UNIVERSITÉ DE NEUCHATEL - FACULTÉ DE DROIT

La représentation internationale en vue de protéger les intérêts des belligérants

THÈSE
pour l'obtention du grade de
Docteur en droit

par

HAMZA EROĞLU
de Turquie
Licencié en droit de l'Université
d'Istanbul

IMPRIMERIE RICHÈME - NEUCHATEL
1949

Le Conseil de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel autorise l'impression de la thèse de M. Hamza Eroğlu, sur *La représentation internationale en vue de protéger les intérêts des belligérants.* Les opinions qui y sont exprimées sont propres à l'auteur, qui en assume seul la responsabilité.

Neuchâtel, le 14 février 1949.

François Clerc, doyen.

A MES PARENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici toute notre reconnaissance à Monsieur le professeur Georges Sauser-Hall, pour les précieux conseils et encouragements qu'il n'a cessé de nous donner au cours de l'élaboration de ce travail.

INTRODUCTION

Aucun Etat ne peut vivre isolé; chacun a besoin des autres. La multiplication des rapports de toutes natures entre eux démontre à quel point ils forment une communauté solidaire. Au stade actuel du développement, on ne peut concevoir le progrès que dans un régime de coopération. Cependant comme l'unification ou l'agrégation en un système superétatique n'est pas encore réalisée, chaque Etat doit nécessairement entretenir avec ses pareils des relations officielles : les relations diplomatiques. Ces relations diplomatiques ont notamment pour but de sauvegarder les intérêts d'un Etat dans un autre Etat. Elles sont l'expression du droit de légation.

Pourtant il est des cas où ce droit ne peut plus s'exercer. Il faut alors y remédier, et l'Etat confie la protection de ses intérêts dans un Etat tiers à un Etat étranger : c'est la représentation internationale.

Elle est donc un des moyens prévus par le droit des gens pour permettre à un Etat de protéger ses intérêts à l'étranger par l'entremise d'un Etat représentant, lorsqu'il est dans l'impossibilité d'user de son droit de légation. Il en est de même lorsqu'un Etat n'a pas de mission diplomatique pour des motifs quelconques, par exemple pour des raisons d'économie ou aussi parce que ses relations avec un Etat déterminé sont peu développées ou lorsqu'il y a rupture des relations diplomatiques, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre.

Nous ne traiterons ici que le cas de guerre.

La représentation s'étend à la protection d'intérêts collectifs de l'Etat aussi bien qu'à la protection de ses ressortissants. En effet, quoique le droit des gens établisse des règles devant s'appliquer aux rapports entre des Etats, il contient néanmoins des dispositions concernant la protection des individus. Seulement étant donné la dépendance dans laquelle se trouve tout individu envers un Etat du fait de son lien de nationalité, c'est à l'Etat seul qu'incombe la protection de ses ressortissants. C'est-à-dire que l'individu, dans l'état actuel du développement du droit international public, n'a pas encore acquis

de personnalité juridique sur le plan de la juridiction internationale.

Soulignons à ce propos la portée de l'article 34 du statut de la Cour internationale de justice : « Seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ».

Pour désigner l'activité de l'Etat représentant, assumant désormais la charge de protéger les intérêts de l'Etat représenté, on employa les termes de « protection », « représentation » et de « bons offices ». Quant à nous, nous optons pour le terme « représentation » comme étant le plus adéquat.

Le terme « protection », en effet, a un sens plus large que « représentation ». Il induit à penser également à la protection fournie par une institution qui n'est pas un Etat, comme par exemple, le Comité international de la Croix-Rouge. Ensuite, dans une acception générale qui ne désigne pas un moyen bien défini de se faire représenter à l'étranger, le terme de « protection » embrasse en droit des gens tout un ensemble de mesures. Ainsi la protection par représailles, la protection diplomatique ou encore la protection de la Cour permanente de justice internationale (v. la thèse de Tchernoff).

D'autre part la notion des « bons offices » a une signification bien déterminée en droit des gens. Et elle ne se recouvre pas avec celle de représentation que nous lui préférons.

Dans notre travail nous étudierons la représentation internationale en temps de guerre. Elle présente alors — par opposition à la représentation en temps de paix — un intérêt spécial, d'abord parce que son champ est beaucoup plus étendu, puis parce qu'elle contribue à humaniser cette calamité publique qu'est l'emploi de la force pour régler les différends entre Etats.

Nous étudierons l'évolution historique de la représentation dans un premier chapitre. Le deuxième sera consacré à la nature juridique de cette institution, le troisième aura pour objet ses conditions et le quatrième ses effets. Ensuite dans le cinquième chapitre nous nous efforcerons de décrire son champ d'application puis dans le sixième son administration et sa fin.

CHAPITRE PREMIER

L'évolution historique de la représentation internationale en temps de guerre

Section I

Causes et influences qui ont déterminé le développement de la représentation internationale

La représentation internationale en tant qu'institution juridique est le résultat de l'évolution de certaines notions de droit des gens. La représentation des Etats en vue de protéger les intérêts des belligérants est une institution relativement récente, apparue au 19e siècle seulement et plus particulièrement au cours des cinquante dernières années de ce siècle. Notre époque apporta encore des devoirs nouveaux à la représentation internationale surtout en ce qui concerne son champ d'application.

Il nous paraît intéressant de rappeler ici quelques notions et institutions qui ont donné naissance à la représentation internationale et qui en ont influencé le développement. Nous nous sommes, dans nos recherches, arrêtés spécialement à trois causes que nous avons considérées comme déterminantes à ce sujet :

1. L'évolution de la protection des droits et intérêts de l'individu en droit des gens.

Tandis qu'en Egypte et aux Indes la protection des étrangers se fondait sur l'idée de l'hospitalité, en Grèce antique elle trouva sa source dans un fait historique : la colonisation par les Grecs de territoires étrangers. En effet les colons grecs, en fondant une colonie sur territoire étranger, se trouvaient journellement et nécessairement en contact avec les indigènes; entre eux s'établirent des rapports de plus en plus plus étroits. L'intensité croissante de ces relations les amena naturellement à nommer parmi eux des repré-

sentants chargés au nom de la collectivité de mener les négociations avec les peuplades des pays où ils s'étaient établis : ce furent les proxènes, dont la fonction ressemblait étrangement à celle de nos consuls d'aujourd'hui. La nomination de ces représentants officiels fut en quelque sorte la première manifestation de la protection des droits et intérêts des nationaux à l'étranger. Par la suite, vu l'importance que la mère patrie accordait à ces colonies toujours plus nombreuses et importantes, les proxènes ne furent plus choisis parmi les colonisateurs, mais furent envoyés par le gouvernement.

Quant au droit romain, il n'apporta pas à la question de la protection des intérêts des ressortissants étrangers des progrès sensibles.

Le moyen âge est caractérisé par le règne des normes morales et spirituelles. L'Eglise admettait les droits des individus à l'étranger. C'est là que nous trouvons l'origine véritable de la protection des nationaux à l'étranger. Soulignons pourtant que le stade de protection proprement dit n'est pas encore atteint, l'Eglise, agissant par l'autorité spirituelle, n'exerçait pas la protection des individus à l'étranger. Elle ne possédait pas des moyens de protection efficaces et juridiques; par contre, elle prépara la voie du progrès [1].

Avant la Révolution française, l'étranger, pas plus que n'importe quel individu, n'avait de droits propres à opposer à l'Etat. Les grandes découvertes, l'extension des relations internationales, les progrès du commerce permirent toujours davantage l'établissement des nationaux à l'étranger. C'est donc au 19e siècle que la protection des nationaux à l'étranger trouva sa pleine réalisation. La reconnaissance et le respect de la personnalité humaine devinrent des éléments primordiaux de l'évolution de la protection des nationaux à l'étranger. De nos jours le principe, admis en général, peut être formulé ainsi : Tout homme a des droits reconnus universellement, ce sont des droits naturels, ou droits constitutionnels.

Après avoir indiqué sommairement l'évolution de la protection des nationaux en temps de paix, nous allons succinctement retracer maintenant celle de la protection des droits et des intérêts de l'individu en temps de guerre.

Chez les Romains, les sujets ennemis étaient considérés comme prisonniers. Le moyen âge n'apporta pas de changement à cette manière simpliste et primitive de considérer le problème. Il faut attendre la réaction de l'école espagnole pour permettre une évolution plus rapide de la question de la protection des ressortissants ennemis en temps de guerre. La conception de cette école donna enfin une

[1] Edmond Pittard, *La protection des nationaux à l'étranger*. Thèse, Genève 1896, p. 30-34.

base juridique au but qu'elle s'était proposé d'atteindre : la suppression, en temps de guerre, des cruautés inutiles. La nouvelle tendance de considérer un conflit comme une simple relation d'Etat à Etat permettait à l'individu innocent d'éviter les maux qu'entraînait pour lui la guerre et dont il n'était pas responsable. Cette idée humanitaire des juristes espagnols d'alléger les calamités de la guerre fut un véritable succès, et a été reprise par toutes les écoles ultérieures du droit des gens.

2. L'évolution de la notion de la neutralité [1].

Comme nous allons le voir plus tard, la représentation internationale en temps de guerre dépend essentiellement de la situation politique de l'Etat représentant : ce dernier doit être un Etat neutre.

La neutralité existait à vrai dire comme un fait aux Indes et en Grèce dans l'antiquité. Dans l'Empire romain, la neutralité n'a eu aucune place, les tiers devaient se déclarer pour ou contre lui, être ses alliés ou ses ennemis.

Au moyen âge, grâce à l'unité religieuse et impériale, la guerre entre deux Etats fut considérée comme une affaire d'intérêt général.

La notion de la neutralité ne fut pas dégagée d'une manière absolue. Il faut attendre les temps modernes, plus particulièrement les 18e et 19e siècles pour trouver une réglementation juridique précisant les droits et les devoirs de l'Etat neutre, qui devaient être reconnus par les Etats belligérants. Les internationalistes étudièrent la notion de la neutralité; Grotius, dans le *De Jure Belli ac Pacis*, sans employer le mot de neutralité, consacra quelques pages à la question. Vattel employa, pour la première fois, le terme de neutralité et étudia les conséquences qu'elle entraînait en temps de guerre [2].

Par suite de diverses circonstances, comme l'attitude des Etats-Unis d'Amérique relative à la neutralité, et comme la neutralité permanente de la Suisse, on aboutit à donner de cette institution une définition juridique précise, reconnue en droit des gens positif.

3. La réalisation de la représentation internationale dépend, en ce qui concerne l'accomplissement du rôle de l'Etat représentant, de l'établissement permanent, par cet Etat, d'une organisation diplomatique et consulaire.

Dans l'antiquité et dans le moyen âge, l'organisation diplomatique et consulaire permanente n'existait pas.

Le développement des institutions du droit des gens et l'accrois-

[1] Politis, *La neutralité et la paix*, p. 27-67.
[2] Voir Accioly, *Traité de droit international public*, T. III, p. 279.

sement des relations internationales ont fait sentir la nécessité de l'établissement permanent des agents diplomatiques et consulaires.

Après avoir indiqué quelques institutions du droit des gens qui ont influencé le développement de la représentation internationale, en particulier en temps de guerre, nous étudierons dans la section suivante la représentation internationale dans les principales guerres de l'histoire, soit dès la seconde moitié du 19e siècle. Nous laissons intentionnellement de côté tous les cas de représentation que nous offre l'histoire en temps de paix, comme ceux résultant des Capitulations dans l'Empire ottoman, ou même en temps de guerres civiles [1], car ils ne rentrent pas dans notre sujet.

Section II

La représentation internationale dans les principales guerres de la seconde moitié du 19e siècle à nos jours

§ 1. *Guerre franco-prussienne de 1870-1871* [2]

Le 19 juillet 1870 la France a déclaré la guerre à la Prusse en remettant par son ambassadeur une note au roi de Prusse. Dès le commencement de la guerre les relations diplomatiques furent rompues. La protection des sujets des Etats belligérants fut alors confiée aux principales puissances du monde. L'Angleterre fut ainsi chargée de la protection des sujets français en Allemagne. Les Etats-Unis acceptèrent de veiller aux intérêts des sujets de la Confédération de l'Allemagne du Nord, y compris ceux de la Saxe et du Grand Duché de Hesse résidant en France. Enfin, les sujets de la Bavière et de Bade furent mis sous la protection diplomatique de la Suisse, et ceux du Wurtemberg sous celle de la Russie [3].

Il est intéressant d'indiquer le rôle des Etats représentants exercé dans cette guerre par les Etats-Unis, la Suisse et la Russie pour la protection des sujets allemands.

Nous trouvons dans le document transmis au congrès des Etats-Unis avec le message annuel du président (5 décembre 1870) des

[1] Voir FRANKLIN, *Protection of foreign interets*, Washington 1946, p. 8 et suiv.

[2] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 39-44.

[3] Voir G. ROLIN-JAEQUEMYNS, *R.D.I.* et *L.C.* T. III, p. 348.

détails curieux sur la manière dont M. Washburne, ministre des Etats-Unis à Paris, s'acquitta de sa mission [1].

Le gouvernement français ordonna l'expulsion des sujets allemands sinon en masse, du moins sur une large échelle.

Les Etats représentants essayèrent de protéger les intérêts des sujets allemands résidant en France. Jusqu'au moment où les sujets allemands ont dû quitter la France, ils se sont efforcés de tempérer les mesures prises par le gouvernement français. Le gouvernement prussien mit un crédit de 50.000 thalers à la disposition de M. Washburne pour faire rentrer les sujets prussiens dans leur patrie après la décision d'expulsion.

M. Washburne a écrit à son Département d'Etat : « Aujourd'hui, cinq cents sujets de la Confédération sont venus à la Légation chercher leurs passeports. Dans le nombre, il y en avait dont la condition était, à tous égards, des plus déplorable. Depuis que la guerre a éclaté, pas un Allemand n'a pu obtenir de l'ouvrage, et les plus pauvres ont épuisé le peu qu'ils avaient en réserve. Ils sont aujourd'hui sans ouvrage, sans argent, sans crédit, sans amis, sans pain. Rongés par la faim, terrifiés par les menaces, sans moyens de quitter le pays, ils sont venus implorer mon assistance. Des femmes portant de petits enfants, d'autres dans un état de grossesse avancé, baignées de larmes et pleines d'anxiété, arrivent à la Légation comme à leur dernier refuge. Je donne à chacun de ces pauvres gens fr. 30.— de manière à leur permettre de gagner la frontière allemande, où sans doute on prendra soin d'eux. [2] »

Le 2 septembre, l'envoyé américain écrit qu'il a « visé des passeports et délivré des sauf-conduits pour près de trente mille sujets allemands expulsés de France, mais que maintenant son temps est surtout pris par les démarches à faire pour un très grand nombre d'Allemands qui ont été arrêtés et jetés en prison [3].

» Nous ne quitterons pas — dit M. G. Rolin Jaequemyns — ce sujet sans rendre hommage, non seulement au zèle mais à la délicatesse, au tact parfait, que M. Washburne et ses collègues ont montré dans l'accomplissement de leur mission. Sans laisser échapper aucune occasion d'exercer leur bienfaisante influence, ils n'ont cependant jamais oublié que le rôle n'était pas le même que s'ils avaient eu à parler au nom de leurs propres concitoyens. C'était un rôle de persua-

[1] Voir *Papers relating to the foreign relations of the United States transmitted to Congress with the annual message of the Président.* Déc. le 5. 1870. Washington. Government printing, 1870.

[2] *Papers relating, op. cit.*, N° 62. (Traduction de l'auteur.)

[3] G. ROLIN-JAEQUEMYNS, *op. cit.*, p. 351.

sion, d'intervention amicale, jamais impérative, le vrai rôle qui convient à une puissance neutre. [1] »

En l'absence de documents sur le rôle joué alors par la Suisse et la Russie nous ne pouvons malheureusement examiner l'activité de ces deux pays.

Par contre, le gouvernement allemand prit une mesure beaucoup plus modérée que le gouvernement français. Les ressortissants français résidant en Allemagne purent continuer à y résider et se trouvèrent sous la protection de l'Angleterre.

§ 2. *Guerre sino-japonaise de 1894*

A la suite de l'incident du Koshung qui s'est produit le 25 juillet 1894, entre la Chine et le Japon, les hostilités furent ouvertes et donnèrent lieu au combat d'Asan le 29 juillet 1894. Ce n'est pourtant que le 1er août que le gouvernement japonais adressa à la Chine une déclaration de guerre; le même jour, l'empereur de Chine promulgua également un décret annonçant qu'à partir de cette date, son pays se trouvait en état de guerre avec le Japon [2].

Les hostilités commencèrent donc sans déclaration de guerre. Le jour où les relations pacifiques sino-japonaises furent rompues, chaque Etat belligérant s'adressa aux Etats-Unis en vue de la protection de ses sujets dans le camp adverse. C'est la première fois dans l'histoire de la représentation internationale qu'un seul Etat se chargeait de la représentation de deux parties adverses. Les Etats-Unis acceptèrent la protection des Chinois au Japon et inversement celle des Japonais en Chine. M. Gresham, secrétaire d'Etat, câbla à M. Denby, chargé d'affaires ad interim en Chine, la note suivante :

« En cas de consentement de la Chine, vous pouvez agir en gardien de la légation du Japon et accorder vos offices amicaux pour protéger les Japonais en Chine, soit directement ou par l'entremise des consuls agissant d'après vos instructions, mais vous ne représenterez pas diplomatiquement le Japon. »

Une note analogue fut câblée à M. Dun, ministre des Etats-Unis au Japon en réponse à la demande chinoise de prier les Etats-Unis d'accepter la protection des Chinois au Japon, à condition que le consentement préalable du gouvernement japonais soit accordé.

M. Gresham, secrétaire d'Etat, envoya ensuite des instructions aux agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis dans les-

[1] G. Rolin-Jaequemyns, *op. cit.*, p. 351-352.

[2] Nagao Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, Pedone, Paris 1896, p. 16-22.

quelles il définit le rôle intermédiaire de ces fonctionnaires et expliqua la nature de la représentation dans les termes suivants (note envoyée à M. Denby, jr., chargé d'affaires ad interim en Chine) :

« Le gouvernement japonais, quand il sollicita l'intervention de nos agents diplomatiques en Chine, et en faveur des sujets japonais, durant les hostilités, fut informé qu'une telle intervention serait autorisée avec l'assentiment du gouvernement chinois. Un tel consentement a été donné. D'autre part, le représentant diplomatique des Etats-Unis à Tokio a été chargé, à la demande du gouvernement chinois, et avec le consentement du gouvernement du Japon, du soin des intérêts des sujets chinois dans ce dernier pays, durant les hostilités.

» La fonction dont vous êtes ainsi chargé avec l'approbation du gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité, est l'une de celles qui requièrent à la fois le jugement personnel et la discrétion. C'est une fonction officieuse et non officielle.

» Un ministre des Etats-Unis ne peut agir officiellement comme représentant d'une autre Puissance, de semblables agissements étant interdits par la Constitution des Etats-Unis. Mais, ce fait mis à part, les circonstances dans lesquelles la fonction en question doit être remplie comprennent une action personnelle et officieuse.

» L'état de guerre dans lequel la Chine et le Japon sont entrés est incompatible avec la continuation des tractations diplomatiques entre eux. Votre position est celle d'un agent d'une Puissance neutre, dont l'attitude à l'égard des personnes en conflit est celle d'une amitié impartiale. Votre intervention au profit des sujets de l'une d'elles ne doit pas être considérée comme un acte de partisan, mais comme un office bienveillant en accord avec les deux parties en cause. Il vous faut avoir constamment à l'esprit ce principe-là, afin que pendant que vous faites tout votre possible conformément au droit international pour la protection des sujets japonais en Chine, vous ne compromettiez point notre position de neutre.

» En consentant à prêter ses bons offices au profit de sujets japonais en Chine, notre gouvernement ne peut accepter l'assimilation de tels sujets aux citoyens des Etats-Unis et de les investir d'une exterritorialité dont ils ne jouissent pas en qualité de sujets de Sa Majesté l'Empereur du Japon. Il ne saurait consentir à les faire bénéficier des lois des Etats-Unis, ni de la juridiction de nos ministres ou consuls. Il ne peut pas davantage permettre à notre légation ou nos consulats de servir d'asiles à ceux qui offensent les lois et qui échapperaient ainsi à la poursuite des légitimes agents de la justice. En un mot, les sujets japonais en Chine continuent à être sujets de leur

propre souverain et restent responsables selon les lois locales dans la même mesure que précédemment. L'usage et l'emploi des bons offices en leur faveur par une autre puissance ne peut en rien changer leur situation à cet égard. [1] »

Les mêmes instructions, *mutatis mutandis*, furent envoyées le même jour à M. Dun, ministre à Tokio, en vue de la protection des Chinois au Japon.

Le succès remporté par les représentants diplomatiques des Etats-Unis dans l'accomplissement de leur tâche fut reconnu par les deux gouvernements adverses, qui unanimement apprécièrent comme il convient les services rendus par ceux-ci pour sauvegarder les droits et protéger les intérêts des ressortissants japonais et chinois en territoire étranger.

Nous croyons intéressant de relever un problème qui fit du bruit à l'époque : c'est celui des espions japonais.

Deux Japonais, soupçonnés d'espionnage, furent arrêtés dans la concession française à Changaï et livrés au consul général des Etats-Unis. Le préfet de Changaï exigea la remise des deux Japonais qui se trouvaient alors dans la concession du consulat général des Etats-Unis. M. Denby, chargé d'affaires ad interim, refusa d'accepter la demandc du gouvernement chinois et attendit les ordres précis de son gouvernement. M. Denby fondait son refus sur deux raisons :

Selon la coutume établie en temps de paix, les sujets des puissances étrangères n'ayant pas de traité avec la Chine et ne jouissant pas de l'exterritorialité, mais qui étaient accusés de crime, avaient à répondre de leurs actes devant une cour mixte de justice; ce tribunal comprenait un magistrat chinois siégeant avec un assesseur étranger. Les étrangers à Changaï désiraient qu'on établît le principe suivant lequel la même procédure serait suivie en temps de guerre contre les sujets d'une Puissance belligérante. Les étrangers redoutaient une juridiction exclusivement réservée aux autorités chinoises pour l'application juste et impartiale de la justice dans des cas semblables.

De plus, durant la guerre franco-chinoise, la Russie avait offert ses bons offices pour la protection des Français en Chine. Or les sujets français arrêtés à Changaï étaient amenés devant le consulat de Russie pour être interrogés et le gouvernement chinois ne fit aucune pression pour essayer de se mêler à cette affaire.

La seconde raison invoquée par M. Denby se fondait sur des considérations d'humanité [2].

[1] J. B. Moore, *Digestof international law*, T. IV, § 655, p. 601-602 (traduction de l'auteur).

[2] Voir J. B. Moore, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 606-607.

Mais le gouvernement des Etats-Unis donna les instructions suivantes :

« La nature de la protection donnée aux Japonais en Chine paraissait être mal comprise; que l'octroi de bons offices n'investit pas les Japonais de l'exterritorialité, non plus que les consulats et la légation ne devraient être transformés en asiles pour les Japonais qui violèrent les lois locales ou commirent des actes belliqueux; que la protection serait exercée officieusement avec le souci constant de la neutralité; que le consul général n'aurait pas dû recevoir les deux Japonais et n'était pas autorisé à les garder; et que la suggestion selon laquelle les consuls américains agissent en arbitres n'était pas acceptée. [1] »

A la suite de ces instructions, M. Denby informa le consul général à Changaï qu'il n'était pas autorisé à garder les deux Japonais soupçonnés d'espionnage.

L'attitude de la Chine fût critiquée par Charles Rousseau; l'auteur considère que la Chine méconnut les immunités habituelles accordées aux fonctionnaires de l'Etat représentant, conformément au droit des gens pendant la guerre de 1894 [2].

Tchernoff, dans sa thèse de doctorat, s'occupe du problème : « Le consul des Etats-Unis n'a pas hésité à livrer les coupables japonais au gouvernement de Chine. Au point de vue des principes, la correction du procédé ne peut pas être discutée, mais, en pratique, cela n'a pas manqué de choquer certains esprits. Il est certain qu'on trouve dans le droit international public des situations où même les nationaux d'un Etat mi-civilisé se trouvent soustraits à l'action de leur souverain par suite de stipulations contenues dans les capitulations » [3].

M. Pillet admet l'exactitude de la thèse chinoise, en ce qui concerne la compétence de juridiction chinoise sur les deux Japonais soupçonnés d'espionnage.

« Il se pourra — dit Pillet — que le rôle ainsi confié aux représentants d'une Puissance amie, aille jusqu'à lui conférer une véritable juridiction sur ses protégés. Il en sera ainsi dans les pays à capitulations, où certaines nations ont obtenu le privilège de faire juger leurs ressortissants par leurs seuls envoyés. Telle était la situation du Japon par rapport à la Chine en 1895. Mais cette juridiction exceptionnelle ne saurait aller jusqu'à soustraire un étranger à la compétence des

[1] J. B. Moore, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 607 (traduction de l'auteur).
[2] Rousseau, Charles, *R.G.D.I.P.*, 1933, p. 513-514.
[3] Tchernoff, *Le droit de protection exercé par un Etat à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger*. Thèse. Paris 1898, p. 387.

tribunaux institués pour juger les délits relatifs au fait même de la guerre. Au cours de la guerre sino-japonaise, le consul américain avait émis la prétention de soustraire au jugement des autorités chinoises, des Japonais accusés d'espionnage; il dut, en présence de la résistance du gouvernement chinois, abandonner cette prétention.[1] »

A notre avis, nous approuvons la correction du procédé, comme Tchernoff, et estimons que la Chine n'a pas méconnu les immunités habituelles accordées aux ressortissants d'Etats bénéficiant de capitulations. L'attitude du gouvernement chinois fut conforme aux règles du droit des gens et à l'interprétation que le Japon donna plus tard de ce cas. La politique suivie par les Etats-Unis, conformément aux instructions données par les secrétaires d'Etats américains confirmait la correction de la thèse soutenue par la Chine, thèse que nous défendrons dans les lignes suivantes :

La guerre de 1894 a abrogé le traité du 13 septembre 1871 signé à Tien-Tsin, entre la Chine et le Japon, traité dans lequel il est indiqué, à l'article 13, relatif au jugement et à la punition de crimes ou délits commis dans la juridiction de l'une des parties contractantes par des sujets de l'autre partie, que, quand il est arrêté et conduit à la justice, le coupable, s'il est dans un port, doit être jugé par les autorités locales et le consul ensemble. Dans l'intérieur du pays, il sera jugé et puni par les autorités locales qui communiqueront officiellement les faits de la cause au consul[2].

L'abrogation du traité par l'état de guerre entre les deux Puissances, ne permit pas aux consuls de l'une d'elles d'exercer son intervention et son pouvoir juridictionnels reconnus par le traité. L'article premier de l'ordonnance impériale du 4 août 1894 concernant la protection des Chinois résidant au Japon, décréta que les sujets chinois au Japon se soumettraient à la juridiction japonaise[3].

Il n'était pas juste de réclamer un traitement privilégié pour les sujets japonais en Chine alors qu'au Japon, les sujets chinois ne jouissaient pas de semblables avantages. De plus, l'abrogation du traité du 13 septembre 1871, porte naturellement ses effets sur les statuts des sujets des deux belligérants. Si le gouvernement chinois a demandé la remise des deux Japonais en vue de les faire juger par ses tribunaux, cela ne veut pas dire qu'il a méconnu le droit des gens. L'égalité des traitements des sujets étrangers ennemis par deux parties adverses, est un principe admis par le droit des gens. Une demande ou un désir de favoriser les sujets d'une partie est en contradiction

[1] PILLET, *Les lois actuelles de la guerre*. Arthur Rousseau, Paris 1901, p. 74.
[2] Voir J. B. MOORE, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 603.
[3] NAGAO ARIGA, *La guerre sino-japonaise*, *op. cit.*, p. 23-25.

avec l'idée de la justice. Ensuite, l'interprétation chinoise fut admise par le Japon.

« M. Miyaoka, secrétaire japonais de légation, dit, ce matin, à propos de l'action relatée du consul général des Etats-Unis, Jernigan, à Changaï, livrant les deux Japonais suspects aux mains des autorités chinoises, que ce fut entièrement en conformité avec l'interprétation japonaise de l'autorité et des pouvoirs des consuls neutres dans un pays belligérant, et dans le cas où le Japon suspecterait tel sujet chinois résidant au Japon, d'être ouvertement hostile au gouvernement japonais, j'espère que la justice garantirait son arrestation, le Japon ne reconnaîtrait la juridiction d'aucun consul neutre sur le suspect. [1] »

Le cas des deux Japonais soupçonnés d'espionnage nous donne l'occasion de comprendre quelques conséquences dérivant de la nature de la représentation internationale dans les pays de capitulations.

1. Est-il possible d'assimiler les ressortissants de l'Etat représenté aux ressortissants de l'Etat représentant ? La thèse de l'assimilation pouvait permettre aux Etats-Unis de considérer les ressortissants japonais (deux Japonais soupçonnés d'espionnage) comme ses propres sujets.

Dans son instruction, M. Gresham indiqua que le gouvernement américain ne pouvait assumer l'assimilation des sujets protégés aux citoyens des Etats-Unis. Les sujets japonais ne purent bénéficier ni des lois, ni de la juridiction des ministres ou des consuls des Etats-Unis [2].

2. Les consuls de l'Etat représentant ont-ils le droit, le pouvoir de juridiction sur les ressortissants de l'Etat représenté dans les pays de capitulations ?

La thèse ne fut acceptée ni par les Etats-Unis, ni par la Chine, ni par le Japon. La déclaration de guerre donna lieu à l'abrogation ou à la suspension des traités qui existaient entre le Japon et la Chine. L'ordonnance impériale japonaise prévoyait la soumission des Chinois résidant au Japon à la juridiction des cours japonaises. Les stipulations qui existaient dans les traités entre les deux pays dans le domaine juridique étaient réciproques. Un privilège de traitement des sujets japonais en Chine ne fut donc pas possible.

M. Denby indiqua dans son instruction à M. Gresham que la

[1] J. B. MOORE, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 609-610 (traduction de l'auteur).
[2] Voir la note de GRESHAM, supra p. 13.

protection que les Etats-Unis accordaient aux Chinois résidant au Japon, et aux Japonais résidant en Chine, ne rentrait pas dans les compétences de la juridiction consulaire [1].

§ 3. *Guerre gréco-turque de 1897*

Par suite des hostilités ouvertes par la Grèce contre le gouvernement impérial ottoman, Asim Bey, ministre de Turquie en Grèce, a remis au gouvernement hellénique le 18 avril 1897 une note par laquelle son gouvernement déclarait la guerre au roi de Grèce [2]. Les représentants de la Turquie en Grèce ont immédiatement abandonné leur poste et ont quitté le pays. Le lendemain, le ministre grec accusait réception de la note du gouvernement turc et annonçait que les agents diplomatiques et consulaires de la Grèce en Turquie quitteraient dans le plus bref délai le territoire turc.

La protection des intérêts des sujets grecs fut assurée par les agents diplomatiques et consulaires de trois pays différents; la représentation internationale de la Grèce en Turquie pendant ce conflit fut exercée conjointement par la France, la Russie et l'Angleterre. Les sujets grecs de confession catholique furent placés sous la protection de l'ambassade de France. Quant aux grecs orthodoxes, ils furent, après plusieurs pourparlers, placés sous la protection des trois Puissances. D'après l'accord conclu entre les ambassadeurs de France, de Russie et d'Angleterre, les intérêts grecs à Istanbul furent protégés par le consulat français, dans les provinces, par un des consuls des trois Puissances, tandis qu'en Egypte l'accord fut établi en tenant compte des différentes régions. Les Hellènes résidant au Caire et dans la Haute-Egypte furent placés sous la protection de la France; ceux résidant à Alexandrie et dans la Basse-Egypte sous la protection de l'Angleterre; enfin, ceux résidant à Suez et dans la région du canal sous la protection de la Russie [3].

En revanche, la Turquie fut représentée en Grèce par l'Allemagne.

La guerre de 1897 a soulevé plusieurs difficultés en ce qui concerne la représentation internationale.

Avant d'aborder le rôle des Etats représentants pendant la guerre de 1897, nous examinerons la situation des sujets ennemis résidant sur les territoires des pays belligérants.

[1] Voir J. B. Moore, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 610.

[2] Voir la note du ministre de Turquie. *Le Temps* du 20 avril 1897 et l'article de M. N. Politis paru dans la *R.G.D.I.P.* 1897. T. IV, p. 521.

[3] N. Politis, *op. cit.*, *R.G.D.I.P.*, p. 531-532.

Le gouvernement de l'Empire ottoman estimant que les ressortissants grecs présentaient un danger sérieux pour la défense du pays, décida de les expulser en masse. La mesure prise fut très naturelle et licite. Le gouvernement français, au cours de la guerre de 1870, a aussi expulsé tous les Allemands résidant sur territoire français. L'intervention des Puissances représentantes auprès du sultan au sujet des mesures prises en vue de l'expulsion des ressortissants grecs nous paraît non fondée et injuste.

La Grèce, de son côté, estima que les ressortissants ottomans sur son territoire, n'étaient pas un danger pour sa souveraineté; elle prit une mesure libérale qui permit aux ressortissants turcs de résider en Grèce.

La protection des nationaux grecs par le moyen de la représentation internationale dans l'Empire ottoman, a soulevé de nombreuses difficultés.

L'Empire ottoman étant un pays de capitulations, s'est vu soumis à un régime anormal qui lui fut fatal. Les ressortissants du pays ennemi résidant dans le pays adverse subissent un traitement spécial. Devant les nécessités de la défense du pays, les droits des étrangers ennemis deviennent plus restreints. L'Empire ottoman, selon la coutume, voulut appliquer aux ressortissants grecs les lois turques et formula le désir de mettre fin aux privilèges consulaires prévus par les traités des capitulations. L'attitude du gouvernement ottoman était conforme à la coutume admise par les Etats belligérants. La guerre sino-japonaise venait de se terminer, guerre dans laquelle la Chine, bien qu'étant un pays de capitulations, avait agi librement pour soumettre à sa juridiction propre les ressortissants japonais. L'attitude des Etats-Unis, comme pays représentant, était conforme aux règles du droit des gens pendant la guerre sino-japonaise, tandis que dans la guerre turco-grecque, les Etats représentants, tels la France, l'Angleterre et la Russie, méconnurent le droit de juridiction de l'Empire sur les ressortissants grecs en temps de guerre.

Citons l'opinion du grand juriste grec, N. Politis, à ce sujet.

« En vertu des traités de capitulations, les Grecs sont soustraits, pour une large part, à la compétence des autorités locales et se trouvent soumis à l'autorité de leurs consuls. Après le départ de ceux-ci, il était juste de permettre aux consuls de la Puissance protectrice d'exercer en faveur des Grecs les droits qu'ont, en temps de paix, leurs propres consuls. La Turquie prétendit faire tomber les capitulations vis-à-vis des Grecs; cette prétention était d'autant plus dangereuse que le régime des capitulations, basé sur la méfiance qu'ins-

pirent les autorités musulmanes aux populations chrétiennes, devenait beaucoup plus nécessaire après la cessation des rapports pacifiques, à un moment où l'état de guerre allait exciter les passions et le fanatisme des musulmans. Grâce à l'intervention énergique de l'ambassadeur de France, on a pu empêcher la Turquie de réaliser tout à fait sa prétention. [1] »

L'opinion de Politis ne nous paraît pas conforme à la justice et est sans fondement juridique.

1. En temps de paix, et, à combien plus forte raison en temps de guerre, les ressortissants ennemis ne peuvent avoir plus de privilège et plus de droits que les nationaux. L'état de guerre n'implique pas l'annulation des droits des ressortissants ennemis, mais les nécessités de la défense du pays fixent des limites à ces droits. Le désir formulé par les Puissances représentantes et l'opinion de Politis de reconnaître aux sujets grecs des privilèges et des droits en temps de guerre, portaient atteinte à la souveraineté de l'Empire et à la défense du pays. Par conséquent, l'intervention des Puissances protectrices n'avait aucun fondement juridique.

2. *a*) Les capitulations étant, d'après les conceptions des jurisconsultes ottomans, des concessions gracieuses de privilèges particuliers, doivent être supprimées ou être suspendues pendant la guerre [2]. Ceux qui considèrent les capitulations moins comme des traités internationaux que comme des concessions de privilèges ne peuvent admettre leur existence en temps de guerre pour les ressortissants ennemis.

b) Par contre ceux qui considèrent les capitulations comme des traités estiment que les capitulations sont à la fois un traité de commerce, un traité politique et un traité d'établissement [3].

Les capitulations, par leur nature, se distinguant des conventions et des traités relatifs à la guerre et des traités de cession de territoires, de délimitation de frontière, ne peuvent persister en temps de guerre entre les Etats belligérants. L'état de guerre ne peut permettre l'application des capitulations aux fins d'avantager l'Etat ennemi.

Déjà à l'époque de la guerre turco-grecque, Charles Calvo prévoyait la suspension de traités semblables à ceux des capitulations.

« Quant aux arrangements — dit Calvo — douaniers postaux, aux conventions de navigation ou de commerce, aux accords rela-

[1] N. POLITIS, *op. cit.*, *La guerre. Turquie et Grèce*, p. 532 et suivantes.

[2] Voir FAUCHILLE, *Traité de droit international public*. Rousseau, Paris 1926 T. I. Paix. Troisième partie, § 902-906, p. 447-451.

[3] Voir FAUCHILLE, *loc. cit.*

tifs à des intérêts privés, on les considère généralement comme suspendus jusqu'à la cessation des hostilités. [1] »

Même une simple suspension des effets des capitulations en temps de guerre pour l'Etat ennemi nous permet de réfuter les arguments et la conception inexacte de Politis et des représentants politiques de la France, de l'Angleterre et de la Russie. En outre la coutume suivie jusqu'à la guerre turco-grecque admettait la fin de tous traités de ce genre.

Pendant la guerre turco-russe de 1877-1878, en effet, tous les traités et conventions antérieurs à la guerre et relatifs au commerce, à la juridiction, à la situation des sujets russes en Turquie, et les effets des capitulations furent supprimés.

Le traité de San-Stefano du 3 mars 1878 a remis en vigueur entre la Turquie et la Russie tous les traités annulés par la guerre [2].

Par conséquent, les arguments donnés par Politis à ce sujet et les idées des Puissances protectrices de la Grèce sont sans base juridique; ils ne s'accordent ni aux coutumes ni aux idées de la plupart des internationalistes.

§ 4. *Guerre hispano-américaine de 1898*

La survenance de la guerre hispano-américaine a aussi donné lieu à la protection des intérêts des belligérants par le moyen de la représentation internationale.

Avant le commencement des hostilités les Etats-Unis se sont adressés à l'Empire britannique pour la protection des sujets américains.

« Le 5 avril 1898, le Département d'Etat présenta une requête confidentielle à l'ambassadeur britannique à Washington, selon laquelle, en cas de troubles entre l'Espagne et les Etats-Unis, le consul général britannique à La Havane prendrait la charge des possessions et documents appartenant au consulat américain dans cette ville.

» Le même jour des instructions télégraphiques furent envoyées à l'ambassadeur d'Amérique à Londres, acceptant l'offre de l'ambassadeur d'Angleterre de prendre soin des choses de la légation américaine à Madrid, en cas de nécessité. S'ajoutant à ce vœu, l'espoir y était exprimé que les consuls britanniques sur le territoire espagnol

[1] CHARLES CALVO, *Le droit international théorique et pratique précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens.* Rousseau, Paris 1898. T. IV, p. 66.

[2] P. FAUCHILLE, *op. cit.*, T. I, troisième partie, § 902, p. 447-451.

puissent être autorisés à étendre une semblable courtoisie sur les archives consulaires américaines, au cas où les consuls des Etats-Unis le demanderaient. Toutes autorisations à ce propos furent données par le gouvernement britannique.[1] »

Les agents diplomatiques et consulaires de la Grande-Bretagne ont accompli avec succès leur mission amicale et humanitaire. Par exemple, en juillet 1898, les Etats-Unis firent envoyer, par l'entremise du consul général anglais à La Havane, de l'argent à un certain nombre d'Américains qui étaient sur le point de mourir de faim dans cette ville.

Le président Mc Kinley, dans son message annuel au Congrès, rappela, parlant des relations des Etats-Unis avec la Grande-Bretagne, les services rendus par les agents diplomatiques et consulaires de ce pays en vue de protéger les intérêts américains dans la guerre de 1898.

La représentation fut exercée par les agents diplomatiques et consulaires de la Grande-Bretagne avec autant d'ardeur que de prudence et avec autant de tact que de zèle.

Par contre, l'Espagne fut représentée conjointement par la France et par l'Autriche-Hongrie. Elle avait adopté cette manière de faire pour éviter de froisser l'une des deux Puissances qui, toutes deux, s'étaient montrées disposées à prendre soin de ses intérêts aux Etats-Unis. Un accord fut signé en vue de la protection conjointe des intérêts espagnols entre l'ambassadeur de France et le ministre d'Autriche-Hongrie.

M. Cambon, ambassadeur de France, dans sa lettre adressée à M. Sherman, chef du Département d'Etat, l'informa de la conclusion de cet accord et lui indiqua d'une manière précise les territoires sur lesquels la France et l'Autriche-Hongrie allaient agir pour protéger les intérêts espagnols aux Etats-Unis. Voici la teneur de cette note :

« J'ai l'honneur de vous informer qu'avant de quitter Washington et afin d'accomplir les instructions de son gouvernement, M. Polo y Bernabé me confia, de même qu'au ministre d'Autriche-Hongrie, la protection des sujets espagnols et leurs intérêts aux Etats-Unis.

» Dans l'idée de simplifier pratiquement l'accomplissement de la mission que nos gouvernements respectifs ont acceptée, le ministre autrichien et moi-même avons pris d'un commun accord les mesures suivantes :

» 1. Les archives de la légation espagnole à Washington resteront groupées à la légation d'Autriche-Hongrie.

[1] J. B. Moore, *op. cit.*, T. IV, § 655, p. 611 (traduction de l'auteur).

» 2. La garde des archives consulaires et la protection des intérêts espagnols seront confiées aux consuls généraux d'Autriche-Hongrie à New-York et à Chicago, et aux consulats de France à la Nouvelle-Orléans, San Francisco et Philadelphie.

» 3. Dans telles localités où l'une seulement des deux Puissances a un représentant, il assumera la protection des intérêts espagnols; dans les endroits où les deux Puissances ne sont représentées que par des agents consulaires, une semblable protection sera exercée par l'agent français.

» 4. Les questions dont l'ajustement nécessitera des rapports au Département d'Etat seront examinées et traitées, soit par le ministre d'Autriche-Hongrie, soit par moi, conformément à l'initiative qu'auraient eue les consuls français ou austro-hongrois à leur propos.

» 5. Dans tous les autres cas, je me chargerai moi-même de voir quelles mesures devront être adoptées, avec l'accord du gouvernement des Etats-Unis. [1] »

L'accord conclu n'embrassant pas tout le territoire des Etats-Unis, le ministre espagnol à Mexico demanda au gouvernement mexicain de s'occuper de la protection des ressortissants espagnols en cas de nécessité, dans les endroits où il n'y avait ni consuls français, ni consuls austro-hongrois.

Les consuls mexicains à Laredo, Texas, Nogalas et dans l'Arizona acceptèrent de protéger les intérêts espagnols avec le consentement des Etats-Unis [2].

§ 5. *Guerre russo-japonaise de 1904-1906*

Le 6 février 1904, le ministre du Japon à Saint-Pétersbourg, M. Kurino, informait le comte Lamsdorff de la rupture des relations diplomatiques. L'ouverture des hostilités eut lieu le 8 février et ensuite, seulement le 10 février 1904, la déclaration de guerre du Japon à la Russie fut publiée. Les agents diplomatiques furent rappelés par leurs gouvernements respectifs après la rupture des relations diplomatiques. Conformément à la coutume établie en droit des gens, chaque Etat belligérant s'adressa à un Etat neutre en vue de la protection de ses intérêts par le moyen de la représentation internationale. A la veille de la guerre, le Japon, se référant à l'action des Etats-Unis dans la guerre sino-japonaise, demanda que les agents

[1] J. B. Moore, *op. cit.*, § 655, p. 612 (traduction de l'auteur).
Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, *R.G.D.I.P.*, T. V, p. 675-676.
[2] Voir J. B. Moore, *op. cit.*, § 655, p. 613.

diplomatiques et consulaires des Etats-Unis fussent autorisés à prendre la charge des intérêts japonais en Russie, après le départ des représentants diplomatiques et consulaires japonais. Les Etats-Unis acceptèrent la demande du Japon, la Russie ayant au préalable donné son consentement.

L'ambassadeur des Etats-Unis informa les consulats américains qu'ils avaient à prendre à leur charge l'activité des consulats japonais et leurs archives. L'ambassadeur indiqua dans sa note qu'ils n'auraient aucune fonction officielle du gouvernement japonais, ni aucune autorité, et que leur travail ne consisterait qu'à protéger les sujets japonais et leurs intérêts [1].

La tâche des agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis n'était pas facile. La protection des sujets japonais en Russie et en Mandchourie a donné lieu à plusieurs incidents.

L'auteur japonais, M. Nagao-Ariga, rappelle ces incidents dans son ouvrage concernant la guerre russo-japonaise :

« Après le rappel de nos consuls de Russie et de Mandchourie, la protection de nos sujets et de leurs propriétés fut confiée au gouvernement des Etats-Unis, qui voulut bien se charger de cette tâche difficile. Mais la Russie n'ayant pas encore autorisé partout l'établissement de consulats étrangers, il arriva qu'il n'existait pas de consulat des Etats-Unis dans la plupart des endroits en Russie et en Mandchourie où nous avions précisément le plus de compatriotes. Le gouvernement japonais se vit alors dans l'obligation de faire rentrer ses sujets résidant à Vladivostok, Kharbine, Dalny, Port-Arthur, etc. [2] »

Les difficultés insurmontables de la tâche assignée aux agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis n'ont pas permis de protéger les sujets japonais dans une mesure aussi large que celle prévue par le droit des gens. La Russie ne reconnaissait pas le rôle humanitaire d'intermédiaire de la Puissance protectrice, chaque fois qu'elle l'estimait contraire à ses intérêts. Le document dans lequel nous constatons la méconnaissance du rôle des agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis par la Russie nous permet de justifier cette appréciation.

Télégramme de M. Outida, ministre de Pékin, 14 février 1904 :

« Le consul Segawa ayant reçu le télégramme suivant (celui-ci est cité dans l'ouvrage de N. Ariga à la page 42) d'un Japonais à Kin-Tcheou, télégraphia au consul des Etats-Unis à Ying-Keou pour constater le fait [3] et pour demander la transmission des dits

[1] Voir J. B. Moore, *op. cit.*, § 656, p. 615.
[2] Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise*. Paris 1908, p. 40.
[3] Il s'agit des mauvais traitements des sujets japonais en Russie.

Japonais aux mains du consul américain. Mais les autorités russes lui répondirent qu'elles se chargeraient elles-mêmes de la protection des Japonais en Mandchourie, qui avaient déjà reçu l'ordre d'aller à Port-Arthur. Le consul américain n'ayant plus rien à faire, télégraphia l'affaire à son gouvernement par l'entremise du ministre des Etats-Unis à Pékin.[1] »

Cependant il résulte d'un autre document que les agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis eurent l'occasion à plusieurs reprises de protéger les sujets japonais et leurs intérêts.

M. Smith, vice-consul des Etats-Unis à Moscou, dans une visite officielle qu'il fit au camp de Medvied, constata que les officiers japonais étaient très bien installés dans un grand bâtiment en briques de deux étages. Ils y recevaient leurs repas du cercle militaire[2].

La Russie, de son côté, s'adressa à la France pour la protection des sujets russes au Japon et en Corée par le moyen de la représentation internationale[3].

Les sujets russes se trouvant au Japon eurent la liberté de rester, de venir ou de partir et les autorités japonaises assurèrent la protection de leur vie, de leur liberté, de leur honneur et de leurs propriétés. Il leur fut permis de recourir en cas de nécessité aux tribunaux japonais.

Les statuts personnels des sujets russes furent reconnus par le Japon. Leur liberté et leur protection se fondaient sur les instructions du ministre de l'Intérieur[4].

§ 6. *Guerre italo-turque de 1911-1912*

Le 6 octobre 1911, le chargé d'affaires d'Italie à Istanbul remit une note au grand vizir de Turquie, déclarant l'état de guerre entre l'Empire ottoman et l'Italie[5].

Ne se basant sur aucun fondement juridique et logique, l'Italie viola les engagements pris entre deux Etats et les principes fondamentaux du droit des gens, en déclarant la guerre à l'Empire ottoman[6].

[1] NAGAO ARIGA, *La guerre russo-japonaise*, *op. cit.*, p. 42.
[2] Voir F. REY, *La guerre Japon et Russie. R.G.D.I.P.*, 1910. T. XVII, p. 661.
[3] Voir F. REY, *op. cit.*, T. XIV, p. 321-322.
[4] Voir les instructions du ministre de l'Intérieur dans l'ouvrage de NAGAO ARIGA. *La guerre russo-japonaise*, *op. cit.*, p. 37.
[5] Voir : *Faits et informations, guerre Italie et Turquie.* Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée. 1912, p. 381-382.
[6] Voir JAMES WILFORD GARNER, *Recent developments in international law.* The University of Calcutta 1925, p. 256-257. *La réponse ottomane à l'ultimatum italien* dans l'ouvrage de BARCLAY, p. 111 et suivantes.

Le chargé d'affaires italien demanda aussitôt ses passeports et quitta Istanbul. De son côté, le personnel de l'ambassade turque prit le train pour Vienne.

Selon la coutume du droit des gens, les intérêts des sujets de chacun des belligérants en territoire ennemi ne doivent pas rester dépourvus de toute protection. C'est l'Allemagne qui fut l'Etat représentant pour la protection des sujets des deux belligérants [1]. L'Allemagne représentant l'Italie assuma la charge des intérêts italiens dans l'Empire ottoman. La Turquie avait d'abord pensé aux Etats-Unis pour la protection des sujets turcs en Italie; ensuite, à la demande de l'Allemagne, elle y renonça. Cette dernière fut donc aussi chargée de la protection des sujets turcs en Italie [2].

Une particularité notable est à relever à ce sujet au cours de la guerre en 1911.

L'Autriche-Hongrie représenta indirectement l'Italie pour la protection des sujets de la Péninsule sur une partie du territoire ottoman.

« Il y a, en effet, des localités d'Albanie et de Macédoine où l'Empire allemand n'a aucun office consulaire et où cependant l'Autriche-Hongrie a des représentants, notamment à Scutari d'Albania, Janina, Durazzo, Valona, Monastir, Uskub et Prizrend. Or, en vertu d'engagements réciproques, dans les pays où l'une de ces deux Puissances n'entretient pas d'agents consulaires, les consuls de l'autre sont chargés de la protection des sujets et de la défense des intérêts de la puissance non représentée. Le gouvernement italien a demandé à bénéficier des avantages de cette situation et il s'est adressé au ministère des affaires étrangères austro-hongrois pour le prier d'assumer dans les dites localités, outre la protection des intérêts allemands, celle des intérêts italiens pendant la durée de la guerre. [3] »

L'Empire ottoman était, comme nous l'avons déjà vu, un pays de capitulations. La survenance de la guerre présenta des difficultés au point de vue de l'application du régime des capitulations. Pendant la guerre de 1897 entre l'Empire ottoman et la Grèce, sous l'influence des Puissances représentantes de la Grèce, les capitulations sont restées en vigueur.

[1] M. ETIENNE COQUET dans son article paru dans la *R.G.D.I.P.* en 1912. T. XIX, p. 405, considère que la représentation de la même puissance (c'est le cas de l'Allemagne) est sans précédent. Tandis que la même particularité est produite dans la guerre sino-japonaise en 1894.

[2] Voir ETIENNE COQUET, *op. cit.*, p. 406.

[3] ETIENNE COQUET, *op. cit.*, p. 406.

Tandis que, durant cette guerre, d'après une information du grand vizir de l'Empire ottoman, elles sont devenues caduques.

La déclaration du grand-vizir à ce sujet offrant un certain intérêt, nous nous permettons de la reproduire :

« Le grand-vizir de l'Empire ottoman a ordonné au ministère de l'Intérieur d'informer les autorités des vilayets de l'Empire que tous les traités et conventions avec l'Italie deviennent caducs, que les Italiens ne jouiront plus du bénéfice des capitulations et que les autorités pourront agir envers eux comme envers n'importe quel autre sujet ottoman, sans aviser les consulats allemands. [1] »

§ 7. *Guerres balkaniques de 1912-1913*

Le traité de paix entre l'Empire ottoman et l'Italie était à peine signé qu'une autre guerre éclata en 1912 entre d'une part la Bulgarie, la Grèce, la Serbie et le Monténégro et d'autre part l'Empire ottoman.

Pendant cette guerre, l'Allemagne représenta l'Empire ottoman et protégea les nationaux de celui-ci en Serbie, en Grèce, en Bulgarie et au Monténégro. Par contre le Monténégro s'adressa à la fois à la France et à la Russie pour la protection de ses sujets vivant sur le territoire de la Sublime Porte.

§ 8. *Première guerre mondiale*

Lors de la guerre de 1914-1918, les Etats belligérants ayant rompu leurs relations diplomatiques, chacun d'eux confia le soin de protéger ses intérêts à des Etats représentants. Le nombre des Etats belligérants était considérable et leur représentation se fit selon les règles établies jusqu'alors. Les Etats neutres très souvent se sont chargés de la représentation de plusieurs Etats belligérants en même temps. Parfois les intérêts d'un Etat déterminé furent protégés dans le pays adverse non pas par une seule Puissance mais par plusieurs Etats représentants. Quelquefois le même Etat représentant a sauvegardé les intérêts de deux belligérants ennemis.

Par suite de l'entrée successive en guerre des Etats, ou au fur et à mesure de la rupture des relations diplomatiques, des changements se sont produits. Tel Etat, à qui au début des hostilités avaient été confiés les intérêts d'une nation belligérante, a dû, parce qu'à son

[1] Voir *Turquie. Effets de la guerre avec l'Italie sur les traités diplomatiques et capitulations.* Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée. T. XXXIX, 1912, p. 686-687.

tour, il prenait part à la lutte, renoncer à la tâche qu'il avait acceptée et était remplacé par un autre Etat dans sa mission de représentation.

La charge qui était ainsi imposée aux représentants diplomatiques et consulaires des Etats neutres fut très lourde et rendit nécessaire une augmentation considérable de leur personnel.

Nous distinguons deux époques dans la première guerre mondiale au point de vue du changement survenu par l'entrée en guerre des Etats représentants. Dans la première époque les pays suivants étaient Etats représentants : l'Espagne, les Etats-Unis, la Suisse, les Pays-Bas, la Suède et trois pays moins importants : la Grèce, qui représenta le Monténégro en Allemagne, l'Italie qui représenta la Russie en Turquie et la Norvège qui représenta l'Allemagne à Helsingfors. Dans la seconde époque l'entrée en guerre des Etats-Unis, de la Grèce et de l'Italie donna l'occasion aux pays suivants de représenter les Etats belligérants dans les deux camps : l'Espagne, les Pays-Bas, la Suisse, le Danemark, la Suède.

Exceptionnellement dans la guerre de 1914-1918, les intérêts d'une seule Puissance, ceux de la Bulgarie, n'ont pas été confiés à un Etat représentant.

Nous indiquons dans l'annexe N° 1 la liste des Etats représentants et des Etats représentés.

§ 9. *La seconde guerre mondiale*

Vingt ans après la cessation des hostilités, et la signature des traités de paix de la première guerre mondiale, un second conflit éclatait. Le 1er août 1939, l'Allemagne ouvrit le feu contre la Pologne, et la France et l'Angleterre répondirent à cette agression par une déclaration de guerre.

Puis, l'extension de la politique agressive de l'Allemagne se poursuivant, le conflit s'élargit.

Dans cette seconde guerre mondiale, comme dans la première, les mêmes particularités se sont produites en ce qui concerne la forme de la représentation, c'est-à-dire que des changements d'Etats représentants se produisirent par suite de l'entrée successive en guerre de ceux-ci. Par exemple, les Etats-Unis, étant neutres au début des hostilités, s'étaient chargés de la protection des intérêts de divers pays; entrant en guerre à leur tour ils durent naturellement renoncer à leur mission de représentation.

L'Argentine qui avait été également chargée de la représentation de certains Etats se vit dans la même obligation à la suite d'une

recommandation de la troisième conférence des ministres des affaires étrangères à Rio de Janeiro [1].

Quant à l'Espagne, entre d'autres représentations, elle avait principalement celle des pays de l'Axe dans les pays de l'Amérique du Sud et vice versa, et celle du Japon dans les différents pays belligérants. Mais par suite de la rupture de ses relations diplomatiques avec le Japon, le 12 avril 1945, elle cessa son rôle d'Etat représentant et la Suisse se vit chargée de la représentation de ces deux pays l'un envers l'autre.

La Suède restant également neutre, se chargea de la représentation de plusieurs Etats auprès de l'U.R.S.S. et vice versa. Il est à noter cependant, que les Etats neutres n'avaient pas tous des relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. pour la raison qu'ils ne l'avaient pas encore reconnue.

La Suisse fut le pays le plus important au point de vue du nombre de représentations qu'elle eut à assumer.

Il nous est impossible, par suite du manque de documents, de donner toutes les listes complètes des représentations exercées par ces différents pays [2].

Si nous voulons comparer la représentation pendant la première guerre mondiale à la représentation pendant la deuxième, nous dirons qu'en somme aucune nouveauté n'est apparue quant à sa nature. Par contre, on peut dire qu'un progrès a été réalisé sur deux points : d'abord sur le plan technique en ce qui concerne l'utilisation des moyens de transmission plus modernes, puis en ce qui concerne l'extension de la protection aux prisonniers de guerre sur la base des conventions de Genève.

Notons encore que la protection dut être étendue à la sauvegarde et à l'échange des diplomates, ce qui constitue plutôt un recul pour le droit des gens.

[1] Voir *Official documents. A.J.* T. XXXVI 1942, p. 92.
[2] Voir annexe n° II, III, IV et V.

CHAPITRE II

La nature juridique de la représentation internationale

Sous-Chapitre I

INTRODUCTION

Section I

La représentation en droit des gens et en droit privé

La représentation en droit des gens se distingue de la représentation en droit privé au point de vue de son origine et de sa nature. La représentation en droit privé a pour base les normes constitutives de droit privé. Tandis que la représentation en droit des gens dépend des règles du droit des gens.

D'autre part si nous envisageons le cas particulier de la protection des intérêts des belligérants — et c'est ce que nous entendons désormais lorsque nous userons du terme de représentation internationale — nous constatons qu'il diffère encore sur deux autres points de la représentation en droit privé.

Ces différences sont qu'en droit privé, le pouvoir de représentation peut être donné antérieurement ou ultérieurement à l'exercice de la représentation. Tandis qu'en droit des gens le pouvoir de représenter doit être donné antérieurement.

Ensuite, le consentement du tiers n'est pas nécessaire en droit privé, alors qu'il est une condition sine qua non de la représentation de protection.

C'est pourquoi, en ce qui concerne la nature juridique de la représentation internationale, il ne faut pas se fonder sur la nature juridique de la représentation en droit privé.

Le droit des gens est un droit dont le développement est assez récent et, par conséquent, pas très évolué. Il y a des lacunes dans ses normes constitutives et il doit donc emprunter des règles de droit

privé. Mais ces règles perdent leur qualité de norme juridique de droit privé; elles changent de caractère et deviennent des règles de droit des gens, car « un ordre juridique — dit Anzilotti — peut se référer à un autre ordre juridique; il en est ainsi de deux façons différentes, suivant que le rattachement implique réception de normes en vigueur dans l'ordre étranger, normes qui deviennent ainsi des normes propres à l'ordre qui les reçoit; ou bien, il peut y avoir simplement recours aux règles juridiques d'un autre ordre, comme telles et parce que telles dans le seul but de faire dans ces règles la condition d'application de ses propres normes. [1] »

En cas de nécessité, nous expliquerons la représentation internationale en la basant sur le droit privé. Quant à la nature juridique et aux conditions de la représentation, nous ferons de temps en temps les comparaisons utiles pour nous guider dans notre développement et pour arriver à concevoir la vraie place de la représentation internationale en droit des gens. L'assimilation des règles de droit privé à celles de droit des gens facilitera l'explication de la représentation internationale et comblera les lacunes qui existent en droit international public.

Section II

Des différents cas de représentation en droit des gens et de la représentation de protection

La représentation en droit des gens peut être définie : une institution juridique par laquelle les actes juridiques de l'Etat représentant produisent des conséquences pour l'Etat représenté.

La pratique internationale nous montre que dans la communauté internationale un Etat agit parfois en faveur d'un autre Etat en vue de créer des effets juridiques dans l'intérêt de l'Etat représenté. Le terme de la représentation a été employé dans les relations internationales [2].

[1] ANZILOTTI, *Cours de droit international.* Premier volume. 1929, p. 59.

[2] *a) Traité de Londres entre la France, la Grande-Bretagne, la Russie et l'Italie*, le 26 avril 1915.

Art. 7. L'Italie sera chargée de la représentation de l'Etat de l'Albanie dans ses relations avec les Puissances étrangères.

b) Traité de Hué, signé entre la France et l'Annam le 6 juin 1884. L'Annam reconnaît et accepte le protectorat français. La France représentera l'Annam.

c) *Le traité signé entre la Suisse et la Principauté du Liechtenstein* le 29 mars 1923, donne le pouvoir à la Suisse de représenter la Principauté dans ses relations avec les Etats étrangers.

Cité par SERENI, *Agency in international law. A.J.* 1940, V. 34, p. 638-639.

La représentation en droit des gens trouve de fréquentes et différentes applications dans les relations internationales. En principe nous pouvons en distinguer deux espèces [1].

I. La représentation d'un Etat résultant d'un lien de subordination. Nous l'appellerons la représentation générale.

II. La représentation exercée en vue de protéger les intérêts de l'Etat représenté, sans lien de subordination entre l'Etat représenté et l'Etat représentant. Cette espèce est dite : représentation de protection ou représentation internationale.

Voyons maintenant avec plus de détail ces deux espèces de représentation :

1. Un Etat n'ayant pas, d'une manière active, et dans une large mesure le droit de légation, est représenté par un autre Etat. Ceci arrive dans le cas de prédominance d'un Etat sur un autre Etat ou dans le cas d'un Etat mi-souverain ou semi-indépendant.

a) L'Etat fédéral représente à l'étranger, dans la mesure où le droit public interne le permet, les Etats composants.

b) Dans l'union réelle ou dans un cas semblable, un Etat représente l'autre Etat de l'union. La Suède et la Norvège, par le traité de Moss du 31 juillet-6 août 1815 faisaient partie d'une telle union; elle fut dissoute volontairement par le traité de Karlstad de 1905.

L'Autriche et la Hongrie, d'après le compromis de 1867, étaient deux Etats liés par une union réelle; à la suite de la première guerre mondiale, cette union fut dissoute par les traités de paix. L'empereur d'Autriche, selon un compromis, représentait jusqu'alors la Hongrie.

On peut voir dans les relations de l'Autriche avec l'Albanie et du Danemark avec l'Islande deux autres types d'union réelle ou plutôt de cas se rapprochant de l'Union réelle [2].

L'Italie, selon le traité conclu avec l'Albanie en 1939 et révoqué

[1] Il existe en droit des gens, en dehors de ces deux cas de représentation, d'autres genres de représentation dont la nature juridique dépend du lien qui existe entre l'Etat représenté et l'Etat représentant. Tel est l'exemple de la représentation exercée par la Belgique, du Grand-Duché du Luxembourg en vue de la protection de ses intérêts commerciaux ou celui de la représentation par la Suisse de la Principauté du Liechtenstein.

Voir SERENI, *Agency*, *op. cit.*, p. 641-642.

[2] *Le Traité de Londres du 26 avril 1915 entre l'Italie et la France, la Russie et l'Angleterre. Convention du 3 juin 1939 entre l'Italie et l'Albanie.* Art. I donne le pouvoir à l'Italie de représenter l'Albanie. Voir aussi pour les détails concernant les rapports de l'Albanie avec l'Italie, G. B. RIZZO, *L'Unione dell'Albania con l'Italia e lo Statuto del Regno di Albania* (1939). Cité par Sereni. Agency *op. cit.*, p. 641.

en 1942, représentait l'Albanie dans ses relations avec les pays étrangers.

c) Dans le régime international de tutelle, les territoires sous tutelle sont administrés par l'Autorité chargée de l'administration. Cette autorité peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'organisation des Nations Unies elle-même (article 75 à 91 de la Chartre des Nations Unies).

L'autorité compétente chargée de l'administration des territoires sous tutelle, dans ses relations avec l'extérieur, peut représenter l'Etat sous tutelle en vertu d'un accord passé entre le territoire sous tutelle et l'autorité chargée de l'administration. Si un tel accord prévoit un lien de subordination du territoire sous tutelle aux autorités chargées de l'administrer, il n'existe pas de représentation parce que ce territoire est considéré comme partie intégrante du territoire de l'Etat chargé de l'administration. Nous connaissons deux exemples de ce genre qui excluent toute représentation : l'Accord de tutelle pour le territoire du Togo sous administration française du 13 décembre 1946, à l'article 4 A. 1 et l'Accord de tutelle pour les îles du Pacifique du 2 avril 1947 sous l'administration des Etats-Unis à l'article 3 [1].

Le régime international de tutelle a remplacé le régime de mandat créé d'après les statuts de la Société des Nations. Sous ce régime, l'Etat mandataire ne représentait et protégeait les intérêts de l'Etat mandant que dans le cas du mandat A [2]. L'Angleterre pour la Palestine, la France pour la Syrie et le Liban avaient pris la charge de représenter les Etats sous mandat.

d) L'Etat protecteur représente et sauvegarde les intérêts de l'Etat protégé. La France, en tant qu'Etat protecteur, d'après des traités conclus entre elle et des Etats protégés, représente le Cambodge, l'Annam, le Régent de Tunisie et l'Empire du Maroc.

II. Dans la deuxième catégorie, nous pouvons placer la représentation exercée en vue de protéger les intérêts étrangers. Elle produit ses effets en temps de paix comme en temps de guerre. Si dans la représentation générale nous avons constaté l'existence d'un rapport de subordination plus ou moins fort entre l'Etat représentant et l'Etat représenté, par contre, dans la représentation de protection,

[1] Voir CLAUDE-ALBERD COLLIARD, *Droit international et histoire diplomatique.* Documents choisis. Paris 1948, p. 40-49.

[2] Il ne faut pas confondre le régime des mandats avec le mandat ordinaire où un Etat donne à un autre Etat le pouvoir d'agir en son nom. Le terme de mandat tel qu'il était employé dans les statuts de la Société des Nations n'étant pas satisfaisant, on lui préféra le terme de tutelle.

il n'existe aucun rapport de cette nature entre l'Etat représentant et l'Etat représenté.

Nous allons voir maintenant quels sont les caractères essentiels qui différencient ces deux sortes de représentations. La représentation de protection se distingue de la représentation générale par les caractères suivants :

1. Dans la représentation de protection, la compétence des Etats intéressés se trouve juxtaposée, en vertu d'un accord préalable par lequel les Etats ont manifesté leur volonté d'établir une base juridique à la représentation. En revanche, dans la représentation générale, il y a une subordination de compétence entre l'Etat représentant et l'Etat représenté; l'Etat représentant domine l'Etat représenté dans une mesure plus ou moins considérable. Dans ce cas, l'Etat représentant est supérieur à l'Etat représenté.

Dans la représentation de protection l'Etat représentant et l'Etat représenté se trouvent sur pied d'égalité.

2. Dans la représentation générale la nature juridique de la représentation se fonde sur la substitution des compétences de l'Etat représentant à celle de l'Etat représenté. La représentation consiste dans la substitution complète et intentionnelle de la personnalité juridique de l'Etat représentant à celle de l'Etat représenté, dans le but de conclure avec l'Etat tiers des actes dont les effets se produiront directement et immédiatement envers l'Etat représenté.

Dans la représentation de protection, au contraire, la nature juridique de la représentation se fonde sur la collaboration des compétences des Etats intéressés. L'Etat représentant ne se substitue pas à l'Etat représenté. L'Etat représentant prête son appui amical, son aide humanitaire dans le but de conclure avec l'Etat tiers des actes dont les effets se produiront directement et immédiatement dans l'intérêt de l'Etat représenté.

3. La représentation générale a un caractère d'obligation. L'Etat sous tutelle dans la tutelle internationale ou l'Etat protégé dans le protectorat ne peut agir de son propre chef, c'est-à-dire s'adresser directement à d'autres Etats sans avoir recours soit à l'autorité chargée de l'administration du régime de tutelle soit à l'Etat protecteur. Ces Etats doivent avoir le consentement de l'Etat qui se trouve au-dessus de leur souveraineté. L'Etat représenté n'a donc pas la capacité de se lier directement avec un autre Etat. Des exceptions ont cependant été prévues dans la pratique. En général, avec

le consentement de l'Etat représentant, l'Etat représenté peut avoir des relations avec d'autres Etats [1].

Par contre, la représentation de protection a un caractère essentiellement facultatif. L'Etat représenté ne peut être lié par une obligation envers l'Etat représentant. Il ne peut être question d'une supériorité de l'Etat représentant sur l'Etat représenté.

4. Nous remarquons aussi une différence entre les deux groupes de représentations au point de vue de l'imputabilité de la responsabilité internationale des Etats par un fait internationalement illicite.

Dans la représentation générale, la responsabilité internationale de l'Etat représentant pour un fait internationalement illicite commis par l'Etat représenté peut être envisagée. La faute imputable à l'Etat représenté implique la responsabilité de l'Etat représentant [2].

Tandis que dans la représentation de protection il n'existe pas une considération pareille. L'Etat représentant faisant comme nous l'établirons ultérieurement, un acte amical, ne se mêlant pas aux relations extérieures de l'Etat représenté, ne sera donc pas responsable internationalement d'un tort commis par l'Etat représenté [3].

Section III

La représentation internationale en vue de protéger les intérêts étrangers et les autres institutions similaires

Nous allons examiner maintenant, dans cette section, les institutions qui paraissent ressembler à celles de la représentation de protection. L'étude de ces institutions nous permettra de les distinguer du vrai caractère de la représentation et de supprimer définitivement toute confusion à cet égard.

§ 1. *La représentation internationale et la transmission de messages* [4]

Peut-on comparer le rôle de l'Etat représentant à celui de l'Etat qui transmet un message d'un Etat à un autre Etat ?

[1] Voir SERENI, *op. cit.*, *Agency. A.J.* 1940, p. 650-651.
[2] Voir SERENI, *op. cit.*, *Agency. A.J.* 1940, p. 655-658.
Voir OLOF HOIJER, *La responsabilité internationale des Etats.* Paris. Les éditions internationales 1930, p. 75-109. Cas de la Nouvelle-Orléans en 1891.
[3] Voir plus loin. Les effets de la représentation internationale à l'égard de l'Etat représenté.
[4] Voir SERENI, *Agency in international law. A.J.* 1940, p. 652.

Nous répondrons négativement à cette question; nous considérons, en effet, qu'il est nécessaire de faire une distinction entre la nature du rôle incombant d'une part à l'Etat représentant et, d'autre part, à l'Etat chargé de la transmission d'un message.

Cette discrimination provient du fait que l'Etat représentant agit en vertu d'un pouvoir de représentation qui lui est délégué en complet accord avec l'Etat représenté, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne la simple transmission d'un message d'Etat à Etat. L'Etat messager, contribuant à l'accomplissement d'un fait juridique international, n'a ni possibilité ni pouvoir d'exprimer sa propre volonté. Il transmet une déclaration d'un Etat à un autre Etat. Il joue un simple rôle d'intermédiaire et purement matériel. Fréquemment, l'Etat messager ne peut même avoir aucune idée du contenu et du sens de la déclaration qu'il transmet; c'est pourquoi il ne peut se mêler à l'affaire dont il assume la transmission.

L'Etat représentant, au contraire, manifeste une volonté qui est la sienne. Il accomplit l'acte dont les effets sont endossés par l'Etat représenté.

L'Etat messager participe à la transmission de la déclaration faite par un Etat, tandis que l'Etat représentant contribue à la formation, à l'accomplissement de l'acte juridique.

Nous donnons ici quelques exemples de transmission de messages :

Les Etats-Unis agirent comme un Etat messager entre la France et la Prusse durant la guerre de 1870-1871 à l'occasion de la transmission d'un mémorandum de Bismark au ministre des affaires étrangères de France [1].

La Suisse et la Suède furent les pays messagers pendant la première guerre mondiale pour l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, en vue de proposer les conditions de paix aux Etats-Unis [2].

Un exemple typique de l'Etat messager s'est produit pendant la première guerre mondiale. L'Italie, rompant ses relations diplomatiques avec l'Allemagne, fit parvenir sa déclaration de guerre à ce pays le 28 août 1916 par la Suisse qui agissait alors comme un Etat messager entre ces deux Puissances [3].

L'offre de paix sans condition de l'Allemagne, le 28 avril 1945, fut transmise par la Suède et eut pour conséquence la capitulation de l'Allemagne qui fut signée le 9 mai 1945 à Berlin.

Pendant cette guerre mondiale, la proposition de la capitulation du Japon fut transmise aux alliés par la Suisse.

[1] Voir SERENI, *Agency op. cit.*, p. 652.
[2] Voir SERENI, *Agency op. cit.*, p. 652.
[3] *Loc. cit.*

§ 2. *La représentation internationale et la gestion d'affaires* [1]

La représentation internationale, comme nous l'avons vu, est une institution ou un moyen qui donne le pouvoir ou la possibilité à un Etat d'accomplir des actes juridiques au nom de l'Etat représenté, tandis que la gestion d'affaires est un mandat auquel manque la manifestation de la volonté du mandant. Le gérant d'affaires agit en l'absence de la volonté du tiers, sans avoir reçu le pouvoir de le représenter.

Ce que nous venons de dire de ces deux notions, représentation internationale et gestion d'affaires, montre suffisamment la différence fondamentale qui existe entre elles.

La gestion d'affaires existe aussi en droit des gens, mais il y a peu de cas à prendre en considération. L'acte de la gestion d'affaires en droit des gens fut exécuté souvent par les Etats-Unis durant les troubles politiques sévissant en Amérique latine. Les Etats-Unis n'avaient pas attendu une demande de la part des gouvernements européens et des autres gouvernements du globe pour la protection des sujets étrangers; ils ont donné ordre à leurs agents diplomatiques et consulaires d'étendre, en cas de nécessité, leur protection temporaire aux sujets étrangers [2].

L'approbation des actes de l'Etat, qui a agi comme un gérant d'affaires, par l'Etat pour qui cette gestion d'affaires fut réalisée, peut seule donner naissance à des effets juridiques. Les effets juridiques ne peuvent lier l'Etat, dont les intérêts sont gérés, qu'à condition que celui-ci ratifie ultérieurement les actes de gestion. Dans le cas contraire, l'Etat en question ne serait pas dans l'obligation de supporter les effets produits par le gérant d'affaires.

Dans la représentation internationale, tant que l'Etat représentant n'outrepasse pas le pouvoir accordé, l'Etat représenté doit supporter les effets juridiques.

Dans la représentation internationale, le pouvoir doit être donné au début; il constitue ainsi une condition de validité de la représentation. Par contre, dans la gestion d'affaires, le pouvoir peut être accordé ultérieurement.

[1] Voir SERENI, *Agency*, *op. cit.*, p. 655.

[2] Voir EDWIN M. BORCHARD, *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims*, p. 473.

§ 3. *La représentation internationale et la délégation*

J. Tchernoff, dans sa thèse de doctorat, étudie la protection par délégation [1]. Après avoir indiqué l'intérêt incontestable de l'exercice de la protection par délégation, il en signale quelques applications :

« Quand une guerre éclate, les agents diplomatiques et consulaires des belligérants quittent généralement leur poste et confient leur mission aux Etats neutres, qui se chargent de la protection des sujets respectifs des belligérants. »

Ensuite, il cite les cas de protection par délégation en temps de guerre ou en temps de guerre civile par un Etat neutre pour un Etat neutre, celui-ci n'ayant pas d'agent diplomatique et consulaire sur le territoire de l'Etat en guerre, ou sur le territoire de l'Etat où sévit la guerre civile. Puis J. Tchernoff étudie l'action collective des grandes Puissances intervenant dans les affaires d'un Etat pour lui imposer certaines réformes ou certaines modifications dans sa législation, ou dans ses institutions; à son point de vue, il s'agit aussi dans ce cas d'une protection par délégation parce que les grandes Puissances sont réputées agir avec l'assentiment et en vertu d'une délégation de pouvoirs des autres membres de la communauté internationale.

Il examine par la suite encore un autre cas de protection par délégation; c'est, en temps de paix, l'assistance d'un Etat par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques et consulaires, en faveur des ressortissants d'un Etat ami.

L'explication de la protection des ressortissants étrangers en temps de paix et en temps de guerre par le moyen de la délégation n'est pas un procédé juridique satisfaisant, car elle ne couvre pas tous les cas où l'institution produit ses effets et en outre elle comprend des opérations juridiques qui rentrent dans d'autres institutions du droit des gens comme l'intervention laquelle ne peut pas être confondue avec une véritable représentation internationale.

La délégation dans le sens juridique du terme, ne peut pas être appliquée en droit des gens, pour la simple raison qu'elle est une institution de droit privé et qu'elle ne trouve son champ d'application que dans ce domaine. Si nous prenons la délégation dans le sens précis du droit privé, elle peut être ainsi définie :

[1] J. TCHERNOFF, *Le droit de protection exercé par un Etat à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger.* Thèse, Paris 1899, p. 383-392.

« La délégation est une opération par laquelle une personne (le délégant) ordonne à une autre (le délégué) de faire ou de s'engager à faire une prestation à une troisième (le délégataire).[1] »

L'existence d'une relation juridique entre l'institution de la protection des sujets étrangers par un autre Etat et la délégation dans le sens particulier du droit privé, n'est pas possible. Il n'y a, en effet, aucun point de comparaison entre ces deux notions dont l'une relève du droit international public et l'autre du droit privé.

De plus, dans la langue courante, le mot « déléguer » signifie « envoyer quelqu'un, le commettre à sa place, lui confier la mission d'agir en son nom ».

Cette définition simpliste souligne quelques traits particuliers de délégation; le délégué agit en son nom et pour le nom du délégant; la définition ne prévoit donc aucune relation existant entre les trois personnes « le délégant, le délégué et le délégataire ». Elle est bien plutôt un acte unilatéral du délégant.

Le terme de délégation ne peut pas être appliqué à l'institution de la protection des sujets étrangers pour la raison que la délégation ne peut pas répondre aux besoins de la protection des sujets étrangers. Un simple pouvoir de délégation donné de la part de l'Etat délégant à l'Etat délégué ne justifie pas l'action de l'Etat délégué sur le territoire (sur l'étendue de la souveraineté territoriale) de l'Etat tiers. Selon la pratique, l'action de l'Etat délégué sur le territoire de l'Etat tiers au nom de l'Etat délégant, dépendra du consentement préalable de l'Etat tiers. C'est, précisément, ce qui fut négligé par M. Tchernoff.

§ 4. *La représentation internationale et les bons offices*

L'activité de l'Etat représentant est-elle une relation de bons offices en faveur de l'Etat représenté ?

Quelle est d'abord la notion générale des « bons offices » ?

Hoijer dit : « Par bons offices, on entend les démarches et les actes par lesquels une tierce Puissance essaie de mettre fin aux différends ou d'ouvrir la voie aux négociations des parties intéressées ou de renouer les négociations si elles ont été rompues. Cette conception concorde en substance avec celle de Pradier Fodéré.[2] »

Selon cette définition, les bons offices seraient une assistance cordiale, une démarche officieuse, une tentative d'un Etat pour

[1] Ambroise Colin et H. Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français.* Dalloz, Paris 1921. T. II, p. 109.

[2] Cité par de Bustamonte Y Sirven, *Droit international public.* Paris, T. V, p. 16.

amener des adversaires à renouer au besoin leurs relations diplomatiques. Ils seraient employés tant pour prévenir que pour mettre fin à un conflit. Mais ils seraient également utilisés pour régler à l'amiable toutes sortes de différends.

Dans la pratique américaine, le terme de « good offices » a une signification quelque peu plus large. Si Hyde [1] donne deux sens à ce terme, celui de démarche officieuse et celui de tentative d'aplanissement d'un différend quelconque, ce qu'on pourrait appeler les bons offices de complaisance, nous voudrions surtout relever ici l'emploi qu'en font d'autres auteurs américains, par exemple Moore [2] et Hackworth [3], qui l'appliquent à la détermination de la représentation.

Le 20 mars 1916, le Département d'Etat, écrivit à l'ambassadeur américain d'Autriche-Hongrie à propos de la position des agents diplomatiques et consulaires américains exerçant leurs bons offices en faveur des pays belligérants :

« Le Département d'Etat a toujours fait avec soin une distinction entre de bons offices de complaisance et l'exercice original des fonctions représentatives. [4] »

Dans un autre document du 30 avril 1920, la position des agents diplomatiques et consulaires chargés de la protection des intérêts des belligérants fut définie aussi par le Département d'Etat :

« Il peut être spécifié que les représentants du gouvernement espagnol, chargés des intérêts américains en Allemagne, ne sont pas regardés par ce Département comme les représentants officiels du gouvernement américain, mais simplement comme exerçant leurs bons offices en faveur de ce gouvernement avec le consentement mutuel effectif des trois gouvernements en question. [5] »

Après avoir établi ces différentes acceptions du terme de bons offices et reconnu en particulier que le droit des gens l'emploie pour désigner quelque chose de bien défini, nous estimons que son usage pour déterminer la représentation de protection n'est pas indiqué, ceci d'autant moins que nous admettons que cette représentation est une action officielle.

Ceci ne veut pas dire que l'Etat représentant n'usera pas, le cas échéant, de ses « bons offices » au sens traditionnel. Citons comme exemple l'article 87 de la Convention de Genève de 1929 relatif au traitement des prisonniers de guerre, que nous étudierons au chapitre V de notre travail.

[1] HYDE C. C., *International law.* Boston 1945. T. I.
[2] MOORE, *op. cit.*, T. IV, paragraphes 653-655.
[3] HACKWORTH, *Digest of International law.* T. IV, paragraphes 396-397.
[4] HACKWORTH, *op. cit.*, § 397, p. 500 (traduction de l'auteur).
[5] *Ibid*, § 397, p. 505 (traduction de l'auteur).

Section IV

La représentation internationale en temps de paix et en temps de guerre

On a recours à la représentation internationale en vue de protéger les intérêts étrangers en temps de paix comme en temps de guerre; dans ces deux cas sa nature et son mode d'application ne varient pas. De même, la méthode suivie en temps de paix par l'Etat représentant en vue de la protection des intérêts étrangers ne se différencie pas de celle utilisée en temps de guerre. A notre avis, nous ne voyons aucune différence fondamentale entre la nature et les conditions juridiques de la représentation en temps de paix et en temps de guerre. Par contre, le champ d'application de la représentation internationale en temps de guerre se distingue de celui de la représentation en temps de paix; en effet, la base sur laquelle les intérêts et les droits étrangers sont fondés, subit parfois un changement considérable, selon les mesures appliquées par les pays étrangers en guerre.

Nous citerons quelques différences à ce sujet.

1. Les règles appliquées en temps de paix pour la protection des intérêts étrangers sont basées sur les droits des étrangers considérés généralement comme un fondement nécessaire aux relations des Etats. Un droit minimum des étrangers a été reconnu par les Etats de la communauté internationale, droit placé sous la protection du droit des gens. La guerre limite ces droits des étrangers; si, en outre, ces derniers sont des ennemis, ces droits sont encore plus restreints du fait des nécessités de la guerre et de la sécurité du pays belligérant. La protection des droits et des intérêts étrangers qui fait l'objet de la représentation aura une base plus restreinte en temps de guerre qu'en temps de paix. Cette conséquence logique se produit soit à partir du moment de la rupture des relations diplomatiques, soit à partir de la déclaration de guerre.

Au début de juillet 1917, le président de la République du Libéria, Etat qui avait rompu ses relations avec l'Allemagne à la suite d'une proclamation, ordonna aux Allemands de se tenir prêts à quitter le pays immédiatement et interdit à tout sujet libérien ou autre de se faire les fondés de pouvoirs des intérêts allemands [1].

[1] Voir P. FAUCHILLE, *op. cit.*, T. I. *Paix.* Troisième partie, § 732, p. 106-107.

Pendant la première guerre mondiale, la Chine a d'abord rompu ses relations diplomatiques avec l'Allemagne, ensuite seulement, elle lui déclara la guerre. Le statut juridique des ressortissants allemands résidant en Chine pendant la rupture des relations diplomatiques fut limité; malgré cette limitation des droits étrangers, le gouvernement chinois, pour faciliter la tâche du ministre hollandais qui avait été chargé de représenter l'Allemagne, a étendu l'exercice du droit de juridiction de ce ministre aux sujets allemands. Selon le compromis signé entre le gouvernement chinois et la légation des Pays-Bas, la juridiction consulaire néerlandaise fut déclarée compétente pour s'occuper de toutes les infractions aux lois pénales commises par des ressortissants allemands, sauf les crimes contre la sûreté publique dont la compétence fut attribuée aux tribunaux chinois. La déclaration de guerre que la Chine adressa par la suite à l'Allemagne mit fin à la compétence de la juridiction consulaire néerlandaise pour toutes infractions aux lois pénales commises par des Allemands [1].

2. La survenance de la guerre met fin aux traités qui sont conclus en vue des relations pacifiques entre les signataires. Les traités relatifs à la guerre entrent alors immédiatement en vigueur. Citons par exemple les conventions relatives à l'amélioration du sort des blessés et des malades en campagne (Convention de Genève du 27 juillet 1929), au traitement des prisonniers de guerre (convention de Genève du 27 juillet 1929), etc.

La guerre rend applicable ces traités et il s'ensuit que l'Etat représentant a le pouvoir d'accomplir les tâches qui lui incombent.

C'est pourquoi le rôle de l'Etat représentant se différencie en temps de guerre de celui en temps de paix par l'application de ces différentes conventions internationales.

3. En outre, nous ajoutons à la différence de la représentation internationale qui existe en temps de paix et en temps de guerre la condition de la neutralité. La neutralité de l'Etat représentant est une condition, par sa nature, inhérente à la naissance et à l'accomplissement de cette institution en temps de guerre. Tandis qu'en temps de paix, cette question ne se pose pas.

4. Enfin la représentation internationale, par sa nature, est une institution facultative; elle se base sur le consentement des Etats intéressés. En temps de paix, l'Etat représenté a le pouvoir de se

[1] Voir NAGAO ARIGA, *La Chine et la grande guerre européenne*, pages 240-254 et p. 294-296.

lier avec l'Etat tiers (sauf le cas de rupture des relations diplomatiques). S'il n'use pas de son droit de légation, cela ne ressort que de sa propre volonté, de sa liberté d'action dans ses relations avec d'autres Etats. Tandis que la représentation internationale en temps de guerre est le seul moyen d'accomplir des actes juridiques entre l'Etat représenté et l'Etat tiers. Cette différence est une conséquence de l'état de guerre.

Sous-Chapitre II

ANALYSE DE LA REPRÉSENTATION INTERNATIONALE

Section I

Théorie juridique sur la représentation internationale

La représentation internationale est une institution juridique naissant de la volonté des Etats en vue de la formation d'un rapport juridique entre l'Etat représenté et l'Etat tiers. Elle repose sur le pouvoir accordé à l'Etat représentant de conclure des opérations juridiques avec un Etat tiers qui accepte d'être directement lié avec l'Etat représenté. Les effets de la représentation se produisent dans la personne de l'Etat représenté. L'Etat représentant agissant comme un intermédiaire ne supporte pas les effets de la représentation internationale. Sa mission a le caractère d'une relation d'offices amicaux entre l'Etat représenté et l'Etat tiers.

Nous sommes en présence de trois sujets intéressés.

1. *Etat représenté.*

N'usant pas de son droit de légation, actif ou passif, soit volontairement, soit involontairement, l'Etat représenté confie la protection des intérêts de ses sujets à un autre Etat (l'Etat représentant).

2. *Etat représentant.*

L'Etat représentant prend sous sa protection les intérêts de l'Etat représenté et agit et accomplit des actes juridiques au nom de ce dernier. Par le moyen de la représentation internationale les effets de la représentation se produisent dans la personne de l'Etat représenté, non pas dans celle de l'Etat représentant.

3. *Etat tiers.*

Avec lui, l'Etat représenté ne peut avoir de contact diplomatique pour les raisons indiquées ci-dessus; l'Etat tiers peut, par contre, avoir des relations diplomatiques avec l'Etat représentant en vue de protéger les intérêts de l'Etat représenté soit sur le territoire de l'Etat tiers, soit sur le territoire occupé par ce dernier.

Considérée dans son ensemble et extérieurement, la représentation internationale nous apparaît comme un moyen de protection des intérêts étrangers et comme une institution en vue de créer et produire des effets juridiques sur la tête d'un autre sujet du droit des gens.

La représentation internationale a tout d'abord pour base un lien unissant préalablement l'Etat représenté et l'Etat représentant. Cette relation entre ces deux Etats est considérée par nous comme le fondement juridique de la représentation; celle-ci, toujours selon notre opinion, est un mandat, soit conçu en termes généraux, soit conçu en termes particuliers.

De plus, nous distinguons encore l'existence d'un deuxième lien, celui unissant l'Etat représentant et l'Etat tiers, relation qui permet l'accomplissement des actes juridiques et la transmission de leurs effets directement sur la tête de l'Etat représenté.

Nous allons maintenant étudier ces différentes relations existant entre l'Etat représenté, l'Etat représentant et l'Etat tiers.

§ 1. *Relation résultant du mandat*

La relation précédant la formation de la représentation est un pouvoir accordé par l'Etat représenté à l'Etat représentant pour créer des effets juridiques en son nom. Sans l'existence de cette relation antérieure, l'Etat représentant ne peut agir au nom de l'Etat représenté. La manifestion unilatérale de volonté de l'Etat représenté ne suffira pas à la formation du pouvoir de représentation. En droit des gens, la coopération des volontés de l'Etat représenté et de l'Etat représentant, doit être fondée sur un accord prévoyant l'accomplissement de la représentation. Cet accord bilatéral établi entre l'Etat représenté et l'Etat représentant est considéré comme la base ou la condition inhérente à la création de la représentation. Le mandat, selon sa nature, est un acte bilatéral par lequel un Etat (l'Etat représenté) donne à un autre Etat (l'Etat représentant) le pouvoir de faire quelque chose en sa faveur et en son nom.

En droit des gens le pouvoir de représentation se fonde sur le mandat conclu entre l'Etat représenté et l'Etat représentant.

Le mandat donné à l'Etat représentant peut avoir le caractère d'un mandat général ou spécial. Le mandat général comprend les actes rentrant dans la protection des sujets étrangers. Il est donné de la façon suivante : faire tous les actes nécessaires, utiles pour la protection des sujets de l'Etat mandant (représenté) à l'étranger. Quant au mandat spécial ou exprès, il se limite aux actes qui sont énoncés par l'Etat mandant. Par exemple, le consul général américain à Casablanca a, durant la seconde guerre, représenté dans cette ville uniquement des agents consulaires du gouvernement égyptien.

Quant à la question de savoir quel organe administratif de l'Etat représenté est chargé de donner un pouvoir de représentation à un autre Etat, elle relève strictement du droit interne et ne présente donc aucun intérêt pour nous.

Par contre, il nous a paru nécessaire de traiter le point suivant :

Un Etat est-il obligé d'accepter la représentation d'un autre Etat ? Le consentement de la part de l'Etat représenté ne suffira pas à l'établissement du mandat de représentation. L'accord de l'Etat représentant (mandataire) avec l'Etat représenté, est, avons-nous dit précédemment, nécessaire pour la création de la représentation. L'Etat qui reçoit la proposition de représenter n'est pas obligé d'accepter. Cette question a aussi été soulevée par M. Tchernoff dans sa thèse de doctorat : « Si un Etat est obligé de prêter son assistance à un autre Etat, en principe la réponse est négative. [1] »

Le libre exercice de la souveraineté de l'Etat, la responsabilité juridique créée par l'action de l'Etat, ont pour conséquence qu'un Etat n'est pas obligé d'accepter la représentation demandée par un autre Etat pour la protection de ses sujets. Mais le pouvoir accordé par l'Etat mandant (représenté) est-il valable sans qu'il soit accepté par l'organe compétent du mandataire (représentant) ?

La validité d'un accord ou d'une convention est subordonnée à la déclaration de volonté émanant d'un organe compétent de l'Etat. Le droit interne, soit la coutume, soit la législation, désigne cet organe pour décider de l'acceptation ou du refus de la demande de la représentation.

Par exemple, la circulaire du ministère français des Affaires étrangères du 1er novembre 1864 indiqua l'organe compétent.

« Sauf les circonstances de force majeure, ce n'est qu'après avoir reçu l'autorisation du ministère que l'agent de la France peut songer

[1] Voir J. TCHERNOFF, *op. cit.*, p. 385.

à faire sanctionner par l'autorité supérieure territoriale la nouvelle mission qu'il va se trouver appelé à remplir. [1] »

Cependant il y a des exceptions dans lesquelles les agents diplomatiques ou consulaires prennent la responsabilité d'accepter le mandat sans l'autorisation de l'organe compétent de leur Etat dans un cas de force majeure ou de nécessité.

§ 2. *La représentation internationale*

La représentation est une opération juridique en vertu de laquelle l'Etat représentant accomplit au nom d'un autre Etat un acte dont les effets se produiront directement sur la tête de ce dernier. L'Etat représenté ne prend pas part directement à la formation de l'acte juridique. C'est l'Etat représentant qui contracte ou crée des effets juridiques au nom de l'Etat représenté. Ce dernier donc ne se présente pas devant l'Etat tiers pour la formation de l'acte. L'Etat représentant agit et parachève l'acte juridique avec l'Etat tiers et celui-ci se trouve directement lié à un autre Etat (l'Etat représenté).

Dès le moment où l'acte est accompli, l'Etat représentant passe à l'arrière-plan. Les situations juridiques créées par l'Etat représentant lient dès lors l'Etat représenté.

Voilà définie la notion de la représentation.

La relation de représentation passe par deux stades distincts. l'accomplissement de l'acte juridique par l'Etat représentant et la transmission de ses effets sur l'Etat représenté.

Quel est le vrai rôle de l'Etat représentant ? Nous prendrons en considération quatre théories différentes pour expliquer ce rôle.

Tous ceux qui ont approfondi le problème de la représentation en droit des gens, ont pris comme point de départ les théories élaborées par le droit privé. Principalement M. Marinoni, dans son étude de vaste envergure sur la représentation en droit des gens, consacre une partie de son travail à l'examen des théories sur la représentation formulée en droit interne, et ensuite, il cherche sa meilleure application en droit interne et en droit des gens [2].

La théorie de la fiction prévoit que les effets directs pour le

[1] Cité par PIERRE BOUFFANAIS, *Les consuls en temps de guerre et de troubles.* Thèse. Paris 1933, p. 42.

[2] Voir MARINONI, *La rappresentanza di uno Stato da parte di un altro e le relazioni a cui dà origine.* (1910).

Cité par A. P. SERENI, *La rappresentaza nel diritto internazionale.* Padoue 1936, p. 11.

représenté naissent en vertu d'une fiction de droit. Mais cette théorie au lieu d'expliquer la difficulté, l'écarte [1].

D'autre part, la théorie du *nuntius* réduisait le rôle du représentant à un simple messager. Selon cette théorie le représentant devient un porte-parole du représenté; il ne formule pas sa propre volonté mais la volonté d'autrui. La théorie du *nuntius* n'expliquant pas tous les cas de représentation, elle mène à des conséquences inexactes. Par exemple, elle n'explique pas la représentation légale et la représentation de protection. Ensuite elle ne prévoit pas la responsabilité du représentant pour les vices du consentement [2].

Les critiques approfondies faites à la théorie de la fiction et à la théorie du *nuntius* en droit interne et en droit des gens ne représentent pas pour nous un intérêt particulier.

Nous concentrerons notre étude sur l'examen de deux théories : La théorie de la substitution réelle et complète du représentant au représenté. Cette théorie a été soutenue dans l'application de droit privé en France, par Eustache Pilon, Maurice Boyer, René Popesco-Ramniceano [3]. En Allemagne, Ihering par ses études poussa à l'introduction dans le Code civil allemand de la théorie de la substitution réelle et complète. Le Code civil suisse a suivi la même voie.

La deuxième théorie est celle de la coopération, c'est-à-dire de l'accord de la volonté du représenté et du représentant en vue de l'accomplissement de l'acte. Elle fut soutenue par Laband, Mitteis, Corbesco, Tartufari [4].

Nous examinerons ces deux théories au sujet desquelles les opinions des juristes, soit en droit interne soit en droit des gens, sont divisées.

I. Théorie de la substitution d'un Etat à un autre Etat

L'Etat représentant se substitue-t-il réellement à l'Etat représenté ou collabore-t-il simplement à l'accomplissement d'un fait juridique ?

Selon les partisans de la théorie de la substitution, la représentation internationale est caractérisée juridiquement par la substitution réelle et complète de la compétence de l'Etat représentant à celle de l'Etat représenté; en d'autres termes, c'est la volonté de l'Etat représentant se substituant à celle de l'Etat représenté, qui

[1] René Popesco-Ramniceano, *De la représentation dans les actes juridiques en droit comparé.* Pa is. Librairie de Jurisprudence. 1927, p. 15-17.
[2] *Ibid.*, p. 17-19.
[3] *Ibid.*, p. 21-23.
[4] *Ibid.*, p. 19-22.

participe directement et réellement à la formation ou à l'accomplissement de l'acte juridique qui produira ses effets dans l'intérêt de l'Etat représenté.

Sereni, sans faire la distinction entre la représentation internationale et la représentation faite par un lien de subordination, admet la théorie de la substitution réelle et complète de l'Etat représentant à l'Etat représenté [1]. Selon cet auteur, la représentation en vue de la protection du citoyen à l'étranger étant une vraie représentation, ne peut se réaliser que par la substitution du représentant dans l'exercice du droit et dans l'accomplissement des devoirs de l'Etat représenté.

Anzilotti, après avoir cité différents cas de la représentation en vue de la protection des sujets étrangers, prétend que, « en vertu des principes généraux sur la représentation, les actes accomplis par le mandataire, dans les limites de son mandat, doivent être considérés comme accomplis par le mandant lui-même : les droits qu'il peut faire valoir et les réclamations qu'il peut élever, relativement au traitement des sujets de l'Etat qu'il représente, sont les droits mêmes dont cet Etat jouit, soit en vertu des principes généraux du droit international, soit en vertu de conventions particulières conclues entre l'Etat représenté et celui vis-à-vis duquel la représentation a lieu. [2] »

De par son point de vue, Anzilotti accepte donc aussi la substitution réelle et complète de la compétence de l'Etat représentant à celle de l'Etat représenté. La jouissance des mêmes droits n'est possible qu'en vertu de la substitution.

Sereni, cherchant la nature de la représentation internationale, se montre partisan de l'idée d'Anzilotti qui se fonde sur la substitution de l'exercice des droits et de l'accomplissement des devoirs étatiques.

Un autre auteur de droit international public soutient aussi la théorie de la substitution dans l'application de la représentation en vue de protéger les intérêts de l'Etat belligérant. « Un contact — dit René Dollot — peut être maintenu par personne interposée, en l'espèce par l'entremise d'un gouvernement neutre auquel ce gouvernement a confié ses intérêts. Ce gouvernement se substitue à lui et sous certaines réserves, met à sa disposition ses propres agents qui remplacent *ipso facto*, leurs collègues dans leur mission de protection. [3] »

[1] SERENI, *La rappresentanza nel diritto internazionale*, p. 349 et suivantes.
[2] ANZILOTTI, *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers. R.G.D.I.P.* 1906. T. XIII, p. 10 et 11.
[3] RENÉ DOLLOT, *Des consuls et de leurs actions en temps de guerre. R.G.D.I.P.* 1939, p. 106.

Pour bien saisir la portée de la théorie de la substitution, nous examinerons ses résultats et ses conséquences.

1. *a*) Selon cette conception, l'Etat représentant jouit du même droit que l'Etat représenté. Comme Anzilotti l'a bien dit, l'exercice des droits et des devoirs étatiques incombe à l'Etat représentant. Ce dernier se substituant à l'Etat représenté, protège les sujets de celui-ci à l'étranger. La protection s'étend aux sujets étrangers comme s'ils étaient protégés par leur propre Etat, soit en temps de paix, soit en temps de guerre. Cela permet à l'Etat représentant d'avoir les mêmes privilèges que l'Etat représenté sur le territoire de l'Etat tiers, et, en outre, l'Etat représentant dans les pays de capitulations aura dans l'exercice de la représentation le droit de l'exterritorialité comme l'Etat représenté l'avait.

Ce résultat, conséquence de la théorie de la substitution, rendra impossible la mise en vigueur de certaines restrictions à la liberté des étrangers. Cependant, l'ordre public et les nécessités de la guerre obligent l'Etat tiers d'imposer certaines restrictions à la liberté et aux droits des étrangers.

Les guerres récentes ont montré clairement qu'en réalité la théorie de la substitution était inapplicable. En général, sur le territoire d'un Etat, la liberté des étrangers est soumise à certaines restrictions. L'étude de l'ouvrage de M. Garner nous permettra d'avoir un aperçu sur les régimes appliqués par les principales Puissances pendant la première guerre mondiale à l'égard des sujets ennemis [1].

Puisque les sujets ennemis sont soumis à un traitement spécial, leur protection ne donnera pas la possibilité à l'Etat représentant d'agir librement à leur égard, les compétences de l'Etat représenté étant elles-mêmes limitées.

b) La survenance de la guerre mettra fin à l'application de certains traités entre l'Etat représenté et l'Etat tiers et, par conséquent, l'Etat représentant ne pourra se substituer réellement à l'Etat représenté.

Nous avons avec la guerre sino-japonaise et avec la première guerre mondiale des exemples d'application de la règle que nous venons d'exposer.

Pendant la guerre sino-japonaise, l'Amérique était représentante des deux pays. La thèse japonaise, en ce qui concerne la transmission du droit d'exterritorialité sur le territoire chinois, ne fut acceptée ni par l'Amérique ni par la Chine.

[1] Voir GARNER, *International law and the world war*. London 1920, ch. III, IV, V.

Pendant la première guerre mondiale, la demande du ministre des Pays-Bas, agent de l'Etat représentant, d'avoir les mêmes privilèges et droits d'exterritorialité que l'Allemagne en vue de protéger les sujets allemands, fut rejetée par la Chine principalement. Le ministre des Pays-Bas étant l'agent de l'Etat représentant réclama le droit de juridiction consulaire sur les sujets allemands. La Chine rejeta, en principe, la proposition considérée comme un droit du ministre des Pays-Bas et n'admit qu'une compétence de juridiction consulaire pour un certain genre de crimes en vue de faciliter la tâche du ministre hollandais. La survenance de la guerre mit fin à ce privilège.

c) Lorsque la Suisse est chargée d'une représentation, elle l'accepte toujours sous la réserve de n'accorder sa protection que dans le cadre de son règlement consulaire. Elle ne pourra donc faire bénéficier des ressortissants étrangers de privilèges du R. C. S. même si auparavant ces étrangers jouissaient de privilèges plus étendus. Ceci nous permet de voir qu'il n'y a pas de substitution réelle et complète.

2. La théorie de la substitution complète et réelle ne correspond pas à la pratique suivie par les Etats dans leurs relations réciproques.

« S'il y avait substitution totale de compétence — dit Charles Rousseau — il y aurait automatiquement substitution du pavillon, ce qui, on le voit, ne se produit qu'exceptionnellement et qu'avec l'assentiment préalable de l'Etat de résidence : considération qui permet de limiter à un simple fait de collaboration accidentelle et temporaire, l'intervention de l'Etat tiers. [1] »

II. Théorie de la collaboration des compétences des Etats

Le rapport de la représentation internationale est le résultat de l'accord de la volonté de l'Etat représenté et de la volonté de l'Etat représentant : la volonté de l'Etat représentant collaborant avec la volonté de l'Etat représenté, et avec le consentement de l'Etat tiers, engendre l'acte juridique. En d'autres termes, la représentation internationale est un moyen juridique dont la naissance résulte de la collaboration des compétences de trois Etats. Un simple accord entre représentant et représenté n'entraîne pas la représentation internationale.

Le concours des compétences des Etats permet d'exercer la représentation internationale en vue de protéger des étrangers.

[1] Charles Rousseau, *Les consuls en temps de guerre*, *R.G.D.I.P.* 1933, page 511.

Cette théorie fut soutenue par Charles Rousseau dans ses études concernant le rôle des consuls en temps de guerre [1].

« Est-on ici — dit Charles Rousseau — en présence d'une substitution de compétence pure et simple ou seulement d'un phénomène moins accentué de collaboration dans l'exercice de la compétence consulaire ?

» En réalité il ne paraît y avoir ici qu'une collaboration de compétence. [2] »

M. Charles Rousseau fonde ses considérations sur un argument décisif tiré des instructions données le 17 août 1914 aux agents consulaires des Etats-Unis par le secrétaire d'Etat de Bryan. L'usage et la réalité du fait nous permettront de nous appuyer sur cette théorie pour la compréhension du vrai rôle de l'Etat représentant et nous allons, maintenant, en examiner les résultats caractéristiques.

Les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant restent les agents diplomatiques et consulaires de leur propre Etat; en se chargeant des intérêts d'un autre Etat, ils n'exercent pas une fonction officielle de cet Etat.

« Pour autant que le consul, agissant temporairement, ne devient pas le représentant officiel d'un autre gouvernement, la reconnaissance de sa compétence d'exercer ses offices amicaux n'implique pas une requête ou la délivrance d'un exequatur, mais simplement l'acceptation ordinaire et courtoise du gouvernement du pays suivie d'une notification appropriée aux agents locaux. [3] »

« Vous êtes informés que vous n'êtes pas supposé devenir un agent diplomatique ou consulaire de la République helvétique ce qui est interdit par la Constitution aux fonctionnaires de l'U.S.A. qui sont des citoyens. [4] »

Pour les raisons que nous avons exposées ci-dessus, nous nous rallions à la théorie de la collaboration des compétences des Etats.

Section II

Les traits caractéristiques de la représentation internationale

L'étude de la nature juridique de la représentation internationale nous permettra d'esquisser les traits caractéristiques de la représentation internationale.

[1] Ch. Rousseau, *Les consuls en temps de guerre*, *op. cit.*, p. 506-519.
[2] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 510 et 511.
[3] J. B. Moore, op. cit., § 653, p. 587 (traduction de l'auteur).
[4] J. B. Moore, *op. cit.*, § 654, p. 595 (traduction de l'auteur).

A notre opinion, la représentation internationale (la représentation de protection) est une institution juridique « sui generis »; elle se distingue de la représentation en droit privé et des autres cas de la représentation en droit des gens (la représentation générale). Il ressort de toutes les comparaisons que nous avons faites qu'il est utile de mentionner les traits caractéristiques de la représentation internationale.

1. Les Etats sont les sujets du droit international, ils sont les destinataires des normes juridiques établies dans la communauté internationale [1]. C'est pourquoi une représentation en droit des gens ne peut être exercée qu'au nom d'un Etat, qui est le seul sujet juridique.

L'Etat exerçant la représentation protège les intérêts des Etats étrangers ou belligérants dans le cadre du droit des gens. Par conséquent, le terme de représentation des intérêts n'est pas un terme propre et juste.

Il convient d'indiquer qu'il y a en droit des gens une protection des intérêts étrangers ou belligérants et non pas une représentation des intérêts étrangers [2].

2. Aucun Etat n'est donc en droit de s'opposer par principe à l'exercice d'une représentation de protection sur son territoire, il ne peut non plus limiter l'activité de l'Etat représentant au point qu'elle devienne illusoire. La coutume établie en droit des gens et les conventions internationales en vigueur prévoient le respect du droit de la Puissance protectrice (Etat représentant) en ce qui concerne son activité dans le cadre de droit international public.

3. L'Etat représentant a le devoir d'agir d'une façon loyale, correcte et impartiale à l'égard de l'Etat auprès duquel il défend les intérêts de l'Etat représenté. L'activité de l'Etat représentant, disons la représentation, doit être exercée à toutes les occasions propices et dans toute la mesure permise par le droit des gens.

4. La représentation internationale a un caractère essentiellement volontaire et temporaire; se fondant sur l'accord de la volonté des

[1] ANZILOTTI, *Cours de droit international*, p. 121-126.

[2] Nous rencontrons très souvent l'emploi du terme de la représentation des intérêts étrangers.

a) Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1945, p. 132. Il est dit : « Nous avons dû notifier aux Etats dans lesquels nous représentions des intérêts allemands le fait que nous ne pouvions plus continuer à remplir les devoirs d'un mandat qui n'existait plus... »

b) La Suisse forge son destin. » Edition de la Baconnière. Il est dit : « La représentation des intérêts est, elle, « une tâche essentiellement diplomatique », p. 337.

Etats intéressés, elle ne peut avoir qu'un caractère purement volontaire.

5. L'Etat représenté ne doit donc pas exiger de l'Etat représentant une activité qui sera contraire aux intérêts de ce dernier. L'acceptation du mandat n'étant pas un devoir imposé à l'Etat représentant par l'Etat représenté, ne peut obliger l'Etat représentant d'agir d'une façon préjudiciable à ses propres intérêts.

6. Il est aussi évident que l'acceptation par un Etat d'un mandat de représentation ne peut en aucun cas être considérée comme un acte inamical à l'égard de l'Etat auprès duquel les intérêts de l'Etat représenté doivent être protégés.

Une telle représentation exercée par l'Etat représentant au profit de l'Etat représenté ne doit pas être considérée comme un acte de partisan mais comme un office bienveillant en accord avec les deux parties en cause.

7. L'Etat représentant employant ses offices amicaux en faveur de l'Etat représenté, agit-il d'une manière officielle ou officieuse ?

Nous sommes en présence de deux systèmes différents : l'américain et le suisse.

a) Le système américain prévoit que l'action de l'Etat représentant a un caractère purement officieux. Ceci fut relevé, à plusieurs reprises, par les secrétaires du Département d'Etat dans leurs instructions adressées aux agents diplomatiques et consulaires de ce pays.

Relevons à ce sujet une instruction de M. Gresham pendant la guerre sino-japonaise.

« Un ministre des Etats-Unis ne peut agir officiellement comme représentant d'une autre Puissance, de semblables agissements étant interdits par la Constitution des Etats-Unis. [1] »

Gresham remarqua dans la note envoyée à M. Denby à l'occasion de la guerre sino-japonaise : « Vous ne représenterez pas diplomatiquement le Japon. [2] »

Pendant la première guerre mondiale, dans une fameuse circulaire, M. Bryan souligna l'exercice officieux des agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis.

b) Par contre, le système suisse prévoit que l'action de l'Etat représentant a un caractère officiel. Il s'inspire surtout de l'expérience démontrant que c'est précisément l'action officielle qui expose le moins la Puissance protectrice à des contestations [3].

[1] J. B. Moore, *op. cit.*, § 655, p. 601-602 (traduction de l'auteur).
[2] J. B. Moore, *op. cit.*, § 655, p. 601 (traduction de l'auteur).
[3] Janner, *La Puissance protectrice en droit international*, p. 23.

Mais avant de faire des critiques à ce sujet, mettons-nous d'accord sur les termes. Un Etat agissant par ses propres moyens pour ses intérêts accomplit un acte diplomatique et officiel. Ainsi dans la représentation générale un Etat représentant agit officiellement. Il est évident, en effet, qu'il existe une certaine différence entre l'exercice d'un acte d'un Etat représentant (dans la représentation de protection) et l'exercice d'un acte d'un Etat qui agit pour ses propres intérêts. Un Etat agissant par ses propres moyens en vue de protéger ses propres intérêts interviendra avec plus d'énergie.

Pourquoi l'activité d'un Etat représentant ne sera-t-elle pas plus efficace que celle d'un Etat agissant pour ses propres intérêts ?

Lorsque les Américains incitent leurs agents à une représentation officieuse, ils veulent dire par là que ces derniers devront s'efforcer de ne pas agir directement et avec tous les attributs des fonctions diplomatiques ou consulaires, mais mettre le poids plutôt sur leur intervention personnelle et user de leur crédit.

Les Suisses, par contre, veulent éviter toute équivoque, mettant (lors de l'exercice de la protection) l'accent sur la mission de représentation reçue. Ils s'efforcent de faire apparaître toujours que leur action est l'accomplissement d'une fonction juridique.

Mais cela n'exclut pas qu'il existe une différence entre cette action officielle de protection et l'action diplomatique directe ordinaire qu'accomplit un Etat agissant pour lui-même. Dans ce dernier cas, l'action est souvent plus efficace et elle peut prendre moins de ménagements que lorsqu'il s'agit d'une protection toujours dépendante de l'agrément de l'Etat tiers. En outre, les conséquences pour la responsabilité ne sont pas identiques.

Pour nous, nous dirons de la représentation de protection qu'elle est une action officielle, mais qu'elle n'a pas toute la portée et ne possède pas tous les moyens ouverts à l'action diplomatique ordinaire.

8. Les agents diplomatiques et consulaires du pays représentant ne deviennent pas les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représenté. Ils restent les agents propres de l'Etat représentant, auquel ils sont attachés par un rapport juridique (droit public).

En théorie Tchernoff [1], Edmond Pittard [2], Sereni [3] admettent que les agents de l'Etat représentant restent liés à leur Etat dans la compétence juridique de leurs fonctions.

« Il est évident — dit Tchernoff — que les officiers diplomatiques et consulaires qui, sur l'ordre de leur souverain, se chargent de la

[1] TCHERNOFF, *op. cit.*, p. 390.
[2] ED. PITTARD, *op. cit.*, p. 153.
[3] SERENI, *La rappresentanza nel diritto*, *op. cit.*, p. 349.

protection d'une catégorie d'étrangers ne deviennent pas par là les fonctionnaires du gouvernement de ces derniers, ils restent soumis à l'autorité de leur gouvernement. [1] »

Après avoir examiné la représentation en vue de protéger les intérêts étrangers en temps de paix comme en temps de guerre, Sereni indique les traits caractéristiques de la représentation internationale.

« Il est superflu de dire — dit Sereni — que cette représentation, connexe avec un mandat de la part du représenté au représentant, intervient entre les deux Etats, et non pas entre le premier et les organes du second; ceux-ci restent des organes de l'Etat mandataire. [2] »

L'usage américain, suivant le principe de la non-substitution des agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant à ceux de l'Etat représenté, admet qu'une représentation exercée par les Etats-Unis ne permet pas aux agents de cette Puissance de devenir les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représenté. Quelques exemples donnés ici confirment l'exactitude de cette règle. La circulaire du Département d'Etat du 15 décembre 1871 aux agents diplomatiques et consulaires déclarait notamment :

« Vous êtes informés que vous n'êtes pas supposé devenir un agent diplomatique ou consulaire de la République helvétique ce qui est interdit par la Constitution aux fonctionnaires des Etats-Unis qui sont des citoyens. [3] »

« L'exercice de bons offices ne signifie pas que l'officier diplomatique ou consulaire américain devient le représentant officiel d'un autre gouvernement. [4] »

La Suisse a aussi admis le même principe. Le colonel Frey, ministre de Suisse aux Etats-Unis, exprimant la pensée du Président de la Confédération, dans sa lettre adressée à M. Bayard, dit : « Il ne semble pas qu'il y ait sujet de dire que le fait d'assumer la protection des citoyens suisses met les agents protecteurs dans le rôle d'agents confédérés. [5] »

Il découle de cette conception que l'agent consulaire n'aura pas à demander un nouvel exequatur pour la représentation de protection et de même que les sceaux, timbres, armes et pavillons de l'Etat représenté ne seront pas employés [6].

[1] TCHERNOFF, *op. cit.*, p. 390.
[2] SERENI, *La rappresentanza nel diritto*, *op. cit.* p. 349.
[3] J. B. MOORE, *op. cit.*, § 654, p. 595 (traduction de l'auteur).
[4] G. H. HACKWORTH, *op. cit.*, T. IV, § 396, p. 487 (traduction de l'auteur).
[5] J. B. MOORE, *op. cit.*, T. IV, § 654, p. 594 (traduction de l'auteur).
[6] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 137.

9. La représentation internationale est-elle une intervention de la part de l'Etat représentant auprès de l'Etat tiers ?

« Ce mot est, d'une façon générale, employé le plus souvent pour décrire un acte quelconque d'ingérence d'un Etat dans les affaires d'un autre, mais il se rapporte dans un sens plus spécial à des actes d'ingérence soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un Etat, qui violent l'indépendance de ce dernier. [1] »

J. Tchernoff, parlant de la protection par délégation, la considère comme une intervention des Etats neutres dans les affaires d'un Etat belligérant [2].

Ce point de vue ne peut être admis. La nature de cette institution ne permet pas à l'Etat d'intervenir. M. Tchernoff, pour expliquer le fondement juridique du rôle de l'agent diplomatique de l'Etat, qui s'est chargé de la protection, base son opinion sur la circulaire adressée aux officiers diplomatiques et consulaires des Etats-Unis, le 15 décembre 1871, que nous venons de citer.

La clarté des termes de cette circulaire, en ce qui concerne les offices amicaux, ne permet pas d'envisager une intervention de la part de l'Etat représentant (l'Etat délégué). Une intervention officielle pourrait compromettre en temps de paix l'Etat représentant et lui faire endosser certaines responsabilités. En temps de guerre, l'intervention mettra en danger la neutralité de l'Etat représentant.

D'ailleurs, l'intervention n'est pas un procédé juridique admis en droit des gens. La plupart des auteurs du droit des gens estiment que l'intervention a un caractère illicite [3].

Robert Redslob, appréciant l'inégalité de l'intervention dit : « Le principe de la séparation des sphères implique la défense faite à l'Etat d'étendre son pouvoir sur le domaine d'autrui. Cette défense n'est que l'aspect négatif de la thèse. C'est l'illégalité de l'intervention, comme on dit en langage technique. [4] »

Le système américain n'admet pas que l'activité de l'Etat représentant ait un caractère d'intervention officielle. Les circulaires données par le Département d'Etat en vue de préciser la nature juridique de la représentation prévoient que l'activité de l'Etat représentant ne peut être une intervention mais une relation d'offices amicaux.

« Dans votre intervention en faveur des sujets ou citoyens d'un

[1] BRIERLY, *The law of Nations*. Oxford 1942, p. 248 (traduction de l'auteur).
[2] TCHERNOFF, *op. cit.*, p. 384.
[3] Voir DE BUSTAMANTE Y SIRVEN, *Droit international public*. T. I. Recueil Sirey. Paris, p. 321-330.
[4] ROBERT REDSLOB, *Les principes du droit des gens modernes*. Paris. Arthur Rousseau 1937, p. 113.

des belligérants, vous devez toujours faire en sorte que vous soyez regardés comme faisant, non pas un acte de partisan (partisanship), mais un office amiable accompli en accord avec les vues des deux parties.[1] »

En résumé, la représentation est un acte officiel, mais elle n'a nullement le caractère d'une intervention. L'Etat représentant ne peut dépasser le pouvoir accordé par l'Etat représenté. L'activité de l'Etat représentant consiste à viser des buts humanitaires dans le cadre du droit des gens.

Section III

Etendue des effets de la représentation internationale

Le problème de l'étendue des effets de la représentation internationale a deux aspects.

Il consiste d'abord à rechercher si les intérêts protégés par le moyen de la représentation s'étendent sur le territoire tout entier de l'Etat auprès duquel la représentation est exercée; il consiste ensuite à déterminer la limite de l'étendue des effets de la représentation internationale par rapport à l'Etat représenté, c'est-à-dire détermination des intérêts protégés.

§ 1. *Etendue des effets de la représentation internationale sur le territoire de l'Etat tiers*

Le territoire est un des éléments dont l'Etat est composé. L'Etat étant indépendant exerce sa souveraineté ou sa compétence étatique sur le territoire qui lui appartient. La protection des sujets étrangers par le moyen de la représentation permet à l'Etat représentant d'accomplir le rôle ou la fonction qui lui incombe. La représentation exercée par l'Etat représentant auprès de l'Etat tiers ne s'étendra que sur le territoire de ce dernier. Chaque Etat indépendant a une compétence plénière sur son territoire. La permission donnée par l'Etat tiers à l'Etat représentant d'agir ou d'accomplir la représentation est un devoir ou une charge étatique dans la communauté internationale. L'action d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat, en vue de protéger les intérêts et les sujets étrangers par le moyen de la représentation, ne portera pas atteinte à la souveraineté ou à la compétence de l'Etat local.

[1] W. J. Bryan, *R.G.D.I.P.* 1915. Tome XXII, documents p. 161.

L'exercice de la représentation internationale sur le territoire de l'Etat tiers a une limite, elle est déterminée par l'étendue de la compétence plénière de l'Etat tiers sur son territoire. Le territoire d'un Etat est, en général, défini par les traités qui ont pour but de fixer les frontières de celui-ci.

L'Etat tiers a-t-il une compétence sur tous les territoires occupés par lui ? L'occupation d'un territoire par un Etat ennemi ne donne pas à cet Etat une compétence plénière. L'Etat occupant a un droit d'occupation limité par le règlement annexé à la quatrième Convention de La Haye de 1907 (articles 42-56). Le territoire occupé se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'Etat occupant n'a pas le droit d'ordonner que le territoire occupé soit sous sa compétence comme une fraction de son propre territoire [1].

Les principes admis lorsque la représentation s'effectue sur le territoire de l'Etat tiers non occupé sont valables *mutatis mutandis* pour la représentation sur le territoire occupé. Par conséquent, il est presque toujours possible d'étendre les effets de la représentation aux territoires occupés.

L'Allemagne, pendant la première guerre mondiale, n'a pas reconnu les consuls accrédités en Belgique auprès du Royaume belge; elle a mis fin à leur mission. L'Etat représentant n'a pas pu les remplacer et les intérêts de l'Etat représenté sont restés sans protection.

Le Japon, pendant la deuxième guerre mondiale, ne s'est pas non plus conformé au droit des gens. Selon la conception admise par cette Puissance, le pays occupé fut considéré comme un champ de bataille. C'est pourquoi la protection des sujets ennemis ou étrangers ne put être prise en considération, la représentation ne put pas fonctionner sur le territoire occupé par le Japon. L'impossibilité de la protection des sujets étrangers ou ennemis dans les pays occupés par le Japon s'est présentée comme étant contraire au droit des gens. Durant toute la guerre les sujets étrangers sont restés sans appui et sans protection.

§ 2. *Etendue des effets de la représentation internationale par rapport à l'Etat représenté*

La représentation internationale a pour but de protéger les intérêts des pays belligérants.

Ces intérêts peuvent être collectifs selon qu'ils se rapportent à l'Etat lui-même en tant que personne du droit des gens comme, par exemple, la protection de ses archives, ou bien ils peuvent être privés, selon qu'ils se rapportent aux personnes du droit privé.

[1] *Vide infra*, p. 106-119.

En vertu des principes de la protection par le moyen de la représentation internationale, les sujets étrangers ou belligérants sont protégés selon la coutume admise en droit des gens et selon les conventions internationales. L'individu sera protégé par l'Etat représentant, en vertu du lien de nationalité le liant à l'Etat représenté. L'existence de ce lien juridique et politique entre l'individu et l'Etat permet l'accomplissement de la protection diplomatique. Les sujets du pays représenté dans l'Etat tiers, sont les bénéficiaires de la représentation; leurs droits et leurs intérêts sont limités en temps de guerre par l'ordre public du pays dans lequel ils se trouvent.

L'étendue des effets de la représentation comprend aussi les personnes morales, lesquelles sont liées à l'Etat représenté par des liens juridiques. Les personnes morales seront protégées en raison de la situation de leur siège, de la nationalité de leurs membres ou bénéficiaires ou de la provenance de leur capital [1].

On pourrait donner des sens plus ou moins étendus à la protection des sujets étrangers. Notons ici que le C.I.C.R. admit cette notion dans son sens le plus large. Ainsi dans son mémorandum adressé le 15 novembre 1939 aux gouvernements des Etats ayant assumé la protection d'intérêts étrangers, il déclare que cette protection, de caractère très général, comprend aussi celle des prisonniers de guerre ressortissants de l'Etat représenté [2].

Examinons encore l'étendue de la représentation sous un autre aspect. Quels sont les sujets de l'Etat représenté lorsqu'il y a Etat composé ou union d'Etats.

Dans l'Etat fédéral, les effets de la représentation s'étendront aussi bien aux sujets de l'Etat central que des Etats membres, et dans l'Union réelle aux sujets des Etats composant l'Union.

Pour la Confédération d'Etats, le cas n'est pas le même. Pendant la guerre de 1870 à 1871, les Etats confédérés de l'Allemagne ont eu le droit et le pouvoir de choisir chacun les Etats représentants indépendamment les uns des autres. Par conséquent, l'Etat représentant de la Prusse n'avait pas la compétence de protéger les sujets des autres Etats de l'Allemagne du Nord. C'est l'ambassadeur des Etats-Unis qui fut chargé de la protection de ce dernier.

En ce qui concerne le statut des territoires sous tutelle, il règne encore de l'incertitude. Pour autant qu'on puisse, dans un rapport de tutelle déterminé, tracer une parallèle avec la situation qu'avait le

[1] Voir G. SAUSER-HALL, *Les traités de paix et les droits privés des neutres.* 1924. Nos 45-48, p. 99-116.

[2] *Document émanant du Comité international de la Croix-Rouge.* Annuaire suisse de droit international 1944, T. I, page 275.

territoire sous mandat B ou C vis-à-vis de l'Etat mandataire sous le régime du Pacte de la S.d.N., on pourra admettre que les sujets de ce territoire jouiront de la même protection que ceux de la puissance chargée de l'administration de la tutelle; si une comparaison avec la situation de l'Etat sous mandat A est possible, on devra s'en référer, de nouveau, au genre de liaison existant entre territoire sous tutelle et Etat chargé de l'administration, liaison qui ressortira généralement de l'accord de tutelle.

Section IV

Différentes sortes de représentation internationale

Existe-t-il différentes sortes de représentation internationale ?

Nous pouvons classer la représentation internationale en plusieurs catégories selon son champ d'application, selon qu'elle est simple ou multiple et selon ses modalités, c'est-à-dire suivant que la représentation est exercée de jure ou de facto.

§ 1. *Le champ d'application de la représentation internationale*

En général le territoire sur lequel s'exerce la représentation n'influe pas sur ses principes fondamentaux. Cependant il y a certaines différences à faire selon le statut juridique du pays auprès duquel la représentation aura lieu, par exemple s'il s'agit du territoire d'un Etat tiers, de pays occupé ou de pays de capitulations.

§ 2. *La représentation simple et la représentation multiple*

La représentation peut, en effet, être exercée par un ou plusieurs Etats.

a) D'après la coutume établie en droit des gens, la représentation est exercée par un seul Etat auprès de l'Etat tiers. C'est le cas de simple représentation.

Pendant la guerre russo-japonaise, en 1904, la Russie fut représentée au Japon par la France; le Japon en Russie par les Etats-Unis.

b) La représentation est conjointe quand elle est exercée par plusieurs Etats en même temps auprès du même Etat tiers. Pendant la guerre hispano-américaine, la protection des intérêts espagnols fut exercée aux Etats-Unis par la France et par l'Autriche-Hongrie.

Durant la guerre turco-grecque, la Grèce fut représentée en Turquie par trois Puissances, la France, l'Angleterre et la Russie.

c) Le troisième genre de représentation internationale à distinguer est celui d'un Etat se chargeant de la représentation réciproque de deux pays adverses. On vit ce genre de représentation pour la première fois dans l'histoire lors de la guerre sino-japonaise. Les Etats-Unis se chargeant de la protection des intérêts japonais en Chine et des intérêts chinois au Japon, accomplirent le rôle de l'Etat représentant dans deux parties adverses. Le même exemple se retrouve lors de la guerre italo-turque. L'Allemagne se chargea de la représentation de l'Empire ottoman et de l'Italie l'un envers l'autre. La Suisse joua le même rôle vis-à-vis de plusieurs Etats pendant la première et la deuxième guerre mondiale.

§ 3. *La représentation de jure et la représentation de facto*

La représentation internationale peut être étudiée sous un autre aspect. Elle est complète quand elle est accomplie par l'Etat représentant de la façon exigée par la nature de la représentation, ainsi que nous l'avons expliqué.

Une représentation complète est une représentation de jure, elle remplit toutes les conditions prévues par la nature de la représentation. Nous étudions dans notre travail la représentation de jure admise en droit des gens comme le procédé normal de la protection. Nous constatons à côté de cette représentation internationale complète, une représentation de facto qui est incomplète. Elle n'est pas un procédé juridique normal dans les relations des Etats mais un cas toléré pour la raison que des intérêts humanitaires sont en jeu.

Une représentation internationale de facto est une représentation dont toutes les conditions juridiques ne sont pas remplies, soit à cause de la non-reconnaissance par l'une des deux parties adverses de l'Etat ou du gouvernement de l'autre, soit à cause de l'absence d'une Puissance protectrice proprement dite ou encore par suite d'autres raisons, par exemple l'Etat tiers n'admet pas que la représentation puisse s'exercer sur son territoire mais la tolère en fait.

La représentation de facto fut définie dans le rapport de la Division des intérêts étrangers dans les termes suivants :

« Une telle représentation existe lorsque l'activité de la Puissance protectrice n'est ni demandée, ni agréée officiellement mais seulement tolérée en fait. [1] »

[1] *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 5.

Dans la pratique américaine on se sert des termes de « informal » et « formal representation »[1]. Notons toutefois que la distinction n'était pas faite avec grande rigueur par le passé. Comme nous l'avons déjà dit, les Etats-Unis faisaient entrer sous la dénomination de « Good offices » l'intervention tant officielle qu'officieuse. Pourtant, dans la dernière édition des Foreign Service Regulations, on distingues entre « Informal good offices » ce qui correspondrait à ce que nous appelons la représentation de facto et « formal representation » ce qui correspondait à ce que nous nommons représentation complète ou de jure.

Nous insistons néanmoins sur le fait qu'on trouve le plus souvent dans l'ancienne pratique des « Good offices » devant s'appliquer tant à l'une qu'à l'autre forme, ce qui crée parfois la confusion lorsqu'on veut parler dans son ensemble d'un « système américain » et notamment lorsqu'on veut rechercher les conséquences de l'une ou de l'autre forme.

a) La représentation de facto peut se présenter lorsqu'un Etat ne reconnaît pas le gouvernement de son adversaire ou n'est pas reconnu par lui (par exemple à la suite de changement de régime politique).

A côté de cette non-reconnaissance d'un gouvernement, il peut y avoir non-reconnaissance de l'Etat. Dans ce cas également, il ne saurait y avoir que représentation de facto.

1. Un Etat complètement développé, quant à son organisation politique interne, entre dans la communauté internationale. Sa reconnaissance par les autres permet l'établissement des relations juridiques, la jouissance des prérogatives étatiques et l'accomplissement des obligations prévues par la norme obligatoire du droit des gens. Par conséquent, un Etat non reconnu, quoique sa formation sociologique soit complète, n'a pas la capacité juridique d'être représenté de jure par un Etat représentant auprès d'un Etat tiers. Une représentation exercée dès lors, par ce que les circonstances exigent, est une représentation de facto.

Du fait que les Etats-Unis considéraient la Mandchourie comme étant simplement un territoire sous contrôle japonais, ils tentèrent de faire protéger leurs intérêts dans ce pays par les représentants du gouvernement suisse chargé des intérêts américains au Japon et dans les pays occupés par le Japon. D'autre part, pour éviter qu'il n'en résulte des difficultés pour la Suisse dans sa politique de non-reconnaissance de la Mandchourie, ce fut un citoyen suisse en Mandchourie

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 175-179.

qui se chargea de la protection des intérêts américains en tant qu'agent consulaire ad interim et délégué spécial du ministre de Suisse à Tokio [1].

On voit bien qu'il ne fut pas possible d'établir ici une représentation de jure et qu'on se contenta de la protection de facto.

Une situation curieuse se produisit après l'invasion de la Pologne par la Russie. Lorsque l'ambassadeur de Pologne à Moscou informa les autorités russes avant son départ de l'arrangement passé pour la protection des intérêts polonais en Russie, on lui répondit qu'aussi longtemps que les Russes ne reconnaîtraient pas l'existence de l'Etat polonais, l'U.R.S.S. ne pourrait tolérer qu'un autre Etat se chargeât de la protection des intérêts polonais (*Polish White Book*, 1939, p. 212) [2].

On a tôt fait de remarquer d'ailleurs que cette argumentation était très faible, car la Pologne étant occupée, mais aucun traité de paix n'ayant été signé, il n'y a pas à douter semble-t-il de l'existence d'un Etat polonais. Ici aussi on voit qu'une représentation de jure était impossible.

2. Il peut y avoir une représentation de facto en cas de changement de régime; à savoir lors d'une guerre civile ou lorsqu'à la suite d'une guerre un pays se trouve avoir deux gouvernements. L'un d'eux est le gouvernement de jure, le porteur du titre de la souveraineté étatique; l'autre est le gouvernement de facto. Les relations internationales des Etats avec le gouvernement de jure, sont des relations juridiques, tandis que celles qui s'établissent avec le gouvernement de fait sont des relations de facto. Par conséquent, toute représentation soit au nom du gouvernement de fait, soit auprès de lui, est une représentation de facto.

La guerre civile mexicaine donna lieu à une représentation de facto en 1867. Les Puissances européennes ne reconnaissant pas le gouvernement de fait du président Juarez, furent représentées par les Etats-Unis. M. J. W. Forster, ministre des Etats-Unis rendit alors de précieux services aux pays suivants : Grande-Bretagne, France, Australie, Belgique, Suisse, Russie, Suède, Japon [3].

A la fin du régime de Maximilien, lors de l'établissement du gouvernement républicain du Mexique, les relations diplomatiques normales se rétablirent avec les gouvernements européens.

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 149-150.

[2] *Oppenheim's international law Lauterpacht.* Volume II. 6 th. ed., p. 244, n. 4.

[3] Voir JOHN W. FOSTER, *Diplomatic Memoirs.* Boston and New-York, 1909. T. I, p. 30-32.

Pendant la deuxième guerre mondiale, le gouvernement du général de Gaulle, ne fut pas reconnu comme le porteur du titre de la souveraineté étatique française par les pays de l'Axe. La Suisse a protégé les intérêts allemands auprès du gouvernement provisoire du général de Gaulle et vice versa. La représentation exercée par la Suisse était une représentation de facto.

b) Le refus de l'Etat tiers d'approuver l'exercice de la représentation de jure ne permet pas à l'Etat représentant d'accomplir de jure les actes juridiques au nom de l'Etat représenté. Ce refus doit avoir une base juridique. N'importe quelle raison ne peut servir d'excuse au refus.

En général, si l'Etat tiers refuse son approbation à l'exercice de la représentation, ce sera pour des raisons de prestige politique. Une telle représentation de facto ne peut avoir une efficacité juridique aussi étendue que celle de la représentation de jure.

L'étendue du mandat de la représentation internationale de facto varie suivant la cause qui rend impossible l'exercice d'un mandat officiel (de jure). La représentation de facto peut se borner à l'exercice d'un certain nombre d'activités [1].

La réciprocité est un facteur important dans la représentation de facto.

« Il est arrivé aussi que des représentations souhaitées par certains gouvernements ne purent même pas avoir lieu de facto, par exemple parce qu'on demandait la réciprocité et qu'elle n'était pas accordée. [2] »

L'exercice de la représentation de facto dépend aussi de la bonne volonté des parties adverses et de la considération des intérêts humanitaires; il demande beaucoup plus de patience, d'habileté, de zèle que celui de la représentation de jure.

La Suisse et la Suède ont eu à s'occuper d'un grand nombre de mandats de facto pendant la seconde guerre mondiale.

[1] *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 6.
[2] *Ibid.*

CHAPITRE III

Les conditions de la représentation internationale

L'existence de la représentation internationale exige un certain nombre de conditions. Il y a tout d'abord une condition extérieure à la nature de la représentation. Il faut qu'un Etat n'ait pas la possibilité d'user de son droit de légation pour qu'il puisse confier à un autre Etat la charge de la représentation. Cela arrive dans différents cas. Puisque nous n'étudions que la représentation en temps de guerre, il faut qu'il y ait soit état de guerre, soit simple rupture des relations diplomatiques. Dans ce cas, l'Etat doit confier sa protection internationale à un autre Etat en vue de sauvegarder ses propres intérêts.

Nous étudierons ces conditions dans l'ordre suivant. D'abord la nécessité de l'existence d'un pouvoir de représentation, puis le concours des volontés des trois Etats intéressés.

Section I

L'Etat représentant doit avoir le pouvoir de représenter

Un Etat n'a pas le droit d'agir au nom d'un autre Etat s'il n'a pas le pouvoir de représenter. La nature de la représentation internationale exige que l'Etat représentant ait le pouvoir de représenter. Que faut-il entendre par pouvoir de représentation ? En droit privé cette question a été discutée par plusieurs auteurs. « Ce pouvoir de représenter — dit M. Pilon — n'est en réalité pas autre chose que le consentement donné par le représenté, ou par la loi dans le cas où le représenté ne peut lui-même consentir à l'acte fait pour lui et dont il doit profiter ou être tenu. [1] »

[1] Eustache Pilon, *Essai d'une théorie générale de la représentation dans les obligations*, § 93, p. 132.

Si le pouvoir de représenter se forme en deux temps, on peut dire que le premier est le consentement donné par le représenté ou l'autorisation prévue par la loi et que le second est l'acquisition de l'aptitude à représenter par le consentement du représentant ou en vertu de la loi. Le pouvoir ne peut donc être acquis qu'après l'acceptation du représentant d'agir au nom du représenté. La simple volonté du représenté ne peut suffire à créer le rapport de représentation. C'est pourquoi, le plus souvent, le mandat forme la base de la représentation.

Remarquons ici qu'en cas de représentation légale ces deux temps sont pour ainsi dire confondus : l'autorisation de représenter étant en même temps une institution du représentant dans sa compétence.

La différence entre les deux temps est toujours marquée en droit des gens. En effet, à la différence du droit privé, le droit des gens ignore une représentation légale. La représentation internationale ne repose que sur des conventions. C'est pourquoi nous pourrons toujours constater premièrement le consentement de l'Etat représenté puis deuxièmement l'acceptation de l'Etat représentant.

Nous définissons le pouvoir de représentation en ces termes : Il est une aptitude accordée par l'Etat représenté à un autre Etat d'agir en son nom et dans son intérêt.

Insistons encore sur le fait qu'en l'absence d'un pouvoir de représentation, tel que nous venons de le décrire il ne saurait y avoir de représentation.

§ 1. *Qui peut donner le pouvoir de représenter ?*

Le pouvoir de représenter ne peut être donné que par l'Etat représenté à l'Etat représentant en vue de sauvegarder ses intérêts.

Le pouvoir conféré est un mandat général. Le mandat général est à la base de la représentation, comme nous l'avons dit à plusieurs reprises. Il peut être donné en temps de paix ou en temps de guerre. Le pouvoir de représenter peut être donné à l'Etat représentant par un traité particulier [1] ou il peut être inséré dans un traité de commerce ou dans un traité consulaire [2]. Il peut enfin être conféré à l'Etat

[1] Voir *a*) *Le traité conclu entre la Suisse et les Etats-Unis au XIX*e *siècle.* « Feuille fédérale » II, p. 309.

b) Le traité conclu entre la Suisse et la principauté du Liechtenstein permet à la Suisse de représenter la principauté dans tous les pays étrangers.

[2] Voir l'article 22 du *traité de commerce entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie le 16 novembre 1878*, cité par M. Etienne Coquet, *R.G.D.I.P.*, T. XIX, p. 406.

représentant sous une forme particulière, par exemple au moyen d'échange de notes [1].

Le pouvoir accordé par l'Etat représenté à l'Etat représentant doit émaner de l'agent compétent.

§ 2. *A quel moment le pouvoir de représenter peut-il être conféré ?*

Il est très important en droit des gens de déterminer le moment où le pouvoir de représenter a été donné par l'Etat représenté à l'Etat représentant. En droit privé il importe peu — dit Pilon — « à quel moment ce pouvoir lui a été conféré, pourvu que le tiers contractant sache, au moment où il contracte, qu'il conclut avec une personne qui a reçu le pouvoir de représenter, ou peut recevoir ce pouvoir : c'est le cas de gestion d'affaires » [2].

En droit privé le pouvoir de représenter peut être conféré antérieurement ou postérieurement à l'acte conclu par le représentant, tandis qu'en droit des gens, l'Etat représentant ne peut agir sans avoir le pouvoir de représenter; ce pouvoir doit être antérieur à l'acte conclu.

§ 3. *A qui s'adresse le pouvoir de représenter ?*

L'agrément préalable de l'Etat tiers, pour l'exercice de la représentation par l'Etat représentant est considéré comme une des conditions essentielles de la représentation. C'est pourquoi il est nécessaire que le pouvoir de représenter soit connu de l'Etat tiers.

Nous donnons ici un exemple de requête à adresser à l'Etat tiers aux fins d'obtenir son agrément préalable.

M. Beelaerts von Blokland, ministre des Pays-Bas à Pékin, fut chargé de la protection des intérêts allemands en Chine. Dans la lettre suivante du 15 mars 1917 le ministre des Pays-Bas informa le ministre des Affaires étrangères de Chine de sa mission de représentant en ces termes :

« En ce qui concerne la note de votre Excellence, datée du 14 courant, m'informant de la rupture des relations diplomatiques existantes entre le gouvernement chinois et l'Allemagne, je suis maintenant instruit par mon gouvernement de prendre la charge de tous les intérêts allemands en Chine à la demande du gouvernement allemand. La courtoisie avec laquelle votre ministère m'a traité durant mon long séjour en Chine me fait espérer qu'il maintiendra l'attitude qu'il

[1] C'est le cas le plus fréquent en temps de guerre.
[2] Eustache Pilon, *op. cit.*, § 94, p. 133.

a prise jusqu'ici à mon égard. Etant donné que le gouvernement chinois a toujours non seulement respecté lui-même le droit international mais désire que les autres Etats le respectent également, il est certain que je ne rencontrerai pas d'obstacles dans la voie de l'accomplissement des devoirs qui m'incombent aujourd'hui. [1] »

Le pouvoir de représenter donné à l'Etat représentant peut être notifié à l'Etat tiers par l'Etat représenté ou par l'Etat représentant.

Avant de terminer cet exposé, nous mettons encore en évidence un point : sous quelle forme le pouvoir de représenter doit-il être conféré et porté à la connaissance de l'Etat tiers ?

En droit international public, la question de forme de l'acte ne joue pas un rôle primordial. En effet, cet acte peut être accompli de n'importe quelle manière, sous forme de traité, convention consulaire, simple lettre ou même par accord tacite de l'Etat tiers.

Section II

Le concours des volontés des trois Etats intéressés

Ce concours est un des aspects particuliers de la représentation de protection. Non seulement — comme en droit privé — il est nécessaire pour établir une représentation qu'un accord de volonté existe entre représentant et représenté, mais il faut encore qu'il s'y ajoute le consentement de l'Etat tiers. C'est de ce triple concours seulement que résulte une représentation de protection viable. Et ceci est une originalité de cette institution.

§ 1. *Conditions requises chez l'Etat représentant et chez l'Etat représenté*

I. Conditions requises chez l'Etat représentant

Il faut que l'Etat représentant formule lui-même sa volonté dans les actes qu'il accomplit au nom et pour le compte du représenté. Si tel n'était pas le cas, s'il ne se faisait que le porte parole-du représenté, il n'agirait qu'en tant que *nuntius* et il n'y aurait pas de représentation. Il est donc bien nécessaire qu'il manifeste une volonté propre, que l'acte juridique soit son œuvre. Mais par cela même, il collabore à l'établissement des actes incombant à l'Etat représenté.

[1] NAGAO ARIGA, *La Chine et la grande guerre européenne*, *op. cit.* p. 178.

En outre, certaines qualités sont requises du représentant : il doit être un Etat neutre et indépendant et posséder une organisation diplomatique et consulaire auprès de l'Etat tiers.

A. Il doit être neutre et indépendant.

a) Tout d'abord un organe non étatique n'a pas la capacité d'assumer une représentation internationale. Le C.I.C.R. ne peut représenter un Etat auprès d'un autre Etat, car il est une organisation juridique de droit privé et non pas un Etat.

b) L'Etat représentant doit être un Etat indépendant. L'éminent auteur de droit international public, M. Le Fur, parlant des attributions internationales de l'Etat, juge nécessaire que l'Etat ait les trois privilèges suivants : droit de guerre, droit de légation, droit de faire des traités [1].

Un Etat souverain indépendant a le droit de légation.

« Le droit de légation — dit M. R. Genet — étant un des attributs de l'Etat, et, entendant par Etat, tout Etat indépendant et pleinement maître de ses destinées, il faut en déduire par définition, que ce droit ne peut appartenir qu'aux Etats souverains. [2] »

Si l'Etat représentant est un Etat indépendant, il peut avoir le droit de légation grâce auquel il remplit son rôle de représentation. Les Etats non souverains ayant des liens de subordination les rattachant à un autre Etat, ne peuvent remplir le rôle de la représentation.

c) L'Etat représentant doit être un Etat neutre.

La neutralité en temps de guerre est une qualité inhérente à la nature de la représentation internationale.

L'Etat représentant doit être d'une impartialité complète, stricte et absolue. La représentation internationale en temps de guerre consistant dans une aide et un service amicaux ne peut être faite que par un Etat neutre. L'Etat représentant agit et remplit la fonction des offices amicaux; il ne fait pas un acte de partisan.

La condition de neutralité de l'Etat représentant fut relevée par plusieurs secrétaires du Département d'Etat américain. Ces derniers envoyèrent à ce sujet plusieurs circulaires à leurs agents diplomatiques et consulaires auprès des Etats belligérants représentés. En voici un exemple :

« L'état de guerre dans lequel la Chine et le Japon sont entrés

[1] Voir Le Fur, *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral.* Paris 1896. Thèse, p. 768.

[2] R. Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique.* T. II, § 563, p. 8.

est incompatible avec la continuation des tractations diplomatiques entre eux. Votre position est celle d'un agent d'une puissance neutre, dont l'attitude, à l'égard des personnes en conflit, est celle d'une amitié impartiale. Votre intervention au profit des sujets de l'une d'elles ne doit pas être considérée comme un acte de partisan mais comme un office bienveillant en accord avec les deux parties en cause. Il vous faut avoir constamment à l'esprit ce principe-là, afin que, pendant que vous faites tout votre possible, en accord avec l'esprit de droit international pour la protection des sujets japonais en Chine, vous ne compromettiez point votre position de neutre. [1] »

Nous admettons que l'état de neutralité est une condition indispensable à l'exercice de la représentation. La protection des ressortissants ennemis en temps de guerre, est un droit reconnu aux Etats neutres, à condition qu'ils aient l'assentiment des deux parties adverses. Les auteurs de droit international public exigent l'état de neutralité pour l'Etat représentant en vue de protéger les intérêts belligérants.

Quelle est la nature juridique de la neutralité ?

N. Politis définit la neutralité dans les termes suivants :

« La neutralité désigne la condition de l'Etat qui, en présence d'une guerre se poursuivant entre deux ou plusieurs autres Etats, reste en dehors de la lutte et s'efforce de conserver avec chacun des belligérants, dans toute la mesure du possible, les relations normales qu'il entretenait avec eux auparavant. [2] »

Le régime de neutralité se fonde sur le libre choix de la décision ou de l'intention de l'Etat. Les devoirs des neutres sont essentiellement : l'abstention et l'impartialité stricte et complète.

La conception classique de la neutralité convenait à la représentation internationale. Depuis l'établissement de la S. d. N. et les mesures prises contre la guerre, on a modifié la conception classique de la neutralité. Une évolution de la neutralité, au profit de la sécurité collective et de l'interdépendance des Etats fut remarquée. La conception de considérer la guerre comme une affaire exclusive des belligérants fut ébranlée. Le pacte de la S. d. N. de 1919 aboutit à la formation d'une théorie de neutralité bienveillante entraînant une inégalité de traitement des belligérants par les neutres. L'obligation de participer aux sanctions prévues par le Pacte de la S. d. N. ne permettait pas aux Etats membres de rester indifférents [3]. Une

[1] J. B. Moore, *op. cit.*, § 655, p. 602 (traduction de l'auteur).

[2] N. Politis, *La neutralité et la paix*. Paris, Hachette 1935, p. 11.

[3] Voir Paul de la Pradelle, *L'évolution de la neutralité*, *R.D.I.*, N° 3, 1934, p. 7-17.

exception à la règle fut faite par le Conseil de la S. d. N. en faveur de la Suisse, son cas étant particulier (Déclaration de Londres du 13 février 1920) [1].

N. Politis, après avoir étudié la transformation de la neutralité au sein de la S. d. N. indiqua qu'« il faut bien noter que si aucune action commune n'est organisée, si, en fait, le système du pacte n'est pas appliqué, la neutralité subsiste en entier » [2].

En résumé la notion de la neutralité classique est supprimée en droit, d'après le Pacte de la S. d. N., mais elle a existé en pratique et dans la politique internationale, malgré l'acceptation des statuts du Pacte. La guerre sino-japonaise, le conflit du Chaco et le conflit italo-éthiopien n'ont pas permis l'exercice des mesures prévues par le Pacte [3].

Un retour du système du Pacte à la neutralité classique en matière des droits et des devoirs des neutres permit de constater la résistance de la notion classique de la neutralité.

La survenance de la seconde guerre mondiale provoqua la faillite de la S. d. N. en ce qui concerne les mesures prévues pour la guerre et pour la sécurité collective. Nous avons vu réapparaître des Etats neutres durant la seconde guerre mondiale. Les Etats-Unis, jusqu'au moment où ils sont entrés en guerre, ont pu maintenir leur neutralité. C'est pourquoi ils purent se charger de la représentation des Etats belligérants pendant la seconde guerre mondiale. La dernière loi, Neutrality Act de 1939, permettait aux Etats-Unis, du point de vue juridique, de conserver la neutralité vis-à-vis des belligérants. Le Neutrality Act de 1939 avait pour but de laisser les Etats-Unis en dehors de la guerre [4]. La neutralité est une question juridique; l'appréciation du devoir d'impartialité envers les belligérants est une affaire politique qui doit être discutée par les diplomates et décidée par le pouvoir suprême.

La Suède, restée neutre pendant la seconde guerre mondiale représenta les Etats belligérants. Elle fut d'ailleurs le seul pays scandinave qui réussit à demeurer neutre, tout en restant sous la pression des deux camps adverses.

La Suisse, en tant qu'Etat représentant, se chargea de la protection des intérêts des belligérants dans les deux guerres mondiales. La neutralité particulière de la Suisse a permis à celle-ci de remplir le rôle d'Etat représentant d'une façon parfaite.

[1] Voir BERNARD BACOT, *Des neutralités durables*. Paris 1945, p. 195.
[2] N. POLITIS, *op. cit.*, *La neutralité et la paix*, p. 114.
[3] Voir S. MAFFERT, *Evolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939*. Paris 1943. Thèse p. 57-71.
[4] Voir S. MAFFERT, *idem* p. 149-150.

« Sans le caractère — dit Olivier Reverdin dans son article paru dans le *Journal de Genève* — tout spécial de son statut de neutralité, la Suisse n'aurait pas pu s'acquitter comme elle l'a fait de sa mission de puissance protectrice. » Et plus loin il continue : « La conviction que nous observions correctement nos devoirs de neutres, que nous n'intriguerions pas en faveur d'un groupe de belligérants et que notre pays, à moins qu'on ne l'attaquât, ne prendrait aucune part au conflit, nous valut la confiance des uns et des autres. Nous représentions aussi bien les intérêts américains et britanniques en Allemagne, en Italie et au Japon que les intérêts de ces trois pays aux Etats-Unis et dans l'Empire britannique. Nous connaissions aussi le traitement réservé de part et d'autre aux prisonniers de guerre et aux internés civils, ce qui nous permit de proposer des mesures de réciprocité et d'obtenir pour nos protégés de substantiels avantages. Quand, par exemple, un délégué de la légation suisse à Berlin intervenait auprès d'un commandant de camp en faveur de prisonniers de guerre canadiens, celui-ci était d'autant plus enclin à lui donner satisfaction qu'il savait qu'au même instant peut-être un autre Suisse, au Canada, intervenait en faveur de ses camarades allemands tombés en captivité.[1] »

Nous arrivons à la conclusion que la neutralité de l'Etat représentant est une qualité indispensable à l'accomplissement de la représentation internationale.

L'existence d'une alliance militaire entre un Etat belligérant et un Etat non belligérant, empêche l'exercice de la représentation internationale par ce dernier. L'Italie, restant en dehors du conflit de 1939, n'a pas eu le pouvoir de se charger de la représentation des Etats belligérants. L'entrée en guerre de l'Italie en 1940 mit fin à cette probabilité.

B. L'Etat représentant doit avoir une organisation diplomatique et consulaire auprès de l'Etat où il représente l'Etat belligérant.

C'est par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques et consulaires que l'Etat représentant sauvegarde ses propres intérêts et les intérêts de l'Etat représenté. Les services diplomatiques et consulaires sont les moyens de protection de l'Etat à l'étranger.

Dans le cas exceptionnel où l'Etat représentant ne peut accomplir son rôle de représentation sur toute l'étendue du territoire de l'Etat tiers, par suite d'une organisation diplomatique ou consulaire incom-

[1] Olivier Reverdin, *La Suisse, Puissance protectrice.* Journal de Genève, N° 92 du 18 avril 1946 et N° 96 du 24 avril 1946.

plète, l'Etat belligérant sera représenté en commun par deux Etats ou même davantage.

L'exercice de la représentation sur l'étendue du territoire de l'Etat tiers peut être accompli par plusieurs Etats représentants. C'est le cas de la représentation conjointe.

II. Conditions requises chez l'Etat représenté

En règle générale, l'Etat représentant représente un Etat indépendant. Les effets de la représentation se produisent dans la personne de l'Etat représenté, non pas dans celle de l'Etat représentant. L'Etat représenté sera responsable de ces effets. Il supportera les conséquences de la représentation.

L'Etat représentant ne peut représenter qu'une organisation qui a les qualités et la capacité d'un Etat. Un organisme international non étatique ne peut être représenté dans les mêmes conditions qu'un Etat ordinaire par l'Etat représentant.

§ 2. *L'Etat représentant doit agir au nom de l'Etat représenté*

L'action au nom d'autrui, en droit privé, est de la nature de la représentation, non de son essence [1], ce qui veut dire qu'il n'est pas indispensable à l'existence de la représentation que le nom du représenté soit indiqué dans l'acte, mais que pareil procédé est naturel à la représentation. Eustache Pilon [2] met avec raison le poids sur l'intention du représentant d'agir pour le représenté.

En droit international, dans la représentation générale, il n'est de même pas nécessaire, habituellement, que le représentant fasse connaître formellement au nom de qui il agit, car les rapports de représentation sont notoires et les équivoques le plus souvent exclues. On ne se servira d'une formule expresse qu'en cas de confusion possible [3].

Relevons que dans le cas particulier de la représentation de protection, la situation se présente quelque peu différemment :

Lorsqu'un Etat est chargé d'une protection dans un Etat déterminé, il ne pourra y avoir dans ce rapport de représentation qu'un seul tiers, et ce tiers aura de plus participé par un accord de la volonté (l'agrément) à la formation du rapport de représentation. En outre,

[1] Voir POPESCO-RAMNICEANO, *op. cit.*, p. 247.
[2] Voir *Ibid* 247.
[3] Voir SERENI, *La rappresentanza nel diritto*, *op. cit.*, p. 273.

dans les affaires de protection, il sera rare de ne pas pouvoir déduire au nom de qui, ou mieux dans l'intérêt de qui, l'acte est accompli, car cela résultera presque toujours implicitement ou explicitement du contenu de cet acte. L'équivoque est donc réduite au minimum. L'Etat tiers saura toujours que l'Etat protecteur agit au nom du protégé même si une formule sacramentelle n'est pas employée. L'agrément préalable à l'exercice de la représentation préjuge en somme la question.

§ 3. *Nécessité pour l'Etat tiers de donner son consentement préalable à l'Etat représentant*

Pour que la représentation puisse s'exercer, il faut que l'Etat tiers donne son consentement à l'Etat représentant. Nous avons vu que c'était une particularité de la représentation de protection.

Mais existe-t-il une obligation pour l'Etat tiers de donner son agrément, ou bien peut-il par un refus systématique faire échouer toute représentation?

De Bustamante Y Sirven ne reconnaît pas à l'Etat tiers le droit de refuser librement son assentiment à l'Etat représentant. D'après cet auteur, l'Etat tiers ne le peut refuser arbitrairement et il ajoute « qu'ordinairement l'Etat tiers ne le fait pas »[1].

D'après la pratique constante et la doctrine unanime, on peut dire que l'Etat tiers doit tolérer une représentation de protection s'exerçant sur son territoire, et qu'il ne peut que s'opposer à reconnaître tel ou tel Etat déterminé comme représentant. Il y a donc pour lui une obligation relative de donner son assentiment[2].

Etudions la pratique observée par les Etats comme Puissances représentantes.

Les Etats-Unis, en tant qu'Etat représentant, réclamèrent l'assentiment des deux parties adverses.

Le 12 mars 1895, les Etats-Unis donnaient en ces termes leurs instructions à leur ambassadeur à Paris :

« A la requête du gouvernement vénézuélien, et avec l'agrément du gouvernement français, vous accorderez vos bons offices pour la protection des citoyens du Venezuela en France, et ceci ensuite du départ du ministre du Venezuela et sur sa demande; mais vous ne représenterez pas diplomatiquement le Venezuela et les consuls qui

[1] DE BUSTAMANTE Y SIRVEN, *op. cit.*, T. 4, p. 529-530.
[2] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 16.

vous sont subordonnés n'agiront pas non plus en représentation officielle du Venezuela. [1] »

Il en fut de même dans la première et dans la seconde guerre mondiale. L'instruction de M. Bryan concernant le rôle des agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis en tant qu'Etat représentant, montra la nécessité de l'assentiment préalable de l'Etat tiers auprès duquel les intérêts sont protégés.

L'Etat néerlandais agit comme Etat représentant pendant la première guerre mondiale en Chine en vue de protéger les intérêts allemands. Le ministre des Pays-Bas à Pékin, sur l'ordre de son gouvernement, fut chargé de la protection des intérêts allemands. Ce ministre et le ministre des affaires étrangères de Chine échangèrent des notes par lesquelles le ministre des affaires étrangères de Chine approuva et donna son assentiment à l'accomplissement de la protection des sujets allemands [2].

La Suisse suivit la même procédure en tant qu'Etat représentant.

« On parle d'une représentation d'intérêt officielle lorsque cette activité est exercée avec l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel des intérêts doivent être protégés. La Suisse en tout cas a toujours posé comme condition, pour l'acceptation de mandats de protection, l'assentiment de la partie adverse. [3] »

Dans quelle forme, maintenant, cet agrément doit-il être donné ?

Il peut être exprès ou tacite.

Les U.S.A., par exemple, se contentèrent parfois de notifier à l'Etat tiers qu'ils avaient pris en charge des intérêts étrangers. L'absence de réaction de la part de l'Etat tiers était alors considérée comme un agrément tacite [4].

En ce qui concerne la pratique suisse, il est à relever que ce pays demandait avant d'accepter un mandat de représentation que l'Etat tiers agréât. Il faisait donc du consentement du tiers une condition de l'acceptation du mandat de représentation. Ce procédé n'est théoriquement pas indispensable mais illustre la tendance de la Suisse à se mettre à l'abri de toute équivoque.

[1] J. B. Moore, T. IV, § 653, p. 591.
[2] Voir Nagao Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne*, p. 178-179.
[3] *Rapport de la Division des intérêts étrangers.*
[4] Voir Franklin, *op. cit.*, p. 126.

CHAPITRE IV

Les effets de la représentation internationale

La représentation internationale, dont nous avons exposé dans les chapitres précédents la nature et les conditions juridiques d'existence, produit des effets juridiques sur les Etats intéressés. La représentation internationale met en jeu trois Etats : l'Etat représenté, l'Etat représentant et l'Etat tiers. Nous verrons dans ce chapitre les effets de la représentation à l'égard des Etats intéressés.

Section I

Les effets à l'égard de l'Etat représenté

L'Etat représentant ayant un mandat général comme base de représentation agit et accomplit des actes juridiques dans l'intérêt de l'Etat représenté pendant la durée de son mandat. C'est dans la personne de l'Etat représenté que se produisent les effets de la représentation exercée par l'Etat représentant. Nous avons expliqué que cela provient de la nature de la représentation. Les conséquences juridiques de la représentation peuvent être actives ou passives. L'Etat représenté ne peut pas accepter certaines parties de l'acte conclu et en rejeter d'autres. L'acte conclu par l'Etat représentant au nom de l'Etat représenté, et dans l'intérêt de ce dernier, est un tout, qu'il faut accepter comme tel. L'Etat représenté n'a pas le droit de profiter des conséquences avantageuses et de rejeter celles qui ne lui paraîtraient pas favorables.

L'Etat représenté doit assumer même les effets désavantageux résultant de la représentation. Cela est une des conséquences de la règle *Pacta sunt servanda*.

C'est un droit inaliénable pour l'Etat que de conclure des traités internationaux. Chaque traité donne des droits et des obligations à

l'Etat contractant. Tout Etat doit respecter rigoureusement les clauses des traités qu'il a conclus. Cela ne limite pas la souveraineté de l'Etat. D'ailleurs la souveraineté absolue de l'Etat est ébranlée depuis longtemps.

L'Etat représenté est-il responsable de la violation ou de l'inobservation d'un devoir international par les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant ?

Les principes généraux de la responsabilité internationale de l'Etat et les principes généraux de la représentation pourront donner une juste solution au problème envisagé. L'Etat représenté peut être rendu responsable des actes des agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant, lorsqu'ils ont accompli des actes de souveraineté dans la limite de leurs pouvoirs. L'Etat représenté est responsable des dommages causés par les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant pour une affaire déterminée.

Pour arriver à cette conclusion logique, nous nous fondons sur les arguments admis soit par la pratique, soit par la doctrine :

a) Selon les principes généraux de la responsabilité internationale, un Etat est responsable de la violation ou de l'inobservation d'un devoir international par les actes de ses fonctionnaires, soit en territoire national, soit en pays étranger. La responsabilité internationale de l'Etat pour ses fonctionnaires en pays étranger fut approuvée par le Comité préparatoire de la première conférence de la codification du droit international, dont la base des discussions N° 14, est ainsi rédigée [1] :

« Les actes accomplis par les fonctionnaires d'un Etat en pays étranger, agissant dans les limites apparentes de leurs fonctions, sont imputables à cet Etat et peuvent, à ce titre, engager la responsabilité de celui-ci. »

b) D'après la pratique de la représentation internationale l'Etat représenté est responsable du dommage injuste causé par les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant.

« Consular Regulation of the United States 1896 » prévoit dans son paragraphe 174 la responsabilité de l'Etat représenté pour les actes des fonctionnaires de l'Etat représentant.

D'autre part, M. Fish, secrétaire d'Etat, dans la lettre adressée à M. Williamson, ministre d'Amérique au Guatemala, prend en considération la responsabilité de l'Etat représenté et non pas de l'Etat représentant (*Vide infra*, p. 85).

Ayant établi la règle pour la responsabilité, un nouveau problème

[1] Accioly, *op. cit.*, T. I, p. 344-345.

surgit immédiatement : celui de la fixation de la limite de cette responsabilité. Ici aussi nous allons appliquer les principes généraux de la responsabilité de l'Etat à ce cas particulier.

En principe, l'Etat représenté est responsable des actes accomplis par les fonctionnaires ou agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant dans la sphère de leur compétence. Ce principe est conforme à la résolution de l'Institut de Droit international, siégeant à Lausanne en 1927, en vue d'établir les principes généraux de la responsabilité internationale de l'Etat (art. 2, alinéa 1) [1].

Les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant agissent dans la sphère de leur compétence lorsqu'ils accomplissent des actes de souveraineté dans le cadre du mandat attribué par l'Etat représenté.

Maintenant l'Etat représenté est-il responsable des actes accomplis par les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant, même en dehors de leur compétence, lorsqu'ils ont agi en se couvrant de leur qualité de fonctionnaires ou d'agents ? Selon les principes admis par l'Institut de droit international à la session de Lausanne en 1927 (article 2, alinéa 2), Projet de Convention, « L'Etat est responsable des actes accomplis par ses organes même en dehors de leur compétence, lorsqu'ils ont agi en se couvrant de leur qualité d'organes de l'Etat. Il n'en serait autrement que si l'acte incriminé était si manifestement étranger aux attributions de son auteur qu'aucune méprise ne pouvait raisonnablement se produire. [2] »

Ce principe admis par l'Institut de Droit international pour la responsabilité internationale de l'Etat, peut-il s'appliquer au cas particulier que nous traitons ?

Lorsqu'un fonctionnaire de l'Etat représentant agit en dehors de la sphère de ses compétences, son acte n'est pas, en principe, un acte étatique (acte de souveraineté) pour l'Etat représenté. Il ne devrait pas entraîner la responsabilité de l'Etat représenté.

En principe, les organes de l'Etat représentant, lorsqu'ils accomplissent un acte au nom de l'Etat représenté, doivent agir dans la limite du mandat de représentation. Si les organes de l'Etat représentant dépassent le cadre de leurs compétences en accomplissant un acte juridique, l'Etat représenté n'est plus responsable.

Mais qui alors sera responsable ? C'est ce que nous verrons plus loin à propos des effets à l'égard de l'Etat représentant.

[1] *Annuaire de l'Institut de Droit international.* Travaux préparatoires de la Session de Lausanne 1927. T. I, p. 557.

[2] *Ibid.*

Section II

Les effets à l'égard de l'Etat tiers

Pour qu'une représentation de protection soit possible, il faut, avons-nous dit, un accord intervenant d'une part entre l'Etat représentant et l'Etat représenté, et d'autre part entre l'Etat représentant et l'Etat tiers.

Mais le droit de protéger les citoyens à l'étranger est un principe reconnu du droit des gens. L'Etat tiers ne peut arbitrairement s'opposer à toute protection s'exerçant sur son territoire.

Maintenant, remarquons que si ce droit de protection existe en vertu de droit des gens, l'assentiment de l'Etat tiers ne saurait avoir qu'un effet déclaratif, c'est-à-dire que cet accord ne saurait être une condition de l'exercice de ce droit, mais pas la source de ce droit.

L'Etat tiers et l'Etat représentant se mettent d'accord pour conclure l'acte juridique. Dès que l'acte juridique est accompli, l'Etat représentant disparaît dans chaque cas déterminé; l'Etat tiers se trouve en présence de l'Etat représenté en vue de faire valoir ses droits ou d'exécuter ses obligations. L'accomplissement de cet acte donne naissance à des effets juridiques dans la personne de l'Etat tiers et dans celle de l'Etat représenté.

Les effets de la représentation peuvent se produire sur le territoire de l'Etat tiers, sur le territoire occupé par l'Etat tiers et plus exceptionnellement sur les champs de bataille, ceux-ci ne rentrant pas juridiquement dans les territoires occupés [1]. Dans ces trois cas, l'Etat tiers a l'obligation de reconnaître un droit minimum aux étrangers. Le respect des principes de droit des gens impose à l'Etat tiers l'obligation d'agir d'une façon conforme à la justice et à l'humanité. L'Etat tiers est responsable de la violation des coutumes de droit des gens qui accordent aux étrangers ennemis des droits privés, et l'Etat tiers est aussi responsable de l'inobservation des traités qui reconnaissent certains droits aux prisonniers de guerre, aux malades et aux blessés.

La responsabilité de l'Etat tiers a fait l'objet de l'étude de la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge siégeant à Stockholm, en 1948.

Dans le projet de révision de la Convention de Genève du 27 juillet 1929, relative au traitement des prisonniers de guerre, l'article 11

[1] *Le règlement annexé à la IV[e] Convention de La Haye de 1907 dans son article 42 stipule la définition du territoire occupé :* « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. »

et dans le projet fait en vue d'établir une nouvelle convention réglant la protection des personnes civiles en temps de guerre les articles 26 et 130 prévoient explicitement la responsabilité internationale de l'Etat tiers.

Ainsi l'article 11 du projet de la Convention pour le traitement des prisonniers de guerre contient deux dispositions différentes concernant la responsabilité de l'Etat tiers. L'alinéa 1 du dit article prévoit :

« Les prisonniers de guerre sont au pouvoir de la puissance ennemie, mais non des individus ou des corps de troupe qui les ont faits prisonniers. Indépendamment des responsabilités individuelles qui peuvent exister, la Puissance détentrice est responsable du traitement qui leur est appliqué. »

En principe, la Puissance détentrice est responsable de l'application de la Convention concernant le traitement des prisonniers de guerre, mais cette responsabilité de l'Etat n'exclut aucunement la responsabilité personnelle que ses agents peuvent encourir du fait de leurs actes à l'égard des prisonniers de guerre.

Par contre, l'alinéa 2 prévoit la responsabilité de l'Etat tiers concernant le transfert des prisonniers de guerre :

« Les prisonniers de guerre ne peuvent être transférés par la Puissance détentrice à une Puissance non partie à la Convention. Lorsqu'elle les transfère à une Puissance partie à la Convention, la responsabilité de l'application de la Convention incombe conjointement à ces deux Puissances. »

Nous trouvons une disposition analogue à celle de l'article 11 cité dans l'article 26 du projet de la Convention pour la protection des personnes civiles en temps de guerre.

A la différence de ces deux articles, l'article 130 du projet de la Convention pour la protection des personnes civiles en temps de guerre, a trait à la responsabilité internationale du pouvoir législatif de l'Etat tiers. L'alinéa 1 de l'article 130 prévoit :

« La législation des Etats contractants devra réprimer tout acte contraire aux dispositions de la présente Convention. »

Une disposition analogue à celle de l'alinéa 1 de l'article 130 se trouve à l'alinéa 1 de l'article 39 du projet de la Convention révisée pour l'amélioration du sort des blessés et des malades.

L'alinéa 2 de l'article 130 impose à chaque Etat contractant « l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'actes contraires à la Convention, quelle que soit leur nationalité et, conformément à ses propres lois ou aux Conventions réprimant les actes qui seraient définis comme crimes de guerre, de les déférer à ses propres tribunaux

ou de les remettre pour jugement à un autre Etat contractant. »

Un exemple de la responsabilité de l'Etat tiers nous est donné par le Procès de Nuremberg de 1946.

L'acte d'accusation relève entre autres violations de droit des gens, l'opposition faite par l'Allemagne à l'exercice de la représentation internationale. L'acte d'accusation des Nations Unies contre les chefs allemands comprenait sous le troisième et sous le quatrième chef d'accusation, des crimes de guerre et des crimes de lèse-humanité; c'était précisément des droits protégés par l'Etat représentant, en temps de guerre. L'Etat étant une personne morale, on ne peut le rendre responsable d'un acte délictuel, mais ses organes par contre pourront être responsables. C'est pourquoi l'acte d'accusation des Nations Unies visa les dirigeants allemands.

L'Etat tiers serait-il responsable de la violation ou de l'inobservation d'un ordre juridique, d'un devoir international envers l'Etat représenté ou envers l'Etat représentant?

La réponse dépend de la nature du lien qui existe entre l'Etat représenté et l'Etat représentant. L'Etat représentant ne se substituant pas à l'Etat représenté, mais collaborant avec lui dans l'accomplissement de l'acte juridique, ne pourra remplacer l'Etat représenté.

C'est un principe unanimement admis en droit des gens que la responsabilité n'existe qu'à l'égard des Etats qui sont directement lésés.

Une violation commise par l'Etat tiers et lésant les intérêts de l'Etat représenté, ne pourra permettre à l'Etat représentant d'agir à titre personnel contre l'Etat tiers. L'Etat représentant n'étant pas le sujet de l'atteinte directe n'a pas la faculté juridique de recourir à un moyen quelconque pour assigner l'Etat tiers en responsabilité. C'est l'Etat représenté qui pourra agir contre l'Etat tiers pour affirmer que la responsabilité de celui-ci est engagée, mais étant dans l'impossibilité d'actionner par suite de la guerre ou de la rupture des relations diplomatiques, l'Etat représentant agira au nom de l'Etat représenté comme mandataire de ce dernier.

Par contre, il est un cas où l'Etat représentant pourra agir de son propre chef contre l'Etat tiers : lorsque l'Etat représenté et l'Etat représentant se trouvent tous deux être parties à un même traité signé également par l'Etat tiers, par exemple à une convention comme celle sur le sort des malades et des blessés sur les champs de bataille et sur le sort des prisonniers de guerre. L'Etat représentant pourra alors indépendamment réclamer de l'Etat tiers qu'il respecte ce traité et limite son action discrétionnaire à la mesure permise par la convention.

Section III

Les effets à l'égard de l'Etat représentant

L'Etat représentant dans l'accomplissement de son rôle donne naissance à des rapports juridiques qui lieront directement l'Etat représenté et l'Etat tiers. En principe, il n'y aura aucun effet juridique direct pour l'Etat représentant. L'Etat représentant n'est pas responsable de la bonne exécution des actes juridiques conclus au nom de l'Etat représenté. Il n'y aura pas de responsabilité internationale pour l'Etat représentant faisant des actes de souveraineté pour un autre Etat, la responsabilité incombera à l'Etat représenté.

Les organes de l'Etat représentant, à côté de leurs fonctions habituelles, exercent la fonction de la représentation. L'Etat représentant étant un Etat neutre, agissant dans l'intérêt humanitaire, sauvegarde les intérêts de l'Etat représenté.

Les organes de l'Etat représentant ne sont pas du tout les organes de l'Etat représenté. Il n'y a pas chaque fois assimilation; c'est pourquoi l'Etat représentant n'est pas responsable en tant qu'Etat mandataire chargé de protéger les intérêts des belligérants.

M. Fish, secrétaire d'Etat, dans la lettre adressée à M. Williamson, ministre d'Amérique au Guatemala, assura en ce qui concerne la protection des sujets allemands, que le gouvernement allemand et non pas celui des Etats-Unis, assume la responsabilité des actes relatifs à l'exercice du mandat [1].

La non-responsabilité de l'Etat représentant fut traitée par M. A. Raestad dans son étude sur la protection diplomatique des nationaux :

« Il arrive que le représentant diplomatique chargé des intérêts d'un Etat étranger ait à présenter une réclamation en faveur d'un ressortissant de cet Etat. Il agit alors en tant que représentant du dit Etat et muni d'instructions émanant de lui; il n'agit pas « d'ordre de son gouvernement » son action ne saurait entraîner une responsabilité quelconque pour son propre gouvernement. [2] »

La non-responsabilité de l'Etat représentant a été affirmée à La Haye dans une sentence arbitrale datée du 9 juin 1931, concernant l'affaire Chevreau que les gouvernements anglais et français soumirent à l'arbitrage d'un tribunal spécial.

[1] Voir J. B. Moore, *op. cit.*, § 653, p. 588-589.

[2] A. Raestad, *Protection diplomatique des nationaux.*. *R.D.I.* 1933, V, XI, p. 503.

Il s'agissait d'une réclamation du gouvernement français auprès du gouvernement anglais au sujet de l'arrestation puis de la déportation d'un citoyen français. Ce n'est que sur un point accessoire de ce jugement que la question de la responsabilité de l'Etat représentant fut soulevée. La Grande-Bretagne assumant les charges consulaires de la France en Perse, il importait de savoir si l'on pouvait rendre responsable l'Angleterre de la négligence de son consul concernant des livres et documents à lui remis en sa qualité de gérant du consulat français. La sentence le nia : « Le gouvernement anglais ne peut être rendu responsable de la négligence de son consul, en sa qualité de gérant du consulat d'une autre puissance. [1] »

Relevons encore que cette affaire se rapporte à une représentation effectuée en temps de paix, mais qu'elle pourrait fort bien être reproduite au cours d'une représentation en temps de guerre.

Malgré l'approbation donnée par certains auteurs à cette sentence comme Bouffanais [2], Schwarzenberger [3], Franklin [4], nous nous voyons obligés de faire la remarque suivante au sujet du jugement de l'affaire Chevreau :

Ce jugement ne nous donne pas satisfaction; pour nous le gouvernement anglais aurait commis une faute soit dans le choix du consul, soit dans les instructions qu'il lui avait données, soit encore dans le contrôle qu'il aurait dû exercer sur son agent.

Dans un cas de négligence de l'agent de l'Etat représentant, on doit rechercher à notre avis si cette négligence ne peut être imputée à l'Etat représentant, à raison d'un manque de diligence soit dans l'élection, soit dans les instructions, soit dans le contrôle du dit agent. Si pareille imputation paraît justifiée dans une espèce déterminée, on rendra responsable, en appliquant le principe général, l'Etat de qui dépend les fonctionnaires en faute, donc, dans le cas de la représentation, l'Etat représentant.

A la section précédente, nous nous sommes posé la question de savoir qui serait responsable lorsque, dépassant le cadre du mandat reçu, les agents de l'Etat représentant, se couvrent de leur qualité officielle. Il s'agit donc de savoir quelle application il faut donner dans le cas de la représentation à l'art. 2, al. 2, de la Résolution de l'Institut de Droit international adoptée à Lausanne en 1927.

Lorsque l'organe de l'Etat représentant agit en dehors du cadre du mandat reçu, mais qu'il se couvre de sa qualité officielle, donc

[1] MANLEY O. HUDSON. *A.J.* V. 26. 1932, p. 806.
[2] BOUFFANAIS, *op. cit.*, p. 51.
[3] G. SCHWARZENBERGER, *International law.* London 1945, p. 61.
[4] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 138.

qu'il éveille à l'égard des tiers l'aspect qu'il agit d'une manière conforme à son mandat, ce sera son propre Etat donc l'Etat représentant, qui portera la responsabilité de son acte. Alors que dans le cas simple de la responsabilité de l'Etat pour ses organes, le résultat de l'application de l'art. 2, al. 2 précité, n'aboutit finalement qu'à un élargissement de la responsabilité de l'Etat, nous voyons que dans le cas de la représentation, le résultat est de faire passer la responsabilité de l'Etat représenté sur la tête de l'Etat représentant.

Ceci découle de la nature de la représentation. A ce propos et à l'appui de la solution énoncée, nous rappellerons que l'Etat représenté ne peut entretenir de relations directes avec les organes diplomatiques ou consulaires de l'Etat représentant. Il est normal que ce dernier assume d'une façon identique à celle du cas simple prévu par l'art. 2, al. 2 précité la responsabilité des actes de ses propres fonctionnaires.

Nous avons vu que la tendance des Etats-Unis — en tout cas celle du début — était de prêter simplement pour la protection des intérêts étrangers, le concours officieux de ses agents. C'est-à-dire que ses agents étaient invités à intervenir à titre privé et en usant du crédit que leur fonction leur conférait.

Or si dans une intervention de ce genre un agent sortait du cadre du mandat, si on peut encore parler de mandat bien délimité, il ne pourrait en résulter qu'une responsabilité purement privée de l'agent en question. Cela ressort de l'instruction du 16 juin 1871 du Département d'Etat qui admit que le fonctionnaire est responsable de la charge de sa mission [1].

Par conséquent il existe une responsabilité privée de l'agent et cet agent peut être responsable envers l'Etat représenté.

Par contre, dans l'édition de 1941 des Foreign Service Regulations des Etats-Unis, il n'est pas admis que la responsabilité du fonctionnaire et la responsabilité de l'Etat représentant dans l'accomplissement des services en faveur de l'Etat représenté soient engagés [2].

Selon la nouvelle pratique des Etats-Unis, le fonctionnaire ne sera pas tenu pour responsable envers le gouvernement étranger et il sera difficile d'imaginer une situation dans laquelle le gouvernement de la Puissance protectrice permettra à ses agents d'être traités comme responsables d'une façon officielle par un Etat étranger. Les fonctionnaires des Etats-Unis seront responsables de l'accomplissement de leur mission uniquement envers les Etats-Unis.

Il ressort de cet argument que la conception américaine réfute catégoriquement la responsabilité de l'Etat représentant et celle des

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 138.
[2] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 139.

fonctionnaires de ce dernier dans l'accomplissement de leurs charges de protection.

Nous avons étudié dans cette section pour quelle raison l'Etat représentant était responsable. Nier d'une façon absolue la responsabilité de l'Etat représentant comme cela est prévu par les Foreign Service Regulations, nous paraît inadmissible.

En résumé donc, il n'est pas exclu que l'Etat représentant ne puisse être tenu pour responsable de la négligence de l'accomplissement d'une charge de protection.

CHAPITRE V

Le champ d'application de la représentation internationale

GÉNÉRALITÉS

Le champ d'application est le domaine dans lequel l'Etat représentant peut exercer son activité en vue de protéger les intérêts de l'Etat représenté.

Pour déterminer ce domaine, rappelons-nous qu'il faut tenir compte, d'une part, de l'existence de règles générales de droit international public (traités ou conventions prévoyant la protection), d'autre part, de la relation qui existe entre trois Etats intéressés.

Voyons maintenant la délimitation du champ d'application :

1. C'est en tout premier lieu le traité ou la convention liant les Etats intéressés qui fait règle. On peut prévoir une protection générale ou spéciale. Par exemple, les Conventions de Genève de 1929 assurent une garantie juridique générale aux prisonniers de guerre, aux malades et aux blessés sur le champ de bataille. L'Etat représenté n'aura pas le droit d'exiger un traitement beaucoup plus privilégié que celui prévu dans son ensemble par cette convention. L'Etat tiers est tenu de traiter les prisonniers de guerre conformément à la Convention de Genève de 1929. L'activité de l'Etat représentant restera dans les limites de cette convention.

D'un autre côté, la règle de protection peut s'étendre à un domaine d'activité restreint. Par exemple, un traité ou une convention entre belligérants, en vue d'échanger ou de rapatrier des ressortissants résidant sur le territoire ennemi, délimitera le domaine de l'activité de l'Etat représentant.

A défaut de stipulations expresses de droit écrit, l'usage, la coutume et la pratique internationale feront règle. S'il s'agit d'une coutume précise, les Etats belligérants doivent la respecter. L'activité

de l'Etat représentant dépendra de l'étendue prévue par la coutume. Citons, par exemple, la protection des archives officielles des belligérants.

2. L'étendue du champ d'application dépendra en second lieu du pouvoir de représentation accordé à l'Etat représentant par l'Etat représenté. Le pouvoir de représenter peut avoir un sens général englobant toute la protection diplomatique et consulaire, ou ne viser qu'une simple charge. Dans tous les cas, l'Etat représenté ne saurait exiger de l'Etat représentant une protection plus étendue et avantageuse que celle qu'il assure lui-même à ses ressortissants et l'étendue de cette dernière ressort de son droit interne et de son organisation diplomatique et consulaire.

La protection des ressortissants à l'étranger est, en effet, prévue en général par un ordre juridique interne. Par exemple, le Règlement consulaire suisse de 1924 contient les dispositions en ce qui concerne la protection des Suisses à l'étranger. La Suisse, à supposer qu'elle devienne l'Etat représenté, ne pourrait demander de l'Etat représentant une protection plus étendue que celle décrite dans ce Règlement.

3. L'étendue du champ d'application dépendra ensuite de la mesure dans laquelle l'Etat représentant peut protéger ses propres ressortissants, aux termes de sa propre réglementation diplomatique et consulaire.

Le mandat de protection est défini avant tout par l'Etat d'origine, mais la Puissance protectrice peut fixer dans quelle mesure elle s'occupera de ses protégés. La Suisse ne fait pas plus « pour des étrangers que pour ses propres ressortissants, cela même si, d'après son droit national, l'étranger pourrait prétendre à une protection plus étendue » [1].

4. L'étendue de la représentation dépendra du bon vouloir de l'Etat tiers auprès duquel l'exercice de la représentation aura lieu.

Les étrangers en temps de guerre, pour des considérations touchant la sécurité de l'Etat tiers, ne peuvent bénéficier de la jouissance de leurs droits comme en temps de paix. L'Etat de guerre permet à l'Etat tiers de prendre certaines mesures à l'égard des étrangers. Bien que le droit des gens impose certaines limites au pouvoir discrétionnaire à l'Etat tiers, c'est la loi locale qui sera appliquée à l'égard des ressortissants ennemis et à l'égard de leurs propriétés se trouvant sur le territoire de l'Etat tiers [2].

[1] *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 13.

[2] Voir G. SCHWARZENBERGER, *International law as applied by International Courts and Tribunals*. London, 1945. p. 249-250.

5. Notons pour terminer que la clause de la réciprocité joue également son rôle dans la délimitation du champ d'application.

« La Cour suprême d'Autriche a appliqué le paragraphe 33 du Code civil autrichien aux termes duquel les étrangers ne jouissent en Autriche, par réciprocité, que des droits reconnus dans leur pays aux ressortissants autrichiens.

» D'après ce principe, des sujets anglais domiciliés hors d'Autriche n'auraient pas pu intenter une action devant les tribunaux autrichiens, puisque ce droit était refusé dans les mêmes conditions aux sujets autrichiens devant les tribunaux anglais, et pour décider si un Français pouvait intenter une action devant les tribunaux autrichiens il fallait savoir si un Autrichien avait ce droit devant les tribunaux français. [1] »

La représentation internationale ne peut être exercée que par les agents diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant. Un certain nombre de charges sont exclusivement diplomatiques, d'autres consulaires. La plupart peuvent être remplies à la fois par des diplomates et des consuls, suivant les circonstances.

Après avoir développé ces généralités, venons-en à l'étude des points particuliers de la protection des intérêts des belligérants.

Sous-Chapitre I

ACTIVITÉ DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

Section I

Protection ordinaire des intérêts des pays belligérants

Nous examinerons d'abord la protection d'intérêts proprement étatiques, c'est-à-dire relevant de l'Etat en tant que collectivité : ainsi sa représentation comme partie à des traités ou la protection de sa propriété officielle et semi-officielle. Ensuite, nous passerons en revue la protection des agents diplomatiques et consulaires tant quant à leur personne que quant à leurs biens. Enfin nous verrons la protection des ressortissants étrangers, ce qui nous amènera à parler de la reprise par l'Etat protecteur de l'activité consulaire, du rapatriement, de l'assistance, de la propriété privée et de la transmission de documents privés, intéressant les ressortissants de l'Etat représenté.

[1] Eugène Audinet, *Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918. R.G.D.I.P.* 1920, p. 320.

§ 1. *Protection des intérêts collectifs des Etats belligérants*

I. Les charges particulières [1]

L'Etat représentant assure la sauvegarde d'intérêts collectifs de l'Etat représenté. Notons d'abord à cet égard sa fonction d'intermédiaire pour la transmission de messages officiels de l'Etat représenté à l'Etat tiers. Il s'agit ici en particulier, non de la transmission de requêtes ou notes ordinaires se rapportant à la protection des individus et de leurs biens, mais de textes ayant trait par exemple aux affaires d'Etat. Citons à ce propos des communications concernant l'observation ou la violation des lois de la guerre, le signalement des navires-hôpitaux, la demande de sauf-conduits, les préliminaires à des négociations de capitulation. Cette transmission se fait dans la règle sans commentaire et ne constitue pas alors une représentation. Toutefois si la réclamation a lieu au sujet de la protection d'individus (prisonniers) se trouvant sur le territoire de l'Etat local, une certaine latitude sera laissée à la Puissance protectrice. S'il s'agit d'une protestation sur la base de rapports de l'Etat représentant à son mandant concernant des entorses aux conventions sur les prisonniers de guerre, par exemple, on admettra même que la protestation pourra être présentée sur la seule initiative de la Puissance protectrice elle-même.

Si, dans la règle, la Puissance protégée signe elle-même les documents officiels qui se rapportent à elle, il arrive exceptionnellement que dans une occasion particulière l'Etat représentant revête de sa signature un traité ou document pour le compte de son mandant, sans pouvoirs spéciaux, dans un domaine déterminé. Les préliminaires de paix et la cessation des hostilités hispano-américaines, par exemple, furent signés par l'ambassadeur de France à Washington en qualité de représentant de l'Espagne pour sauvegarder les intérêts de celle-ci.

II. Protection des biens de l'Etat représenté

A. La protection de la propriété de l'Etat représenté (les locaux diplomatiques, consulaires et archives) [2]

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 234-240.

[2] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, pages 14, 40, 77, 181 et s. — CHARLES CH. HYDE, *International Law*, vol. II, p. 1285-1286. — A. SHARTLE HERSHEY, *Diplomatic Agents and Immunities*, p. 167 s.; J. LAWRENCE, *The Principles of International Law*, 7 th., p. 400. — OPPENHEIM, *International Law*, vol. II p. 244. — *Foreign Office Regulations*, chap. XII, sec. 4, N° 2. — *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 25-26. — JANNER, *op. cit.*, p. 46-47.

L'inviolabilité des locaux diplomatiques et consulaires et de leur contenu (notamment les archives officielles) est un principe unanimement reconnu par le droit des gens et respecté depuis longtemps en temps de paix comme en temps de guerre.

Il convient de souligner que cette inviolabilité ne disparaît pas en cas de rupture des relations diplomatiques et de déclaration de guerre. Les agents diplomatiques quittant leur poste confient la protection des locaux et des archives aux représentants de la Puissance protectrice.

L'Etat représentant assume certaines charges pour la protection de la propriété officielle et des archives. L'un des premiers actes de l'Etat représentant consistera dans la reprise des biens officiels et dans l'établissement d'inventaires détaillés.

Les agents diplomatiques et consulaires étant les détenteurs de la propriété de l'Etat représenté, ils protégeront les bâtiments et les maintiendront en bon état. Pour qu'ils soient protégés de façon encore plus efficace, les immeubles de l'Etat représenté peuvent être munis du drapeau de l'Etat représentant avec l'agrément des autorités locales. Cette pratique perdant actuellement son importance, elle peut être employée facultativement.

Les bâtiments se trouvant sous la protection de l'Etat représentant seront scellés et les agents diplomatiques et consulaires avertiront aussitôt l'autorité locale qu'ils les ont pris sous leur garde.

L'exercice de la protection des locaux diplomatiques et consulaires donna lieu à certaines difficultés et plusieurs incidents embarrassants se produisirent à propos de l'enlèvement de toutes les armes et du matériel dangereux.

Signalons que le Département d'Etat des Etats-Unis édicta à ce sujet des règles déterminées, commandant notamment que l'enlèvement des armes et du matériel dangereux serait la toute première mesure à prendre [1].

En général, les locaux diplomatiques et consulaires appartenant à l'Etat représenté sont occupés et employés par la Puissance protectrice. Exceptionnellement, ces bâtiments peuvent être utilisés aux fins de la protection d'intérêts étrangers autres que ceux de l'Etat qui possède ou loue de tels bâtiments.

Les Etats-Unis autorisèrent les représentants suisses chargés de la protection des intérêts américains au cours de la seconde guerre mondiale à utiliser tout bâtiment diplomatique ou consulaire soumis à leur garde, quand et de la manière dont ils le jugeraient nécessaire.

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 185.

Au cours de cette guerre, le gouvernement japonais sollicita l'autorisation d'utiliser certaines parties des ambassades américaines et anglaises à Tokio pour en faire un hôpital militaire. Les gouvernements américains et anglais répondirent affirmativement à cette demande et indiquèrent qu'ils ne voyaient aucune objection à cet emploi.

Venons-en maintenant à la protection des archives officielles. Les représentants de la Puissance protectrice prenant à leur charge la protection et la surveillance des archives officielles, les mettront à l'abri en les scellant. En principe, elles seront déposées dans les locaux diplomatiques. Si cela n'est pas possible, elles seront mises en lieu sûr, scellées, dans un entrepôt public. Le Département d'Etat autorisait exceptionnellement le dépôt temporaire dans les locaux officiels américains des archives de la nation protégée ou des bagages de ses fonctionnaires absents.

La garantie d'inviolabilité des immeubles diplomatiques et consulaires et des archives officielles fut violée au cours de ces deux dernières guerres mondiales.

En ce qui concerne la protection des locaux diplomatiques et consulaires et des archives d'un Etat belligérant représenté de facto, on se borne alors uniquement à reprendre les archives.

B. La protection de la propriété officielle et semi-publique [1]

Le droit des gens n'accorde pas, en temps de guerre, d'immunité pour la protection de la propriété officielle et semi-publique autre que diplomatique et consulaire.

La garantie de la protection de la propriété officielle et semi-publique dépendra des mesures prises par l'autorité locale. Cette autorité peut confisquer les biens officiels de l'Etat ennemi ou peut renoncer à prendre une mesure aussi sévère, les laissant sous la garde de la Puissance protectrice. En général, l'Etat tiers confisque les biens officiels de l'Etat représenté de caractère industriel ou commercial en vue de les utiliser lui-même.

En cas de réquisition ou confiscation, le seul devoir du fonctionnaire de l'Etat représentant est de faire un rapport détaillé pour informer l'Etat représenté de la situation.

Par contre, en général, l'Etat tiers autorisera l'Etat représentant à étendre sa protection sur les biens officiels et semi-publics de l'Etat représenté n'ayant pas un caractère industriel ou commercial.

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 190-194.
Rapport de la Division des intérêts étrangers, p. 26.

Tels sont : des instituts scientifiques et artistiques, des écoles, des hôpitaux, des mosquées et des églises.

Les règles de la protection des locaux diplomatiques et consulaires seront appliquées, en principe, à la protection de ces biens.

§ 2. *Protection du personnel diplomatique et consulaire*

I. Protection du personnel officiel (échanges) [1]

L'état d'hostilité fait naturellement cesser entre les belligérants les rapports pacifiques et amicaux qui s'exerçaient par l'intermédiaire de leurs représentants; les agents diplomatiques sont rappelés, la mission des consuls respectifs est suspendue.

En vertu d'un ancien usage, les agents diplomatiques et consulaires du pays ennemi doivent pouvoir librement regagner leur pays et le gouvernement du pays de résidence doit prendre toutes les mesures nécessaires pour leur assurer un retour sans incidents. Le départ vers leur pays doit se faire d'une manière conforme aux exigences de la courtoisie internationale. Cette règle fut violée pendant la première guerre mondiale. Les Etats belligérants ne laissant pas les personnages officiels quitter le pays de leur gré, admirent cependant leur échange par l'intermédiaire d'un pays neutre. Cette mesure exceptionnelle fut appliquée déjà pendant la première guerre mondiale entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne par l'intermédiaire des Etats-Unis, et aussi entre l'Allemagne et la Russie [2].

Au cours de la seconde guerre mondiale, malheureusement, le procédé d'échange est devenu la règle et, de ce fait, les intéressés étaient menacés de subir un internement de longue durée.

L'échange du personnel officiel engendra de nouvelles charges pour la Puissance protectrice. Elle dut faire les démarches en vue d'échanger du personnel officiel et veiller avec le plus grand soin à ce que les agents diplomatiques et consulaires soient traités conformément aux usages.

La rupture des relations diplomatiques n'entraînant pas pour les diplomates et consuls la perte de leur statut privilégié, ceux-ci conservent leurs immunités et privilèges jusqu'à ce qu'ils quittent le pays. Mais ces agents perdent après la rupture des relations leur capacité d'agir officiellement. C'est la Puissance protectrice qui agit

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 32-35.
Rapport de la Division des intérêts étrangers, op. cit., p. 7-11.
[2] Voir BOUFFONAIS, *op. cit.*, p. 37-38.

dès lors au nom de l'Etat belligérant et sert d'intermédiaire entre les diplomates internés et leur pays d'origine [1].

II. Protection des biens du personnel diplomatique et consulaire [2]

Ce sont surtout les expériences de la dernière guerre mondiale qui ont démontré l'importance de l'activité de la Puissance protectrice en ce qui concerne les biens du personnel diplomatique et consulaire.

Si, en temps de paix, ces biens jouissent d'une large immunité (de perquisitions, de saisie, de certains impôts), leur statut apparaît bien indéterminé après la déclaration de guerre. Les immunités reconnues en temps de paix ont, en effet, pour but de faciliter l'accomplissement de leurs tâches, aux diplomates et consuls; or, on ne voit pas en droit international pourquoi ces privilèges seraient maintenus lorsque précisément l'activité de ces agents cesse.

On a pu noter pendant la dernière guerre la tendance de faire persister ces privilèges et ceci pour une raison d'équité. On invoque, en particulier du côté américain, le fait que les agents diplomatiques et consulaires n'avaient pas le loisir, lorsque la situation politique se tend, de liquider leurs affaires ou même de quitter le pays, et qu'il était donc juste de les faire bénéficier, après l'ouverture des hostilités, de certains avantages. Les biens de ces personnes officielles formant donc une catégorie spéciale, les tâches des représentants de la Puissance protectrice seront les suivantes à leur égard :

Ils devront, dans la mesure où l'Etat local l'autorise, négocier l'expédition de ces biens ou leur mise en dépôt, quitte à les vendre pour placer leur contre-valeur en compte bloqué. Eventuellement, ils devront gérer ces biens après information en due forme à l'Etat local. Il s'agira par exemple du paiement de certaines taxes ou impôts ou inversement de la réception de redevances, dividendes, etc.

Les sommes ainsi obtenues ou celles provenant de la vente de biens seront également remises sur le compte général des frais occasionnés par cette mission. Dans la règle, après un avis par voie diplomatique, le gouvernement de l'Etat représenté remboursera à son fonctionnaire rentrant les sommes qui lui reviennent.

La propriété des employés et secrétaires peut faire l'objet d'enquêtes ou de requêtes de la Puissance protectrice, mais n'est dans la règle pas traitée autrement que les mêmes catégories de biens appartenant aux particuliers étrangers.

[1] *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 8-11.
[2] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 194-200.

§ 3. Protection des ressortissants étrangers (en général) [1]

Le droit des gens contient les règles juridiques concernant, en principe, la protection des ressortissants étrangers en temps de guerre comme en temps de paix. Ces règles peuvent être conventionnelles ou coutumières. Elles ont force obligatoire dans les deux cas. Lorsqu'elles sont conventionnelles leurs bases sont bien définies, le minimum de droits accordés aux ressortissants étrangers est bien établi. Par exemple, la protection des prisonniers de guerre, des malades et des blessés fait l'objet des Conventions de Genève. En temps de guerre, les pays étrangers signataires sont tenus de respecter strictement les dispositions de ces conventions.

Si ces règles sont coutumières, elles sont néanmoins obligatoires et applicables selon les circonstances particulières dans lesquelles se trouvent les Etats intéressés. Tout Etat est tenu d'accorder un minimum de droits sur la base d'un standard de justice aux sujets ennemis. L'absence de toute convention internationale ne prive pas, en effet, les civils ennemis de toute protection en droit des gens.

Etudions le statut juridique des sujets ennemis lorsqu'il n'est pas encore réglementé par une convention internationale : Ces derniers subirent différents traitements qui varièrent au cours de l'histoire.

Jadis Grotius admettait que les nationaux d'un des Etats belligérants résidant en territoire ennemi pouvaient être faits prisonniers de guerre. De nos temps, comme on sait, les étrangers ennemis sont expulsés en masse ou individuellement ou doivent partir dans un temps limité faute de quoi ils sont soumis strictement aux lois de police et de sûreté politiques. L'Etat de résidence peut aussi permettre le séjour des sujets ennemis sur son territoire, tout en les empêchant de mener une activité dangereuse pour la sécurité publique.

Pendant la première et la seconde guerre mondiale les belligérants prirent des mesures différentes. Les uns laissaient aux sujets ennemis la liberté de partir, tandis que les autres les retenaient dans le pays.

Le traitement des ressortissants ennemis pendant la seconde guerre mondiale a différé de celui de 1914. L'apparition de nouveaux facteurs sociaux et politiques obligea chaque Etat belligérant à agir avec prudence contre la cinquième colonne et à faire une diffé-

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 35-36. — *Rapport du C.I.C.R. sur son activité pendant la seconde guerre mondiale*, vol. I. Genève 1948, p. 591-596 et 662-666. — KEMPNER, *The enemy alien problem in the present war*, *A.J.*, vol. 34, 1940, p. 443-458. — WILSON, *Treatment of civilian alien enemies*, *A.J.*, vol. 37, 1943, p. 30-45. — WILSON, *Recent developments in the treatment of civilian alien enemies*, *A.J.*, vol. 38, 1944, p. 397-406.

rence de traitement entre les sujets ennemis devant être soumis à l'internement et ceux qui ne sont pas internés.

Le procédé généralement employé au début des hostilités voulait que tous les étrangers soient obligés de se faire inscrire auprès des autorités locales. On décida, par la suite, d'interner dans des camps les suspects, les mobilisables ou les éléments dangereux. Une commission créée ad hoc statuait.

Nous divisons les ressortissants étrangers en deux catégories :

1. Les ressortissants ennemis civils non internés.

L'étendue des droits qui leur sont reconnus ne dépend pas d'ailleurs d'une convention générale. En effet, le projet de Tokio de 1934, en vue d'élaborer une convention pour la protection des civils se trouvant sur le territoire étranger n'aboutit pas par suite de la survenance de la guerre. C'est donc par des mesures individuelles que les Etats détenteurs régleront le sort des civils étrangers. Mais ces mesures sont souvent prises sous réserve de réciprocité [1].

2. Les internés civils [2].

Certains civils se trouvant sur le territoire ennemi furent internés du fait de leur nationalité. Cette mesure fut appliquée à ceux qui, s'ils avaient conservé leur liberté de mouvements, auraient présenté un danger pour la sécurité publique de l'Etat local. On interna ainsi des hommes aptes au service militaire ou suspects. L'internement facilitait aussi aux belligérants l'entretien des sujets ennemis. C'est pour cette raison qu'on interna des familles entières.

Les internés civils ne doivent pas avoir moins de droits que ceux que la Convention de Genève accorde aux prisonniers de guerre.

Comme nous l'avons dit, l'absence d'une convention internationale [3] ne pouvant garantir un statut juridique défini aux internés civils, le C.I.C.R. avait proposé aux belligérants l'application par analogie des dispositions de la Convention de 1929.

Une entente est intervenue entre certaines puissances belligérantes pour accorder aux civils internés un traitement au moins égal à celui des prisonniers de guerre.

[1] Signalons à ce propos un nouveau projet de convention pour la protection des personnes civiles en temps de guerre. Ce projet fut préparé à Stockholm par la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1948. Voir *projet de Convention révisée ou nouvelle protégeant les victimes de la guerre*. 2[e] édition. Comité international de la Croix-Rouge, Genève, mai 1948, p. 156-217.

[2] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 42-44. *Rapport du C.I.C.R., op. cit.*, p. 597-661.

[3] Voir le dit *Projet et particulièrement les articles 69 à 125 des règles relatives au traitement des internés*, p. 188-213.

Les Puissances protectrices agirent en faveur des internés civils dans le cadre de la Convention de Genève. La visite des camps d'internés civils fut faite à plusieurs reprises par les représentants de ces Puissances.

Quelles sont maintenant les charges particulières de la Puissance protectrice en faveur des ressortissants ennemis ?

I. Activité consulaire

Les services consulaires exercent une très grande activité pour assurer la protection des intérêts des pays belligérants. Les consuls s'occupent en général : de la délivrance de passeports et visas, de l'assistance judiciaire aux ressortissants, des légalisations et actes notariés, de l'intervention dans les affaires de droit civil et de la garde de dépôts.

Par contre, ils ne peuvent exercer une activité de caractère militaire et commercial en faveur de protégés ce qui permettrait l'établissement de relations entre les sujets des Etats belligérants.

A. Service des passeports et visas [1].

En temps de guerre, la possession d'un papier d'identité en règle, établissant la nationalité de son titulaire, est indispensable. Elle est la condition de la protection à l'égard du pays de résidence.

Le rôle des agents consulaires consiste premièrement à prolonger des passeports et secondement à établir des passeports de protection. La prolongation des passeports ne présente aucune difficulté et se fait selon les règles en vigueur dans le pays d'origine, tandis que la délivrance de passeports de protection soulève certaines questions. Ces passeports sont accordés en principe avec l'autorisation spéciale ou générale du pays d'origine.

La délivrance des passeports de protection aux étrangers, dont la Suisse assume la protection, est visée par les articles 54 et 36b du Règlement consulaire suisse de même que par l'article 11 de l'Ordonnance du Conseil fédéral du 10 décembre 1928 relative aux passeports. Ces pièces d'identité ont permis le rapatriement d'un grand nombre de personnes et ont empêché la déportation de centaines de juifs d'Allemagne.

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 229. — JANNER, *op. cit.*, p. 38-39. — *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 15.

Pour éviter des abus, le Département politique, d'accord avec le département de Justice et Police, émit des instructions pour les consuls suisses à l'étranger en ce qui concerne la délivrance de passeports de protection. Les Etats-Unis firent de même et ordonnèrent en particulier aux agents consulaires d'en référer — en cas de doute sur la bonne foi du requérant — au Département d'Etat pour instruction auprès de l'Etat représenté.

Le service des visas ne peut être assuré que si l'Etat local y consent.

B. Actes notariés, légalisations.

La compétence du consul en matière notariale dépend de deux facteurs : de la nationalité des parties et de la destination de l'acte [1]. La compétence notariale des consuls n'est pas universelle et elle se borne au service de leurs nationaux.

Les documents et actes légalisés par les consuls du pays protecteur produisent en principe de pleins effets légaux dans l'Etat d'origine.

Sur la base des articles 56 et 57 du Règlement consulaire suisse, les consuls suisses ont légalisé des milliers de documents dans les pays ennemis en faveur des ressortissants protégés.

Les Foreign Service Regulations des Etats-Unis contiennent certaines dispositions en ce qui concerne la légalisation, décidant notamment qu'elles seront considérées comme étant « United States services ». Ainsi les formes, les tarifs, les taxes, les timbres et les sceaux américains seront utilisés [2].

C. Assistance judiciaire.

En vertu du devoir de protection prévu par le droit des gens, les consuls ont le droit d'intervenir officieusement auprès de l'Etat tiers pour la protection des ressortissants de l'Etat représenté dans les cas de déni de justice manifeste, de retard anormal ou de violation évidente des principes de droit international [3].

Les traités d'amitié et d'établissement entre belligérants n'étant plus en vigueur ou du moins suspendus, l'assistance judiciaire en temps de guerre ne pourra se fonder sur eux.

Son étendue dépendra alors premièrement du mandat de représentation, secondement des mesures prises par l'Etat local. L'efficacité

[1] Voir J. IRIZARRY Y PUENTE, *Traité sur les fonctions internationales des consuls.* Traduit par C. Schlegel. Pedone, Paris 1937, p. 458.

[2] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 229 s.

[3] Voir *R.C.S.* art. 49 et aussi J. IRIZARRI Y PUENTE, *op. cit.*, p. 339 à 343 pour le déni de justice.

de l'assistance judiciaire exigeant toutefois qu'elle se base sur un texte de droit impératif, on conçoit combien la tâche de l'Etat protecteur devenait délicate. Grâce à l'habileté personnelle de ses fonctionnaires et à leurs bonnes relations, la Suisse, en tant qu'Etat représentant, put exercer néanmoins à maintes reprises une assistance judiciaire efficace [1].

D. Dépôts.

Les consuls peuvent recevoir en dépôt des sommes d'argent, des valeurs mobilières et des marchandises dont les ressortissants protégés veulent assurer la conservation en lieu sûr. Ainsi, en vertu des articles 81 à 85 du Règlement consulaire suisse, les consulats de Suisse sont autorisés à recevoir à titre facultatif des dépôts (y compris des dispositions testamentaires). Présentant un intérêt particulier en temps de guerre, cette faculté de déposer a très souvent été utilisée.

Il est prévu par l'article 85 du Règlement consulaire suisse que la responsabilité de la Confédération n'est pas engagée de ce chef et doit être expressément déclinée à l'égard de l'intéressé. Nous avons souligné toutefois qu'il existe une responsabilité civile du consul envers les déposants.

E. Interventions du consul dans les affaires de droit civil des ressortissants étrangers.

La question est de savoir dans quelle mesure et dans quelle forme les consuls peuvent intervenir dans les affaires de droit civil de ressortissants protégés. Suivant les règles générales que nous avons décrites au commencement de ce chapitre le degré de cette activité variera :

1. suivant la nature et l'étendue du mandat de représentation [2],
2. suivant la nature et l'étendue de la législation du pays d'origine du consul [3],
3. suivant la nature et l'étendue de la législation de l'Etat auprès duquel le consul exerce sa mission.

Le rôle du consul consiste en premier lieu à fournir des documents d'état civil, à intervenir dans des successions, à signaler à l'autorité compétente des cas de tutelle.

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 37 et *Rapport de la Division des intérêts étrangers* p. 14-15.
[2] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 40.
[3] Voir FAUCHILLE, *op. cit.*, tome I, § 767, p. 134.

II. Rapatriements et échanges

Depuis les expériences faites lors de la guerre franco-allemande de 1870, le rapatriement des civils constitue une des activités de protection des ressortissants ennemis.

Les fonctionnaires diplomatiques et consulaires de l'Etat représentant, agissant comme intermédiaires, transmettent les propositions et contrepropositions et arrivent enfin parfois à mener à chef l'entreprise. Plusieurs rapatriements eurent ainsi lieu lors de la dernière guerre.

Il convient de souligner que le rapatriement des civils — soit internés soit non internés — se distingue [1] de celui des personnages officiels — diplomates et consuls — et de celui des prisonniers de guerre. C'est pourquoi d'ailleurs, il présente certaines difficultés supplémentaires et peut revêtir diverses formes.

1. Le rapatriement des ressortissants ennemis s'effectue tout à la fois dans l'intérêt et au détriment de l'Etat local. Il est dans son intérêt parce que le départ des civils ennemis soulage son ravitaillement. D'autre part, le rapatriement des sujets étrangers lui permet de rapatrier en échange autant de ses nationaux. Le rapatriement est défavorable à l'Etat de l'internement lorsque des hommes aptes au service et par conséquent dangereux pour sa sécurité publique sont rapatriés. C'est la raison pour laquelle le rapatriement des ressortissants ennemis est généralement déterminé suivant des catégories d'individus. Par exemple, les hommes au-dessous de 18 ans et au-dessus de 60 ans et les femmes sans distinction d'âge étaient seuls sujets au rapatriement d'après le projet préparé entre l'Allemagne et l'Empire britannique au début de 1940.

2. Le rapatriement est suivant les circonstances, dans l'intérêt ou au détriment des rapatriés. Les rapatriés ont intérêt à leur départ s'ils se trouvaient en état de difficulté dans le pays étranger, soit du point de vue matériel, soit du point de vue de la pression morale exercée sur eux. En regagnant leur pays, ils retrouveront leur liberté et les possibilités matérielles de vivre. Les personnes dont les biens et propriétés ont été confisqués ou liquidés par les autorités du pays où elles séjournent désirent également être rapatriées.

Le rapatriement lèse parfois certains civils désignés pour l'échange, par exemple lorsqu'ils étaient depuis de nombreuses années à l'étranger. Peut-être avaient-ils créé une famille et avaient-ils certaines

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 44-45.

attaches avec leur seconde patrie, peut-être avaient-ils l'intention de s'y établir définitivement ou de se faire tôt ou tard naturaliser ? Mais d'autre part, ils ont l'obligation de se mettre à la disposition de leur pays d'origine.

Toutes ces circonstances illustrent les difficultés du rapatriement des civils. Dans les deux parties en présence, le désir de regagner le pays était toutefois le plus fort dans la plupart des cas. Cela permit de procéder par voie d'échanges, à savoir tête par tête et convoi par convoi.

Le déroulement du rapatriement exigeait dans chaque cas l'établissement préalable des listes officielles définitives et des mesures de protection des convois [1].

Au cours de la dernière guerre mondiale, les rapatriements et les échanges se sont pratiqués sur une grande échelle. Nous saisissons l'occasion de souligner l'activité de la Suisse dans l'accomplissement de cette tâche humanitaire [2].

III. Assistance

L'assistance est un très vaste domaine d'activité de la Puissance protectrice. L'utilité des secours aux ressortissants étrangers se trouvant dans la gêne n'a pas besoin d'être mise en évidence. Un des effets de la guerre pour les sujets ennemis, c'est de voir leur gagne-pain supprimé et leurs biens séquestrés si bien qu'ils tombent souvent dans le dénuement le plus complet. L'assistance aux nationaux doit être considérée comme une mesure de protection envers ces derniers pour les sauver de la détresse ou les sortir des plus grandes difficultés.

L'Etat représentant fournissant l'assistance doit observer les instructions données par l'Etat représenté à cet égard.

Les principes de base concernant le paiement de secours et la procédure à utiliser firent l'objet d'instructions aux fonctionnaires suisses protégeant les intérêts des Etats-Unis au cours de la seconde guerre mondiale. Parmi celles-ci nous soulignerons les points les plus importants [3].

Le gouvernement des Etats-Unis proposa qu'on ne fasse pas de différences dans le versement de subsides aux Américains se trouvant dans le besoin. Tous les citoyens des Etats-Unis pouvaient demander une aide financière dans la mesure de leurs besoins mensuels jusqu'à

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 206-207.
[2] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 45-46.
[3] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 215-218.

concurrence d'une somme déterminée par une échelle. Le plafond pouvait monter ou descendre suivant les circonstances. Le maximum octroyé pouvait être dépassé en cas de dépenses exceptionnelles pour la santé et la sécurité des citoyens des Etats-Unis. Le paiement se faisait contre reçu. Sauf en cas d'autorisation spéciale de la légation des Etats-Unis à Berne, il n'était effectué qu'aux personnes, qui, au moment où les relations diplomatiques furent rompues possédaient un passeport américain valable. Les citoyens des Philippines étaient considérés comme Américains. On accordait des pensions et secours en s'inspirant des situations individuelles.

Tout comme les fonctionnaires suisses avaient été instruits sur la procédure à suivre, ceux des Etats-Unis le furent du temps de la neutralité de leur pays, cet Etat étant alors chargé de l'assistance des ressortissants de la Grande Bretagne [1].

Pour donner un aperçu de l'étendue de l'assistance fournie nous signalerons que la somme totale des secours versés par l'entremise de la Suisse seulement s'éleva de 1939 à la fin de 1946 à environ 247 millions de francs suisses [2].

IV. Protection de la propriété privée [3]

La guerre — au contraire de ce qui se passait au temps des Grotius et des Vattel — est devenue une guerre totale. Elle atteint en particulier aussi le secteur économique dans toutes ses manifestations. Et c'est ainsi que la propriété privée des ressortissants étrangers en subit le contre-coup.

Dans tous les pays en guerre des mesures semblables furent prises. On peut les grouper en trois catégories : la surveillance et l'inspection des biens de ressortissants ennemis, le contrôle et l'administration de ces biens, enfin leur mise sous séquestre ou leur liquidation.

Si les appellations diffèrent, il n'en reste pas moins qu'au fond chacun des belligérants connaissait ces divers degrés. Pourtant du point de vue juridique, et bien que les buts aient été les mêmes, on peut distinguer un système anglo-saxon et un système continental.

Toutefois, partout on retrouve un même trait général, c'est qu'on a placé cette activité de contrôle, d'administration ou de liquidation

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 212-214.

[2] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 42.

[3] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 47-49. — FRANKLIN, p. 200-206. — CARROL, *Legislation on treatment of enemy property*, *A.J.*, vol. 37, 1943, p. 611-630. — SOMMERICH, *Recent innovations in legal and regulatory concepts as to the alien and his property*. *A.J.* vol. 37, 1943, p. 58-73.

dans le ressort d'organes supérieurs de l'Etat ou directement dépendant d'eux.

A peu près chaque Etat en guerre a donc décrété des mesures contre la propriété privée des ressortissants ennemis. Mais il n'a pas été émis de règle générale sur la question de savoir jusqu'où ces mesures étaient licites. Autrement dit, on n'a pas fixé la limite à partir de laquelle une mesure déterminée devenait une usurpation. Et en particulier il ne s'est pas encore formé une coutume permettant de déclarer contraire au droit international une décision relative à des biens ennemis ou bien permettant d'affirmer que ces biens sont protégés dans telle ou telle mesure.

Il semble pourtant que dans la règle ces biens doivent être restitués et Carrol [1] par exemple défend ce point de vue sauf lorsque les propriétaires sont connus pour avoir mené des opérations de guerre militaires ou économiques contre le pays de résidence.

Après ce rapide tableau du traitement de la propriété privée ennemie, on est bien vite convaincu qu'il n'est plus loisible à la Puissance protectrice d'exercer à ce sujet une bien grande activité.

On remarquera premièrement qu'elle ne peut mettre en dépôt ou sous scellés des biens privés d'ennemis. Ensuite, que sa protection ne saurait être accordée pour la défense d'intérêts purement économiques, enfin que l'exercice de l'activité protectrice est dépendante de l'agrément de l'Etat tiers et qu'en conséquence il s'agira de ménager ce dernier pour conserver cet agrément.

Ceci explique les cas très limités d'interventions directes, officieuses d'ailleurs, de la Puissance protectrice pour la sauvegarde de biens privés. Cependant on en note quelques-unes.

Ainsi on vit la Suisse insister auprès de plusieurs gouvernements intéressés en vue d'ajourner ou d'empêcher la confiscation ou la liquidation de biens. Elle émit au profit du propriétaire de biens ennemis des lettres de protection disant que les biens en question appartenaient au sujet d'un Etat protégé par la Suisse.

Relevons encore que là où l'usage s'était établi de protéger les biens des sujets ennemis, le protecteur était autorisé à assurer la garde provisoire des successions et par exemple à en vendre les éléments périssables.

En définitive, l'activité normale de la Puissance protectrice se bornait à informer l'Etat représenté et à lui fournir des rapports signalant quelles mesures avaient été prises en décrivant le sort des biens privés. En plus de cela, elle devait s'en tenir à conseiller les personnes visées et à les seconder par ses renseignements.

[1] Voir *loc. cit.*, p. 630.

V. Transmission de messages et de documents privés [1]

Lorsque la guerre est déclarée, les moyens ordinaires de transmission de messages et de documents privés sont abolis. Des demandes multiples sont présentées en vue d'utiliser la voie diplomatique pour acheminer du courrier privé. Le comportement de l'agent de l'Etat représentant s'inspirera alors d'une part des instructions émises par les trois Etats intéressés et d'autre part de sa position de neutre. Signalons par exemple que les Etats-Unis édictèrent des directives précises [2] concernant la transmission de messages et documents privés, interdisant en principe cette transmission et ne prévoyant qu'exceptionnellement l'emploi de la voie diplomatique, et seulement en faveur de ressortissants américains si le concours de la Croix-Rouge n'avait pas pu être obtenu.

Ceci ne veut pas dire que l'Etat protégé entend couper tous les ponts avec ses ressortissants en pays ennemi, car précisément ce sera une des tâches de la Puissance protectrice de recueillir tous renseignements, tant d'état civil qu'économiques, au sujet des personnes et biens de ces ressortissants.

Section II

La représentation internationale dans les pays occupés

Nous avons exposé dans la première section l'exercice de la représentation internationale en territoire ennemi. Dans cette section, nous étudierons l'exercice de la représentation dans les pays occupés.

Le statut juridique du pays occupé se différenciant du statut juridique du pays non occupé présente certaines particularités pour l'exercice de la représentation internationale.

En principe, le pays libre et indépendant exerce par ses organes sa compétence étatique (souveraineté) sur toute l'étendue de son territoire. Le gouvernement du pays est possesseur du titre de souverain. Tandis que dans le pays occupé on est en présence de deux souverainetés. La souveraineté légale appartient à l'Etat envahi. Il conserve en droit sa souveraineté sur son territoire, mais il n'a pas le pouvoir de l'exercer [3].

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 208-211.
[2] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 209.
[3] Voir G. SAUSER-HALL, *L'occupation de guerre et les droits privés. Annuaire suisse de droit international*, T. I, 1944, p. 61.

Par contre, la Puissance occupante exerce une autorité de fait sur le territoire ennemi qui lui est soumis. Elle exerce une autorité militaire sur le territoire occupé mais elle n'a pas le droit de se substituer juridiquement à la souveraineté de l'Etat occupé.

La population du pays occupé ne doit pas rester sans protection. Le règlement annexé à la IVe Convention de La Haye de 1907 contient des dispositions applicables (articles 42 à 56) à la population civile [1]. Ces dispositions surannées et incomplètes n'accordent pas à la population civile une garantie juridique suffisante.

En vue d'accorder une protection plus étendue, le C. I. C. R. proposa aux Etats belligérants de conclure une convention sur la base du projet de Tokio, de 1934. Le refus ou le silence des gouvernements intéressés laissèrent pourtant sans protection suffisante les populations civiles des pays occupés [2]. Cette protection dépendait des mesures unilatérales de l'occupant, mesures qui, malheureusement, furent trop peu conformes aux principes du Règlement de La Haye. La violation des droits et des intérêts de l'Etat envahi par les Puissances de l'Axe se produisit fréquemment pendant la seconde guerre mondiale [3].

Après la seconde guerre mondiale et en vue de déterminer le statut juridique du pays occupé et de donner aux droits de la population une base solide, le C. I. C. R., lors de la XVIIe conférence internationale siégeant à Stockholm, a introduit des dispositions complètes et suffisantes dans un projet conventionnel de la protection des personnes civiles en temps de guerre [4].

Dans quelle mesure pouvons-nous parler d'une représentation internationale dans les pays occupés ?

Suivant le rapport dans lequel se trouve un Etat avec le pays occupé, la protection revêtira ou ne revêtira pas la forme de la représentation.

Nous distinguons cinq cas :

1. La protection des intérêts de l'Etat envahi.

Il existe à ce sujet des dispositions contenues dans le Règlement annexé à la IVe Convention de La Haye de 1907 (art. 42 à 56), mais elles ne parlent pas de représentation. Par contre, un projet de

[1] On trouvera ce texte chez Louis Le Fur et G. Chklaver, *Recueil de textes de Droit international public.* Dalloz, Paris 1934, p. 213-215.

[2] Voir Rapport du *C.I.C.R.*, p. 594.

[3] Voir Raphaël Lemkin, *Axis Rule in occupied Europe. Washington, Carnegie Endowment for International Peace* 1944. Préface et p. 12-14.

[4] *Projet de Conventions revisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre.* Articles 43-68, p. 175-187.

1928, dû à M. Bellot [1], prévoyait bien une représentation, et disait notamment dans son article 34 : « Le gouvernement légitime du territoire occupé a le droit de confier ses intérêts et ceux des habitants dans ce territoire à un agent diplomatique neutre accrédité ou à accréditer auprès de l'occupant et dûment autorisé par son propre gouvernement. Les habitants auront le droit de saisir cet agent diplomatique de toute plainte au sujet des actes ou de la conduite de l'occupant ou de toute autre personne dont ce dernier est responsable. L'agent diplomatique examinera la plainte et y donnera sans délai la suite qu'elle comporte. Le fait, par un habitant, de porter plainte ainsi ne pourra pas être considéré comme une offense envers l'occupant. A la demande du gouvernement légitime du territoire occupé, l'agent diplomatique neutre sera autorisé à faire parvenir leurs salaires aux fonctionnaires demeurant dans le dit territoire et ne continuant pas leurs fonctions. Tous différends venant à surgir entre l'occupant et le dit agent diplomatique au sujet des intérêts confiés à ce dernier seront, par simple requête de la partie la plus diligente, portés devant la Cour permanente de justice internationale, statuant en procédure sommaire. »

Toutefois, ce projet resta lettre morte, car jamais l'Etat occupant n'admit dans le territoire occupé la représentation exercée de jure par un neutre et d'une façon complète. Donnons en exemple la représentation de facto et incomplète des intérêts norvégiens en Norvège occupée, par la Suède.

2. La protection des intérêts de l'Etat occupant.

L'activité exercée par un Etat représentant en vue de protéger les intérêts de la Puissance occupante prendra fin lors de l'occupation du pays. L'autorité publique passant dans les mains de l'occupant, ce dernier sauvegardera lui-même ses intérêts par ses propres moyens.

3. La protection des intérêts des pays neutres.

Les agents diplomatiques des pays neutres accrédités auprès du gouvernement dépossédé ne peuvent prétendre poursuivre leurs fonctions dans le pays occupé. Celles-ci prendront donc fin.

La protection des intérêts des Etats neutres sera reprise par les agents diplomatiques de ces pays auprès du gouvernement occupant.

4. La protection des intérêts d'un Etat belligérant allié de l'occupant.

[1] Ce projet se trouve dans la publication de l'*International Law Association*, 35e réunion, Varsovie 1928, pp. 84 à 134. Voir également : WITEMBERG J. C. *Des lois de la guerre en territoire occupé*, Journal du Droit international privé et de la Jurisprudence comparée, T. 56, 1929, p. 302-308.

On procédera de même que pour les pays neutres (ch. 3 ci-dessus).

5. La protection des intérêts des pays belligérants ennemis de l'occupant autres que l'occupé.

Alors que dans les quatre cas mentionnés jusqu'ici nous n'avons pas trouvé de représentation à proprement parler, excepté celle de facto et incomplète des intérêts de l'Etat envahi, nous rencontrons ici un cas particulier de représentation de jure.

Les Etats alliés de l'occupé, en effet, pourront être représentés par une Puissance neutre, auprès de l'Etat occupant, devenant ainsi « Etat tiers ».

Notons toutefois que le Japon n'admit que peu avant la fin des hostilités cette façon de faire.

Section III

La représentation internationale dans les pays de capitulations

L'étude de l'exercice de la représentation dans les pays de capitulations ne présente plus guère qu'un intérêt historique du fait de l'abrogation de cette institution en pays musulman et de la disparition successive du régime de l'exterritorialité en Extrême-Orient.

Nous avons étudié au cours de l'évolution historique de la représentation internationale l'applicabilité de ce régime en temps de guerre (dans la guerre sino-japonaise de 1894, gréco-turque de 1897, italo-turque de 1911). Pendant la première guerre mondiale, la Turquie dénonça le régime des capitulations. En conséquence les étrangers ennemis n'eurent plus, en fait, de statut juridique privilégié et de plus les consulats neutres chargés de la protection des intérêts des belligérants n'eurent pas le droit de juridiction sur eux [1]. Egalement en Chine, pendant la première guerre mondiale, les privilèges d'exterritorialité pour les étrangers ennemis ne furent pas accordés comme en temps de paix. Par pure faveur, l'exercice du droit de juridiction sur les sujets allemands fut reconnu aux consulats néerlandais, sauf pour les matières criminelles affectant la paix et la sécurité du pays. Par suite de la déclaration de guerre, ce système prit fin. La juridiction consulaire fut remplacée par la juridiction du pays local [2].

[1] Ce régime fut d'ailleurs aboli par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

[2] NAGAO ARIGA, *La Chine et la grande guerre européenne*, p. 240-252 et 294-296.

Sous-Chapitre II

LA PROTECTION CONVENTIONNELLE

Dans ce sous-chapitre, nous étudierons les obligations de l'Etat représentant (Puissance protectrice) dans le domaine de l'application des deux Conventions de Genève, de 1929, de la dixième Convention de La Haye de 1907. Le présent exposé sera consacré à la vaste activité de l'Etat représentant, particulièrement en temps de guerre.

Nous examinerons d'abord, dans la première section, les compétences respectives de la Puissance protectrice et du C. I. C. R., tous deux chargés d'agir dans le cadre de ces conventions.

Section I

Les différences fondamentales entre le rôle de l'Etat représentant et celui du Comité international de la Croix-Rouge

L'application des Conventions de Genève de 1929 sur le traitement des prisonniers de guerre, sur le sort des malades, blessés et morts en temps de guerre, conduit l'Etat représentant comme le C. I. C. R. à agir dans le même domaine d'une façon parallèle. Mais, s'ils se rencontrent, s'occupent des mêmes personnes et si leur action humanitaire se complète, quelles sont les différences de leurs rôles respectifs ?

L'Etat représentant, ayant qualité d'Etat, il est sujet de droit international public. Les règles générales de droit international public ne s'appliquent donc en pratique qu'à lui et non pas au C. I. C. R. Les actions de l'Etat représentant doivent être considérées comme strictement juridiques.

En revanche, le C. I. C. R., n'ayant pas qualité d'Etat, n'a pas une personnalité internationale. Son activité en faveur des prisonniers de guerre et des malades et blessés n'est pas à proprement parler juridique mais plutôt humanitaire et pratique. Le C. I. C. R. est une organisation considérée comme une association de droit privé, soumise au Code civil suisse, servant des buts humanitaires. C'est pourquoi l'activité du C. I. C. R. ne donne pas naissance à des faits purement juridiques dans le domaine du droit des gens.

« La qualité historique et fondamentale — écrit M. Jean-S. Pictet — du C. I. C. R. est de procéder de l'initiative privée et de rester

le plus possible étranger à toute autre influence. En revanche, la puissance protectrice n'agit le plus souvent que sur l'injonction d'un belligérant. [1] »

Le champ d'action de l'Etat représentant, en temps de guerre, est plus divers que celui du C. I. C. R. L'action de ce dernier se résume à l'application des Conventions de Genève. Exceptionnellement, il joue le rôle d'intermédiaire entre les belligérants pour faire des propositions humanitaires. Par contre, l'Etat représentant accomplit tout à la fois le rôle d'intermédiaire, aide à l'application des Conventions de Genève et protège les intérêts des Etats belligérants. En résumé, dit encore Pictet : « Si le C. I. C. R. est normalement placé dans une situation bien plus favorable pour agir, les Puissances protectrices sont infiniment mieux outillées matériellement. [2] »

Si donc le champ d'action normal du C. I. C. R. et de l'Etat représentant sont bien distincts, il n'en reste pas moins vrai qu'ils s'entendent le plus souvent pour remédier à des lacunes comme pour éviter des doubles emplois dans l'organisation et dans l'application des Conventions de Genève. Signalons à ce sujet qu'une conférence eut lieu en 1942 qui délimita les compétences de la Puissance protectrice et celles du C. I. C. R. [3]

Section II

La protection accordée dans le cadre de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929

Sortie de la Conférence diplomatique de 1929, la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre est une convention entièrement nouvelle. Les questions se rapportant aux prisonniers de guerre avaient été traitées précédemment à la deuxième conférence de La Haye de 1907, mais dans le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la IVe Convention, les dispositions en ce qui concerne le traitement des prisonniers de guerre étaient incomplètes et peu nombreuses.

La conférence diplomatique réunie à Genève en 1929 fut appelée à compléter les dispositions de La Haye. A l'issue de la seconde guerre mondiale la dite Convention est devenue insuffisante, l'apparition

[1] JEAN-S. PICTET, *Le droit international et l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en temps de guerre.* Publication N° 38 de la Société suisse de droit international, Zurich, 1943, pp. 34 s.

[2] JEAN-S. PICTET, *op. cit.*, p. 35.

[3] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 42.

de nouveaux facteurs en exigea la révision. Un nouveau projet de convention fut préparé à la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge [1].

Quels sont les devoirs prévus par la convention de 1929 pour la Puissance protectrice ?

Les activités de cette dernière sont expressément visées aux articles 31 (travail prohibé), 39 (livres), 42 (plaintes), 43 et 44 (relations avec les hommes de confiance), 60 à 66 (poursuites judiciaires), 77 (transmission de listes), 86 et 87 (contrôle de l'exécution de la convention).

En outre, la convention prévoit implicitement certaines charges pour la Puissance protectrice. Par exemple, l'alinéa 2 de l'article 23 a trait à un accord entre les belligérants en vue de fixer le taux du change applicable au paiement des ressources pécuniaires des prisonniers de guerre : l'établissement de cet accord entrera dans la compétence de la Puissance protectrice. L'alinéa 2 de l'article 34 cite aussi un accord entre les belligérants aux fins de fixer le salaire des prisonniers employés pour des travaux.

A. Voyons d'abord les activités expressément prévues.

1. Travail prohibé (art. 31).

L'alinéa 2 de l'article 31 stipule qu'au cas où les prisonniers sont astreints à un travail prohibé, ils auront le droit de présenter leurs réclamations par l'intermédiaire d'hommes de confiance (dont les fonctions sont prévues aux articles 43 et 44) ou, à défaut d'hommes de confiance par l'intermédiaire des représentants de la Puissance, protectrice [2].

2. Livres (art. 39).

L'article 39, alinéa 2, prévoit que les représentants de la Puissance protectrice pourront « envoyer des ouvrages et des collections de livres aux bibliothèques des camps de prisonniers. La transmission de ces envois aux bibliothèques ne pourra être retardée sous prétexte de difficultés de censure ».

Remarquons qu'il existe une différence entre les livres envoyés à des prisonniers par des personnes privées et les livres envoyés par des collectivités à des bibliothèques. Les premiers sont soumis à la censure sans plus, les seconds s'ils le sont également ne sauraient cependant subir de retard dans leur acheminement sous ce prétexte.

[1] Voir *Projets de Conventions révisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre*, p. 53-139.

[2] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève* N° 523, p. 330-331.

3. Plaintes des prisonniers de guerre à raison du régime de la captivité (art. 42).

L'article 42 garantit aux prisonniers de guerre le droit de présenter des plaintes sur le régime de la captivité. Les alinéas 3 et 4 de cet article prévoient notamment que les réclamations des prisonniers doivent être transmises d'urgence et qu'elles ne peuvent donner lieu à aucune punition, même si elles sont reconnues non fondées.

4. Relation avec les hommes de confiance (art. 43 et 44).

Les droits reconnus aux prisonniers de s'adresser à la Puissance protectrice peuvent être exercés par des représentants nommés par eux. L'article 43, alinéa 1, prévoit que ces derniers (les hommes de confiance) sont chargés de représenter les prisonniers, non seulement vis-à-vis de la Puissance détentrice mais également vis-à-vis de la Puissance protectrice. L'art. 44, alinéa 2, statue en outre que « toutes facilités seront accordées aux hommes de confiance pour leur correspondance avec les autorités militaires et avec les Puissances protectrices. Cette correspondance ne sera pas limitée ».

5. Poursuites judiciaires (art. 60 à 66) [1].

Les articles 60 à 66 offrent aux prisonniers de guerre le bénéfice de garantie judiciaire. Celles-ci peuvent être classées en trois catégories :

a. La garantie judiciaire concernant l'ouverture des débats :

L'ouverture de la procédure judiciaire doit être notifiée à la Puissance protectrice dans un délai déterminé, avant la date fixée pour l'ouverture des débats.

La communication doit comprendre certaines données sur l'affaire qui sera jugée, comme l'état civil, le grade du prisonnier, le lieu de séjour ou de détention, la spécification du ou des chefs d'accusation avec mention des dispositions applicables.

Quant à l'indication du tribunal qui jugera l'affaire, celle de la date d'ouverture des débats et celle du local où ils auront lieu, elles pourront être fournies ultérieurement, mais le plus tôt possible et en tout cas trois semaines au moins avant l'ouverture des débats, au représentant de la Puissance protectrice.

b. La garantie judiciaire au cours des débats :

Le droit de défense de l'accusé en cas de poursuite judiciaire est un privilège inaliénable, reconnu comme un principe fondamental de droit.

[1] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 334-335, N° 529. *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 36-37.

L'article 61 de la convention contient ce principe : « Aucun prisonnier de guerre ne pourra être condamné sans avoir eu l'occasion de se défendre.

» Aucun prisonnier ne pourra être contraint de se reconnaître coupable du fait dont il est accusé. »

L'article suivant prévoit l'assistance nécessaire au prisonnier de guerre pour sa défense. Il choisira un défenseur qualifié ou sinon, la Puissance protectrice pourra lui en procurer un choisi parmi les personnes qualifiées désignées par une liste à fournir par la Puissance détentrice.

Dans de nombreux cas c'est la Puissance protectrice qui désignera le défenseur pour le prévenu.

L'alinéa 3 de l'article 62 contient de plus une autre garantie : « Les représentants de la Puissance protectrice auront le droit d'assister aux débats de la cause. »

Une seule exception à cette règle est prévue par l'alinéa 4 du même article lorsque les débats doivent rester secrets dans l'intérêt de la sûreté de l'Etat. La Puissance protectrice sera avertie dans ce cas.

Les articles 63 et 64, sans mentionner la Puissance protectrice, contiennent certaines garanties en ce qui concerne la compétence du tribunal et la procédure, ainsi que du droit des prisonniers de recourir contre tout jugement rendu contre eux.

c. La notification à la Puissance protectrice des jugements prononcés contre des prisonniers de guerre :

Les jugements prononcés contre les prisonniers de guerre doivent, aux termes de l'article 65, être communiqués immédiatement à la Puissance protectrice. Lorsqu'il s'agit de condamnations à mort, il est prévu une procédure spéciale. L'article 66 ordonne dans ce cas une communication détaillée des circonstances et de la nature de l'infraction. Il dispose en outre que le jugement ne sera pas exécuté avant l'expiration d'un délai d'au moins trois mois à partir de cette communication.

Après cette procédure de transmission a lieu parfois encore une intervention ou une pression de la Puissance protectrice sur l'Etat tiers en vue d'obtenir une mesure d'indulgence [1].

Mentionnons à ce propos l'activité de la Suisse en faveur des prisonniers de guerre italiens soumis à des poursuites pénales. En Allemagne et aux Etats-Unis, les représentants de la Suisse assistèrent

[1] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 335.

aussi à plusieurs reprises aux procès dans lesquels des prisonniers étaient jugés.

Donnons encore un exemple : « A l'occasion de condamnations à mort, qui furent prononcées aux Etats-Unis d'Amérique contre des prisonniers allemands prévenus de meurtre de camarades anti-nazis, l'exécution du jugement fut différée et l'on tenta de procéder à des échanges spéciaux. Il fut procédé de même en Allemagne pour des délits de moindre importance. [1] »

6. Transmission de messages (art. 77) [2].

L'article 77 prévoit l'institution de bureaux de renseignements sur les prisonniers de guerre. Il s'agit ici de bureaux officiels, constitués par les Etats belligérants et éventuellement par les Etats neutres qui auront recueilli des prisonniers de guerre ou interné des troupes en vue de leur hospitalisation.

Ces bureaux sont chargés de répondre à toutes les demandes qui concernent les prisonniers de guerre. Ils recevront en même temps par l'intermédiaire de la Puissance protectrice ou par l'Agence centrale prévue à l'article 79 les renseignements relatifs à ceux-ci.

La Suisse agissant comme Puissance protectrice s'occupa également de la transmission des listes officielles à l'Agence centrale des prisonniers de guerre à Genève [3].

7. L'alinéa 1er de l'article 86 de la Convention a trait au contrôle de l'application de cette dernière par la Puissance protectrice :

Aux termes de cette disposition, la Puissance protectrice a une latitude particulière, celle de protester s'il y a lieu de son propre chef, contre tout abus commis par la Puissance détentrice.

Le rôle de la Puissance protectrice quant au contrôle de l'application de la convention en ce qui concerne la protection des droits des prisonniers de guerre n'était mentionné, ni par le Règlement de 1907 de La Haye, ni par l'avant-projet du Code des prisonniers de guerre.

M. Werner, rapporteur de la deuxième commission de la Conférence diplomatique de Genève de 1929, était d'avis que la protection

[1] *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 37.

[2] En ce qui concerne les bureaux de renseignements et l'Agence centrale des prisonniers de guerre : *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 35-36. — JEAN-S. PICTET, *Le droit international et l'activité du C.I.C.R. en temps de guerre*, Zurich, 1943, p. 17-19. — AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*, Genève 1943, p. 347-352. — GUSTAV RASMUSSEN, *Code des prisonniers de guerre, Commentaire de la convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre*, Copenhague 1931, p. 54 à 56. — GEORGES WERNER, *Les prisonniers de guerre*, Recueil des Cours, 1928, Tome 21, p. 61-73.

[3] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 36.

effective des prisonniers de guerre surchargerait l'activité des représentants diplomatiques des Puissances protectrices [1]. C'est pour cela que l'avant-projet avait totalement négligé de s'étendre sur l'utilité et la nécessité du concours de la Puissance protectrice à ce sujet. Mais la Conférence diplomatique, réunie à Genève, estima nécessaire de mentionner ce contrôle. Elle suivait en cela le point de vue de M. Gustav Rasmussen [2], le délégué danois, auquel nous nous rallions pour plusieurs raisons :

1) La Puissance protectrice est mieux organisée que le C. I. C. R. pour sauvegarder les intérêts des prisonniers de guerre grâce à son appareil diplomatique et consulaire.

2) L'activité de la Puissance protectrice en vue de contrôler l'application de la convention est beaucoup plus efficace que l'activité du C. I. C. R. M. Gustav Rasmussen dit à ce propos : « Nombreux ont été, pendant la guerre, les cas où les délégués de la Croix-Rouge auraient été absolument incapables de rien faire sans l'intervention de la représentation diplomatique de la Puissance protectrice. Telle était, notamment, la situation en Russie, où, après l'entrée en guerre, en avril 1917, des Etats-Unis d'Amérique, jusqu'alors puissance protectrice de l'Autriche-Hongrie en Russie, le Danemark se chargea de la sauvegarde des intérêts austro-hongrois. [3] »

Quelle est la nature de cette charge ?

La Puissance protectrice doit-elle agir à la demande de la Puissance protégée (Etat représenté) ou pourra-t-elle agir de sa propre initiative ?

Il faut distinguer deux opinions :

D'après la première, la Puissance protectrice agira à la demande de la Puissance protégée, c'est-à-dire le rôle de la Puissance protectrice sera de n'intervenir que si elle reçoit du pays protégé des instructions. Ce point de vue fut soutenu par M. Schindler, le délégué suisse, à la Conférence diplomatique de Genève de 1929. La deuxième opinion fut défendue par M. de Ruelle, le délégué belge à cette conférence, soutenant notamment qu'elle était de beaucoup préférable du point de vue de la sauvegarde des intérêts des prisonniers. D'après

[1] Voir GEORGES WERNER, *Les prisonniers de guerre*, Recueil des Cours, T. 21, p. 102.

[2] Voir GUSTAV RASMUSSEN, *Code des prisonniers de guerre*, 1931, Copenhague, p. 59.

[3] *Ibid.*, p. 57.

M. de Ruelle, la Puissance protectrice serait mise au-dessus des pays belligérants. Selon lui, le rôle de la Puissance protectrice se trouverait alors plus élevé; cette dernière aurait un prestige considérablement augmenté même auprès des pays dans lesquels elle s'est chargée de la protection des intérêts des prisonniers [1].

S'écartant de ces deux tendances, la Conférence diplomatique a admis une formule neutre dans laquelle les rapports de la Puissance protectrice avec la Puissance protégée ne sont pas tranchés. Il y est dit notamment : la présente convention trouvera une garantie dans la possibilité de collaboration des puissances protectrices chargées de sauvegarder les intérêts des belligérants.

En ce qui nous concerne, nous admettons l'opinion de M. Schindler. Elle confirme notre théorie de la représentation. Si le texte de la convention ne prévoit pas la nature des rapports entre les Puissances protectrices et les Puissances protégées, cela ne veut pas dire que ces premières pourront agir librement en l'absence d'un mandat de la part des secondes [2].

La pratique a confirmé ce point de vue [3].

Il nous reste maintenant à étudier la deuxième partie de l'alinéa 1er de l'article 86.

Les Puissances protectrices accompliront leur mission de surveillance par le moyen de leurs représentants. Ces représentants pourront être de deux ordres. Les représentants ordinaires de la Puissance protectrice, accrédités auprès de l'Etat détenteur, pris dans le personnel de la mission diplomatique. Ils n'ont besoin d'aucun nouvel agrément pour s'occuper des affaires des prisonniers de guerre. Ensuite les délégués spécialement désignés par la Puissance protectrice pour la surveillance de l'application de la convention. Ceux-ci doivent être agréés de l'Etat détenteur. Ils seront choisis parmi les ressortissants de la Puissance protectrice ou parmi les ressortissants d'autres Puissances neutres [4].

D'après le quatrième alinéa, « les belligérants pourront s'entendre pour admettre que les personnes de la propre nationalité des prisonniers soient admises à participer aux voyages d'inspection ». L'application de cette disposition dépendra évidemment de l'accord des pays belligérants [5].

[1] Voir *Actes de la Conférence diplomatique de Genève, loc., cit.*, p. 519.
[2] Voir les chapitres II, sous-chap. II et chapitre III sect. I du présent travail.
[3] Voir *Actes de la Conférence diplomatique de Genève*, p. 519, et notre travail chapitre II, sous-chap. II et chapitre III sect. I.
[4] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 331. — GUSTAV. RASMUSSEN, *op. cit.*, p. 61.
[5] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 332-333.

8. La visite des camps.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 86 prévoient la visite des camps de prisonniers par les représentants de la Puissance protectrice.

« Les représentants de la Puissance protectrice ou ses délégués agréés seront autorisés à se rendre dans toutes les localités, sans aucune exception, où sont internés des prisonniers de guerre. Ils auront accès dans tous les locaux occupés par des prisonniers et pourront s'entretenir avec ceux-ci, en règle générale sans témoin, personnellement ou par l'intermédiaire d'interprètes. »

« Les belligérants faciliteront dans la plus large mesure possible la tâche des représentants ou des délégués agréés de la Puissance protectrice. Les autorités militaires seront informées de leur visite. »

La teneur de l'alinéa 2 de l'article 86 fit l'objet de discussions particulièrement nourries à la Conférence diplomatique de Genève [1]. Il s'agissait d'abord de l'expression « dans toutes les localités sans exception », par quoi on voulait obvier à la création de camps de dépôt secrets ; de l'expression « sans témoin » ensuite, qu'on combattit pour des motifs d'ordre militaire. Enfin, l'opinion de l'Autriche et des Etats-Unis, se ralliant d'ailleurs à celle du rapporteur, l'emporta sur celle de la Roumanie, de la Grande-Bretagne, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie et de la France.

Dans la seconde guerre mondiale, des inspecteurs furent envoyés par les Puissances protectrices dans les camps de prisonniers aussi souvent que possible. Ils avaient pour tâche « de visiter — dans la règle tous les trois mois — les logements et lieux de travail des prisonniers, de constater les conditions défectueuses qui pouvaient exister et de prendre note des plaintes élevées par les militaires en captivité. Il est arrivé fréquemment que des difficultés aient pu être réglées sur place, soit à la suite d'un arrangement avec les autorités du camp, soit en exposant aux prisonniers d'une façon appropriée leurs droits et leurs devoirs. En revanche, les plaintes et les réclamations graves firent l'objet de démarches diplomatiques et furent portées à la connaissance des autorités du pays d'origine. [2] »

9. Bons offices.

L'article 87 prévoit encore une tâche importante pour la Puissance protectrice, celle de prêter ses bons offices. En cas de désaccord entre les belligérants sur l'application des dispositions de la convention, elle proposera notamment aux belligérants intéressés une réunion de représentants, éventuellement sur un territoire neutre.

[1] Voir *Actes de la Conférence diplomatique de Genève*, p. 515.
[2] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 31-32.

Les belligérants seront tenus de donner suite aux propositions qui seront faites dans ce sens.

B. Après avoir énuméré les cas où la Puissance protectrice est expressément visée par la Convention de Genève, nous parlerons maintenant des charges non prévues par cette convention.

1. Ressources pécuniaires [1].

Les dispositions sur les ressources pécuniaires des prisonniers de guerre sont contenues au chapitre 7 (art. 23 et 24) de la convention. La question des ressources pécuniaires des prisonniers de guerre fut réglée pendant la seconde guerre mondiale par l'intermédiaire de la Puissance protectrice au moyen d'accords accessoires entre les belligérants. Il en fut de même pour la fixation du cours de change s'appliquant au paiement de la solde des officiers et le transfert de fonds du pays d'origine des prisonniers de guerre.

2. Relations des prisonniers avec l'extérieur [2]. Les articles 35 à 41, formant la section IV du titre III de la Convention s'en occupent.

La reconnaissance de certains droits aux prisonniers de guerre par ces dispositions, la possibilité de se mettre et de se maintenir en rapport avec leurs proches et leur pays, sont des garanties d'ordre moral découlant de principes humanitaires.

La correspondance des prisonniers de guerre, l'envoi de colis, d'argent ou de valeurs, la transmission d'actes, de pièces et de documents concernant les prisonniers sont notamment au nombre des charges de la Puissance protectrice.

La Suisse, en qualité de Puissance protectrice, voua une attention toute particulière à la transmission des lettres et du courrier [3].

3. Commissions médicales mixtes.

L'article 68 de la convention contient une disposition très utile en faveur des prisonniers de guerre en ce qui concerne leur rapatriement.

« Les belligérants seront tenus de renvoyer dans leur pays, sans égard au grade ni au nombre, après les avoir mis en état d'être transportés, les prisonniers de guerre grands malades et grands blessés. »

[1] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 33-34. — GEORGES WERNER, *Les prisonniers de guerre*, Recueil des cours, 1928, T. 21, p. 48-49. — AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 299-302.

[2] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 35. — GUSTAV RASMUSSEN, *op. cit.*, p. 30-31. — GEORGES WERNER, *op. cit.*, p. 54-56. — AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 336-346.

[3] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 35.

Le choix de ces derniers est effectué par des commissions médicales mixtes, suivant l'accord type (annexé à la convention) qui expose les principes directeurs pour cet examen.

Les commissions médicales mixtes se composent de deux membres neutres et d'un médecin ressortissant de l'Etat détenteur. Ces médecins seront nommés par la Puissance détentrice sur proposition de la Puissance protectrice et du C. I. C. R.

La Puissance protectrice étant un Etat neutre, elle sera parfois appelée également à désigner des médecins appropriés pour les missions médicales mixtes. Ce fut le cas pour la Suisse.

4. Rapatriement des prisonniers et internés au cours de la guerre [1].

Le rapatriement des prisonniers de guerre grands malades et grands blessés et l'échange des prisonniers de guerre valides est un mode de libération des prisonniers prévu par la convention. Il y a deux cas principaux de rapatriement.

A. Le renvoi dans leur pays des prisonniers de guerre grands malades et grands blessés.

Ce renvoi est subordonné à la conclusion d'accords entre les belligérants. Ces accords sont prévus par l'alinéa 2 de l'article 68. Ils seront conclus éventuellement par l'intermédiaire de la Puissance protectrice. En attendant cette conclusion, les belligérants pourront cependant se référer à l'accord annexé à la convention à titre documentaire.

B. L'échange de prisonniers et d'internés.

L'échange de prisonniers et d'internés au cours de la guerre n'est pas limité à la catégorie des grands malades et des grands blessés. Les belligérants peuvent par des accords particuliers stipuler le rapatriement de prisonniers de guerre valides. C'est ainsi que l'article 72 de la convention prévoit pendant la durée des hostilités et pour des raisons d'humanité le rapatriement direct ou l'hospitalisation en pays neutre des prisonniers de guerre valides ayant subi une longue captivité. La conclusion de tels accords entre les belligérants peut être réalisée par l'intermédiaire de la Puissance protectrice.

La Suisse, en cette qualité, rendit de grands services aux prisonniers de guerre. Nous renvoyons les lecteurs à ce propos au rapport de la Division des intérêts étrangers et au Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1945, p. 138-139.

[1] Voir GUSTAV RASMUSSEN, *op. cit*, p. 44-47. — AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 368-376. — *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 38-40.

Section III

La Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne

L'histoire de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne est marquée par trois étapes qu'on pourrait caractériser ainsi : sa naissance en 1864, son épanouissement en 1906 et son perfectionnement en 1929 [1].

La Convention de 1929 ne prévoit pas expressément l'activité de l'Etat représentant. Les belligérants admirent toutefois la compétence de celui-ci pour appliquer certaines dispositions de la convention. La Suisse, par exemple, se considéra comme autorisée lors de la violation de cet accord, à entreprendre des démarches auprès des Puissances belligérantes.

L'activité de l'Etat représentant s'étend à deux différents domaines :

1. La convention prévoit que les militaires blessés et malades seront protégés lorsqu'ils se trouvent au pouvoir de l'Etat ennemi; ils seront d'ailleurs considérés comme prisonniers de guerre. Les malades et les blessés militaires ont certains privilèges sur les prisonniers de guerre ordinaires. C'est la conséquence de leur état de santé particulier. Ils n'ont pas seulement la qualité de prisonniers de guerre, mais justement en outre celle de militaires blessés ou malades.

L'avantage de ces prisonniers consiste essentiellement en ce qu'ils doivent être protégés et soignés et traités avec humanité. M. Auguste-Raynold Werner indique cet avantage dans son ouvrage intitulé *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève*. Il indique ensuite quelles sont les obligations du belligérant détenteur. Ainsi, il a l'obligation de recueillir, rechercher, protéger les blessés et malades, de les soigner, de contribuer à la tâche sanitaire de l'ennemi [2].

La Puissance protectrice aura aussi la tâche de contrôler l'application de cette convention. Elle fera toutes les démarches utiles pour obtenir une situation favorable aux blessés et malades prisonniers.

[1] A l'issue de la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge, un nouveau projet de Convention fut préparé en vue de compléter la Convention de 1929. Voir *projets de Conventions revisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre*, *op. cit.* p. 4-34.

[2] Voir AUGUSTE-RAYNOLD WERNER, *op. cit.*, p. 173 s.

L'accord-type concernant le rapatriement direct ou l'hospitalisation en pays neutre des prisonniers de guerre pour raisons de santé prévoit non pas expressément mais tacitement les charges inhérentes à la fonction de Puissance protectrice. Elle aura la compétence de faire les démarches nécessaires auprès des Puissances détentrices pour ce rapatriement ou cette hospitalisation.

2. L'Etat représentant aura encore dans une certaine mesure la charge de protéger le personnel sanitaire et les aumôniers et en outre de participer à la restitution du matériel et des bâtiments sanitaires. Il offrira aussi son aide humanitaire pour le renvoi du personnel sanitaire dans son pays.

Section IV

La protection sur la base de la dixième Convention de la deuxième Conférence de la Paix à La Haye, du 18 octobre 1907, pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève [1]

En conformité des articles 1, 2 et 3 de la dite Convention de La Haye, les bâtiments hôpitaux militaires, les bâtiments hospitaliers équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnucs de pays neutres, sont respectés et leur capture est prohibée, si la Puissance belligérante a pris la précaution de communiquer leurs noms aux belligérants ennemis à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage.

Ces communications, tout comme les protestations contre la violation de la convention, peuvent être présentées par l'intermédiaire de la Puissance protectrice.

[1] En vue de compléter la présente Convention, un nouveau projet de Convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer fut préparé par la XVII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge siégeant à Stockholm en 1948.

Voir *Projets de Conventions revisées ou nouvelles protégeant les victimes de la guerre*, p. 35-52.

CHAPITRE VI

L'administration et la fin de la représentation

Section I

L'administration de la représentation

§ 1. *Droit applicable* [1]

Il ne s'agit pas ici de l'application d'un droit particulier en matière de juridiction, c'est-à-dire de savoir si l'individu protégé sera jugé d'après le droit civil ou pénal de l'Etat représentant au cas où il était auparavant soumis à la juridiction de son consul ordinaire [2]. Nous voulons bien plutôt examiner quel droit doit être appliqué dans l'exercice de la protection normale.

Trois possibilités s'offrent :

1. Si une convention générale a été acceptée, on l'appliquera (cas de la Convention de Genève de 1929 sur le traitement des prisonniers de guerre).

2. Ou bien deux pays peuvent avoir passé un accord spécial quant au droit à appliquer lors de la représentation. C'est ce dernier qui fera alors règle.

3. Enfin, en l'absence de conventions ou d'accords spéciaux, il s'agira de choisir entre l'un des deux droits des pays en question, représentant ou représenté (en notant d'ailleurs qu'il n'est pas exclu que l'un ou l'autre ne renvoie au droit de l'Etat de résidence).

Le choix de l'un de ces droits plutôt que l'autre est influencé,

[1] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 139-143, 165, 234.

[2] Cas de la représentation assumée dans les pays de capitulations lors de la guerre de 1897.

d'une part par la nature de l'activité, d'autre part par le système de représentation.

Par exemple, l'assistance accordée par l'Etat national à ses ressortissants restés sur le territoire de l'ennemi exige l'application des lois, des règlements ou des instructions du pays représenté. L'Etat représentant suit la procédure demandée par l'Etat représenté [1].

Les dépôts des valeurs et des marchandises mises en lieu sûr des ressortissants protégés seront soumis aux lois ou aux règlements de l'Etat représentant, si une mesure opposée n'est pas prise par l'Etat local [2].

Dans l'application des lois et des règlements, le système de représentation joue un grand rôle.

Le pays qui admet la théorie de l'assimilation des sujets protégés à ses nationaux applique ses propres lois dans l'accomplissement des services de protection aux sujets protégés [3].

Le pays qui n'admet pas la théorie de l'assimilation consent à appliquer aux sujets protégés premièrement les traités et les conventions passés entre l'Etat représenté et l'Etat local, deuxièmement dans la mesure du possible les lois du pays représenté [4].

D'une façon générale, on peut admettre deux systèmes : celui de la Suisse et celui des Etats-Unis.

La Suisse, en effet, mises à part les raisons d'utilité pratique, a exercé son activité protectrice en se référant à son règlement consulaire. Par conséquent, elle appliquait sa propre loi.

Les Etats-Unis se réfèrent à la loi du pays représenté; l'application ou l'interprétation de cette loi est prévue clairement par les Foreign Service Regulations des Etats-Unis. Il est dit notamment que le gouvernement des Etats-Unis n'autorise pas les agents chargés de protéger les intérêts des gouvernements étrangers, d'exercer leurs fonctions en choisissant librement l'application ou l'interprétation des lois ou des règlements des Puissances protégées.

Ces fonctions seront exercées sur la base d'informations recueillies auprès de la Puissance protégée. Si une règle générale est prévue par les lois ou les règlements du pays protégé, c'est cette règle-là qui sera appliquée. S'il n'y a pas de règle générale, on s'informera auprès de la Puissance protégée pour savoir quelle loi ou quel règlement sont applicables dans chaque cas particulier.

[1] *Vide supra*, p. 103-104.
[2] *Vide supra*, p. 101.
[3] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 140-141.
[4] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 143.

§ 2. *Les frais* [1]

Distinguons d'abord la question de la perception des émoluments de celle des frais proprement dits de représentation.

En ce qui concerne les émoluments, deux systèmes ont été pratiqués pendant la deuxième guerre mondiale. La Suisse, menant son activité dans le cadre de son règlement consulaire, appliquait également le tarif consulaire suisse pour les émoluments. Ceci était en particulier une énorme simplification lorsque, dans un même Etat, elle représentait les intérêts de plusieurs belligérants. Toutefois, elle ne percevait ces taxes que sur la demande et en faveur de l'Etat représenté. Les Etats-Unis, par contre, s'en tenaient dans la règle aux tarifs des Etats protégés. Toutefois, ils firent savoir au cours de la deuxième guerre mondiale, qu'ils n'accepteraient plus de prélever des émoluments en faveur des Etats représentés. D'autre part, ils appliquaient néanmoins pour les actes notariés leurs tarifs et les munissaient même de leurs estampilles et sceaux.

Les frais de protection proprement dits n'ont pas toujours fait l'objet de demande de remboursement. C'est évidemment une question de doigté pour la Puissance protectrice que de décider si elle veut les assumer. La durée du mandat, le volume des affaires, la situation politique de l'Etat représentant comme de l'Etat représenté (grande ou petite Puissance) joueront leur rôle.

En ce qui concerne la représentation exercée par la Suisse au cours de la deuxième guerre mondiale, on remarquera qu'elle mettait gratuitement à disposition son appareil diplomatique et consulaire. Par contre, elle mettait à la charge des Puissances protégées le traitement du personnel de la Division des Intérêts étrangers à Berne et les appointements des employés spécialement occupés hors de la Suisse à la protection des intérêts étrangers (leur nombre s'éleva à plus de mille).

Les Etats-Unis agirent comme la Suisse en raison de l'intense activité qu'ils déployèrent comme Puissance protectrice. Ces deux Etats demandaient une avance de frais lors de l'acceptation du mandat.

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 36 et 65. — FRANKLIN, *op. cit.*, p. 167, 230 s.

Section II

La fin de la représentation internationale [1]

§ 1. *La forme*

La représentation internationale des Etats belligérants peut prendre fin de différentes manières, suivant la situation politique des trois Etats intéressés. Cette représentation ayant un caractère purement facultatif et temporaire, l'extinction de celle-ci dépend de la volonté des Etats intéressés.

Avant de passer en revue les différents moyens de mettre fin à la représentation, distinguons les causes d'extinction dépendant des trois Etats à la fois, des causes d'extinction dépendant de chaque Etat en particulier.

Par exemple, un fait intéressant les trois Etats, comme la fin de la guerre, fait cesser en général la représentation.

Notons, d'autre part, que l'extinction de la représentation internationale peut se produire soit au cours des hostilités soit à la fin de la guerre.

I. Causes dépendant de l'Etat représenté

A. Au cours des hostilités.

1. L'Etat représenté peut, sans avoir à en indiquer les motifs, retirer son mandat à l'Etat représentant, ou le remettre à un autre Etat. C'est le cas le plus simple.

2. Une rupture des relations diplomatiques ou une déclaration de guerre entre Etat représentant et Etat représenté entraînera la fin de la représentation.

3. L'Etat représenté peut renoncer à la représentation lorsqu'il occupe les territoires dans lesquels son mandataire assumait la protection de ses intérêts. Ainsi, lors de la libération de la Belgique par les Etats-Unis, puis lors de la libération des autres territoires soumis précédemment à l'Allemagne, la Suisse dut abandonner son activité. Pourtant, cet abandon fut progressif et l'on pria en particulier la

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 28-31. — FRANKLIN, *op. cit.*, p. 124, 128, 152.

Suisse de maintenir son activité dans certains domaines relatifs aux fonctions consulaires, par exemple.

B. A la fin des hostilités.

1. Dès le rétablissement des relations diplomatiques à la suite, par exemple, de la signature et de la ratification du traité de paix, la représentation devient sans objet. La fin de la représentation est concomitante au rétablissement des relations diplomatiques entre les belligérants d'hier.

2. Des relations diplomatiques sont parfois reprises avant la conclusion des traités de paix. Dans ce cas également, la représentation cessera. Ceci s'est produit entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'une part et l'Italie d'autre part, pendant la seconde guerre mondiale.

3. Un autre cas très particulier de l'extinction de la représentation apparut à la fin de la seconde guerre mondiale. Il résulta de la capitulation sans conditions de l'Allemagne, le 8 mai 1945, et de la disparition du gouvernement allemand, bien que l'Etat subsistât comme tel [1]. Le gouvernement, comme organe détenteur du pouvoir étatique, ne fonctionnait plus. Cet organe, seul compétent *pour accorder le mandat de représentation*, n'ayant plus la capacité d'agir, le mandat de représentation cessait d'exister.

La Suisse, en sa qualité d'Etat représentant, fit connaître aux Etats, auprès desquels elle était accréditée, qu'à la suite de la capitulation du Reich son mandat prenait fin et qu'elle se considérait comme dégagée de toute responsabilité [2].

II. Causes dépendant de l'Etat représentant

A. Au cours des hostilités.

1. La Puissance protectrice a la faculté de renoncer au mandat dont elle s'était chargée. On ne recourt évidemment à ce moyen que rarement et pour de bonnes raisons politiques, économiques ou militaires. Citons comme cas de dénonciation : celui de l'Espagne renonçant à son mandat de représentation du Japon en 1945 et, au cours de la dernière guerre mondiale, celui de l'Argentine dénonçant son mandat de représentation de l'Italie.

[1] Voir l'article de M. SAUSER-HALL concernant l'existence de l'Etat allemand *L'occupation de l'Allemagne par les Puissances alliées. Annuaire suisse de droit international.* T. III. 1946, p. 9-63.

[2] Voir *Rapport de la Division des intérêts étrangers*, p. 5.

La Conférence panaméricaine de Rio de Janeiro (15-28 janvier 1942) prit la position de principe suivante : Elle interdit aux Etats américains d'assumer la protection des intérêts de Puissance en guerre avec une Puissance américaine. Elle visait les pays de l'Axe. Conformément à cette résolution, l'Argentine, qui avait accepté auparavant de prendre en charge les intérêts de l'Italie dans certains pays sud-américains, dut y renoncer [1].

2. La charge de la représentation ne saurait obliger la Puissance protectrice à entretenir des missions diplomatiques ou consulaires qu'elle a l'intention de supprimer. On conçoit donc qu'un Etat représentant renonce pour des raisons pécuniaires à sa mission diplomatique et, par là, se voie forcé d'abandonner son mandat de représentation.

3. Une rupture des relations diplomatiques peut se produire entre Etat représenté et Etat représentant, ce qui fait tomber la protection. Mais une rupture peut également se produire entre la Puissance protectrice et l'Etat tiers. Dans ce cas, la Puissance protectrice remettra dans la règle la protection de ses propres intérêts et de ceux dont elle s'était chargée à un autre Etat.

Enfin, non seulement une rupture peut se réaliser mais un conflit éclater, notamment entre l'Etat représentant et l'Etat tiers. Le cas des Etats-Unis, pendant la dernière guerre mondiale, offre à cet égard un bon exemple.

4. Supposons que le territoire de l'Etat tiers soit occupé partiellement ou entièrement par l'Etat représenté : il est dès lors inutile, pour l'Etat représenté, de faire protéger ses sujets sur le territoire occupé. Voici un exemple : l'Allemagne fut représentée, en Belgique, pendant la première guerre mondiale par les Etats-Unis, jusqu'au moment où la Belgique fut occupée par les armées allemandes; cet événement mit fin au rôle de représentation internationale des Etats-Unis. Le cas se répéta au cours de la seconde guerre mondiale en Belgique, en Hollande, en Norvège, au Danemark et dans tous les pays occupés par l'Allemagne.

B. A la fin des hostilités.

Le mandat de représentation qui était accordé durant la guerre devait prendre fin par la cessation des hostilités. Il ne fut toutefois pas possible de remettre jusqu'à la conclusion de traités de paix la

[1] Voir *Official Documents A.J.* T. XXXVI 1942, p. 92.

fin de la représentation internationale, ce qui aurait imposé en particulier des charges trop lourdes aux Etats représentants.

La Suisse fit son possible pour se démettre de son mandat de représentation dès que les hostilités cessèrent définitivement. Cette remise se fit si lentement que le Département politique fédéral se vit obligé de fixer aux Etats que la Suisse représentait encore à la fin de 1945, un délai pour reprendre leur charge de protection (31 mars 1946). Ce délai ne fut toutefois pas respecté par certains Etats représentés [1].

III. Causes dépendant de l'Etat tiers

Les causes d'extinction de la représentation internationale étant les mêmes en général pour l'Etat tiers et pour l'Etat représenté, il est inutile d'y revenir, mais il convient de prévoir certains cas qui dépendent de l'Etat tiers.

A. Au cours des hostilités.

En cas d'occupation partielle ou totale du territoire de l'Etat tiers par l'Etat représenté ou par un des alliés de l'Etat représenté, la protection des intérêts de l'Etat représenté prend fin du fait même de l'occupation [2].

B. A la fin des hostilités.

Après la capitulation de l'Allemagne et l'établissement du Conseil de contrôle des alliés à Berlin en 1945, les Etats-Unis avisèrent le gouvernement de la Suisse que la protection des intérêts allemands aux Etats-Unis ne saurait être nécessaire encore longtemps (« would be no longer necessary »).

§ 2. *La procédure* [3]

La fin de la représentation entraîne certaines questions de procédure. La cessation de toute activité exige que la Puissance protectrice remette son mandat de représentation à la Puissance protégée et que cette Puissance présente le rapport de son activité.

Les formalités à accomplir à la fin de la représentation sont en général : la restitution des archives et des biens de l'Etat représenté,

[1] Voir JANNER, *op. cit.*, p. 29.
[2] *Vide supra*, p. 108-109.
[3] Voir FRANKLIN, *op. cit.*, p. 154-157. — JANNER, *op. cit.*, p. 28-29.

qui jouit de certains droits; la remise des extraits des archives concernant l'accomplissement du mandat de représentation et le compte rendu des dépenses faites au nom de l'Etat représenté.

La restitution des archives et des biens de l'Etat représenté jouissant de certains droits ne présentera pas de difficultés. Un protocole dégageant la responsabilité de la Puissance protectrice, sera dressé.

Par contre, les archives concernant les activités exercées par l'Etat représentant sont considérées comme faisant partie du patrimoine de la Puissance protectrice. C'est pourquoi la Suisse ne livrait pas les archives accumulées dans l'accomplissement de son mandat, mais elle se déclara prête à mettre à la disposition des Puissances intéressées des extraits de ces archives, pour autant qu'il ne s'agisse pas de pièces confidentielles.

Les Foreign Service Regulations des Etats-Unis font, dans les dispositions concernant la restitution des archives, la distinction suivante : les archives qui font partie des documents officiels des Etats-Unis ne seront pas restituées; les autres au contraire peuvent être remises à l'Etat représenté.

Sont considérées comme archives officielles [1] :

« *a*) Les originaux de toutes les communications reçues par le Foreign Office et les copies officielles de toutes les communications adressées au Foreign Office (ou les communications analogues échangées entre l'autorité locale et les services qui ne se trouvent pas dans les capitales);

» *b*) Les originaux de toutes les communications reçues par le Département et les copies officielles de toutes communications adressées au Département.

» *c*) Tous les documents concernant des affaires politiques de la protection des intérêts étrangers. »

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 156.

CONCLUSION

Arrivés au terme de cette étude, jetons un regard vers l'avenir.

Nous avons, au cours des pages précédentes, étudié la représentation internationale en temps de guerre, nous avons pu nous convaincre qu'il s'agissait d'une impérieuse nécessité pour le belligérant que de faire protéger ses intérêts. Les expériences de la dernière guerre ont, en effet, multiplié le nombre des représentations et posé maints problèmes nouveaux, ou du moins, donné une réelle ampleur à certaines questions inconnues auparavant. On peut dire que la représentation des Etats belligérants est devenue une partie bien définie du droit des gens.

Mais quel est l'avenir de cette institution ?

Il est certain qu'en temps de paix elle se maintiendra dans un cadre particulier.

Mais qu'en est-il en temps de guerre ? Et c'est là le point qui nous intéresse plus spécialement.

Il y a deux choses à examiner : d'abord la survivance d'Etats neutres, puis la forme future de la guerre.

Si nous osons croire encore à l'efficacité d'une organisation internationale future et au développement d'organismes tels que l'ONU, nous devrons constater qu'il serait logique de voir cette organisation atteindre à l'universalité, c'est-à-dire englober tous les Etats. Or nous savons que la représentation en temps de guerre est conditionnée justement par l'existence d'Etats neutres qui, seuls, peuvent être représentants. Donc, par qui cette protection serait-elle assurée ?

Nous voyons que, pour le moment, il est bien évident, comme le disait pertinemment M. Walter Stucki, ministre plénipotentiaire de la Suisse, qu'en temps de guerre, « il est dans l'intérêt de tous les belligérants de voir subsister des pays neutres dont les représentants soient en mesure, en cette qualité même, de rendre à tous d'utiles services » [1].

[1] Voir W. Stucki, *La fin du régime de Vichy*. La Baconnière, Neuchâtel 1947, p. 8.

Si, d'autre part, le monde est vraiment organisé, on ne voit pas comment une guerre serait possible, du moins une guerre sous sa forme actuelle. En effet, si un organisme universel règle les rapports des Etats, devenus maintenant simples membres de l'ONU et non plus souverains sans limites, on ne peut plus parler que de sanctions à l'égard de l'un ou l'autre d'entre eux. Mais il s'agirait là d'une mesure organisée et venant d'en haut, mesure comparable à une répression de police comme il s'en trouve dans nos Etats actuels.

Dès lors, on ne saurait plus parler de représentation à proprement parler ou du moins dans le sens que nous avons exposé. On ne concevrait tout au plus qu'une sauvegarde des intérêts du membre en faute, par exemple, « des mesures conservatoires », à l'égard de ses habitants, données par les compétences d'un organe déterminé de l'institution superétatique, créé tout exprès pour cela.

Mais nous n'en sommes pas encore là; peut-être parlera-t-on longtemps encore de la représentation, telle que nous venons de la décrire.

Annexe I

La représentation des belligérants pendant la première guerre mondiale

« I. Aux premiers temps du conflit, les intérêts des ressortissants des puissances de l'Entente et leurs alliés furent protégés dans les Empires centraux, c'est-à-dire en Allemagne et en Autriche-Hongrie, par les représentants des pays suivants :

» 1. Les intérêts des Russes, des Belges et des Portugais furent placés sous la protection des agents diplomatiques et consulaires de l'Espagne.

» 2. La représentation des intérêts britanniques, serbes, japonais et roumains fut exercée par les agents des Etats-Unis d'Amérique.

» 3. Les intérêts des ressortissants italiens furent confiés à la Suisse. Toutefois, à Aix-la-Chapelle, à Altona, à Breslau, à Coblentz, à Cologne, à Dantzig, à Dusseldorf et à Swinemunde, où ne se trouvait aucun consul suisse, par suite d'une entente entre la légation helvétique et l'ambassade d'Espagne, la protection des intérêts italiens dans ces localités fut exercée par les consuls espagnols.

» 4. Les intérêts des Français furent défendus en Autriche-Hongrie par les représentants des Etats-Unis d'Amérique et en Allemagne par ceux de l'Espagne, avec cette exception qu'à Magdebourg, à Stuttgart, à Dresde et à Chemnitz, ce furent les consuls américains qui s'occupèrent des intérêts français, soit parce que manquaient dans ces villes des représentants espagnols, soit parce que pour des motifs spéciaux ces derniers n'avaient pu être choisis comme représentants.

» 5. L'ambassade de Grèce à Berlin fut chargée des intérêts du Monténégro.

» En Turquie, les intérêts de la Russie furent confiés à l'Italie et ceux de la France, de la Grande-Bretagne et de la Belgique aux Etats-Unis d'Amérique, sauf en Palestine où les nationaux français furent placés sous la protection de l'Espagne.

» Les intérêts des nationaux de la Russie, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Serbie, en Bulgarie ont été confiés aux Pays-Bas.

» Les intérêts des ressortissants des Puissances centrales et de leurs alliés dans les pays de l'Entente ont été, d'autre part, défendus par les représentants des pays suivants :

» 1. Les intérêts de l'Allemagne furent protégés :

» *a*) En Russie, en France (Maroc, Algérie, Tunisie), en Grande-Bretagne (Indes, Egypte), en Belgique, au Japon, en Roumanie, en Serbie par les agents des Etats-Unis d'Amérique;

» *b*) en Italie, par les représentants de la Suisse;

» *c*) au Portugal et dans les possessions portugaises, par les représentants de l'Espagne.

» Quelques exceptions : En Finlande, ce fut le consul de Norvège à Helsingfors qui s'occupa des intérêts allemands; à Mombaza, le consul des Pays-Bas; au Mozambique, le vice-consul des Etats-Unis à Lourenço-Marquès.

» 2. Les intérêts de l'Autriche-Hongrie furent confiés en France, en Belgique et au Japon, aux Etats-Unis d'Amérique. En Roumanie, la représentation des intérêts austro-hongrois fut exercée par les Pays-Bas, puis par la Suisse lorsque le ministre des Pays-Bas, étant resté à Bucarest après l'occupation, ne put plus avoir de contact avec le gouvernement roumain établi à Jassy.

» 3. La représentation des intérêts bulgares fut confiée à la Suède en Grande-Bretagne, à l'Espagne en France, au Portugal en Italie, à la Suisse en Roumanie.

» 4. Les intérêts des ressortissants tures furent gérés en France par les Etats-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne par la Suède, en Russie et en Italie par l'Espagne.

» II. Lorsque se produisirent la rupture des relations diplomatiques et l'entrée en guerre avec la Turquie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, de l'Italie et des Etats-Unis d'Amérique, puis de la Chine, du Brésil et de plusieurs autres républiques de l'Amérique, une transformation s'opéra dans la situation de la protection des intérêts des pays de l'Entente et des puissances centrales. Cette situation est

devenue désormais la suivante : Puissances de l'Entente et leurs alliés.

» 1. Les intérêts français sont protégés en Allemagne et en Belgique occupée, par l'Espagne; en Bulgarie et en Turquie, par les Pays-Bas; en Autriche-Hongrie, par la Suisse.

» 2. Les intérêts britanniques sont gérés en Allemagne et en Belgique occupée, par les Pays-Bas; en Autriche-Hongrie par l'Espagne; en Bulgarie, par les Etats-Unis d'Amérique; en Turquie, par les Pays-Bas.

» 3. Les intérêts belges sont confiés en Allemagne et en Autriche-Hongrie, à l'Espagne; en Bulgarie et à Beyrouth, aux Pays-Bas; en Turquie à la Suède.

» 4. La protection des intérêts russes est assurée en Allemagne, en Belgique occupée et en Autriche-Hongrie, par l'Espagne; en Bulgarie et en Turquie, par les Pays-Bas.

» 5. Les intérêts serbes sont confiés en Allemagne et en Autriche-Hongrie, à l'Espagne; en Bulgarie et à Beyrouth, aux Pays-Bas; en Turquie, à la Suède.

» 6. La représentation des intérêts italiens est exercée en Allemagne et en Autriche-Hongrie par la Suisse; en Bulgarie et à Beyrouth, par les Pays-Bas; en Turquie et en Belgique occupée, par l'Espagne.

» 7. Les intérêts portugais sont défendus par l'Espagne en Allemagne, en Autriche-Hongrie et en Belgique occupée.

» 8. Les intérêts roumains sont en Allemagne, en Belgique occupée, en Bulgarie et en Turquie aux mains de l'Espagne; en Autriche-Hongrie aux mains de la Suisse; à Beyrouth et à Smyrne aux mains des Pays-Bas.

» 9. Les intérêts grecs en Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Turquie et en Bulgarie, en Belgique occupée et à Alep sont défendus par les Pays-Bas.

» 10. L'Espagne est chargée de protéger les intérêts japonais en Allemagne, en Autriche-Hongrie et en Belgique occupée.

» 11. Les intérêts des Etats-Unis d'Amérique sont protégés en Allemagne, en Autriche-Hongrie et en Belgique occupée, par l'Espagne; en Turquie par la Suède; à Beyrouth par les Pays-Bas.

» 12. Le Brésil a confié à la Suisse le soin de protéger ses nationaux en Allemagne.

» 13. L'Espagne a été chargée des intérêts guatémaliens et cubains en Allemagne.

» 14. La Suisse a représenté les intérêts de l'Uruguay en Allemagne.

» 15. Les intérêts chinois en Allemagne sont confiés aux Pays-Bas.

» 16. Les intérêts libériens sont protégés en Allemagne par les Pays-Bas. »

Puissances centrales et leurs alliés.

« 1. Les intérêts allemands sont protégés aux Etats-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne, en France, en Italie, en Roumanie et à Tunis, par la Suisse; à Cuba, au Portugal, au Guatemala, à Panama, à Gibraltar, à Porto-Rico, aux îles Hawaï, par l'Espagne; en Chine, au Maroc et dans la zone de Tanger, au Brésil, en Belgique, en Grèce, à Hong-Kong, à Saïgon, au Siam, à Prétoria, à Singapore, à Bahia et Pernambuco, par les Pays-Bas; en Russie et en Egypte, par la Suède.

» 2. La représentation des intérêts austro-hongrois est exercée aux Etats-Unis d'Amérique et en Grande-Bretagne par la Suède; en France et en Roumanie par la Suisse; en Italie (sauf à Livourne, à Palerme, à Venise et à Turin, où la protection des nationaux austro-hongrois a été remise à la Suisse), au Portugal, au Monténégro, en Serbie et au Japon, par l'Espagne; en Grèce, au Siam, au Maroc, en Egypte, en Chine, à Calcuta et au Cap, par les Pays-Bas; en Russie, par le Danemark.

» 3. Les intérêts bulgares sont confiés en Grande-Bretagne à la Suède; en France, au Portugal, en Italie, à l'Espagne; en Roumanie, à la Suisse. En Russie, la protection des sujets bulgares n'appartient à aucun pays.

» 4. Les intérêts turcs sont protégés en Grande-Bretagne par la Suède; en France, en Italie, aux Etats-Unis d'Amérique et en Russie, par l'Espagne; en Grèce, en Egypte et au Cap par les Pays-Bas. [1] »

[1] « *Chronique des faits internationaux.* » *Allemagne et autres Puissances — guerre de 1914 —. Protection dans les pays ennemis des intérêts des Etats se trouvant en guerre ou ayant rompu les relations diplomatiques. R.G.D.I.P.* 1918. T. XXV, p. 222-226.

Annexe II

L'exercice de la représentation internationale par les Etats-Unis jusqu'à leur entrée dans la seconde guerre mondiale

Depuis le commencement des hostilités, les agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis ont assumé la protection des intérêts étrangers indiqués dans la liste suivante [1] :

1. L'Ambassade américaine à Berlin (comprenant l'Allemagne et les pays occupés par l'Allemagne, Pologne, Bohême, Moravie) :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Australie.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Canada.
e) France.
f) Belgique.
g) Luxembourg.
h) L'Union Sud-Africaine [2].

2. Consulats américains en Belgique :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Union Sud-Africaine.
c) France.
d) Australie.
e) Canada.
f) Luxembourg.
g) Pays-Bas Néerlandais [3].
h) Nouvelle-Zélande.

3. Consulats américains aux Pays-Bas :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Australie.
c) Union Sud-Africaine.
d) France.
e) Belgique.
f) Egypte.
g) Canada.

[1] Reproduite de *Documents on American foreign relations* des années 1939-1940. World Peace foundation, p. 815-816.
[2] Transférée par la Légation de Suède le 1er août 1940.
[3] Transférés aux représentants de Suède aussitôt que les arrangements purent être perfectionnés.

4. Légation américaine à Copenhague :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Australie.
c) Canada.
d) Union Sud-Africaine.
e) France.
f) Belgique.
g) Nouvelle-Zélande.

5. Consulats américains en Norvège :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Australie.
c) Canada.
d) Union Sud-Africaine.
e) France.
f) Belgique.
g) Nouvelle-Zélande.

6. Consulat américain au Luxembourg :

a) Belgique.
b) France.

7. L'Ambassade américaine à Paris (pour la France occupée) :

a) Australie.
b) Belgique.
c) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
d) Canada.
e) Luxembourg.
f) Nouvelle-Zélande.
g) Union Sud-Africaine.

8. L'Ambassade américaine à Vichy (pour la France non occupée et Monaco) :

a) Australie.
b) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
c) Canada.
d) Nouvelle-Zélande.

9. L'Ambassade américaine à Rome :

a) Australie.
b) Belgique.
c) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
d) Canada.
e) Egypte.
f) France.
g) Nouvelle-Zélande.
h) Norvège.
i) Union Sud-Africaine.

10. Consulat américain à Lagos :

a) Italie.

11. Consulat général américain à Casablanca :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

12. Consulat général américain à Alger :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

13. Consulat américain à Papeete, Tahiti :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

14. Consulat américain à Tunis :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

15. Consulat américain à la Martinique :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

16. Consulat américain à Saïgon :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

17. Consulat américain à Dakar (lors de l'ouverture du consulat) :
    a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
    b) Canada.
    c) Nouvelle-Zélande.

Nous indiquons ici, en quatre catégories, le changement survenu quant à la représentation des pays belligérants après l'entrée en guerre des Etats-Unis.

I. Ensuite du commencement des hostilités entre les Etats-Unis et le Japon, l'Allemagne et l'Italie et de la rupture des relations diplomatiques avec la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie, les Etats-Unis abandonnèrent la protection des intérêts étrangers des pays mentionnés dans la liste suivante. La protection des intérêts de ces pays fut assumée provisoirement par le gouvernement suisse [1].

[1] Reproduite de *Documents on American foreign relations*, volume IV des années 1941-1942. World Peace foundation, p. 860-862.

1. Légation américaine à Sofia :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie.
e) Union Sud-Africaine.
f) Belgique.
g) Pays-Bas néerlandais.
h) Yougoslavie.
i) Grèce.
j) Luxembourg.

2. Ambassade américaine à Berlin (comprenant Allemagne et territoires occupés par l'Allemagne : Pologne, Bohême, Moravie, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Luxembourg, Paris (pour la France occupée), Salonique, Belgrade).

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions territoriales d'outre-mer).
b) Australie.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Canada.
e) France.
f) Belgique.
g) Luxembourg.
h) Union Sud-Africaine.
i) Egypte.
j) Panama (à Bruxelles).
k) Haïti.
l) Costa-Rica.

3. Légation américaine à Budapest :

a) Grande-Bretagne.
b) Australie.
c) Canada.
d) Union Sud-Africaine.
e) Belgique.
f) Nouvelle-Zélande.
g) Yougoslavie.
h) Grèce (pour la propriété seulement).

4. Ambassade américaine à Rome (y compris Athènes) :

a) Australie.
b) Belgique.
c) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
d) Canada.
e) Egypte.
f) France.
g) Nouvelle-Zélande.
h) Union Sud-Africaine.
i) Norvège.
j) Haïti.
k) Luxembourg.

5. Légation américaine à Bucarest :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie
e) Union Sud-Africaine.
f) Belgique.
g) Yougoslavie.
h) Grèce.
i) Chine (de facto).

6. Consulat américain à Saïgon :

a) Belgique.
b) Yougoslavie.
c) Chine.
d) Cuba.
e) Portugal.

7. Consulat américain à Hanoï :

a) Belgique.
b) Yougoslavie.
c) Chine.

8. Légation américaine à Bangkok :

a) Cuba.

9. Consulat américain à Chefoo en Chine :

a) Panama.

10. Consulat américain à Dairen.

a) Panama.

11. Consulat général américain à Shangaï :

a) Panama.

12. Consulat américain à Tientsin.

a) Panama.

La représentation des intérêts italiens à (Lagos Nigéria) fut interrompue, étant contraire aux instructions du gouvernement italien. La protection de ces intérêts fut transférée aux autorités locales.

II. Les agents diplomatiques et consulaires des Etats-Unis continuent à représenter les intérêts de certains pays mentionnés dans la liste suivante :

1. Légation américaine à Copenhague :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Australie.
c) Canada.
d) Union Sud-Africaine.
e) France.
f) Belgique.
g) Nouvelle-Zélande.

2. Ambassade américaine à Vichy (pour la France non occupée et Monaco, voir aussi paragraphe 14 à 19 compris) :

a) Australie.
b) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
c) Canada.
d) Nouvelle-Zélande.
e) Belgique.
f) Luxembourg.
g) Yougoslavie.
h) Haïti.

3. Ambassade américaine à Moscou :

a) Grande-Bretagne (seulement à Moscou).

4. Légation américaine à Helsingfors :

a) Belgique.
b) Grande-Brctagne.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Canada.
e) Australie.
f) Union Sud-Africaine.
g) Yougoslavie.

5. Office consulairc aux Indes :

a) France.

6. Consulat américain à Georgetown (Guinée anglaise) :

a) France.

7. Consulat américain à Barbados (Indes anglaises Ouest) :

a) France.

8. Consulat américain à Kingston, Jamaïque :

a) France.

9. Consulat américain à Nassau, Bahamas :

a) Franee.

10. Consulat américain à Colombo (Ceylan) :

a) France.

11. Consulat américain à Trinidad :

a) France.

12. Consulat général américain à Rangoon :

a) France.

13. Consulat américain à Aden :

a) France.
b) Yougoslavie.

14. Consulat général américain à Casablanca :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Belgique.
e) Australie.
f) Luxembourg.
g) Yougoslavie.
h) Egypte (pour le service des passeports).

15. Consulat américain à St-Pierre-Miquelon :

a) Yougoslavie.

16. Consulat général américain à Alger :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie.
e) Belgique.
f) Luxembourg.
g) Yougoslavie.
h) Panama.

17. Consulat américain à Tunis :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie.
e) Belgique.
f) Yougoslavie.

18. Consulat américain à La Martinique :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie.
e) Belgique.
f) Yougoslavie.

19. Consulat américain à Dakar :

a) Grande-Bretagne (comprenant les possessions d'outre-mer).
b) Canada.
c) Nouvelle-Zélande.
d) Australie.
e) Belgique.
f) Yougoslavie.

20. Légation américaine à Stockholm :

a) Costa-Rica.

III. Les intérêts américains en Bulgarie, en Allemagne, dans les territoires occupés par l'Allemagne, en Hongrie, en Italie, dans les territoires occupés par l'Italie, au Japon et en Roumanie, sont confiés au gouvernement suisse.

Quant à la représentation des intérêts des Etats-Unis en territoires occupés par le Japon, la Suisse fut sollicitée de s'en charger.

Elle accepta cette mission en exprimant toutefois le désir d'avoir l'assentiment préalable du Japon. Le Département d'Etat américain ne fut pas informé que le Japon acceptait la représentation par la Suisse des intérêts américains en territoires occupés par le Japon.

IV. Les intérêts bulgares, allemands, hongrois, italiens, japonais et roumains sont représentés aux Etats-Unis par les pays suivants :

Etats représentés	*Etats représentants*
La Bulgarie.	La Suisse.
L'Allemagne.	La Suisse.
La Hongrie.	La Suède.
L'Italie.	La Suisse.
Le Japon (aux Etats-Unis).	L'Espagne.
Le Japon (dans les Commonwealth des Iles des Philippines et Salomon).	La Suisse.
Le Japon (à Hawaï).	La Suède.
La Roumanie.	La Suède.

Annexe III

L'exercice de la représentation internationale par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale

Nous donnons ici une liste des Etats que la Suisse représenta durant la seconde guerre mondiale. Les changements survenus au cours des hostilités furent indiqués dans la mesure du possible.

La Suisse, au commencement de la guerre, assumait déjà la protection des intérêts allemands dans l'Empire britannique — à l'exception de l'Union Sud-Africaine, de la Rhodésie du Nord et du Sud et de la Palestine — en Syrie, au Liban, aux Indes néerlandaises, orientales et occidentales, des intérêts italiens en

Egypte et en Tunisie, et, depuis fin octobre 1940, des intérêts grecs en Italie. Au début d'avril 1941, la Suisse accepta de protéger les intérêts allemands en Yougoslavie et vice versa. Le 10 mai, les intérêts italiens dans l'île de Chypre furent également confiés à la Suisse. Au début d'octobre 1941, la Suisse fut anssi chargée de sauvegarder les intérêts iraniens en Allemangne et en Italie, puis le 26 novembre, les intérêts italiens à la Jamaïque [1].

Au début de décembre 1941, l'entrée en guerre du Japon et des Etats-Unis eut pour conséquence d'étendre considérablement la tâche confiée à la Division des intérêts étrangers [2]. La Suisse fut immédiatement chargée des intérêts de l'Amérique du Nord en Allemagne, en Italie et au Japon; des intérêts britanniques en Allemagne et en Italie; des intérêts en Chine occupée; des intérêts allemands et italiens aux Etats-Unis; des intérêts japonais dans l'Empire britannique [3].

Plus tard, ensuite de l'entrée en guerre de plusieurs Etats et de la rupture des relations diplomatiques, la Suisse fut chargée de la représentation des 34 Etats mentionnés ci-dessous [4].

Etats représentés	*Etats tiers*
1. L'Allemagne.	*a*) aux Etats-Unis d'Amérique. *b*) en Argentine. *c*) au Chili. *d*) au Royaume-Uni et dans l'Empire britannique. *e*) à Haïti. *f*) aux Indes néerlandaises. *g*) en Irak. *h*) en Syrie et au Liban. *i*) en Turquie.
2. Les Etats-Unis d'Amérique.	*a*) en Allemagne. *b*) en Bulgarie. *c*) en Chine occupée. *d*) au Danemark. *e*) en Finlande. *f*) en France. *g*) en Hongrie. *h*) en Italie. *i*) en Roumanie. *j*) en Indochine. *k*) au Siam. *l*) au Japon.
3. Brésil.	au Danemark.
4. Bulgarie.	*a*) en Slovaquie. *b*) aux Etats-Unis d'Amérique. *c*) dans l'Empire britannique. *d*) en Egypte.

[1] *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1941*, p. 110.

[2] La Division des intérêts étrangers fut créée en vue de protéger les intérêts des belligérants pendant la seconde guerre mondiale.

[3] *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1942*, p. 113.

[4] *Rapport du C.F., op. cit.*, en 1945, p. 134-137.

Etats représentés	*Etats tiers*
5. Chili.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Hongrie. *d*) en Roumanie. *e*) en Italie. *f*) au Japon.
6. Colombie.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie. *d*) au Japon.
7. Costa-Rica.	en Allemagne.
8. Cuba.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie. *d*) au Japon.
9. République dominicaine.	*a*) en Allemagne. *b*) en Italie. *c*) au Japon.
10. Egypte.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Hongrie. *d*) en Bulgarie. *e*) en Finlande. *f*) au Japon. *g*) en Roumanie. *h*) en Italie.
11. Empire britannique.	*a*) en Bulgarie. *b*) en Chine occupée. *c*) en Finlande. *d*) en France *e*) en Hongrie. *f*) en Italie. *g*) en Roumanie. *h*) en Allemagne. *i*) en Indochine *j*) au Japon. *k*) au Siam.
12. Equateur.	*a*) en Allemagne. *b*) en France.
13. Espagne.	au Japon.
14. France.	*a*) au Japon. *b*) au Siam.
15. Grèce.	en Italie.

Etats représentés	*Etats tiers*
16. Guatemala.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie. *d*) au Japon.
17. Haïti.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Hongrie. *d*) en Italie.
18. Honduras.	*a*) en Allemagne. *b*) en Hongrie.
19. Irak.	*a*) en Allemagne. *b*) au Japon. *c*) en France.
20. Iran.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie. *d*) au Japon.
21. Italie.	*a*) aux Etats-Unis d'Amérique. *b*) au Brésil. *c*) dans le Royaume-Uni. *d*) au Chili. *e*) en Egypte. *f*) en Afrique du Sud. *g*) en Australie, et dans les colonies. *h*) en Finlande. *i*) à Haïti. *j*) en Iran. *k*) à Madagascar et à la Réunion. *l*) au Mexique. *m*) au Nicaragua. *n*) au Venezuela.
22. Japon.	*a*) aux Etats-Unis d'Amérique et dans les possessions américaines du Pacifique. *b*) en Argentine. *c*) en Colombie. *d*) à Cuba. *e*) en Egypte. *f*) au Royaume-Uni et dans l'Empire britannique. *g*) en Equateur. *h*) en Espagne. *i*) aux Indes néerlandaises occidentales. *j*) au Panama. *k*) au Salvador. *l*) au Venezuela.
23. Libéria.	en Allemagne.

Etats représentés	*Etats tiers*
24. Nicaragua.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie. *d*) au Japon.
25. Panama.	*a*) en Allemagne. *b*) en Italie. *c*) au Japon.
26. Paraguay.	en Hongrie.
27. Pays-Bas.	en Chine occupée.
28. Péron.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Italie.
29. Roumanie.	*a*) en Hongrie. *b*) en Egypte.
30. Salvador.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Hongrie. *d*) en Italie.
31. Siam.	*a*) dans l'Empire britannique. *b*) aux Indes néerlandaises occidentales.
32. Turquie.	*a*) en Allemagne. *b*) au Japon.
33. Uruguay.	*a*) en Allemagne. *b*) en Hongrie. *c*) en Italie. *d*) en France.
34. Venezuela.	*a*) en Allemagne. *b*) en France. *c*) en Hongrie. *d*) en Italie. *e*) au Japon.

ANNEXE IV

La représentation internationale exercée par la Suède dans la seconde guerre mondiale jusqu'au mois de juin 1944 [1]

Etats représentés	*Etats tiers*
1. Argentine.	*a*) Japon. *b*) Allemagne.

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 275-276.

Etats représentés	*Etats tiers*
2. Belgique.	*a*) Japon. *b*) Siam.
3. Bolivie.	*a*) Japon.
4. Bulgarie.	*a*) Iran.
5. Danemark.	*a*) U.R.S.S.
6. Finlande.	*a*) U.R.S.S. *b*) Grande-Bretagne. *c*) Egypte.
7. Grèce.	*a*) Allemagne.
8. Honduras.	*a*) Japon.
9. Iran.	*a*) Bulgarie. *b*) Roumanie. *c*) Hongrie.
10. Islande.	*a*) Allemagne. *b*) Italie.
11. Japon.	*a*) Indes. *b*) Ceylan. *c*) Birmanie. *d*) Hawaï. *e*) Union Sud-Africaine.
12. Chine.	*a*) Danemark.
13. Mexique.	*a*) Allemagne. *b*) Italie. *c*) Japon.
14. Hollande.	*a*) Danemark. *b*) Allemagne. *c*) Italie. *d*) France (non occupée). *e*) Roumanie. *f*) Hongrie. *g*) Finlande. *h*) Japon. *i*) Siam.
15. Norvège.	*a*) Danemark. *b*) France (non occupée). *c*) Siam.
16. Roumanie.	*a*) Grande-Bretagne. *b*) Etats-Unis. *c*) Brésil.

Etats représentés	*Etats tiers*
17. Slovaquie.	*a*) U.R.S.S. *b*) Iran.
18. U.R.S.S.	*a*) Allemagne. *b*) Hongrie. c) Slovaquie. *d*) Danemark. *e*) Finlande. *f*) Roumanie. *g*) Italie. *h*) France (non occupée).
19. Allemagne.	*a*) France (Colonies et mandats, excepté le Maroc). *b*) Egypte. *c*) Islande. *d*) Iran. *e*) Mexique.
20. Hongrie.	*a*) Grande-Bretagne. *b*) Iran. *c*) Etats-Unis. *d*) Egypte. *e*) Brésil. *f*) Paraguay. *g*) Uruguay.

ANNEXE V

La représentation internationale exercée par l'Espagne dans la seconde guerre mondiale jusqu'au mois de juin 1944 [1]

Etats représentés	*Etats tiers*
1. Allemagne.	*a*) Bolivie. *b*) Brésil. *c*) Colombie. *d*) Costa-Rica. *e*) Cuba. *f*) République dominicaine. *g*) Equateur. *h*) Guatemala. *i*) Honduras. *j*) Nigéria. *k*) Palestine. *l*) Panama. *m*) Paraguay. *n*) Pérou. *o*) Salvador. *p*) Afrique du Sud. *q*) Uruguay. *r*) Venezuela.

[1] FRANKLIN, *op. cit.*, p. 277.

Etats représentés	*Etats tiers*
2. Japon.	*a*) Canada. *b*) Colombie. *c*) Cuba. *d*) Equateur. *e*) Etats-Unis. *f*) Panama. *g*) Salvador. *h*) Venezuela. *i*) Bolivie. *j*) Paraguay. *k*) Brésil. *l*) Pérou.
3. Roumanie.	*a*) Palestine.
4. France.	*a*) Palestine.
5. Italie.	*a*) Algérie. *b*) Bolivie. *c*) Maroc. *d*) Gibraltar. *e*) Indes. *f*) Palestine. *g*) Paraguay. *h*) Perse. *i*) Uruguay. *j*) Equateur. *k*) Costa-Rica. *l*) Cuba. *m*) Guatemala. *n*) Panama. *o*) Salvador. *p*) Dakar.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.J.	American Journal of international law. New-York.
R.D.I.	Revue de droit international. Paris.
R.D.I. et L.C.	Revue de droit international et de législation comparée. Bruxelles.
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public. Paris.
Recueil des Cours.	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye.

BIBLIOGRAPHIE

ACCIOLY, *Traité de droit international public.* 3 volumes. Recueil Sirey. Paris 1940-1942.

ANZILOTTI. *Cours de droit international.* Vol. I. Recueil Sirey. Paris 1929.

ANZILOTTI. *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers.* R.G.D.I.P. 1906. T. XIII.

ARIGA, NAGAO. *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international.* Pedone. Paris 1896.

ARIGA, NAGAO. *La guerre russo-japonaise.* Pedone. Paris 1908.

ARIGA, NAGAO, *La Chine et la Grande guerre européenne.* Pedone. Paris 1920.

AUDINET, EUGÈNE. *Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918.* R.G.D.I.P. 1920.

BACOT, BERNARD. *Des neutralités durables.* Paris 1945.

BEACH-LAWRENCE. *Etude sur la juridiction consulaire.* R.D.I. et L.C. 1879. T. XI.

BORCHARD, EDWIN M. *The diplomatic protection of citizens abroad or the law of international claims.* New-York 1915.

BOUFFANAIS, PIERRE. *Les consuls en temps de guerre et de troubles.* Thèse. Paris 1933.

BRIERLY. *The law of nations.* Oxford 1942.

DE BUSTAMANDE Y SIRVEN. *Droit international public.* 5 volumes. Sirey. Paris 1934-1939.

CALVO, CHARLES. *Le droit international théorique et pratique précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens.*, Rousseau, Paris 1898.

CARROL. *Legislation on treatment of ennemy property.* A.J. vol. 37, 1943.

COLLIARD, CLAUDE-ALBERT. *Droit international et histoire diplomatique.* Documents choisis. Paris 1948.

COQUET, ETIENNE. *La guerre. Italie et Turquie.* R.G.D.I.P. 1912. T. XIX.

DOLLOT, RENÉ. *Des consuls et de leurs actions en temps de guerre.* R.G.D.I.P. 1939.

FAUCHILLE, PAUL. *Traité de droit international public.* T. I et II. Paris 1921-1926.

FOSTER, JOHN-W. *Diplomatic memoirs.* Boston et New-York 1909. T. I.

FRANKLIN, WILLIAM MC HENRY. *Protection of Foreign interests.* Washington 1946.

GARNER, JAMES-WILFORD. *International law and the world war.* London 1920. T. I et II.

GARNER, JAMES-WILFORD. *Recent developments in international law.* The University of Calcutta 1925.

GENET, R. *Traité de diplomatie et de droit diplomatique.* 3 volumes. Pedone. Paris 1931-1932.

HACKWORTH, GREEN HAYWOOD. *Digest of international law.* T. IV. Government Printing Office. Washington 1940-1944.

HERSHEY, A. SHARTLE. *Diplomatic agents and immunities.* Government Printing Office, Washington 1919.

HOIJER, OLOF. *La responsabilité internationale des Etats.* Les éditions internationales. Paris 1930.

HUDSON, MANLEY-O. *The Chevreau Claims.* A.J. 1932. T. XXVI.

HYDE, CHARLES-CH. *International law chiefly as interpreted and applied by the United States.* 2 nd Revised edition. Boston 1945.

IRIZARRY, Y PUENTE. *Traité sur les fonctions internationales des consuls.* Traduit par C. Schlegel. Pedone. Paris 1937
JANNER, ANTONINO. *La puissance protectrice en droit international, d'après les expériences faites par la Suisse pendant la seconde guerre mondiale.* Traduit de l'allemand par P. Monney. Bâle 1948.
KEMPNER. *The ennemy alien problem in the present war.* A.J. 1940. Vol. 34.
LA PRADELLE, PAUL DE. *L'évolution de la neutralité.* R.D.I. 1934.
LAWRENCE. *The principal of international law.* 7e édition.
LE FUR. *La Confédération d'Etats et l'Etat fédéral.* Thèse. Paris 1896.
LE FUR. *La guerre hispano-américaine.* R.G.D.I.P., T. V.
LE FUR et G. CHKLAVER. *Recueil de textes de droit international public.* Dalloz. Paris 1934.
LEMKIN, RAPHAËL. *Axis rule in occupied Europe.* Washington 1944.
MAFFERT, S. *Evolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939.* Thèse. Paris 1943.
MOORE, JEAN BASSETTE. *Digest of international law.* T. IV. Government Printing Office Washington 1906.
OPPENHEIM, LAUTERPACHT. *International law.* 6e édition. London 1944. V. II.
PICTET, JEAN-S. *Le droit international et l'activité du Comité international de la Croix-Rouge en temps de guerre.* Zurich 1943.
PILLET. *Les lois actuelles de la guerre.* Arthur Rousseau. Paris 1901.
PILON, EUSTACHE. *Essai d'une théorie générale de la représentation dans les obligations.* Thèse. Cannes 1897.
PITTARD, EDMOND. *La protection des nationaux à l'étranger.* Thèse. Genève 1896.
POLITIS, N. *Guerre gréco-turque.* R.G.D.I.P. 1897. T. IV.
POLITIS, N. *La neutralité et la paix.* Hachette. Paris 1935.
POPESCO-RAMNICEANO, RENÉ. *De la représentation dans les actes juridiques en droit comparé.* Librairie de Jurisprudence. Paris 1927.
RAESTAD. *Protection diplomatique des nationaux.* R.D.I. 1933. T. XI.
RASMASSEN, GUSTAV. *Code des prisonniers de guerre.* Commentaire de la Convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre. Copenhague 1931.
REVERDIN, OLIVIER. *La Suisse, puissance protectrice.* « Journal de Genève »: N° 92 du 18 avril 1946 et N° 96 du 24 avril 1946.
REY, F. *La guerre. Japon et Russie.* R.G.D.I.P. T. XIV et XVII.
ROLIN-JACQUEMYNS, G. *La guerre actuelle.* R.D.I. et L.C. 1870, T. II. 1871, T. III et 1872, T. IV.
ROUSSEAU, CHARLES. *Les consuls en temps de guerre.* R.G.D.I.P. 1933.
SAUSER-HALL, GEORGES. *Les traités de paix et les droits privés des neutres.* 1924.
SAUSER-HALL, GEORGES. *Occupation de guerre et les droits privés.* Annuaire suisse de droit international. T. I. 1944.
SAUSER-HALL, GEORGES. *L'occupation de l'Allemagne par les Puissances alliées.* Annuaire suisse de droit international. T. III. 1946.
SCHWARZENBERGER. *International law as applied by International Courts and Tribunals.* London 1945.
SERENI, ANGELO-PIERO. *La rappresentanza nel diretto internazionale.* Padoue 1936.
SERENI, ANGELO-PIERO. *Agency in international law.* A.J. 1940.
SOMMERICH. *Recent innovations in legal regulatory concepts as to the alien and his property.* A.J. 1943. vol. 37.
STUCKI, WALTER. *La fin du régime de Vichy.* La Baconnière. Neuchâtel 1947.
TCHERNOFF. *Le droit de protection exercé par un Etat à l'égard de ses nationaux résidant à l'étranger.* Thèse. Paris 1898.
WERNER, AUGUSTE-RAYNOLD. *La Croix-Rouge et les Conventions de Genève.* Genève 1943.
WERNER, GEORGES. *Les prisonniers de guerre.* Recueil des Cours 1928. T. 21.
WILSON. *Treatment of civilian alien ennemies.* A.J. 1943. Vol. 37.
WILSON. *Recent developments in the treatment of civilian alien ennemies.* A.J. 1944. Vol. 38.

WITEMBERG. *Des lois de la guerre en territoire occupé.* Journal du Droit international privé et de la Jurisprudence comparée. 1929. T. 56.

Actes de la Conférence diplomatique de Genève. Juillet 1929. (Convoquée par le Conseil fédéral Suisse pour la révision de la Convention du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne et pour l'élaboration d'une Convention relative au traitement des prisonniers de guerre.) Imprimerie du Journal de Genève. Genève 1929.

Annuaire de l'Institut de droit international. Travaux préparatoires de la session de Lausanne 1927. T. I.

Annuaire de l'International law association. 35e réunion à Varsovie en 1928.

Documents on American foreign relations. 1939-1940. 1941-1942. World Peace foundation.

Projets de convention revisée ou nouvelle protégeant les victimes de la guerre. C.I.C.R Genève 1948. 2e édition.

Rapport de la Division des intérêts étrangers. Suisse 1945.

Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale. Genève 1948. V. I.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1941, 1942 et 1945.

Règlement consulaire suisse adopté par le Conseil fédéral le 26 octobre 1923, entré en vigueur le 1er janvier 1924.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 5

CHAPITRE PREMIER

L'évolution historique de la représentation internationale en temps de guerre 7
Section I. Causes et influences qui ont déterminé le développement de la représentation internationale 7
Section II. La représentation internationale dans les principales guerres de la seconde moitié du XIXe siècle à nos jours 10
§ 1. Guerre franco-prussienne 10
§ 2. Guerre sino-japonaise 12
§ 3. Guerre gréco-turque 18
§ 4. Guerre hispano-américaine 21
§ 5. Guerre russo-japonaise 23
§ 6. Guerre italo-turque 25
§ 7. Guerres balkaniques 27
§ 8. Première guerre mondiale 27
§ 9. Seconde guerre mondiale 28

CHAPITRE II

La nature juridique de la représentation internationale 31

SOUS CHAPITRE I. *Introduction* 31
Section I. La représentation en droit des gens et en droit privé 31
Section II. Des différents cas de représentation en droit des gens et de la représentation de protection 32
Section III. La représentation internationale en vue de protéger les intérêts étrangers et les autres institutions similaires 36
§ 1. La représentation internationale et la transmission de messages 36
§ 2. La représentation internationale et la gestion d'affaires 38
§ 3. La représentation internationale et la délégation 39
§ 4. La représentation internationale et les bons offices 40

Section IV. La représentation internationale en temps de paix et en temps de guerre 42

Sous-chapitre II. Analyse de la représentation internationale 44

Section I. Théorie juridique sur la représentation internationale 44
§ 1. Relation résultant du mandat 45
§ 2. La représentation internationale 47
I. Théorie de la substitution d'un Etat à un autre Etat 48
II. Théorie de la collaboration des compétences des Etats 51
Section II. Les traits caractéristiques de la représentation internationale 52
Section III. Etendue des effets de la représentation internationale 58
§ 1. Etendue des effets de la représentation internationale sur le territoire de l'Etat tiers . . . 58
§ 2. Etendue des effets de la représentation internationale par rapport à l'Etat représenté 59
Section IV. Différentes sortes de représentation internationale 61
§ 1. Le champ d'application de la représentation internationale 61
§ 2. La représentation internationale simple et la représentation multiple 61
§ 3. La représentation de jure et la représentation de facto 62

CHAPITRE III

Les conditions de la représentation internationale 67
Section I. L'Etat représentant doit avoir le pouvoir de représenter 67
§ 1. Qui peut donner le pouvoir de représenter ? . . 68
§ 2. A quel moment le pouvoir de représenter peut-il être conféré ? 69
§ 3. A qui s'adresse le pouvoir de représenter ? . . . 69
Section II. Le concours des volontés des trois Etats intéressés 70
§ 1. Conditions requises chez l'Etat représentant et chez l'Etat représenté 70

I. Conditions requises chez l'Etat représentant . 70
A. Il doit être neutre et indépendant . . . 71
B. L'Etat représentant doit avoir une organisation diplomatique et consulaire auprès de l'Etat tiers 74
II. Conditions requises chez l'Etat représenté . . 75
§ 2. L'Etat représentant doit agir au nom de l'Etat représenté 75
§ 3. Nécessité pour l'Etat tiers de donner son consentement préalable à l'Etat représentant 76

CHAPITRE IV

Les effets de la représentation internationale 79
Section I. Les effets à l'égard de l'Etat représenté 79
Section II. Les effets à l'égard de l'Etat tiers 82
Section III. Les effets à l'égard de l'Etat représentant . 85

CHAPITRE V

Le champ d'application de la représentation internationale . . 89
Généralités 89

SOUS-CHAPITRE I. *Activité diplomatique et consulaire* 91
Section I. Protection ordinaire des intérêts des pays belligérants 91
§ 1. Protection des intérêts collectifs des Etats belligérants 92
I. Les charges particulières 92
II. Protection des biens de l'Etat représenté . . 92
§ 2. Protection du personnel diplomatique et consulaire 95
I. Protection du personnel officiel 95
II. Protection des biens du personnel diplomatique et consulaire 96
§ 3. Protection des ressortissants étrangers (en général) 97
I. Activité consulaire 99
A. Service des passeports et visas 99
B. Actes notariés. Légalisations 100
C. Assistance judiciaire 100
D. Dépôts 101
E. Interventions du Consul dans les affaires de droit civil des ressortissants étrangers . . 101

II. Rapatriements et échanges 102
III. Assistance 103
IV. Protection de la propriété privée 104
V. Transmission de messages et de documents privés 106
Section II. La représentation internationale dans les pays occupés 106
Section III. La représentation internationale dans les pays de capitulations 109

SOUS-CHAPITRE II. *La protection conventionnelle* 110

Section I. Les différences fondamentales entre le rôle de l'Etat représentant et celui du Comité international de la Croix-Rouge 110
Section II. La protection accordée dans le cadre de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929 111
Section III. La protection des blessés et malades dans les armées en campagne 121
Section IV. La protection sur la base de la dixième Convention de la deuxième Conférence de la paix à La Haye, du 18 octobre 1907, pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève . . . 122

CHAPITRE VI

L'administration et la fin de la représentation 123
Section I. L'administration de la représentation 123
§ 1. Droit applicable 123
§ 2. Les frais 125
Section II. La fin de la représentation internationale . . 126
§ 1. La forme 126
§ 2. La procédure 129

Conclusion 131

Annexe 1 133
Annexe 2 137
Annexe 3 144
Annexe 4 148
Annexe 5 150
Liste d'abréviations 152
Bibliographie 153

Printed in Switzerland