

Le Comité international de la Croix-Rouge

par André Durand

La Revue internationale de la Croix-Rouge commence ici la publication d'un ouvrage récent, intitulé « Le Comité international de la Croix-Rouge », d'André Durand, ancien délégué général du CICR et auteur d'une histoire du CICR.

L'édition originale, en français, de ce travail a paru en 1980 dans les publications du Centre de Recherches européennes de l'Université de Lausanne, sous la direction du professeur Henri Rieben.

L'ouvrage entier sera reproduit dans la Revue internationale avec l'aimable autorisation de l'auteur et du directeur du Centre de Recherches européennes, que nous remercions vivement.

Pour les éditions en anglais et en espagnol de la Revue, les textes en ces langues ont été établis par le service de traduction du CICR.

1

« INTER ARMA CARITAS »

La philanthropie n'a pas bonne réputation. Née de l'initiative individuelle, exempte d'obligations, elle a parfois pour compagnons de route le paternalisme et la complaisance de soi. Le geste du donateur n'est pas un geste simple. Il exprime une inégalité entre celui qui donne et celui qui reçoit, inégalité qui, tout en apaisant une misère, révèle un état d'injustice. Toute espèce d'assistance, toute espèce de protection contre l'iniquité et la souffrance, reste incomplète si elle soigne seulement les effets sans connaître les causes. Secourir, c'est aussi accuser.

Jean-Jacques Rousseau, instruit par son expérience et soutenu par sa fierté, considérait le don comme « *un contrat qui suppose toujours le consentement des deux parties* »¹. Ce n'est que par l'application de cette règle que l'humanitarisme respecte la dignité de l'homme.

Le Comité international de la Croix-Rouge a choisi, aux termes de sa devise, d'exercer la charité entre les armes². C'était là son but premier : améliorer l'assistance aux blessés sur les champs de bataille. Depuis lors, l'action de la Croix-Rouge s'est si considérablement étendue que tout ce qui touche à l'assistance, aux soins, aux actions de secours, à la prévention des maladies, trouve sa place dans l'un ou l'autre des organismes qui se sont groupés sous son signe. Mais au travers de ces transformations, nous trouverons comme un fil conducteur qui les relie toutes entre elles, comme un critère unique qui les apparente. Toute action du CICR peut se déduire, par une extension logique, de son premier objectif : protéger et assister toute personne que les circonstances ont privée de protection ou d'assistance.

* * *

La Croix-Rouge est née de la réaction d'un homme juste et sensible devant les misères des combats.

L'on n'avait certes pas attendu Henry Dunant pour les connaître. Mais on estimait trop souvent que la blessure et la mort étaient la fatale escorte de la guerre, le sombre revers de la gloire.

Toute armée avait ses chirurgiens, ses ambulanciers. Avec peu de moyens, une science encore incertaine, ils accomplissaient parfois de grandes choses. Mais de ces blessés que les armées en marche abandonnaient sur le terrain comme des épaves, un trop grand nombre périssait. L'opinion publique ne retenait que les bulletins de victoire, les arcs de triomphe commémoratifs. Certes, un Jacques Callot, un Goya avaient illustré les horreurs de la guerre. Mais dans la campagne de Lombardie, le peintre officiel était Meissonier.

En face du champ de bataille de Solféрино, Henry Dunant est conscient de l'extrême insuffisance des Services de santé en regard du nombre des victimes. Il réagit à l'instant : par l'action et par la pensée.

¹ J.-J. ROUSSEAU, *Ecrits biographiques*, Bibliothèque de la Pléiade, Œuvres complètes, t. I, p. 1190.

² La devise du CICR, *Inter arma caritas*, est due à Gustave Moynier.

Par l'action tout d'abord. Il apporte lui-même le réconfort et les soins qui sont à sa portée. Simple palliatif, insuffisant sans doute, mais qui lui permettra de connaître directement, par expérience personnelle, la misère qu'il va combattre.

Par la pensée ensuite. Constatant le mal, il conçoit aussitôt le remède: la participation de sociétés de secours pour les blessés, et la protection des Services de santé par un principe universel, c'est-à-dire par une convention internationale.

Henry Dunant consacra trois ans à mettre au point son projet. Il tient à lui donner la forme d'un livre parfaitement écrit. Car Dunant se veut écrivain. C'est par l'écriture, mieux que par la parole, qu'il s'exprime. Il pressent l'impact que fera sur l'opinion publique un livre longuement élaboré, et donne ainsi à l'œuvre qu'il a créée, et qui ne s'appelle pas encore la Croix-Rouge, son point de départ historique.

La critique ne s'y est pas trompée, qui a vu dans *Un Souvenir de Solférino* l'approche la plus lucide qui ait été faite, à cette époque, du problème des victimes de la guerre.

* * *

La grande idée d'Henry Dunant est de faire accorder à tous les blessés, qu'ils soient amis ou adversaires, la même attention et les mêmes soins.

Donner des soins aux blessés ennemis n'est pas chose facile, et ne dérive pas d'un sentiment généralement répandu. Ce sentiment pourrait être — nous le verrons plus loin — le sentiment d'humanité. Mais l'humanité n'est pas la chose du monde la mieux partagée. Et tout dans l'exercice de la guerre — que ce soit la propagande, l'instruction militaire, la peur ou le mépris de l'adversaire — est organisé pour l'éteindre.

Soigner les blessés de son propre camp part d'un sentiment plus naturel. Pour survivre, l'homme fait toujours partie d'un groupe. Que ce soit le clan, la tribu, l'armée, la nation, il est lié au groupe par un sentiment de solidarité. Par son adhésion il participe à son existence, et le groupe, en contrepartie, assure sa protection.

Ce sentiment de solidarité est probablement l'un des instincts les plus profonds de l'homme, dont il assure la survie en face de dangers qu'il ne saurait affronter seul. Il n'a pas nécessairement un caractère moral, car il se manifeste tout aussi bien dans des entreprises que la morale n'inspire pas.

Mais nul n'est enclin à appliquer ce sentiment à quelque adversaire, et cela d'autant moins que la source de la solidarité est précisément l'alliance contre un danger ou contre un ennemi. Apporter des soins à un ennemi hors de combat, d'une manière systématique et non pas seulement occasionnelle, au même titre qu'on le fait à ses propres camarades, demande une grande maîtrise de soi. Il n'est pas aisé de passer en un instant de la plus grande violence à la plus grande compassion.

Henry Dunant y parvient en concevant une classe universelle des blessés et des malades, une classe des souffrants et de ceux qui les soignent. Alors s'effacent les antagonismes de nationalité, de race ou de parti. La solidarité joue à l'égard de cette classe, qui se sépare des combattants et s'en distingue par le signe, également universel, qui la protège.

En outre, par l'institution de Sociétés de secours dont les membres volontaires sont recrutés hors des armées, Dunant fait participer les peuples à l'œuvre humanitaire, et les rend témoins de misères que l'on essayait de leur cacher, ou qu'ils souhaitaient peut-être ignorer.

C'est cette conception d'ensemble — dont certains éléments étaient déjà apparus dans des guerres passées — qui est nouvelle, et qui non seulement va s'imposer dans le domaine des combats, mais va connaître un extraordinaire destin.

Il ne s'agit donc pas d'un sentimentalisme de surface, mais d'une démarche ordonnée dont on peut décrire ainsi les étapes :

- l'appréhension d'une situation dramatique;
- l'initiative entraînant l'action immédiate;
- la codification dans un texte contractuel.

C'est cette « règle de trois » qui, appliquée au domaine de la protection de la personne humaine, caractérisera par la suite la manière du CICR.

* * *

Ainsi, le président de la Société genevoise d'utilité publique, Gustave Moynier, en désignant une commission composée de lui-même, du général Dufour, du docteur Maunoir, du docteur Appia et d'Henry Dunant, trouvait dans l'œuvre de ce dernier un programme immédiatement réalisable. C'est d'ailleurs ce qu'indique la décision prise le 9 février

1863 par cette société philanthropique: « *prendre en sérieuse considération l'idée émise dans les conclusions du Souvenir* ».

Dès sa première séance, le 17 février 1863, la Commission des Cinq se constitue en Comité international permanent, ou *Comité international de Secours aux blessés*, qui prendra plus tard le nom de *Comité international de la Croix-Rouge*.

Ce comité fixe aussitôt ses objectifs, qui sont principalement:

- la création de Comités nationaux de secours aux blessés;
- l'adoption d'un signe qui désigne universellement les secouristes volontaires;
- l'adoption d'un « *Concordat passé entre les gouvernements* » servant à sauvegarder toute personne officielle ou non officielle se consacrant aux victimes de la guerre;
- le respect et la protection de ces secouristes.

En outre, Henry Dunant, qui envisage déjà une œuvre d'une portée beaucoup plus vaste que celle qu'il a proposée dans le *Souvenir de Solférino*, demande de son propre chef que le personnel médical militaire et ceux qui en dépendent, y compris les secouristes volontaires reconnus, « *soient regardés comme personnes neutres par les puissances belligérantes* ». C'était là un projet audacieux, puisqu'il entraînait une modification du statut national du personnel des Services de santé. Cette mesure était cependant nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'ensemble de ce personnel et est restée depuis lors — quoique le terme de « neutralisation » ait été abandonné — l'élément fondamental sur lequel repose la protection des blessés et des malades militaires.

Dès lors, les affaires du Comité international avancent vivement. Un projet de concordat, des invitations sont adressés aux gouvernements, cependant qu'Henry Dunant poursuit une propagande active auprès des principales cours d'Europe.

Le 26 octobre 1863, les représentants de seize Etats se réunissent à Genève, et après quatre jours de débats adoptent le 29 octobre dix résolutions qui sont la charte de fondation de la Croix-Rouge. Ce texte fondamental définit les fonctions et les moyens de comités dont le mandat consiste à concourir en temps de guerre, s'il y a lieu, par tous les moyens en leur pouvoir, au Service de santé des armées; il crée le signe distinctif uniforme des infirmiers volontaires, le brassard blanc

marqué d'une croix rouge; il prévoit la réunion en congrès internationaux de comités et sections des divers pays — c'est là l'origine des Conférences internationales de la Croix-Rouge — et décide que l'échange des communications entre les divers comités se fera provisoirement par l'entremise du Comité de Genève.

A ces résolutions, la Conférence ajoute des vœux adressés aux gouvernements, qui préfigurent le programme d'un congrès de plénipotentiaires, leur demandant d'accorder leur protection aux comités de secours ainsi constitués, de proclamer la neutralisation, en temps de guerre, des ambulances, hôpitaux, du personnel sanitaire officiel, des infirmiers volontaires, des habitants du pays qui iront secourir les blessés, et des blessés eux-mêmes; ainsi que l'usage d'un signe distinctif et d'un drapeau identiques pour les corps sanitaires de toutes les armées, pour les ambulances et les hôpitaux.

Déjà se forment des Sociétés de secours aux blessés: au Wurtemberg, au Grand-Duché d'Oldenbourg, en Belgique, en Prusse. La guerre aussi réapparaît dans le Schleswig, entre la Prusse et l'Autriche, d'une part, et le royaume du Danemark. Le Comité international, inaugurant une mesure qui deviendra par la suite son principal mode d'action en temps de guerre, dépêche sur les lieux deux délégués mandatés par la « section genevoise » du Comité de secours aux blessés, créée à cette occasion.

Enfin, le 8 août 1864, répondant à la convocation du Conseil fédéral suisse, 26 délégués officiels, représentant seize Etats — y compris les Etats-Unis, seule puissance non européenne représentée — se rencontrent à Genève, dans une salle de l'Hôtel de Ville qui sera appelée plus tard Salle de l'Alabama ¹, pour y débattre de la « Neutralisation du service de santé militaire en campagne ». Leurs travaux aboutiront le 22 août 1864 à la *Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés*, la première Convention de Genève, signée par les représentants de douze Etats. Les vœux de la Conférence de Genève de 1863 s'y trouvaient presque entièrement satisfaits: neutralisation des ambulances et hôpitaux militaires, du personnel des Services de santé et des aumôniers, des habitants qui portent secours aux blessés, protection des blessés ou malades militaires, qui sont recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent, et usage du drapeau et du brassard distinctifs, portant

¹ C'est dans cette salle que fut arbitrée, le 14 septembre 1872, la contestation née entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne au sujet du navire confédéré *Alabama*.

croix rouge sur fond blanc, le même signe qui avait été institué pour désigner les infirmiers volontaires.

Les infirmiers volontaires ne sont pas expressément désignés dans la première Convention de Genève. Il était entendu qu'ils seraient pratiquement incorporés au Service de santé, et que le signe protecteur, le brassard à croix rouge, leur serait délivré par l'autorité militaire.

Ainsi, deux ans après la parution du *Souvenir de Solférino*, l'œuvre internationale de secours aux blessés a été réalisée. Les mesures qui ont été prises, avec une détermination exemplaire, serviront de modèle aux conquêtes futures de la Croix-Rouge. Elles comprennent notamment :

- la distinction entre combattants et non-combattants, qui trouvera son amplification dans la protection des prisonniers, des internés civils, et de toute personne étrangère au combat ou hors de combat;
- l'usage d'un signe protecteur;
- la réunion périodique des Conférences internationales de la Croix-Rouge;
- la convocation de Conférences diplomatiques, conformément à la procédure adoptée en août 1864, en vue d'étendre à d'autres domaines la protection du droit humanitaire;
- l'envoi de délégués sur les théâtres d'opération, auprès de chacune des parties au conflit.

* * *

Comment expliquer cette étonnante réussite, de la part d'un comité privé qui ne disposait pas de moyens extraordinaires, qui ne représentait ni une puissance politique, ni une puissance économique, et n'avait guère d'expérience des relations internationales? Sans doute par la détermination du Comité des Cinq, l'émotion soulevée par le *Souvenir de Solférino*, l'action persuasive d'Henry Dunant poursuivant auprès des cours de l'Europe une campagne de propagande que l'on appelait alors de l'« agitation ».

Mais aussi, l'œuvre de la Croix-Rouge naissait à un moment favorable à son développement. Le progrès des idées sociales et philanthropiques, issues (Gustave Moynier le souligne) des philosophes du XVIII^e siècle et particulièrement de Jean-Jacques Rousseau, le souvenir des guerres napoléoniennes et des ruines qu'elles avaient accumulées,

les pertes des armées en présence dans la guerre de Crimée et dans la campagne de Lombardie, créaient dans l'opinion publique une appréhension d'autant plus poignante que l'introduction, dans la plupart des grandes nations, de la conscription obligatoire, intéressait désormais tout citoyen et toute famille au destin des combattants. Les souverains des royaumes et grands-duchés de l'Allemagne étaient ouverts aux nouvelles idées philanthropiques, et ne nourrissaient généralement pas de desseins belliqueux. Les grandes puissances militaires de l'Europe n'avaient pas encore révélé cette politique de rivalité qui devait les conduire à la guerre de 1870. L'empereur des Français, lié d'amitié avec le général Dufour — qui avait été son instructeur lors de son séjour à l'Ecole militaire de Thoune — et soucieux de justifier la devise qui associait l'Empire et la paix, donna aussitôt son assentiment à un principe que certains de ses maréchaux hésitaient pourtant à encourager. Le royaume de Prusse, alors en pleine réorganisation militaire, accorda la plus grande attention aux projets du Comité de Genève et leur donna une application pratique immédiate.

* * *

Conclue pendant un bref intervalle de paix européenne (la guerre du Schleswig-Holstein était à peine terminée, la guerre austro-prussienne est de 1866), la Convention de Genève fut rapidement ratifiée, sans ces réserves dont seront parfois assorties les conventions ultérieures. Quatre ans après la fondation de la Croix-Rouge, vingt-deux Etats étaient parties à la Convention.

Cependant, des entreprises guerrières se déroulent loin de l'Europe. La conquête de la Cochinchine a commencé en 1859, l'année de Solferino ; au Mexique, les troupes françaises sont engagées dans un long combat ; aux Etats-Unis se poursuit la guerre de Sécession. Le Comité international est conscient du fait que, pour être vraiment efficace, l'œuvre devra être étendue au monde entier. Cette conviction, il la manifeste dès sa deuxième séance, le 17 mars 1863, alors qu'il n'est constitué que depuis un mois. S'il l'assortit d'une certaine réserve, c'est qu'en dehors de lui rien n'existe encore, et qu'il tient à s'assurer des bases solides avant de passer à d'autres étapes :

« Le Comité déclare, dès l'abord, que dans son opinion il exclut les guerres civiles, l'action des Comités ne devant être appliquée, selon lui,

qu'aux seules guerres européennes. Evidemment, plus tard, après quelques années d'expérience, et lorsque l'œuvre philanthropique sera universellement adoptée et établie, cette œuvre même pourra trouver des applications de tous genres, mais pour le moment nous nous bornons à envisager la seule question des grandes luttes de puissance à puissance en Europe »¹.

Mais six mois plus tard, devant le succès de la première Conférence internationale de Genève, Gustave Moynier pourra déclarer dans son discours de clôture :

« Vous êtes venu appuyer de votre autorité les vues du Comité, et sous vos auspices elles feront le tour du monde »².

2

PROTECTION ET ASSISTANCE

En envisageant le jour où l'œuvre philanthropique serait « *universellement adoptée et établie* », les fondateurs de la Croix-Rouge ne manquaient ni de confiance, ni d'imagination. L'œuvre en effet est devenue universelle, et, comme ils le prévoyaient aussi, a trouvé des *applications de tous genres*, tout en restant dans la ligne de pensée qu'ils avaient définie. Que verraient-ils en effet s'ils revenaient aujourd'hui pour connaître ce qu'il est advenu de leur œuvre ?

Des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, créées dans presque tous les pays du monde, regroupées dans un organisme fédératif, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge ; le CICR, renforcé dans sa composition et dans ses moyens, engagé en permanence dans des actions de protection et d'assistance ; l'Agence centrale de recherches, organisme international chargé de rechercher les personnes disparues en conséquence d'une situation de conflit ou de désordre, disposant d'un fichier de renseignements de 50 millions de fiches ; le Service international de recherches d'Arolsen, constitué après la Deuxième Guerre mondiale pour exploiter toutes les informations

¹ Procès-verbaux du Comité international de secours aux blessés, séance du 17 mars 1863. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, février 1963, p. 63.

² *Compte rendu de la Conférence internationale de Genève*, 1863, p. 145.

accessibles sur les camps de concentration; l'Institut Henry-Dunant, centre de recherche fondamentale et de formation sur l'histoire, la pensée et le droit de la Croix-Rouge; enfin, le corps des Conventions de Genève, issu de la protection des blessés et des malades dans les armées en campagne, étendu par de difficiles étapes à de nouveaux domaines, atteignant d'une manière plus ou moins complète, par le moyen de six instruments diplomatiques distincts, la protection des victimes de la guerre sur mer, des prisonniers de guerre, des internés civils, de la population civile, des combattants des guerres civiles et des guerres de libération.

Mais ils verraient aussi un monde où la guerre et la violence sont devenus des événements banals et quotidiens; où la terreur est l'objet d'un méticuleux équilibre; où la possibilité de détruire des centaines de milliers d'êtres humains est un élément virtuel de la politique; où les droits de l'homme, sans cesse plus affirmés, paraissent sans cesse plus méconnus; où quelques-uns se demandent enfin si le centenaire de la première Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1899, sera commémoré, à la fin de ce siècle, dans la concorde ou sur des ruines.

C'est pourtant dans ce monde — et c'est en partie à cause de ces circonstances — que la Croix-Rouge s'est développée d'une telle manière qu'il n'est probablement personne qui, à quelque moment ou sous quelque forme que ce soit, n'ait eu recours à ses services. Ce développement à entraîné en même temps un tel foisonnement d'organismes, de résolutions et de traités, et pour le CICR une telle expansion de ses activités, que l'on s'y perdrait facilement si l'on ne cherchait à en comprendre la structure par son évolution historique, qui la détermine et qui l'explique en même temps.

* * *

Le CICR a pour objectif premier d'apporter protection et assistance aux victimes militaires et civiles dans les situations de conflits armés et de désordres.

La protection a pour but de mettre un être humain à l'abri de mesures qui lui seraient néfastes: violence, privation de ses droits essentiels, atteinte à son intégrité physique ou morale.

L'assistance lui apporte ce qui lui manque pour atteindre à un niveau minimum de développement: nourriture, vêtements, soins, abri, secours moral, intellectuel et spirituel.

Ces deux actions sont rarement séparées. Déjà la première Convention de Genève les associait en prescrivant que les ambulances et les hôpitaux seraient *protégés et respectés*, que les blessés seraient *recueillis et soignés*. Les soins ne sont guère efficaces si le blessé n'est pas protégé, la protection est insuffisante si le blessé n'est pas soigné. Assistance et protection sont les deux piliers du secours.

De la même manière, l'action de l'Agence centrale de recherches, l'établissement du répertoire des détenus et des disparus entraînent un double effet: l'assistance morale, par la communication qu'elle assure entre le captif et l'extérieur, la protection parce que le captif identifié est moins exposé à des mesures arbitraires.

L'action protectrice envers les prisonniers de guerre, les internés civils et les détenus implique une action d'assistance. Bien souvent, celle-ci ne peut s'exercer qu'à la condition que s'exerce la première. Durant la Deuxième Guerre mondiale, les Puissances bloquantes de l'Europe n'autorisaient le passage des marchandises par voie maritime que pour des camps ou des régions où le CICR était autorisé à exercer son contrôle. Là où son action de protection n'était pas reconnue — par exemple dans les camps de concentration en Allemagne — le blocus en principe n'était pas levé.

Réciproquement, une action d'assistance ouvre souvent la voie à une action de protection. Historiquement, c'est en application des résolutions qui le désignaient comme distributeur des secours individuels et collectifs aux prisonniers de guerre que le CICR a inauguré, au début de la Première Guerre mondiale, son activité de visiteur de camps.

* * *

L'histoire du CICR est liée à l'histoire des peuples. Elle est déterminée par les événements qui les frappent: guerres, conflits, désordres, famines, exodes, séparations. Témoin de situations dramatiques, le CICR cherche à en éviter le retour ou à en limiter les effets. Ainsi, son évolution suit de près la marche des événements politiques, militaires, économiques et sociaux qui forment la trame de l'histoire, et qui le façonnent dans une certaine mesure. Les mêmes périodes qui marquent l'histoire du monde au cours de ces cent vingt dernières années jalonnent aussi la marche du CICR dans son effort pour assurer la primauté du droit humanitaire en regard de l'escalade de la violence et de la techno-

logie de la destruction. Elles sont comme les cinq actes d'un mouvement dramatique dont le terme n'est pas encore prévisible:

- de la fondation de la Croix-Rouge à la Première Guerre mondiale;
- la Première Guerre mondiale;
- l'entre-deux-guerres;
- la Deuxième Guerre mondiale;
- l'après-guerre.

L'évolution du CICR est en outre inséparable de l'évolution de la Croix-Rouge. Les organismes qui en font partie, Sociétés nationales, Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, ont, comme le CICR, leur destin propre et le choix de leurs décisions. Mais ils sont reliés entre eux comme le seraient des vases communicants: tout mouvement de l'un ou de l'autre se répercute sur l'ensemble. C'est pourquoi, tout en centrant notre attention sur l'histoire et l'activité du CICR, nous ne négligerons pas la part que les divers organismes de la Croix-Rouge ont prise au développement et au succès de l'œuvre.

3

DE LA CONVENTION DE 1864 À LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

L'objectif du Comité international, après le succès de la Conférence diplomatique de 1864, n'était pas seulement d'encourager la formation de Sociétés de secours, mais aussi de leur donner un même visage et de développer entre elles un sentiment de solidarité.

C'était peut-être l'aspect le plus original des Sociétés nationales. Auxiliaires des Services de santé, portant le même signe, soumises en temps de guerre à l'autorité militaire, elles auraient pu apparaître comme une simple réserve de personnel et de matériel sanitaire. Mais ce qui les distinguait essentiellement des Services de santé, c'est qu'elles avaient en outre pour objectif d'entretenir des rapports mutuels. Elles se tenaient prêtes à répondre aux demandes d'assistance des Sociétés sœurs. Elles assumaient une double fonction: l'une tournée vers la nation dont elles étaient issues, l'autre en relation avec la communauté internationale.

Cette appartenance à une communauté ne pouvait s'établir ni se maintenir sans qu'un organisme central en assurât le développement et la cohésion. C'est alors que le CICR trouve sa voie. Chargé d'être l'intermédiaire entre les Comités centraux, d'assurer leur mutuelle information par la publication d'un bulletin, de s'assurer de la conformité des nouveaux membres, de notifier leur création, il devient le centre agissant de cet ensemble en pleine croissance, le gardien de la doctrine, le promoteur du droit international.

Peu après la conclusion de la Convention de Genève, la guerre franco-prussienne avait entraîné l'intervention de Sociétés de secours de pays neutres. Douze Sociétés nationales avaient apporté leur assistance aux Services de santé des belligérants, sous forme d'équipes médicales, d'ambulances, de secours en nature et en espèce.

Le Comité international agissait de son côté en créant des centres d'information et de transmission des secours, en fondant ou en patronnant des Agences de renseignements. Ce furent successivement, avant la Première Guerre mondiale, l'Agence de Bâle en 1870, l'Agence de Trieste en 1877 et l'Agence de Belgrade en 1912.

Le droit international humanitaire est alors en pleine évolution. Le progrès des armements, la menace d'un conflit de grande envergure inquiètent l'Europe. L'adoption de la Convention de Genève, le succès du mouvement de la Croix-Rouge ont montré la possibilité d'appliquer certaines règles au sein même des combats. En 1899, puis en 1907, les Puissances réunies à La Haye réglementent par une série de Conventions les lois et coutumes de la guerre, en y incluant deux textes qui intéressent directement le droit de Genève: l'adaptation à la guerre maritime de la Convention de Genève, et le Règlement annexe à la IV^e Convention de La Haye, qui pour la première fois énonce un certain nombre de règles concernant le traitement des prisonniers de guerre et les droits des civils dans un territoire occupé.

A cette époque, le CICR n'avait pas encore reçu le mandat de se charger de l'assistance aux prisonniers de guerre, ni de visiter les camps. Le problème s'était pourtant posé, dès la guerre de 1870 précisément. Le CICR pouvait-il se charger de transmettre des secours aux prisonniers des deux camps, sous le couvert de la Croix-Rouge, comme il le faisait aux blessés? A ses yeux, le signe de la Convention, étant le signe exclusif des Services de santé, ne pouvait être utilisé pour des activités qui n'étaient pas spécifiques de ces services. Toutefois, soucieux d'étendre le

domaine de la charité sans passer les barrières du droit, il avait patronné la création de comités spéciaux qui ne travaillaient pas sous son signe et pouvaient donc poursuivre une activité qui n'était pas encore de son ressort. Il créa donc, à côté de l'Agence de Bâle, un *Comité international de secours pour les prisonniers de guerre*, dont l'emblème était une croix verte sur fond blanc, et, pour les internés militaires, l'*Agence centrale de secours pour les militaires internés en Suisse*, ouvrant ainsi la voie aux activités qui seront plus tard les siennes.

C'est la IX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Washington, 1912) qui chargea le CICR de centraliser les secours destinés aux prisonniers de guerre, et lui demanda d'en assurer la distribution « *par l'intermédiaire de délégués neutres, accrédités auprès des Gouvernements intéressés* ». Six mois plus tard, en octobre 1912, le CICR déléguait deux représentants sur le théâtre d'opérations de la guerre des Balkans et fondait à Belgrade une Agence internationale de renseignements et de secours pour les blessés et les prisonniers, instituant ainsi l'activité la plus connue du CICR, l'action sur le terrain.

4

LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

La Première Guerre mondiale fut pour la Croix-Rouge l'épreuve de vérité. Tout ce qui a été construit au cours des cinquante années précédentes, tout ce qui a été institué, sur la base d'expériences limitées, dans l'ambiance communicative des Conférences internationales, se heurte désormais à la dure réalité d'un conflit qui, par sa violence, son extension et sa durée, ne connaît pas de précédent.

Les Sociétés nationales, maintenant solidement constituées, s'apprentent, dans les pays en guerre, à collaborer avec les Services de santé militaires et à prendre les mesures que l'on attend d'elles pour venir en aide aux militaires blessés, aux prisonniers et aux civils et, dans les pays neutres proches des fronts de guerre, à apporter leur assistance aux réfugiés et aux militaires hospitalisés.

Le CICR fonde aussitôt à Genève l'Agence internationale des prisonniers de guerre, chargée de la collecte et du regroupement de tous

les renseignements accessibles sur les prisonniers militaires et civils, les blessés, les disparus, de la retransmission des nouvelles, de l'échange de messages, de la transmission de colis et d'argent.

L'apparition d'armes de destruction massive ou à effet indiscriminé, les rigueurs de la captivité entraînent une intervention permanente du CICR dans le domaine de la protection des prisonniers de guerre et des internés civils, de la guerre sous-marine et de la guerre chimique.

Le traitement des prisonniers de guerre était alors déterminé par le Règlement annexe à la Convention de La Haye. En outre, nous l'avons vu, la IX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge avait chargé le Comité international d'assurer la distribution des secours individuels et collectifs dans les dépôts de prisonniers. Se fondant sur ces dispositions, et soulignant les avantages de la réciprocité dans ce domaine, le CICR obtint des belligérants l'autorisation de visiter les camps de prisonniers et d'y distribuer des secours. Il présenta en outre un projet de règles sur le traitement des prisonniers de guerre, et joua un rôle essentiel dans la conclusion d'accords spéciaux entre les belligérants en vue de donner un traitement équivalent aux prisonniers et d'organiser leur rapatriement pour des raisons de famille, d'âge et de santé. Les efforts du CICR dans ce domaine, entravés parfois par des mesures de représailles prises par l'un ou l'autre des belligérants, sont à l'origine des progrès accomplis dans le traitement des captifs et préfigurent le Code des prisonniers de guerre qui sera adopté par les Puissances en 1929.

La visite des camps de prisonniers est considérée depuis lors comme l'une des fonctions les plus nécessaires du CICR. Il partage cette responsabilité avec les Puissances protectrices, qui inaugurerent elles aussi à cette époque leur activité de visiteurs de camps ¹. Ces deux fonctions se complètent sans faire double emploi. La Puissance protectrice, en visitant les prisonniers et en leur portant assistance, exerce le mandat qu'elle a reçu de la Puissance d'origine des prisonniers, alors que le CICR a pour objectif de visiter les prisonniers de toutes les nationalités, et cela chez tous les belligérants. D'un autre côté, la Puissance protectrice assure la protection des prisonniers dans le domaine consulaire, ce qui comprend, à côté de l'assistance matérielle, les services d'état civil, l'assistance judiciaire ou financière, tandis que le CICR se consacre aux tâches

¹ La Puissance protectrice est un Etat neutre chargé, en temps de guerre, de représenter les intérêts d'un Etat belligérant chez son adversaire.

plus spécifiquement humanitaires, sauf dans les circonstances où, en l'absence d'une Puissance protectrice, il est désigné pour la remplacer.

Pour la première fois aussi, le CICR s'occupa des civils restés en territoire ennemi ou occupé, dont la protection était encore très insuffisante. Il parvint à faire accorder aux internés civils une protection analogue à celle des prisonniers de guerre, et créa une section spéciale dans l'Agence internationale qui leur était consacrée. Ses initiatives dans ce domaine préfigurent les accords relatifs au traitement des civils en temps de guerre, qui ne fit l'objet d'une convention spécifique qu'après la Deuxième Guerre mondiale.

Grave extension des méthodes de combat: la guerre sous-marine. Des navires-hôpitaux, en dépit de la protection qui leur était reconnue, furent torpillés ou bombardés, soit que leur signalisation, uniquement visuelle, n'eût pas été observée, soit qu'ils se fussent aventurés dans des zones de la haute mer que l'un des belligérants avait interdites à toute navigation. Les interventions du CICR n'eurent qu'un faible effet sur une pratique qui constituait l'une des plus graves violations des Conventions.

Quant à la guerre chimique, elle fut un des sombres caractères du conflit. Par son appel public du 8 février 1918, le CICR s'adressa aux belligérants, leur demandant de renoncer à l'usage des gaz toxiques. Son intervention, et la campagne qu'il mena dans les premières années de l'après-guerre, fut à l'origine de la conclusion du Protocole de Genève du 17 juin 1925, par lequel les Puissances contractantes s'engagèrent à renoncer à utiliser les gaz asphyxiants.

C'était la première fois que le CICR intervenait dans le domaine de la réglementation des armes, domaine jusqu'alors réservé au droit de La Haye. Mais l'usage des armes à effet non contrôlé rend illusoire l'application du droit de Genève, de sorte que la distinction tout académique que l'on faisait entre ces deux aspects du droit humanitaire ira en s'atténuant après la Deuxième Guerre mondiale.

(A suivre)

André Durand