
REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

PAUL DES GOUTTES,

Docteur en droit,

Vice-président du Comité international de la Croix-Rouge.

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge¹.

Le Dr G. A. Bohny, — fils du distingué médecin en chef de la Croix-Rouge suisse pendant la guerre, le colonel Bohny, président actuel de la Croix-Rouge suisse, et de M^{me} Bohny qui s'est consacrée avec l'abnégation que l'on sait au service du transport des grands blessés à travers la Suisse, — a eu la bonne idée de choisir comme sujet la Croix-Rouge pour sa thèse de docteur en droit. S'étant renseigné à la source même, soit aux archives du Comité international que nous lui avons volontiers ouvertes, il a fait un travail de recherches analogue à celui qu'avait fait il y a plusieurs années le professeur Bogajewsky. Mais heureusement pour les lecteurs, ses études consciencieuses ont abouti non plus à un gros ouvrage en *russe*², mais à une importante monographie en *allemand*, dont l'aimable auteur a bien voulu nous offrir un exemplaire, même avant son impression.

Constatant le manque de clarté et le peu de précision qui règne en général sur la construction juridique de la Croix-Rouge, le Dr Bohny a entrepris l'étude du sujet à ce point de vue, et il a eu grandement raison de le faire. Jamais on ne sera trop au clair à cet égard, et jamais il ne sera inutile de combattre les idées

¹ Dr Gustav Adolf Bohny. — *Über die rechtliche Stellung der Rotkreuzorganisationen.* Bâle, 1922.

² *Voy. Bulletin international*, t. XXXVII, 1906, p. 212; t. XLIII, 1912, p. 157; t. XLIV, 1913, p. 266.

Paul Des Gouttes.

fausses ou décidément trop vagues que le public nourrit encore dans le domaine de la Croix-Rouge.

Si, comme nous le souhaitons, son ouvrage trouve de nombreux lecteurs — et les innombrables personnes qui, de près ou de loin, se sont pendant la guerre occupées de la Croix-Rouge, devraient avoir à cœur de se renseigner un peu mieux sur ses origines et son fonctionnement international — il aura rendu un grand service en faisant mieux connaître ce que c'est en réalité que la Croix-Rouge.

Il reste sobre sur les origines de la Convention de Genève. Les chercheurs peuvent trouver à ce sujet toutes les informations désirables dans Gurlt ¹ ou dans Lueder ². Mais puisqu'il mentionne rapidement les premiers cartels humanitaires entre chefs d'armées il eût pu, à notre avis, rappeler, dans un ouvrage suisse, que le Sempacherbrief ou Frauenbrief, conclu entre les Confédérés de la Suisse primitive, le 13 juillet 1393 ³, pouvait bien être considéré comme le tout premier balbutiement dans le domaine de l'humanisation conventionnelle de la guerre. C'est en tout cas avec parfaite raison qu'il relève le caractère occasionnel, local et passager de ces accords, et fait ressortir que la Convention de Genève de 1864 est le premier pacte général obligatoire et permanent, imposant aux Etats signataires, c'est-à-dire à la grande majorité des Etats civilisés, des limites au droit de la guerre, au bénéfice des blessés et malades, sous peine de la réprobation générale de l'opinion publique mieux éclairée.

L'auteur caractérise heureusement la constitution en *Comité international*, de la commission des cinq, issue en 1863 de la Société d'utilité publique et détachée d'elle le 30 octobre 1863 : ce Comité, *international*, bien que composé exclusivement de Genevois, parce que son but était international et qu'il devait servir de lien entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge pour

¹ Zur Geschichte der internat. und freiwilligen Krankenpflege in Kriege, Leipzig, 1873.

² La Convention de Genève, Erlangen, 1876.

³ Voy. *Bulletin international*, t. XLIX, 1918, p. 454.

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge.

créer entre elles la solidarité proclamée par les résolutions de 1863, cet organe indépendant, sans reconnaissance officielle comme sans statuts, qui ne puisait sa force que dans l'autorité morale de ses membres et dans le désintéressement absolu qu'il mettait à poursuivre sa tâche humanitaire.

En ce qui concerne la création de Sociétés nationales, M. Bohny relève l'introduction presque forcée d'un élément de droit public par le double fait, d'une part de la condition que l'Etat soit signataire de la Convention de Genève, d'autre part de la reconnaissance officielle de la Croix-Rouge nationale par son gouvernement comme unique auxiliaire du service de santé de l'armée.

Dans la partie historique de son étude, l'auteur montre le développement des Sociétés de secours, leur action efficace et nécessaire dans les guerres de 1866, 1870, alors qu'elles venaient seulement de naître. Il indique la tendance heureuse qu'elles ont manifestée dès 1866 également, notamment en Prusse, à s'occuper des œuvres de paix, secours en cas d'épidémies, de calamités, création d'hôpitaux, soins aux invalides, etc. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ces données historiques incontestables, alors que les nouveaux-venus dans la Croix-Rouge, ceux qui paraissent l'avoir découverte au cours de la grande guerre, s'imaginent trop volontiers que l'œuvre de paix des Croix-Rouges et les préoccupations du Comité international à cet égard datent de l'armistice de 1918. Déjà en 1869, la Conférence internationale de Berlin recommande aux Sociétés de la Croix-Rouge de prêter leur assistance dans tous les cas qui exigent un secours prompt et organisé, ainsi que de concourir au soin des malades. Et il n'est pas sans intérêt de souligner, en présence de la création de la Ligue des Croix-Rouges sous l'impulsion américaine, que c'est précisément aux Etats-Unis, à l'instigation de Clara Barton et dès 1882 que l'activité multiple et bienfaisante de la Croix-Rouge en temps de paix prit un essor remarquable. Et d'innombrables exemples montrent que cette action n'a fait que se développer sur ce continent où les catastrophes naturelles — à l'instar de beaucoup d'autres événements — prennent

Paul Des Gouttes.

des proportions exceptionnelles. Lorsque, à la Conférence de St-Petersbourg en 1902, la question de l'activité de paix des Croix-Rouges a fait l'objet d'une décision expresse, bien des Sociétés avaient depuis longtemps résolu sur le terrain pratique ce problème dans le même sens. La formation dans plusieurs pays d'associations de samaritains, dans le but de porter les premiers secours en cas d'accident, donna un nouveau stimulant à cette activité, ces associations nouvelles s'étant dans plusieurs pays rattachées aux organisations de Croix-Rouge.

Retraçant les grandes étapes historiques de la Croix-Rouge, M. Bohny ne manque pas de rappeler, de façon rapide et concise, les efforts faits pour améliorer la Convention de Genève et l'étendre à la guerre maritime (articles additionnels de 1868, Conventions de la Haye de 1899, revision de 1906). Enfin, arrivant à la guerre actuelle, il souligne le phénomène (déjà signalé dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*¹) qu'aucune convention, sauf celle de 1864, ne pouvait être considérée comme légalement en vigueur en raison de la participation à la guerre d'Etats non signataires — si minime et lointaine que cette participation ait été — et conclut justement, comme nous l'avons fait déjà et comme l'a voté la X^{me} Conférence de la Croix-Rouge, que cette clause, qui fausse la volonté des législateurs, doit disparaître. Il a raison aussi de relever le fait — comme nous l'avons fait également — que malgré les violations inévitables qu'elle a subies au cours de la grande guerre, la Convention de Genève s'est révélée un élément inappréciable de civilisation au milieu des conflits armés et qu'elle mérite incontestablement d'être maintenue et réaffirmée, au besoin avec les améliorations dictées par l'expérience.

* * *

Après cette esquisse historique, M. Bohny aborde l'étude systématique et juridique de ce que sont le Comité inter-

¹ Voy. *Revue internationale*, n° de janvier 1919, p. 1.

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge.

national de la Croix-Rouge d'une part, et les Croix-Rouges nationales d'autre part.

En ce qui concerne le *Comité international*, il constate qu'après sa constitution spontanée en 1863, les décisions des Conférences n'ont fait que le confirmer dans la situation qu'il occupait, lui laissant toute liberté pour son organisation intérieure. Le Comité international a passé, au point de vue purement formel, par trois phases : commission de la Société d'utilité publique d'abord, comité indépendant ensuite, enfin dès 1915, s'étant mis au bénéfice de la nouvelle législation suisse, « association » conforme au Code civil suisse, possédant la personnalité civile. Dans d'intéressants commentaires, dans lesquels il ne serait pas en place de le suivre ici, l'auteur examine, du point de vue civil comme du point de vue pénal, la nature juridique de l'institution appelée Comité international, dans les trois phases de son organisation interne. Un trait cependant peut être relevé, car il est certainement peu ordinaire : c'est le petit rôle que la question financière a joué jusqu'aux temps contemporains au sein du Comité international, les dépenses, minimales étant au début couvertes de la poche individuelle de ses membres. En revanche, si à l'intérieur le Comité international restait entièrement libre, les Conférences lui ont tracé par leurs résolutions un champ d'action, sinon limité, — car le Comité international a toujours revendiqué sa liberté d'action et d'initiative —, du moins défini dans certains domaines. Cette constatation soulève la question, déjà plusieurs fois agitée, du caractère, obligatoire ou non, des décisions des Conférences. Ces décisions sont dépourvues de sanction, en ce sens que les moyens de coercition manquent totalement, mais une Société nationale qui les violerait risquerait de n'être plus reconnue comme membre de la communauté internationale dans laquelle elle a été officiellement admise.

La structure de toute l'organisation est bien plus morale que strictement juridique, et c'est l'opinion publique — cela a été signalé au cours de la guerre — qui constitue la véritable sanction. Comme le dit l'auteur, les Conférences internationales, sans être aucunement un organe législatif, sont l'expression de la

Paul Des Gouttes.

volonté collective d'une communauté planant au-dessus des organismes nationaux.

M. Bohny considère que le Comité international aurait sans doute déposé son mandat si la Conférence de 1863 ne l'avait pas chargé de servir provisoirement d'intermédiaire pour « l'échange des communications entre les Comités des diverses nations ». C'est alors, le 30 octobre 1863, au lendemain de la clôture de la Conférence, qu'il prit le nom de « Comité international », afin d'exprimer l'idée que son champ d'action était international. L'auteur définit le Comité (demeuré le même dans ses fonctions externes malgré l'acquisition en 1915 de la personnalité civile) comme « une institution s'organisant et s'administrant elle-même, jouissant d'un prestige et d'une influence morale considérables, qui exerce son activité comme mandataire des Sociétés de Croix-Rouge sans avoir cependant en droit international une situation juridique ». Il rappelle les propositions successives formulées dès 1867 (première conférence de Paris) pour son internationalisation, et les échecs successifs de ses propositions, jusqu'au vote définitif de la Conférence de Carlsruhe en 1887, maintenant la situation du Comité ¹, décision confirmée par les Conférences ultérieures qui ont définitivement préféré le statu quo, présentant toute garantie, à des innovations hasardeuses.

Il ressort clairement de son exposé, aussi net que documenté, d'une part que le Comité avait dans sa forme originelle fonctionné à la satisfaction générale de 1863 à 1887, notamment pendant la guerre de 1870-71, d'autre part que les Sociétés nationales voulaient conserver intangibles leur autonomie nationale et leur liberté d'action. Et M. Bohny conclut très justement que les tâches en quelque sorte historiques consacrées à nouveau, après enquête générale et discussion approfondie par la Conférence de

¹ Voy. Rapport de la Commission du Comité international, chargée d'examiner la question de l'internationalisation du Comité international (1918) (présenté à la X^{me} Conférence). *Bulletin international*, t. LII, 1921, p. 390.

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge.

Carlsruhe, comme étant celles du Comité international, ne constituent qu'un minimum et que le Comité international reste libre d'élargir lui-même le champ de son activité. Il relève la sagesse de cette résolution de Carlsruhe laissant à une institution philanthropique le maximum de liberté, et partant d'utilité ; il constate les immenses services rendus par le Comité international depuis cette date, et félicite la X^{me} Conférence de Genève d'avoir confirmé en somme la résolution de Carlsruhe. C'est un exemple de plus de cette vérité rappelée à Carlsruhe : moins on proposera de règles obligatoires, plus le secours volontaire sera efficace.

* * *

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée aux *Sociétés nationales*. M. Bohny étudie leur situation juridique, relevant à la fois du droit international, en raison des dispositions de la Convention de Genève, du droit public et du droit privé de chaque Etat, en raison de leur reconnaissance par leurs gouvernements et de leur existence comme entités juridiques. A l'origine de leur fondation se trouve la pensée internationale, exprimée en 1863, du secours volontaire aux blessés et aux malades. L'auteur marque très justement, d'une part l'identité du but qui crée la communauté d'effort et le lien moral (proclamé en 1887 à la Conférence de Carlsruhe), d'autre part l'autonomie complète et l'indépendance nationale de chaque Société. Puis il analyse, soit les directives données successivement par les Conférences internationales pour le fonctionnement et l'activité des Sociétés nationales, soit les rapports de chaque Société avec son gouvernement, sur la base du principe posé à Carlsruhe et reconnu indispensable d'une seule Société par Etat. Au point de vue national, la Croix-Rouge jouit d'un monopole.

Quant à sa participation au service sanitaire en temps de guerre, que lui garantit la Convention de Genève de 1906, les prescriptions varient d'un pays à l'autre, le droit public de chaque Etat restant maître de fixer les modalités de ce concours. M. Bohny passe successivement en revue tous les Etats à ce point

Paul Des Gouttes.

de vue, en commençant par la Suisse, berceau de la Croix-Rouge, où la militarisation du personnel volontaire en temps de guerre est plus complètement réalisée qu'ailleurs. On conçoit que cette analyse forme une partie très importante de son étude, mais en même temps qu'elle échappe à un compte rendu bibliographique. Elle révèle un examen très consciencieux de la situation de fait et de droit de chaque Société nationale.

A propos de la reconnaissance de la Croix-Rouge des Soviets par le Comité international, M. Bohny élève quelques doutes, en raison d'abord de la non reconnaissance du gouvernement des Soviets par les autres Etats, puis du fait qu'un gouvernement non reconnu ne peut guère être partie à une convention internationale, sa capacité juridique de droit public faisant défaut ; en outre d'après l'art. 5 des statuts, ne seraient admis comme membres que « les citoyens ayant droit à l'élection passive et active », ce qui exclurait toute une catégorie de nationaux ; enfin les représentants de la Croix-Rouge russe à l'étranger auraient fait fonctions d'agents diplomatiques et auraient ainsi joué officiellement un rôle politique.

Que la reconnaissance de la Croix-Rouge des Soviets par le Comité international ait pu étonner quelques bons esprits, cela n'est pas pour nous surprendre, et le Comité international ne s'y est résolu qu'après un examen approfondi. Mais ce dernier conteste s'être départi, comme le lui reproche l'auteur, des règles fondamentales et obligatoires qui conditionnent la reconnaissance d'une Croix-Rouge. Toutes les objections que M. Bohny fait à cette reconnaissance relèvent de considérations politiques. Or le Comité international a toujours eu pour principe de laisser délibérément de côté ces considérations-là.

Du moment que le Département politique suisse reconnaissait la Russie comme continuant à être partie à la Convention de Genève, le Comité international n'avait pas à se montrer plus rigoureux que lui, ni à se préoccuper de la reconnaissance ou non du gouvernement des Soviets par d'autres Etats. Cela, c'était de la politique, et le Comité international n'en fait pas. Pour le surplus (universalité de la Croix-Rouge et admission

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge.

de tous les nationaux), il possédait les assurances formelles des organes officiels de la Croix-Rouge russe¹ et les rapports favorables de son délégué. Il n'a pas cru jusqu'ici devoir soumettre à une vérification les affirmations formelles des Comités centraux de la Croix-Rouge.

Enfin le Comité international repousse nettement le reproche d'avoir appliqué plus sévèrement à d'autres, par exemple à la Lithuanie, les conditions d'admission dans la Croix-Rouge internationale. La Lithuanie n'a point été soumise à d'autres exigences que la Lettonie, l'Esthonie qui vient d'être reconnue en avril 1922 (211^{me} circ. du Comité international), ou que toute autre Société. Elle sera reconnue comme les autres dès que, comme elles, elle aura satisfait aux conditions fondamentales imposées à toute Société nouvelle sans distinction.

En ce qui concerne les Dominions, M. Bohny paraît s'être exagéré la portée du droit de vote qui leur a été accordé lors de la X^{me} Conférence (comme aux Indes néerlandaises) ; il y voit une entorse — qu'il approuve d'ailleurs — au principe de l'unité nationale de la Croix-Rouge. Nous estimons au contraire que le droit de vote qui a été concédé occasionnellement à la X^{me} Conférence ne doit aucunement être assimilé à une reconnaissance régulière : celle-ci n'a pas eu lieu et ne peut pas avoir lieu tant que les Dominions n'auront pas été admis à signer la Convention de Genève. L'activité considérable que leurs Croix-Rouges ont déployée pendant la guerre, légitimait à la Conférence un traitement meilleur que celui de simple invité. Mais la faveur s'arrête là, elle a pris fin avec la Conférence, et le *statu quo ante* n'est pas modifié.

A propos des différentes lois nationales sur la protection du signe et du nom de la Croix-Rouge², M. Bohny insiste avec rai-

¹ « D'après le règlement, ni le sexe, ni le culte, *ni les opinions politiques* n'empêchent d'être membre de la Croix-Rouge russe », lettre du D^r Bagotzky, représentant officiel de la Croix-Rouge russe à Berne, du 31 décembre 1920.

² Voy. *Revue internationale*, n° du 15 octobre 1921, p. 977.

Paul Des Gouttes.

son sur l'influence que l'application de ces lois doit exercer dans le domaine de l'utilisation de ce titre et de cet emblème.

Il applique cette remarque notamment à la résolution XI de la X^{me} Conférence, concernant les sections étrangères sur territoire national : la législation nationale, à elle seule, empêchera souvent la mise à exécution de cette résolution. En Suisse par exemple, la loi fédérale du 14 avril 1910 n'autorise point une section étrangère à se servir du nom et du signe de la Croix-Rouge. Pour que la situation d'une section étrangère sur territoire national soit légale, il faut que la loi nationale en prévoie l'existence sous les conditions qu'il lui appartient de fixer (par exemple l'autorisation de la Croix-Rouge nationale, voir loi tchécoslovaque du 19 décembre 1921 ¹).

* * *

Etudiant dans son avant-dernier chapitre l'intervention de la Croix-Rouge dans la guerre civile — toujours au point de vue juridique — M. Bohny cite de nombreux cas où la puissance des règles humanitaires de la Croix-Rouge (soin des blessés) l'a emporté pratiquement sur la théorie qui veut que les révolutions soient la négation même du droit public (la guerre du Sonderbund en Suisse, les révolutions carlistes en Espagne, les nombreuses insurrections dans l'Amérique du Sud, etc.). Il cite les statuts de la Croix-Rouge uruguayenne et de la Croix-Rouge portugaise qui prévoient l'activité permanente de la Société même en cas de *révolution* ou d'*altérations de l'ordre public*. Il conclut néanmoins au droit incontestable du gouvernement de suspendre l'activité de la Croix-Rouge — entité qui relève du droit public malgré son caractère d'institution privée et autonome — dès qu'il constate l'abandon d'une neutralité rigoureuse dans l'exercice de la charité sur le champ de bataille. L'arbitraire demeure le danger à la porte, et il va de soi que le gouvernement ne peut interdire que l'activité publique (usage du signe, service

¹ Voy. *Bulletin international*, t. LIII, 1922, p. 262.

Une thèse de doctorat en droit sur la Croix-Rouge.

auxiliaire de l'armée), mais ne doit pas intervenir dans les rapports de droit privé de la Croix-Rouge (confiscation de fortune etc.). Ainsi le gouvernement des Soviets avait le droit, moyennant la preuve de son manque de neutralité, de retirer à l'ancienne Croix-Rouge russe l'usage du signe de la Croix-Rouge, et de conférer ce droit à une autre institution, mais jamais de confisquer les biens de l'ancienne Croix-Rouge. Les règles posées par la X^{me} Conférence en ce domaine de la guerre civile (résolution XIV) attribuent à nouveau au Comité international de la Croix-Rouge un rôle d'intermédiaire qui repose avant tout sur son influence morale, bien plus que sur sa situation juridique. Son heureuse intervention en Haute-Silésie ¹ le prouve une fois de plus.

Portant, dans son dernier chapitre, son regard sur l'avenir, l'auteur conclut, en ce qui concerne le Comité international de la Croix-Rouge, que, en dépit de l'accroissement de son rôle et de son activité, sa situation juridique doit demeurer inchangée, et qu'avant tout son prestige moral, dérivant en partie du fait qu'il est, exclusivement composé de citoyens genevois, doit être conservé avec un soin jaloux. Les directives de l'avenir sont tracées par la résolution XVI de la X^{me} Conférence « Organisation internationale de la Croix-Rouge », cette belle institution humanitaire devant continuer à jouir d'un juste équilibre entre une base juridique fixe et une autonomie d'action aussi large que possible.

* * *

Dans le domaine de la littérature de la Croix-Rouge, la thèse de doctorat de M. Bohny constitue un événement. Nul avant lui n'avait, à notre connaissance, scruté au point de vue juridique l'organisation tant internationale que nationale de la Croix-Rouge. Il faut le féliciter de l'avoir fait. Il était mieux placé que personne pour le faire. Il avait de qui tenir. Il a grandi, pour ainsi dire, tant du côté paternel que du côté maternel, au milieu

¹ Voy. *Revue internationale*, n^o du 15 juillet 1921, p. 691.

Paul Des Gouttes.

de l'idée de la Croix-Rouge, non point théoriquement envisagée, mais largement pratiquée, dans toute sa beauté d'œuvre d'entraide humanitaire et sociale, et avec tout l'esprit de sacrifice et de consécration qu'il y faut. On sent qu'il a réellement compris, pour l'avoir vu à l'œuvre, l'esprit véritable de la Croix-Rouge dans toute sa grandeur et sa noblesse. Il est réconfortant de le constater chez un jeune. Et il faut lui savoir gré d'avoir laissé cet esprit souffler à travers l'étude juridique qu'il nous présente, en le remerciant de l'excellente contribution qu'il a apportée ainsi à la connaissance réelle et exacte de ce qu'est et ce que doit rester la Croix-Rouge.
