

Nbq 554

(Petitpierre, Mose)

ROLE DE LA DIPLOMATIE NEUTRE EN TEMPS DE GUERRE

Au siècle dernier, neutralité était synonyme d'indifférence. Un Etat neutre non seulement ne participait pas à la guerre mais l'ignorait autant qu'il pouvait, en un mot s'en désintéressait comme d'une chose "inter alios acta". Tout au plus s'efforçait-il d'obtenir que ses propres intérêts ne fussent en aucune façon lésés par la lutte qui mettait aux prises deux autres Etats. Cette pratique, pourtant alors universelle, a fait naître le préjugé, malheureusement encore très répandu, que la neutralité serait une attitude égoïste. Les belligérants en effet, convaincus de la justice de leur cause, imaginent facilement que tous les autres pays devraient l'embrasser et ne voient pas toujours que cela ne serait nullement dans leur intérêt, du moins lorsqu'il s'agit de petits pays qui ne peuvent apporter à la cause un grand appoint militaire.

Mais au XXème siècle, les conflits ont pris une ampleur mondiale et la vieille conception de la neutralité s'est quelque peu modifiée.

Les neutres ne peuvent plus rester complètement indifférents à un conflit dont ils subissent les conséquences de mille manières. Leur commerce, leur ravitaillement, se trouvent entravés et leurs droits à l'étranger sont souvent lésés par la législation de guerre. Mais surtout ils ne peuvent considérer d'un oeil tranquille les ravages que la guerre cause autour d'eux et toutes les détresses qu'elle entraîne. Aussi la neutralité de passive est-elle devenue active. La plupart des pays neutres ont cherché à venir en aide aux populations éprouvées par la guerre et à faire parvenir des secours aux prisonniers de guerre et aux internés civils. Mon pays en particulier s'y est très activement employé au cours du récent conflit.



Si cette neutralité active a en grande partie été le fait d'organisations privées et d'institutions telles que la Croix-Rouge, l'Etat n'y a cependant pas été étranger. La Confédération suisse a soutenu l'oeuvre du Comité International de la Croix-Rouge, celle du Don suisse, ainsi que d'autres encore, en leur versant des sommes importantes, qui s'élevèrent à plusieurs centaines de millions. *de francs suisses*

Examinons maintenant quelle est dans une guerre moderne la situation de la diplomatie d'un pays neutre. Comme dans les conflits gigantesques du XXème siècle toute la nation est de plus en plus entraînée dans la lutte et qu'on y emploie tous les moyens pour abattre l'adversaire, les droits des neutres se trouvent beaucoup moins respectés qu'au siècle dernier. Il en résulte un accroissement du travail des services diplomatiques et consulaires de l'Etat neutre. Ces derniers devront en effet intervenir en faveur de leurs ressortissants infiniment plus souvent qu'en temps de paix. C'est au moment où les tâches de la diplomatie se trouvent ainsi augmentées dans des proportions considérables que la plupart des pays neutres s'en sont vu confier de nouvelles du fait que les belligérants les ont priés de sauvegarder leurs intérêts dans les pays ennemis ou dans ceux avec lesquels ils ont rompu leurs relations diplomatiques. Ces nouveaux devoirs de l'Etat neutre sont bien plus considérables qu'on ne l'imagine en général. Le grand public est porté à admettre qu'une fois la guerre déclarée il n'existe plus aucune relation entre les Etats belligérants. L'activité de la Puissance Protectrice (c'est ainsi qu'on nomme l'Etat chargé de sauvegarder les intérêts d'un autre Etat chez l'ennemi) est au contraire très grande et présente de multiples aspects. Elle consiste dans la protection du

personnel officiel des Ambassades, Légations et Consulats, qui, lorsque une guerre éclate, ne peut plus, comme au XIXème siècle, se retirer dans son pays, mais est en général retenu et même interné jusqu'à ce qu'il puisse être échangé contre le personnel correspondant de l'ennemi. A cela s'ajoute la protection des sujets civils de l'Etat représenté, qui eux aussi sont souvent internés et qui généralement tombent dans la détresse, ne pouvant plus gagner leur vie comme en temps de paix. Il y a aussi la protection des biens officiels de l'Etat représenté et de la propriété privée des ressortissants de cet Etat. Enfin il y a toute une activité qui découle de l'application des Conventions de Genève. C'est la Puissance Protectrice qui est chargée de visiter les prisonniers de guerre et de s'efforcer d'obtenir qu'ils soient traités de façon conforme à ces Conventions.

Les cadres du service diplomatique et consulaire suisses, déjà très peu nombreux en temps de paix, se sont révélés tout à fait insuffisants pour faire face à toutes ces nouvelles tâches, cela surtout à partir de décembre 1941. La Suisse fut alors chargée de sauvegarder non seulement les intérêts des Etats-Unis d'Amérique dans tous les pays de l'Axe, mais aussi ceux des pays représentés jusqu'alors par les Etats-Unis, en particulier de l'Empire britannique. Au début de 1942, la Suisse déployait son activité protectrice en faveur de 25 pays. Le maximum fut atteint en 1943-1944 avec plus de 35 représentations auprès d'un nombre correspondant de pays. Parmi ces nations se trouvaient toutes les grandes puissances à l'exception de l'URSS avec laquelle la Suisse n'entretenait pas alors de relations diplomatiques.

Il fallut improviser des services spéciaux soit à Berne soit auprès des principales Légations de Suisse.

Plus de 1000 fonctionnaires furent engagés à cet effet.

Il ne saurait être question de résumer ici le travail accompli par la Suisse en faveur des pays qu'elle représentait. Citons cependant les échanges de diplomates, de prisonniers de guerre et de civils dont les principaux eurent lieu à Lourenço-Marques, à Marmagao, à Lisbonne, à Smyrne, à Goeteborg, à Genève et à Constance. Des milliers de personnes en bénéficièrent. Ces échanges se firent sous le contrôle des Gouvernements Portugais, Suédois, Suisse et Turc. Les négociations qui y aboutirent furent menées par la Puissance Protectrice et furent toutes très laborieuses, vu la méfiance qui régnait entre les belligérants.

X Le rôle de médiateur joué par les pays neutres auprès des pays belligérants s'est révélé absolument indispensable. Jamais les échanges dont nous avons parlé ni aucune des améliorations du sort des prisonniers de guerre qu'il fut possible d'obtenir n'auraient pu être réalisés si les deux camps n'avaient eu confiance dans l'objectivité et la loyauté des pays neutres par l'entremise desquels se faisaient les négociations.

T
↓
Au cours de la deuxième guerre mondiale, le rôle de puissance protectrice fut confié surtout à la Suisse, à la Suède, au Portugal et à l'Espagne. Il a été prouvé que cette institution, qui s'était peu à peu développée au cours du XIXème siècle sur la base de "bons offices", était devenue tout à fait indispensable en temps de guerre. On l'avait d'ailleurs déjà reconnu avant le dernier conflit lorsque, dans plusieurs articles des Conventions de Genève de 1929, on a donné expressément certaines compétences à la puissance protectrice.

∞ Le rôle de la diplomatie des pays neutres est donc considérable en temps de guerre, où son activité s'accroît

du fait des intérêts que lui confient les belligérants.

Mais à côté de leur activité comme puissance protectrice, les pays neutres peuvent exercer une action médiatrice lorsqu'un conflit va éclater ou au moment où l'on pense qu'il sera possible de le terminer. (Par exemple, l'intervention du St. Siège et de l'Espagne dans la conclusion des armistices franco-allemand et franco-italien, de la Suisse lors de la capitulation du Japon.)

Dans ce domaine, les pays neutres se sont, pour des raisons évidentes, montrés très prudents.

La médiation n'est pas, comme la protection des intérêts étrangers, une institution qui a ses coutumes et en quelque sorte sa routine. Elle est une question d'opportunité politique, mais elle n'en a pas moins joué un rôle important pour éviter des conflits ou les abréger.

Il convient de se souvenir que le droit international établit que la médiation est un droit des neutres et qu'elle ne saurait en aucun cas être considérée comme un acte peu amical. Ce moyen diplomatique est, d'après le jurisconsulte français Fauchille, utile et trop méconnu. Il est certain qu'employé à bon escient, il peut avoir de très heureuses conséquences et que, s'il est un droit des neutres, il peut aussi dans certaines circonstances devenir pour eux un devoir.

Comme on le voit, l'activité des neutres en temps de guerre est multiple et ne s'exerce pas seulement dans leur propre intérêt. Bien au contraire on peut dire qu'elle est nécessaire aux belligérants. Il est donc utile que dans tout conflit il y ait quelques pays qui n'y soient pas entraînés et qui puissent se charger de l'application

des tâches humanitaires telles que la protection des civils et des prisonniers de guerre, enfin, qui puissent maintenir des contacts entre les belligérants et faciliter les négociations qui, même en temps de guerre, ne cessent jamais complètement.

La Suisse, dont la neutralité perpétuelle, et non seulement occasionnelle, a été reconnue par divers traités comme étant dans les vrais intérêts de l'Europe, est tout particulièrement désignée pour ce rôle. Elle s'est vu confier au cours de la deuxième guerre mondiale plus de mandats de protection qu'aucun autre pays neutre. Aussi n'est-il pas douteux qu'elle pourrait rendre de plus grands services à la communauté internationale en conservant sa neutralité permanente qu'en y renonçant.

Max Petitpierre