

LA CONVENTION DE GENÈVE DE 1864 ET LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES DE 1874

par Danièle Bujard

On célèbre cette année le centenaire de la Déclaration internationale de Bruxelles concernant les lois et coutumes de la guerre. Cet effort de codification des lois les plus importantes de la guerre, entrepris sur l'initiative du Tsar de Russie Alexandre II, devait constituer une étape décisive dans le développement du droit de la guerre. Événement que le Comité de protection de la vie humaine dans les conflits armés s'apprête à commémorer en organisant à Bruxelles, sous le patronage du Gouvernement belge, un colloque international sur le thème « La notion de conflit armé international — Nouvelles perspectives », qui aura lieu en décembre prochain.

Il a donc paru intéressant de rappeler quels ont été les effets de l'initiative russe sur la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, et nous sommes heureux de publier l'article qu'on va lire, en rappelant qu'en 1874, 1875 et 1876 déjà notre publication faisait paraître des chroniques sur ce même sujet (Réd.).

L'initiative du Tsar Alexandre II

Par une dépêche du 6 avril 1874, le Prince Gortchacow, Chancelier de l'Empire de Russie, priait M. Glinka, Chargé d'Affaires de Russie à Berne, de faire connaître au Gouvernement suisse l'intention du Gouvernement impérial « de saisir les Cabinets d'un projet de règlement international ayant pour objet de fixer les lois

et les usages de la guerre ». Quelques jours plus tard, M. Glinka recevait ce projet intitulé *Projet introductif de Convention internationale concernant les lois et coutumes de la guerre*, accompagné d'une lettre dans laquelle le Chancelier Gortchacow exposait longuement les motifs qui avaient animé le Gouvernement impérial :

« La pensée qui l'(le projet) a inspiré est une pensée d'humanité qui, nous en sommes certains, répond à un sentiment, à un intérêt, à un besoin général. Plus se développe la solidarité qui tend, de nos jours, à rapprocher, à unir les nations comme les membres d'une même famille, plus, d'un autre côté, leur organisation militaire tend à donner à leurs conflits le caractère de luttes entre nations armées, plus aussi il devient nécessaire de déterminer avec plus de précision que par le passé les lois et usages admissibles dans l'état de la guerre, afin d'en limiter les conséquences et d'en diminuer les calamités, autant que cela est possible et désirable. Dans ce but, il semble indispensable d'établir d'un commun accord des règles qui soient rendues obligatoires pour les Gouvernements et leurs armées sur la base d'une complète réciprocité. Nous croyons que c'est à la fois un devoir et un intérêt pour tous les Etats... »

En outre, le Ministre Gortchacow indiquait qu'une Conférence de plénipotentiaires pourrait être convoquée pour discuter ces questions et que, selon l'opinion du Gouvernement impérial, la ville de Bruxelles semblait plus particulièrement appropriée en raison de la position de neutralité de la Belgique.

Dans l'esprit du Tsar Alexandre II, qui poursuivait ainsi l'œuvre entreprise à Saint-Pétersbourg en 1868, la guerre était un mal inévitable, aggravé par le développement de la technique et de l'armement ; animé par des sentiments humanitaires, mais aussi par le désir de sauvegarder l'intérêt général des nations qui devenaient de plus en plus interdépendantes, il souhaitait en atténuer les effets et les cruautés.

Le projet que M. Glinka remit au Président de la Confédération suisse, le 25 avril 1874, était un texte audacieux, qui tendait, comme l'indique son titre, à codifier et à préciser, en 71 articles, une part importante du droit coutumier applicable en cas de guerre.

Une démarche semblable à celle que M. Glinka accomplissait auprès du Gouvernement suisse fut bientôt faite dans chaque capitale européenne et à Washington. « La nouvelle, bientôt

confirmée, le 1^{er} mai, par une invitation en bonne et due forme adressée aux Etats par le gouvernement impérial russe, fit sensation¹ ». En effet, cette nouvelle causa un réel étonnement dans une Europe, qui, à peine sortie de la guerre meurtrière de 1870-71, était encore profondément divisée par les passions politiques, les griefs et les rancœurs. Certains virent dans l'initiative russe un moyen salubre d'apaiser les esprits : réunir à Bruxelles une Europe réconciliée pour examiner des problèmes humanitaires, c'était peut-être écarter une guerre de revanche que beaucoup considéraient comme inévitable. C'est dans cet espoir que J. Huber-Saladin, membre du Comité de la Société française de secours aux militaires blessés, écrivait, le 25 juin 1874, à Gustave Moynier, Président du Comité international de secours aux militaires blessés : « ... Le Prince Gortchacow arrive ainsi à propos pour arrêter, par une manifestation publique européenne, les funestes conséquences de pareilles haines nationales. Le Congrès n'aurait à Bruxelles d'autre résultat que celui de donner la mesure à peu près exacte, du degré de civilisation dont l'Europe peut se prévaloir, que la Russie aurait bien mérité de tout ce qui est encore libéralement et honnêtement éclairé partout... ». Plus loin, l'optimisme de Huber-Saladin se teintait de scepticisme : « ... Toutefois n'oublions pas que le temps actuel est en politique, religion, industrie, philanthropie, militaire, peut-être sujet aux surprises. Il y a transformation dans l'air, menaces d'en bas, anarchie au milieu, désordre moral et politique, plus ou moins partout. La Russie a besoin de paix, d'organisation à achever, et sa proposition est une chose si considérable, et si inattendue, qu'on en est encore à l'étonnement je crois partout... ». Huber-Saladin avait vu juste ; en cette année 1874, la Russie avait particulièrement besoin d'une paix stable en Europe pour faire face aux troubles intérieurs graves qui la secouaient. Dans ses mémoires, le Prince Pierre Kropotkine confirme ce témoignage : « Les innombrables arrestations opérées dans l'été de 1874 et les poursuites acharnées dirigées par la police contre notre cercle, amenèrent un changement profond dans les opinions de la jeunesse russe. Jusqu'ici, l'idée dominante avait été de choisir

¹ P. Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solférino à Tsoushima*, Paris 1963, p. 382.

parmi les ouvriers, et éventuellement parmi les paysans, un certain nombre d'hommes, qu'on préparerait à devenir des agitateurs socialistes. Mais les usines étaient maintenant envahies par des nuées d'espions, et il était évident que les uns et les autres, propagandistes et ouvriers, ne tarderaient pas à être arrêtés et déportés pour le reste de leur vie en Sibérie. Alors le mouvement « vers le peuple » prit une autre forme. Plusieurs centaines de jeunes gens et de femmes, dédaignant toutes les précautions prises jusqu'à ce jour, se précipitèrent dans les campagnes et, parcourant les villes et les villages, se mirent à inciter les masses à la révolution et à distribuer ouvertement des brochures, des chansons et des proclamations. Dans notre cercle, cet été reçut le nom de « fol été » ... ¹ »

A l'espoir de ceux qui voyaient dans l'entreprise russe la possibilité de parvenir à une réconciliation de l'Europe et de renforcer une paix encore fragile, s'opposaient la crainte et l'anxiété que le projet ne manqua pas de susciter dans plus d'une chancellerie ; l'œuvre à accomplir semblait considérable et, de plus, les petites Puissances redoutaient qu'elle ne se réalisât à leurs dépens, en limitant leurs moyens de défense, pour le plus grand bénéfice des grands Etats. Aussi ne fut-ce pas toujours avec enthousiasme que les gouvernements acceptèrent d'envoyer une délégation à Bruxelles. Au retour d'un voyage dans cette ville, Huber-Saladin, qui avait multiplié rencontres et démarches, renseignait Gustave Moynier : « ... j'ai pu obtenir les renseignements qui depuis se sont confirmés sur la réunion certaine et les dispositions des différentes puissances, écrivait-il le 6 juillet. Abstention complète des Etats-Unis, adhésion anglaise avec des réserves sur la marine, les guerres maritimes, la discussion de lois internationales, les engagements nouveaux, etc., l'Autriche et l'Italie acceptent la discussion sans chaleur, la France se laisse remorquer sans résistance... ».

A Berne, la communication de l'ambassadeur Glinka avait été prise très au sérieux. Elle provoqua d'abord une réaction d'étonnement mécontent : pourquoi le Gouvernement impérial n'avait-il pas fait connaître plus tôt ses intentions au Conseil fédéral, Gouvernement de l'Etat dépositaire de la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les

¹ Pierre Kropotkine, *Autour d'une vie*, Lausanne. La Guilde du Livre, p. 314.

armées en campagne, et des articles additionnels à cette Convention du 20 octobre 1868? Une première lecture du projet russe permit de constater qu'il contenait bien un chapitre relatif aux non-combattants et aux blessés, dont les sept dispositions touchaient directement la Convention de 1864 ; de plus, il n'était nullement fait mention des articles additionnels de 1868, dont les auteurs du projet ne semblaient pas avoir tenu compte.

Avant d'entreprendre toute autre démarche, M. Schenk, Président de la Confédération et Chef du Département politique fédéral, décida de consulter le Comité international de secours aux militaires blessés ; comme il n'y avait pas un instant à perdre, il écrivit, le 28 avril 1874, à Gustave Moynier, Président du Comité international : « ... Désirant avoir avec vous un entretien au sujet de la Convention de Genève, je vous prie de bien vouloir me dire s'il vous serait possible de vous rendre à Berne samedi 2 mai prochain... ».

Moynier se rendit à Berne ; au cours de l'entrevue, on décida de s'informer davantage sur les réelles intentions du Gouvernement russe ; pour sa part, Gustave Moynier étudierait les propositions russes relatives aux non-combattants et aux blessés et leurs effets possibles sur le droit existant, et communiquerait le résultat de son analyse au Département politique.

La Convention de Genève de 1864

Mais avant de suivre Moynier à Genève, prenons quelques instants pour examiner quel était, au moment de la convocation de la Conférence de Bruxelles, l'état du droit positif régissant le sort des militaires blessés.

La Convention de 1864, premier instrument de droit international à régler certains aspects de la guerre sur terre, avait posé le principe que les militaires blessés ou malades doivent être respectés et soignés sans distinction de nationalité (art. 6). De ce principe découlaient toutes les autres règles de la Convention ; pour que les militaires protégés puissent être recueillis et soignés, le personnel médical devait être mis en mesure d'accomplir sa mission et disposer du matériel nécessaire ; aussi avait-on étendu

le principe de neutralité aux ambulances et aux hôpitaux militaires (art. 1), ainsi qu'au personnel des ambulances et hôpitaux (art. 2). Cette extension de la protection était toutefois limitée dans le temps, le personnel sanitaire ne participant au bénéfice de la neutralité que lorsqu'il fonctionnait et aussi longtemps qu'il restait des blessés à relever et à secourir, et le matériel sanitaire n'étant protégé que pour autant qu'il abritât des blessés et des malades. Enfin, seul le personnel des services de santé de l'armée était visé, la Convention ne mettant pas le personnel sanitaire volontaire au bénéfice de la neutralité; par contre, fort curieusement, elle accordait cette neutralité avec libéralité à une catégorie mal définie de personnes : les habitants d'un pays en guerre qui auraient secouru et hébergé des militaires blessés (art. 5); ces habitants se voyaient, en outre, dispensés du logement des troupes, ainsi que d'une partie des contributions de guerre auxquelles ils auraient pu normalement être astreints.

La neutralité imposant le choix d'un signe distinctif identique pour les personnes et les biens auxquels ce privilège était accordé, la Convention stipulait que ce signe serait la croix rouge sur fond blanc, signe qu'en 1863 les Sociétés de secours avaient adopté pour leur propre usage.

La Convention de 1864 avait été complétée par un instrument signé à Genève le 20 octobre 1868 qui avait pour objet, comme l'indique l'exposé des motifs, d'« étendre aux armées de mer les avantages de la Convention conclue à Genève, le 22 août 1864, pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, et de préciser davantage quelques-unes des stipulations de ladite Convention... ». De cet instrument connu sous le nom d'articles additionnels de 1868, nous n'examinerons ici que les dispositions complétant la Convention de 1864 pour ce qui a trait à la guerre sur terre (art. 1 à 5).

Conformément à l'article 3 de la Convention de 1864, le personnel sanitaire pouvait librement décider, en cas d'occupation, soit de continuer à remplir sa fonction, soit de se retirer pour rejoindre ses lignes. En 1868, cette disposition avait semblé excessive; si l'on était d'accord pour admettre que le personnel sanitaire ne devait pas être retenu en captivité, il parut cependant demander beaucoup aux belligérants de le laisser se retirer en tout temps;

désormais, ce serait le commandant des troupes occupantes qui, dans certaines limites, fixerait le moment de son départ (art. 1).

Comme on l'a vu plus haut, la Convention de 1864 était très libérale à l'égard de la population ayant porté secours aux blessés ; en 1868, on a entendu donner une interprétation restrictive de cette disposition ; mais la restriction ne portait que sur la dispense du logement des troupes et de la contribution de guerre, pour laquelle « il ne sera tenu compte que dans la mesure de l'équité du zèle charitable déployé par les habitants » (art. 4). Le zèle charitable déployé par les habitants est une notion vague ! Quant aux conditions matérielles qu'auraient dû remplir les habitants pour que leur maison fût considérée comme un établissement sanitaire mis au bénéfice de la neutralité, le texte de 1868, pas plus que la Convention de 1864, ne les précisait ; c'était une porte ouverte aux abus qui, malheureusement, n'avaient pas manqué de se produire au cours de la guerre franco-allemande.

La Convention de 1864 avait fait aux belligérants un devoir de renvoyer dans leur pays les militaires blessés qui, après guérison, auraient été reconnus incapables de servir ; elle donnait aussi la possibilité de renvoyer les blessés reconnus valides, à condition qu'ils ne reprennent pas les armes pendant la durée de la guerre (art. 6, al. 3 et 4). En 1868, on se montra plus généreux encore et, effaçant toute distinction entre ces deux catégories de blessés, on a fait devoir aux parties au conflit de renvoyer dans leur pays tous les blessés, quel que soit leur degré d'invalidité après guérison.

Au moment de la convocation de la Conférence de Bruxelles, les articles additionnels de 1868 n'étaient pas encore en vigueur. Le Conseil fédéral, en tant que Gouvernement de l'Etat dépositaire, avait multiplié les démarches en vue d'aboutir à leur ratification ; en outre, les articles additionnels avaient été mis en vigueur pendant la guerre de 1870-71 par les deux belligérants, qui avaient déclaré vouloir les respecter. Cependant, en 1874 encore, certaines dispositions de 1868 suscitaient des hésitations. Dans une lettre envoyée en date du 10 juin 1874 au Président de la Confédération, Gustave Moynier le reconnaissait : « ... il serait bon je crois de renoncer à l'article 5 de 1868, le seul qui empêche l'accord des puissances pour ceux des articles additionnels qui concernent les guerres terrestres. Cet article laborieusement enfanté n'est qu'un

compromis sans valeur et impraticable entre les aspirations philanthropiques des uns et la prudence des autres... ».

Le projet russe et le droit de Genève

Telle était, brièvement évoquée, la situation du droit de Genève lorsque Gustave Moynier rentrait de Berne, porteur de nouvelles étonnantes pour les membres du Comité international, et ayant dans sa poche le texte d'un projet de Convention qui commençait à l'inquiéter... A Genève, la réaction fut nette : « ... Cette affaire du Congrès de Bruxelles me préoccupe extrêmement ainsi que mes collègues » écrivit Moynier à M. von Holleben, président du Comité central de la Société allemande de secours aux militaires blessés et malades, qui, de son côté, lui avait fait tenir copie du projet russe, « mais nous avons bon espoir que le texte primitif de la Convention de Genève sortira intact de cette nouvelle épreuve... ».

Les craintes du Comité international concernant l'avenir de la Convention de 1864 étaient-elles fondées ? L'existence de cette Convention vraiment menacée par le projet russe ?

Regardons-y de plus près à la lumière de l'étude sur la teneur du projet russe et ses rapports avec la Convention de Genève que Moynier envoya au Département politique fédéral, en date du 10 juin, conformément au vœu qu'avait émis le Président Schenk au cours de leur entretien du 2 mai.

D'emblée une constatation s'impose : les propositions russes n'avaient pas pour but de se substituer à la Convention de Genève, ni même de la réviser en profondeur, les articles relatifs aux non-combattants et aux blessés étant conçus comme des articles additionnels à cette Convention, dont le texte primitif devait demeurer inchangé. Cela est clairement posé par l'article 39 du projet : « Les malades et les blessés tombés entre les mains de l'ennemi sont ... traités conformément à la Convention de Genève et aux articles additionnels suivants. » Telle est aussi l'opinion de Moynier : « Il ressort de l'article 39 du projet russe, qui vise la Convention de Genève, que l'intention du cabinet de Saint-Pétersbourg est de ne proposer aucune modification au texte primitif de ce traité qui, dans sa pensée, devrait continuer à subsister tel qu'il a été adopté en 1864... »

Mais, pour la première fois, les règles relatives aux militaires blessés et aux services de santé des armées ne constituent qu'un chapitre d'un projet de code beaucoup plus vaste concernant les lois les plus importantes de la guerre. Sans vouloir diminuer l'importance du chapitre VII traitant de la protection des non-combattants et des blessés, on peut dire cependant qu'il ne constituait pas la pierre d'angle d'un projet qui s'articulait autour de deux autres problèmes fondamentaux et nouveaux en droit conventionnel : la réglementation des droits et devoirs des puissances belligérantes en territoire occupé et la définition du cercle des combattants réguliers qui, en cas de capture, se verraient attribuer le statut de prisonniers de guerre, et, de ce fait, bénéficieraient d'un traitement particulier. Placées dans ce contexte, les règles concernant la protection des blessés prenaient une dimension nouvelle et les dispositions fixant le traitement des prisonniers de guerre allaient inévitablement exercer sur elles une certaine influence.

Pour la première fois dans un texte conventionnel on mettait l'accent sur la qualité de prisonnier de guerre du militaire malade ou blessé. Le combattant mis hors de combat, qui est tombé aux mains de l'adversaire, est un prisonnier de guerre et doit être traité comme tel ; blessé ou malade, il sera mis au bénéfice de la Convention de 1864 et des articles additionnels à cette Convention. Tel est bien le sens de l'article 39 du projet russe qui stipule que « les malades et les blessés tombés entre les mains de l'ennemi sont considérés comme prisonniers de guerre... ». Le système de la double protection au bénéfice de laquelle est placé le combattant capturé, au titre de prisonnier de guerre et à celui d'homme blessé et malade, vaut encore aujourd'hui, puisque peuvent s'appliquer, simultanément et de façon complémentaire, la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne et la Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre.

La connexité des règles relatives au traitement de prisonnier de guerre et de celles relatives au traitement des blessés ne pouvait manquer d'avoir une influence immédiate sur le principe du renvoi dans leur pays des blessés reconnus invalides après guérison. Dans le domaine de la libération des prisonniers de guerre, au moyen

d'échanges ou par la mise en liberté sur parole, le projet russe met en effet l'accent sur la libre volonté des parties au conflit (art. 34 et 35). Allant dans le même sens, l'article 43 ne conçoit alors le renvoi des militaires blessés dans leur pays que comme une possibilité laissée à l'appréciation des belligérants, tandis que la Convention de 1864 leur faisait devoir de renvoyer les blessés — du moins, ceux ayant été reconnus, après guérison, incapables de servir. Moynier proteste vivement : « ... Il y a dans l'article 43 une disposition inacceptable, parce qu'elle est en contradiction avec l'article 6 de la Convention. Les hommes guéris mais incapables de reprendre leur service doivent être libérés, et c'est amoindrir cette conquête de la civilisation contre laquelle d'ailleurs personne n'a protesté, que de dire seulement qu'ils peuvent être libérés... ». Gustave Moynier avait raison ; l'article 43 du projet russe révisait profondément l'article 6 de 1864 en l'affaiblissant. Mais, depuis 1864, l'état d'esprit avait changé ; le statut de prisonnier de guerre passait avant la qualité de blessé. A Bruxelles, le général de Voigts-Rhetz, représentant de l'Allemagne, plaidera pour que toute disposition relative au renvoi des blessés dans leur pays demeure facultative ; il sera appuyé par d'autres délégués, qui insisteront pour que les blessés soient avant tout considérés comme prisonniers de guerre.

Les autres articles du projet russe concernant les non-combatants et les blessés n'étaient pas aussi périlleux pour la Convention de 1864.

L'article 38, qui donne une définition plus précise du personnel sanitaire au bénéfice de la neutralité, tendait à renforcer la protection de ce personnel ; Gustave Moynier approuve : « L'innovation contenue dans l'article 38 est très acceptable. Elle consiste à conférer la neutralité au personnel sanitaire non seulement lorsqu'il fonctionne mais en principe... ».

Par ailleurs, le projet russe innovait dans le domaine de la défense armée des personnes et des biens protégés. La Convention de 1864 n'avait pas admis que soient défendus ambulances et hôpitaux militaires ; à son article premier, elle stipulait que « la neutralité cesserait si ces ambulances ou ces hôpitaux étaient gardés par une force militaire » ; en outre, rien n'avait été prévu pour la défense personnelle des personnes protégées. Le projet russe allait

plus loin ; distinguant entre la participation aux opérations de guerre et le recours aux armes pour la défense des personnes et des biens au bénéfice de la neutralité, il interdisait la première et autorisait le second. La protection par un piquet ou des sentinelles ne doit pas priver les établissements sanitaires de la neutralité (art. 40) ; quant aux personnes protégées « ... mises dans la nécessité de recourir aux armes pour leur défense personnelle... » (art. 41), elles continuent à être au bénéfice de la neutralité. Ces deux propositions progressistes — qui trouveront d'ailleurs leur place dans les Conventions ultérieures — furent diversement accueillies par Moynier ; s'il donne une approbation de principe à l'article 40, il se montre hostile à l'article 41 : « J'opine dans un sens négatif à l'égard de l'article 41. La légitime défense est toujours permise même aux neutralisés, mais l'article proposé pourrait leur être une excitation à se servir de leurs armes et couvrir bien des abus... ».

Enfin, le projet russe souhaitait que soit délivré un certificat d'identité aux neutralisés portant le signe distinctif (art. 44), proposition à laquelle Moynier souscrit sans inconvénient.

Nous devons rendre ici justice aux auteurs du projet russe ; on a souvent dit que leurs propositions tendaient à affaiblir considérablement la Convention de 1864 ; or, la brève analyse qui précède, de même que les commentaires de Gustave Moynier, montrent qu'à l'exception de l'article 43 relatif au renvoi des blessés dans leur pays, les règles relatives aux non-combattants et aux blessés — qui avaient été conçues comme des règles additionnelles à la Convention de 1864 et qui, par conséquent, ne tendaient pas à couvrir l'ensemble des questions traitées par cette Convention — allaient dans le sens d'un renforcement de la protection des personnes et des biens.

(A suivre)

Danièle BUJARD

Chef adjoint de la Division juridique du CICR