

- RW/ff

f. B. 75. 21. au

Berne, le 19 juin 1973

Note au Chef du Département

Nous avons reçu copie de la note 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'Egypte 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 dans la mesure du possible et il importe peu, à cet égard, que le souci de l'Egypte soit sincère ou qu'elle cherche seulement à mettre Israël dans une position délicate. C'est à ce dernier Etat de chercher les moyens de se protéger contre les dangers découlant de l'attitude qu'il a adoptée jusqu'à présent.

La base des attributions de la puissance protectrice au sens des Conventions de Genève 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 Etat neutre qu'il choisit et que l'adversaire agréé. Il

./.



- 2 -

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. A 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 Etats 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).

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 Etat 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.

./.

- 3 -

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.

Direction du droit international
public

e.r.

Dumont
(Dumont)

Le contenu de cette note a été porté à la connaissance de M. Boisard, lors d'un entretien ff. 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 suggère à ses interlocuteurs de parler à l'ambassadeur Frey.

Stiva

28.6.73.