

*Notice pour le Chef du Département politique, P. Graber<sup>1</sup>*

Berne, 19 juin 1973

Nous avons reçu copie de la note<sup>2</sup> que l'Ambassadeur Thévenaz vous a adressée au sujet d'un recours éventuel à la Suisse comme puissance protectrice dans les territoires occupés par Israël. Il est certain que l'initiative envisagée par l'Égypte pose des problèmes considérables qui demanderont un examen approfondi. On doit donc se borner, pour le moment, à quelques remarques préliminaires.

La protection des civils dans les territoires arabes occupés pose un problème réel et les violations du droit international qu'Israël a commises dans ce domaine ont déjà souvent retenu l'attention de la communauté internationale. Dès lors nous n'avons aucune raison de ne pas prêter nos bons offices<sup>3</sup> dans la mesure du possible et il importe peu, à cet égard, que le souci de l'Égypte soit sincère ou qu'elle cherche seulement à mettre Israël dans une position délicate. C'est à ce dernier État de chercher les moyens de se protéger contre les dangers découlant de l'attitude qu'il a adoptée jusqu'à présent.

---

1. *Notice*: CH-BAR#E2001E-01#1987/78#717\* (B.75.21). Rédigée par J.-P. Ritter et signée par B. Dumont.

2. *Notice de P. Thévenaz à P. Graber du 18 juin 1973, doss. comme note 1. Cf. aussi la notice de H. Rossi à la Direction politique du Département politique du 1<sup>er</sup> août 1973*, dodis.ch/39946. *Sur les opérations d'action d'entraide de la Suisse dans le cadre du conflit du Proche-Orient, cf. doc. 47*, dodis.ch/39249. *Sur d'autres aspects du conflit du Proche-Orient, cf. doc. 14*, dodis.ch/39250; *doc. 44*, dodis.ch/39247; *doc. 126*, dodis.ch/38638 et *doc. 193*, dodis.ch/37207. *Sur les relations de la Suisse avec les représentants du peuple palestinien, cf. doc. 23*, dodis.ch/39251 et *doc. 187*, dodis.ch/38640.

3. *Sur le rôle de la protection et de la représentation des intérêts étrangers dans les relations étrangères de la Suisse, cf. DDS, vol. 16, doc. 44*, dodis.ch/194; *doc. 56*, dodis.ch/196; *doc. 58*, dodis.ch/211 et *doc. 124*, dodis.ch/170; *DDS, vol. 17, doc. 133*, dodis.ch/2669; *DDS, vol. 19, doc. 75*, dodis.ch/9550; *DDS, vol. 21, doc. 116*, dodis.ch/15005 et *doc. 154*, dodis.ch/16005; *DDS, vol. 22, doc. 50*, dodis.ch/30537; *doc. 121*, dodis.ch/30391; *doc. 141*, dodis.ch/30238 et *doc. 171*, dodis.ch/30348; *DDS, vol. 23, doc. 101*, dodis.ch/31456; *doc. 107*, dodis.ch/30981 et *doc. 146*, dodis.ch/30985; *DDS, vol. 24, doc. 7*, dodis.ch/33714; *doc. 126*, dodis.ch/33715; *doc. 133*, dodis.ch/33716 et *doc. 190*, dodis.ch/33638; *DDS, vol. 25, doc. 23*, dodis.ch/34506; *doc. 76*, dodis.ch/34509 et *doc. 113*, dodis.ch/35283; *DDS, vol. 26, doc. 26*, dodis.ch/39066; *doc. 45*, dodis.ch/39482; *doc. 106*, dodis.ch/39478 et les notices de Ch. Stroel à F. Dubois du 20 novembre 1974, dodis.ch/40255 et du 24 novembre 1975, dodis.ch/40257.



La base des attributions de la puissance protectrice au sens des Conventions de Genève<sup>4</sup> est la représentation d'intérêts étrangers en cas de rupture des relations, telle qu'elle est connue du droit diplomatique classique. La représentation d'intérêts repose sur un mandat donné par un belligérant à un État neutre qu'il choisit et que l'adversaire agrée. Il s'agit donc d'une relation de nature bilatérale. Sur ce rapport bilatéral, les Conventions de Genève greffent des droits et devoirs de la puissance protectrice qui s'imposent sur le plan multilatéral. À défaut d'un mandat de représentation bilatérale, il n'y a pas de base pour la mise en oeuvre du mécanisme de la puissance protectrice selon les Conventions de Genève et on aboutit ainsi à une impasse.

Le caractère spécifique du conflit de Palestine est que les États arabes ne reconnaissent pas Israël. Un mandat de représentation selon le droit diplomatique est dès lors exclu car celui-ci suppose absolument la reconnaissance de l'adversaire. Dans son commentaire de la Quatrième Convention de Genève, M. Jean Pictet a relevé ce point avec raison en notant: «L'exercice du mandat de la puissance protectrice suppose donc l'existence juridique et la capacité d'agir des trois parties au contrat. Que l'une d'elles disparaisse, ou simplement qu'elle ne soit pas reconnue par l'une des deux autres, ou encore qu'elle perde sa capacité d'agir, et il n'y a plus de mandat». (Pictet: op. cit., p. 109<sup>5</sup>).

Les Conventions de Genève de 1949 ont cherché à combler cette lacune en prévoyant dans des cas pareils des substituts de la puissance protectrice, qui peuvent être un État neutre ou un organisme international désignés par la puissance détentrice des personnes protégées (Convention IV, article 11). En d'autres termes, il appartiendrait à Israël de prendre l'initiative de désigner un substitut.

L'Égypte paraît donc à première vue placée devant le choix suivant: ou bien elle entend désigner une vraie puissance protectrice au sens des Conventions de Genève mais cet acte suppose un mandat de représentation pour la protection de ses intérêts et il en découle une reconnaissance d'Israël; ou bien elle entend continuer à ne pas reconnaître Israël, elle ne peut alors désigner de puissance protectrice et, sauf accord spécial entre les adversaires, la désignation d'un substitut incombe à Israël.

Il appartient à l'Égypte de se déterminer à cet égard au vu de ses intérêts mais il importerait qu'elle précise le cas échéant le sens de son initiative<sup>6</sup>.

4. Cf. aussi doc. 45, dodis.ch/39482.

5. Jean Pictet: Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949. Vol. IV, Genève 1958.

6. Annotation manuscrite de P. Thévenaz du 28 juin 1973: Le contenu de cette note a été porté à la connaissance de M. Boisard, lors d'un entretien [téléphonique] à la veille de son retour au Caire, fin juin 1973. B. a pris bonne note de ces vues. Il en fera part à qui de droit. Si nouveau sondage il devait y avoir, il suggérera à ses interlocuteurs de parler à l'Ambassadeur [H. K.] Frey.