
REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Renée Marguerite FRICK-CRAMER,

Membre honoraire du Comité international.

A propos des projets de conventions internationales régulant le sort des prisonniers.

Plus de dix ans se sont écoulés depuis le commencement de la grande guerre. Une question dont on ne soupçonnait pas alors l'importance est celle des prisonniers de guerre. En effet, au cours des hostilités, 10 millions d'êtres humains furent capturés, sur le front comme militaires, ou en pays ennemis comme civils, et internés pendant de nombreuses années dans des camps de concentration ou des forteresses, ou envoyés au travail dans des entreprises agricoles, industrielles ou minières.

Le sort de ces prisonniers, dont le nombre équivalait à trois fois la population totale de la Suisse, au $\frac{1}{4}$ de celle de la France, était régi, pour ce qui concerne les militaires, par quelques règles de droit international, trop souvent vagues et inadéquates, en tous cas insuffisantes, et, pour ce qui concerne les civils, laissé au bon plaisir absolu de l'Etat capteur, aucune convention n'édicte de règle pour les protéger, et ne faisant même mention d'eux.

Sous la pression de l'opinion publique, tout entière intéressée au sort des prisonniers de guerre (car chacun n'avait-il pas un mari, un fils, un père, un parent ou un ami dans un camp d'internement ?), les Etats belligérants furent amenés à conclure des conventions spéciales réglant avec plus de précision le sort des militaires et civils capturés. Ces conventions, dont la première fut signée en 1916, mais dont les autres n'aboutirent, après de

Renée Marguerite Frick-Cramer.

laborieux pourparlers, qu'à la fin de 1917 et de 1918, furent trop tardives, et ne furent, pour la plupart, pas ou qu'incomplètement appliquées. Conclues pour la durée de la guerre, elles sont actuellement caduques et, aujourd'hui comme en 1914, les seules règles de droit international régissant les prisonniers de guerre, encore en vigueur, sont celles qui figurent :

1) à la Convention de Genève de 1864, révisée en 1906, règles prévoyant la neutralisation et le rapatriement du personnel sanitaire militaire,

2) aux Conventions de la Haye de 1899, révisées en 1907, (Convention n° IV, annexe, art. 4-20, Convention n° V, art. 1 à 14) concernant le traitement des prisonniers militaires.

La dernière guerre a abondamment démontré l'insuffisance et l'imprécision de ces conventions, elle a également révélé que, dépourvues de toute sanction effective, leurs dispositions ne valent que pour autant que les belligérants sont contrôlés et se sentent intéressés à la réciprocité. Enfin, bien que signées par 46 Etats, elles n'ont pas un caractère universel, certains pays ne les ayant pas encore ratifiées. Or, dès qu'il est constant que l'un quelconque des belligérants n'est pas signataire des Conventions de Genève ou de la Haye, ces accords deviennent caducs, non à l'égard seulement de l'Etat qui s'est abstenu, mais entre tous les belligérants ¹.

De ce que nous venons de dire, il résulte une nécessité absolue pour les Etats civilisés, de conclure une convention nouvelle, statuant sur le sort des militaires et civils capturés au début ou au cours des hostilités qui pourraient se produire.

Nous savons que cette question ne parait plus urgente, que l'intérêt pour les prisonniers éventuels est perdu et que les Etats

¹ Voy. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, t. I, janvier 1919, pp. 8 et suiv. Etude de M. Paul Des Gouttes, Convention de Genève, art. 24, Conv. de la Haye, n° IV, art. 2.

Au cours de la dernière guerre, les Etats-Unis ont invoqué ces articles pour motiver leur refus d'échanger les sanitaires allemands capturés par leurs troupes, tous les Etats participant à la guerre n'étant pas signataires des Conventions de Genève et de la Haye.

Conventions sur les prisonniers.

belligérants qui, pendant la guerre, ne se sont résignés à conclure des conventions sur les prisonniers de guerre que sous la pression de l'opinion publique, sont actuellement peu disposés à s'occuper de ce problème de leur propre chef. Le prisonnier leur paraît facilement un être méprisable qui s'est laissé capturer trop aisément pour se soustraire aux risques de la guerre, et qui doit subir les conséquences de cette faute. Rédiger et signer une Convention qui leur assure certaines garanties de confort et de protection, semble à certains un encouragement à la désertion éventuelle. D'autres estiment que s'occuper actuellement du sort des prisonniers, c'est prévoir la guerre, donc c'est croire à sa possibilité ; or, nous dit-on, on ne veut plus la guerre, on veut la paix, pourquoi donc s'occuper des prisonniers de guerre ?

Mais ceux qui ont connu le désarroi dans lequel on s'est trouvé en 1914, qui se rappellent toutes les souffrances physiques et morales qui ont été endurées inutilement par suite de l'insuffisance et de l'imprécision des textes, estiment qu'on ne doit pas laisser s'endormir l'intérêt des organes responsables et qu'on doit multiplier les efforts pour qu'au cas effroyable où l'horreur de la guerre s'abattrait à nouveau sur le monde civilisé, cette horreur ne soit pas rendue encore plus grande par une imprévoyance d'autant plus coupable qu'elle n'aurait plus d'excuse.

C'est inspirées par ces sentiments que, soit les X^{me} et XI^{me} Conférences internationales de la Croix-Rouge, réunies à Genève en 1921 et 1923, soit l'*International Law Association*, dans ses sessions de Portsmouth en 1922 et de Stockholm en 1924, ont émis des vœux pour la conclusion de conventions internationales sur le sort des militaires et civils tombés aux mains de l'ennemi. A la suite de ces vœux, les organisations responsables ont entrepris des travaux qui ont abouti à la rédaction, par l'*International Law Association* d'un code du prisonnier de guerre militaire et d'un code du prisonnier civil, et par le Comité international d'un code du prisonnier de guerre militaire. Ce dernier s'occupe de la rédaction d'un code sur les prisonniers civils, mais ses travaux sur cet objet ne sont point encore terminés.

Tout en rendant hommage aux rédacteurs de ces projets, et

Renée Marguerite Frick-Cramer.

en reconnaissant que ceux-ci peuvent fournir une base aux travaux d'une conférence diplomatique éventuelle, nous leur ferons à tous la même critique : c'est de s'être, pour la forme et pour le fonds, trop inspirés des conventions conclues pendant la guerre et par conséquent d'avoir, sur plusieurs points, les mêmes défauts.

Nous voudrions, en particulier insister sur deux points :

1) La distinction entre prisonniers militaires et prisonniers civils et la rédaction pour chacune de ces catégories de codes séparés ne se justifie pas en pratique et entraînent des inconvénients. Il n'y a en effet aucune raison d'appliquer des règles différentes aux prisonniers militaires et aux internés civils tels que nous les concevons. Les uns et les autres, capturés dans les lignes ou dans le pays ennemi, sont internés dans des camps et leur régime est semblable. Par contre, les règles applicables aux populations civiles dans les régions envahies par l'ennemi sont complètement différentes, leur situation n'ayant aucun rapport avec celle des prisonniers militaires et des internés civils ; en effet, ces populations ne sont pas à proprement parler « capturées », et les restrictions nécessairement apportées à leur liberté d'action découlent de tout autres principes que celles imposées aux prisonniers militaires et internés civils.

2) Les projets plus haut mentionnés sont rédigés avec un beaucoup trop grand luxe de détails. Une convention générale, signée par un nombre de pays aussi grand que possible, doit se borner à émettre des principes généraux, applicables autant que possible en tous les lieux et en tous les temps, et servant de base aux règlements spéciaux et réciproques qui seraient rédigés selon le lieu et le temps des hostilités. Sinon, nous croyons que l'on fera œuvre inutile et peut-être même dans certains cas nuisible.

Reprenons de plus près chacun de ces deux points :

La distinction entre « prisonniers militaires » d'une part et « civils » de l'autre, a été faite dans la dernière guerre, non en vertu d'un principe raisonné, mais en suite des circonstances.

On s'est contenté de distinguer les « prisonniers de guerre » faits au front et auxquels le Règlement annexe à la IV^{me} Convention

Conventions sur les prisonniers.

de la Haye était applicable, et d'autre part la masse diverse d'êtres humains, hommes, femmes, enfants, vieillards, qui se trouvèrent, pour des raisons ou des circonstances tout à fait différentes et variables en pays ennemi ou occupé par l'ennemi, et auxquels le Règlement de la Haye n'était pas applicable. Leur sort, n'étant pas ou n'étant qu'insuffisamment prévu par les conventions internationales, fut, surtout au début des hostilités, laissé au bon plaisir de l'Etat capteur ou de l'armée occupante. De ce fait, il fut souvent beaucoup pire que celui des prisonniers militaires.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, il importe de faire parmi les civils une distinction nette entre les populations qui habitent les régions envahies par l'ennemi, qui par conséquent sont dans leur patrie, dans leurs foyers et qui, tout en pouvant être astreintes aux mesures que comportent les nécessités militaires, ne sont pas prisonnières, et d'autre part les civils qui se trouvent en pays ennemi à l'ouverture des hostilités.

La situation de la population dans les régions occupées a été insuffisamment prévue dans la Convention de la Haye. Il importe qu'elle soit mieux garantie à l'avenir, notamment en ce qui concerne la possibilité de correspondre avec les régions non occupées et d'en recevoir des secours matériels, l'interdiction des déportations en masse, l'interdiction de l'obligation au travail par l'ennemi et les garanties élémentaires de contrôle par un organisme neutre. Quelques-uns des accords sur les prisonniers civils, conclus pendant la guerre, ont cherché à remédier à ces lacunes et contiennent quelques articles relatifs aux populations des régions envahies, mais, comme nous l'avons dit plus haut, ils sont actuellement caducs. Le projet de l'*International Law Association*, par contre, est absolument muet sur le sort des habitants des pays occupés, probablement parce que ses auteurs ont estimé, avec raison, que le sort de ces populations ne devait pas être lié avec celui des internés.

Dans le projet de convention annexé à son rapport sur les civils, présenté à la XI^{me} Conférence des Croix-Rouges, le regretté D^r Ferrière a rédigé des articles (chap. 1, art. 5,

Renée Marguerite Frick-Cramer.

chap. III, art. 14-18) auxquels nous souscrivons entièrement.

Souhaitons vivement qu'une révision de la Convention de la Haye permette de les y insérer tels qu'ils ont été rédigés par leur auteur, car ils ont, tels qu'ils sont, le mérite de la brièveté et de la précision, mais nous ne pensons pas qu'ils doivent être englobés dans un code pour les prisonniers civils, code dont la rédaction nous paraît du reste inutile pour les raisons indiquées ci-après :

Parmi les *civils* se trouvant en pays ennemi, hommes, femmes, vieillards, enfants, qui, dans la plupart des Etats belligérants furent, lors de la dernière guerre, jetés dans des camps d'internement, souvent privés du moindre confort, en tous cas moins bien traités que les prisonniers militaires par le fait qu'aucun instrument diplomatique ne prévoyait leur sort, il importe de distinguer parmi eux les *mobilisables*, c'est-à-dire les hommes qui, s'ils se trouvaient dans leur partie, seraient appelés sous les drapeaux, et les *non-mobilisables*, soit les femmes, les hommes âgés ou inaptes, les enfants et les adolescents.

Si le civil est mobilisable, il est légitime que l'Etat capteur le garde prisonnier, car il ne peut rendre à l'ennemi un homme qui sera aussitôt incorporé dans l'armée qu'il aura à combattre. Mais ce prisonnier civil, il n'y a aucune raison pour qu'il soit mis dans une situation différente du prisonnier militaire. Qu'il soit pris au front les armes à la main ou dans le pays avant qu'il put pu rejoindre son armée, il doit être traité de même manière et les garanties qui sont données au militaire, il ne serait pas légitime de les refuser au civil mobilisable dont la capture repose sur le même principe, c'est-à-dire le droit des Etats belligérants d'affaiblir la force combattive de l'armée ennemie.

Le civil mobilisable devrait donc, à notre avis, être identifié au militaire, interné dans les mêmes camps, et être traité comme le sont les prisonniers du grade qu'il aurait eu à son appel sous les drapeaux. La rédaction d'un code spécial pour lui ne se justifie en aucune façon. Cela est si vrai que les conventions conclues pendant la guerre et les projets de code pour les internés civils rédigés postérieurement, en particulier celui de l'*International*

Conventions sur les prisonniers.

Law Association, sont analogues, dans la plupart de leurs dispositions, à ceux concernant les prisonniers militaires.

Par contre, nous devons nous élever de toute la force de notre conviction contre l'internement des civils *non-mobilisables*.

La pratique, innovée par la dernière guerre, d'interner sans distinction des femmes, des vieillards, des enfants, des malades, sous le seul prétexte qu'ils appartiennent à la nation ennemie est un recul que nous devons en aucun cas consacrer par des textes.

D'après le droit des gens moderne, la guerre est limitée aux armées belligérantes, elle ne poursuit pas l'anéantissement du peuple ennemi mais un affaiblissement de la force combattive de son armée qui l'oblige à se soumettre à la volonté du vainqueur. A une époque où l'on tend au désarmement, il serait parfaitement illogique et immoral de consacrer dans un instrument juridique la notion du prisonnier civil, car admettre cette notion (en dehors du mobilisable qui fait partie de l'armée) c'est admettre que la guerre se conduit, non seulement contre l'armée ennemie, mais contre la nation tout entière. Aucun principe ne permet plus alors d'interdire la lutte contre les désarmés, de proscrire le bombardement des villes ouvertes, et en général aucune limitation ni réglementation de la guerre n'est plus possible.

Mais, nous objectera-t-on, le civil, même non-mobilisable, rendu à sa patrie, peut, par son activité, en fabricant des munitions ou des machines de guerre, en accomplissant certaines besognes administratives, ou même en labourant son champ et en contribuant ainsi à l'approvisionnement du pays, concourir dans une certaine mesure à la lutte contre l'Etat adverse. N'est-ce pas là une raison pour le garder captif pendant la durée des hostilités ?

Non, car admettre le droit des Etats belligérants de faire tout ce qui peut affaiblir la nation adverse (nous ne disons pas l'armée), ce serait permettre tous les abus que la législation internationale du dernier siècle a essayé de réprimer ou de limiter.

Nous reconnaissons volontiers que la réglementation et la

Renée Marguerite Frick-Cramer.

limitation de la guerre, surtout à une époque où tous les efforts de la science moderne tendent à la rendre plus foudroyante, est en principe parfaitement illogique, mais cependant plus les moyens de faire la guerre augmentent en efficacité et plus leurs effets sont terribles, plus le monde civilisé sent le besoin de cette réglementation et de cette limitation. Que signifierait en effet la limitation des armements, si elle n'impliquait pas comme prémice la limitation de la lutte aux armées ? et si cette limitation n'était pas admise, si une infraction y était faite sur un point quelconque, on est fatalement entraîné à revenir à la conception ancienne de la lutte exterminatrice conduite de nation à nation, visant à l'anéantissement complet ou à l'esclavage de l'adversaire.

Dans ce cas, un code du prisonnier militaire ou civil serait d'une parfaite ironie ! C'est pourquoi, nous le répétons, ceux qui veulent s'efforcer de réglementer la guerre, de la rendre moins odieusement terrible, doivent en premier lieu tenir absolument, strictement, au principe de la limitation de la lutte aux armées, sans cela, tout effort de réglementation s'effondre comme un château de cartes. Nous nous étonnons donc que les auteurs de projets de code sur les civils, rédigés après la guerre, n'aient émis que timidement le vœu qu'il ne soit pas fait de prisonniers civils, et, comme s'ils ne paraissaient pas pouvoir croire à la possibilité de réaliser ce vœu, ils ont rédigé un code prévoyant le régime de ces internés éventuels.

Pour notre part, nous estimons que les associations philanthropiques et juridiques qui s'occupent de cette question, qui en connaissent l'importance et qui ne peuvent ignorer les conséquences que peut avoir la solution qui y sera donnée, se doivent à elles-mêmes de refuser absolument de fournir une base juridique à la capture des civils non-mobilisables.

Elles doivent, au contraire, démontrer la monstruosité de cette innovation de la dernière guerre et consacrer leurs efforts à faire adopter par une convention internationale l'interdiction de l'internement des civils se trouvant en pays ennemi et leur rapatriement dès la déclaration des hostilités.

Nous voudrions donc que la future convention sur les prison-

Conventions sur les prisonniers.

niers de guerre s'ouvrît par un article rédigé à peu près en ces termes :

« Ne peut être fait prisonnier que celui qui participe directement
« et activement aux hostilités ou qui est appelé immédiatement
« sous les armes ou le sera dans un court laps de temps.

« Les civils non-mobilisables immédiatement ou dans l'espace
« d'un an, appartenant à un Etat ennemi, seront dès le début
« des hostilités conduits à la frontière la plus proche de leur patrie.
« Les civils mobilisables immédiatement ou dans l'espace d'un an
« pourront être internés ; ils seront soumis aux mêmes règles
« que celles qui régissent les prisonniers militaires et leur sort
« sera celui des prisonniers qui ont le grade qu'eux-mêmes au-
« raient occupé dans leur propre armée. »

Ainsi se trouveraient exclus, d'une part les civils qui ne prennent pas une part directe à la lutte armée, et d'autre part, les espions et les traîtres qui, en raison de leur participation cachée aux hostilités, n'ont pas droit aux mêmes garanties que les prisonniers. Enfin les civils francs-tireurs, participant ouvertement et directement aux hostilités, seraient en cas de capture assimilés aux prisonniers militaires.

Il nous semble ainsi que tous les cas sont prévus et qu'il serait inutile, voire même dangereux, d'apporter à l'interdiction générale d'internement des civils, des exceptions basées sur un motif aussi vague que l'atteinte possible à la sécurité de l'Etat capteur (projet du Dr Ferrière, article 6 b, projet de l'*International Law Association*, préambule). Une semblable clause permettrait trop facilement des abus qui réduiraient à néant l'application du principe général.

* * *

Si nous estimons qu'une convention sur les prisonniers doit être rédigée et signée, et cela dans un délai rapproché avant que les expériences faites pendant la grande guerre ne soient perdues, nous croyons cependant que cette convention doit rester dans les termes généraux et être en quelque sorte une « déclaration des droits du prisonnier », dont l'application spéciale varierait

Renée Marguerite Frick-Cramer.

selon les circonstances. En effet, la longueur inévitable d'un projet détaillé découragerait d'emblée ceux qu'on voudrait y intéresser. En outre, il est absolument illusoire de vouloir prévoir tous les cas, quand on ne sait pas où et quand se dérouleront les guerres qui mettront la convention en vigueur. A vouloir le faire, on tombera inévitablement dans le défaut de la Convention de la Haye et de celles conclues pendant les hostilités : un certain nombre de cas seront prévus et tranchés, mais combien d'autres risquent d'être oubliés. Il nous semble donc préférable de poser les droits élémentaires du prisonnier : son droit à la vie, à la santé ; au respect de sa personnalité physique et morale, etc., plutôt que de statuer d'avance si sa cellule aura tant de mètres cubes, si sa nourriture aura tant de calories, s'il fera deux promenades hebdomadaires, etc.

Il ne nous appartient pas d'examiner et de discuter ici les principes qui devraient faire l'objet d'une convention internationale, nous nous en référons au rapport présenté à la X^{me} Conférence des Croix-Rouges, qui contient nos vues sur ce sujet, principes également applicables aux militaires et aux civils mobilisables. Cependant nous devons ajouter que si une Convention sur ces principes généraux était conclue, il y aurait lieu de prévoir et de désigner d'avance dans le même instrument juridique, un organe qui serait chargé, d'accord avec les gouvernements intéressés, de régler, selon les lieux et les circonstances, l'application de la convention et de statuer sur les questions de détails qui pourraient surgir.

Il nous semble que la Société des Nations, ou tel organe qu'elle voudrait désigner pour accomplir cette tâche en son nom, serait toute désignée pour remplir ce mandat. Mais il faudrait qu'une disposition à cet égard fût d'ores et déjà agréée par les gouvernements, afin qu'aucun temps ne fût perdu et que des abus ne pussent créer des précédents fâcheux qui risqueraient d'entraîner des représailles et de fausser complètement l'état d'esprit des belligérants à l'égard des prisonniers de guerre. Nous pensons donc que la convention sur les prisonniers de guerre devrait contenir un article à peu près rédigé en ces termes :

Conventions sur les prisonniers.

« Aussitôt qu'une guerre a éclaté, la Société des Nations nomme un ou plusieurs commissaires neutres qui, avec les représentants accrédités des gouvernements belligérants, forment une Commission permanente chargée de veiller à l'application de la convention sur les prisonniers de guerre, de trancher les questions qui pourraient surgir, au moyen d'accords entre les États intéressés, et de nommer des inspecteurs neutres qui visiteront les lieux d'internement chez l'un et l'autre belligérants. »

L'utilité des conférences entre belligérants a été reconnue trop tardivement pendant la dernière guerre, mais les expériences faites ont cependant prouvé combien de malentendus pouvaient être dissipés et combien de souffrances évitées si les deux parties s'expliquaient directement et immédiatement sur les points discutés. Il nous paraît également très désirable que le contrôle de la situation des prisonniers soit opérée des deux côtés par la même instance et non par les représentants de puissances protectrices différentes.

Cette méthode est la seule qui permette des points de comparaison et un contrôle effectif.

Dans son article 18, le projet de l'*International Law Association* préconise de fréquentes conférences entre belligérants, mais il laisse aux puissances protectrices le soin de les convoquer. Une commission *permanente*, avec un contrôle opéré par un organisme *neutre et unique*, nous paraît une solution meilleure.

* * *

Ainsi, pour nous résumer, nous exprimons les desiderata suivants :

- I. La rédaction et la signature d'une convention établissant les principes généraux qui doivent régler le sort des prisonniers de guerre militaires ou mobilisables.
- II. La désignation d'un organisme neutre chargé de s'entendre dès l'ouverture des hostilités avec les belligérants pour fixer les mesures d'application et de contrôle que son exécution rendra nécessaire, et si possible la nomi-

Renée Marguerite Frick-Cramer.

nation dans ce but d'une commission permanente comprenant les représentants autorisés des Etats belligérants.

- III. L'interdiction formelle par les Etats signataires de l'internement des civils non mobilisables et l'adhésion au principe de leur rapatriement immédiat.
- IV. La revision des articles de la Convention de la Haye (IV^{me} Convention, sect. III, art. 42 à 56) concernant le sort des populations civiles dans les régions occupées par l'ennemi et la garantie de leurs droits, notamment en ce qui concerne la possibilité de recevoir et de donner de leurs nouvelles, de recevoir des secours matériels, l'interdiction des déportations en masse, l'interdiction des représailles, etc.

Nous voulons vivement espérer que les efforts du Comité international et des autres organisations philanthropiques ou juridiques qui se sont occupées de la situation des prisonniers, réussiront à ranimer l'intérêt des Etats civilisés pour cette question, afin qu'une convention rédigée dans le sens que nous avons indiqué soit signée avant que le temps écoulé ait fait oublier toutes les expériences acquises pendant la dernière guerre européenne.