

Berne, le 17 décembre 1953.

p.B.73.Corée.O.2. - JF

Pas pour la presse
distribuée

CONFIDENTIEL

A u C o n s e i l f é d é r a l .

Questions actuelles concernant les
prisonniers de guerre en Corée:
recours à la contrainte, prolongation
des délais, libération des prisonniers.

I. Introduction: remarques préliminaires.

1. A la suite de récents rapports de M. le Ministre Daeniker, chef de la délégation suisse dans la commission des nations neutres de rapatriement ("NNRC"), le Département politique a été amené à examiner certaines questions relatives au traitement des prisonniers de guerre en Corée. Avant d'exposer succinctement les aspects les plus saillants de ces problèmes, le Département politique croit utile de rappeler quelques principes essentiels sur lesquels doit reposer toute argumentation permettant d'élucider les questions ayant surgi.

2. La capture des militaires ennemis est un droit et non un devoir des belligérants. Ceux-ci sont autorisés à libérer des prisonniers quand bon leur semble. Le rapatriement est un droit dont le prisonnier peut faire usage ou auquel il peut renoncer; mais il n'est pas un droit que l'Etat d'origine peut faire valoir à l'encontre du prisonnier lui-même. Les Etats détenteurs restent libres de rapatrier les prisonniers, qu'ils soient récalcitrants ou pas, de même qu'un Etat peut expulser les étrangers qu'il ne veut pas admettre sur son territoire. L'obligation de rapatriement, issue de la convention de Genève du 12 août 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre, correspond uniquement au droit de ceux-ci de l'exiger. Les notions de "libération" et de "rapatriement" ne sont pas synonymes.

On aboutit ainsi à la constatation suivante d'une part, le commandement des Nations Unies a en tout temps le droit de

- a) relâcher les prisonniers et
- b) leur accorder asile s'ils ne veulent pas être rapatriés;

d'autre part, les prisonniers ont la faculté de ne pas faire usage de leur droit au rapatriement.

3. Le chiffre 24 de l'accord sur les prisonniers confère à la "NNRC" la compétence de l'interpréter; en revanche, la révision - c'est-à-dire toute modification de caractère législatif - est du ressort des parties à l'accord, c'est-à-dire des belligérants. Le cas échéant, les Etats neutres ayant désigné les membres de la commission, doivent être consultés et donner leur assentiment pour autant que le mandat qu'ils ont accepté est en jeu.

II. Emploi de la force à l'égard des prisonniers de guerre.

1. Selon la thèse communiste, des "agents terroristes" domineraient les camps des prisonniers nord-coréens et chinois réfractaires au rapatriement et empêcheraient, par des moyens de violence et de pression, les prisonniers de prendre part aux séances d'"explications" et, partant, de faire usage de leur droit au rapatriement. La "NNRC" n'aurait-elle dès lors pas le devoir de prendre toutes les mesures qui s'imposent, afin d'assurer à ces prisonniers l'exercice du droit en question?

2. Il est vrai que la commission a l'obligation d'assurer l'accomplissement de l'accord, mais dans le cadre et avec les moyens prévus par celui-ci. Or, il contient une disposition (chiffre 3) dont la portée est claire: "Aucune violence, ni menace de violence ne sera utilisée contre les prisonniers de guerre et aucune atteinte à leur personne, à leur dignité ou à leur amour-propre ne sera autorisée en aucune manière ou dans un but quelconque." Le chiffre 7 qui réserve l'autorité de la commission n'est pas en opposition au chiffre 3, mais signifie simplement que la commission ne doit pas être empêchée à exécuter la tâche qui lui est dévolue.

En ce qui concerne la convention de Genève, des sanctions ne peuvent être prises qu'à l'égard des prisonniers qui se rendent coupables d'infractions aux lois pénales et aux règlements généraux applicables (art. 82). Ces sanctions doivent être appliquées dans les formes indiquées dans la convention. Si la puissance détentrice se voit obligée de prendre des mesures en vue de maintenir l'ordre et la discipline, ce n'est qu'à la dernière extrémité qu'elle est autorisée à faire usage des armes (art. 42). De plus, la puissance détentrice doit ouvrir une enquête dans tous le cas de décès ou de blessures graves des prisonniers, causés ou susceptibles d'avoir été causés par une sentinelle ou par un prisonnier ou par toute autre personne; la puissance détentrice peut donc être amenée à poursuivre des prisonniers de guerre. Elle a, par ailleurs, l'obligation de les traiter en tout temps avec humanité (art. 13) et de respecter leur personne et leur honneur (art. 14). Les prisonniers doivent être protégés contre tout acte de violence ou d'intimidation (art. 13, al. 2), ce qui vaut également à l'encontre des troupes de garde. Ces principes d'humanité dominent la convention.

Si des actes de violence devaient être commis par des prisonniers sur d'autres prisonniers, il serait du devoir de la

commission - elle ne l'a d'ailleurs jamais contesté - d'enquêter sur ces cas et de punir les coupables. Mais ni l'organisation politique des prisonniers de guerre, ni la proclamation d'opinions politiques, ni même des discours incendiaires ne constituent des délits. La désobéissance à des ordres ne devrait pouvoir donner lieu qu'à des sanctions disciplinaires (art. 82 ss de la convention de Genève).

3. En réalité, il ne s'agit pas pour les communistes d'assurer un droit aux prisonniers de guerre, mais de les convaincre de rentrer au pays. Or, le chiffre 8 des "terms of reference" stipule que la "NNRC" doit prendre des dispositions pour assurer aux nations dont les prisonniers sont originaires, la possibilité d'envoyer des émissaires auprès de ceux-ci pour leur expliquer leur droit et pour leur donner toutes informations relatives au retour dans leur patrie. Rien n'est prévu pour le cas où le prisonnier se refuserait aux explications. A lire l'accord sur les prisonniers de guerre, on se rend compte que l'obligation de la commission - elle ne la nie pas - se résume à laisser les explicateurs pénétrer dans les camps. Si la commission a permis que les prisonniers fussent conduits aux explications (adoptant ainsi une interprétation favorable aux désirs communistes), on ne doit pas en déduire pour la commission une obligation supplémentaire.

4. La partie communiste prétend aussi que l'inapplication de la procédure d'explication est due au fait que la commission s'est refusée à séparer les prisonniers ayant déjà subi cette procédure des autres, ainsi que le prévoyaient les règles de procédure établies par elle-même. Or, l'accord n'oblige pas la commission à prendre cette mesure. Il est vrai qu'elle a pris une décision dans ce sens, mais uniquement dans le cadre des attributions qui lui sont propres. Elle pouvait revenir n'importe quand sur cette décision.

III. Prolongation du délai pour les explications.

L'accord sur les prisonniers de guerre (chiffre 8) stipule:

"La commission de rapatriement des nations neutres ... prendra immédiatement des dispositions pour que, pendant les 90 jours (*) qui suivront la remise des prisonniers à la garde de la commission, les nations auxquelles appartiennent les prisonniers aient ... toute facilité d'envoyer des représentants dans les endroits où sont gardés les prisonniers."

Au chiffre 11 il est établi: "A l'expiration du délai de 90 jours après la remise de la garde des prisonniers ...". Rien ne permet d'affirmer qu'il devait s'agir de jours de travail effectif.

*) texte anglais: "... within ninety days after the neutral nations repatriation commission takes over the custody ..."

En effet, le but de l'accord était de donner à la partie communiste la possibilité d'inciter au rapatriement les prisonniers qui s'y refusaient. Le commandement des Nations Unies cédait ainsi à un désir de la partie adverse; cette concession était soumise, cependant, à des délais très précis, étant donné que les Nations Unies entendaient libérer, dans un avenir pas trop lointain, les prisonniers refusant de se laisser rapatrier. Il n'a donc jamais été question de laisser traîner la procédure d'explications.

A l'égard des neutres, il ne fut pas fait allusion à l'éventualité que les dates fixées avec tant de méticulosité ne pourraient être qu'une possibilité parmi d'autres.

Si l'on voulait accepter le point de vue communiste, on serait amené à introduire dans la convention une réglementation qu'elle ne contient pas. On ne pourrait le faire que moyennant une interprétation qui équivaudrait à un acte législatif. Or, la commission - on l'a déjà dit - ne possède pas de tels pouvoirs.

IV. Libération des prisonniers par la commission à l'époque fixée.

1. A supposer que la conférence politique ne se réunisse pas dans les délais prévus et que les explications ne soient pas terminées, les prisonniers devront-ils quand même être libérés à la date fixée? Ou la commission aura-t-elle à adopter une autre solution?

L'accord ne règle pas la question de savoir ce qui doit se passer si la conférence politique ne se réunissait pas. En revanche, il envisage la possibilité que la conférence n'arrive à aucun résultat dans un délai fixé; c'est alors la libération pure et simple des prisonniers qui est stipulée. On peut assimiler à cette éventualité le cas où la conférence ne se réunit pas. En effet, qu'elle n'ait pas lieu ou qu'elle n'aboutisse à aucune entente - le résultat est le même: c'est aux parties à l'armistice à trancher la difficulté. Or, 120 jours après avoir assumé la garde des prisonniers, la commission doit les libérer. On ne voit pas comment elle pourrait prolonger ce délai jusqu'au moment de sa dissolution. Une telle décision équivaudrait à une révision de l'accord, ce à quoi la commission n'est pas autorisée. De plus, cette solution empêcherait la commission de remplir la dernière des missions dont les belligérants l'ont chargée: celle d'aider les prisonniers récalcitrants dans leur projet d'émigration.

2. Il n'est pas exclu que les membres communistes de la commission empêchent toute décision relative à la libération en quittant la séance. La commission aurait-elle alors le droit de prendre des décisions en leur absence? Or, toutes les décisions de la commission, sur n'importe quel sujet, ont la même force. Elles doivent être prises selon la même procédure. La commission arrête son attitude à la majorité. Mais - est c'est là le point crucial - tout membre de la commission absent doit se faire représenter par un ressortissant de sa propre nationalité. Par conséquent, la commission n'est capable d'agir que si tous ses membres sont présents.

Aussi les commissaires peuvent-ils paralyser le travail de la commission en la boycottant. L'illégalité de cette attitude ne rendrait ce moyen nullement inopérant, la sanction de cet acte illégitime ne pouvant être la validation de décisions en elles-mêmes défectueuses. D'éventuelles sanctions ne seraient du ressort que des Etats belligérants lésés. Il n'appartiendrait donc ni à la commission, ni aux Etats neutres d'en juger. En présence de cette situation, les autres membres de la commission n'auront plus qu'à se retirer, abandonnant les prisonniers de guerre aux anciennes puissances détentrices.

V. Conclusions:

1. La "NNRC" n'est pas autorisée à utiliser la force pour obliger les prisonniers à se soumettre aux "explications".
2. Aux termes mêmes de l'accord sur les prisonniers de guerre, la période des "explications" ne peut être prolongée par la "NNRC" au-delà des 90 jours prévus.
3. La libération des prisonniers doit avoir lieu 120 jours après que la "NNRC" en a assumé la garde, indépendamment du résultat des "explications".
4. Toute autre solution, que la conférence politique se réunisse ou pas, équivaudrait à une révision de l'accord sur les prisonniers de guerre. Une telle modification ressortirait exclusivement à l'ensemble des belligérants (et non seulement, par exemple, à l'Organisation des Nations Unies qui est partie au conflit). Eventuellement, et pour autant que leur mandat serait en jeu, les Etats neutres devraient donner leur assentiment.

Dans ces conditions, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r

au Conseil fédéral:

de prendre connaissance du présent rapport et de l'approuver.