

r.o.841.Pak-Ind.83/92/921 - NF/cb
r.o.841.Ind-Pak.83/92/921

Berne, le 23 décembre 1971

Note sur l'exercice des mandats de Puissance protectrice
en relation avec le conflit indo - pakistanais

1. Nature des mandats.

En acceptant d'agir comme Puissance protectrice des intérêts de l'Inde et du Pakistan, la Confédération s'est chargée d'un mandat dont la nature est double :

A. - D'une part, la Suisse exerce une activité de mandataire au sens étroit et usuel du terme, agissant au nom de ses mandants et seulement sur leur instruction. La constitution de ce mandat suppose l'accord de trois parties :

- la Puissance d'origine, Etat mandant;
- la Puissance protectrice, Etat mandataire;
- l'Etat de résidence, auprès duquel s'exerce le mandat.

B. - D'autre part, ce premier mandat est confié à la Suisse dans une situation où les Conventions de Genève sont applicables. Dès lors, et du seul fait de son acceptation de ce premier mandat, la Suisse, Etat signataire des Conventions, assume simultanément toutes les obligations que ces conventions mettent à la charge de la Puissance protectrice. Elle se trouve automatiquement dans un rapport juridique qui la lie à l'ensemble des Hautes Parties contractantes pour tout ce qui a trait au devoir de concourir à l'application des conventions et d'en contrôler l'observation.

2. Etendue du mandat au sens des Conventions.

Dans le cas du mandat usuel, la Puissance protectrice ne peut guère agir que sur instruction de ses mandants et ne peut pas prendre d'initiative propre; elle a par contre l'obligation d'en prendre pour assumer le contrôle de l'application des Conventions.

Celles-ci indiquent précisément les cas où l'intervention de la Puissance protectrice est prévue. (37 articles dans la Convention IV et 31 dans la Convention III).

De plus, l'art. 8 de la Convention III, respectivement 9 de la Convention IV confèrent à la Puissance protectrice le droit de prendre toute initiative pour vérifier l'application de n'importe quelle disposition de la Convention ou pour améliorer cette application. En ce qui concerne les prisonniers, le contrôle du traitement général et des conditions d'internement requiert le concours de la Puissance protectrice à chaque phase.

La Puissance protectrice doit remplir les offices suivants :

A. - D'après la Convention III :

- 1) Rôle d'intermédiaire (transmission de renseignements sur la situation géographique des camps; de demandes d'indemnités, de documents légaux, de renseignements d'identité, de renseignements sur l'acheminement de la correspondance).
- 2) Contrôle et mesures particulières facilitant le contrôle :
 - réception des plaintes, rapports avec les hommes de confiance, visite des camps.
- 3) Activité dans le domaine des ressources pécuniaires des prisonniers :
 - vérification des comptes, fixation des ressources

- 4) Activité dans le domaine des secours et de la correspondance :
 - contrôle de la distribution des secours.
- 5) Activité dans le domaine judiciaire :
 - assistance judiciaire
- 6) Participation à la désignation des commissions médicales mixtes.

B. - D'après la Convention IV :

- 1) Contrôle de la distribution des secours aux populations protégées
- 2) Protection contre le transfert à une tierce puissance (sauf dans le cas de criminels de guerre)
- 3) Protection des travailleurs
- 4) Contrôle d'application de la législation pénale, y compris droit d'assister aux procès
- 5) Exécution de divers actes judiciaires (testaments, etc)
- 6) Contrôle du traitement des internés
- 7) Contrôle général de l'application de la convention: visites, droit de plainte

Applicabilité des conventions

1) III^e convention relative au traitement des prisonniers de guerre (P.G.)

Les conditions d'application de l'art. 2 sont remplies. L'Inde, par des déclarations de ses chefs militaires et des actes concluants (protection, transfert des P.G.) reconnaît l'applicabilité de la convention qui la lie en ce qui concerne les P.G. pakistanais qui sont en son pouvoir.

2) IV^e convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre

Les conditions d'application de l'art. 2 sont également remplies ; mais la définition des personnes protégées (art.4, col.2) et la notion de fin des opérations (art.6, col.2) peuvent créer des divergences d'interprétation quant à l'applicabilité de la convention dans les territoires contrôlés par les autorités de la République populaire du Bangladesh (RPB).

On doit en effet admettre la coexistence, sur le territoire de la province orientale du Pakistan, de deux pouvoirs :

- 1) les autorités de la RPB et les forces armées qui en dépendent, pour le territoire qu'elles contrôlent ;
- 2) les forces militaires dépendant du commandement indien, pour les zones qu'elles occupent.

Point n'est besoin d'éclaircir si la IV^e convention est applicable en son entier ou seulement en son article 3 sur le territoire effectivement contrôlé par la RPB ; quand bien même cette organisation reconnaîtrait l'applicabilité intégrale de la IV^e convention, la Suisse ne peut exercer dans

ce cas le mandat de puissance protectrice. Le Pakistan ne l'a pas chargée de défendre ses intérêts auprès de la RPB, et la Suisse n'a ni cherché ni obtenu l'accord de la RPB, qu'elle n'a pas reconnue, à ce qu'elle exerce ce mandat.

Par contre, le mandat continue à exister pour ce qui est des zones occupées par les Forces Armées Indiennes.

- 3) Dans la pratique, l'activité de la Puissance protectrice se déroulera surtout en vertu de la III^e convention (P.G.).

En effet, les civils protégés en raison de la IV^e convention sont des membres de l'ancienne administration pakistanaise, poursuivis par les nouvelles autorités de la RPB pour des chefs d'accusation relevant des art. 146 et 147 de la convention (crimes de guerre et violation des conventions commis avant l'occupation indienne) ; leur transfert, par l'Inde, à la RPB, est admissible pour autant que l'Inde ait reçu des garanties formelles quant à la procédure et aux moyens de défense dont disposent les personnes livrées (cf.art.45).

Quant aux minorités ethniques éventuellement protégées par l'Inde, la question se pose de l'application des conventions à leur égard : si elles sont considérées comme ressortissantes du Bangladesh, elles ne sont pas protégées au sens de la convention (art. 4). Il y a là une question de fait qu'il importerait de résoudre.

Si l'Inde leur reconnaît la qualité de citoyens pakistanais, la Puissance protectrice doit pouvoir contrôler l'approvisionnement, les soins et la protection de police dont bénéficient ces catégories de personnes, de la sécurité desquelles l'Inde resterait responsable.

Aucune contestation par contre ne saurait surgir quant au statut de la Puissance protectrice agissant dans le cadre de la III^e convention.

4. Rôle de la Puissance protectrice sous la III^e Convention

1. Faits

Le nombre de PG au pouvoir de l'Inde est de 90 à 100 000 environ. Ces PG sont transférés vers l'Inde pour être internés dans des camps sis principalement au Bengale occidental, à un rythme initial de 1000 par jour.

2. Principales obligations de l'Inde

La Puissance détentrice a le devoir de procéder à l'interrogatoire d'identité dans un délai d'une semaine, d'autoriser dans ce même délai les PG à donner de leurs nouvelles à recevoir des secours.

Elle doit notifier, par le canal de la puissance protectrice la localisation géographique des camps.

Elle doit appliquer aux conditions de logement, d'alimentation et d'habillement des PG les critères qu'elle utilise pour ses propres troupes ; c'est elle qui fournit la nourriture et les vêtements. Elle est responsable de leur sécurité.

Elle est responsable des conditions d'hygiène et de santé, y compris l'examen médical.

Elle doit respecter le besoin d'activités physiques et spirituelles des P.G.

Elle fixe les conditions éventuelles de travail, les rémunérations adéquates, les avances de solde.

Enfin et surtout, elle est tenue de procéder au rapatriement "sans délai" après la fin des hostilités actives, des PG, à commencer par les grands malades et grands blessés.

3. Principales obligations de la Puissance protectrice

Surveiller les conditions de l'évacuation du Bengale vers l'Inde.

Surveiller l'élaboration des listes de

prisonniers, les moyens de communication des PG avec leur famille et l'Agence centrale

Surveiller les conditions règnant dans les camps:

acheminement de secours, de vivres et d'argent, hygiène, habillement, installations, nourriture, sécurité, travail, activité, rémunération, affichage des Conventions, exécution de mesures disciplinaires éventuelles et de procédures judiciaires

Surveiller l'élection de l'homme de confiance et désigner une adresse pour la réception des plaintes, l'exécution de divers actes judiciaires, etc.

Surveiller la formation, la mise en oeuvre et l'activité des Commissions médicales mixtes créées par l'Inde et le CICR, d'accord avec la Puissance protectrice.

Surveiller le rapatriement des grands blessés et des grands malades.

4) Moyens

La visite des camps et les autres obligations afférentes à la qualité de Puissance protectrice exigeront progressivement la présence d'un personnel relativement nombreux, accessible sans délai dans la région des camps dont ils ont la responsabilité.

Certaines activités devraient avoir déjà donné lieu à des représentations auprès de l'Inde : communication des PG avec leur famille et l'Agence centrale, création des commissions médicales mixtes, rapatriement des grands blessés et grands malades, communication de l'emplacement des camps et du plan de rapatriement.

Il reste à délimiter l'activité que la Puissance protectrice entend excercer elle-même et celle qu'elle laissera au CICR d'accomplir, pour se borner à prendre connaissance des rapports de celui-ci.

A cet égard il serait normal de permettre au CICR de concentrer ses activités dans la région où il est seul à pouvoir agir, soit au Bangladesh, et à le décharger autant que possible de missions que la Puissance protectrice peut effectuer elle-même sur sol indien.

Il conviendrait de régler rapidement cette question avec le CICR.

En tout état de cause, il y aurait lieu d'établir une Délégation générale permanente à Calcutta, composée de trois à cinq personnes pour commencer, selon le nombre et l'éloignement des camps, et qui traiterait directement avec les autorités indiennes compétentes. Il conviendrait ensuite d'envisager la conclusion, sous notre égide, des Accords spéciaux auxquels le rapatriement pourrait donner lieu.

Autant que possible, l'activité de Puissance protectrice doit être exercée par la Suisse et distincte de l'action humanitaire du CICR. Au moment où la vocation de la Suisse au titre du droit humanitaire commence à être contestée, par les Nations-Unies notamment, et par certains Etats scandinaves, il y a un intérêt politique primordial à réaffirmer dans la pratique l'attachement de la Confédération aux Conventions de Genève. Du sérieux, de l'efficacité et de la stricte impartialité manifestés dépend probablement l'avenir de notre rôle humanitaire classique. Nous avons l'occasion de témoigner aux peuples du Tiers Monde éprouvés par la guerre la même disponibilité, dont nous avons fait montre pendant la Deuxième guerre Mondiale en Europe. Si nous nous retranchons derrière la faiblesse de nos moyens, ou si nous encourageons le reproche de négliger notre rôle de puissance protectrice, nous prêterions le flanc à la critique de ceux qui nous accusent d'un certain désintérêt pour le droit humanitaire. Une telle abstention affaiblirait notre position à la veille de la convocation d'une nouvelle conférence diplomatique destinée à améliorer le droit de Genève. De même, elle rendrait plus précaire le rôle du CICR. L'envoi d'un représentant du Secrétaire Général des Nations Unies doit nous rendre vigilants et actifs.

Conclusions

- 1) Le service des Intérêts Etrangers gère le mandat de Puissance protectrice, au sens des conventions de Genève.
 - 2) Il se tient à cet effet en liaison permanente avec la Division des Affaires Juridiques et la section des oeuvres d'entr'aide.
 - 3) Il créera aussi vite que possible une Délégation générale permanente à Calcutta, dirigée par un membre de l'Ambassade suisse à la Nouvelle Delhi et composée au départ de trois à cinq membres
 - soit des Suisses résidant en Inde
 - soit des citoyens recrutés à cette fin en Suisse
 - 4) L'Ambassade de Suisse à Islamabad accomplit les tâches requises par les conventions auprès des PG, en liaison avec les délégués du CICR.
 - 5) En attendant que la Délégation de Calcutta soit, en mesure de fonctionner, l'Ambassade de Suisse à Delhi est priée de s'enquérir des points suivants:
 - 1) Situation des minorités ethniques protégées par les troupes indiennes au Bangladesh.
 - 2) Etablissement des listes de prisonniers de guerre pakistanais, communication avec l'Agence centrale et leurs familles.
 - 3) Création des commissions médicales mixtes. Plan de rapatriement.
 - 4) Emplacement et nombre des camps. Visites. Réception des plaintes.
 - 6) Une conférence de coordination avec le CICR sera convoquée cette semaine encore.
-