus amples mentions dans ce Rapport.

Un autre objectif fut d'étendre l'application de Conventions existantes à d'autres catégories de victimes que celles qu'elles visent. Ainsi, le CICR obtint-il de la plupart des Etats belligérants — et c'est là sans doute le résultat le plus important qu'il ait atteint dans ce domaine — qu'ils appliquent les dispositions de la Convention de 1929, relatives aux prisonniers de guerre, aux internés civils se trouvant sur leur territoire à l'ouverture des hostilités, et cela par analogie. Il recommanda également aux Etats neutres qui avaient internés des militaires étrangers, de la mettre au bénéfice des Conventions de Genève. Là encore bien des Etats s'engagèrent dans cette voie, bien qu'à des degrés différents.

Le CICR proposa aussi aux Etats, en dehors du cadre des Conventions existantes, de mettre en vigueur les projets de conventions qu'il avait préparés mais auxquels faisait défaut toute consécration diplomatique. C'est ainsi qu'il procéda pour le projet de 1934, dit de Tokio, relatif à la protection des civils, de même que pour le projet de 1938 tendant à créer des localités et zones sanitaires. Les Etats, malheureusement, n'entrèrent pas dans ces vues. Pour ce dernier projet, il faut relever que le CICR essaya même, en vain d'ailleurs, de l'étendre, par la création de lieux de sécurité, à la protection de catégories de la population civile (femmes, enfants, malades, vieillards) et de prisonniers de guerre.

Un autre aspect de l'activité du CICR tendant à développer le droit international est constitué par les efforts qu'il a fournis

pour obtenir des Puissances en guerre la conclusion d'accords ad hoc bilatéraux ou plurilatéraux, au-delà même du texte des Conventions ou des projets de convention. Dans bien des domaines, le CICR est parvenu ainsi à améliorer très sensiblement le sort des victimes de la guerre et à faire reconnaître ses compétences pour des activités nouvelles que les circonstances rendaient nécessaires. La conclusion de tels accords résulta soit de déclarations formelles et concordantes des Etats intéressés, soit d'une application de fait.

Le lecteur trouvera tout au long du Rapport nombre d'exemples de semblables accords. Nous nous bornerons à mentionner ici la visite des camps de prisonniers par les délégués du CICR, l'institution de messages familiaux entre civils séparés en raison des hostilités, la circulation à travers les zones de guerre de navires portant le signe de la Croix-Rouge, trois réalisations qui prirent un très grand développement. Dans d'autres cas, tels que la protection juridique des prisonniers transportés par voie de mer, la localisation des camps de prisonniers, la limitation des bombardements aériens aux seuls objectifs militaires, les efforts du CICR ne purent aboutir.

Le CICR n'a cessé, dès son origine, de travailler au développement des Conventions humanitaires, de s'efforcer de les adapter aux nécessités de l'heure, ou d'en créer de nouvelles. Sa principale œuvre, dans la période comprise entre les deux guerres mondiales, avait été l'élaboration de conventions et notamment celle de la Convention relative au traitement des prisonniers de guerre qui, signée en 1929, a été, au cours du dernier conflit, la sauvegarde de millions de captifs. D'autres projets de Conventions revisées ou nouvelles, élaborés par lui en collaboration avec des experts des Gouvernements et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, devaient recevoir leur consécration officielle lors d'une Conférence diplomatique que le Conseil fédéral suisse avait convoquée à cette fin pour le début de 1940. Les hostilités vinrent malheureusement ajourner sa réunion.

Bien que, pendant la récente guerre, les activités secourables toujours nombreuses et urgentes aient absorbé la plus grande

partie de ses forces, le CICR n'a pas perdu de vue qu'il faudrait, sitôt la paix rétablie, profiter des expériences faites durant ces sombres années pour développer et perfectionner les normes du droit des gens dans le domaine humanitaire. Aussi, a-t-il classé dans ses archives tous les documents présentant une utilité pour cette étude.

Dans un mémorandum du 15 février 1945, soit avant même que les hostilités fussent terminées, le CICR annonça aux Gouvernements et aux Croix-Rouges nationales qu'il assumait la tâche de préparer la revision des Conventions et la conclusion d'accords humanitaires nouveaux, comme il l'avait fait après 1918, jugeant de son devoir d'apporter la contribution que ses activités quasi universelles, son expérience et ses vastes archives le mettaient en mesure de fournir. Dans ce mémorandum, le CICR sollicitait le concours des Gouvernements et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, et leur recommandait de rassembler tous les éléments utiles, de les classer et d'en faire la synthèse.

Ses propositions ayant recueilli la faveur d'un grand nombre d'Etats et de Croix-Rouges, le CICR se mit aussitôt à l'ouvrage. Il recourut à une méthode analogue à celle qu'il avait suivie après la première guerre mondiale, à savoir de réunir une documentation préliminaire aussi complète qu'il se peut, faisant ressortir sur quels points le droit international public devrait être confirmé, complété ou modifié, puis d'établir, avec le concours des Croix-Rouges et des Gouvernements, des projets de conventions revisées et de conventions nouvelles, pour qu'ils soient soumis ensuite à la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et, en dernière instance et si les Puissances le jugent bon, à une Conférence diplomatique.

Le CICR consulta d'abord, à titre d'experts, en octobre 1945, les membres neutres des Commissions médicales mixtes qui, pendant le conflit, avaient été chargés d'examiner les prisonniers de guerre malades ou blessés et de statuer sur leur rapatriement. Puis le CICR soumit ses propositions et ses premiers projets à la « Conférence préliminaire des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions et de divers problèmes ayant trait à la Croix-Rouge », convoquée par le

CICR à Genève, du 26 juillet au 3 août 1946, et qui réunit cent quarante-cinq délégués de cinquante nations, dont seize présidents de Sociétés nationales de la Croix-Rouge.

Ayant recueilli les suggestions nombreuses et importantes des Sociétés nationales, le CICR poursuivit ses études et élaborâ une documentation très complète. Il consulta encore, en mars 1947, les représentants des institutions laïques et religieuses qui avaient apporté, en liaison avec lui, une aide spirituelle ou intellectuelle aux victimes de la guerre.

Puis eut lieu à Genève, du 14 au 26 avril 1947, la « Conférence d'experts gouvernementaux pour l'étude des Conventions protégeant les victimes de la guerre » qui groupa soixante-dix représentants de quinze Gouvernements ayant une expérience particulièrement grande des matières à traiter. Cette Conférence établit, sur la base des propositions du CICR et des avis formulés par les Croix-Rouges, des projets révisés pour la Convention de Genève de 1929, relative aux blessés et aux malades des armées en campagne, pour la X^e Convention de La Haye de 1907, adaptant les principes de la Convention de Genève à la guerre maritime, et pour la Convention, signée à Genève le 27 juillet 1929, sur le traitement des prisonniers de guerre. Elle élaborâ en outre un premier projet de Convention nouvelle pour la protection des civils en temps de guerre ¹.

¹ Dans les mois suivants, le CICR achèvera la rédaction de ces projets en prenant encore en considération l'avis des Gouvernements absents à la Conférence d'avril et qui voudront bien lui prêter leur concours. Les dits projets seront soumis ensuite à une « Commission des Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour l'étude des Conventions » avant d'être envoyés à toutes les Sociétés nationales en vue de leur discussion et de leur approbation par la XVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge.