

EN L'ABSENCE DE RELATIONS DIPLOMATIQUES ET DE PUISSANCE PROTECTRICE : LA PROTECTION DES INTÉRÊTS SOVIÉTIQUES DURANT LA PÉRIODE DITE DE TRANSITION

Jean-François Fayet

P.U.F. | *Relations internationales*

2010/3 - n° 143
pages 75 à 88

ISSN 0335-2013

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-3-page-75.htm>

Pour citer cet article :

Fayet Jean-François, « En l'absence de relations diplomatiques et de puissance protectrice : la protection des intérêts soviétiques durant la période dite de transition », *Relations internationales*, 2010/3 n° 143, p. 75-88. DOI : 10.3917/ri.143.0075

Distribution électronique Cairn.info pour P.U.F..

© P.U.F.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

En l'absence de relations diplomatiques et de puissance protectrice : la protection des intérêts soviétiques durant la période dite de transition

La remise en cause du paradigme étatique, qui procède de l'arrivée au pouvoir des bolcheviks en octobre 1917, place immédiatement la Russie soviétique dans une situation caractérisée par l'absence de relations diplomatiques directes. C'est le paradigme commun des contributions de ce colloque. À cette absence de relations s'ajoute de surcroît l'absence de puissance protectrice, c'est-à-dire de relations indirectes, et cela dans un contexte faisant éclater la traditionnelle distinction entre temps de paix et temps de guerre, entre guerre civile et guerre internationale. C'est *a priori* plus rare. *A priori* seulement, car je m'efforcerai en conclusion de relativiser cette singularité et de montrer que c'est sur la base de cette première expérience dans le contexte russe, et dans une forme très proche de celle adoptée par les Soviétiques, que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) va pousser à l'introduction dans les conventions de 1949 d'une procédure de remplacement palliant l'absence de puissance protectrice.

Mais commençons par revenir aux causes de cette configuration ayant privé la Russie soviétique de toute protection de ses intérêts à l'étranger, avant d'aborder la solution élaborée et de présenter les différentes tâches de protection et de liaison exercées par les représentants à l'étranger de la Société Russe de la Croix-Rouge (SRCR) pendant cette période qualifiée par les juristes soviétiques de période de transition¹.

L'absence de relations diplomatiques directes et indirectes s'explique par la nature de la rupture provoquée par l'arrivée au pouvoir des communistes en Russie et par les réactions des autres États. La Révolution d'octobre entraîne en effet une remise en cause radicale du concept classique de souveraineté étatique et du système juridique international². Selon

1. E. A. Korovine, *Mezhdunarodnoe pravo perekhodnogo vremeni* (Le droit international à l'époque de transition), Moscou-Petrograd, Gosizdat, 1924.

2. Sur la transformation du concept de souveraineté étatique voir l'ouvrage de J.-Y. Calvez, *Droit international et souveraineté en URSS. L'évolution de l'idéologie juridique soviétique depuis la révolution d'Octobre*, Paris, Armand Colin, 1953, p. 43-57.

l'interprétation léniniste de la philosophie marxiste, l'État soviétique ne transcende pas les classes, il représente au contraire les intérêts d'une classe, mais d'une classe universelle, le prolétariat. Convaincu d'incarner, par-delà les frontières, le siège du prolétariat international, le gouvernement soviétique (le Conseil des Commissaires du peuple, *Sovnarkom*) va s'adresser directement aux masses prolétariennes de tous les pays par-dessus la tête de leurs gouvernements et n'accorder que peu d'importance à une reconnaissance diplomatique qui pourrait être interprétée comme une normalisation de sa situation sur la scène internationale. Dans la pratique, cette conception se manifeste par un profond mépris pour les formes traditionnelles – entendons par là interétatiques – de la politique étrangère. « Publier quelques proclamations révolutionnaires » et « fermer la boutique » aurait déclaré L. D. Trotski en prenant la tête du Commissariat du peuple aux affaires étrangères (NKID)³. « La révolution victorieuse », déclare le Sovnarkom, « n'a pas besoin d'être reconnue par les représentants professionnels de la diplomatie capitaliste »⁴. Les autorités soviétiques, écrit Trotski, sont « absolument indifférentes à ce détail du rituel diplomatique »⁵. C'est dans la même perspective qu'est adopté, le 8 novembre 1917, le célèbre décret sur la paix, une paix sans annexion ni indemnités, adressé d'abord à « tous les peuples belligérants » et ensuite seulement « à leurs gouvernements »⁶.

À la remise en cause de l'État en tant que sujet exclusif du droit international s'ajoute celle de l'idée de compétence étatique limitée à un domaine territorial déterminé. L'État soviétique ayant une vocation universelle, ses frontières ne sont que provisoires. À l'automne 1917, il est d'ailleurs difficile de fixer des limites territoriales précises au pouvoir soviétique. Mais cette fluidité est aussi valable sur le plus long terme : « Susceptible de s'agrandir indéfiniment par adjonction ou adhésion de nouvelles républiques, l'URSS n'a pas de territoire défini »⁷.

Enfin, la prise du pouvoir par les bolcheviks se traduit par une remise en cause, non moins fondamentale, de l'idée de compétence étatique s'appliquant à une catégorie définie d'individus, les nationaux. Selon la Constitution de 1918, la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR), qui s'appuie sur la solidarité des travailleurs de toutes les nations, accorde la citoyenneté « aux étrangers travaillant sur le territoire soviétique à condition qu'ils appartiennent à la classe ouvrière ou à la classe des paysans qui n'emploient pas de main-d'œuvre rétribuée »⁸. Ce critère de classe s'applique aussi – et c'est particulièrement intéressant dans le cadre de notre thématique – aux combattants et aux prisonniers de guerre

3. L. Trotsky, *Ma vie*, Paris, Gallimard, 1953, p. 405.

4. Cité par E. H. Carr, *La Révolution bolchevique*, Paris, Minuit, 1974, t. III, p. 29.

5. *Ibidem*.

6. V. I. Lénine, *Œuvres complètes*, 4^e édition, t. 26, Paris, Éd. Sociales, 1958, p. 255-260.

7. Calvez, *op. cit.*, p. 54.

8. Carr, *op. cit.*, p. 28.

(pg) considérés comme des alliés éventuels⁹. De 50 000 à 90 000 prisonniers de guerre, dont quelques futures célébrités comme le Hongrois Béla Kun, combattent ainsi aux côtés de l'Armée rouge pendant la guerre civile¹⁰. Les Soviétiques d'origine étrangère seront aussi très nombreux à intégrer les services diplomatiques et toutes les institutions soviétiques en relation avec l'étranger. « Nous ne sommes plus des Moscovites ou des citoyens de Sovpedie, mais l'avant-garde de la révolution mondiale »¹¹, écrit Karl Radek, un sujet autrichien d'origine polonaise nommé vice-commissaire du peuple aux Affaires étrangères, dont la participation aux négociations de Brest-Litovsk scandalise les ambassadeurs des Empires centraux. C'est l'esquisse d'une citoyenneté mondiale, basée sur l'appartenance à une classe universelle, l'adhésion à une idéologie.

Pour les Soviétiques, la diplomatie et le droit international ne sont donc qu'un compromis provisoire, ce qui explique le peu d'attention porté par les juristes soviétiques à l'étude du droit international pendant les premières années du régime¹². Il faut en effet attendre 1924, l'année de la reconnaissance de l'URSS par les principaux pays européens, pour que ces conceptions soient codifiées par le juriste E. A. Korovine dans un ouvrage intitulé *Le Droit international à l'époque de transition*¹³ afin de fournir une justification à la pratique. La notion de transition, point central de cette doctrine qui sera dominante jusqu'au milieu des années trente, doit être entendue dans le sens d'un lien provisoire entre deux périodes historiques, celle de l'impérialisme, d'une part, et celle du communisme pleinement réalisé, d'autre part. Mais le terme transition peut aussi s'entendre dans le sens d'un lien minimum entre les deux systèmes juridiques, dans l'attente qu'un droit intersoviétique purement interne, un droit fédéral pour l'Union mondiale des républiques socialistes soviétiques, ne remplace le droit international¹⁴. Dès l'origine, il existe ainsi une « antinomie entre le droit international et la situation de l'État soviétique, État prolétarien universel »¹⁵, dont l'action est déterminée par la conviction du prochain développement de la révolution mondiale. C'est pourtant moins la rupture revendiquée par les bolcheviks que les réactions des anciens alliés de la Russie qui structurent son positionnement, ou plus précisément son isolement international, pendant ces années de transition.

9. J. Toman, *L'Union soviétique et le droit des conflits armés*, thèse de science politique, Genève, HEI, 1997, p. 379-382.

10. J.-F. Fayet, *Karl Radek (1885-1939) : biographie politique*, Berne, Lang, 2004, p. 242-252.

11. Radek, « Der Krieg und der internationale Bolschewismus », cité par E. Drahn, S. Leonnhard (éd.), *Unterirdische Literatur in revolutionären Deutschland während des Weltkrieges*, Berlin, Verlag Gesellschaft und Erziehung, 1920, p. 150.

12. Calvez, *op. cit.*, p. 74 ; H. W. Baade, *The Soviet Impact on international law*, Dobbs Ferry N.Y., Oceana Publications, 1965 ; K. Grzybowski, *Soviet public international law: doctrine and diplomatic practice*, Leyde, A. W. Sijthof, 1970.

13. E. A. Korovine, *Mezhdunarodnoe pravo*, *op. cit.*

14. T. A. Taracouzio, *The Soviet Union and International Law: A Study based on the legislation, treaties and foreign relations of the USSR*, New York, Mac Millan, 1935, p. 10.

15. Calvez, *op. cit.*, p. 42.

En l'absence de soulèvement des peuples et face à l'avancée des troupes allemandes, la Russie soviétique se résout à défendre ses intérêts étatiques en signant en mars 1918 le traité de Brest-Litovsk avec les Empires centraux. Cette première concession au système international, qui constitue aussi la première grande crise du régime en suscitant des débats extrêmement violents au sein de la direction du parti¹⁶ et de nombreuses critiques parmi les révolutionnaires étrangers, doit permettre aux Soviétiques de conforter leurs positions en attendant l'éclatement d'une révolution en Allemagne¹⁷. Elle s'accompagne aussi, sous l'impulsion de G.V.Tchitchérine, qui a remplacé Trotski au poste de Commissaire du peuple aux Affaires étrangères, de la constitution d'un premier et modeste réseau diplomatique limité à quatre postes de représentants plénipotentiaires : V.V.Vorovski en Suède, M.M.Litvinov à Londres, et depuis avril les missions de A.A.Joffé à Berlin et de J.A.Berzin à Berne. À l'exception de celle de Joffé, qui s'inscrit dans le cadre de relations diplomatiques « normales », ces rares légations soviétiques sont accueillies par les États hôtes avec des réserves – il ne s'agit pas formellement d'une reconnaissance – et suscitent la crainte d'une action subversive. Le compromis est d'ailleurs de courte durée : toutes les missions sont expulsées à l'automne 1918.

La victoire de l'Entente sur les Empires centraux entraîne une modification de la situation internationale de la Russie communiste, qui se substitue au militarisme allemand comme ennemi principal sur le continent européen. Au-delà de la déstabilisation profonde du système international, la rupture révolutionnaire dans l'ordre interne de la Russie fait peser sur la vie politique, sociale, économique et culturelle intérieure des autres États une menace de contagion révolutionnaire¹⁸, à laquelle les gouvernements répondent par le boycott diplomatique et les interventions militaires.

À l'origine, les troupes de l'Entente en Russie ont pour but de contrer une éventuelle avancée des troupes allemandes sur Petrograd et dans le Nord de la Russie. Dès l'été 1918, ces interventions perdent progressivement leur dimension antiallemande pour se transformer en croisade antibolchevique, à l'image de la pénétration en Ukraine des troupes britanniques et françaises dès le 16 novembre 1918. En 1920, les puissances capitalistes abandonneront cette stratégie au profit d'un soutien aux pays limitrophes encore en guerre contre la Russie soviétique et de la mise en place de la politique dite du cordon sanitaire. Mais directes ou indirectes, ces interventions font éclater, comme le soulignent les auteurs soviétiques, la traditionnelle distinction entre les guerres civiles et les guerres internationales. « Dans la phase impérialiste du développement du capitalisme »,

16. R.V.Daniels, *The Conscience of the Revolution. Communist opposition in Soviet Russia*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1960.

17. R. Luxemburg, *La Révolution russe*, Paris, Maspero, 1964 (1^{re} édition 1921), p. 71.

18. A. J. Mayer, *Les Furies : violence, vengeance, terreur aux temps de la Révolution française et de la Révolution russe*, Paris, Fayard, 2002, p. 450.

écrit Korovine, « dès la création des États socialistes, la plupart des guerres internationales ont, dans une plus ou moins grande mesure, le caractère d'une lutte civile (de classes) »¹⁹.

L'autre forme de réaction des puissances c'est le boycott diplomatique. La reconnaissance, ou plutôt la non-reconnaissance, constitue dans ce contexte une arme politique par laquelle les États entendent contester la légitimité du nouveau régime²⁰. Les gouvernements de l'Entente ne refusent pas seulement de laisser entrer sur leur territoire des représentants soviétiques, ils continuent aussi de reconnaître les ambassadeurs du tsar ou du gouvernement provisoire comme les représentants officiels de la Russie. Arrivé à Paris le jour même de la révolution d'Octobre, V. A. Maklakov ne peut être accrédité, ce qui ne l'empêche pas d'occuper le bâtiment de l'ambassade et d'être reconnu par le gouvernement français comme seul représentant officiel de la Russie jusqu'en 1924. Fort de cet appui, Maklakov fonde avec d'autres représentants de la Russie présoviétique – M. N. de Giers en poste à Rome, K. D. Nabokov à Londres, M. A. Strakhovitch à Madrid, I. E. Efremov à Genève et B. A. Bakhmetev à Washington – la conférence des ambassadeurs, dont la mission consiste à rallier les gouvernements occidentaux à la cause antibolchevique, à organiser l'aide aux armées blanches et à défendre les intérêts de la Russie dans les conférences internationales²¹.

Les Soviétiques se retrouvent ainsi, après le départ en décembre 1918 des dernières missions des pays neutres de leur territoire²², totalement privés de voies de communication normales avec le monde extérieur et donc d'instrument de protection de leurs intérêts. Durant le premier semestre de l'année 1919, alors qu'ils placent encore tous leurs espoirs dans une rapide extension de la révolution – la création de l'Internationale communiste date de mars – les bolcheviks ne s'inquiètent pas trop de cet isolement diplomatique et de l'absence de puissance protectrice. Mais la révolution prolétarienne échoue partout hors de Russie et, à l'automne 1919, le gouvernement soviétique commence à s'inquiéter de ne pouvoir entrer en contact avec ses ressortissants à l'étranger, et en particuliers avec ses nombreux PG – près de deux millions et demi dans les Empires centraux, auxquels s'ajoutent les soldats russes internés en Angleterre, en France, aux États-Unis et en Suisse – dont l'enrôlement

19. E. A. Korovine, *Sovremennoe mezhdunarodnoe publichnoe pravo* (Le droit public international contemporain), Moscou, Gosizdat 1926, p. 142, cité par Toman, *L'Union soviétique et le droit des conflits armés*, op. cit., p. 78.

20. Sur la différence entre rupture et non-reconnaissance, voir R. Papini et G. Cortese, *La Rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, É. Pedone, 1972, p. 42.

21. C. Gousseff, *L'Exil russe. La fabrique du réfugié apatride (1920-1939)*, Paris, CNRS éditions, 2008, p. 249, et pour une étude globale : M. M. Kononova, *Russkie diplomaticheskie predstavitel'stva v emigratsii, 1917-1925 gg.* (Les représentations diplomatiques russes dans l'émigration, 1917-1925), Moscou, Institut vseobchtchei istorii, 2004.

22. A. Fleury, D. Tosato-Rigo (éd.), *Suisse-Russie, Contacts et ruptures, 1813-1955*, Berne, Paul Haupt, 1994, p. 300.

dans les troupes blanches contribue à la pérennisation du conflit²³. C'est dans ce contexte que se pose la question d'un substitut de puissance protectrice, entendu dans le sens d'une institution chargée de représenter les intérêts d'un État dans les États tiers en l'absence de relations diplomatiques directes entre ceux-ci.

L'absence de puissance protectrice des intérêts étrangers en Russie soviétique et réciproquement procède ainsi de la rupture introduite par l'apparition d'un nouveau sujet dans le champ du droit international : un État revendiquant le principe de discontinuité et dont la légitimité est contestée par la totalité de la communauté internationale. À aucun moment d'ailleurs, la RSFSR n'invoque le recours à une puissance protectrice, une institution coutumière qui n'est apparemment pas connue des dirigeants soviétiques malgré une longue tradition russe²⁴. Depuis les traités de capitulation de l'Empire ottoman, la Russie assure en effet traditionnellement la protection des membres de l'Église orthodoxe de toutes nationalités, une pratique qui n'est pas sans préfigurer la protection ultérieurement apportée par l'État soviétique aux militants communistes persécutés dans leur pays d'origine. Du congrès de Vienne aux conférences internationales de la Paix à La Haye, la Russie a joué un rôle très important dans la codification du droit international et endossé à plusieurs reprises le rôle de puissance protectrice ou recouru aux services d'une telle puissance. Durant la Première Guerre mondiale, les intérêts russes sont ainsi placés sous la protection de l'Espagne dans les Empires centraux, de l'Italie en Turquie et des Pays-Bas en Bulgarie. Après l'entrée en guerre de l'Italie et des États-Unis, les intérêts russes sont protégés dans les Empires centraux et la Belgique occupée par l'Espagne, en Bulgarie et en Turquie par les Pays-Bas²⁵. Mais à la suite de la révolution d'Octobre, les activités assumées par les puissances protectrices, dont le Gouvernement provisoire avait confirmé le statut, sont interrompues. En Russie, une partie des fonctions de protection et de liaison est confiée à des organismes de secours, comme la conférence des représentants des sociétés nationales de la CR des pays neutres – Norvège, Pays-Bas, Suisse, Danemark et Suède – qui fonctionne jusqu'en juin 1919²⁶. Rien, ou presque, n'a en revanche pu être fait en faveur des intérêts soviétiques à l'étranger. C'est la raison qui amène le gouvernement soviétique à s'intéresser au seul Soviétique encore toléré à l'étranger durant l'été 1919 en tant que représentant officiel d'une organisation soviétique : le docteur S.Y. Bagotski, délégué de la SRCR auprès du CICR à Genève.

La pérennité de ce canal s'explique principalement par la volonté de l'organisation humanitaire genevoise de maintenir un lien avec l'espace

23. Archives d'État de la Fédération de Russie, Moscou (ci-après GARF), Bagotski à SRCR, 2 septembre 1918, F 9501/6/1, doc. 58.

24. Toman, *L'Union soviétique et le droit des conflits armés*, op. cit., p. 579-580.

25. H. Eroglu, *La Représentation internationale en vue de protéger les intérêts des belligérants*, Neuchâtel, Imprimerie Richeme, 1949, p. 133-136.

26. Toman, op. cit., p. 582.

russe. Après la révolution de Février 1917, ayant entraîné l'éclatement de la SRCR en une multitude d'institutions concurrentes organisées sur une base nationale ou politique²⁷, celle d'Octobre 1917 s'est traduite par la nationalisation des biens de la SRCR et par l'arrestation de plusieurs membres de la direction centrale²⁸. Cette situation était d'autant plus inquiétante pour le CICR qu'il n'existe alors aucune base légale lui permettant d'intervenir dans le cadre d'une guerre civile²⁹. Le vice-président du CICR, E. Odier, également ministre suisse en poste à Petrograd, prend l'initiative au printemps 1918 de confier à E. Frick, un Suisse de Russie qui s'était spontanément mis pendant la guerre au service de la SRCR, un mandat pour « venir en aide à la SRCR »³⁰. La mission confiée à Frick était très difficile. Rien, en effet, n'est *a priori* plus étranger à la culture bolchevique que la philanthropie bourgeoise qu'incarne la Croix-Rouge. À l'été 1917, les bolcheviks ont d'ailleurs constitué une Croix-Rouge prolétarienne ne devant collaborer qu'avec la Garde rouge. Frick réussit néanmoins à les convaincre que le décret de nationalisation de la SRCR du 6 janvier 1918 était une erreur puisqu'il servait de prétexte aux armées allemandes, autrichiennes et turques pour confisquer les biens de la CR sur le front au titre de butin de guerre et à tous les gouvernements qui ne reconnaissaient pas la Russie soviétique de contester ses droits sur les bâtiments et le matériel de la CR. Frick rédige alors, à la demande des autorités soviétiques, un nouveau décret soulignant la reconnaissance par la RSFSR des conventions de Genève et La Haye, l'indépendance juridique de la Société et sa continuité avec l'ancienne société³¹.

Sur le fond, les bolcheviks n'ont pas changé d'avis quant à de la nécessité de transformer les relations internationales par la révolution mondiale. Mais en attendant, cette première exception à la pratique de la discontinuité dans le domaine de la succession aux traités alors observée par le gouvernement soviétique doit permettre aux acteurs de la SRCR d'effacer les effets néfastes des mesures déjà prises, en particulier la confiscation des biens de l'ancienne société³². C'est aussi Frick qui propose aux Soviétiques de créer un poste de représentant de la SRCR auprès du CICR confié à Bagotski dans le but de protéger les intérêts de la Société. Et lorsqu'en novembre 1918 le gouvernement suisse prend la décision d'expulser la mission Berzin, le

27. J. Toman, *La Russie et la Croix-Rouge (1917-1945). La Croix-Rouge dans un État révolutionnaire et l'action du CICR en Russie après la Révolution d'octobre 1917*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1997, p. 10, 21.

28. GARF, Décret du Sovnarkom, 6.1.1918, F9501/1/1, doc.7 et « Russie – Dissolution violente de la Société russe de la CR », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, Genève, n° 194, avril 1918, vol. 49, p. 298.

29. La question a bien figuré à l'ordre du jour de la conférence internationale de la CR de Washington, le 7 mai 1912, mais elle a été retirée, ironie de l'histoire, à la suite de la violente hostilité du représentant russe ! F. Bugnion, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des prisonniers de guerre et des détenus civils*, Genève, CICR, 2000, p. 286.

30. Toman, *La Russie et la Croix-Rouge (1917-1945)*, *op. cit.*, p. 15.

31. *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, n° 198, 15 février 1919, p. 252.

32. GARF, Décret du 7 août, F3341/1/112, doc. 87.

CICR intervient auprès du gouvernement helvétique, sur recommandation de Frick, pour que le docteur S. Bagotski ne soit pas expulsé.

Tous les délégués de la CR soviétique n'ont cependant pas bénéficié des mêmes circonstances favorables que Bagotski. En décembre 1918, une mission de la SRCR est arrêtée à Varsovie pour être expulsée ; lors de leur transfert vers la frontière, quatre des cinq membres qui la composent sont assassinés par des militaires polonais³³. Les représentants de la SRCR en Allemagne sont renvoyés le 3 décembre 1918 et les autorités allemandes s'opposent jusqu'en 1922 à l'arrivée d'un nouveau délégué. Même scénario en Autriche, en Hongrie, en Finlande, en Lettonie et en France, où D. Z. Manuilsky, I. K. Davtyan et I. Armand, chargés de négocier le rapatriement des soldats russes du corps auxiliaire, sont relégués sur une île au large de Saint-Malo avant d'être chassés de l'Hexagone³⁴.

Pour singulier qu'il soit, le cas Bagotski favorise néanmoins du côté soviétique l'émergence d'une nouvelle appréciation de l'utilité des sociétés de la CR, et en particulier de leurs délégués à l'étranger. En l'absence d'un service diplomatique, les représentants de la CR ne pourraient-ils pas se charger de la protection des intérêts soviétiques à l'étranger ? D'abord empirique, cette prise de conscience est ensuite théorisée sous la forme d'un rapport rédigé en janvier 1920 par E. A. Korovine qui, depuis décembre 1918, dirige le département étranger de la SRCR³⁵. « À l'époque de la guerre mondiale », écrit l'auteur, « les activités de la CR s'effectuaient dans le domaine médico-sanitaire, ceux de l'administration et de la santé publique, et enfin celui des relations internationales ». Ce dernier domaine comprend des relations de type ordinaire (relations avec les CR, le CICR et participation aux conférences internationales) et d'autres de « type extraordinaire comme le remplacement et l'assistance du département des affaires étrangères, la protection des principes spécifiques et généraux du droit international, les soins aux prisonniers de guerre et aux civils, et toute autre activité quasi diplomatique allant jusqu'aux pourparlers préliminaires de paix [...] »³⁶.

Le triomphe de la révolution mondiale et la transformation de la communauté internationale en une fédération libre de républiques soviétiques, en rendant les fonctions de la CR superflues et inutiles, condamnent celle-ci à une mort graduelle. Mais durant l'époque de transition du capitalisme vers le régime socialiste, la conservation et le développement des fonctions précédentes acquièrent une importance toute spéciale, étant donné la multiplication inévitable de conflits (guerres, interventions, blocus, ruptures des relations diplomatiques) excluant les rapports directs entre les gouvernements en lutte³⁷.

33. GARE, Rapport de 1923, SRCR, F3341/6/323, doc. 78.

34. GARE, Sverdlov, président de la SRCR, à la CR française et au CICR, 2 juin 1919, F3341/1/114, doc. 51.

35. GARE, E. A. Korovine, *La Croix-Rouge dans l'État contemporain* (texte manuscrit en russe), janvier 1920, F9501/6/8 doc. 11-115.

36. *Ibid.*, doc. 112.

37. *Ibid.*, doc. 114.

Même si le terme n'est pas prononcé, il s'agit bien de trouver un substitut à l'absence de relations diplomatiques et de puissance protectrice, en s'appuyant sur les organisations philanthropiques. Les Soviétiques vont porter à son paroxysme cette confusion des genres entre les activités humanitaires et diplomatiques de la CR, mais d'autres sociétés nationales de la CR jouent aussi dans le même registre. Outre le Suisse W. Wehrlin, dont la mission en Russie dépasse largement le cadre des pratiques traditionnelles d'un délégué du CICR³⁸, citons W. B. Thomson et le colonel R. Robins, qui dirigent successivement la mission de la CR américaine en Russie tout en conseillant le président Wilson et en servant d'intermédiaire dans la question de la reprise des échanges économiques entre les deux pays³⁹. Évoquons aussi G. Hilger, qui a la double casquette de représentant du gouvernement allemand pour le rapatriement des prisonniers de guerre et de chef de la mission CR allemande en Russie, avant de rejoindre officiellement la légation diplomatique à Moscou⁴⁰.

C'est l'année 1921 qui, avec deux décisions, permet aux Soviétiques de réaliser pleinement le programme de Korovine. La première est la XI^e résolution (2^e paragraphe chiffre 1) de la 10^e conférence internationale de la CR invitant les CR à accorder un agrément aux CR étrangères désireuses d'envoyer un représentant à l'étranger pour travailler auprès de leurs compatriotes. Cette résolution, dont l'objectif initial consiste à permettre à l'ancienne organisation de la SRCR, la Croix-Rouge « blanche » du comte P. N. Ignatiev dont la direction est installée à Paris, de perpétuer pendant quelques années son travail auprès des émigrés russes, va de fait surtout servir les Soviétiques. La seconde, prise le 15 août 1921, est la reconnaissance officielle de la « Croix-Rouge russe de la République des Soviets » par le CICR⁴¹. Le CICR, dont les rapports avec l'ancienne SRCR ont pourtant toujours été excellents, est ainsi la première organisation internationale à reconnaître le régime soviétique par le biais de sa société nationale.

S'appuyant sur ces résolutions, les Soviétiques nomment des délégués de la CR dans plus d'une quinzaine de pays dont l'Angleterre, l'Autriche, la Bulgarie, la Chine, le Danemark, les États-Unis, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, auxquels s'ajouteront ultérieurement

38. Sur la mission Wehrlin : M. Reimann, *Quasi-konsularische und schutzmachtähnliche Funktionen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ausserhalb bewaffneter Konflikte*, Frick, Arnold Fricker AG, 1971 ; J.-D. Praz, *La Mission Wehrlin du CICR à Moscou (1920-1938). Délégation ou... légation ? Analyse des relations CICR – Confédération au travers d'un cas particulier de fonctionnement du Département politique*, mémoire de licence non publié, Fribourg, 1996 ; J.-F. Fayet, P. Huber, « La mission Wehrlin du CICR en Union soviétique (1920-1938) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 849, mars 2003, p. 95-117.

39. C. E. Fike « The Influence of the Creel Committee and the American Red Cross on Russian-American Relations, 1917-1919 », *The Journal of Modern History*, vol. XXXI, juin 1959, n° 2, p. 93-109.

40. G. Hilger, *Wir und der Kreml. Deutsch-sowjetische Beziehungen, 1918-1941*, Frankfurt a.M., A. Metzner, 1955.

41. « Reconnaissance de la Croix-Rouge russe des Soviets », *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 52^e année, n° 228, 15 août 1921, p. 880-881.

des représentants en Allemagne, en France, en Grèce et au Japon. Un déploiement qui s'inscrit dans la durée puisqu'en 1928 la SRCR posséderait encore des représentants dans une dizaine de pays. Au fur et à mesure des reconnaissances diplomatiques de l'URSS, ceux-ci seront progressivement intégrés au personnel des ambassades. Mais dans les pays qui comme la Suisse se refusent à entretenir des relations diplomatiques avec l'URSS, ils continueront à servir d'acteurs de substitution dans des domaines aussi variés que les services consulaires, les échanges commerciaux, la promotion culturelle, mais aussi l'espionnage industriel.

C'est Bagotski, en tant que représentant de la SRCR auprès du CICR, qui parraine l'établissement de ces missions de la CR à l'étranger et coordonne leurs activités, lesquelles pour l'essentiel relèvent des fonctions de contrôle et de liaison traditionnellement assignées aux puissances protectrices. Leur domaine d'application s'étend aussi bien aux ressortissants qu'aux biens. La première tâche des délégués consiste à enregistrer, puis à rapatrier, les soldats, mais aussi les civils qui le souhaitent, surtout des indigents. Ils créent dans ce but des commissions d'évacuation avec les représentants des émigrés, civils et militaires, et s'efforcent de s'imposer comme leur interlocuteur principal en leur fournissant une aide matérielle⁴². Dans la plupart des pays où, à l'exception de la Suisse, les Soviétiques n'ont pas de représentant avant 1921 ou dont les représentants ne peuvent accéder aux camps, ils doivent s'en remettre, s'agissant des PG, au CICR⁴³. C'est encore Frick qui, de retour de Russie, se rend à Paris pour négocier avec l'Entente et obtient des garanties pour un plan de ravitaillement et d'évacuation. La mission interalliée de Berlin interdit toutefois les rapatriements jusqu'en mars 1920. Initiées en mai suivant, les opérations de rapatriement s'achèvent en juillet 1921, moment qui coïncide avec la liquidation de la mission du CICR en Allemagne.

L'appui apporté par le CICR à l'organisation de ces retours suscite les critiques des gouvernements de l'Entente et des émigrés blancs, lesquels ne souhaitent pas voir l'Armée rouge se renforcer pendant la guerre civile. Conscient de l'enjeu, le Comité cherche à obtenir des précisions sur la destination des convois et l'engagement « que nulle pression d'ordre politique ne sera exercée sur ces soldats, soit pendant le voyage, soit à leur débarquement, et qu'ils seront libres de regagner leurs foyers sans entrave d'aucune sorte »⁴⁴. Les Soviétiques acquiescent, sans qu'il soit possible de vérifier si les engagements sont tenus. Le problème de l'enrôlement forcé des prisonniers de guerre russes concerne d'ailleurs tous les protagonistes de la guerre civile. À Berlin, où depuis janvier 1919 le bureau de la repré-

42. GARF, Rapport de Bagotski sur ses activités du 10 septembre au 10 décembre 1918, F9501/6/56, doc. 356.

43. *Dernières nouvelles sur la situation des prisonniers de guerre russes en Allemagne et la question de leur rapatriement*, Berne, Édition de la Commission de la Croix-Rouge russe en Suisse, 1919 ; *Rapport général du CICR sur son activité de 1912 à 1920*, Genève, CICR, 1921, p. 111-129, 249-250 et *Rapport général du CICR sur son activité de 1921 à 1923*, Genève, CICR, 1923, p. 50-51, 77-94.

44. GARF, CICR à Bagotski, 13 janvier 1920, F9501/6/11, doc. 7.

sensation CR blanche et celui de la mission militaire russe se trouvent dans le même bâtiment, au numéro 20 d'*Unter den Linden*, des prisonniers de guerre se plaignent que « pendant que le représentant de la mission militaire enrôle ouvertement des soldats pour les armées blanches, le représentant de la SRCR, le baron Wrangel, ne porte secours qu'à ceux qui s'inscrivent pour le front »⁴⁵. Situation similaire à Vienne, mais aussi dans un camp d'internés de Montana, en Suisse, où les agents de la CR tsariste travaillent à l'enrôlement des prisonniers pour l'armée du général Denikine⁴⁶. Malgré les rappels du CICR sur la nécessité d'établir une « distinction absolue entre les missions agissant à titre militaire et les missions de la CR »⁴⁷, la confusion va perdurer dans les deux camps, en particulier dans les Balkans, où Blancs et Rouges vont se livrer pendant des années à une véritable guerre de recrutement parmi les militaires exilés.

Après les personnes, les délégués doivent récupérer les biens mobiliers et financiers de la SRCR. S'ils ne peuvent en tant que représentant d'une société privée protéger ni les édifices publics (ambassades et consulats), ni leurs archives, les délégués de la CR soviétique revendiquent l'énorme patrimoine de la SRCR. Les biens mobiliers comprennent de nombreux bâtiments, des orphelinats, des hôpitaux et des sanatoriums acquis dans plusieurs pays méditerranéens (France, Grèce, Bulgarie, Monténégro), mais aussi des navires et des trains. La CR soviétique identifie par exemple en 1926 pour la France encore 180 navires marchands, 54 brise-glace et 18 bâtiments divers emmenés lors de l'intervention française pendant la guerre civile⁴⁸. Notons pourtant que les biens récupérés, notamment en Ukraine, ne sont pas forcément remis à la SRCR qui, en 1931, se plaint que « 25 % de ses bâtiments sont occupés par des organismes n'ayant rien à voir avec la médecine »⁴⁹.

Pour les biens financiers, il s'agit d'argent placé à l'étranger comme le fonds de l'impératrice. Cette mission s'étend sur plusieurs années, avec des succès inégaux, puisque de nombreux gouvernements continuent à soutenir, contre les représentants de la CR soviétique, les représentants de l'ancienne organisation de la SRCR basée à Paris. Deux jugements de la Cour de Paris de janvier 1925 et janvier 1927 relatifs à une somme de 212 546 francs français déposée par l'ancienne organisation de la CRR dans une banque française, débouteront ainsi les Soviétiques, en considérant que l'ancienne organisation de la CR russe est une association privée dont les tribunaux français ne peuvent prononcer l'expropriation au profit du gouvernement soviétique⁵⁰.

La troisième fonction protectrice consiste à « défendre les biens des citoyens soviétiques à l'étranger, en particulier dans les pays où il n'existe pas

45. GARF, Wildemann à Bagotski, 11 août 1920, F9501/6/39, doc. 46.

46. GARF, Bagotskij à CICR, 24 octobre 1919, F9501/6/11, doc. 7.

47. GARF, CICR à Bagotski, 9 novembre 1920, F9501/6/7, doc. 31.

48. GARF, F9501/1/140, doc.1-9.

49. GARF, F3341/6/39, doc. 6.

50. GARF, F. 9501/1/154, doc.183-214.

à l'heure actuelle de représentation diplomatique et consulaire. Aux États-Unis, en Amérique latine et au Canada, où les citoyens soviétiques ont de nombreux intérêts sous la forme de pensions de vétérans de guerre, d'héritages et d'assurances accident, les représentants de l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ASCRCR), qui depuis 1928 regroupe les CR des Républiques soviétiques, doivent organiser des services compétents pour défendre ces intérêts en vertu des accords existants avec les CR étrangères »⁵¹. Ces activités de l'ASCRCR rapportent près de deux millions de dollars en 1928, et encore huit millions en 1929⁵². L'importance de ces sommes, dont 5 % reviennent à la CR, est telle qu'elle suscite des tensions avec le Commissariat du peuple aux finances (NKF) et le NKID, qui finiront par confier cette tâche à des bureaux de la banque d'État (Gosbank).

À ces fonctions de protection s'ajoutent des fonctions de liaison comme la participation aux conférences internationales, la collecte de données et la diffusion d'informations sur la RSFSR.

Grâce à la reconnaissance du CICR, les délégués de la SRCR peuvent assister à toutes les conférences internationales intéressant la CR, c'est-à-dire, s'agissant de l'après-guerre, à la presque totalité d'entre elles. Ils sont ainsi nombreux à participer à la conférence de la santé organisée par la Société des Nations (SdN) à Varsovie du 20 au 28 mars 1922 pour contrôler la propagation des épidémies⁵³. Même si c'est à titre d'observateur, Bagotski assiste aussi aux principales conférences organisées sous les auspices de la SdN et du Bureau international du Travail. Les délégués profitent de leur statut pour établir les premiers contacts avec des politiques, des industriels, des institutions financières et des entreprises de transports. Dès son arrivée, le secrétaire de la délégation de la SRCR aux États-Unis rencontre le sénateur et futur candidat à la présidence américaine Robert La Follette⁵⁴. Basé à New York, D. E. Doubrovski effectue ensuite dans le cadre de la campagne en faveur des affamés une visite à Mexico⁵⁵. Sa rencontre avec le Premier ministre, le général Calles, est le premier contact officiel de l'URSS avec le Mexique.

Une autre tâche, coordonnée avec le département informations internationales (BZI) du NKZ, peut être assimilée à de la collecte de données. Il s'agit en effet de recueillir – dans la presse spécialisée, les ouvrages et les comptes rendus de colloques, mais aussi les rapports gouvernementaux – des informations sur la recherche médicale et les systèmes de santé étrangers. Ces informations relèvent de l'espace public, mais les Soviétiques ne disposent pas de suffisamment de devises pour souscrire des abonnements. D'abord concentrée dans le domaine de la santé publique, cette collecte de données s'étend ensuite au droit du travail, aux normes de sécurité dans la

51. GARE, Rapport du CC de l'ASCRCR sur la défense des biens des citoyens soviétiques à l'étranger, 1928, F9501/5/3b, doc. 3.

52. GARE, ASCRCR à NKF, février 1929, F9501/5/52, doc. 49.

53. GARE, L. Rajchman à Bagotski, s.d., F9501/6/31, doc. 21.

54. GARE, Rapport de Tchikov, novembre 1921, F9501/6/28, doc. 114.

55. GARE, Doubrovski à Bagotski, 10 avril 1922, F9501/6/28, doc. 66.

construction, aux diplômes, aux caisses d'assurances, puis aux innovations techniques...⁵⁶

Enfin, la dernière tâche des délégués à l'étranger de la SRCR consiste à servir d'organe d'information sur les changements intervenus dans la jeune République soviétique, une fonction propagandiste que les communistes qualifient de « travail culturel »⁵⁷. La campagne en faveur des victimes de la famine de 1921 constitue un contexte très favorable à cette dernière activité. Conformément au plan établi par Korovine, les représentants de la CR soviétique participent aux campagnes d'aide à la Russie affamée, puis de lutte contre les conséquences de la famine et enfin d'aide à la reconstruction économique de la Russie. Dans le cadre de ces activités, ils profitent de la bonne image de la CR pour organiser des campagnes de mobilisation (récolte de signatures, collecte de fonds et de produits alimentaires), favoriser la constitution de comités de soutien et réaliser un premier travail d'information sur les réalisations soviétiques (conférences, édition de bulletins, publication d'articles, réponses aux journalistes, organisation d'expositions et de diaporamas).

On voit ainsi que les membres de la SRCR ont interprété la notion de protection de leurs intérêts dans un sens très large, allant jusqu'à la promotion de l'image du régime.

La rupture du système international provoquée par la Révolution d'octobre constitue-t-elle un cas exceptionnel comme je l'ai sous-entendu en introduction ? Certes non. Depuis la Révolution française, et plus encore au xx^e siècle, les cas de rupture diplomatique ou d'absence de reconnaissance à la suite d'une révolution sont si nombreux, et d'une durée si longue, qu'on peut se demander s'ils ne constituent pas la normalité des relations entre les États. Selon F. Halliday, l'histoire des relations internationales serait d'ailleurs essentiellement celle des réponses du système international à ces ruptures révolutionnaires⁵⁸. Dans ce cadre, l'absence de puissance protectrice s'impose dans l'écrasante majorité des cas. Malgré l'introduction dans les conventions de 1929 d'une première base juridique relative à une telle institution, près de 70 % des PG de la Seconde Guerre mondiale ont, selon F. Bugnion, été privés de l'action d'une puissance protectrice⁵⁹. Ultérieurement et en dépit de sa codification dans les conventions de 1949, le recours à celles-ci s'est heurté, comme pour la Russie révolutionnaire, au problème de la qualification des conflits – entendue comme la contestation du caractère international de la guerre malgré l'ingérence étrangère – ou à celui du statut juridique des parties, c'est-à-dire la crainte que la désignation d'une puissance protectrice ne soit interprétée comme un premier pas vers la reconnaissance d'un adversaire auquel on conteste toute existence

56. Rapport de Bagotski à BZI-NKZ, 1924, F5283/6/837, doc. 171-184, GARE.

57. J.-F. Fayet, « La VOKS : la société pour les échanges culturels entre l'URSS et l'étranger », *Relations internationales*, Paris, PUE, n° 114/115, automne 2003, p. 413-415.

58. F. Halliday, « "The sixth great power": on the study of revolution and international relations », *Review of Internationale Studies*, 1990, n° 16, p. 213.

59. Bugnion, *op. cit.*, p. 1018.

légale. C'est pourquoi le CICR s'est efforcé d'introduire dans les conventions de Genève de 1949 l'article 10/10/10/11 prévoyant la possibilité de substituer à l'absence de puissance protectrice un organisme humanitaire tel que le CICR⁶⁰. Cette solution, fortement inspirée de l'expérience du CICR en faveur des PG russes en Allemagne durant les années 1920-1921, présente également beaucoup d'analogies avec les thèses du juriste soviétique Korovine. Mais le renforcement des mécanismes de substitution par l'introduction d'une procédure obligatoire, qui fut au cœur de la conférence diplomatique de 1973 échoua face à l'opposition des États socialistes. Loin de la théorie du droit de transition chère à Korovine, mais dans la tradition de la doctrine russe formulée par F. F. Martens à la fin du XIX^e siècle, l'URSS est revenue, depuis le milieu des années 1930, à une conception plus classique du droit international, fondée sur une interprétation très rigide de la souveraineté étatique et de la non-ingérence⁶¹.

Jean-François FAYET

*Maître d'enseignement et de recherche suppléant,
Département d'histoire générale
Faculté des lettres
université de Genève*

60. *Ibid.*, p. 1021

61. En 1935, Korovine publie une lettre d'autocritique dans la principale revue soviétique de droit, *Sovetskoe Gosudarstvo*, 1935, n° 4, p. 171-172.