

# LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1864 ET LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES DE 1874<sup>1</sup>

par Danièle Bujard

## II

### Les craintes du Comité international

Tout en reconnaissant que les règles relatives aux militaires blessés ou malades trouvaient naturellement leur place dans un projet de codification des lois les plus importantes de la guerre — en 1868, n'avait-il pas suggéré au président de la Confédération que l'on joigne les Conférences de Genève et de Saint-Pétersbourg, en raison de la connexité intime qui existait entre le droit de Genève et le projet du Tsar Alexandre II, tendant à « atténuer autant que possible les calamités de la guerre » — et même lorsqu'il donne son approbation aux nouvelles propositions russes, Gustave Moynier manque d'enthousiasme et ne peut dissimuler ses réserves.

Car, si les propositions russes, quant au fond, n'étaient pas de nature à inquiéter le Comité international, celui-ci avait d'autres motifs de redouter l'initiative du Gouvernement impérial.

Pour le Comité international, il ne faisait pas de doute que l'avenir des articles additionnels de 1868 était gravement menacé par la Conférence de Bruxelles. Ces articles, qui avaient suscité bien des controverses, n'étaient pas en vigueur, et le projet russe, qui pourtant ne les remplaçait pas, n'y faisait pas allusion. N'allait-on pas profiter du Congrès pour les abandonner ? Le 10 juin 1874, Gustave Moynier suggérait à M. Schenk que le Gouvernement

---

<sup>1</sup> La première partie de cet article a paru dans notre précédente livraison.

suisse envoie à tous les Etats parties à la Convention de 1864 une lettre circulaire les encourageant à achever, à Bruxelles, l'œuvre commencée à Genève en 1868. Sans demander l'acceptation pure et simple de cet instrument, le Conseil fédéral pourrait en proposer la revision « ... antérieurement à l'examen des nouvelles propositions russes ou concurremment avec elles ». Cette lettre circulaire sera envoyée par le Conseil fédéral à tous les Gouvernements des Etats signataires de la Convention de Genève de 1864, en date du 8 juillet. Dans ce document, le Conseil fédéral dressait un bilan des démarches qu'il avait entreprises pour hâter la ratification de l'acte de 1868 et présentait l'état de la question au moment de la convocation de la Conférence de Bruxelles par le Gouvernement impérial de Russie ; il soulignait que le cabinet de Saint-Pétersbourg lui avait fait savoir qu'il ne verrait aucun inconvénient à ce que le problème de la ratification des articles additionnels fût soumis à l'examen de la Conférence de Bruxelles, question non comprise à l'origine dans le programme de cette réunion, mais qu'il laissait au Conseil fédéral d'en prendre l'initiative. Cette communication se terminait ainsi : « ... Il (le Conseil fédéral) estime d'ailleurs que des motifs de haute convenance l'obligent à laisser à la Conférence de Bruxelles le soin de décider elle-même s'il convient de poursuivre la ratification des articles additionnels de 1868 dans leur forme actuelle, ou s'il vaudrait mieux les insérer dans le projet de convention générale que la Conférence sera appelée à discuter. »

Ces considérations finales sur la forme que pourraient revêtir en dernier ressort les articles additionnels de 1868 allaient à la rencontre des intentions du Comité international. Car si ce dernier souhaitait tout tenter pour que l'instrument de 1868 ne tombât pas dans l'oubli, il était cependant préoccupé par la situation conventionnelle complexe qui résulterait de la ratification des articles additionnels, d'une part, et de l'adoption des nouvelles propositions russes, d'autre part. Les règles relatives aux blessés et aux malades se trouveraient alors réparties dans trois instruments distincts, ce qui ne serait pas de nature à en faciliter la diffusion et, par conséquent, l'application. Ne pourrait-on pas faire en sorte que les propositions russes relatives aux non-combattants et aux blessés constituent, avec les articles additionnels de

1868, un acte distinct, annexe et complémentaire de la Convention de 1864 ? La Convention de Bruxelles pourrait se borner à renvoyer à la Convention de Genève et à ses articles additionnels pour tout ce qui concerne le service sanitaire et les blessés.

Alors qu'ils poursuivaient le même objectif, le Conseil fédéral et le Comité international parvenaient ainsi à des conclusions inverses : que les articles additionnels de 1868 soient incorporés dans la Convention qui sera établie à Bruxelles, suggérait le premier ; que les règles du projet russe concernant les non-combattants et les blessés soient ajoutées aux articles additionnels de 1868, souhaitait le second !

Si le Comité international était soucieux de sauvegarder les articles additionnels de 1868, il avait un sujet de préoccupation plus grave encore. Les propositions russes ne donneraient-elles pas aux plénipotentiaires réunis à Bruxelles l'occasion de remettre en question l'existence même de la Convention de 1864 ? Cette crainte était fondée car, au moment de la convocation de la Conférence de Bruxelles, la Convention de Genève était tombée dans le discrédit et avait des adversaires convaincus. Cette regrettable situation avait pris naissance lors de la guerre franco-allemande. Pour les belligérants qui s'étaient affrontés, le droit de Genève n'avait pas revêtu la même importance ; l'armée prussienne avait été instruite des règles de la Convention de 1864 et son service sanitaire avait été parfaitement organisé ; du côté français, malheureusement, il en avait été tout autrement : l'armée ignorait tout de la Convention de Genève ; le service de santé était presque inexistant et le rare personnel qui le composait ne portait pas le signe distinctif. Conséquence inévitable de cet état de choses : les violations des uns avaient entraîné les représailles des autres. En outre, certaines dispositions s'étaient révélées d'application difficile ; il en alla ainsi de l'article 5 relatif à la neutralité des habitants ayant porté secours et hébergeant des blessés ; à l'approche de l'ennemi, on organisait à la hâte des hôpitaux improvisés, qui parfois ne comportaient qu'un seul lit ; des localités entières se couvrirent de drapeaux de la Croix-Rouge ; dans ces conditions, l'adversaire ne tenait que médiocrement compte de l'emblème de la croix rouge.

Aussi, la guerre terminée, la Convention de Genève n'était-elle pas dans la meilleure posture. On ne parlait que d'abus et de vio-

lations ; on s'accusait. Les militaires s'insurgeaient contre ce qu'ils considéraient comme une entrave inacceptable au bon déroulement des opérations militaires, comme un instrument préjudiciable à la sécurité des armées car favorisant le pillage et l'espionnage. Beaucoup estimaient que la Convention avait fait la preuve de son impraticabilité et qu'elle avait vécu. En 1873 encore, alors qu'il organisait à Vienne l'Exposition Universelle, le Gouvernement autrichien refusa qu'à cette occasion se réunît la Conférence internationale de la Croix-Rouge. « Pourquoi cette mesure ? Le Comité central de Vienne en donne confidentiellement les raisons à Moynier : on craint tout d'abord, que la Conférence ne prenne un tour orageux qui troublerait l'harmonie des rapports essentiellement pacifiques de la Fête de l'Exposition Universelle. Mais il y a plus. La véritable cause de cette décision (...), prise d'intelligence avec les autres gouvernements, réside dans l'existence d'un projet d'une entente exclusivement officielle ayant pour but d'écartier ou, au moins, de modifier la Convention de Genève. C'est ainsi que le Comité apprend que les Etats envisagent secrètement de se libérer des engagements pris en 1864 »<sup>1</sup>.

Mais, pendant ces années de crise, Moynier avait courageusement défendu la Convention de Genève, qui, il en était convaincu, ne pouvait être la cause du mal. Inlassablement, il s'était efforcé d'en montrer toute la valeur et de persuader ses détracteurs que, bien appliquée, elle pourrait sauver de nombreux blessés. Mais pour être bien appliquée, la Convention doit être connue, les forces armées instruites de leurs droits et de leurs obligations. Et puis, des sanctions devraient être prises à l'encontre des auteurs des violations. Faisant œuvre de pionnier en la matière, Gustave Moynier en indiquait le moyen dans une *Note sur la Création d'une Institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les Infractions à la Convention de Genève*.

En outre, convaincu que la codification de l'ensemble des lois et coutumes de la guerre était une chose excellente qu'il fallait promouvoir, Moynier était conscient de ce que la Convention de Genève aurait mérité d'être révisée et complétée sur de nombreux points ; certains le poussaient à entreprendre sans tarder cette

---

<sup>1</sup> Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solferino à Tsoushima*, Paris 1963, pp. 363 et 364.

œuvre, pensant que c'était là la seule voie de salut. Mais au moment où la Conférence de Bruxelles était convoquée, Moynier pensait que c'était trop tôt ; les esprits ne s'étaient pas calmés et toute discussion de la Convention de Genève n'aurait abouti, craignait-il, qu'à son affaiblissement, et peut-être à sa disparition. Il fallait à tout prix éviter que la Conférence de Bruxelles se penchât sur cette question ; il n'y avait alors qu'une solution : obtenir que fût différé l'examen des articles du projet russe concernant les non-combattants et les blessés. Dès lors, Moynier multiplia les démarches en faveur de l'ajournement, chercha des arguments, demanda l'appui des Comités centraux des Sociétés nationales de secours aux blessés.

Au début du mois de juin, il reçut de M. von Holleben, président — nous l'avons dit — du Comité central de la Société allemande de secours aux militaires blessés et malades, des informations sur les intentions du Gouvernement allemand qui, selon M. von Bülow, secrétaire d'État, ne désirait nullement supprimer la Convention. Néanmoins Holleben ajoutait : « ... D'autre part, Monsieur von Bülow reconnut avec moi les dangers qui, dans les circonstances actuelles, pourraient résulter de discussions sur la Convention. D'autant plus qu'on n'ignorait pas que, chez nous, chez des personnes haut placées, mais heureusement pas d'une influence décisive, l'opinion règne que la suppression complète de la Convention serait désirable, en abandonnant l'observation de ses principes à la pratique de la guerre... ».

L'affaire n'était donc pas réglée ! Moynier écrivit alors, le 15 juin, au Général de Baumgarten, président du Comité central de la Société russe de secours aux militaires, blessés et malades : « ... J'ai sous les yeux le projet de Convention que le Gouvernement russe se propose de soumettre à la Conférence de Bruxelles, et j'ai pu l'étudier à loisir. Or mon opinion réfléchie est conforme à la vôtre, en ce sens que ledit projet est beaucoup trop vaste pour pouvoir être réalisé d'emblée, quelque désirable assurément que soit sa réalisation (...) Il est donc vraisemblable que la Conférence, sentant la nécessité de restreindre le champ de son travail, éliminera certains chapitres du programme, et, dans cette prévision les Sociétés de la Croix-Rouge devraient user de leur influence pour faire en sorte que tout ce qui touche à la Convention de Genève (art. 38 à 44) fût laissé de côté !... »

Huber-Saladin, de son côté, à qui Moynier avait aussi fait appel, partageait les craintes du Comité international ; dans une lettre envoyée à Moynier le 25 juin, il s'interrogeait sur l'avenir de la Convention de Genève : « ... Et maintenant quel rôle va jouer la Convention de Genève à Bruxelles ? Et quelles seront les conséquences de ces Conférences diplomatiques et militaires sur elle et sur les Sociétés de Secours ? Très difficile à dire ! (...) Quoi qu'il en soit, je crois comme vous la Convention menacée. La neutralisation des blessés est irrévocablement acquise avec les principes généraux qui s'y rattachent ; mais les militaires sont généralement hostiles aux Articles que vous savez vulnérables aussi bien qu'eux (...) Tout cela est de mauvais augure. Qui prendra la défense de la Convention à Bruxelles ? Et qui le pourrait faire avec autorité et conviction ? »

Huber-Saladin était prêt à tout mettre en œuvre pour la défense de la Convention, mais il restait sceptique sur la réelle influence que la Société française de secours aux blessés pouvait exercer à Bruxelles. Il devra d'ailleurs braver des résistances au sein de sa propre Société, dont certains membres « se montraient froids pour tout ce qui est international » ; par ailleurs, dans le gouvernement français, les interventions privées étaient assez mal vues. Mais pourquoi Moynier ne tenterait-il pas quelque chose lui-même ?... « Vous avez personnellement des droits à être écouté, par tous vos antécédents, vos écrits et votre présidence du Comité international. Ecrivez quelque chose de net, bref et de votre meilleure plume très connue (...). Vous représentez la charité internationale... ».

Le conseil d'Huber-Saladin se rencontrait avec les intentions du Comité international qui avait préparé une lettre circulaire, datée du 20 juin 1874, intitulée *Le Congrès de Bruxelles et la Révision de la Convention de Genève*, document qui bientôt allait être envoyé à tous les Comités centraux des Sociétés de Secours aux militaires blessés.

Dans cette lettre circulaire, le Comité international exposait minutieusement les raisons, que nous venons d'évoquer, pour lesquelles — dans l'intérêt même de la Convention de 1864 — il estimait préférable de différer l'examen des articles du projet russe relatifs aux non-combattants et aux blessés. Il soulignait que les

intérêts des Sociétés étaient aussi en jeu, ces Sociétés qui en l'occurrence n'avaient pas eu l'occasion de manifester leur opinion et d'émettre des vœux, « alors que toute modification au droit établi par la Convention de Genève touche à leurs plus graves intérêts ». Puis il laissait apparaître un léger embarras, car il demandait l'aide des Comités centraux sans savoir ce que pensaient ces derniers, n'ayant pas eu le temps, contrairement à son habitude, de les consulter : « Nous vous prions donc, Messieurs, de peser les considérations que nous avons pris la liberté de vous exposer et, si vous les trouvez justes, de faire tout ce qui dépendra de vous pour que les délégués de votre pays à la Conférence de Bruxelles reçoivent des instructions conformes à nos conclusions, c'est-à-dire conçues :

- 1) dans le sens d'un ajournement, auquel nous attachons une extrême importance ;
- 2) et pour le cas seulement où la proposition d'ajournement serait repoussée, dans le sens de perfectionnement à opérer au moyen d'articles additionnels, mais en tenant compte du projet de 1868 et en conservant intact le texte de la Convention de 1864 ».

Cette lettre circulaire, Moynier l'envoya aussi, accompagnée de commentaires et suggestions, à nombre d'amis proches des Gouvernements intéressés. Ainsi, le 1<sup>er</sup> juillet, au Prince de Hohenlohe qui, dès que les intentions du Gouvernement russe avaient été connues, avait très régulièrement informé le Comité international de l'état d'esprit régnant à Berlin : « ... Le Comité international a lancé une circulaire dont je prends la liberté de vous adresser un exemplaire sous bande. Les vues qu'elle développe sont tout à fait les mêmes que celles du Comité central allemand, de Sa Majesté l'Impératrice, et je crois du Gouvernement impérial lui-même. J'ose donc espérer que vous les partagerez aussi, et que vous voudrez bien, dans la limite du possible, user de votre grande influence pour les faire prévaloir dans la Conférence de Bruxelles... ».

Par ailleurs, le Comité international informait régulièrement le Département politique fédéral de ses démarches et des réactions de ses correspondants.

Gustave Moynier se dépensa sans compter pour parvenir au but et fut aidé dans son entreprise par des amis convaincus de la

justesse de la cause qu'il défendait : Huber-Saladin, von Holleben jouèrent un rôle important ; le Président de la Confédération, M. Schenk, tint compte de ses avis. Augusta, Impératrice d'Allemagne, fit toutes les démarches qui étaient en son pouvoir pour que, dans la Conférence de Bruxelles, la Convention de Genève ne fût point compromise ; elle intervint de façon pressante, mais sans résultat, pour que des représentants de la Croix-Rouge soient invités à prendre part à la Conférence. Les choses en étaient là lorsque, le 27 juillet, la Conférence s'ouvrit à Bruxelles ; une période d'incertitude commençait pour Moynier qui, n'ayant pas été convié à prendre part à la Conférence, ne pourrait constater lui-même si l'action entreprise par le Comité allait être suivie d'effets.

Pour sa part, le Gouvernement suisse avait été convaincu par les arguments du Comité international, comme l'indiquent les instructions qu'il donna à son représentant, le Colonel Hammer :

« ... Pour ce qui concerne spécialement la Convention de Genève du 22 août 1864, le représentant du Conseil fédéral agira de manière à ce que son contenu demeure intact et qu'elle continue à valoir comme Convention indépendante. Conformément à ce principe général, le représentant du Conseil fédéral agira en vue de l'élimination des dispositions analogues contenues dans le projet de Convention russe ou subsidiairement en vue de leur désignation expresse comme dispositions supplémentaires à la Convention de Genève. Ainsi les dispositions nouvelles contenues dans le chapitre VII dudit projet devront être rédigées comme une extension et un supplément de la Convention de Genève... ».

Mais dans quel état d'esprit les autres délégations arriveraient-elles à Bruxelles ?

### **La Conférence de Bruxelles**

Le Gouvernement impérial russe ayant transmis la lettre circulaire du Comité international à sa délégation, celle-ci proposa et obtint que ce document fût soumis à l'examen de la Conférence. Le Baron Jomini, président de la Conférence, en donna lecture à la Conférence, réunie en assemblée plénière le 5 août 1874, qui en déféra l'examen à une commission. « Notre souhait de voir conserver

intact le texte de la Convention de 1864 s'est pleinement réalisé », dit Moynier dans un rapport sur les travaux de la Conférence qu'il publia dans le *Bulletin international*<sup>1</sup> de janvier 1875, « et nous avons enregistré avec satisfaction les paroles très nettes et très catégoriques de plusieurs délégués sur ce point. Russes, Allemands Suisses, Suédois, Belges, Hollandais ont insisté tour à tour sur leur ferme volonté de maintenir la Convention de Genève dans son intégrité, et se sont plu à constater que cette opinion était unanime au sein de la Conférence... ». « Mais, en même temps qu'elle témoignait de son attachement à l'œuvre de 1864 — aux principes plus qu'à la lettre de celle-ci — et se défendait d'en restreindre l'application en quoi que ce soit, la Commission s'engagea tout d'abord dans le propos d'améliorer la Convention par la voie d'articles complémentaires à celle-ci. »<sup>2</sup>

Après avoir examiné plusieurs projets soumis à la Commission en vue d'amender les propositions russes, il fut convenu en définitive que le chapitre VII, relatif aux non-combattants et aux blessés, serait réduit à un article établissant que les blessés seraient traités conformément à la Convention de Genève et aux modifications ultérieures qu'on jugerait nécessaire d'y apporter. La Commission convint aussi d'aborder l'examen des modifications dont l'expérience acquise pendant les guerres avait révélé la nécessité, et que le résultat serait consigné dans un Protocole, pour être soumis aux Gouvernements en vue d'une révision ultérieure de la Convention de Genève. Pour cette discussion, la composition de la Commission fut modifiée et seuls des militaires, à l'exception de son président, prirent part aux débats. Sans doute cela avait-il donné satisfaction au Général de Voigts-Rhetz qui aimait à dire à propos de la Convention de Genève : « Si, lorsqu'on l'a faite, il y avait eu autant de militaires que de médecins, on l'aurait certainement conçue autrement. »

La Conférence se rallia sans discussion à la proposition de la Commission, proposition qui devint l'article 35 de la Déclaration

---

<sup>1</sup> Le *Bulletin international des Sociétés de secours aux militaires blessés* prit plus tard le titre de *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

<sup>2</sup> J. de Breucker, *La Déclaration de Bruxelles de 1864 concernant les lois et coutumes de la guerre*, Chronique de politique étrangère, janvier 1974, vol. XXVII, No 7, Institut royal des relations internationales, Bruxelles.

internationale de Bruxelles concernant les lois et coutumes de la guerre : « Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la Convention de Genève du 22 août 1864, sauf les modifications dont celle-ci pourra être l'objet. » En outre, la Conférence décida d'introduire, à la suite de trois dispositions consacrées aux belligérants internés et aux blessés soignés chez les neutres, un article (art. 56) étendant l'application de la Convention aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre.

\* \* \*

### **Conclusion**

Ainsi, de la Conférence de Bruxelles, la Convention de Genève non seulement sortait intacte, mais se trouvait dans une position renforcée ; en effet, il n'est pas excessif de dire que cette Conférence a contribué dans une mesure appréciable à faire sortir la Convention de Genève de la crise qu'elle traversait, en donnant aux plénipotentiaires l'occasion de réaffirmer leur attachement aux principes proclamés en 1864 ; de plus, l'intérêt pour l'œuvre de Genève avait été ranimé : bien qu'ayant sauvegardé le texte primitif de la Convention de 1864, la Conférence avait reconnu la nécessité de l'améliorer et, prévoyant que dans un avenir plus ou moins rapproché s'imposerait une révision de cet instrument, elle n'avait pas hésité à se livrer à un examen des réformes désirables.

Au lendemain de la Conférence, le Comité international s'emploiera à donner suite aux conclusions et recommandations formulées à Bruxelles.

La confiance étant revenue, Gustave Moynier se remit au travail avec enthousiasme. Le 3 décembre 1874, il écrit à son ami Huber-Saladin : « ... Ici aussi nous nous préparons à une campagne révisionniste probable (...) D'autre part nous allons commencer mardi prochain une série de séances hebdomadaires que nous consacrerons à étudier en détail les améliorations à introduire dans la « Convention » en nous aidant des documents les plus récents et tout spécialement les opinions émises à Bruxelles... ».

Mais, pendant toute la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe traversa une des périodes les plus mouvementées de son histoire et le Comité international ne put poursuivre immédiatement son œuvre dans

le domaine du droit humanitaire ; l'heure d'une nouvelle Convention de Genève n'avait pas encore sonné. Moynier établira une nouvelle rédaction de la Convention de Genève ; il multipliera les commentaires et les contre-projets, mais, en 1886, il se rendra à l'évidence et, dans la *Revue de Droit international*, reconnaîtra qu'il faut attendre. Et il faudra attendre jusqu'au 11 juin 1906, date à laquelle s'ouvrira à Genève la Conférence qui élaborera la Convention de Genève du 6 juillet 1906 pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne.

**Danièle BUJARD**  
Chef adjoint de la Division  
juridique du CICR

---