La force contre le droit: le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre chimique dans le conflit italo-éthiopien 1935-1936

par Rainer Baudendistel

« Il n'y a plus de possibilité de « caritas inter arma », *c'est la guerre à outrance pure et simple, sans distinction aucune entre l'armée nationale et la population civile, et quant à la pauvre Croix-Rouge, il est bien naturel qu'elle soit engloutie dans les flots. »*

Sidney H. Brown, délégué du CICR, 25 mars 1936[1]

« Mlle Odier: (...) Comment concilier le devoir du silence et celui d'exprimer les avis de la conscience humaine ? Tel est le problème. Le Président: Nous nous sommes tus parce que nous ne connaissions pas la vérité. »[2]

Les agents chimiques de guerre ont été utilisés à grande échelle pour la première fois pendant la Première Guerre mondiale. Employés sur tous les fronts principaux, ils ont fait un nombre sans précédent de victimes, de sorte que dès la fin du conflit, des efforts ont été entrepris pour interdire

---

Rainer Baudendistel est diplômé en philosophie et en histoire de l'Université de Genève et possède un M.A. en relations internationales de la *Fletcher School of Law and Diplomacy*. Délégué du CICR possédant une solide expérience, l'auteur a passé en tout six ans en Éthiopie et en Érythrée.

[1] Archives du Comité international de la Croix-Rouge, Genève (ci-après « Archives du CICR »), *Rapports des délégués,* n° 13, 25 mars 1936.

[2] Archives du CICR, PV Séances plénières, 1935-1936, 3 juillet 1936.

cette nouvelle arme. C'est à la Société des Nations (SDN) que fut confiée la responsabilité de rédiger les textes de droit spécifiques, preuve que le problème était considéré comme un sujet de préoccupation pour le monde entier, et non pas pour les seuls vainqueurs de la guerre. Le Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques fut signé le 17 juin 1925, par 26 États[3]. Il interdit formellement le recours à la guerre biologique ou chimique. La signature de ce Protocole souleva de grands espoirs de voir la guerre chimique véritablement interdite, mais le processus d'adhésion fut lent. Un certain nombre d'États qui de toute évidence doutaient que le Protocole soit appliqué aussi rapidement que le suggérait le texte émirent des réserves importantes.

Lorsque le conflit italo-éthiopien éclata, en octobre 1935, 41 États étaient parties au Protocole, dont l'Italie et l'Éthiopie. Cependant, rares furent les pays du monde dit civilisé à croire réellement à la protection du seul droit, à une époque où le règne de la force devenait un élément de plus en plus menaçant des relations internationales. La guerre elle-même n'étant pas abolie, on pensait que la seule manière réaliste de se protéger consistait à pouvoir exercer des représailles de même nature contre l'ennemi. Cette forme de *realpolitik* avait plus de chances de garantir une protection contre la menace de l'emploi des gaz toxiques dans la guerre qu'une convention ou que le système de sécurité collective défaillant de la Société des Nations. Par contre, ceux qui ne possédaient pas un pouvoir de représailles crédible connaîtraient de sérieux problèmes. L'Éthiopie allait en faire la cruelle expérience au cours de sept mois d'une dure guerre civile.

L'action menée par le CICR contre la guerre chimique moderne remonte à la première utilisation des gaz toxiques, pendant la Première Guerre mondiale. L'institution fut si atterrée par leurs effets sur les combattants qu'elle émit, début 1918, une protestation publique contre l'« innovation barbare » que représentaient les gaz toxiques. Préoccupée par cette course sans fin pour mettre au point des armes chimiques toujours plus puissantes et par la perspective alarmante de les voir employées contre la population civile, le CICR déclara : « Nous protestons de toutes les forces de notre âme contre cette manière de faire la guerre, que nous

[3] Pour des raisons de commodité, nous utiliserons en général l'expression « Protocole de Genève de 1925 » ou « Protocole de 1925 » dans cet article. De même, au lieu du terme technique exact d'« agent chimiques de guerre », nous emploierons l'expression plus familière de « gaz toxique » chaque fois que possible.

ne pouvons appeler autrement que criminelle.»[4] De même, le CICR proposa qu'un accord international soit conclu, éventuellement sous les auspices de la Croix-Rouge, interdisant totalement les gaz toxiques. Le CICR continua de s'engager pour cette cause après la guerre, en faisant des démarches auprès de la Société des Nations et en agissant au sein du Mouvement de la Croix-Rouge (le «Mouvement»). Lorsque le Protocole de Genève fut signé, en 1925, le CICR put se féliciter de voir aboutir une campagne dans laquelle il avait mis tout son prestige et pesé de tout son poids moral.

Pendant la décennie suivante, la guerre chimique devint la priorité absolue de tout le Mouvement, avec le CICR comme institution directrice. Officiellement mandaté par quatre Conférences internationales de la Croix-Rouge successives, le CICR joua un rôle de premier plan en incitant les pays à ratifier le Protocole de 1925. Toutefois, devant l'apparition de tensions croissantes en Europe au début des années 30, le CICR comprit que les gouvernements n'étaient pas prêts à laisser des sujets d'une telle importance entre les mains de la Croix-Rouge. Les questions liées à la guerre chimique étaient devenues la préoccupation exclusive des gouvernements nationaux, qui les gardaient jalousement secrètes. En conséquence, le CICR n'obtint que de maigres résultats. En automne 1935, il devint clair que le rôle de pionnier du CICR prenait fin et que les services de l'institution humanitaire étaient moins sollicités. Malgré cela, les mandats liés à la guerre chimique étaient nettement du ressort de l'institution en 1935, avis que partageaient le Mouvement et l'opinion publique.

L'Italie utilisa des gaz toxiques, essentiellement au moyen de son aviation, pendant quatre des six mois que dura le conflit avec l'Éthiopie. Durant cette période, les avions italiens larguèrent 330 tonnes d'agents chimiques de guerre sur un total de 1 829 tonnes d'explosifs[5]. Des bombardements aériens utilisant des armes chimiques, d'habitude en même temps que des bombes explosives et incendiaires, eurent lieu presque quotidiennement avec, une fois, un record de 12 tonnes en un seul jour. Le but était de semer la terreur, surtout dans l'armée éthiopienne, mais

[4] *Le Comité international de la Croix-Rouge aux Belligérants, Appel contre l'emploi des gaz vénéneux*, 6 février 1918, Archives du CICR, CR 210, 1125.

[5] Les deux principales sources à l'origine de ces chiffres sont Giorgio Rochat, «L'impiego dei gas nella guerra d'Etiopia 1935-1936», dans *Guerre italiane in Libia e in Etiopia,* Paese, Pagus Edizioni, 1991, pp. 157-168, et Roberto Gentilli, *Guerra aerea sull'Etiopia 1935-1939,* Firenze, EDAI, 1992, pp. 95 et 100.

les bombes à gaz frappaient aussi souvent, sans discrimination, la population civile.

Le gaz de combat le plus largement utilisé fut l'ypérite, ou gaz moutarde, bien connu depuis la Première Guerre mondiale. Il s'agit d'un vésicant qui provoque des ampoules et des brûlures caractéristiques de la peau, et dont les conséquences sont dévastatrices pour ceux qui ne sont pas protégés. J.W.S. MacFie, l'un des médecins qui travaillait dans l'hôpital de campagne de la Croix-Rouge britannique, décrit de manière poignante sa première rencontre avec des victimes gazées:

«Vus de plus près, ces patients offraient un spectacle effrayant. Le premier que j'examinai, un homme âgé, était assis par terre et gémissait. Il se balançait d'avant en arrière, entièrement enveloppé dans un drap. Lorsque j'approchai, il se leva lentement et écarta le tissu. On aurait dit que quelqu'un avait tenté de l'écorcher, maladroitement; le gaz moutarde lui avait horriblement brûlé tout le visage, le dos et les bras. Il y en avait beaucoup d'autres dans son cas; certains étaient plus brûlés, d'autres moins; certains avaient des brûlures récentes, d'autres de plus anciennes, de sorte qu'elles étaient déjà recouvertes d'épaisses croûtes brunes. Il y avait des hommes et des femmes, tous terriblement défigurés; et des petits enfants aussi.»[6] (Traduction CICR.)

Non seulement le gaz moutarde brûlait la peau, mais il avait souvent un effet aveuglant douloureux, habituellement temporaire, parce qu'il faisait enfler et se fermer les paupières.

Les Éthiopiens n'avaient rien à opposer à cette attaque de gaz toxiques et étaient dans l'incapacité d'exercer des représailles. Ils disposaient de très peu d'équipement protecteur et manquaient des soins médicaux appropriés qui auraient pu atténuer les effets de cette arme, comme l'expérience des dernières années de la Première Guerre mondiale l'avait montré. Ne souhaitant pas et ne pouvant pas se battre contre un ennemi qui utilisait des méthodes aussi démoralisantes, de nombreux soldats préféraient courir le risque de déserter plutôt que de mourir dans de telles circonstances.

Il est impossible, par manque d'informations fiables, de déterminer avec précision le nombre des personnes qui ont été tuées du fait de la

[6] J.W.S. MacFie, *An Ethiopian diary: A record of the British Ambulance Service in Ethiopia,* London, Hodder and Stoughton, 1936, p. 77.

guerre chimique menée par l'Italie. Les sources de la Croix-Rouge font état d'un peu moins d'un millier de victimes des gaz qui ont été soignées, mais ce chiffre ne donne qu'une image incomplète de la réalité. Il importe de garder à l'esprit que les douze hôpitaux de campagne de la Croix-Rouge — qui constituaient pratiquement le seul service médical dont pouvait disposer l'armée éthiopienne — présentaient des disparités en termes d'organisation, de personnel et d'équipement. Plus important, ils ne réussirent à se rapprocher des lignes de front que relativement tard dans le conflit. Et très souvent, là où elles étaient le plus nécessaires, les unités sanitaires battaient elles-mêmes en retraite, tout comme les soldats défaits. Selon les informations disponibles, il semble que pendant environ 90 % de la guerre chimique, les victimes n'eurent que peu, voire pas d'accès à des soins médicaux modernes.

Il est clair que le recours de l'Italie fasciste à la guerre chimique a fortement aggravé la catastrophe humanitaire dans les zones en guerre. John Melly, le courageux chef de l'hôpital de campagne de la Croix-Rouge britannique, fut scandalisé par l'ampleur des souffrances humaines rencontrées sur le front nord et a résumé son sentiment dans le style incisif qui était le sien: «Ce n'est pas une guerre — ce n'est pas même un massacre — c'est une torture infligée, par des bombes et des gaz toxiques, à des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants sans défense.»[7] (Traduction CICR.)

Immédiatement après le déclenchement de la guerre, en octobre 1935, le CICR offrit ses services aux deux parties au conflit, conformément aux Statuts de la Croix-Rouge internationale. L'Italie, condamnée en tant qu'agresseur par la Société des Nations, rejeta catégoriquement toute forme d'assistance, tandis que l'Éthiopie, peu préparée qu'elle était, accepta cette aide sans hésitation. Une opération internationale de secours médical soutenue — fait sans précédent — par 28 Sociétés nationales de la Croix-Rouge, fut lancée. Pour faire en sorte que les secours parviennent aux victimes du conflit, le CICR décida d'envoyer deux délégués suisses en Éthiopie. Le chef de la délégation était Sidney H. Brown, un juriste qui travaillait pour le secrétariat du CICR depuis 1929. Il était assisté d'un jeune chirurgien nouvellement recruté, Marcel Junod[8].

---

[7] Lettre de John Melly à K.N., 12 avril 1936, dans K. Nelson et A. Sullivan, *John Melly of Ethiopia,* London, Faber & Faber, 1937, p. 240.

[8] Sidney H. Brown (1898-1970) quittera le CICR dans des circonstances peu claires une fois sa mission achevée, tandis que Marcel Junod (1904-1961) fera carrière dans l'institution, tout d'abord comme délégué, puis comme membre et vice-président du CICR.

La première délégation du CICR au sens moderne du terme eut pour tâche de coordonner les activités des hôpitaux de campagne de la Croix-Rouge, à savoir six de la Croix-Rouge éthiopienne et six de Sociétés nationales européennes. En outre, elle dut assister la Croix-Rouge locale encore inexpérimentée, qui avait été fondée juste trois mois avant le début du conflit. Cette situation permit en retour aux délégués du CICR d'obtenir des informations de première main sur l'évolution du conflit et la crise humanitaire qui en découlait. C'est ainsi que le siège, à Genève, reçut des renseignements précieux de ses propres sources et se retrouva de manière inattendue au cœur de la controverse portant sur les problèmes humanitaires dans la guerre italo-éthiopienne.

Manque de perspicacité au siège du CICR

Genève prit note des premiers rapports des délégués sur le terrain sur l'emploi des armes chimiques par l'Italie, mais estima qu'il ne valait pas la peine d'y donner suite. Lorsque ces rapports se firent plus fréquents et plus insistants, début mars 1936, l'attention du CICR était entièrement mobilisée par les préparatifs de l'envoi imminent à Rome d'une délégation de haut niveau. Celle-ci devait discuter, avec les autorités italiennes, des procédures d'une enquête concernant des violations présumées de la Convention de Genève de 1929 sur les blessés et les malades dans les armées en campagne, conformément à l'article 30 de ladite Convention[9]. Les deux parties au conflit avaient déjà accepté cette enquête, du moins en principe. Les documents préparatoires aux réunions de Rome, dont la rédaction avait fait l'objet d'un soin tout particulier, ne contenaient qu'une brève référence aux gaz. De toute évidence, l'emploi des gaz toxiques n'était pas encore un sujet de préoccupation pour l'institution. Et les choses ne changèrent pas après les déclarations de deux anciens collaborateurs de la Croix-Rouge éthiopienne, tous deux de nationalité polonaise, qui avaient été faits prisonniers par les Italiens. Une fois libérés, le docteur Stanislaw Belau et son assistant, Tadeuz Medinsky, se rendirent à Genève, où ils informèrent le CICR de ce qui leur était arrivé et de leur expérience avec le gaz. Le témoignage de Belau est particulièrement intéressant à cet égard. En effet, il avait déjà connu les gaz toxiques en tant qu'officier polonais au cours de la Première Guerre mondiale et affirma clairement

[9] Le CICR avait proposé cette enquête après que les deux parties se furent mutuellement accusées d'avoir employé abusivement l'emblème de la croix rouge.

que c'était bien le gaz moutarde, plus deux autres agents chimiques qu'il ne connaissait pas, qui avaient été utilisés en Éthiopie. La déposition de Belau fut remise à la délégation du CICR qui partait pour Rome, avec le télégramme saisissant de Junod sur l'incident de Korem, où il avait été témoin de bombardements au gaz moutarde par des avions de guerre italiens. Ainsi, lorsque le président Max Huber, le vice-président Paul Logoz, Carl Jacob Burckhardt et Jacques Chenevière partirent pour Rome, le 24 mars 1936, ils emportaient dans leurs bagages des informations «explosives» de première main sur l'emploi des gaz en Éthiopie.

À l'époque, le CICR considéra le voyage à Rome comme extrêmement positif, couronné par une brève audience avec Mussolini, au *Palazzo Venezia*, le 30 mars 1936. Le CICR avait obtenu l'accord de l'Italie au sujet des procédures de l'enquête prévue sur l'abus de l'emblème. Mais qu'en fut-il des gaz toxiques? Les documents du CICR n'en font pas mention. Des sources italiennes confirment que la délégation ne souleva pas la question pendant les rencontres avec le baron Pompeo Aloisi, chef de cabinet du ministère des Affaires étrangères, ni avec Filippo Cremonesi, président de la Croix-Rouge italienne. Une manœuvre simple et délibérée permit aux Italiens de prévenir une éventuelle tentative du CICR d'aborder officiellement le sujet. Au cours du premier entretien, Aloisi informa le CICR que l'objet de l'enquête se limitait aux questions qui relevaient des Conventions de Genève. En d'autres termes, les méthodes de guerre comme l'emploi des gaz toxiques étaient purement et simplement exclues du débat. Le CICR pouvait difficilement s'opposer à ce postulat, dans la mesure où il était posé par l'un des belligérants, et que ceux-ci étaient libres de poser leurs propres conditions pour l'enquête.

Si les canaux officiels étaient bloqués, la question n'aurait-elle pas pu être soulevée de manière informelle? Là encore, il semble qu'aucune mention de l'emploi des gaz toxiques dans la guerre ne fut faite, bien que les occasions n'aient pas manqué. Le sujet aurait notamment pu être abordé lors de la rencontre avec le président de la Croix-Rouge italienne, Cremonesi, pendant laquelle les thèmes de préoccupation du ressort du CICR furent examinés. Il fut notamment question du bombardement des hôpitaux de campagne de la Croix-Rouge et des prisonniers de guerre. Il semble que Cremonesi lui-même ait été surpris que le thème n'ait pas été soulevé. En effet, son rapport au ministère des Affaires étrangères se termine sur une remarque spécifique disant qu'aucun autre sujet n'a été discuté entre le CICR et la Croix-Rouge italienne.

Toutefois, la question des gaz toxiques fut abordée à une occasion, et non des moindres. Jacques Chenevière relate que Max Huber fit une

allusion à l'emploi des gaz dans la guerre lors d'une brève audience avec Mussolini. Au sujet des paroles prononcées par Max Huber au début de cette rencontre, Chèenevière se souvient: «Tout l'essentiel est prononcé: représailles proscrites, même apparemment justifiées; immunité et soins garantis à tout homme hors de combat. Je surprends même, au passage, un mot 'explosif' : ypérite. Le *Duce* sursaute. Max Huber, très calme, poursuit: 'Simple indication générale, à propos des méthodes de guerre'. Est-il ému? Peut-être, mais peut-être n'est-ce pas inopportun.»[10] L'audience dura exactement dix minutes. Elle fut évidemment trop courte pour permettre une discussion sérieuse, en particulier sur un sujet aussi délicat que les gaz toxiques.

Il s'agit là de la seule et unique référence — et on ne peut plus générale — à l'emploi des gaz dans la guerre qui soit mentionnée pendant la visite du CICR à Rome. Ce silence est d'autant plus troublant que la délégation savait, par diverses conversations téléphoniques avec Genève, que l'utilisation des gaz en Éthiopie était devenue un sujet très urgent et très grave. De surcroît, la délégation avait reçu de Genève, via le ministère suisse des Affaires étrangères, un câble confidentiel faisant état d'un autre cas d'emploi de gaz toxiques, rapporté cette fois par la Croix-Rouge de Norvège, dans la région de Sidamo. Même s'il ne fut jamais question d'entreprendre des démarches officielles, pourquoi le président du CICR ne saisit-il pas cette occasion en or, au moins pour demander des éclaircissements sur une affaire au sujet de laquelle il possédait des informations fiables et de bonnes raisons d'intervenir?

En l'absence de preuves accompagnées de pièces justificatives, deux raisons expliquent essentiellement l'attitude timorée du CICR à Rome. Premièrement, l'enquête pour violations présumées de la Convention de Genève de 1929 était la priorité absolue. Pour la première fois, la procédure d'enquête, considérée comme une victoire importante des nouvelles Conventions, devait être appliquée. Le CICR ne souhaitait nullement compromettre ses chances de réussite, et surtout pas à propos des gaz toxiques, sujet extrêmement sensible pour le régime fasciste. Deuxièmement, comme les délégués sur le terrain au début, le CICR à Genève ne crut pas les rapports sur l'emploi de gaz toxiques. Cela semblait tout

[10] Jacques Chenevière, *Retours et images,* Lausanne, Éditions Rencontre, 1966, p. 254. Burckhardt, dans son propre compte rendu de la rencontre avec Mussolini, décrit l'audience de manière très différente et ne mentionne pas la référence de Huber aux gaz toxiques. Carl J. Burckhardt, *Vom Krieg und Frieden,* Hommage de l'Université de Zurich pour le 70e anniversaire de Max Huber, Zurich, Schulthess & Co AG, pp. 260-261.

simplement impossible et apparaissait, aux yeux de beaucoup, comme un nouveau coup de la campagne anti-italienne menée par l'Éthiopie. Pourquoi l'Italie, berceau de la civilisation européenne, n'agirait-elle pas de bonne foi et emploierait-elle une arme interdite, en violation du Protocole de 1925, auquel elle avait solennellement adhéré ?

On ne peut manifestement pas reprocher au CICR d'avoir ignoré une chose que les historiens devaient découvrir plus tard : que les autorités italiennes connaissaient déjà le message de Junod concernant son expérience du gaz moutarde. En effet, elles avaient intercepté le télégramme que la délégation du CICR porta à Rome[11], mais n'en avaient pas fait usage. On ne peut pas non plus lui reprocher d'avoir ignoré que la veille de sa rencontre avec la délégation du CICR, Mussolini avait de nouveau autorisé le commandant des forces italiennes, Badoglio, à « employer tout type de gaz et à n'importe quelle échelle » [12]. La question qui se pose est de savoir si le CICR n'aurait pas dû faire preuve d'une perspicacité et d'une audace plus grandes, compte tenu des informations de première main qu'il possédait. Il est clair que la délégation a laissé passer la première occasion de défendre les intérêts des victimes en faveur desquelles elle s'était engagée.

La Société des Nations et le CICR : préoccupations humanitaires et de sécurité collective

Les chemins de la Société des Nations et du CICR s'étaient rarement croisés avant la guerre italo-éthiopienne. Les deux institutions étaient très différentes dans leurs buts et leurs méthodes. La SDN avait pour domaine la politique internationale, essayant de mettre sur pied un nouvel ordre mondial facilité par la période de paix qui régnait en Europe dans les années 20 et au début des années 30. Elle disposait d'un personnel considérable et de bâtiments impressionnants à Genève. Le CICR, au contraire, était une institution peu connue, qui traitait de problèmes humanitaires en temps de guerre, phénomène que l'on pensait — sinon résolu

[11] Les Italiens surveillèrent non seulement les communications internes des Éthiopiens par l'intermédiaire des autorités militaires en Afrique orientale, mais aussi les télégrammes étrangers à destination et en provenance d'Addis-Abeba, grâce au service d'écoute spécial du ministère des Affaires intérieures. La plupart des télégrammes du CICR, y compris celui mentionné, se trouvent dans les *Archivio Centrale dello Stato* (ci-après ACS), *Ministero dell'Interno*, Roma, P.S. 1936, *Busta* 1 A.

[12] ACS, *Fondo Graziani, Busta* 18, Fasc. 21/6, 29 mars 1936. (Traduction CICR.)

— du moins contenu par une série de traités et par les progrès accomplis par les nations civilisées. Au vu de telles considérations, quelques esprits trop optimistes estimaient même que l'organisation fondatrice de la Croix-Rouge avait perdu sa raison d'être. Le Comité lui-même se composait de moins de 20 membres bénévoles, dont certains étaient plus actifs que d'autres, et qui appartenaient essentiellement aux milieux protestants et libéraux de la société genevoise. Ils avaient tenté de se défaire de l'image de «comité de quartier», l'expression peu flatteuse utilisée par le ministre suisse des Affaires étrangères, Giuseppe Motta, avant que lui-même et d'autres personnalités éminentes du pays n'en fassent partie. Ce comité était assisté d'une poignée de professionnels qui travaillaient dans une villa sur les bords du lac Léman. Depuis la Première Guerre mondiale, l'institution, petite mais active, s'était surtout penchée sur des questions de droit humanitaire et avait réussi à occuper une position particulière au sein du Mouvement, qui fut réorganisé en 1928.

Les relations entre les deux institutions connurent un changement radical pendant la guerre italo-éthiopienne. La toute jeune Société des Nations était aux prises avec les défis que l'Italie fasciste avait lancés à la communauté internationale, tandis que le CICR était plongé dans sa première opération humanitaire en temps de guerre depuis 1918. La situation avait brusquement changé. D'acteur en marge de la scène internationale, le CICR occupait désormais une place centrale. Il allait bientôt falloir que les rôles respectifs des deux organisations soient précisés. L'occasion fut fournie par l'emploi des gaz dans la guerre menée par l'Italie en Éthiopie.

Pendant les délibérations houleuses, sur la conduite des hostilités, qui se déroulèrent au sein du Comité des Treize de la Société des Nations, début avril 1936, il apparut nécessaire de savoir précisément ce qui s'était passé sur les champs de bataille de la corne de l'Afrique. L'Italie refusant de coopérer avec l'organisation mondiale au sujet de son emploi présumé d'armes chimiques, la SDN se tourna vers le CICR. La presse avait rapporté qu'un de ses délégués avait été témoin de l'emploi de gaz toxiques près de la ville de Korem, dans le nord de l'Éthiopie, et l'on savait que l'institution avait reçu d'autres informations pertinentes sur la question de la part du personnel de Sociétés nationales. Dans une lettre, Joseph Avenol, secrétaire général de la SDN, demanda au CICR des renseignements sur ce sujet[13]. La réponse était attendue dans l'après-midi même, afin que le Comité des Treize puisse poursuivre ses délibérations.

[13] Joseph Avenol au président du CICR, 8 avril 1936, Archives du CICR, CR 210, 1042.

Cette requête mit le CICR dans une position très inconfortable entre la Société des Nations et l'Italie. L'institution se retrouva, sans l'avoir demandé, dans le rôle d'arbitre, situation qui pouvait compromettre la poursuite de son action sur le terrain. Elle devint désormais un témoin faisant foi, dans une guerre moderne livrée non seulement avec tous les moyens militaires existants, mais aussi sous les feux de l'opinion publique internationale. En fait, la demande de la SDN plaça le CICR dans le dilemme classique auquel il est confronté aujourd'hui encore : devoir choisir entre dénoncer une injustice ou secourir les victimes de la guerre.

Après avoir consulté le président Max Huber par téléphone, le Comité était certain qu'il devait rejeter la requête de la Société des Nations. Les documents et informations que possédait le CICR ne devaient pas être utilisés à des fins politiques, ce qui ne manquerait pas de se produire s'ils étaient remis au Comité des Treize. Curieusement, le CICR n'invoqua pas cette raison dans la réponse précipitée et mal conçue qu'il fit à la SDN, mais motiva son refus en invoquant l'enquête prévue sur les allégations de violations de la Convention de Genève « visant en partie les mêmes faits ». Ensuite, le CICR déclara qu'il ne pouvait pas communiquer les rapports de ses délégués à la Société des Nations, parce que ceux-ci étaient strictement réservés à l'usage de la Croix-Rouge. Enfin, le CICR informa la SDN qu'il incombait aux gouvernements ou aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge de décider s'ils souhaitaient ou non révéler les informations qu'ils possédaient [14].

Rien d'étonnant dès lors que la Société des Nations se soit sentie offensée par la réponse négative de la petite institution humanitaire. Le président du Comité des Treize, Salvador de Madariaga, se chargea de répondre. Il dénonça le vice que présentait le raisonnement du CICR, soulignant sèchement que la demande de la SDN portait sur des questions telles que l'emploi des gaz dans la guerre, qui ne faisaient pas partie de l'enquête du CICR. L'existence de cette enquête ne pouvait donc pas justifier une rétention d'informations utiles. Le deuxième argument du CICR fut considéré comme un affront « à un organe qui agit au nom du Conseil de la Société des Nations » [15].

[14] Guillaume Favre au secrétaire général de la Société des Nations, 9 avril 1936, Archives du CICR, CR 210, 1054.

[15] Salvador de Madariaga au président du CICR, 18 avril 1936, Archives du CICR, CR 210, 1102.

La réaction pleine de colère de la Société des Nations exigea une nouvelle réponse du CICR, rendue impérative puisque la SDN avait publié l'échange de lettres. Le sujet avait été porté sur la place publique, où il avait été immédiatement repris avec un vif intérêt. Cette fois, la réponse du CICR fut soigneusement construite, bien raisonnée et pertinente. Elle fut préparée par les éminents juristes qu'étaient Max Huber et Paul Logoz. Ceux-ci situèrent leurs arguments au niveau fondamental des idéaux de la Croix-Rouge et des Statuts du CICR. Conformément à son rôle, le CICR devait rester en dehors de toute action politique: c'était là la raison réelle de son refus de coopérer. De surcroît, le CICR devait préserver sa neutralité eu égard à la fois aux Conventions de Genève et à d'autres conventions visant à sauvegarder les intérêts humanitaires en période de conflit. Et enfin, le CICR en venait à l'essentiel et déclarait:

> «Le but du Comité international de la Croix-Rouge est exclusivement humanitaire et apolitique; le Comité international doit avant tout s'efforcer de soulager les souffrances des victimes de la guerre. Pour pouvoir atteindre ce but, il doit s'en tenir scrupuleusement à une ligne de conduite qui lui permette de conserver des rapports confiants avec les parties en conflit (...). Le Comité international estime également ne pas pouvoir se départir des principes énoncés ci-dessus même à l'occasion de conflits où est contesté le droit de procéder à la guerre.»[16]

Ainsi, le CICR avait établi son indépendance par rapport à la Société des Nations et montré que les organisations humanitaires et politiques avaient leurs droits et leurs devoirs respectifs, qui pouvaient parfois différer. Cette position provoqua des réactions aussi vives qu'immédiates. Les Éthiopiens, qui avaient demandé au CICR de partager leurs informations avec la SDN, furent profondément déçus. Junod remarqua que les relations de travail avec eux s'étaient détériorées, pour arriver à une «forte opposition», après la réponse négative du CICR. Les responsables gouvernementaux proches de l'empereur Hailé Sélassié accusèrent le CICR de faire preuve de mauvaise volonté et d'être pro-Italiens. Des jugements portés ultérieurement par des témoins oculaires comme John H. Spencer, le jeune conseiller américain attaché au ministère éthiopien des Affaires étrangères, allèrent même plus loin. Commentant le refus opposé par Max Huber à la Société des Nations, il écrivit: «En signant cette tentative

[16] Max Huber à Salvador de Madariaga, 24 avril 1936, Archives du CICR, CR 210, 1123.

honteuse et vaine de couvrir un crime international qui était déjà largement connu et n'a jamais été nié par l'Italie, il a prostitué sa propre réputation et celle du droit international, au profit de la commodité politique.»[17] (Traduction CICR.)

Déception d'un côté, satisfaction de l'autre : en apprenant la demande adressée par le Comité des Treize au CICR, le délégué de la Croix-Rouge italienne à Genève, le comte Guido Vinci, se précipita au CICR pour savoir quelle serait sa réponse. Ses relations étroites avec l'institution lui permirent de recueillir des informations rassurantes : le CICR n'allait pas accéder à la demande de la SDN. Il en informa immédiatement le président de la Croix-Rouge italienne, qui attendait impatiemment des nouvelles et mesurait parfaitement le rôle crucial que le CICR jouait à ce moment-là, pour l'image de l'Italie dans le monde entier. Le président Cremonesi et le ministère des Affaires étrangères furent soulagés d'apprendre le refus du CICR. Après la guerre, dans un discours prononcé devant le *Duce*, qui visitait les locaux de la Croix-Rouge italienne, Cremonesi alla jusqu'à attribuer le refus du CICR à la visite faite par ses membres à Rome fin mars 1936 !

Giuseppe Motta, ministre suisse des Affaires étrangères et membre du CICR, fut lui aussi satisfait de cette décision, mais pour des raisons différentes. À ses yeux, la réponse négative du CICR au Comité des Treize avait désamorcé un sujet délicat qui pouvait s'avérer dangereux pour les relations italo-suisses, déjà suffisamment compliquées. L'institution humanitaire de Genève avait rendu un service précieux à la Suisse. En défendant la neutralité de la Croix-Rouge, elle avait indirectement défendu aussi la neutralité suisse[18]. Pour la même raison, le ministre suisse à Rome, Paul Ruegger, exprima sa satisfaction devant le prestige accru dont jouissait en Italie le CICR, «dont l'attitude neutre et impartiale, démontrée à nouveau dans la correspondance échangée avec le Comité des Treize, rejaillit sur notre pays»[19].

---

[17] John H. Spencer, *Ethiopia at bay,* Michigan, Reference Publications, 1984, p. 50.

[18] Giuseppe Motta à la légation de Suisse, Rome, 19 juin 1936, Archives fédérales de Berne, E 2200 Rome 22, carton 9, question de la Croix-Rouge.

[19] Paul Ruegger à Giuseppe Motta, 14 avril 1936, Fonds Paul Ruegger, Archives d'histoire contemporaine, École polytechnique fédérale, Zurich, III, 15.3.3. Paul Ruegger, étudiant et ami de Max Huber, entra ensuite au CICR, dont il fut le président de 1948 à 1955.

Le différend avec la Société des Nations doit être analysé sous plusieurs angles. En omettant d'informer les Sociétés nationales de sa position et de coordonner une réponse avec elles, le CICR laissa passer une occasion de faire parler le Mouvement d'une seule voix. Lorsqu'elles reçurent de la SDN une requête similaire à celle adressée au CICR, plusieurs Sociétés nationales y répondirent favorablement. Cela montra que d'autres composantes de la Croix-Rouge avaient leurs propres allégeances et politiques, qui pouvaient porter préjudice à l'esprit de la Croix-Rouge dans son ensemble. Si le CICR entendait remplir sérieusement son rôle directeur dans de tels cas, il aurait dû faire en sorte que le Mouvement adopte une position aussi unanime que possible.

D'un point de vue interne, le différend révéla un dysfonctionnement sérieux dans les mécanismes de travail de l'institution. Max Huber, le président du CICR, habitait Zurich et ne venait à Genève que pour des réunions importantes, en général pour quelques jours. Le fait qu'il était physiquement absent du siège du CICR, où les décisions étaient prises, s'avéra être un inconvénient, en particulier lorsque des affaires urgentes et importantes devaient être examinées. Les communications téléphoniques avec le président ne compensaient pas son absence. Si le président Huber avait pu être joint facilement, la réponse initiale à la SDN, rédigée à la hâte et mal conçue, n'aurait pas été envoyée sous cette forme. Si le CICR avait d'emblée motivé sa réponse par la raison invoquée ultérieurement, les problèmes réels qui séparaient les deux institutions seraient immédiatement apparus. Certaines erreurs d'interprétation auraient probablement été évitées. Plus important peut-être, la présence du président du CICR à Genève aurait permis d'organiser une rencontre avec les représentants de la Société des Nations, au cours de laquelle la position du CICR aurait pu être expliquée plus clairement que dans une lettre impersonnelle.

Si l'on considère à présent le fond du différend, force est de reconnaître que la décision du CICR de refuser à la SDN l'accès à ses documents était juste à deux titres. Premièrement, le point de vue politique doit être pris en considération. Au moment du différend, il devenait clair que la SDN était impuissante à arrêter l'agresseur italien, déjà vainqueur sur les champs de bataille. Si le CICR avait accédé à la requête de la Société des Nations, cette attitude aurait au mieux été un geste de bonne volonté, mais aurait au pire créé des complications inutiles avec une des grandes puissances d'Europe, non seulement pour le peu de temps qu'allait encore durer la guerre en Éthiopie, mais aussi pour une longue période à venir. Deuxièmement, du point de vue de ses principes, le CICR avait raison de séparer son action humanitaire de l'activité politique de la SDN. Le fait de les mélanger n'aurait abouti qu'à la politisation et à l'affaiblissement

peu souhaitable des activités de la Croix-Rouge. Or, dans une Europe où les nuages de la guerre s'amoncelaient rapidement à l'horizon, il était crucial que la Croix-Rouge reste forte et crédible.

Toutefois, notre analyse ne saurait s'arrêter ici. De toute évidence, chacun des belligérants tira ses propres conclusions politiques de la décision du CICR. Si les choses en restaient là, le refus du CICR ferait le jeu du gouvernement italien. Garder le silence sur l'emploi de gaz toxiques au sujet duquel l'organisation humanitaire avait des informations de première main revenait à protéger un acte illicite. La réponse négative faite à la Société des Nations accrut la pression sur le CICR pour qu'il réagisse d'une manière ou d'une autre à l'utilisation des gaz par l'Italie. Quelle action allait-il entreprendre pour rester véritablement neutre et impartial ? Comment allait-il éviter de tomber dans le piège de paraître pro-Italien ?

Une autre question d'importance sous-tendait la situation. Certes, le CICR devait avoir « des rapports confiants » avec les belligérants pour mener à bien son action, mais pas à n'importe quel prix. Si un belligérant ne contribuait pas à créer une telle relation et recourait ouvertement à des méthodes de guerre illicites, le CICR pouvait-il se contenter de fermer les yeux ? De toute évidence, il y avait des limites. Sinon, le CICR ne serait-il pas accusé de naïveté politique, voire de complicité dans un crime, du point de vue d'une partie à un conflit armé qui aurait une vision scrupuleuse des choses ?

Le CICR pris entre l'esprit de 1918 et la lettre du droit

Le CICR se trouvait indéniablement confronté à une violation grave d'une convention internationale pour laquelle il avait activement pris fait et cause depuis 18 ans. Des violations de conventions s'étaient déjà produites pendant la Première Guerre mondiale. Le CICR avait alors, à quatre reprises, exprimé sa protestation aux belligérants, mesure la plus forte qu'il pouvait prendre. L'une de ces occasions fut l'appel de 1918 contre l'emploi des gaz toxiques. Le dénominateur commun de ces protestations était l'existence de faits incontestables extrêmement graves, résultant de la politique ouverte et délibérée d'un gouvernement. En outre, la violation en question menaçait l'ensemble du régime conventionnel de protection[20]. Le CICR devait-il, dans le cas qui nous occupe, s'en tenir à l'attitude qu'il avait eue dans le passé ?

[20] François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre,* Genève, CICR, 1994, p. 126.

Trois opinions différentes s'opposèrent au sein du Comité. Un premier groupe, le plus petit, se composait de ceux qui soit doutaient de l'emploi des gaz toxiques dans la guerre, soit pensaient que le phénomène était excessivement grossi par la presse. Ce point de vue fut soutenu par le secrétariat du CICR et le vice-président Georges Patry jusqu'au 8 avril 1936[21]. Il fut démenti par le rapport détaillé du Dr Junod sur les événements qui s'étaient déroulés près de Korem et qui arriva au CICR le lendemain.

Le deuxième groupe des membres du CICR comprenait le vice-président Guillaume Favre, Edmond Boissier, Rodolphe de Haller et la seule femme qui ait participé à l'opération éthiopienne, Lucie Odier. Ce groupe voulait maintenir la tradition de l'appel de 1918. Le CICR avait alors dénoncé la guerre chimique par devoir humanitaire. En fait, Lucie Odier avait déjà lancé le débat quant à une protestation du CICR contre l'Italie, alors que les dirigeants du CICR se trouvaient encore à Rome. Georges Patry bloqua cette initiative en arguant que les preuves étaient insuffisantes, mais la discussion animée reprit au retour de la délégation à Genève, début avril. Edmond Boissier, le seul membre du CICR encore en vie à avoir signé l'appel de 1918 contre l'emploi de gaz toxiques (avec Paul Des Gouttes, qui signa l'appel en sa qualité de secrétaire général) développa l'argumentation suivante: «En 1918, le Comité international a protesté contre l'emploi des gaz de combats alors que nul mandat ne lui avait été confié concernant cette question, et alors que nul protocole prohibant l'emploi des gaz n'avait été signé. Le Comité international peut-il rester passif à l'heure actuelle si l'emploi des gaz dans le conflit italo-éthiopien est prouvé?»[22] Ce groupe reçut l'appui de Louis Demolis, le conseiller technique du CICR en matière de guerre chimique. Faisant référence aux différents rapports sur l'emploi des gaz en Éthiopie et rappelant les mandats spécifiques conférés par le Mouvement au CICR, il demanda instamment à ce dernier d'élever de nouveau la voix et de condamner sans réserve une telle pratique.

---

[21] Archives du CICR, *Commission d'Éthiopie*, PV 61, 8 avril 1936, p. 3. Le chef du secrétariat, Étienne Clouzot, doutait que l'Italie ait recours à la guerre chimique malgré le fait qu'il ait eu accès à toutes les informations de première main sur le sujet provenant du terrain et aux informations confidentielles du siège. Vinci le considérait comme «notre ami», ACS, Croce Rossa Italiana (CRI), *Busta* 189, Fasc. 10. Il est intéressant de noter à cet égard qu'en novembre 1935, soit un mois après le déclenchement de la guerre, Clouzot fut décoré de l'ordre de *Cavaliere Ufficiale de la Corona d'Italia*, en honneur des services rendus au sein du CICR et de l'Union internationale de Secours aux Enfants. ACS, CRI, *Busta* 189, Fasc. 1.

[22] Archives du CICR, *Commission d'Éthiopie*, n° 61, 8 avril 1936, p. 2.

Dans l'autre camp se trouvait le groupe des juristes, avec Max Huber, Paul Des Gouttes et Paul Logoz, auquel se joignit Jacques Chenevière. Leur argumentation reposait sur le fait que le CICR n'avait pas de base légale pour intervenir dans les questions liées aux méthodes de guerre, mais était tout particulièrement concerné par les problèmes humanitaires relevant des Conventions de Genève. Les deux aspects étaient très différents et ne devaient pas être regroupés. À quoi Max Huber ajouta l'argument fondamental décisif selon lequel « le Comité international n'a pas à prendre position pour ou contre telle ou telle méthode de guerre, il doit s'occuper de soulager les maux de la guerre »[23]. Un troisième argument, circonstancié, et concocté par l'Italie, vint s'ajouter aux deux premiers de la Croix-Rouge. Lorsque la discussion au sein du Comité des Treize de la Société des Nations au sujet de l'emploi des gaz par l'Italie apparut inévitable et qu'il devint fort probable, quoiqu'indésirable, que la SDN allait procéder à une enquête, le corps diplomatique italien proposa soudain que le CICR soit chargé de mener une enquête plus vaste. Celle-ci ne porterait pas seulement sur les Conventions de Genève, comme l'Italie en avait expressément exprimé le désir et comme il avait été convenu à Rome avec la délégation du CICR, mais elle devrait aussi examiner toutes les violations de conventions internationales pouvant s'appliquer. Cette attitude représentait un revirement complet de l'Italie. Vu les circonstances, les Italiens estimaient qu'une enquête du CICR qui inclurait les méthodes de guerre était préférable à une enquête menée par la Société des Nations. Cette manœuvre astucieuse lia les mains du CICR. En effet, le simple fait d'accepter d'envisager un élargissement de l'enquête proposée signifiait que l'institution devait s'abstenir de tout commentaire public qui pourrait être interprété comme anticipant les conclusions de la commission d'enquête prévue.

Deux vues contradictoires du rôle du CICR en période de conflit se trouvaient au cœur de ce débat. Elles avaient été inhérentes à de telles situations depuis la fondation de la Croix-Rouge, à la bataille de Solférino, et représentaient les deux faces d'une même médaille. L'une était le fait révoltant de la souffrance humaine, aggravée dans ce cas par la violation délibérée d'une convention internationale qui ne pouvait laisser personne indifférent. L'autre était le souci légitime de pouvoir porter secours aux personnes dans le besoin, et cela demandait de la retenue et de la circonspection. L'alternative était la suivante: exprimer son indignation et

[23] Archives du CICR, PV Séances plénières, 1935-36, 23 avril 1936, p. 2.

accepter les conséquences d'une telle attitude, ou ne rien dire et poursuivre l'action humanitaire. L'esprit qui se trouvait au cœur de l'appel de 1918 s'opposait à la lettre du droit. Devant cet impossible dilemme, le CICR de 1936 opta pour la deuxième solution. L'approche strictement légaliste du groupe de juristes peu nombreux mais important au sein du CICR l'emporta. Mais la situation de 1936 était manifestement différente de celle de 1918. Elle était plus dangereuse aux yeux du CICR. En avril 1936, une Italie fasciste arrogante et agressive était sur le point de gagner la guerre avec l'Éthiopie et seul son gouvernement aurait dû en être franchement blâmé. Une telle attitude aurait exposé le CICR beaucoup plus qu'il ne le souhaitait. Sa protestation, 18 ans plus tôt, avait été dirigée contre *toutes* les parties belligérantes qui utilisaient des gaz toxiques. À cet égard, il avait été plus facile de protester tout en restant neutre en 1918 que cela ne l'était en 1936. Il aurait fallu beaucoup de courage pour réagir de manière plus forte aujourd'hui.

Ce point nous conduit à une autre différence importante: deux personnalités distinctes étaient à la barre du CICR en 1918 et en 1936. En 1928, Max Huber avait remplacé le charismatique et énergique Gustave Ador, qui avait connu le CICR depuis les débuts de la Croix-Rouge. Max Huber était un juge prestigieux et respecté de tous, dont la sincérité et l'intégrité étaient au-dessus de tout soupçon. Mais il était hésitant et passait plus de temps à peser le pour et le contre d'une affaire qu'à réfléchir à ce qu'il fallait faire[24]. Cette attitude laissa son empreinte sur la décision qui fut prise par le CICR en avril 1936.

Démarches par l'intermédiaire de la Croix-Rouge italienne: une vaine initiative

Au milieu de ces discussions intenses et au moment où le tumulte que provoquait en Europe l'emploi des gaz toxiques par l'Italie était à son comble, le vice-président Favre proposa, avec le soutien de certains de ses collègues, que le CICR fasse part de «son émotion et anxiété» à la Croix-Rouge italienne. Une telle démarche s'imposait d'autant plus que le CICR venait de refuser, quelques jours plus tôt, de partager les informations dont il disposait avec le Comité des Treize de la SDN. L'institution humanitaire comprit que le Mouvement et l'opinion publique en

[24] Lettre de Max Huber à Carl J. Burckhardt, 25 mai 1936, succession Max Huber, bibliothèque centrale de Zurich, 2.75, dossier IV/1936.

général axaient leur attention sur son attitude, et qu'il était obligé de prendre une initiative qui lui soit propre.

La lettre adressée le 12 avril 1936 au président de la Croix-Rouge italienne reflétait les divisions internes du CICR à l'époque. Elle rappelait l'inquiétude que la Croix-Rouge internationale — et non pas le CICR — avait ressentie concernant la guerre chimique depuis 1925 et énumérait les diverses accusations d'emploi de gaz toxiques émanant de sources de la Croix-Rouge. On y trouvait notamment le témoignage du Dr Junod sur l'attaque au gaz moutarde dans la plaine de Korem. Mais l'institution évitait soigneusement de s'impliquer elle-même d'une quelconque manière et concluait la lettre sans faire de demande spécifique, contrairement à l'intention de ses instigateurs, précisant: «Nous croyons devoir porter ces déclarations à la connaissance de Votre Excellence. L'emploi d'une arme proscrite est de nature à soulever une émotion dont vous ne pouvez méconnaître la gravité. Selon notre délégué cet emploi pourrait même paralyser tout travail de la Croix-Rouge dans les régions atteintes.»[25] Le CICR n'était décidément pas à l'aise dans cette affaire et était incapable d'exprimer clairement sa position.

Sous cette forme timorée et d'une politesse excessive, la lettre pouvait difficilement satisfaire ceux qui avaient été à l'origine de cette initiative. Elle était bien loin d'exprimer l'émotion et l'anxiété. Rien d'étonnant à ce que Lucie Odier et Rodolphe de Haller aient fait part de leur déception lorsqu'ils eurent connaissance de la version qui avait été envoyée en Italie. Jacques Chenevière, qui en fut probablement l'auteur, répliqua avec l'argument du juriste que le CICR n'avait pas de base légale pour intervenir, puisque les gaz toxiques n'étaient pas un sujet couvert par les Conventions de Genève.

Un examen approfondi de cette lettre révèle qu'elle ne fait que reprendre des rapports déjà connus du public. La demande (très voilée) d'informations au gouvernement italien n'avait rien de nouveau après les démarches qu'avait faites le Comité des Treize de la SDN le 23 mars, plus de vingt jours plus tôt. Par ailleurs, la lettre n'était même pas adressée au gouvernement responsable, mais à une Croix-Rouge italienne soumise. Vue sous cet angle, l'initiative du CICR ne marqua pas une nouvelle avancée, elle arriva tardivement et fut adressée à un organe qui n'était pas compétent pour s'occuper de l'affaire. Tout au long de cette période

[25] Max Huber à Filippo Cremonesi, 12 avril 1936, Archives du CICR, CR 210, 1073.

cruciale, le CICR a eu une attitude passive ou n'a agi qu'en réponse à une autre action. Et il est frappant de constater que lorsqu'il dut agir lui-même, il le fit toujours prudemment en retrait de la Société des Nations.

On peut même aller plus loin. De toute évidence, Mussolini fut frappé par le tollé s'élevant, dans le monde entier, contre l'emploi des gaz toxiques par l'Italie en Éthiopie. Le lendemain du débat passionné au Comité des Treize, il ordonnera à Graziani de s'abstenir d'employer des armes chimiques jusqu'à nouvel ordre. Il veillera de près à ce que cet ordre soit respecté, et même lorsque la tempête se sera apaisée, vers la fin avril, il interdira l'usage du gaz moutarde, du moins pour un certain temps. De même, la manière dont Mussolini avait agi envers le CICR à Rome avait montré qu'il était suffisamment fin politique pour éviter de provoquer inutilement la Croix-Rouge, compte tenu du prestige indéniable dont elle jouissait. Au vu de ces réactions de Mussolini, on doit se demander si des démarches plus énergiques de la part du CICR, même si celui-ci était limité par la confidentialité, n'auraient pas contribué à persuader Mussolini de faire preuve d'une plus grande circonspection dans l'emploi d'une arme illicite. La question est d'importance, car la guerre chimique ne cessa pas le 27 avril 1936, c'est-à-dire la dernière fois qu'elle fut utilisée dans le conflit italo-éthiopien. Entre début mai 1936, où Addis-Abeba fut occupée, et mars 1939, l'Italie fasciste continua à utiliser le gaz moutarde contre les rebelles éthiopiens[26], sans que la communauté internationale ne s'en émeuve le moins du monde. En avril 1936, le CICR laissa passer une deuxième chance d'adopter une position claire et de la rendre publique.

La Croix-Rouge italienne transmit immédiatement la lettre du CICR au ministère des Affaires étrangères, mais le gouvernement italien ne fut manifestement pas impressionné et n'estima pas que l'affaire était urgente. Le président de la Croix-Rouge italienne, Cremonesi, attendit un mois avant de répondre au CICR, après avoir reçu un rappel de ce dernier. Entre-temps, la situation en Éthiopie avait complètement changé. Le maréchal Badoglio était entré dans Addis-Abeba à la tête de ses troupes, l'empereur Hailé Sélassié avait fui le pays et s'était provisoirement réfugié à Jérusalem, et Mussolini avait triomphalement proclamé la fondation de l'*« Impero fascista italiano in Africa Orientale »*, du haut du balcon du *Palazzo Venezia*. La Croix-Rouge italienne répondit en répétant mot pour

[26] Une centaine de tonnes de bombes à gaz moutarde furent utilisées pendant cette période, d'après une étude détaillée faite par Gentilli, *op. cit.* (note 5), pp. 182-183. Dans les documents du CICR que nous avons consultés, aucune mention n'est faite de la poursuite de la guerre chimique en Éthiopie après le 5 mai 1936.

mot certaines parties d'une réponse antérieure adressée à la Société des Nations, à savoir que le gouvernement italien respectait le Protocole de Genève de 1925, «... en gardant toutefois présent à l'esprit que cela n'excluait pas le droit d'exercer des représailles, afin de réprimer des atrocités aussi abominables que celles qui avaient été commises par les troupes éthiopiennes.»[27] Cremonesi lui-même ajouta que les unités de la Croix-Rouge ne devaient naturellement pas être la cible de représailles.

La réponse fut importante, même si elle arriva tard. Les Italiens finirent pas reconnaître, devant le CICR lui-même, que des gaz toxiques avaient été employés pendant la guerre, bien qu'en représailles des atrocités perpétrées par les Éthiopiens[28]. Lorsque le CICR examina la dernière réponse de Cremonesi, il comprit qu'il devait réagir. Compte tenu du caractère sensible du sujet, le président Huber assuma la responsabilité de rédiger la première version de cette réponse.

Trois semaines s'étaient écoulées depuis la fin officielle de la guerre avec l'Éthiopie lorsque la lettre fut envoyée[29]. Le CICR faisait remarquer que, puisqu'il ne possédait pas l'autorité nécessaire, il ne voulait pas entrer dans les considérations juridiques sur lesquelles reposait l'argumentation italienne, c'est-à-dire savoir si l'Italie avait ou non le droit d'utiliser une arme interdite, à des fins de représailles. Au lieu de cela, l'institution fondait son raisonnement sur les motifs humanitaires, moins sujets à controverse, voulant «que la nécessité subsiste d'exclure absolument la guerre chimique». Enfin, le CICR se disait satisfait de la garantie fournie par Cremonesi selon laquelle «les formations de Croix-Rouge — c'est-à-dire tout le personnel, les blessés, les malades et le matériel qui bénéfici[ai]ent de la protection de la Convention de Genève» ne feraient pas l'objet de représailles.

---

[27] Filippo Cremonesi à Max Huber, 11 mai 1936, Archives du CICR, CR 210, 1203. (Original italien, traduction CICR.)

[28] En fait, cette justification était un pur mensonge. L'emploi possible d'armes chimiques avait été envisagé dès le début, lorsque les premiers préparatifs furent faits. Pendant la guerre, Mussolini justifia l'utilisation des gaz «comme *ultima ratio* pour vaincre la résistance de l'ennemi» (27 octobre 1935), «pour des raisons suprêmes de défense» (16 décembre 1935) et même simplement «en cas de nécessité» (9 janvier 1936). Des arguments tels que «les méthodes de guerre de l'ennemi» n'ont pas été avancés avant le 28 décembre 1935. (Traductions CICR.) Rochat Giorgio, *Il colonialismo italiano,* Torino, Loescher editore, pp. 168-169.

[29] Max Huber à Cremonesi, 26 mai 1936, Archives du CICR, CR 210, 1249.

Il est intéressant de comparer cette version finale de la lettre avec le projet de Max Huber[30], dans lequel on note deux différences essentielles. Premièrement, Max Huber avait soulevé certains aspects juridiques pertinents concernant le droit d'exercer des représailles et avait exprimé la préoccupation de la Croix-Rouge à cet égard: «Le recours à ce moyen de répression d'actes contraires au droit risque toujours d'ébranler toutes les règles qui ont été, péniblement, établies pour limiter, au moins dans une certaine mesure, les horreurs de la guerre. Du point de vue humanitaire, les représailles qui s'exercent sur la personne (...) doivent être considérées comme particulièrement dangereuses.» Deuxièmement, Max Huber remarquait que «tout emploi de gaz toxiques — indépendamment de toute question de droit — ne peut qu'être profondément déploré par la Croix-Rouge». Il est évident que le président comprit qu'il fallait adopter une position ferme, mais ces remarques furent probablement effacées par Paul Logoz, à qui il avait demandé de revoir cette première version.

Il aurait été intéressant de voir les réactions des Sociétés nationales concernées — sans parler de celles de la Croix-Rouge éthiopienne[31] — dont le personnel avait été exposé aux bombes à gaz italiennes, si ces lettres leur avaient été envoyées. Malheureusement, il n'en fut rien. Max Huber lui-même s'inquiétait d'une éventuelle réaction négative des Sociétés nationales. Il déclara avec quelque regret au sujet de la dernière version: «La nouvelle rédaction va encore moins loin que la première. Mais elle n'est pas inacceptable pour les Italiens. Peut-être les Sociétés nationales la trouveront trop faible.»[32]

Cette deuxième lettre adressée à la Croix-Rouge italienne vint clore le dernier épisode de l'intervention du CICR dans la question de la guerre chimique en Éthiopie. Aucune autre démarche ne fut faite. La Croix-Rouge italienne ne prit pas la peine de répondre. Avec cette lettre, le CICR a vraiment fait le moins qu'il devait faire. Il s'est contenté de répéter ce qu'avait dit le Protocole de 1925, à savoir que l'emploi des gaz était absolument interdit. Une fois encore, il s'est abstenu d'employer des termes plus forts et a soigneusement évité toute formulation qui aurait pu contrarier les Italiens. Une telle attitude est difficile à comprendre, parce

[30] 19 mai 1936, Archives du CICR, CR 210, 1237.

[31] Dès que les Italiens atteignirent Addis-Abeba, le sort de la Croix-Rouge éthiopienne fut scellé. Elle cessa d'exister officiellement le 3 juin 1936.

[32] Note de Max Huber, 25 mai 1936, Archives du CICR, CICR, CR 210, 1243.

qu'après tout, les Italiens violaient un accord international. Ils avaient fini par reconnaître qu'ils avaient utilisé les gaz toxiques, après l'avoir nié avec véhémence pendant si longtemps. Il est vrai qu'il était trop tard, à ce stade, pour envisager d'autres démarches, par exemple auprès du gouvernement italien. Il aurait fallu le faire lorsque les gaz étaient véritablement utilisés, et non une fois la guerre finie.

Le CICR à la croisée des chemins

La guerre italo-éthiopienne de 1935-1936 représente un tournant pour le CICR. D'un côté, elle a marqué la fin d'une période où il était préoccupé par des problèmes d'ordre théorique, juridique et organisationnel concernant l'institution elle-même et le Mouvement. D'un autre côté, elle a annoncé le début d'une décennie de guerre pendant laquelle le CICR allait être confronté à des souffrances humaines sans précédent, dans des conflits tant internes qu'internationaux. Il était temps qu'il reprenne son rôle d'origine, et se consacre pleinement au domaine opérationnel.

La guerre elle-même était inégale, avec une armée italienne qui possédait tout ce que l'armement contemporain pouvait offrir, contre des forces éthiopiennes encore traditionnelles, mal entraînées et mal équipées. Le prestige de l'Italie en tant que grande puissance européenne était en jeu. Elle devait effacer la défaite humiliante subie à Adoua en 1896. L'Éthiopie, qui se trouvait au milieu d'un vaste processus de modernisation, sombra dans une lutte pour sa survie nationale. C'est dans un tel contexte que le CICR ouvrit sa première délégation sur le continent africain. Inévitablement, il fut entraîné dans certains des événements tragiques de la guerre qui firent vaciller la petite institution jusque dans ses fondements.

L'un des ces événements fut la guerre chimique que livra l'Italie, en violation du Protocole de Genève de 1925. Cette pratique souleva des questions fondamentales auxquelles le CICR dut trouver des réponses, à la fois pour lui-même et pour la Société des Nations. Ces réponses devaient laisser leur empreinte sur l'institution pendant les années de guerre qui suivirent, et ont continué de le faire dans une certaine mesure même jusqu'à nos jours. Premièrement, l'emploi des gaz dans la guerre contribua à limiter la portée du rôle de l'institution. Le CICR jugea que seules les questions liées aux Conventions de Genève le concernaient. Il estima que les méthodes de guerre comme l'emploi des gaz toxiques ne relevaient pas de sa compétence. En conséquence, il décida de ne plus s'occuper de la question de la guerre chimique, qui avait été la source de tant de préoccupations. À tel

point qu'en 1938, dans le rapport général présenté à la Conférence internationale de la Croix-Rouge sur ses activités pendant la guerre italo-éthiopienne, le CICR ne fit pas la moindre référence à l'emploi des gaz, comme s'il n'avait jamais été partie prenante dans cette affaire.

Deuxièmement, le rôle du CICR fut formulé de manière plus précise. De l'avis de Max Huber, le CICR devait s'efforcer d'atténuer les souffrances, et non pas exprimer des protestations. En avril 1936, l'institution fut profondément divisée sur ce point pendant quelques semaines. L'attitude de « bon Samaritain » du président du CICR l'emporta et laissa son empreinte sur l'institution pendant plusieurs décennies. Elle était partagée par des membres influents du Comité comme Carl J. Burckhardt, qui déclara même plus tard que le fait d'exprimer des protestations était un signe de faiblesse plutôt que de force, dans la vie privée comme dans la vie publique. Les protestations n'avaient de sens que si elles se fondaient sur les conclusions d'une enquête juridiquement contraignante[33].

La nouvelle définition de la portée et du contenu du rôle du CICR représenta un repli de l'institution sur ses activités principales, qui ne pouvaient être contestées — repli compréhensible dans un contexte de pression écrasante, comme le fut la phase finale de la guerre italo-éthiopienne. Mais, étrangement, le CICR ne mesura pas l'autorité morale qu'il possédait et dont il aurait pu faire un usage judicieux. Son attitude passive ou consistant à n'agir que par réaction risquait sérieusement de le rendre moins réceptif à d'autres besoins humanitaires. Or, c'est cette réceptivité qui fut au cœur de l'appel de 1918 contre l'emploi des gaz toxiques. Un équilibre devait être maintenu entre les deux aspects du rôle du CICR, pour éviter à la fois l'insensibilité à l'égard des besoins des victimes et la partialité politique. Le CICR fut confronté à ce grave problème tout au long de la Seconde Guerre mondiale, notamment au sujet des camps de concentration nazis. Il s'en tint soigneusement à son rôle *stricto sensu*, tel qu'il avait été défini dans la guerre italo-éthiopienne, mais dut répondre à des questions extrêmement embarrassantes lorsque le monde découvrit l'ampleur véritable de l'Holocauste[34].

---

[33] Carl J. Burckhardt à Félix Moeschlin, 12 février 1940, Archives Carl Jacob Burckhardt, Université de Bâle, B II 46 a).

[34] La politique du CICR au sujet de l'emploi des gaz dans la guerre changea complètement après la Seconde Guerre mondiale. En 1967, dans le conflit yéménite, le CICR fut confronté au problème de l'emploi de gaz toxiques par une partie, comme dans la guerre italo-éthiopienne, emploi qui fut corroboré par le personnel du CICR sur le terrain. Celui-ci ne fut pas directement témoin de cet emploi, mais rassembla des preuves substantielles. Cette fois, le CICR ne resta pas silencieux sur une question de méthode de guerre. Il condamna publiquement à deux reprises le recours à un tel moyen, puis adressa un mémorandum aux signataires des Conventions de Genève. Bugnion, *op. cit.* (note 20), p. 1103.

La guerre chimique en Éthiopie eut une autre conséquence majeure: elle contribua à clarifier les relations entre la Société des Nations et le CICR. Le différend avec la SDN aboutit à l'affirmation d'un CICR indépendant, qui n'était pas subordonné aux prétentions tous azimuts de l'organe international. Les affaires humanitaires furent déclarées comme étant séparées des questions politiques. Toutefois, cette position radicale eut tendance à négliger l'intérêt commun qu'avaient les deux organisations à mettre un terme à l'emploi d'un moyen de guerre illicite. Par ailleurs, elle n'accordait pas suffisamment d'importance aux interconnections existant entre les questions humanitaires et politiques. Le CICR n'agissait pas dans un « splendide isolement », mais avait besoin d'organes politiques comme la Société des Nations, qui pouvait détourner en partie la pression qu'il subirait. Une approche plus souple et plus politique aurait probablement été bénéfique. À cet égard, le CICR resta très fortement ancré dans la tradition du XIXe siècle d'une institution née d'une initiative privée de nature philanthropique, dont le rôle se limitait à s'occuper des conséquences humanitaires d'actions politiques.

Lorsque l'on évalue la réaction globale du CICR face à la guerre chimique en Éthiopie, une question essentielle se pose tout d'abord: le CICR était-il pro-Italien? La réponse est non si l'on entend par là une partialité au sens politique. Rien n'indique que les opinions politiques aient exercé une influence néfaste sur les décisions du CICR, même si certains de ses membres avaient des sympathies pour l'Italie. Un juge de l'envergure de Max Huber n'aurait pas permis que de telles considérations influencent les décisions.

De toute évidence, l'évaluation ne peut s'arrêter ici. Nous avons vu que la réaction du CICR face à l'Italie fasciste avait été marquée par une prudence et un manque d'audace excessifs. On a dit que la position du CICR pendant cette période était « parfaitement nette »[35]. Cela est vrai uniquement en ce qui concerne la déclaration faite à la Croix-Rouge italienne disant que l'emploi des gaz dans la guerre devait être absolument interdit. La remarque en question ignore un fait important, à savoir que le CICR s'est contenté de répéter les termes du Protocole de 1925 une fois la guerre terminée. S'il convient de rappeler que les membres de l'institution n'avaient pas tous défendu la même approche, reste que contrairement aux attentes, le CICR n'a pas adopté une position qui lui soit propre, et qu'il n'a fait que trop peu et trop tard.

[35] Bugnion, *op. cit.* (note 20), p. 172.

Le CICR n'a pas tenu suffisamment compte du fait qu'étant donné sa politique de stricte confidentialité, seule une partie de ses délibérations et de ses actions étaient connues du grand public. Dans le cas qui nous occupe, il est clair que les décisions du CICR ont fait le jeu de l'Italie, en termes politiques. Vu de l'extérieur, notamment après le refus de partager ses informations avec la Société des Nations, le CICR a semblé se ranger aux côtés de l'Italie fasciste. Qui pourrait blâmer l'Italie, qui à son tour a adroitement exploité la situation, en faisant de l'institution un instrument de sa politique ? L'erreur du CICR a été de ne pas voir ces graves implications. Il aurait dû préserver un équilibre avec des démarches ciblées auprès des gouvernements concernés, de la Société des Nations et — à un stade précoce — de ses partenaires naturels, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge. Cette constatation nous ramène à la remarque faite précédemment : le CICR a manqué de perspicacité politique.

Mais l'affaire est plus grave. Il est clair que Mussolini et son général faisaient preuve d'un mépris total pour le droit international, et en particulier pour le Protocole de 1925 interdisant l'emploi des gaz. Pour eux, la force était plus forte que le droit et, pis encore, l'a entièrement remplacé. Ce nouveau principe appliqué aux relations internationales a détruit les bases sur lesquelles l'ordre mondial d'après 1918 avait été construit. Était-il possible de faire confiance à un tel belligérant et d'établir une relation de confiance dans de telles circonstances ? Il y avait une limite au-delà de laquelle une organisation comme le CICR, qui ne possédait que son autorité morale, ne pouvait aller. Un principe qui était du plus grand intérêt pour le CICR lui-même était en jeu : le respect des règles acceptées sur le plan international. Le CICR n'aurait-il pas dû se rendre compte de ce qui se passait alors ? On ne peut que répondre par l'affirmative. Car les signes étaient clairs : la violation flagrante du Pacte de la Société des Nations par Mussolini, la violation du Protocole de 1925 et, surtout, les rapports alarmants et affligeants de la Croix-Rouge sur le terrain. Max Huber et ses collègues auraient dû s'interroger sur l'homme et le système auxquels ils avaient affaire. Il semble, avec le recul, que le CICR ait saisi le message, mais n'ait pas agi en conséquence. L'institution était trop impressionnée par Mussolini pour mettre en balance ses paroles et ses actes.

En dernière analyse, le CICR n'a pas compris ce qui s'était réellement passé en Éthiopie. Il n'a pas eu suffisamment de flair politique pour regarder derrière la façade séduisante qu'offrait l'Italie fasciste, et de fait, il est tombé dans le piège habilement préparé par la propagande italienne. Il faut dire aussi que bien des gens et de nombreux gouvernements en Europe ont fait de même. Ce ne fut pas seulement l'erreur du CICR, mais celle de toute une époque.