

---

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

---

**Max HUBER,**

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

## **Croix-Rouge et neutralité.**

La notion de neutralité appartient avant tout au domaine du droit international public : le mot « neutralité » désigne la situation dans laquelle se trouve, vis-à-vis des Etats qui font la guerre, un Etat qui n'y prend pas part. Quoique la notion de neutralité ait évolué, elle comporte toujours l'idée que le neutre s'abstient d'actes de guerre proprement dits et reste à l'abri de ceux-ci. Dans le domaine moral, d'autre part, la neutralité signifie l'observation d'une attitude « égale » à l'égard de situations ou de courants d'esprit différents ou opposés.

Ni dans l'une, ni dans l'autre de ces acceptions du terme de neutralité, le neutre ne prend parti. L'idée d'impartialité est donc étroitement liée à celle de neutralité.

Le principe de neutralité a, dès le début, été essentiellement lié à l'idée de la Croix-Rouge. La première Convention de Genève du 22 août 1864 a proclamé la neutralité des ambulances et hôpitaux militaires et du personnel qui y est employé (art. 1, 2, 5, 6, 7). La Convention a voulu dire par là que les établissements et le personnel destinés aux secours des blessés et malades, et ceux-ci également doivent être considérés comme inviolables par les belligérants. Elle a entendu spécifier également que ces

## Max Huber.

établissements et ce personnel ne doivent participer à aucun acte de guerre. Les Conventions de Genève révisées de 1906 (art. 9 et 16), et de 1929 (art. 6, 9, 10, 14, 16 et 18) n'emploient plus le terme de neutralité qui, en effet, n'est pas juridiquement très exact, mais l'inviolabilité que les Conventions consacrent doit être comprise dans le sens que le texte de 1864 a visé par le mot de « neutralité ».

La Convention de Genève proclame en outre le principe de la neutralité et de l'impartialité, par cette spécification essentielle selon laquelle les blessés et malades doivent être soignés sans distinction de nationalité. La Croix-Rouge ne connaît pas d'ennemis.

De plus, dès l'origine, la notion de neutralité a pénétré dans la Croix-Rouge par une autre voie encore. Le mouvement provoqué par la première Conférence de Genève de 1863, tendait à créer dans tous les pays des Comités qui organiseraient les secours volontaires. A cet effet on a fait appel à tous les éléments de la population ; on voulait réunir dans chaque Société nationale toutes les bonnes volontés, sans distinction de sexe, de confession ou d'opinion politique. Grâce à cette forme-là de neutralité, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ont pu intervenir, sur le plan national, dans des cas où d'autres organisations, de caractère plus ou moins politique ou confessionnel, se fussent peut-être heurtées à des obstacles insurmontables. Ce caractère neutre et non-politique permet en outre aux Sociétés nationales d'intervenir avec impartialité et désintéressement lorsque — en temps de guerre ou en cas de calamités — elles doivent porter des secours en dehors de leur propre pays.

\* \* \*

Ces principes qui inspirent les Sociétés nationales et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, laquelle est

## Croix-Rouge et neutralité.

leur organisation fédérative<sup>1</sup>, sont également essentiels pour le Comité international de la Croix-Rouge<sup>2</sup>. Quant au Comité international, son activité se déployant en dehors d'un territoire national qui serait le sien, et concernant en premier lieu les situations qui résultent de la guerre, la neutralité la plus entière dans les rapports internationaux est pour lui une obligation primordiale. Le Comité, constitué en 1863 par des citoyens genevois, et dont les statuts prévoient qu'il se recrute par cooptation parmi les citoyens suisses, a porté dès le début de la Croix-Rouge le nom de « Comité international », malgré sa composition exclusivement suisse. Le mot « international » s'applique donc non pas à sa composition, mais à son activité, parce que, à la différence des Sociétés nationales, c'est sur le plan international qu'il travaille. Cet état de choses, à première vue, peut paraître paradoxal. Toutefois il trouve tout d'abord son explication dans un fait historique : l'initiative du mouvement de la Croix-Rouge due à un Comité genevois qui a su réaliser l'idée généreuse de J. Henry Dunant. Il se justifie en outre par des considérations d'ordre pratique : la neutralité séculaire de la Suisse<sup>3</sup> offre une garantie particulière au Comité international de la Croix-Rouge : il est en effet permis de penser que celui-ci, composé de Suisses et ayant son siège en Suisse, y pourra, en temps de guerre, continuer son activité mieux que cela ne lui serait possible s'il avait son siège dans tout autre pays. Il serait certes concevable que,

---

<sup>1</sup> Statuts de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, art. II.

<sup>2</sup> Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, art. 4, lettres b, d, e. — Statuts de la Croix-Rouge internationale, art. IX.

<sup>3</sup> En 1815, les Puissances ont déclaré constater « que l'intérêt général réclame en faveur du corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle ». (Voir : Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund, dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations », Copenhague, 1924, t. II, pp. 68-136).

## Max Huber.

quoique siégeant dans un Etat à neutralité permanente, un organe de la Croix-Rouge internationale ayant les attributions qui sont actuellement reconnues au Comité international, fût composé de représentants des différentes Sociétés nationales. Toutefois, on pourrait craindre que son fonctionnement se trouvât considérablement entravé ou suspect de quelque partialité, au cas où des Etats — dont les ressortissants feraient partie du Comité international de la Croix-Rouge — seraient impliqués dans un conflit. Enfin, un organe de Croix-Rouge, chargé de tâches ayant trait à la guerre, doit pouvoir prendre des décisions rapides et travailler en permanence. Sa structure représentative imposerait donc aux Sociétés nationales de lourds sacrifices, si l'on voulait assurer réellement la promptitude et l'efficacité de son action.

Voilà les principales raisons qui, outre la tradition historique, ont consacré l'existence d'un Comité exclusivement suisse, constituant l'un des organes centraux de la Croix-Rouge internationale. D'ailleurs, le Comité international de la Croix-Rouge n'a certes pas le monopole des relations humanitaires entre les belligérants ; des Sociétés nationales d'Etats neutres ont en effet déployé pendant la grande guerre une activité très importante, analogue à celle du Comité international. Mais celui-ci, qui est une institution indépendante n'agissant que sous sa responsabilité, ne doit pas risquer d'engager automatiquement par ses actes celle des Sociétés nationales. Cela pourrait être le cas, s'il était composé de ressortissants de différentes nationalités et, par là, représentait, au moins indirectement, diverses Sociétés nationales.

\* \* \*

Pour bien comprendre l'importance de la neutralité de la Croix-Rouge en général et du Comité international en particulier, il faut ne jamais perdre de vue que l'action

## Croix-Rouge et neutralité.

de la Croix-Rouge est essentiellement une action de secours humanitaire. Elle a pour objet de faire disparaître ou d'alléger la souffrance humaine. L'activité originelle sur les champs de bataille, telle qu'elle est visée par la Convention de Genève — bien qu'elle soit maintenant complétée, peut-être même dépassée, par de nombreuses activités de paix <sup>1</sup> —, constitue toujours le devoir essentiel, primordial, de la Croix-Rouge. Toute cette action humanitaire doit s'exercer en faveur de chacun indistinctement et en toute circonstance, c'est-à-dire même dans le cas le plus grave — celui de la guerre — où l'homme est si tragiquement entraîné à prendre parti pour l'un ou pour l'autre camp. Si elle veut pouvoir offrir ses secours à tous, et exercer son activité dans les milieux les plus différents, même ennemis les uns des autres, la Croix-Rouge doit inspirer partout une entière sécurité morale et maintenir partout des relations confiantes. Elle ne jouira de cette confiance que si, travaillant avec un désintéressement absolu, elle reste résolue à ne jamais servir, même indirectement, les intérêts des uns contre ceux des autres.

Si cette activité, exclusivement humanitaire, est avant tout celle des Sociétés nationales, qui constituent la véritable armée de la Croix-Rouge, les principes ci-dessus énoncés obligent tout autant les organismes internationaux de la Croix-Rouge — le Comité international de la Croix-Rouge, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et même les Conférences internationales de la Croix-Rouge. Toute cette superstructure internationale de la Croix-Rouge n'est en effet destinée qu'à aider les Sociétés nationales, à coordonner leurs efforts ou à intervenir là où l'action d'un organe central, représentant une tradition spécifique, offre plus de chances de succès qu'une action qu'entreprendrait une Société nationale.

---

<sup>1</sup> Voir : Extension et délimitation du rôle de la Croix-Rouge, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, décembre 1932, pp. 1007-1015.

## Max Huber.

Les organes internationaux de la Croix-Rouge, inspirés du même idéal que les Sociétés nationales, doivent donc, pour garder intact leur caractère de neutralité et d'impartialité, s'imposer parfois une réserve qui, dans certains cas, pourrait peut-être étonner au premier abord. Et cela est particulièrement vrai pour le Comité international, en raison de sa mission spéciale, qui est celle d'intermédiaire neutre en temps de guerre ou même de guerre civile et de troubles intérieurs.

\* \* \*

Si la tâche primordiale et immédiate de la Croix-Rouge consiste à secourir les souffrances des hommes, la Croix-Rouge est grandement intéressée à voir son activité assurée par des traités internationaux. Les premiers efforts des promoteurs de la Croix-Rouge tendirent précisément à faire convoquer la Conférence diplomatique de 1864 dont est issue la Convention de Genève. Et, depuis lors, la Croix-Rouge a porté le plus vif intérêt à toutes les initiatives tendant à rendre la guerre moins inhumaine, ensuite à la limiter, et finalement à la proscrire. Il n'est pas téméraire de dire que la Convention de Genève — la première en date des Conventions ayant pour objet de rendre la guerre moins brutale — a déclenché ce grand essor du droit international qui a abouti à organiser la Paix dans la Société des Nations et dans les pactes qui la complètent <sup>1</sup>, <sup>2</sup>.

Les Conventions internationales n'ont évidemment de valeur que si elles sont respectées. Le Comité interna-

---

<sup>1</sup> Voir : La Croix-Rouge et l'évolution récente du droit international, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier 1929, pp. 8-20.

<sup>2</sup> Les activités de paix de la Croix-Rouge ont été expressément reconnues par l'article 25 du Pacte de la Société des Nations, et l'Union internationale de secours (Convention du 12 juillet 1927) marque un pas important dans cette direction.

## **Croix-Rouge et neutralité.**

tional de la Croix-Rouge est donc, entre autres, tenu de recevoir toute plainte au sujet de prétendues infractions aux Conventions ; parmi celles-ci, la Convention de Genève exige sa vigilance particulière, mais non point exclusive. Le Comité international reçoit ces plaintes principalement des Sociétés nationales, mais il tient compte aussi de toute protestation relative à des intérêts humanitaires, et qui semble fondée. Il conserve d'ailleurs un droit d'initiative et peut se saisir lui-même de certains cas qui n'ont fait l'objet d'aucune plainte, mais qui, selon lui, justifient son intervention spontanée.

Toutefois, même lorsqu'il traite d'infractions aux Conventions ou de quelque acte contraire aux principes humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge n'a aucunement l'intention de s'ériger en juge. Il n'est pas une instance judiciaire et, d'ailleurs, il ne possède pas par lui-même les moyens de procéder aux constatations qui, seules, permettraient de rendre des jugements. Il se borne donc, en règle générale, à transmettre la protestation, émanant d'autrui ou de lui-même, à la Société nationale du pays auquel l'infraction ou l'acte inhumain est reproché. Cette correspondance est, en général, publiée par le Comité international de la Croix-Rouge, même au cas où il ne reçoit pas la réponse sollicitée. Mais il est impossible d'établir une règle rigide et uniforme quant à la manière de procéder ni quant à la publicité qu'il faut donner à de telles démarches. A la différence de particuliers librement groupés, ou d'organisations qui ont toute liberté de dénoncer, par des manifestations retentissantes, leur émotion et leur indignation au sujet d'actes qu'ils réprouvent, la Croix-Rouge, et le Comité international de la Croix-Rouge en particulier, doivent s'imposer beaucoup de prudence et de sang-froid. Cela, non par indifférence ou manque de courage, mais en raison des responsabilités incombant à un organisme qui doit toujours demeurer en état d'offrir

## **Max Huber.**

à tous les partis la garantie d'un jugement aussi objectif que possible et d'une action ne prêtant à aucun soupçon de partialité politique ou autre.

\* \* \*

Grâce à sa neutralité et à son impartialité, la Croix-Rouge a été parfois appelée à procéder à des constatations de fait. C'est ainsi que des délégués de Sociétés nationales ou du Comité international de la Croix-Rouge ont été invités, par exemple, à visiter des camps de prisonniers. La confiance ainsi témoignée à la Croix-Rouge impose à celle-ci une absolue discrétion. De plus, les constatations ainsi faites par elle grâce aux possibilités d'informations que cette confiance lui procure directement ou indirectement, ne doivent servir qu'à des fins humanitaires, mais jamais aux intérêts politiques, quelque légitimes qu'ils soient, d'une partie contre une autre. En outre, chaque fois que la Croix-Rouge ou le Comité international en particulier seront appelés à constater des faits contestés, ils auront soin que la procédure soit entourée de toutes les garanties désirables d'objectivité et d'impartialité. Objectivité et impartialité de fait, mais aussi d'apparence. D'ailleurs, et comme il a été dit plus haut, la Croix-Rouge ne saurait s'arroger une autorité de caractère en quelque sorte judiciaire. Car son rôle est autre : il est humanitaire.

\* \* \*

Dans l'état actuel du droit international, la neutralité de la Croix-Rouge pose un problème particulier et délicat. Lors de la conclusion de la Convention de Genève, en 1864, le droit international n'établissait pas de distinction entre les guerres licites et les guerres illicites. Sans doute restait-on toujours libre de juger, du point de vue moral, le recours à la guerre, mais le droit des gens accep-



## Croix-Rouge et neutralité.

tait, sans la qualifier, la guerre, comme une émanation de la souveraineté de l'Etat. Pour la Croix-Rouge, la question ne se posait alors pas de savoir si son attitude à l'égard de la guerre pourrait varier suivant les cas. Mais, depuis lors, la Société des Nations a placé le droit à la guerre sur un tout autre plan ; le Pacte Briand-Kellogg l'a proscrite en tant que moyen de politique nationale ; le Pacte de la Société des Nations a fait un premier effort pour organiser la réaction collective contre les guerres illicites et il a ainsi modifié profondément le régime de la neutralité. On a donc pu se demander si la Croix-Rouge garderait sa neutralité, c'est-à-dire son attitude « égale », à l'égard de parties belligérantes qui auraient recours aux armes contrairement à un engagement limitant ou excluant le droit à la guerre.

Néanmoins, le but purement humanitaire de la Croix-Rouge doit primer toute autre considération. Il est vrai que les efforts tendant à supprimer la guerre ont, eux aussi, un but humanitaire, et des plus élevé. D'ailleurs, les Conférences internationales de la Croix-Rouge ont, depuis la grande guerre, manifesté maintes fois leur désir d'aider au développement de l'esprit de paix et de la compréhension entre les peuples. Cependant la prévention et la répression de la guerre ne peuvent se faire immédiatement que par des moyens politiques ; aussi, à l'égard de cette répression — comme de toute action de politique intérieure ou extérieure — la Croix-Rouge doit s'imposer la réserve que lui dicte son devoir de neutralité. L'activité essentielle de la Croix-Rouge — le secours aux victimes, à toutes les victimes, de la guerre — ne saurait être subordonnée à la question de la légitimité de celle-ci. L'adage *res sacra miser* reste vrai en toute circonstance. Aussi l'intervention de la Croix-Rouge demeure-t-elle prévue en cas de guerres civiles ou de troubles intérieurs, alors que la légitimité du recours aux armes prête aux contestations les plus aiguës.

## Max Huber.

L'idée que la Croix-Rouge peut continuer à agir dans toute guerre internationale a été reconnue par la Société des Nations dans la résolution de l'Assemblée du 4 octobre 1921, qui prévoit que, malgré l'application de l'arme économique, les relations humanitaires sont maintenues.

Si, en effet, l'idée de neutralité et l'action de la Croix-Rouge sont loin d'être incompatibles, — nous avons expliqué plus haut qu'elles sont, au contraire, étroitement unies, — de même il n'y a pas incompatibilité entre l'action de la Croix-Rouge et la solidarité qui lie les Etats participant collectivement à une action répressive en vertu de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations <sup>1</sup>. Sans doute, si, à la suite d'une telle action collective, l'état de guerre s'étend à plusieurs Puissances, le nombre des Sociétés neutres qui pourraient offrir leurs services aux belligérants diminuera d'autant. Mais le régime institué par la Convention de Genève demeure en vigueur entre tous les belligérants, et les Sociétés de pays qui restent, pour une raison ou pour une autre, en dehors de la guerre, pourront continuer leurs activités en faveur de tous les belligérants sans distinction. Même alors il est de toute importance que le Comité international de la Croix-Rouge, qui n'agit que sur le plan international, puisse continuer à exercer les fonctions que lui attribuent les statuts de la Croix-Rouge internationale.

\* \* \*

Si, en comparaison des malheurs que toute guerre provoque, les secours apportés par la Croix-Rouge paraissent minimes, il ne faut pourtant pas considérer ceux-ci sous le seul aspect pratique du bienfait qu'en reçoivent les militaires blessés et malades et les populations civiles. L'action de la Croix-Rouge a une autre

---

<sup>1</sup> Cf. XIV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, Bruxelles, 1930, résolution XXIV.

## Croix-Rouge et neutralité.

portée encore : elle affirme des sentiments de solidarité humaine, même quand l'ordre international est ébranlé et que, peut-être, les lois destinées à limiter les horreurs de la guerre sont mises en question. Il est alors d'une importance capitale que ce dernier pont jeté par la Croix-Rouge entre les nations en lutte ne s'écroule pas, qu'il ne soit pas matériellement atteint par la violence et que ses contreforts — la neutralité et l'impartialité — ne cèdent jamais sous le poids des passions.

La neutralité — élément essentiel de la Croix-Rouge — impose des responsabilités, des charges, et aussi des sacrifices. Car les hommes qui se vouent à cette tâche sont nécessairement exposés à des critiques, au reproche d'indifférence ou de partialité, soit de la part de l'une, soit de la part des deux parties en conflit, soit même de la part de tiers. Les principes de la Croix-Rouge sont en eux-mêmes simples, mais leur application dans des situations rarement prévisibles, presque toujours délicates, souvent tragiques, est difficile. Peut-être ceux qui sont appelés à agir se méprennent-ils parfois. Mais ils s'efforcent d'accueillir les critiques et les suggestions, dans l'esprit d'objectivité et de compréhension qui doit inspirer toute œuvre de Croix-Rouge. Car la Croix-Rouge ne se lassera jamais de chercher à accomplir pour le mieux sa tâche humanitaire, sous son emblème distinctif qui signifie tant de responsabilité, mais aussi tant d'espérances et de promesses.

---