

*Que
sais-je ?*

Véronique Harouel

Histoire de la Croix-Rouge



puf

QUE SAIS-JE ?

*Histoire
de la Croix-Rouge*

VÉRONIQUE HAROUEL

Maitre de conférences à l'Université de Paris VIII



DU MÊME AUTEUR

Contribution au *Dictionnaire du XIV^e siècle européen*. M. Ambrière
(dir.). Paris. PUF. 1997.

ISBN 2 13 049627 X

Depot légal -- 1^{re} édition : 1999, février

© Presses Universitaires de France, 1999

108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

La Croix-Rouge est née à Genève ; son fondateur est Henry Dunant et le grand artisan de son essor Gustave Moynier. Elle fut créée en plein troisième quart du XIX^e siècle, caractérisé par une grande accélération du mouvement caritatif genevois. L'originalité de la Croix-Rouge par rapport aux autres institutions philanthropiques de Genève réside dans son caractère fondamentalement international. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) apparaît d'une certaine manière comme une réussite exponentielle, à l'échelle mondiale, de la conception caritative protestante genevoise, dans laquelle les grands notables sont les responsables de la charité. Le Comité international a suscité la naissance de sociétés nationales de la Croix-Rouge qui se sont réunies au sein d'une Ligue. Le CICR est à l'origine de ce que l'on appelle aujourd'hui le droit international humanitaire. Il s'en est fait reconnaître le gardien et préside à son évolution ainsi qu'à son développement. En effet, chaque grande guerre a montré l'insuffisance des Conventions de Genève. Aussi le Comité international et les États ont-ils été obligés de les réviser en entrant toujours plus dans les détails, afin d'essayer de mieux garantir la protection des victimes de la guerre. D'abord créée pour secourir les militaires blessés ou malades des guerres internationales, la Croix-Rouge a grandement étendu ses compétences. Elle porte aujourd'hui assistance à l'ensemble des victimes des guerres et à celles des temps de paix. La Croix-Rouge s'est en effet donné pour but de sou-

l'apaiser la souffrance humaine en agissant partout, en tout temps et pour tous. La neutralité est le principe fondamental de l'action de la Croix-Rouge, auquel elle a notamment ajouté ceux d'impartialité et d'indépendance.

Chapitre I

NAISSANCE ET AFFIRMATION DE LA CROIX-ROUGE (1863-1871)

La Croix-Rouge est née des réflexions du Genevois Jean-Henry Dunant¹. Arrivé dans le bourg italien de Castiglione delle Stiviere au soir de la bataille de Solferino, il découvre, en « simple touriste tout préoccupé des questions humanitaires », l'affreux spectacle de 9 000 blessés souffrant et manquant de soins. De cette expérience sortiront un livre et des propositions donnant lieu à deux conférences au cours desquelles ont été rédigés les textes fondateurs de la Croix-Rouge et du futur droit international humanitaire. La guerre de 1870 sera le premier grand conflit où la Croix-Rouge interviendra.

I. — L'origine de la Croix-Rouge

Parti à la recherche de Napoléon III sur les champs de bataille italiens², Dunant ne réussira pas à

1. Né à Genève en 1828. Jean-Henry Dunant est mort en 1910 à Heiden (canton d'Appenzell). Si Dunant est suisse, sa mère – née Colladon – est d'origine française, ses ancêtres faisant partie de la noblesse protestante du Berry. Dunant a obtenu la nationalité française le 26 avril 1859.

2. Dunant veut obtenir de Napoléon III que l'administration lui accorde des concessions en faveur de sa « Société anonyme des moulins de Mons-Djemila » en Algérie. Employé par la banque genevoise Lullin et Sautter, elle l'a envoyé en Algérie diriger la colonie suisse de

rencontrer l'empereur : mais la vision d'horreur des morts et blessés de Solferino ainsi que ses actions en leur faveur le marqueront énormément et confirmeront sa véritable vocation qui est d'aider son prochain. Rentré d'Italie, Dunant relate son expérience et la complète par des réflexions traduisant ses qualités de visionnaire de génie. Son livre *Un souvenir de Solferino*, publié à ses frais pour la première fois au début de novembre 1862, est tiré à 1 600 exemplaires et distribué par l'auteur à sa famille, à ses amis, ainsi qu'à de nombreuses personnalités d'Europe, parmi lesquelles des souverains, des généraux, des médecins militaires et des philanthropes. En décembre, Dunant fait publier 1 000 autres exemplaires. En février 1863, il en fait tirer 3 000 dans une présentation moins coûteuse. Ce livre sera traduit en plusieurs langues dont l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien, le russe, et le suédois. Dunant expose tout d'abord le déroulement de la bataille du 24 juin 1859 ; les premières éditions comportent d'ailleurs un plan des environs de Solferino avec les positions respectives des armées franco-sardes et de l'armée autrichienne. L'on n'y trouve pas un mot contre les militaires. Mais pour Dunant, ces pages sont moins importantes que la suite du livre. Le Genevois y décrit les atrocités de la guerre, la douleur des blessés, leur entassement dans des hôpitaux de fortune, telle la *Chiesa Maggiore* de Castiglione où il a plus particulièrement œuvré, même s'il est allé apporter des secours en d'autres lieux. Il met en scène les morts laissés de côté, les blessés peu ou mal soi-

Sétif. Mais il a fondé une affaire à son nom. Or Dunant est en réalité peu doué en ce domaine : son destin est ailleurs. En 1867, le Crédit Genevois tombe en faillite. Le tribunal de commerce prononce un arrêt sévère contre les administrateurs dont Dunant fait partie. L'année suivante, le tribunal civil les condamne tous. Mais Dunant est néanmoins reconnu seul responsable de l'affaire, étant accusé d'avoir trompé ses collaborateurs. Ayant sans doute le souci de préserver la réputation du Comité international, Moynier a obligé dès 1867 Dunant à démissionner de son poste de secrétaire du Comité.

gnés en raison de l'insuffisance flagrante de personnels sanitaires, de matériels de transport et d'objets de soins. Dunant leur porte secours, panses les plaies, abreuve les blessés, en compagnie de femmes qui, ayant remarqué que le Genevois n'opère aucune distinction de nationalité, répètent que ces malheureux sont tous frères (« *tutti fratelli* »). En outre, Dunant mentionne l'existence de « sociétés spéciales » secondées par des « comités auxiliaires de dames » à Bergame ou Crémone, et d'un « grand comité central de secours » à Milan. Genève et la Savoie ont également envoyé des secours. Henry Dunant conclut en demandant en premier lieu à ses lecteurs s'il ne pourrait être créé des sociétés de secours formées de volontaires prêts à aider les services sanitaires des armées. En second lieu, il émet le souhait que les militaires de différentes nationalités se réunissent en période de paix pour convenir de la rédaction d'une convention servant de base de fonctionnement aux sociétés de secours.

L'ouvrage de Dunant devient très vite célèbre dans toute l'Europe. Nombreuses sont les personnes qui ont compris le message de l'auteur : notamment la reine des Pays-Bas, le roi du Wurtemberg et Napoléon III. Mais le maréchal Randon, ministre de la Guerre, accueille très mal ce livre où il voit un écrit dirigé contre la France. L'Anglaise Florence Nightingale, qui s'est illustrée au service des blessés de la guerre de Crimée, désapprouve Dunant. Elle estime que le rôle qu'il compte attribuer aux sociétés de secours incombe aux États, qui ainsi déchargés pourraient entreprendre plus facilement encore de nouveaux conflits. Si le général Dufour, personnalité helvétique de premier plan, héros de la guerre du Sonderbund, ne peut dans le principe qu'approuver Dunant, il ne lui cache pas son scepticisme quant à la réalisation de ses intentions, dont il souhaite tout de même qu'elles soient examinées avec attention. A côté

de ces quelques réactions négatives, Dunant a reçu une aide déterminante de Napoléon III et de Moynier, alors président de la Société d'utilité publique¹. L'empereur assurera la réussite de la seconde proposition du philanthrope et Moynier lui permettra de donner une réalité à la première. Dunant et Moynier sont deux hommes fort dissemblables. Le premier est d'une sensibilité exacerbée et un internationaliste dans l'âme. Le second est un organisateur-né et un grand dialecticien. Il le montrera tout au long de ses quarante-six années de présidence du CICR. Sans Dunant, la Croix-Rouge n'existerait pas. Mais elle n'aurait sans doute fait que naître si Moynier n'avait pris la présidence du Comité international. C'est en effet lui qui a construit le CICR, en a jeté les bases, et en a assuré la pérennité et le développement. Ayant lu *Un souvenir de Solferino*, Moynier va voir Dunant à l'automne 1862 pour le féliciter et l'interroger sur la manière dont il conçoit la réalisation de ses idées. Mais Dunant n'y a pas réfléchi. Moynier lui propose alors de les soumettre à la Société d'utilité publique, dont Dunant devient membre le 8 décembre. Une réunion décisive de la société a lieu le 28 janvier. Moynier y obtient qu'une commission – d'abord de trois, puis de cinq personnes : Moynier, Dunant, Dufour, les D^{rs} Appia et Maunoir – soit chargée de rédiger un mémoire pour le Congrès de bienfaisance devant se tenir en septembre à Berlin. Le 17 février, une autre étape fondamentale est franchie. Cette commission, appelée « Comité des cinq », se réunit et se constitue en « Comité international permanent »², et se choisit Dufour pour président. En

1. La Société genevoise d'utilité publique, créée en 1828, est l'une des premières sociétés de bienfaisance fondées au XIX^e siècle dans la ville de Calvin.

2. L'en-tête du procès-verbal du 17 février 1863 comporte l'inscription suivante : « Société d'utilité publique, Comité international permanent de secours aux militaires blessés en temps de guerre ».

outre, le Comité décide qu'il continuera à exister en tant que « Comité international de secours aux blessés en cas de guerre, après que le mandat qui lui a été donné par la Société d'utilité publique aura pris fin ». Le Comité dépasse donc son mandat initial avant d'apprendre que le Congrès de Berlin n'aura pas lieu ; cela va être en fait une chance pour les Genevois.

II. — Les conférences de 1863, 1864 et 1868

Le 1^{er} septembre 1863, le Comité envoie dans toute l'Europe un projet de Concordat accompagné d'une circulaire invitant les destinataires à participer à une conférence prévue pour l'automne suivant. Mais, de Berlin où il est parti assister à un congrès de statistiques, Dunant rédige une deuxième circulaire qu'il date du 15 septembre. Il y propose que soit étudiée à Genève la question de la neutralité des personnels sanitaires des armées et des sociétés de secours, dont la création était au départ le seul objet de la future conférence. Les quatre autres membres n'ont pas du tout apprécié l'initiative de leur secrétaire, mais ils sont placés devant le fait accompli.

Cette Conférence, qui se déroule du 26 au 29 octobre 1863, est une réussite. Quatorze gouvernements y sont représentés¹, et au total ce sont 36 personnes qui y participent. Les délégués des États de langue allemande sont les plus favorables. Les Français, d'abord fort réticents, finissent par se rallier à l'idée des comités de secours. Les conférenciers rédigent dix Résolutions formant la « charte fondamentale de la Croix-Rouge ». Elle pose notamment le principe de l'existence, dans chaque pays, d'un comité devant seconder les services sanitaires

1. Autriche, Bade, Bavière, Espagne, France, Grande-Bretagne, Hanovre, Grand-duché de Hesse, Pays-Bas, Prusse, Royaume de Saxe, Suède, Suisse et Wurtemberg.



Fig. 1 — Le premier brassard de la Croix-Rouge, porté en 1864 par le D Louis Appia pendant la guerre du Schleswig (cliché CICR, T. Gassman).



Fig. 2. — Dumarest : détail du tableau représentant la signature de la première Convention de Genève le 22 août 1864, et conservée dans la salle même de la Conférence (cliché V. Harouel)

des armées en temps de guerre (art. 1. al. 1). Les infirmiers volontaires, portant un brassard blanc à croix rouge, devront se placer sous l'autorité des militaires (art. 6 et 8). L'article 10 prévoit que ces comités échangeront des relations « provisoirement » par l'intermédiaire de celui de Genève. Mais ce provisoire deviendra durable, et Genève restera au cœur du mouvement alors en gestation. A côté de ces Résolutions, les confrenciers ont voté trois Vœux à l'intention des gouvernements. Par le premier, ils leur demandent d'accorder leur protection aux comités de secours, et par le second de proclamer la neutralisation des hôpitaux et ambulances, des personnels sanitaires des armées, des infirmiers volontaires, des habitants portant secours aux blessés, et enfin des blessés eux-mêmes. Dû à la circulaire de Dunant, ce vœu concernant la neutralité va rencontrer l'intérêt tout particulier de Napoléon III, ami du général Dufour. En troisième lieu, la Conférence émet le souhait que les personnels sanitaires des armées portent un signe distinctif identique et qu'un même drapeau soit adopté pour tous les hôpitaux et ambulances. Ainsi, un appel officiel était lancé aux gouvernements.

Cependant, cette première Conférence n'avait qu'un caractère privé. Dunant va à Paris pour tâcher d'obtenir l'appui de la France à l'organisation à Genève d'une conférence diplomatique portant essentiellement sur le deuxième vœu voté en octobre. Le ministre des Affaires étrangères Drouyn de Lhuys recevra Dunant le 22 avril 1864. Avant cela, il avait écrit au ministre de la Guerre, le maréchal Randon, sans en référer aux autres membres du Comité, ce qu'ils n'avaient pas apprécié. Cet épisode n'est pas sans rappeler celui de la deuxième convocation de septembre 1863. Mais dans les deux cas, l'histoire montre que Dunant a eu raison d'agir comme il l'a fait. Il avait d'ailleurs reçu l'approbation de Kern.

représentant de la Suisse en France, et de Lehmann, médecin en chef de l'armée fédérale. Il est décidé, lors de l'entretien entre Drouyn de Lhuys et Dunant, que la France chargera ses représentants diplomatiques de préciser aux gouvernements étrangers qu'elle tient à ce que cette affaire obtienne leur approbation. Ainsi, en incitant un nombre important d'États à accepter l'invitation du Conseil fédéral, Paris a assuré la réussite de la Conférence diplomatique prévue du 8 au 22 août 1864. Seize États s'y font représenter par 26 délégués. Paris obtient des Genevois que le général Dufour préside ce Congrès ; les Français vont donc y imposer encore plus facilement leurs conceptions. La France domine en effet les débats de cette Conférence, surtout à travers Charles Jagerschmidt, du ministère des Affaires étrangères. Elle profite de sa situation de Grande Puissance, qui cautionne la Conférence, pour y faire adopter ce qu'elle veut. Paris connaissait déjà le projet rédigé par le Comité international. Aussi Jagerschmidt arrive-t-il à Genève en sachant ce qu'il peut ou non accepter. Les Français refusent notamment le principe de la reconnaissance officielle des infirmiers volontaires. Ces derniers n'étaient d'ailleurs pas mentionnés dans le projet du Comité international. Mais certains conférenciers – dont le Prussien Löffler – souhaitaient qu'ils le fussent. Voulant concilier les divergences d'opinions, Moynier déclare que les infirmiers volontaires font partie des personnes « attachées au service des hôpitaux et ambulances ». Les comités de secours ne sont pas non plus mentionnés. Cependant, ils se serviraient de cette Convention pour fonder leur action. Les dix articles de la Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne disposent notamment que les ambulances et les hôpitaux sont neutres, respectés et protégés par les belligérants tant qu'il y aura des blessés et des malades (art. 1, al. 1).

Le personnel d'intendance, du service de santé, d'administration, de transport des blessés, et les aumôniers sont considérés comme neutres lorsqu'ils rempliront leurs fonctions (art. 2). Ces personnes pourront continuer leur action de bienfaisance, ou partir, quand l'établissement sanitaire dans lequel elles sont sera occupé par l'ennemi (art. 3, al. 1). Les habitants portant secours aux blessés devront être respectés et considérés comme neutres (art. 5, al. 1). « Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent. » Les belligérants pourront s'entendre pour remettre les blessés « immédiatement » aux avant-postes ennemis. Les militaires, reconnus « incapables de servir », seront renvoyés chez eux une fois guéris. Les autres pourront l'être s'ils promettent de ne pas reprendre les armes (art. 6, al. 1, 2, 3, 4). Un drapeau et un brassard à croix rouge sur fond blanc devront être adoptés pour les établissements et les personnels sanitaires (art. 7). Des douze États signataires¹ de la Convention le 22 août, la France sera la première à la ratifier un mois après jour pour jour. Le gouvernement impérial a tenu à ce que de nombreux États ratifient cette première Convention de ce que l'on appellera le droit international humanitaire. En 1865, Paris a notamment obtenu la ratification de la Turquie. Pour être agréable à la France, le Vatican la ratifiera en 1868. La III^e République poursuivra la politique du Second Empire en matière de recherche de ratifications de la Convention.

Le traité de 1864 sera très vite jugé insuffisant, notamment par les sociétés nationales, qui voulaient que fût adopté un texte les mentionnant, et prenant en compte les secours en cas de guerres maritimes. En 1867, à Paris, lors de la première Conférence

1. Grand-duché de Bade, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grand-duché de Hesse, Italie, Pays-Bas, Portugal, Prusse, Suisse, Wurtemberg.

internationale des sociétés de secours, a été rédigé et adopté un projet de convention. Cette initiative est à l'origine de la tenue à Genève, l'année suivante, d'une seconde Conférence diplomatique où l'attitude du gouvernement impérial fut toute différente de celle adoptée quatre ans plus tôt. Paris refusait en effet que la Convention de 1864 fût révisée. Aussi, ne furent adoptés que des Articles additionnels¹, mais jamais ratifiés du fait de la France. Ils furent cependant appliqués à titre de *modus vivendi* lors des conflits franco-allemand de 1870 et hispano-américain de 1898.

Au moment de la guerre des duchés, le Comité international avait envoyé deux délégués (un dans chaque camp) munis du brassard blanc à croix rouge. Ils avaient cherché à faire connaître les Résolutions et les Vœux de 1863. La Convention n'avait, en effet, pas encore été rédigée. La guerre austro-prussienne de 1866 a été le premier conflit où la Convention a pu être appliquée. Au début du conflit, seule la Prusse avait signé et ratifié la Convention, mais elle avait décidé d'emblée de l'appliquer unilatéralement. Le Comité international fit des démarches auprès des autres belligérants. Les États d'Allemagne du Sud adhérèrent dès juin à la Convention, alors que l'Autriche attendit le 21 juillet. Le rôle du Comité international s'était arrêté là. Au contraire, le conflit de 1870 va mettre face à face des pays déjà membres de la Convention. Il aura une autre ampleur et conduira le Comité de Genève à entreprendre des actions déterminantes pour son avenir.

1. Cinq articles additionnels concernent la guerre sur terre. Ils apportent quelques modifications à la Convention en mentionnant que les personnels sanitaires sont désormais obligés de rester dans un établissement occupé par l'ennemi si cela s'avère nécessaire (art. 1). Et surtout, l'article additionnel 5 modifie l'alinéa 4 de l'article 6 de la Convention en prévoyant que tous les blessés – sauf les officiers – devront être renvoyés chez eux, même s'ils ne sont pas reconnus incapables de servir, mais à condition qu'ils ne reprennent pas les armes.

III. — La Croix-Rouge et la Convention de 1864 à l'épreuve de la guerre de 1870

Douze sociétés neutres vont porter secours aux belligérants¹. C'est le premier grand exemple de solidarité des sociétés entre elles. Mais celles des pays belligérants ont naturellement été les premières sur les lieux des combats. La Prusse et les autres États allemands ont une expérience que le gouvernement de Napoléon III et la société française de secours n'ont pas. En outre, l'intendance et les services sanitaires de l'armée française parlent avec dédain de la Convention, et leur premier souci est de maintenir les volontaires de la société loin des champs de bataille. Dunant, alors présent à Paris, note les « négligences administratives » expliquant que la Convention soit pratiquement inconnue des militaires. Il dédouane entièrement l'empereur, mais en rend responsable le ministère de la Guerre. Par ailleurs, la société française, créée par Dunant en 1864, n'est pas prête. Elle va néanmoins déployer de gros efforts pour faire face à la situation. Elle organise des ambulances en catastrophe, mais elle a peu de moyens financiers comparés à ceux des sociétés allemandes. La première des seize ambulances françaises part le 4 août, et toutes quittent la capitale avant qu'elle ne soit encerclée. Les personnes recrutées ne sont pas toujours irréprochables, mais elles sont nombreuses à s'être montrées très dévouées. La société organise un bureau de renseignements au Palais de l'industrie pour y centraliser tous les documents concernant les blessés, les malades, les prisonniers, et les morts. Mais ce bureau est vite

1. En 1866, le Comité international avait demandé le concours de l'ensemble des Comités centraux. En revanche, il s'abstiendra lors du conflit russo-japonais de 1904-1905 et des guerres coloniales. En effet, d'une part certaines sociétés prétendront ne pas avoir besoin d'aide, et d'autre part les conflits se dérouleront dans des pays n'en possédant pas.

condamné à ne travailler que pour Paris. Aussi, les délégations régionales – installées partout où l’envahisseur n’est pas arrivé – sont-elles entrées en relation avec Bruxelles et Bâle. Les Allemands approchant, la société envoie douze membres de son Comité central en province. Ils prennent chacun la direction d’une région dans laquelle ils disposent des pleins pouvoirs. Du côté allemand, un bureau central de renseignements dépendant du Comité central de Berlin est créé à la mi-août.

Les Français ont mieux respecté le droit de la guerre classique que les Allemands. Mais, si ceux-ci n’ont pas été exempts de toute violation de la Convention, les Français en ont commis bien plus, par méconnaissance du traité. Beaucoup d’ambulances des services français des armées étaient peintes en gris et fuyaient devant les Allemands. Le général Bourbaki s’est enfui de Metz déguisé en infirmier. De nombreux médecins ont distribué des brassards à croix rouge aux blessés afin qu’ils quittent les lignes prussiennes. Autre détournement de l’esprit des règles de Genève : à l’arrivée des Allemands, les habitants ont pratiquement tous arboré le drapeau blanc à croix rouge. Conséquence de la publication au *Journal officiel*, le 12 septembre 1870, de l’article 5 de 1864. Cela est dû à Dunant, mais il avait réclamé que toute la Convention fût portée à la connaissance des Français et non ce seul article. De son côté, le Comité international était intervenu auprès du comte de Palikao, ministre des Affaires étrangères, en lui demandant de prendre des mesures efficaces en faveur de l’application de la Convention. Pour sa part, l’Allemagne a fait prisonniers en violation de l’article additionnel 5 des hommes qui auraient dû rentrer chez eux. Le Comité international a demandé à deux reprises à Berlin que l’article additionnel 5 soit mis en œuvre par les Allemands, lesquels l’ont considéré comme inapplicable. Néanmoins, quelques Fran-

çais ont été rapatriés. Genève a donc fait entendre son opinion avec un certain succès.

La Convention ne mentionnant que les blessés et les malades, le Comité international estime que le signe de la Croix-Rouge ne peut être arboré en faveur d'autres victimes de la guerre. Se fondant sur une résolution¹ de la II^e Conférence internationale des sociétés de secours ayant eu lieu à Berlin l'année précédente, le Comité international crée à Bâle une Agence internationale de secours aux militaires blessés. Elle doit servir d'organe de transmission entre les comités et les particuliers demandeurs d'informations et donateurs de dons en nature ou en argent. Mais à la mi-août, Genève réclame à Paris et à Berlin la communication officielle des renseignements sur les blessés placés en leur pouvoir. A côté du désir de décharger Bâle, il y a, de la part du Comité international, la volonté de ne pas être dessaisi par l'Agence. Genève veut visiblement profiter de ce conflit pour asseoir son rôle d'intermédiaire indispensable entre les sociétés nationales, et montrer aux États l'importance de son action. Une sorte de rivalité existe donc entre Bâle et Genève. Le Comité international recopie les listes reçues et les envoie à l'Agence. Genève crée également un entrepôt de matériels. Le Comité international seconde ainsi l'Agence, qui doit alors faire parvenir des secours en nature aux ambulances françaises en passant par Genève. Il remplit néanmoins ces tâches en estimant qu'il agit en tant qu'auxiliaire de l'Agence. Mais c'est avec le souci d'exercer un contrôle sur Bâle qu'à la fin d'octobre le Comité international lui propose de procéder aux envois d'argent. Il lui suggère de fournir les listes et

1. Les Conférences internationales de la Croix-Rouge – dans lesquelles les États sont représentés – votent des résolutions qui sont des « normes obligatoires » plus ou moins impératives en fonction des destinataires. Elles le sont plus pour les sociétés nationales que pour les États, et davantage pour le Comité international que pour les sociétés.

les adresses des destinataires et de rembourser ensuite l'Agence. En toutes choses, Bâle n'agit donc qu'en fonction des instructions de Genève. Quatre établissements constituent l'Agence : 1 / un bureau d'informations reçoit les demandes de renseignements sur les soldats disparus, transmet des lettres entre les familles et les militaires, et achemine l'argent qui lui est confié (ce bureau s'intéresse à la fois aux blessés, aux malades et aux prisonniers valides) ; 2 / un magasin contient le matériel à expédier (les dons diminuant au moment où les besoins augmentent, Genève doit lancer des appels au public) ; 3 / un comité de dames de l'Agence procède au classement et à l'emballage des paquets ; 4 / un hôpital au Petit-Klingenthal est chargé de recevoir les blessés renvoyés dans leur patrie ; il comporte une centaine de lits.

Les Allemands ayant beaucoup plus de blessés à soigner que les Français, le Comité international décide de rompre avec le système de l'égalité parfaite des envois de dons. Avec l'accord de la société française, il décide que plus de dons seront expédiés aux ambulances allemandes. Cette solution avait d'ailleurs déjà été adoptée par l'Agence. En octobre, le Comité international décide qu'il peut recevoir à Genève les blessés et les malades venant de Bâle et partant vers Lyon, ou ailleurs, en accord avec l'intendance française. Mais le Comité s'occupe aussi des blessés de l'armée Bourbaki¹.

Par une circulaire du 31 juillet 1870, Moynier étend doublement le mandat reçu à Berlin, avec « l'organisation d'un service postal entre la France et l'Allemagne » en faveur des blessés, des malades, mais aussi des prisonniers valides. En effet, la résolution de 1869 ne prévoyait qu'un apport de secours

1. Par un accord du 1^{er} février 1871, la Suisse a accueilli les 87 847 hommes – dont quelque 5 000 blessés – de l'armée de l'Est commandée par les généraux Bourbaki puis de Clinchant. La Croix-Rouge suisse s'est occupée des soins à donner à l'ensemble des internés.

matériels – et non d'ordre moral – aux blessés et aux malades. Le Comité va encore plus loin en donnant aussi mission à l'Agence de s'occuper des transmissions d'argent.

Si Bâle reçoit de Bordeaux des listes de prisonniers allemands, le Comité international doit demander des renseignements sur les prisonniers français au département sanitaire militaire de Berlin. En octobre, celui-ci refuse, au prétexte que le travail de rédaction des listes des prisonniers serait trop long. En revanche, il se déclare prêt à envoyer les listes des officiers. Devant la quasi-impossibilité allemande de faire davantage, Kraye-Förster, un membre de l'Agence, demande à Moynier que celle-ci augmente son organisation afin de pouvoir répondre aux demandes adressées à Bâle concernant les prisonniers non officiers. Mais Moynier est soucieux de garder la haute main sur l'Agence et ses services. Aussi le Comité international propose-t-il au Comité central de Berlin de faire remplir par les prisonniers des cartes de correspondance. Cependant, le 3 novembre, Berlin rejette cette formule. A la fin du mois, Genève propose celle des cartes formulaires. Moins ambitieux, ce système aurait néanmoins pu permettre l'établissement des listes de tous les prisonniers. Mais cela est également refusé.

Moynier a fait sortir la Croix-Rouge de son domaine initial par sa circulaire du 31 juillet, mais l'Agence veut faire plus en secourant matériellement les prisonniers. En novembre 1870, avec l'aval de Moynier, est créé à Bâle un Comité international de secours aux prisonniers de guerre, qui adopte une croix verte pour signe distinctif. Cela montre à la fois sa ressemblance et sa différence avec la Croix-Rouge. Le Comité a des relations avec l'Agence mais en reste distinct. Vu leur nombre, la Croix-Verte s'occupera davantage des prisonniers français que des prisonniers allemands, même si elle ne les a pas oubliés. Elle

a reçu des paquets et les a fait distribuer dans les camps par des délégués, et expédié des vêtements et des vivres pour les lazarets. Elle a également aidé les Français internés en Suisse. Ses délégués ont eu connaissance des conditions de vie des prisonniers en allant sur place pour estimer les besoins ou acheminer des biens. Ils ont établi des rapports de visites de camps, tous relativement optimistes. Ainsi la Croix-Verte a créé un second précédent fondamental : la visite des prisonniers de guerre.

Alors que l'armistice venait d'être signé, le 28 janvier 1871, la Confédération helvétique dut interner les Français de l'armée de l'Est. Le Comité international crée, en février, une Agence centrale de secours pour les militaires internés en Suisse. Elle travaille en étroite collaboration avec le « Bureau central de renseignements pour les internés », installé à Berne. Cette création évoque celle de la Croix-Verte, mais le Comité international se montre en l'espèce plus hardi. En effet, sous le signe de la Croix-Rouge, Genève s'occupe ici, tant sur le plan matériel que moral, d'hommes valides. En outre, vu les circonstances, cette action bénéficie uniquement à des Français. L'Agence est installée dans les locaux mêmes du Comité, ce qui ne peut qu'augmenter sa dépendance vis-à-vis de lui. Elle doit indiquer les besoins des localités ayant recueilli des internés, et procéder à la répartition des dons reçus par le Comité international. Elle est entrée en relation avec Bâle pour l'achat d'objets divers et a transmis des lettres ainsi que des paquets à certains internés. Elle a ainsi exercé des tâches relevant du bureau de Berne. Elle ne s'occupe que des valides, le Comité effectuant le même travail pour les blessés et les malades.

La Convention d'armistice ne prévoit rien au sujet des prisonniers blessés ou malades proprement dits. Mais les ministères de la Guerre et de la Marine ont chargé le comte Sérurier – membre de la société fran-

çaise de secours – de négocier avec les autorités prussiennes les conditions d'évacuation des blessés de Paris. La société a dû aussi s'occuper des rapatriements des Français blessés et prisonniers. Le Comité international a pris en charge les internés rapatriés lors de leur passage à Genève. Il avait fait de même pour le rapatriement des blessés et des malades venus d'outre-Rhin qui passaient à Bâle, puis à Genève.

Si le Comité international a estimé qu'il n'avait pas à intervenir lors des événements de la Commune, il a loué l'action de la société française, et plus particulièrement celle de son secrétaire, le comte de Beaufort.

Les événements de la guerre franco-allemande ont conduit les sociétés nationales à s'entraider et ont amené le Comité international à sortir de son tout premier domaine de compétence. Mais la Croix-Rouge sera remise en cause après ce conflit.

Chapitre II

DE 1871 A 1913 : UN COMITÉ INTERNATIONAL SUR LA DÉFENSIVE, MAIS NÉANMOINS ACTIF¹

D'emblée, le Comité international se voit contraint de défendre à la fois la Convention et la Croix-Rouge. Puis, en 1874, il doit plaider en faveur de l'autonomie de la Convention, avant d'être confronté à l'adoption du signe du croissant rouge par Constantinople. Enfin, Genève travaille à la révision de la Convention de 1864, laquelle n'aboutit qu'en 1906. Le Comité international doit se résigner à ce que l'extension aux guerres sur mer des principes de Genève ait lieu à La Haye. Mais c'est grâce à la Convention de 1906 que le Comité international fera face aux guerres de 1912 et 1913.

I. — L'activité du Comité international dans une période particulièrement difficile

La guerre terminée, Genève compte procéder à une enquête avant que ne soit organisée à Vienne une conférence des sociétés de secours. Mais elle n'aura pas lieu. En effet, Sydow, président du Comité de

1. Le Comité de Genève a adopté le nom de Comité international de la Croix-Rouge lors de sa séance du 20 décembre 1875. La devise du CICR est : *Inter arma caritas*.

Berlin, refuse cette conférence où aurait été repensée la Convention d'après l'expérience du conflit sans que la conduite des belligérants ne soit jugée. Bien que conscient de la nécessité de réviser le Traité de 1864, Moynier estime qu'il faut attendre que les passions soient apaisées. Il défend en outre l'action des sociétés lors du conflit. L'opposition à la Convention est beaucoup plus marquée à Berlin qu'à Paris. Certains Français font une analyse critique de la situation, mais, tout en considérant que la Convention doit être améliorée, ne remettent pas en cause les apports de 1863 et de 1864. Pourtant, l'Autrichien Mundy, auteur d'un projet de « code sanitaire international » destiné à faire disparaître la Convention, est défendu à Paris, notamment par Sérurier. Ce projet est très inspiré par celui de 1867 et par la Convention de 1864. Il vise notamment à l'insertion des principes du Traité de Genève dans les règlements militaires européens. Il est assez vite abandonné grâce, entre autres, à la diplomatie et à la prudence du Comité international. La même année 1873, Moynier publie une étude critique sur la Convention afin de démontrer son utilité et celle de la Croix-Rouge. Concernant l'application du traité de 1864, il oppose l'organisation allemande à l'impréparation française. La Convention devrait certes être améliorée, mais elle doit pour l'instant être conservée. En effet, lors du conflit, elle a, selon lui, été plus utile qu'on ne le prétend. Et elle n'aurait pas cette mauvaise réputation si les Français l'avaient connue et appliquée correctement. Moynier n'est pas pressé de voir se réunir une conférence de révision où les principes de 1864 risqueraient d'être remis en cause.

Mais survient un danger plus grand. En 1874, la Russie propose de réunir à Bruxelles une conférence ayant pour objet de codifier l'ensemble des lois et coutumes de la guerre sur terre. Or, elle englobe dans ce projet la question des blessés et des malades tout en la modifiant sur le fond. La Convention de 1864 est donc

menacée de disparaître en tant que telle. Et si l'article 39 du projet russe s'y réfère expressément, il mentionne également, en contradiction avec l'article 6 de 1864 et l'article additionnel 5 de 1868, que les blessés et les malades sont des prisonniers de guerre. En fait, la situation légale de ces hommes n'est pas précisée dans la Convention, d'où une grande ambiguïté. En définitive, grâce aux interventions de Moynier, les conférenciers de Bruxelles de 1874 laissent intacte la Convention tout en demandant sa révision (art. 35 de la Déclaration). Mais les débats de Bruxelles montrent que les États privilégient les intérêts militaires et stratégiques par rapport aux préoccupations humanitaires, même si les grands principes émis à Genève ne sont pas remis en cause. Dès septembre 1874, sous l'effet de l'alerte bruxelloise, Moynier demande au président du Conseil fédéral de convoquer une conférence de révision. Démarche qui, plusieurs fois reprise, n'aboutira qu'en 1906. De 1874 à 1898, le Comité international élabore cinq projets de révision de la Convention de 1864. Le dernier de ces projets, commenté par Moynier, est publié et adressé au Conseil fédéral.

Après la guerre franco-allemande, le Comité international adopte une attitude de prudence pour préserver ce qui existe. Aussi, son action est-elle bien moindre qu'en 1870-1871. L'Agence de Trieste, créée en 1877 lors de la guerre russo-turque, et celle de Vienne – placée sous la responsabilité de la Croix-Rouge autrichienne –, fondée en 1885 à l'occasion du conflit serbo-bulgare, n'ont pas eu l'importance de celle de Bâle¹.

Parallèlement, depuis 1872, Moynier tente d'obtenir des sociétés qu'elles marquent symboliquement

1. Lors de la guerre des Boers (1899-1902), le CICR a demandé à la Croix-Rouge portugaise d'ouvrir une Agence à Lourenço-Marquês. Alors que les trois premières Agences avaient été administrées par des neutres, celle-ci devait l'être par un conseil de trois membres des Croix-Rouges de Grande-Bretagne, du Transvaal et de l'Orange, ainsi que du Portugal. Mais la société anglaise a refusé de nommer un représentant.

leur solidarité en insérant le mot « Croix-Rouge » dans leur intitulé. Mais Constantinople rompt avec l'unité du signe.

II. — La guerre d'Orient et la création du signe du croissant rouge

Comme en 1871 pour la Commune, le Comité international estime, en 1875, qu'il n'est pas compétent pour intervenir lors de l'insurrection de la province slave d'Herzégovine¹. Mais un an plus tard, le CICR change de position en considérant que rien dans la Convention de 1864 n'interdit qu'elle soit appliquée en cas de guerre civile. En outre, il paraît vite évident que le conflit va impliquer la Serbie et le Monténégro. Aussi, le CICR se soucie-t-il que ces États adhèrent à la Convention. Il l'obtient, mais la Sublime Porte proteste que ces deux principautés sont ses vassales. Par ailleurs, le Monténégro recevant sur son sol plusieurs milliers de personnes fuyant la répression en Herzégovine, Genève avait envoyé une mission officielle afin d'obtenir la création d'une Société de la Croix-Rouge monténégrine. Par une circulaire du 10 février 1876, le CICR informe les autres sociétés de l'adhésion à la Convention de l'« État indépendant et neutre du Monténégro » et leur demande d'aider la dernière-née. Puis il annonce successivement la constitution des Croix-Rouges de Serbie, de Roumanie et de Grèce. De son côté, Saint-Pétersbourg encourage les nationalistes bulgares à se révolter contre la Porte, qui réplique par de terrifiantes représailles. Aussi, après la Serbie et le Monténé-

1. Au début de la troisième guerre carliste (1872-1876), le Comité international avait fait une offre générale de service à la société espagnole tout en craignant que des rapports officiels avec les insurgés n'eussent des conséquences négatives. En 1874, il demandait aux Comités centraux de soutenir « les sociétés de secours des deux partis ». Il avait attendu pour cela que les deux sociétés créent un « bureau de liaison », lequel s'était engagé à partager les dons.

gro, la Russie intervient-elle dans le conflit contre l'Empire ottoman.

Une société avait été créée à Constantinople en 1868, mais elle n'avait eu aucune activité réelle, et avait disparu lors du décès de son fondateur, le Dr Abdullah Bey. Dissoute en 1874, elle est reformée en 1876 avec l'emblème du croissant rouge. Le 16 novembre 1876, la Porte informe Berne de l'adoption de ce signe en demandant que des mesures soient prises pour qu'il soit admis et respecté par les autres États. Le 29 du mois, le Conseil fédéral s'adresse donc aux gouvernements pour recevoir leur avis. Mais les États sont placés devant le fait accompli. Le 30 avril 1877 Genève informe les sociétés de la reconstitution de la société ottomane et de sa décision d'utiliser un croissant rouge à la place de la croix. Le CICR en souligne l'irrégularité, et note dans son *Bulletin*¹ que la Turquie modifie unilatéralement et *de facto* l'article 7 de la Convention. Le CICR écrit par ailleurs que le signe de la croix rouge n'est pas un signe religieux contrairement à ce qu'y voient les musulmans, tandis que le croissant est « l'emblème national et religieux de l'Empire ottoman »². Il en conclut que, de ce fait, « l'opposition des peuples et des croyances sera transposée dans le signe de protection ; cette opposition doit être évitée, surtout dans une guerre où le fanatisme religieux menace d'être surexcité au suprême degré ». La Turquie ayant affirmé qu'elle ne pouvait faire respecter la Convention à ses troupes si les États n'acceptaient pas la modification du signe, le CICR avait émis le souhait qu'il fût respecté pour la guerre en cours, exclusivement. Le Conseil fédéral avait adopté une position identique. Le principe de l'unicité

1. Le *Bulletin international des Sociétés de secours aux Militaires blessés*, créé en 1869, est paru sous ce titre jusqu'en 1901. Il s'intitule ensuite *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge* (1902-1918) : il est publié depuis sous le titre de *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

2. Dans le même esprit, l'Autriche-Hongrie, la Russie et la France évoquent des confusions possibles avec le drapeau national turc.

du signe n'était écarté qu'à titre très provisoire¹. Aussi, cette unité restait-elle encore d'actualité. D'ailleurs, le CICR se posait en défenseur du principe de l'unicité du signe et du respect intégral de la Convention. Lors de sa révision, en 1906, la France, en particulier, plaidera en faveur de l'unité de l'emblème et insistera sur son caractère laïc.

III. — 1906 : une adaptation réussie pour Genève : la révision de la Convention de 1864

La France avait dominé la Conférence diplomatique de 1864. Elle fera de même en 1906 grâce notamment au juriste Louis Renault, appartenant tout comme Jagerschmidt au ministère des Affaires étrangères. Le président de la Conférence, Édouard Odier, délégué du Conseil fédéral et membre du CICR, a d'ailleurs rendu un hommage appuyé à Renault en le qualifiant d'« architecte » de la Convention. Mais, bien que favorable à cette révision, la France n'a pas eu le rôle diplomatique qui fut le sien en 1864. Les Français arrivent à Genève en 1906, comme en 1864, avec des instructions précises. D'ailleurs, en 1903 – en prévision d'une tenue très rapide de la Conférence –, le ministère des Affaires étrangères avait rédigé un rapport accompagné d'un projet de quinze articles. Ce travail était très inspiré par la thèse de doctorat en droit de Louis Gillot, rédigée sous la direction de Renault, et publiée en 1901. Il a été repris *in extenso* en 1906.

Contrairement à son attitude de 1864, le Comité international, présent à la Conférence à travers Odier, observe une grande réserve. Les États ont en effet une

1. En juin 1877, la France accepte la proposition allemande tendant à l'obtention d'un *modus vivendi* pour la guerre qui se déroule, tout en évoquant une entente « provisoire » sur ce point. Dix ans plus tard, Moynier écrira que la Russie n'avait accepté l'emploi du signe du croissant – à condition que celui de la croix rouge soit respecté – qu'à titre temporaire et non en vertu d'un droit reconnu par les États.

idée très précise de ce qu'il faut obtenir. Néanmoins, un programme à suivre par les conférenciers, écrit par Moynier¹ et légèrement modifié par rapport à sa rédaction de 1898, a servi de guide. En outre, le CICR a publié une brochure à l'intention des délégués.

Signée le 6 juillet 1906, la nouvelle Convention comporte 33 articles. Elle garde les idées essentielles de la première, tout en les corrigeant ou les développant sur certains points. Elle rejette les dispositions humanitaires jugées inconciliables avec les exigences militaires. Les termes de « neutre » et de « neutralité » ne sont pas repris. Les blessés et les malades sont considérés comme des prisonniers de guerre. Mais les belligérants pourront décider de se les remettre réciproquement après un combat, de les renvoyer chez eux, ou encore de les envoyer dans un pays neutre (art. 2). L'occupant du champ de bataille devra rechercher les blessés et les morts, les protéger contre les pillages et les mauvais traitements (art. 3, al. 1). Les belligérants devront envoyer aux autorités de leur pays ou de leur armée les pièces d'identités recueillies sur les morts ainsi que les listes des noms des blessés et des malades qu'ils détiennent (art. 4, al. 1). La possibilité de faire appel aux habitants est mentionnée (art. 5). Les personnels sanitaires appartenant aux services des armées ou aux sociétés de secours – lesquelles sont désormais mentionnées (art. 10) – devront continuer à exercer leurs tâches même après être tombés au pouvoir de l'ennemi. Mais celui-ci devra les renvoyer à leur armée lorsque leur présence ne sera plus « indispensable » (art. 12, al. 1 et 2). A propos de l'emblème, il est spécifié que « par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par l'inversion des couleurs fédérales, est maintenu » (art. 18). La Perse signera la Convention en faisant

1. Moynier est nommé président d'honneur de la Conférence le jour de son ouverture, le 11 juin 1906.

une réserve sur cet article, mais ne la ratifiera pas. Absente de la Conférence, la Turquie y accédera en 1907 en émettant aussi une réserve sur le signe. Les personnels sanitaires portent cet emblème sur un brassard fixé au bras gauche. Le signe est aussi reproduit sur un drapeau qui est arboré par les « formations et établissements sanitaires » (art. 20 et 21, al. 1). Concernant l'application de la Convention, les États ont introduit la clause *si omnes*. Elle est donc obligatoire uniquement lorsque les belligérants y sont tous parties (art. 24). Les gouvernements sont tenus de la faire connaître à leurs troupes, aux personnels sanitaires et aux populations (art. 26). Les articles 27 et 28 traitent de la répression des abus et des infractions. Aucune de ces dispositions n'existait auparavant. En revanche, l'article 25 est inspiré de l'article 8 de 1864 : il prévoit que les commandants en chef des armées pourvoiront aux détails d'exécution du traité.

Les conventions de Genève ne s'appliquent qu'à la guerre sur terre. Or, en 1864, dans le projet présenté au nom du Comité, Dufour et Moynier avaient rédigé un article 11 mentionnant que des dispositions similaires aux précédentes pourraient être adoptées en faveur des blessés des conflits maritimes. Cet article était une porte ouverte vers la négociation d'une extension aux guerres sur mer de la future Convention de 1864.

IV. — L'extension des conventions de Genève aux guerres maritimes

1. **Les articles additionnels sur la marine (1868).** — Depuis 1866, le comité français porte le nom de « Société de secours aux blessés des armées de terre et de mer ». Il a été adopté pour répondre à une demande du gouvernement impérial, qui estime de manière unilatérale que le Traité de 1864 a vocation à s'appliquer aux guerres maritimes. Par ailleurs, le

7 juillet 1867, l'impératrice a convoqué Dunant pour lui exprimer son souhait de voir le principe de la neutralité étendu aux marins blessés, aux naufragés, aux bâtiments sanitaires flottant, ainsi qu'à leurs personnels. Le sort du vaisseau *Le roi d'Italie*, coulé à Lissa avec un millier d'hommes, l'avait beaucoup émue. La bataille de Lissa a joué le même rôle de catalyseur que Solferino pour l'élaboration d'un droit ayant pour objet de sauver les victimes de la guerre sur mer. Quelques questions du programme de la Conférence des sociétés de secours, réunie à Paris en 1867, montrent que ce thème n'en est pas exclu. Et le projet du mois d'août concerne très explicitement la marine. L'intervention de l'impératrice n'y est certainement pas étrangère. De son côté, le gouvernement de Florence avait indiqué, à la mi-août, au Conseil fédéral qu'il souhaitait que la Convention fût révisée principalement pour être étendue à la marine. S'estimant intéressée au premier chef par la question, l'Italie avait l'ambition de jouer un rôle diplomatique comparable à celui de la France en 1864. Mais Moynier préférait recevoir encore l'appui de Paris, qu'il n'obtiendra pourtant pas. Car, si ce thème avait la faveur de la France, il en allait autrement des projets de modifications relatifs à la guerre terrestre. Aussi, la Conférence diplomatique de Genève de 1868 a-t-elle eu pour principal objet l'extension des principes de la Convention de 1864 aux guerres maritimes. Le ministère français de la Marine avait préparé un projet incluant les sociétés de secours. Cela est remarquable car Paris continuait à s'opposer à leur reconnaissance officielle dans un acte international concernant la guerre sur terre. La France a exercé une très forte influence sur la rédaction de ces articles additionnels sur la marine¹, même si les Pays-Bas

1. Les termes de « neutre » et de « neutralité » y sont employés. Les embarcations allant rechercher les blessés et les naufragés « jouiront jusqu'à l'accomplissement de leur mission de la part de neutralité que

ont également joué un rôle non négligeable. Mais, bien que plus utiles, de par leur objet, que les articles additionnels concernant la guerre sur terre, ceux intéressant la marine auront la même destinée qu'eux, et ne seront donc pas ratifiés.

2. Vers une nouvelle conférence diplomatique qui va échapper à Genève. — Paris s'intéresse toujours énormément à l'extension des principes de Genève aux guerres navales. Lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Carlsruhe de 1887, la France demande au CICR de se charger de l'affaire en rédigeant un rapport. L'année suivante, Hyades, représentant du ministre de la Marine, confirme au CICR qu'il est à sa disposition pour réfléchir sur l'activité maritime de la Croix-Rouge. Paris semble donc vouloir à nouveau donner l'impulsion à une extension des stipulations de 1864 à la guerre maritime. D'ailleurs, pour la Conférence de Rome de 1892, le marquis de Vogüé, membre de la société française, rédige un rapport qui, après avoir reçu l'aval du Comité central, devait être envoyé au ministre de la Marine. En cas d'absence d'objections de celui-ci, il serait communiqué au ministre des Affaires étrangères qui le soumettrait alors aux gouvernements étrangers, à fin de rédaction

les circonstances du combat et la situation des navires en conflit permettront de leur appliquer » (art. 6, al. 1). La neutralité accordée aux embarcations est donc conditionnelle. Il y a là un discours de réalisme militaire. Les personnels sanitaires exerçant sur un bâtiment occupé par l'ennemi doivent continuer leurs tâches et aider aux évacuations avant de partir (art. 8, al. 1). Les navires-hôpitaux des sociétés « agiront à leurs risques et périls ». Ils arboreront notamment le drapeau blanc à croix rouge. Les belligérants pourront les contrôler, refuser leur aide et même « les détenir si la gravité des circonstances l'exigeait ». Les blessés et les naufragés recueillis par eux ne pourront pas être réclamés par les combattants, mais il leur sera interdit de servir à nouveau (art. 13, al. 3, 6, 7, 8). L'article 14 prévoit la possibilité pour chacun des belligérants de suspendre la « Convention » en cas de forte présomption d'infraction de la part de l'un d'eux, ou de la dénoncer si cette présomption devient une certitude. Cette disposition sera considérée par certains comme une porte ouverte aux abus.

d'un acte diplomatique. Un vœu est d'ailleurs voté en ce sens. Mais c'est au gouvernement italien – et non français ni helvétique – qu'il est demandé de donner suite à l'affaire. En dépit de l'opinion de Moynier, Berne considère qu'une conférence sur la marine ne relève pas de la compétence de la Suisse. Pourtant, le 6 juin 1897, le ministre italien des Affaires étrangères va signifier que Rome estime que ce rôle revient au Conseil fédéral, qui accepte. Puis, la Conférence de la Croix-Rouge de 1897 renouvelle le vœu de 1892 en remerciant les gouvernements italien et suisse pour les démarches du premier et l'initiative du second (demande de travaux préparatoires aux départements fédéraux). En 1898, la société française insiste auprès de Moynier sur l'urgence de procéder à cette extension. Moynier incite Berne à agir, mais en affectant de considérer que l'affaire n'est pas si pressée que cela. Et finalement – conséquence des années perdues du fait des réticences bernoises –, Genève va voir l'affaire lui échapper.

En 1892, la France paraissait avoir l'ambition d'être la Puissance maritime que le CICR avait appelé de ces vœux en 1890 pour organiser cette Conférence. Mais, profitant de l'attitude suisse, la Russie va s'emparer de la question.

3. Les conventions de La Haye suscitées par la Russie (1899 et 1907) : un droit rival et complémentaire de celui de Genève. — Saint-Pétersbourg prend l'initiative d'insérer la question de l'extension des principes de Genève à la guerre maritime dans le deuxième programme de la Conférence de La Haye, prévue pour 1899. Sans succès, Moynier essaie d'obtenir du Conseil fédéral qu'il déjoue ce qu'il perçoit comme une manœuvre russe, faisant suite à celle de 1874, pour supprimer le monopole de Genève dans le domaine des secours aux victimes des guerres. Le CICR a cependant été présent à La Haye en la personne d'Odier, qui

y représentait le Conseil fédéral. Renault a eu une part prépondérante dans les débats concernant la marine.

Les rédacteurs de la Convention du 29 juillet 1899 ont supprimé les termes de « neutre » et de « neutralité » alors que ce texte adapte les principes de 1864 aux guerres sur mer. L'article 2 mentionne les sociétés de secours, mais elles l'étaient déjà en 1868. On retrouve à l'article 4 certaines dispositions prévues par l'article additionnel 13. Mais alors qu'en 1868 elles ne concernaient que les bâtiments des sociétés, en 1899 elles intéressent également les navires-hôpitaux des États. Ils devront être peints en blanc avec une bande horizontale verte, ceux des sociétés devant être reconnaissables grâce à une bande rouge (art. 5, al. 1 et 2). La mention du signe de la croix rouge arboré par les bâtiments sanitaires (art. 5, al. 4) a conduit la Turquie, la Perse et le Siam à intervenir pour défendre l'usage de signes particuliers (croissant rouge, lion et soleil rouges, flamme à côté de la croix rouge). Mais Odier a écarté ces demandes en rappelant que la Conférence n'avait pour objet que d'étendre les principes de 1864 à la marine. Les blessés sont considérés comme des prisonniers de guerre. Les belligérants pourront les garder, les déposer dans un port de leur nation, d'un État neutre, ou encore de leur ennemi (art. 9). On voit ici l'influence du projet russe présenté à Bruxelles et la volonté de faire prévaloir les intérêts militaires sur un certain idéalisme du « droit de Genève », par opposition au « droit de La Haye ». Comme en 1868, les personnels sanitaires devront rester sur un navire occupé par l'ennemi « tant que cela sera nécessaire » (art. 7, al. 2).

Le 18 octobre 1907, une nouvelle Convention est conclue à La Haye pour adapter celle de 1899 à la Convention de Genève de 1906. La Perse et la Turquie ont signé la Convention de 1907 en faisant une réserve relative au signe, mais ne l'ont pas ratifiée. Dans les Conventions de 1906 et 1907, le principe de l'unicité

du signe est sauvegardé, mais l'acceptation de réserves fait prévaloir sur la volonté de garder l'unité de l'emblème celle de voir accéder le plus de pays possible aux conventions. En 1907, le Conseil fédéral déclare tenir compte des réserves perse et ottomane à la deuxième Convention de Genève, alors qu'en 1906 il s'était opposé à celle de la Perse. L'attitude bernoise de 1906 n'avait pu que satisfaire le CICR car elle supprimait l'entorse faite à l'unité du signe. Et sans doute le Comité international a-t-il été amer de voir Berne modifier sa position l'année suivante. Mais, alors que le Conseil fédéral est le dépositaire des Conventions de Genève, il ne l'est pas de celles de La Haye. Il n'a pu que prendre acte des décisions de la Conférence de 1907, et en tirer les conséquences relativement à la Convention de Genève. C'est pourquoi le CICR a accusé la deuxième Conférence de La Haye d'avoir rompu avec le principe de l'unité du signe.

C'est en se référant aux nouveaux droits de Genève et de La Haye que le CICR va faire face à la guerre de Tripolitaine et aux conflits des Balkans.

V. — Les guerres de Tripolitaine et des Balkans, prélude à celle de 1914-1918

Le 1^{er} novembre 1911, le CICR avertit la Croix-Rouge italienne que la Turquie a adhéré à la Convention de 1906, et que le croissant rouge doit être respecté comme la croix. La société allemande envoie une mission au sud de Tripoli, du côté turco-arabe. La communauté musulmane de Londres crée un « Comité du Croissant-Rouge ». En janvier 1912, le *Manouba*, un paquebot français, est intercepté par la marine italienne en étant accusé de transporter des officiers turcs alors qu'il devait conduire une mission sanitaire du Croissant-Rouge ottoman de Marseille à Sfax (Tunisie). Le CICR a transmis une protestation de la

société ottomane, mais l'incident fut rapidement clos par les gouvernements. Genève a aussi transmis des plaintes concernant des bombardements dus aux premiers usages de l'avion sur le front de Tripolitaine.

Ce conflit terminé, le Monténégro, la Serbie, la Bulgarie et la Grèce déclarent la guerre à l'Empire ottoman. C'est le début de la première guerre des Balkans, la seconde a lieu l'année suivante, en 1913. A la suite d'une demande de la Croix-Rouge hellénique, le CICR adresse un appel aux sociétés neutres, dès le 28 octobre 1912, en signalant l'immensité des besoins. Il en lancera un autre le 10 juillet 1913. En outre, en 1912, il charge le D^r Carle de Marval d'étudier sur place l'organisation et le fonctionnement des sociétés des pays belligérants, ainsi que des ambulances des sociétés neutres. La Suisse doit également enquêter sur la possibilité de créer une Agence près des lieux des combats. Si on fait abstraction des délégués envoyés par Genève lors de la guerre des duchés (alors que la Convention de 1864 n'était pas encore rédigée), c'est en 1912 que le Comité international expédie pour la première fois un délégué sur le théâtre d'un conflit. Une Agence internationale de secours aux blessés et aux prisonniers de guerre¹ est fondée à Belgrade en novembre. Située sur le territoire d'un des États belligérants, elle est dirigée par le consul général suisse à Belgrade, et fonctionnera durant les deux guerres. L'Agence doit assurer la transmission des dons en nature ou en espèces, ainsi que la correspondance entre les blessés ou les prisonniers de guerre valides et leurs familles. Elle renseigne également ces dernières sur le sort de leurs proches. Elle a constitué un fichier de 87 778 noms.

Ces conflits des Balkans ont préparé le CICR et les sociétés à la redoutable épreuve de la guerre de 1914.

1. Les Conférences de 1907 et de 1912 avaient décidé d'étendre les compétences de la Croix-Rouge aux prisonniers de guerre.

Chapitre III

LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE : UNE EXPANSION SPECTACULAIRE DU RÔLE DE LA CROIX-ROUGE

La guerre européenne, puis mondiale à partir de 1917, va obliger le CICR à développer considérablement ses actions. Le Comité international – présidé par Gustave Ador depuis 1910 – en est d'ailleurs conscient dès 1914. Il déclare d'emblée qu'il servira d'intermédiaire pour les demandes et les envois de secours. Il insiste auprès des Croix-Rouges de pays neutres pour qu'elles participent à cet effort, dont il prévoit, avec juste raison, qu'il va être sans précédent. Les Conventions seront souvent violées et Genève transmettra de très nombreuses protestations des sociétés à l'encontre d'un ou de plusieurs adversaires. Par souci de neutralité et d'impartialité, le CICR refusera toujours de se placer en position de juge¹. Néanmoins, dès le 21 septembre 1914, il demande solennellement le respect la Convention de 1906 par les belligérants. Le CICR aura la satisfaction de constater que ceux-ci n'ont pas dénoncé les Conventions de

1. Mais, l'Allemagne ayant annoncé par une ordonnance du 29 janvier 1917 qu'elle coulerait tous les bateaux sanitaires entrant dans une zone allant de la Manche à la mer du Nord, le CICR prend, le 14 avril, officiellement acte de cette violation de la Convention de 1907 par le gouvernement de Berlin. Il lui demande instamment le retrait du texte. Contrairement à son habitude, le Comité international s'est ici adressé publiquement à un seul belligérant et non à tous.

Genève ou de La Haye¹ lorsqu'un État non-partie au moins à l'une d'elles est entré en guerre. Or, cela était possible en raison de la présence de la clause *si omnes* dans ces textes, sauf celui de 1864. Ces Conventions n'ont au demeurant pas toujours été respectées, en raison notamment du principe de réciprocité contre lequel le CICR, usant de son autorité morale, n'a cessé de s'élever. Il l'a solennellement condamné par son appel du 12 juillet 1916 en faveur des prisonniers. Ceux-ci ont constitué sa plus grande préoccupation. Mais il se mettra aussi au service des civils.

Une fois la guerre terminée, la tâche du Comité international et des sociétés n'était pas finie. En particulier, les conséquences de la révolution russe ainsi que le rapatriement de très nombreux hommes et femmes les ont obligés à déployer une très grande énergie.

I. — Les prisonniers de guerre, principal souci du CICR

1. **Les moyens juridiques à la disposition du CICR.** — Héritier de la Déclaration de Bruxelles, le droit de La Haye organise la protection des prisonniers de guerre par les deux Règlements de 1899 et de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre. Mais si le CICR peut s'y référer utilement, ce droit va montrer de nombreuses lacunes dont les prisonniers vont pâtir. L'article 14 du Règlement de 1907 prévoit la constitution dans chaque pays belligérant d'un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Il a pour tâche de répondre aux demandes les concernant, d'établir sur eux des fiches individuelles en y inscri-

1. Outre la Convention de 1907 adaptant les principes de celle de 1906 aux guerres maritimes, le CICR se référera au Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre rédigé en 1899, puis révisé en 1907, dont de nombreux articles concernent les prisonniers de guerre, ainsi que les civils en territoire occupé.

vant notamment leur état de santé et leurs déplacements. Il doit également transmettre aux familles les documents trouvés sur les militaires décédés. L'article 15 mentionne que les « sociétés de secours pour les prisonniers de guerre » – qui sont en fait celles de la Croix-Rouge – doivent pouvoir exercer leur « tâche d'humanité ». De par l'article 16, les bureaux de renseignements, les lettres, mandats et colis des prisonniers, ou ceux qui leur sont destinés, sont exemptés de port. De même, les secours en nature sont admis en franchise des droits d'entrée, et des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'État.

C'est en se fondant principalement sur une résolution de la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Washington, de 1912, que le CICR crée à Genève, en août 1914, l'Agence internationale des prisonniers de guerre (AIPG). Grâce à elle, il va pouvoir exercer sur leur sort une influence considérable. En 1907, à Londres, avait été votée une résolution prévoyant que les sociétés devaient porter secours aux prisonniers, et que le CICR pouvait leur proposer de servir d'intermédiaire. Tandis qu'avec la résolution de 1912, c'est le Comité international qui assure la distribution des secours individuels et la répartition des aides collectives. Les sociétés sont priées de créer une « Commission spéciale » chargée de recueillir les dons pour les confier au CICR. Cette résolution permet donc au Comité international de créer une Agence à Genève. Mais le CICR étendra son action, notamment par l'inspection des camps. Il reprendra ainsi – à une tout autre échelle – une activité déployée en 1870-1871 par la Croix-Verte.

2. L'immensité et la diversité des tâches du CICR et de l'AIPG en faveur des prisonniers. — L'Agence va fonctionner sur des bases sans commune mesure avec celles de ses devancières. Dès 1914, le CICR envoie

des délégués inspecter différents camps¹ allemands, anglais et français. En plus de secourir moralement et physiquement les hommes en captivité, le Comité international cherche tout de suite à obtenir pour eux soit des rapatriements, soit des internements.

A) *Le rôle central de l'AIPG.* — Par une circulaire du 15 août 1914, le CICR demande aux Comités centraux des sociétés de lui indiquer la composition de leurs commissions spéciales devant prendre contact avec lui. Le 27 août, Ador insiste sur la nécessité de centraliser les informations et l'organisation des dons². Il écrit en outre que l'AIPG classera les demandes reçues et en transmettra un exemplaire à la société de la nationalité de l'État détenteur afin de connaître le lieu d'internement de la personne recherchée. Celui-ci pourra être alors indiqué à la famille demanderesse ou à la commune d'origine. Pour cela, les commissions devront obtenir de leurs gouvernements respectifs qu'il leur soit communiqué toutes les listes des prisonniers. Celles-ci devront comporter les noms, corps d'appartenance et lieux d'internement³. La correspondance et

1. Les Puissances protectrices ont également envoyé des délégués inspecter les camps de prisonniers. En effet, une Puissance protectrice est un État neutre chargé de défendre les intérêts et les ressortissants à l'étranger d'un ou de plusieurs belligérants.

Ce sont les Anglais qui, lors de la guerre des Boers, ont mis en place le système des camps entourés de barbelés et composés de baraquements dans lesquels les prisonniers doivent porter un uniforme les distinguant facilement des civils.

2. Dès le départ, le CICR veut donner un monopole à l'AIPG. Cependant, il demandera à la Croix-Rouge danoise de fonder une agence à Copenhague pour s'occuper du front germano-russe. De plus la Croix-Rouge autrichienne soulagera l'AIPG en établissant des rapports directs avec les sociétés de Petrograd et de Nish. L'AIPG doit donc s'intéresser au secteur occidental du conflit (mais la société de Rome a pu s'entendre avec celle de Vienne pour la transmission des listes et de la correspondance des prisonniers des deux pays), et de ceux, plus lointains, de la Turquie ou du Japon. Puis, l'Agence devra intervenir sur le front oriental en s'occupant de la Roumanie et de la Bulgarie.

3. Il y a trois séries de listes, celles des prisonniers valides, des blessés ou malades, et enfin des morts. Elles sont transmises d'un belligérant à l'autre par voie diplomatique. Les gouvernements envoient à la

les dons nominatifs seront transmis par l'AIPG au Comité central du pays de détention, ou bien directement aux délégués de l'Agence chaque fois qu'il s'agira d'une somme importante.

A l'automne 1914, l'échange des listes de prisonniers est bien en place. Grâce à elles, l'Agence établit des fichiers par nationalité, auxquels sont intégrées les demandes. Genève peut y répondre lorsqu'il y a « concordance » entre une demande et une information. Mais l'AIPG a notamment créé deux autres fichiers : un fichier topographique pour les prisonniers morts (fiches classées en fonction des lieux de décès) et un fichier régimentaire qui a beaucoup servi pour les enquêtes de l'Agence. Elle a donné plus d'un million de renseignements aux familles. Or, celles-ci devaient épuiser les possibilités de recherches dans leur pays avant de s'adresser à Genève.

L'AIPG s'est également occupée des transmissions de lettres, colis et mandats destinés aux prisonniers. Mais le rôle principal en ce domaine a vite été rempli par les postes helvétiques, néerlandaises, danoises et suédoises.

B) *Les inspections des camps.* — Si les sociétés nationales visitent des prisonniers, le CICR mène une action fondamentale en la matière. L'inspection des camps de prisonniers permet à l'institution de se rendre compte des conditions de vie de la plupart de ceux dont elle défend les intérêts. Outre les informations que ces visites apportent à Genève, elles montrent aux prisonniers

Croix-Rouge de leur pays les listes des personnes qu'ils viennent de capturer afin que la société en expédie une copie au CICR, et que celui-ci en adresse une à la Croix-Rouge de l'État dont les prisonniers sont les ressortissants. C'est grâce à ces listes que l'AIPG fabrique ses fiches, comme d'ailleurs les bureaux de renseignements des ministères de la Guerre. Les belligérants ont aussi utilisé le canal des Puissances protectrices. Mais les transmissions furent plus rapides par l'intermédiaire de la Croix-Rouge. L'AIPG a reçu de nombreuses informations de source privée qui lui ont permis de compléter les premières.

qu'ils ne sont pas oubliés. Le CICR s'est souvent trouvé dans des situations difficiles en raison de prétentions – voire d'exigences – de certains gouvernements. Ceux-ci préfèrent en effet les visites auprès de leurs ressortissants aux inspections de leurs propres camps. Le CICR estime avec raison que ses visites ont un résultat positif pour les prisonniers, bien que connues à l'avance et donc préparées par les belligérants. Le Comité international sait qu'il ne peut voir tous les camps, ni toujours tout à l'intérieur de ceux visités. Mais le fait que les délégués soient acceptés par les belligérants permet *a priori* d'éviter toute contestation quant à leurs conclusions d'inspection. La question du choix des délégués – notamment entre les Suisses alémaniques et romands – est posée dès les premières missions. Les rapports fournissent des informations sur la vie quotidienne des prisonniers. Les délégués étudient à chaque fois les mêmes points, et notamment la nourriture, le couchage, l'hygiène, la correspondance. On voit à la lecture de ces rapports, pour lesquels certains délégués utilisent des formulaires types, que le CICR veut qu'y soit respectée une certaine uniformité, tant dans la rédaction que sur le fond. Ils montrent de ce fait des réalités relativement semblables bien que toujours différentes. Cela s'explique aussi par le fait que Genève tient à ce que ses rapports gardent tous un ton modéré et une grande prudence, afin de ne pas exaspérer les gouvernements et les opinions publiques. A partir de leurs observations, les délégués font part de leurs remarques et de leurs suggestions aux autorités de l'État capteur, ainsi qu'au belligérant dont des ressortissants sont prisonniers. Ne pouvant rien imposer aux États, le CICR ne formule que des « vœux » ou des *desiderata*. Néanmoins, il dispose de moyens de pression non négligeables pour se faire entendre : d'une part la transmission à l'autre État concerné des rapports de ses délégués, et d'autre part leur publication, même si elle peut être quelque peu édulcorée.

Les délégués n'ont pas eu accès à tous les camps, notamment en raison des politiques menées sur ordre supérieur par certains commandants. Ainsi, l'Allemagne exerce des pressions sur les Irlandais afin qu'ils se retournent contre l'Angleterre, et sur les musulmans pour qu'ils rejoignent l'armée turque¹. La France emploie les mêmes méthodes envers les Alsaciens-Lorrains, les Schleswigeois, et les Polonais. Si ces hommes placés dans des camps de propagande n'obéissent pas aux vœux du belligérant, ils sont envoyés dans des camps dits d'éliminés. Contre l'avis de Berne, Genève a lancé le 21 janvier 1918 un appel « en faveur de la suppression des camps dits de propagande ». Le CICR est également arrivé à repérer l'existence – et certains emplacements – de camps de représailles. Ces derniers représentent, à l'époque, le degré ultime de la répression exercée contre les prisonniers. Ceux qui pourront en sortir stigmatiseront cette forme barbare de traitements, sur laquelle le CICR réussira à obtenir des informations, notamment au moyen d'un questionnaire distribué aux internés en Suisse.

C) *L'amélioration de la vie quotidienne des prisonniers*. — Le CICR accomplit toutes sortes de démarches pour tenter d'adoucir le sort des prisonniers tant sur le plan moral que matériel. Il essaie notamment d'obliger les États à supprimer les représailles et à uniformiser les traitements². Le 15 janvier 1915, le CICR publie à l'adresse des sociétés nationales une circulaire où il

1. Si ces tentatives ont peu de succès auprès des Irlandais, un certain nombre de musulmans sont en revanche allés en Mésopotamie. Les Algériens sont fortement encouragés à se retourner contre la France et sont envoyés en Mésopotamie comme sous-officiers. En outre, à travers l'exercice de la religion, l'Allemagne essaie de faire renaître le sentiment d'appartenance au peuple allemand, notamment chez les Russes-Allemands ayant conservé à la fois l'allemand et le luthérianisme.

2. Ainsi, Berlin sachant que ses ressortissants prisonniers sont mieux traités en Angleterre qu'en France, et franchement mal en Russie, les Allemands traitent différemment leurs prisonniers selon leur nationalité.

émet le souhait que les belligérants s'entendent entre eux pour assurer à tous les prisonniers un même traitement pour les soldes et envois d'argent, la correspondance, les télégrammes que le CICR envoie aux commandants de camps, les colis, les livres, les travaux, les secours religieux, les conférences à organiser dans les camps, l'hygiène, et les soins matériels. Par leurs inspections, les délégués peuvent déterminer les besoins des captifs et les signaler au CICR. Il est conscient, dès les premiers mois du conflit, que l'Allemagne a de gros problèmes pour nourrir ses prisonniers. Or, en mai 1915, Berlin adresse une fin de non-recevoir au CICR qui, pressé par la Croix-Rouge française, a écrit à la société allemande en sollicitant l'autorisation d'expédier – en plus des colis individuels – des envois collectifs de vivres et notamment de pain. Le CICR estime que la question doit être réglée de manière urgente. La solution a d'abord été d'encourager familles et organismes de secours à envoyer des aliments. Puis les gouvernements ont dû s'entendre pour prévoir des quantités minimales à donner chaque jour aux prisonniers en fonction de leurs possibilités et pour expédier des vivres chez l'ennemi. Ainsi le gouvernement français a fait acheminer du pain concentré inventé par Heudebert, lequel a mis gracieusement son procédé breveté à la disposition de l'intendance. Ce pain partait de Lyon à destination de Bâle où était effectuée la répartition entre les camps selon un barème de distribution envoyé par Paris. Il était ensuite expédié en Allemagne. Les comités de secours composés de prisonniers choisis comme hommes de confiance par leurs camarades (système introduit en Allemagne par les organisations françaises de secours) prenaient livraison des caisses, les vérifiaient et en accusaient réception. Les négociations ayant abouti à ce résultat ont été menées grâce au Conseil fédéral, et sous l'impulsion du CICR. Elles ont été longues car Berlin ne voulait pas dévoiler ses réelles difficultés économiques.

Par l'accord d'avril 1918, signé à Berne, les Allemands ont autorisé des envois collectifs de pain à raison de 2 kg par personne et par semaine. En 1917, les neutres considéraient que la nourriture était de meilleure qualité en France qu'en Allemagne, mais que la France nourrissait plus mal les Allemands que les Alsaciens-Lorrains, Austro-Hongrois, Bulgares, Polonais, et Schleswigeois.

Le CICR essaie aussi d'obtenir que les prisonniers subissent des punitions moins dures que celles prévues par certains États. Genève observe très vite que les belligérants ont souvent rivalisé – surtout sous prétexte de représailles – dans l'application de peines disciplinaires toujours plus rigoureuses. La question ne trouve une solution qu'à la fin de la guerre, notamment à partir de 1917. Une convention anglo-allemande est signée en juillet à propos des tentatives d'évasion et de la détention préventive. En octobre-novembre, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Roumanie, la Russie et la Turquie règlent cette question des peines disciplinaires. En février 1918, le CICR envoie au Conseil fédéral une note dans laquelle il propose un projet de convention en seize articles à l'attention de l'Allemagne et de la France, qui n'avaient pas encore réussi à s'entendre. Il écrit aussi à Paris et à Berlin. Ces questions seront réglées par l'accord d'avril 1918.

D) *Les libérations avant la conclusion de la paix.* — Dès octobre 1914, le CICR cherche à obtenir des échanges de blessés incapables de reprendre les armes. Le Comité se réfère pour cela au droit de Genève et aux sentiments humanitaires des États. Il sait qu'un résultat positif dépend entièrement de la bonne volonté des belligérants. L'article 20 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre prévoit que les prisonniers seront rapatriés après la conclusion de la paix. Certes, l'article 21 renvoie à la Convention de Genève

en ce qui concerne « le service des blessés et des malades ». Mais l'article 2 du Traité de 1906 n'oblige pas les États à rapatrier ou à interner en pays neutres les blessés et malades. Il n'en prévoit que la faculté. En novembre 1914, le CICR demande au président du Conseil fédéral de se préoccuper de la question. Le pape interviendra à plusieurs reprises sur ce point. Et pour la première fois, le 31 décembre 1914, Genève utilise ses bons offices pour convaincre les belligérants de discuter entre eux afin de trouver un *modus vivendi* permettant la conclusion d'accords offrant la liberté ou une semi-liberté. L'action du CICR se situe plutôt en amont. Il laisse à la Confédération helvétique le soin de recevoir les négociateurs et d'obtenir la signature d'accords. Berne joue également un rôle de premier plan au sein des commissions médicales neutres chargées de désigner les blessés et les malades à rapatrier ou à interner (les officiers ont notamment bénéficié de cette deuxième solution). Le CICR adresse directement aux belligérants des propositions en faveur des blessés et des malades. Il commence par les invalides, puis continue avec les prisonniers de guerre et les civils moins atteints. Le 26 avril 1917, il utilise la formule de l'appel pour inviter les États à rapatrier les prisonniers valides ayant subi une longue captivité. Ce texte donne lieu à de nombreuses négociations et produit à la fois des rapatriements et des internements. Une nouvelle maladie, la « psychose du fil de fer » (psychasthénie), est alors prise en compte. Elle permet l'internement, mais aussi le rapatriement, si elle persiste au bout de trois mois passés en Suisse. Or, en 1916, celle-ci estimait pouvoir accueillir jusqu'à 30 000 personnes¹. En acceptant le principe du rapatriement de certains internés par un système de « roulement », les belligérants ont permis à la Suisse de recevoir et de soigner plus

1. L'internement a représenté la plus sérieuse garantie du maintien de la neutralité suisse, mais a entraîné un énorme effort pour le pays. Les trois États scandinaves ont aussi interné des militaires.

d'hommes encore. Portant également sur les libérations de prisonniers, l'accord franco-allemand du 26 avril 1918 a été salué comme « un pas important dans la voie des principes humanitaires » par le CICR. Et il a souhaité officiellement que les autres États suivent cet exemple.

Grâce à son droit d'initiative, le CICR s'est également occupé du sort des civils.

II. — Les initiatives en faveur des civils

A l'instigation de la société autrichienne, le CICR demande le 17 octobre 1914 aux autres Comités centraux s'ils accepteraient d'assimiler les internés civils aux prisonniers de guerre bien qu'aucun texte ne leur soit applicable. En effet, le droit de La Haye ne s'intéresse qu'aux personnes habitant les territoires occupés ou concernées directement par les opérations de guerre. Pour remédier à cette lacune juridique, le CICR utilise son droit d'initiative¹ et fait preuve d'une grande indépendance en ouvrant au sein de l'AIPG une section civile dirigée par le D^r Ferrière. Celle-ci a une grande utilité malgré l'existence, à Berne, d'un bureau pour le rapatriement des civils et, à Bâle, d'une commission des otages. Patronnée par le CICR, celle-ci aide aussi les internés civils et les « évacués ». La section de l'AIPG s'occupe de tous les civils victimes du conflit et fournit des services comparables à ceux qu'elle rend aux prisonniers de guerre. Elle est entrée en relation avec les ministères compétents, les autorités locales et les sociétés nationales. Elle transmet la correspondance envoyée aux civils, y compris aux prisonniers de droit commun détenus en pays ennemi,

1. Le CICR est né de l'initiative de Dunant, puis de ses cinq fondateurs. Depuis, il a toujours agi sur cette base lorsqu'il l'estimait nécessaire. Ce droit lui a été reconnu indirectement en 1929, et consacré en 1949.

elle entreprend des démarches pour obtenir les documents officiels nécessaires à la régularisation des états civils. Elle mène des enquêtes sur les civils recherchés par leurs familles, elle cherche à obtenir des évacuations, rapatriements, ou internements. Elle envoie des colis, rédige des recours en grâce, mais aussi en faveur de l'adoucissement du sort des prisonniers politiques ou de droit commun. Elle recherche les disparus et transmet les actes de décès. Les délégués du CICR ont pu visiter des civils, retenus dans des camps spécifiques ou bien avec des prisonniers de guerre. Le Comité international aide beaucoup les populations des territoires occupés qui, démunies, sont en outre interdites du droit de correspondance avec l'extérieur. Après la fin du conflit, la section civile a dû traiter une très grande masse de courrier, remontant jusqu'en 1914.

Si le CICR a ainsi œuvré pendant les quatre années de guerre, celle-ci terminée, il lui reste encore des personnes à secourir.

III. — L'après-guerre : la Croix-Rouge face aux rapatriements, ainsi qu'aux révolutions russe et hongroise

Ayant constitué plus de 7 millions de fiches, l'AIPG ne fermera qu'en 1923¹. Si la question des prisonniers américains, anglais, belges, français, grecs, italiens, japonais, portugais, roumains et serbes fut réglée relativement vite, ce qui a permis à l'Agence d'arrêter son activité en leur faveur, il en a été différemment pour le service des empires centraux. En effet, le CICR n'a pas eu à se préoccuper du rapatriement des prisonniers ressortissants des États alliés, prévu par les accords d'armistice. En revanche, les Alliés avaient

1. Même après cette date, un service intitulé « des recherches et des cas individuels du CICR » a continué à fonctionner pour essayer de répondre aux demandes concernant la première guerre mondiale.

décidé que les prisonniers des anciens empires centraux ne seraient libérés qu'après la conclusion de la paix. Le Comité international a inspecté certains camps où ils étaient retenus. Ainsi, en mai-juin 1919, des délégués du CICR ont visité des compagnies de prisonniers de guerre des régions libérées de France. Durant l'hiver 1918-1919, le CICR élabore un plan de ravitaillement et de rapatriement des Russes, mais aucun retour au pays ne peut avoir lieu en raison de la guerre civile. En 1919, Genève sollicite à plusieurs reprises du Conseil suprême interallié le rapatriement des prisonniers des anciens empires centraux retenus par les Alliés ou en Russie. Le 23 mars 1920, ce Conseil autorise le retour au pays des hommes encore gardés en Sibérie. Puis, le 11 avril, la Société des Nations charge le D^r Nansen d'organiser, en collaboration avec le CICR, le rapatriement de tous les prisonniers. Au total, 425 550 personnes ont été rapatriées avec l'aide du CICR.

La révolution russe pose un problème nouveau au CICR. Il existe depuis 1867 une société de la Croix-Rouge, dont la direction est profondément remodelée en 1917. L'année suivante, son activité est suspendue pour réorganisation, et la première société se reconstitue auprès des contre-révolutionnaires. Nouvelle pour le CICR, la Croix-Rouge des Soviets prétend que la Société russe de la Croix-Rouge n'a jamais cessé d'exister car le décret du 6 janvier 1918 n'a fait que recomposer le Comité central existant jusque-là. Selon elle, il n'y a pas eu d'interruption de la société. Le CICR a maintenu des relations de fait – sans leur accorder de reconnaissance officielle – avec les comités se réclamant de la première organisation¹, lesquels ont œuvré principalement en faveur des prisonniers et des émigrés russes. Le 15 octobre 1921, le CICR

1. En effet, l'article 1 des Résolutions de 1863 impose l'existence d'une seule société par pays.

annonce officiellement qu'il reconnaît la nouvelle société. La famine sévit alors dans le pays. Aussi, quelques mois auparavant, la Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève en 1921 avait-elle approuvé la volonté du CICR de faire entrer dans le pays ses délégués et ceux de sociétés nationales désireuses d'aider les populations. En outre, songeant à la guerre civile russe, elle avait adopté une résolution donnant au CICR « mandat d'intervenir dans l'œuvre de secours en cas de guerre civile ». Or, depuis 1914, Edouard Frick, délégué du CICR, travaillait en Russie en collaboration avec la société nationale. En 1918, il reçoit mandat de continuer ses actions malgré les bouleversements politiques du pays. Il regroupe de sa propre initiative les Croix-Rouges neutres, restées à Petrograd, en une « Conférence internationale », qui sera ensuite appelée « Commission ». Lorsque Frick rentrera à Genève en novembre 1918, elle avait effectué plusieurs actions, notamment en faveur des personnes emprisonnées ; ce qui était une première pour le CICR. Mais en juin 1919, le délégué n'obtiendra pas la possibilité de retourner en Russie. Le poste restera vacant jusqu'en 1921, année de la reconnaissance officielle par le CICR de la Société de la Croix-Rouge de la République fédérative des Soviets.

En mars 1919, alors qu'éclate la révolution hongroise, Rodolphe Haccius, délégué du CICR, se rend sur place¹. Contrairement à ce qui s'est passé en Russie, la Société hongroise de la Croix-Rouge ne subit pas de bouleversements dans sa structure. Et, même si un nouveau personnel est mis en place, quelques personnes anciennement en poste y restent. Devant l'aggravation de la situation, Haccius inspecte la prison de Gyüjtöfoghaz, à quelques kilomètres de

1. Sur la demande des Alliés, le CICR avait créé une mission permanente à Budapest deux mois plus tôt.

Budapest. Il y obtient la libération des malades et des personnes de plus de 60 ans. Ce 28 avril 1919, pour la première fois, le CICR a ainsi visité uniquement des détenus politiques. C'est une extension de son champ d'action. La mission du CICR obtient aussi que 280 détenus politiques étrangers soient rapatriés. A côté de cela, elle permet plusieurs évacuations, notamment de malades et de membres de congrégations religieuses. Elle porte secours à la population civile. Elle travaille en collaboration avec la Croix-Rouge hongroise. La délégation du Comité international reste sur place après la chute de Béla Kun. Haccius, puis Burnier, visitent alors des prisons peuplées de révolutionnaires d'hier. Le CICR exerce une action diversifiée (assistances aux hôpitaux, aux tuberculeux, aux enfants, etc.), souvent avec l'aide d'organisations telles que les Croix-Rouges américaine, suédoise ou danoise. La Croix-Rouge hongroise a continué les actions du CICR après le départ de sa délégation en février 1922.

La première guerre mondiale a demandé au CICR et aux sociétés nationales d'énormes efforts pour l'ensemble des victimes du conflit. En outre, ses séquelles les ont entraînés à agir lors de guerres civiles. Pour le CICR, cette guerre fut un défi qu'il a parfaitement su maîtriser. Mais bien d'autres vont naître pour lui des suites de la Grande Guerre.

Chapitre IV

LA CROIX-ROUGE CONFRONTÉE AUX VICISSITUDES DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES

Au terme du premier conflit mondial, en raison de la croyance à une paix durable, il apparaît à certains que la Croix-Rouge doit réorienter son action. En outre, des épidémies font rage (grippe espagnole, typhus exanthématique), les pays dévastés par la guerre sont à reconstruire, nombreuses sont les populations ayant tout perdu et à secourir. Les sociétés nationales ont déjà pris l'habitude d'assister les malades, mais aussi d'agir à l'occasion de catastrophes naturelles. Une ligue des sociétés nationales va être créée pour agir en temps de paix. Puis, sera fondée la Croix-Rouge internationale, regroupant le CICR, les sociétés nationales et la Ligue. Par ailleurs, la Convention de 1906 et les Règlements de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre ont montré leurs limites. Aussi le CICR et les États procéderont-ils à la rédaction de deux nouvelles Conventions : l'une révisera celle concernant les blessés et les malades, et l'autre portera sur les prisonniers de guerre. Le CICR avait prévu la conclusion d'un texte protégeant les civils, mais il ne sera pas adopté. Or, il aurait eu son utilité dès avant 1939.

1. – La fondation de la Ligue et ses conséquences

Dans sa circulaire du 27 novembre 1918¹, le CICR propose l'organisation d'une conférence des États et des sociétés de la Croix-Rouge pour qu'ils confrontent leurs expériences et exposent leurs perspectives d'actions en faveur de tous les déshérités du conflit. Mais, dans la même période, des sociétés nationales cherchent à se réunir dans un but comparable. En outre, quelques jours avant l'envoi de la circulaire genevoise, la Croix-Rouge soviétique avait songé à créer une Union internationale des Croix-Rouges. Elle mentionnait que la société danoise était prête à accueillir la conférence, que la Croix-Rouge américaine adhérerait au projet, et qu'il lui était demandé d'en prendre l'initiative. La volonté russe était de « transformer les liens de la solidarité morale [des sociétés] en liens juridiques »². Puis, en décembre 1918, Wilson rencontre le président de la société américaine, Henry Pomeroy Davison, pour discuter d'un projet de création d'une organisation structurée de la Croix-Rouge. Aussi, le 1^{er} février 1919, à Cannes, des représentants des Croix-Rouges américaine, anglaise, française, italienne et japonaise constituent le « Comité des sociétés de la Croix-Rouge ». Son but est de réaliser une organisation de la Croix-Rouge pour agir en temps de paix. Le 13 février, les cinq sociétés demandent au CICR, de manière totalement irréaliste, d'organiser une

1. Cette circulaire est signée du président du CICR, Gustave Ador, et des trois vice-présidents. Alors conseiller fédéral, Ador deviendra en décembre président de la Confédération helvétique tout en conservant le titre de président du Comité international. Mais il n'en reprendra la présidence effective qu'en 1920.

2. Cette proposition n'est pas sans rappeler celle du Russe D'Oom présentée à Genève lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1884. Son projet tendait à créer un lien conventionnel entre les sociétés et demandait aussi la révision de la composition du Comité international. Constitué par des délégués de différentes sociétés, le Comité existant en serait devenu le bureau.

conférence dans un délai de trente jours après la signature de la paix – conférence qui ne se tiendra qu'en 1921. Mais, alors que le CICR tient à ce que toutes les sociétés soient conviées à participer au nouvel élan en faveur de la lutte contre les épidémies, le Comité des Sociétés de la Croix-Rouge veut exclure, dans un premier temps, les sociétés des pays vaincus. Du 1^{er} au 11 avril, une Conférence médicale se réunit à Cannes. Une soixantaine de personnes originaires des États vainqueurs y déclarent que la Croix-Rouge doit se préoccuper de la santé publique en période de paix¹. Ensuite, le 5 mai 1919, est créée à Paris la « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »², dirigée par un Conseil

1. Cette question de l'action de la Croix-Rouge en temps de paix avait été posée dès 1865 par une circulaire genevoise, qui montrait cependant une volonté de ne pas sortir du domaine initialement fixé. En 1868, le Comité international avait écrit au Comité central prussien que la recherche d'une activité des comités en temps de paix était souhaitable si cela devait les rendre plus efficaces en temps de guerre. Cependant quelques années plus tard, le CICR pensera au rôle que les sociétés pourraient jouer dans la lutte contre la tuberculose. D'ailleurs, un vœu dans ce sens sera voté lors de la Conférence internationale de Londres de 1907.

2. La création de la Ligue part d'une idéologie comparable à celle ayant conduit à la naissance de la Société des Nations. D'ailleurs, l'article 25 du pacte de la SDN déclare que « les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde ». La Convention du 12 juillet 1927, établissant une Union internationale de Secours, fait référence à cet article 25. L'Union prévoit le concours des Sociétés de la Croix-Rouge, de la Ligue, ainsi que du CICR. Font partie de l'Union les États membres de la SDN et ceux ayant adhéré à la Convention. Le principal but de l'Union est d'intervenir en cas de calamités publiques. Mais s'étant révélée assez inefficace, le CICR et la Ligue s'en sont retirés en 1948.

La Ligue a installé son siège à Genève entre 1919 et 1922. Puis il a été établi à Paris jusqu'en 1939, avant de retourner définitivement à Genève.

En 1977, lorsque de nouveaux statuts seront adoptés pour la Ligue, il sera décidé que, sur tous les documents officiels, le nom de l'institution serait accompagné de la mention explicative suivante : « Fédération internationale des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. » En 1980, en raison de la disparition du Lion et Soleil rouges, la « Ligue de la Croix-Rouge » devient la « Ligue de la

général composé de représentants de toutes les sociétés membres. Il se réunit à des époques déterminées, entre lesquelles l'autorité est confiée à un Conseil des Gouverneurs¹. Avec la création de la Ligue, la Croix-Rouge a désormais à sa tête deux institutions.

Dès 1863, le Comité international représentait la Croix-Rouge sur le plan international. Les sociétés nationales étaient unies par un lien moral les conduisant à s'entraider. Aussi, Moynier avait-il songé à poser dans un acte le principe de la solidarité des sociétés nationales entre elles. Il pensait à créer une « Union générale de la Croix-Rouge », puis une « Fédération de la Croix-Rouge ». Plus tard, il souhaitait que fût fondée une « Alliance générale de la Croix-Rouge ». Dans ces différents projets, le Comité international conservait la place centrale qu'il occupait depuis sa création. En 1897, le juriste français Louis Renault affirmait qu'il n'existait pas « d'organisation internationale de la Croix-Rouge », mais seulement des sociétés nationales. Or il oubliait la solidarité existant entre elles. En outre, les sociétés devaient être reconnues par le Comité international pour faire partie de la Croix-Rouge. Ainsi, jusqu'en 1919, le « mouvement de la Croix-Rouge » - constitué par le CICR et les sociétés nationales - existe uniquement sur la base des Résolutions de Genève de 1863 et sur d'autres résolutions votées lors des Conférences internationales. Le Comité international est, quant à lui, une association de droit suisse qui n'a adopté ses premiers statuts qu'en 1915.

La création de la Ligue pose au CICR le problème de l'organisation du mouvement. D'une part, il ne peut

(Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ». En 1991, le mot Ligue est remplacé par celui de Fédération.

La devise de la Fédération est : *Per humanitatem ad pacem*.

1. En 1946, les organes directeurs de la Ligue deviennent le Conseil des Gouverneurs et le Comité exécutif, qui en émane. Aujourd'hui, l'Assemblée générale est l'organe suprême, et le Conseil exécutif agit entre ses réunions.

accepter que la Ligue, qui fédère les sociétés¹, n'en admette pas certaines alors qu'il les a reconnues. Or, le CICR doit attendre mars 1922 pour que les sociétés des pays vaincus puissent en être membres. D'autre part, les fondateurs de la Ligue envisagent la création d'une nouvelle institution ayant à sa tête un organe directeur international dans lequel le Comité international serait peut-être intégré. Il devait en tout cas être remplacé². L'identité et l'existence même du CICR sont en jeu.

Le CICR n'est désormais plus seul aux côtés des sociétés nationales. Il cesse donc d'être l'unique centre de la Croix-Rouge. Aussi, l'année 1919 ouvre-t-elle une nouvelle époque pour le Comité international. En effet, la présence de ces deux institutions nécessite qu'elles définissent chacune leur mission au sein du mouvement. La Ligue estime être le « complément naturel » du CICR auquel elle rend hommage. Elle se donne notamment pour objet « d'améliorer la santé, de prévenir la maladie et d'atténuer les souffrances de tous les peuples du monde, en s'assurant leur coopération à cet effet [...], [et] de constituer un intermédiaire qui coordonne les efforts des œuvres d'assistance en cas de grandes calamités nationales ou internationales »³. De son côté, le CICR conserve la

1. La formation de la Ligue porte atteinte au particularisme des sociétés même si elles gardent une liberté intérieure. Elles sont en effet liées par un pacte et unies par un lien juridique.

Toute société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, créée dans un État indépendant ayant adhéré aux Conventions de Genève, doit notamment être reconnue – avec un statut privilégié – par son gouvernement comme auxiliaire des pouvoirs publics dans ses activités humanitaires. Ayant obtenu sa reconnaissance sur le plan national, une société juste fondée doit recevoir celle du CICR pour appartenir au « monde » de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

2. Le Comité international avait déjà déjoué une première attaque en 1867. Celle-ci avait été lancée par la France, qui réclamait l'installation du Comité à Paris et l'internationalisation de son recrutement.

3. Par exemple, en 1922, la Ligue décide d'aider les sociétés nationales à orienter leurs actions dans trois grandes directions : l'hygiène, les soins infirmiers et la jeunesse. Cette dernière orientation a confirmé

mission de maintenir et de développer les rapports des Comités centraux entre eux, de leur servir d'intermédiaire, « de coordonner les efforts pour soulager les victimes de la guerre, de la maladie et des calamités civiles ; en un mot de tout ce qui concerne les relations entre les sociétés de la Croix-Rouge, en temps de paix comme en temps de guerre, dans le domaine de l'œuvre de secours aux blessés et aux malades, ainsi que dans celui de l'action en faveur des prisonniers de guerre ». Ces missions pouvant se chevaucher, le CICR et la Ligue, par une Convention d'avril 1921, créent une « Commission mixte » – trois membres des deux institutions – ayant pour tâche principale « la coordination des secours en temps de paix »¹. Mais le problème n'est pas résolu pour autant, et ne trouvera une solution qu'en 1928, avec l'adoption des premiers statuts de la Croix-Rouge internationale², qui font de la Croix-Rouge une « collectivité organisée », composée du CICR, des sociétés nationales et de la Ligue. Le CICR reste une institution constituée par des Suisses se recrutant par cooptation. Il garde l'essentiel des fonctions qui lui ont toujours été reconnues. En particulier, il est le gardien des principes de la Croix-Rouge, et reconnaît les sociétés nationales. Grâce à sa composition, il est l'intermédiaire neutre nécessaire en cas de guerre internationale, de guerre civile, ou de troubles inté-

la réussite de la « Croix-Rouge de la Jeunesse » dont les fondements – notamment la volonté d'inspirer aux enfants l'esprit de dévouement – avaient déjà été mis en place par quelques sociétés, comme celles du Canada et de l'Australie.

1. Cette commission mixte a fonctionné jusqu'en 1926. En 1921, elle avait nommé une « Commission internationale de secours pour la Russie » afin d'aider la population souffrant de la famine. Puis, elle était intervenue en 1923 lors des tremblements de terre du Japon.

2. Max Huber, membre du CICR, et le colonel Draudt, vice-président de la Ligue, ont élaboré le projet de statuts adopté à La Haye lors de la 13^e Conférence internationale. C'est cette même année 1928 que Huber devient président du CICR à la place de Gustave Ador qui vient de décéder. En 1986, la Croix-Rouge internationale deviendra le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

rieurs. En collaboration avec les sociétés et les services de santé des États parties aux Conventions de Genève, il est chargé, en temps de paix, de la préparation et du développement du personnel sanitaire afin d'assurer le fonctionnement de la Croix-Rouge en période de guerre. La Ligue est une « association de Sociétés nationales de la Croix-Rouge unies dans un but de coopération pratique en temps de paix, d'assistance mutuelle et d'activités communes ». Le CICR et la Ligue doivent collaborer « dans tous les domaines qui touchent aux activités de l'un et de l'autre, notamment en ce qui concerne les œuvres d'assistance en cas de calamités nationales ou internationales ». Une « Commission permanente », composée entre autres de représentants du CICR et de la Ligue, est créée. Elle doit notamment régler les litiges éventuels sur l'interprétation des statuts, et préparer l'ordre du jour de la Conférence internationale en collaboration avec la société nationale qui la reçoit, le CICR ou la Ligue¹. Se réunissant tous les quatre ans, la Conférence est la plus haute autorité délibérante de la Croix-Rouge internationale. En dépit de plusieurs révisions, les grandes lignes des statuts de 1928 ont été maintenues.

Si, au lendemain de la guerre, l'espoir d'une paix durable grâce à la SDN conduit les fondateurs de la Ligue à estimer que le CICR n'a plus vraiment de raison d'être, celui-ci a quand même dû intervenir lors de différents conflits, telle la guerre gréco-turque (1919-1923). En 1921, il a envoyé une délégation en haute Silésie. Il a également été actif durant l'occupation de la Rhur (1923-1925). Le 30 novembre 1923, la Commission mixte a lancé un appel aux sociétés neutres pour aider la Croix-Rouge allemande à secourir les victimes de la crise écono-

1. La Conférence internationale de 1948 décidera que la Commission permanente devra notamment assurer la « coordination et l'harmonisation des efforts du CICR et de la Ligue ».

mique. Puis, l'année où le pacte Briand-Kellogg entre en vigueur, deux nouvelles Conventions sont rédigées à Genève. Par ailleurs, le CICR rédigera un projet en faveur des civils, qui sera discuté à Tokyo en 1934.

II. — Révision et extension du droit de Genève (1929)

Dès février 1918, compte tenu du rôle joué par la Croix-Rouge – et notamment par le CICR – à l'égard des prisonniers de guerre, Genève propose aux sociétés de se réunir pour compléter la protection existant en leur faveur. Mais c'est encore prématuré. A côté de cela, le CICR inscrit la question de la révision de la Convention de 1906 au programme des Conférences internationales de la Croix-Rouge réunies à Genève en 1921 et 1923. Lors de cette dernière, un projet est adopté et envoyé au Conseil fédéral. En 1921, les confédérés avaient voté une résolution demandant aux gouvernements d'adopter une convention sur les prisonniers de guerre, les déportés, les évacués et les réfugiés. Le CICR avait d'ailleurs reçu la mission de rédiger un avant-projet. Mais, en 1923, Genève fait approuver un travail moins ambitieux, ne prenant en compte que les prisonniers de guerre et les civils mobilisables. En effet, la commission spéciale ayant travaillé sur le sujet avait estimé que la question des prisonniers de guerre devait être séparée du problème des civils internés. Deux projets seront présentés à la Conférence diplomatique réunie à Genève en 1929 par le Conseil fédéral. L'un porte sur la révision du texte de 1906, l'autre sur les prisonniers de guerre. Puis, à la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Tokyo de 1934, le CICR présentera un projet de convention « concernant la condition et la protection des civils de nationalité ennemie qui se trouvent sur le territoire d'un belligérant ou sur un territoire occupé par lui ».

1. **La révision de la Convention de 1906.** — La Convention du 27 juillet 1929 sur la protection des blessés et des malades ne modifie pas fondamentalement celle de 1906. Beaucoup d'articles sont assez peu changés ; ils peuvent cependant améliorer ou compléter ceux de 1906. Toutefois, certains innoveront. L'expérience de la première guerre mondiale a évidemment beaucoup influencé les conférenciers.

Posant un principe simple et clair, mais non mentionné en 1906, l'article 1 dispose que les blessés et les malades seront « traités avec humanité ». La Convention ne propose plus aux belligérants de mesures précises en faveur des blessés et malades. Elle indique simplement qu'ils pourront prévoir « telles clauses qu'ils jugeront utiles » (art. 2). En effet, l'énumération de 1906 n'a pas paru nécessaire en raison de la rédaction d'une Convention sur les prisonniers de guerre. Chaque fois que cela sera possible, un « armistice local ou une interruption de feu seront convenus pour permettre l'enlèvement des blessés restés entre les lignes » (art. 3, al. 2). Cette disposition montre que l'esprit de la lettre ouverte du CICR du 26 octobre 1915 a été retenu. Elle réclamait des suspensions d'armes afin de permettre aux personnels sanitaires de relever les blessés, d'identifier puis d'inhumer les morts. Mais, lors de la Grande Guerre, cette exhortation humanitaire n'avait pas reçu l'accueil espéré par le CICR. Plus détaillé que celui de 1906, l'article 4 concerne l'échange des noms des blessés, des malades, et des morts, il tend à assurer un plus grand respect de ces derniers. Les personnes soignant les blessés et les malades « ne pourront être retenues après qu'elles seront tombées au pouvoir de la partie adverse », sauf signature d'un accord contraire. Tant que ces sanitaires resteront au pouvoir de l'adversaire, ils soigneront « de préférence » les blessés et les malades du belligérant dont ils relèvent (art. 12). Cet article s'explique par le fait que dès les premiers mois de la Grande

Guerre, plusieurs centaines de personnels sanitaires avaient été retenus captifs par l'ennemi sous le prétexte de pouvoir parer à d'éventuelles épidémies. En outre, beaucoup n'avaient pu exercer leurs fonctions. Aussi, dès le 7 décembre 1914, le CICR avait-il donné son interprétation des articles 9 et 12 de la Convention de 1906 afin de défendre le principe de leur rapatriement. Et, grâce à de nombreuses démarches, il avait obtenu plusieurs libérations. Mais des États avaient signé des accords leur permettant de garder par exemple un médecin pour 1 500 ou 2 500 prisonniers (Autriche-Hongrie/Russie ; Autriche-Hongrie/Italie). Les pièces d'identité des personnels sanitaires doivent être uniformes dans chaque armée, et ne doivent pas leur être retirées. S'ils la perdent, ils devront pouvoir obtenir des duplicata (art. 21). A l'origine de cette disposition est la proposition de l'Allemagne à la France, en 1917, de création d'un certificat uniforme émanant des ministères de la Guerre, afin d'identifier plus nettement les personnels sanitaires. Le CICR était en effet constamment requis par les belligérants d'obtenir des gouvernements des attestations certifiant la qualité de sanitaires des personnels capturés. Il savait que des autorités militaires leur retiraient souvent leurs brassards et pièces d'identité. Aussi avait-il demandé qu'il fût mis fin à ces pratiques.

L'article 18 de 1906 portant sur le signe distinctif est repris tel quel (art. 19, al. 1). Mais un second alinéa ajoute que « toutefois » les signes du croissant rouge ou du lion et soleil rouges « sont également admis » pour les pays les employant déjà. La Conférence a ici donné satisfaction à la Turquie, la Perse et l'Égypte. Le principe de l'unicité de l'emblème est certes maintenu, mais avec deux exceptions. Les belligérants devront, si les « exigences militaires » le permettent, prendre les mesures nécessaires pour rendre « nettement visibles » les emblèmes distinctifs « en vue d'écartier la possibilité de toute action agressive »

(al. 3). En effet, durant la guerre de 1914-1918, le CICR avait reçu beaucoup d'accusations concernant des attaques d'établissements sanitaires, à quoi le belligérant incriminé avait souvent répondu qu'ils n'étaient pas suffisamment signalés. Traitant de la demande d'enquête d'un belligérant en cas d'accusation de violation de la Convention, l'article 30 représente une grande innovation. Il indique qu'une fois l'infraction constatée, « les belligérants y mettront fin et la réprimeront le plus promptement possible ». Les Parties au conflit disposent du choix des moyens et de la procédure pour mener des enquêtes. En fait, les divers systèmes envisageables avaient été étudiés lors de la Conférence. Et, parmi eux, la possibilité de faire appel au CICR. Mais les conférenciers ont craint de lui nuire en prenant ainsi implicitement le risque que sa sentence ne soit pas acceptée ou reste inexécutée. D'ailleurs, pendant la Grande Guerre, le Comité international, saisi de très nombreuses accusations de violations, n'avait pas cherché à en contrôler les faits et s'était borné à rappeler les principes des Conventions, dont il estimait être le gardien moral.

La Convention de 1929 supprime la clause *si omnes*. Elle décide en outre que l'état de guerre « donnera effet immédiat aux ratifications déposées et aux adhésions notifiées [...] avant ou après le début des hostilités » (art. 25, 37). Comme la Convention de 1906, celle de 1929 prévoit que la dénonciation de la Convention ne produira d'effets qu'un an après sa notification au Conseil fédéral (art. 38). Mais cet article ajoute qu'une telle décision n'aura de conséquences, pour un État en guerre, qu'après la conclusion de la paix. Ces règles sont reprises dans la Convention sur les prisonniers de guerre.

2. La rédaction du Code des prisonniers de guerre. — La Convention relative au traitement des prisonniers de guerre du 27 juillet 1929 fait entrer dans le droit de

Genève un domaine appartenant jusque-là au droit de La Haye. Bien plus complet et précis que les articles rédigés en 1899 et 1907, ce Code est très influencé par l'expérience de la première guerre mondiale et par les accords alors passés entre les belligérants.

Est repris le principe énoncé à La Haye (art. 4, al. 1) selon lequel les prisonniers de guerre sont au pouvoir du belligérant capteur et non d'individus. Idée qui vient de Rousseau¹. Le droit de La Haye mentionnait que les prisonniers devaient être traités avec humanité, mais la Convention de 1929 est plus protectrice en disposant qu'il en sera ainsi « en tout temps ». En outre, les prisonniers devront être mis à l'abri des actes de violence, des insultes et de la curiosité publique². Les mesures de représailles à leur rencontre sont interdites. Ils ont « droit au respect de leur personnalité et de leur honneur ». Les femmes doivent être « traitées avec tous les égards dus à leur sexe » (art. 2 et 3). L'État détenteur doit entretenir ses prisonniers. Les différences de traitement « ne sont licites que si elles se basent sur le grade militaire, l'état de santé physique ou psychique, les aptitudes professionnelles ou le sexe de ceux qui en bénéficient » (art. 4, al. 2).

L'appel lancé par Genève le 8 février 1918 contre l'emploi des « gaz vénéneux » a inspiré la conclusion du Protocole du 17 juin 1925 à la rédaction duquel le CICR a activement participé. Ce texte prohibe l'emploi « de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques ». Or, malgré cela, l'article 6, alinéa 1 mentionne que les prisonniers pourront garder leur masque à gaz après leur capture.

En raison des observations faites par les sociétés

1. « ... chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres États et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverses natures on ne peut fixer aucun vrai rapport » (*Du contrat social*, liv. I, chap. IV).

2. Cette formulation figure presque mot pour mot dans l'accord franco-allemand du 15 mars 1918.

nationales et le CICR entre 1914 et 1918, la Convention cherche à protéger les prisonniers contre tout arbitraire et à prévoir les installations des camps ainsi que la vie qui doit y régner. Les captifs doivent être placés dans des camps éloignés de la ligne de feu ou de manière à ce qu'ils ne servent pas de protection contre d'éventuelles attaques. Ils ne doivent pas être exposés au danger, ou être retenus dans des régions malsaines (art. 7, al. 1 et 3, art. 9, al. 2 et 4). Les articles 10, 13-15 sont consacrés à l'installation des camps. Ils prescrivent notamment la mise en place d'un bon chauffage, d'un éclairage suffisant, de mesures assurant une certaine hygiène, de moyens pour prévenir les épidémies, d'un équipement en matériels sanitaires et d'une infirmerie. Rejoignant l'article 12, alinéa 2 de la Convention portant sur les blessés et les malades, le Code des prisonniers de guerre prévoit que les belligérants pourront s'entendre pour garder, dans les camps, des médecins et des infirmiers chargés de soigner leurs compatriotes (art. 14, al. 4). Les articles 11 et 12 traitent de la nourriture et de l'habillement (ration alimentaire identique à celle des soldats, droit de préparer les suppléments reçus des familles ou achetés dans les cantines des camps, vêtements remplacés et réparés régulièrement). La Convention pose le principe de la liberté de l'exercice de sa religion. Par ailleurs, elle encourage l'organisation de distractions intellectuelles et sportives. Aussi, les prisonniers pourront-ils pratiquer des exercices physiques et bénéficier du plein air (art. 16, al. 1, 17 et 13, al. 4). Le travail, qui ne peut être imposé qu'aux prisonniers valides, est réglementé afin d'éviter les abus (art. 27-32).

La Convention organise le droit de correspondance des prisonniers. Leurs familles doivent être informées de leur lieu d'internement, et doit leur être garanti le maintien de ce lien minimum que représente la correspondance (art. 8, 36, 40). Différentes dispositions tendent à assurer aux prisonniers la

bonne réception des colis individuels et collectifs (art. 37, 38 et 40, al. 1).

Les prisonniers pourront se plaindre de leurs conditions de captivité aux représentants des Puissances protectrices sans que cela n'engendre l'application de punitions (art. 42). Les hommes de confiance, qui sont les « représentants des prisonniers de guerre », sont chargés de la réception et de la répartition des envois collectifs. Ils ont la possibilité d'organiser un « système d'assistance mutuelle » et pourront faciliter les relations des prisonniers avec les sociétés de secours mentionnées à l'article 78 (art. 43-44).

Plusieurs articles sont consacrés aux dispositions générales relatives aux sanctions pénales, aux peines disciplinaires et aux poursuites judiciaires (art. 45-67). L'article 11, alinéa 4 interdit, quant à lui, les mesures disciplinaires collectives sur la nourriture.

Le rôle des bureaux de renseignements, déjà mentionnés par le droit de La Haye, est plus détaillé en 1929 (art. 77). L'article 78 sur les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre reprend quasi textuellement la rédaction de La Haye. Curieusement le nom de ces sociétés n'a pas été modifié, alors que c'est essentiellement la Croix-Rouge qui s'est occupée des prisonniers de guerre lors de la première guerre mondiale. Mais peut-être est-ce pour ne pas lui accorder un monopole qu'a été gardée une formulation large, tout comme dans les Conventions de 1906 et de 1929 sur les blessés et malades. Le CICR est, quant à lui, mentionné dans ce Code. Lui est reconnu le droit de proposer aux belligérants la création d'une agence de renseignements (art. 79). Mais ce n'est en somme qu'une confirmation – certes dans une Convention diplomatique – d'un droit datant de 1869. En outre, l'article précise que ces dispositions sur l'agence ne doivent pas « être interprétées comme restreignant l'activité humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge ». Cela est une reconnaissance

officielle – même si elle n'est qu'implicite – du droit d'initiative du CICR¹. L'article 88 ajoute que « les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'activité humanitaire que le Comité international de la Croix-Rouge pourra déployer pour la protection des prisonniers de guerre, moyennant l'agrément des belligérants intéressés ». Cet article est une approbation de toute l'action du CICR durant la première guerre mondiale, et il lui reconnaît, là aussi implicitement, son droit d'initiative. C'est la première fois que le CICR est mentionné dans une Convention.

En ce qui concerne les rapatriements et les internements, l'article 68 de la Convention de 1929 prévoit le retour au pays des grands blessés et des grands malades sans tenir compte de leur grade ou de leur nombre. Toutefois, si ces rapatriements sont obligatoires, l'hospitalisation en pays neutre des prisonniers blessés ou malades moins gravement atteints reste facultative². L'article 72 prévoit que les belligérants peuvent s'entendre pour des rapatriements directs ou des hospitalisations en pays neutre en faveur des « prisonniers de guerre valides ayant subi une longue captivité ». La constitution de « commissions médicales mixtes » (correspondant aux commissions itinérantes ayant fonctionné lors du premier conflit mondial) est obligatoire. Elles sont composées de trois membres, à savoir d'une personne de la nationalité de l'État capteur et de deux autres appartenant à un pays neutre, dont l'une présidera la commission. Les décisions prises devront être exécutées « dans les plus

1. Les statuts de 1928 ayant créé la Croix-Rouge internationale reconnaissaient déjà implicitement ce droit d'initiative au CICR. Dans ses statuts de 1930, le CICR écrit clairement qu'il peut prendre « toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle traditionnel ».

2. Cet article 68 oblige les belligérants à fixer rapidement les cas d'invalidité, ou de maladie donnant droit à un rapatriement direct ou pouvant permettre une hospitalisation en pays neutre. Les Parties au conflit sont invitées à se référer à un accord type annexé à la Convention.

brefs délais » (art. 69). Ont le droit d'être présentés devant la commission : les prisonniers désignés par les médecins de camps, ceux qui leur en feront la demande, ceux signalés par les hommes de confiance, les prisonniers indiqués par l'État pour lequel ils ont servi, ou encore ceux signalés par une association de secours reconnue par ce belligérant (art. 70).

Les conférenciers ont attribué le contrôle de la Convention aux Puissances protectrices. Elles reçoivent notamment la tâche de visiter les prisonniers (art. 86, al. 2). Par ailleurs, elles devront, si possible, prêter leurs bons offices pour tenter d'obtenir une solution à un désaccord existant entre des belligérants à propos de l'application de la Convention (art. 87, al. 1). Néanmoins, grâce à l'article 88, le CICR n'est pas écarté du contrôle de la Convention. Mais son action dépend de l'accord des belligérants.

La Conférence de 1929 a émis le vœu que des études soient faites en vue de la conclusion d'une convention protégeant les civils. Aussi, lors de la Conférence de Tokyo de 1934, le CICR a-t-il présenté un projet les concernant.

3. Le projet de Tokyo. — Composé de 25 articles, ce projet de convention pose le principe que les civils se trouvant sur le territoire d'un belligérant ennemi peuvent le quitter (art. 2, al. 1). Mais ils pourront être retenus s'ils sont mobilisables immédiatement ou dans le délai d'un an. Il en sera de même pour ceux à l'égard desquels la puissance détentrice pourra opposer « raisonnablement » des arguments relevant de sa sécurité (art. 4). Les civils restant sur le territoire ennemi et ceux qui y sont retenus contre leur gré devront être traités comme le sont des étrangers « en temps ordinaire sauf les mesures de contrôle ou de sécurité qui pourraient être ordonnées », et sous la réserve des dispositions concernant le « confinement »

et l'internement (art. 6, al. 1)¹. L'article 16 interdit que des civils soient internés avec des prisonniers de guerre, et l'installation de camps dans des régions « malsaines » ou ayant un climat nuisible à la santé. Cette disposition est très proche de celle adoptée en 1929 pour les prisonniers de guerre (art. 9, al. 2). L'article 17 fait explicitement référence au Code en précisant qu'il est « applicable par analogie aux internés civils », lesquels ne devront pas être moins bien traités qu'il ne le prévoit.

Les civils pourront faire appel aux sociétés de secours, qui exerceront leur mission dans les « limites tracées par les nécessités militaires »². Ils seront protégés contre les violences, les insultes et la curiosité publique. Les représailles sont interdites³ comme la prise d'otages (art. 8-11). Les civils conduits en territoire ennemi devront bénéficier des mêmes garanties que ceux y étant depuis le début du conflit (art. 12).

Pour les civils se trouvant sur un territoire occupé par un belligérant, l'article 18 renvoie à la section III du Règlement de 1907, relative à « l'autorité militaire sur le territoire de l'État ennemi ». Contrairement aux civils se trouvant en territoire ennemi, ils peuvent, à titre exceptionnel, être pris en otage. Ils devront être traités avec humanité, ne pas être tués ou soumis à des châtements corporels. Les déportations hors du territoire occupé sont interdites, sauf pour assurer la sécurité des civils concernés. Ils pourront correspondre avec leurs familles, mais sur des questions d'ordre uniquement privé. Ils pourront recevoir des secours comme ceux étant en territoire ennemi (art. 19).

1. En 1915, le CICR avait demandé aux belligérants de revoir les listes de leurs internés et de libérer tous ceux qui n'apportaient aucun bénéfice à leur détendeur.

2. Formule figurant aux articles 15 des Règlements de 1899 et 1907, et à l'article 78 du Code de 1929.

3. On trouve la même disposition dans la Convention sur les prisonniers de guerre de 1929.

On retrouve les mêmes dispositions que celles du Code de 1929 à propos de son application et de son contrôle. Le CICR s'attribue donc implicitement le même droit d'initiative que pour les prisonniers de guerre. Grâce à l'article 17, il en est de même en ce qui concerne l'agence de renseignements. Elle n'est certes pas mentionnée dans ce projet, mais le CICR avait créé en 1914 un service pour les civils au sein de l'AIPG.

Le Comité international transmet le projet à Berne, mais plusieurs États – dont la France – s'étant montrés réticents, le Conseil fédéral ne chercha pas à réunir une conférence diplomatique¹. Néanmoins, après la Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Londres en 1938, le CICR s'adressa à Berne et à La Haye. L'année suivante, le gouvernement néerlandais ayant annoncé qu'il laissait à la Suisse le soin de s'occuper de l'affaire, le Conseil fédéral écrivit aux États dans la perspective d'organiser une conférence en 1940². Mais le déclenchement de la deuxième guerre mondiale empêcha la réalisation de ce projet.

Cependant, dès avant la guerre de 1939-1945, la Croix-Rouge a dû secourir de nombreuses victimes sur les différents continents.

III. — La Croix-Rouge face aux guerres des années 1930

Le CICR renonce finalement à envoyer un délégué au Mandchoukouo par crainte de ne pouvoir agir avec suffisamment de liberté. En revanche, il intervient en

1. A la fin de 1936, l'Allemagne, les États-Unis, l'Italie et le Japon font partie des huit États, sur les quinze interrogés, qui ont répondu favorablement à l'initiative suisse.

2. Le CICR avait rédigé bien d'autres projets. Aussi, Berne envoyait également un projet de révision de la Convention de 1929 sur les blessés et les malades, un projet de révision de celle de La Haye de 1907 sur la guerre maritime, un projet relatif à l'aviation sanitaire, et un autre concernant la création de localités et de zones sanitaires en temps de guerre.

février 1932, lors de la bataille de Shanghai, auprès des Croix-Rouges chinoise et japonaise, demandant si leurs gouvernements ont créé un bureau de renseignements et si elles jugent nécessaire la mise en place d'une agence internationale. Mais comme il n'y a pas eu de déclaration de guerre, le Japon nie l'existence d'un conflit et déclare que les articles 14 du Règlement de La Haye et 79 du Code des prisonniers de guerre n'ont pas à être pris en compte. Malgré tout, le CICR dépêche un délégué à Shanghai. Il y visite notamment les hôpitaux de la société nationale et l'aide à obtenir les autorisations nécessaires pour que les morts chinois soient enterrés. Ayant fait cette expérience, le CICR pose, à la Conférence de Tokyo de 1934, le problème de l'application du droit humanitaire lors d'un conflit non déclaré. La Conférence répond qu'il doit l'être même en ce cas, approuvant ainsi l'attitude genevoise lors de ce conflit.

La guerre du Chaco, entre la Bolivie et le Paraguay, conduit le CICR à envoyer deux missions, en 1933 et 1934, afin de visiter les prisonniers de guerre. Les délégués font accepter des propositions tendant à améliorer leur sort et à rapatrier des hommes gravement blessés. Or, aucun des deux belligérants n'est partie au Code de 1929¹.

Sur la demande du CICR, l'Éthiopie adhère, en juillet 1935, à la Convention de 1929 sur les blessés et malades, mais refuse d'être partie au Code des prisonniers de guerre. Une Société de la Croix-Rouge éthiopienne est alors créée, et reconnue par Genève en septembre. Répondant à un télégramme expédié le mois suivant, elle demande une aide en nature et en numéraire. La Croix-Rouge italienne, quant à elle, estime n'avoir besoin d'aucune aide et refuse donc les services du CICR. Cela place le Comité international et les socié-

1. Les deux États n'avaient pas non plus adhéré à la Convention de 1929 concernant les blessés et les malades. Le Paraguay était néanmoins partie à celle de 1906.

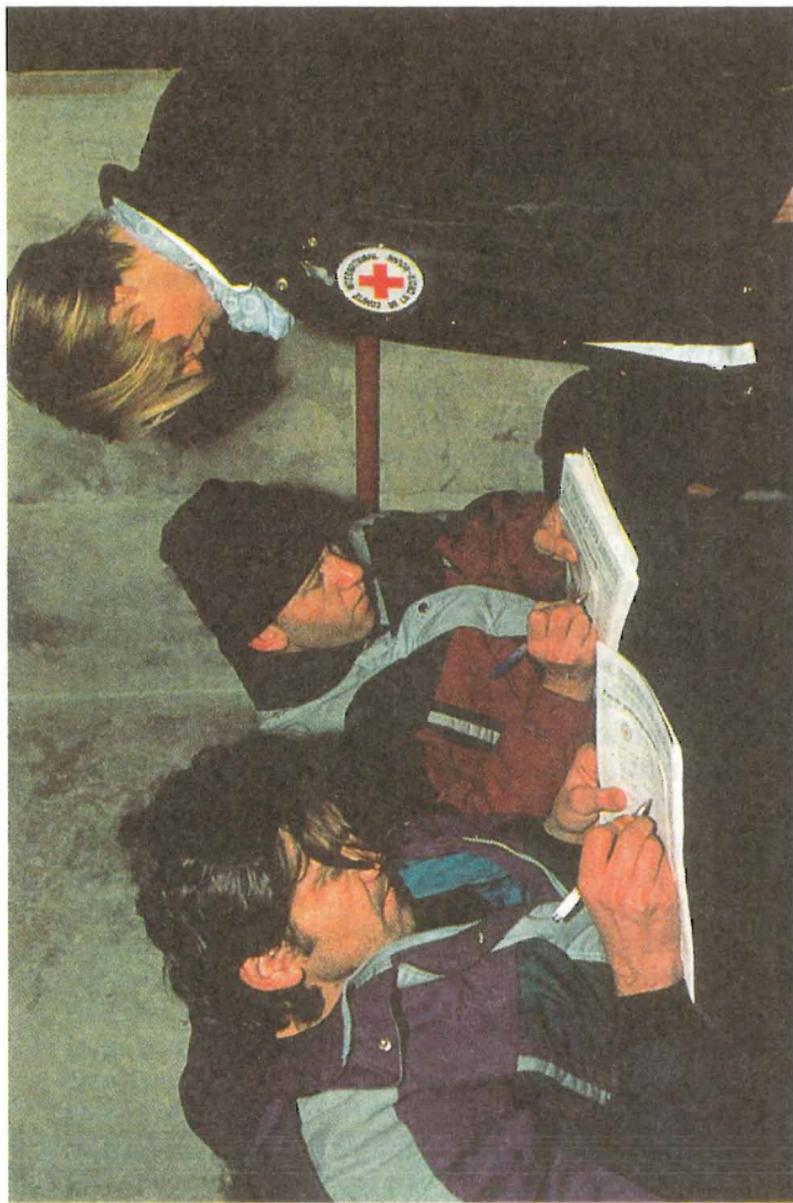


Fig. 3. — Le message de la Croix-Rouge (dont l'usage s'est développé en 1936 lors de la guerre d'Espagne) :
ici, rédigé par des détenus à Pale. Bosnie (18 avril 1996) (cliche CICR, P. Grabhorn).

tés neutres dans une position difficile puisque seule la Croix-Rouge éthiopienne pourra être secourue. Or, de nombreuses sociétés sont intervenues, soit en envoyant des ambulances, soit en expédiant des secours. Le Comité international a eu un rôle fondamental dans le domaine de la coordination de l'assistance médicale. Mais il n'a pas réussi à obtenir la constitution d'un bureau de renseignements. Néanmoins, le Service des recherches et des cas individuels – qui a continué le travail de l'AIPG en faveur des victimes civiles ou militaires de la première guerre mondiale – a été très utile lors de cette guerre¹. Devant la multiplication des accusations de violations d'établissements sanitaires adressées de part et d'autre au CICR, les belligérants ont paru désireux que soit engagée une enquête internationale, prévue par l'article 30 de la Convention concernant les blessés et les malades. Les Parties ont semblé vouloir la confier au CICR, qui a fait des démarches en ce sens. Mais elles n'ont finalement pas abouti, faute d'accord entre les belligérants sur les moyens à mettre en œuvre pour la réalisation de l'enquête.

La guerre d'Espagne s'inscrit dans le cadre d'une Europe en marche vers la deuxième guerre mondiale. Elle se caractérise notamment par une absence totale de distinction entre combattants et non-combattants. Le CICR a tenté d'obtenir des deux Parties en présence des engagements formels quant à l'application du droit humanitaire. En effet, en l'absence de texte conventionnel, il ne pouvait se fonder que sur la résolution XIV de 1921 relative à la guerre civile. La prise en considération des règles de Genève et de La Haye dépendait donc du bon vouloir des belligérants. Le 15 février 1938, le CICR lança un appel aux belligérants et à tous les Comités centraux contre les bombardements aériens. La même année, lors de la Conférence

1. Ce service a fonctionné jusqu'en 1953, où ses tâches ont été confiées aux services nationaux de l'Agence centrale des prisonniers de guerre.

de Londres, une résolution fut adoptée à ce sujet. Elle demandait d'arrêter ou de restreindre les bombardements pour sauvegarder la vie des civils, et d'évacuer femmes et enfants dans des zones de sécurité placées sous la protection de la Croix-Rouge. Auparavant, le Comité international s'était adressé à la Croix-Rouge espagnole pour lui proposer l'aide d'autres sociétés nationales. Le délégué Marcel Junod alla discuter avec les deux Parties, desquelles il obtint quelques principes les engageant, chacune de son côté, envers le CICR. Il fut notamment déclaré que le principe du respect de l'emblème serait observé. Les belligérants ont en outre assuré qu'il serait créé des agences de renseignements pour les prisonniers civils et militaires et que la réception de secours envoyés par des sociétés neutres serait acceptée. Mais ces aides ont été placées sous la responsabilité du CICR. C'est donc lui qui en a assuré l'utilisation et la répartition. Cette action de secours du Comité international a été la plus importante de celles conduites durant l'entre-deux-guerres. Il a opté pour la distribution des aides sur la base d'une stricte répartition mathématique entre les belligérants, de même qu'entre les civils et les militaires de chaque camp. A la fin de 1936, avec ses dix délégations en Espagne et une à Saint-Jean-de-Luz, le CICR était mieux représenté que dans les autres conflits de cette période. Mais, de même qu'il a échoué dans ses tentatives d'obtenir la libération des personnels sanitaires au pouvoir de l'adversaire, il lui a été refusé, dans le principe, de voir les détenus. Il a malgré tout réussi à en rencontrer certains par le biais d'enquêtes individuelles et de propositions d'échanges. Cela a sans aucun doute contribué à améliorer leur sort. Au début du conflit, le Service des recherches et des cas individuels s'est occupé des premières demandes. Les belligérants ont autorisé le CICR à créer des services de renseignements placés sous le contrôle de ses délégués. Puis, pour faire face aux milliers de demandes d'informations ou de transmissions

qui arrivaient, Genève a créé un service spécial pour l'Espagne qui a fonctionné dès octobre 1936 ; 120 000 noms ont ainsi été enregistrés. Mais ce chiffre ne correspond pas au nombre total des détenus, car les Parties ne possédaient pas de listes complètes de leurs prisonniers. Les personnes libérées ou échangées ont été peu nombreuses¹.

Lors du conflit sino-japonais, le CICR s'entend avec la Ligue, qui communique une demande d'aide de la Croix-Rouge chinoise à sept sociétés neutres de son choix. En août 1937, le Comité international propose ses services aux deux Croix-Rouges belligérantes. Et, répondant à une requête chinoise, il envoie un délégué à Shangai afin de se rendre compte de la situation. Le CICR disposera d'une délégation sur place durant vingt mois. Mais, comme la Croix-Rouge italienne, la société japonaise a refusé les offres du CICR. Il s'est donc trouvé dans une situation comparable à celle de la guerre d'Éthiopie. En 1938, le nord de la Chine, dévasté par des inondations, est visité par un délégué : il a indiqué les besoins prioritaires, dont Genève a ainsi pu faire part aux sociétés désireuses d'aider la Croix-Rouge chinoise. Le CICR a rencontré d'énormes difficultés pour la protection des prisonniers de guerre, le Japon n'étant toujours pas partie à la Convention de 1929. Malgré cela, le Comité international a tout d'abord obtenu l'assurance qu'elle serait « prise en considération ». Mais il a ensuite appris que, selon Tokyo, certaines de ses dispositions n'étaient pas adaptées à l'Extrême-Orient. Très inquiet de l'ampleur des bombardements aériens et de leurs ravages parmi les populations civiles, le CICR a lancé le 15 mars 1938 un appel aux deux belligérants contre cette méthode de guerre. Ce texte visait en fait le Japon, mais aucun des deux États n'y a répondu.

1. C'est grâce au D^r Junod, délégué du CICR, qu'Arthur Koestler a été échangé contre la femme d'un aviateur franquiste.

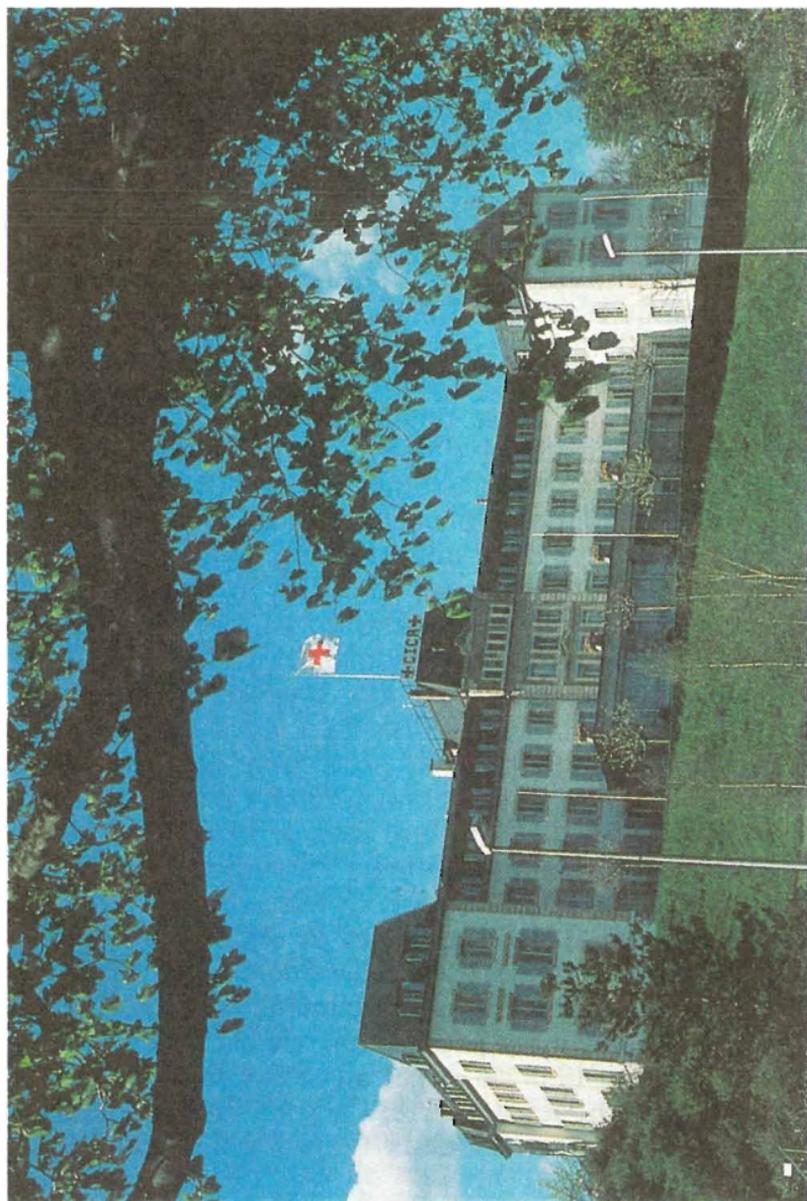


Fig. 4. -- Le siège permanent du Comité international de la Croix-Rouge.
19, avenue de la Paix. CH - 1202 Genève (cliche CICR. A. Philippon).

Chapitre V

LA CROIX-ROUGE A L'ÉPREUVE DE LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

Max Huber est à la tête du CICR lorsque commence la deuxième guerre mondiale. Il sera remplacé par Carl Burckardt au début de 1945. Pressentant qu'un conflit d'une très grande ampleur allait éclater, le Comité international fonde, dès septembre 1938, une « Commission des œuvres de guerre » ayant pour tâche essentielle de préparer la mise en place d'une future agence de renseignements. Sa création est d'ailleurs proposée aux belligérants le 2 septembre 1939, conformément à l'article 79 du Code de 1929. Et, le 14, le CICR confirme l'ouverture de l'Agence centrale des prisonniers de guerre (ACPG)¹. Dans son programme d'action envoyé le 2, le Comité international propose donc notamment d'ouvrir une agence centrale et de secourir les prisonniers tant militaires que civils, qu'ils soient valides, blessés, ou malades. Il demande que les États créent un bureau de renseignements qui puisse transmettre à Genève les informations reçues. En faveur des civils étant sur le territoire d'un État devenu ennemi, ou sur un territoire occupé, il suggère la rédaction d'un statut parti-

1. Le nom de l'Agence est modifié par rapport à 1914. En remplaçant « internationale » par « centrale », le CICR montre sa volonté que cette Agence soit réellement la seule, et souligne son rôle centralisateur.

culier inspiré d'accords bilatéraux passés pendant la guerre de 1914, ou l'application du projet de Tokyo. Mais seul Berlin accepte de discuter en vue de conclure un accord fondé sur ce texte de 1934. Devant cet échec, et conscient de l'urgente nécessité d'obtenir des garanties pour les civils, le CICR reformule sa requête. Il y ajoute comme alternative que les civils internés sur le territoire d'un ennemi soient assimilés à des prisonniers de guerre. Cette nouvelle proposition a été acceptée par plusieurs belligérants, dont l'Allemagne. Les activités de l'ACPG s'apparentent naturellement à celles de l'AIPG, mais démultipliées en raison de l'ampleur du conflit. De même, au cours de cette guerre, le CICR a employé beaucoup plus de personnes en Suisse et dans le monde. En outre, il ne s'est pas contenté de missions itinérantes comme entre 1914 et 1918, mais a eu recours à 76 délégations permanentes. Par ailleurs, pour tâcher de régler des questions particulièrement délicates, il a envoyé 194 missions spéciales. Jusqu'en 1946, l'ACPG a reçu et transmis plus de 20 millions de lettres et cartes aux prisonniers de guerre et aux internés civils¹.

Le CICR a adopté la même politique de neutralité que durant la première guerre mondiale pour répondre aux accusations de violation des Conventions lancées par les belligérants. L'ACPG est intervenue en faveur des personnels sanitaires retenus par l'ennemi, transmettant des attestations pour que ceux dépourvus de leurs papiers d'identité puissent réclamer un traitement correspondant à leur statut. Le CICR est également intervenu toutes les fois que ce personnel ne pouvait correctement exercer ses fonctions ou que l'ennemi lui en imposait d'autres. Le CICR a aussi

1. Watson, président de l'*International Business Machines Corporation*, a mis gracieusement à la disposition de l'Agence un certain nombre de ses machines. Cela lui a permis de fabriquer plus de 8 500 000 cartes perforées et de réaliser ainsi plus de 66 millions d'opérations de tri.

obtenu le rapatriement de sanitaires qui, justement, ne pouvaient pas soigner leurs compatriotes.

Genève a éprouvé quelques difficultés pour secourir certains prisonniers de guerre, mais c'est le sort des civils non protégés par un texte qui lui a causé le plus de soucis. Si la Croix-Rouge a secouru moralement et matériellement les victimes du conflit¹, elle a aussi tenté de les faire sortir des camps, voire d'arracher certaines à leurs bourreaux.

I. — Les actions déployées pour les prisonniers de guerre

Le CICR fonde son activité sur les articles 79 et 88 du Code des prisonniers de guerre. En outre, l'expérience acquise, notamment entre 1914 et 1918, l'a grandement servi. Dès septembre 1939, il envoie des délégués visiter plusieurs camps. Il commence par publier tous les rapports, comme pendant la première guerre mondiale. Mais en 1941 — en raison du nombre des inspections —, il déclare qu'il n'en fera plus paraître que des extraits significatifs. Plus tard, il en publiera seulement certains, afin de mettre son action en évidence². D'autre part, dès 1939, à l'initiative d'un délégué du CICR en poste à Berlin, les prisonniers sont invités à remplir une « carte d'avis de capture », n'excluant pas l'envoi de listes de captifs à Genève. Généralisé en 1940, ce système a été très utile en raison de la rapidité avec laquelle les cartes arrivaient à l'ACPG. Au total, celle-ci a établi environ 30 millions de fiches concernant les prisonniers de

1. Durant cette guerre, le CICR a affrété sous son nom 43 navires qui ont transporté environ 470 000 t de secours. Ces bateaux ont aussi acheminé plusieurs tonnes de courriers. Par ailleurs, de 1939 à mai 1945, les sociétés nationales ont envoyé à Genève pour l'équivalent d'un milliard de francs suisses.

2. Les publications étaient faites dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*. Il en a été de même pour les inspections des internés civils. Le CICR ne publie plus ses rapports depuis la fin de ce conflit.

guerre. Cette carte n'exclut pas l'application de l'article 36, alinéa 2, prévoyant que dans le délai d'une semaine tout prisonnier doit pouvoir informer sa famille de sa situation.

L'URSS, la Finlande et le Japon ne sont pas parties à la Convention sur les prisonniers de guerre, mais le CICR voudrait aider quand même les hommes retenus dans ces pays. Il effectue plusieurs démarches à l'automne 1939 dans le but d'envoyer un délégué à Moscou, mais n'obtiendra pas satisfaction et ne réussira pas davantage lorsqu'il réitérera sa requête. En revanche, le Comité international a pu envoyer en Finlande un délégué. Celui-ci a même pu visiter un camp de passage de prisonniers soviétiques. En outre, la Croix-Rouge finlandaise a assuré Genève qu'elle pouvait ouvrir un bureau de renseignements en se fondant sur l'article 14 du Règlement de 1907.

L'Allemagne a fait travailler ses prisonniers de guerre bien au-delà de ce que prévoit le Code de 1929 et a employé beaucoup de captifs à des travaux prohibés, notamment ceux ayant des rapports avec les opérations de guerre. Si les Anglais et les Américains n'ont pas été contraints à travailler dans l'industrie de guerre, il en est allé différemment pour les Français, car le gouvernement de Berlin considérait qu'il avait le consentement de Vichy. Malgré ses interventions répétées, le CICR n'a obtenu que peu d'améliorations pour les prisonniers détenus par l'Allemagne, du fait de l'implacabilité du gouvernement du III^e Reich. Genève a dû intervenir en faveur des prisonniers capturés par les Alliés, notamment après la capitulation du 8 mai 1945. En effet, les Allemands étaient astreints à effectuer des opérations de déminage et de désamorçage de bombes. Les délégués du CICR ont veillé à ce que des précautions soient prises pour la réalisation de ces travaux, et à ce que les prisonniers soient suffisamment informés sur la manière de les accomplir. Genève a agi de même, en Allemagne occupée, pour les prison-

niers allemands captifs des Américains et des Français, ainsi qu'au Danemark et aux Pays-Bas.

Bien que le Code interdise les représailles, le CICR a dû réclamer leur suppression ainsi qu'il l'avait fait entre 1914 et 1918. Genève est notamment intervenue dans l'affaire des menottes, qui est une des plus graves crises de la guerre. Le Comité international a d'ailleurs craint que Berlin n'en profite pour dénoncer les Conventions de 1929. En 1942, au moment du débarquement à Dieppe, des Allemands ont été capturés et menottés par les Britanniques et les Canadiens. Berlin a protesté, puis a passé des menottes à 1 376 prisonniers britanniques et canadiens. Tout en contestant l'existence d'un droit de représailles, le gouvernement de Londres a répondu qu'il allait faire de même, et expliqué que le débarquement avait justifié l'application de mesures dérogatoires au Code de 1929. Pour tenter de résoudre ce différend, le CICR a offert ses bons offices et a notamment visité les prisonniers menottés. L'affaire ne se règlera qu'en novembre 1943.

En raison du développement intensif de la guerre aérienne, le CICR a lancé plusieurs appels, dont celui du 12 mars 1940, dans lequel il souligne la nécessité d'opérer une distinction entre d'une part les objectifs militaires, et d'autre part les populations civiles ainsi que les prisonniers, afin de sauvegarder la vie des non-combattants. En faveur des prisonniers, et dans la mesure de l'accord des belligérants, le CICR a également cherché à faire connaître la situation géographique des camps. Il a aussi voulu les protéger grâce à une signalisation spéciale, mais cela n'a pratiquement pas été appliqué. Il a également demandé que les camps soient équipés de tranchées et d'abris antiaériens.

En raison de l'établissement du blocus, le CICR dut négocier durant pratiquement toute la guerre avec le *Ministry of Economic Warfare* de Londres – repré-

sentant les Alliés – pour obtenir la possibilité de faire envoyer des secours aux prisonniers de guerre. La Croix-Rouge pouvait expédier des aides à condition qu'elle en contrôle la distribution. Le CICR a envoyé des secours payés par lui, en précisant leurs destinataires. Par ailleurs, il a acheminé et distribué ceux venant de différents donateurs, notamment des Croix-Rouges américaine, britannique et canadienne. Et cette catégorie de secours a été la plus importante. A la fin de la guerre, le Comité international a aidé les hommes sortis des camps et voulant rentrer chez eux, ainsi que ceux qui étaient encore captifs. Outre la nourriture, les secours ont consisté en l'expédition de vêtements, médicaments, matériels de chirurgie, prothèses, livres, etc. En 1941, après l'attaque allemande contre l'Union soviétique, le CICR intervenait auprès des deux pays. Sous condition de réciprocité, ils acceptèrent les propositions genevoises relatives aux prisonniers de guerre. L'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la société nationale de l'URSS) annonça l'ouverture d'un bureau de renseignements mais n'a jamais envoyé de listes de captifs. Aussi l'Allemagne déclara-t-elle en septembre 1941 qu'elle ne ferait plus parvenir de listes tant que l'Union soviétique n'en adresserait pas. Or, Genève savait que les prisonniers soviétiques retenus en Allemagne avaient extrêmement besoin d'aides. Le CICR effectua donc des démarches auprès de Berlin, qui finit par accepter l'envoi de secours collectifs. Mais ceux-ci devaient être distribués par les commandants de camps sans l'exercice d'un contrôle. Ces conditions ne furent pas admises par les autorités du blocus. Dans l'été 1941, Genève tenta vainement d'obtenir la possibilité d'installer en URSS une délégation permanente ou d'y envoyer des missions temporaires. Et, en 1944, l'Alliance des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge informait le Comité internatio-

nal qu'il lui était interdit d'entretenir des relations avec lui. L'apport de secours aux prisonniers restait donc impossible. Il en est allé différemment pour les prisonniers de la Finlande, qui a accepté que les délégués du CICR entrent dans ses camps. Dès lors, sur le front septentrional du conflit, les prisonniers de la Finlande étaient pratiquement les seuls à pouvoir recevoir des aides de Genève. Entre le printemps 1942 et l'automne 1944, les prisonniers soviétiques retenus dans ce pays ont ainsi reçu 500 t de secours des Croix-Rouges américaine, argentine, canadienne, suédoise et suisse. Les délégués du CICR étaient présents pour la répartition et la distribution des secours.

Dans le conflit d'Extrême-Orient, le CICR s'est heurté à une situation quelque peu comparable, le Japon n'étant toujours pas partie à la Convention sur les prisonniers de guerre. En août 1940, le CICR demande à Tokyo de la ratifier, mais sans résultat. En outre, les Alliés n'ayant capturé que peu de Japonais, le Comité international ne peut pas véritablement arguer du principe de réciprocité. Néanmoins, après Pearl Harbour, sous la pression de Genève, Tokyo a ouvert un bureau de renseignements, a accepté que le CICR soit représenté, et que soient appliquées *de facto* certaines dispositions du Code de 1929. Mais le gouvernement japonais fit très vite comprendre que, n'étant pas lié par ce texte, il ne le prendrait en compte que « dans la mesure du possible ». En outre, le Japon a mis longtemps à adresser à l'ACPG des listes de prisonniers, de surcroît incomplètes. Quant aux prisonniers japonais, ils se sont souvent opposés à l'envoi de leur nom, ou ont donné des identités erronées. D'autre part, le droit à la correspondance des prisonniers avec leurs familles n'était pas réellement respecté. Les inspections des camps ont été très difficiles à faire admettre : le CICR devait attendre longtemps avant de pouvoir obtenir

le droit de visiter un camp ; il en a vu très peu, et les inspections s'effectuaient sous haute garde. Les délégués ont pu apporter des secours aux prisonniers, mais ils ont été astreints à les acheter sur place, où les Japonais leur imposaient des taux de change fort élevés.

Genève a également éprouvé des difficultés pour venir en aide aux prisonniers appartenant à des mouvements de résistance, considérés comme des francs-tireurs. Pourtant, le CICR a toujours demandé que leur soit appliqué le régime des prisonniers de guerre, du moment qu'ils répondaient aux conditions de l'article 1 du Règlement de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre¹. Genève a repris ce thème dans son mémorandum du 17 août 1944, et a aussi déclaré que les principes du droit humanitaire devaient être appliqués alors même que survenaient « des situations qui ne sont pas explicitement mentionnées dans les Conventions internationales ». Le CICR demandait aussi que la Croix-Rouge puisse s'occuper du sort des blessés et des malades appartenant à ces réseaux de résistance. Mais cela n'a eu que peu de résultats. Néanmoins, le Comité international a obtenu que bon nombre d'entre eux soient placés dans des camps de prisonniers, où ils ont pu bénéficier de ses secours. Par ailleurs, les Alliés ont refusé d'accorder le statut de prisonnier de guerre aux Allemands et aux Japonais capturés au moment de la capitulation. Malgré tout, le Comité international a mené en leur faveur les mêmes actions qu'envers les prisonniers dont le statut était reconnu.

1. « Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes : 1 / d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ; 2 / d'avoir un signe distinctif et reconnaissable à distance ; 3 / de porter les armes ouvertement et ; 4 / de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre [...] »

II. — Les difficultés d'intervention du CICR en faveur des civils

Les belligérants ayant accepté d'appliquer le régime des prisonniers de guerre aux internés civils reçoivent du CICR, en décembre 1939, une note mentionnant les articles du Code de 1929 pouvant être appliqués à ces personnes ainsi que l'interprétation devant en être retenue. Les civils internés ont donc pu bénéficier des mêmes actions que les prisonniers de guerre. Même, les internés captifs du Japon et les ressortissants civils de ce pays furent mieux secourus que les prisonniers de guerre japonais. En effet, le gouvernement de Tokyo se préoccupait du sort de ses civils internés par l'ennemi car, contrairement aux militaires captifs, le déshonneur ne les frappait pas.

Les populations tombant sous le joug de l'ennemi au moment de l'occupation d'un territoire ne sont pas, quant à elles, véritablement protégées (seuls certains articles du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre leur étant applicables). Or, bon nombre d'Européens sont dans cette situation. Ainsi, en 1941, le Comité international agit en faveur d'Espagnols réfugiés qui, se trouvant dans les compagnies de travailleurs étrangers de l'armée française, avaient été capturés et envoyés au camp de Mauthausen. Le problème s'est posé de manière dramatique, principalement pour les hommes, les femmes et les enfants de confession ou d'origine israélite. Dès 1939, le CICR — et notamment Max Huber — entreprend des démarches en faveur des Juifs de Vienne déportés en Pologne. Mais il n'obtient satisfaction ni du ministère des Affaires étrangères du III^e Reich, ni de la Croix-Rouge allemande¹. En plus du quasi-*vide* juridique

1. Le président de la Croix-Rouge allemande de l'époque, le D^r Grawitz, était aussi chef du service de santé de la ss. Il a été un des grands responsables des expériences criminelles pratiquées à l'encontre des détenus des camps de concentration. En revanche, le chef du service

dont ils souffrent, Berlin refuse de répondre à toute démarche faite spécialement en leur faveur. Aussi, le CICR ne peut-il que tenter d'intervenir en déclarant sa volonté de secourir l'ensemble des civils subissant les arrestations et les déportations, même si ce sont évidemment surtout les méthodes allemandes qui sont visées¹. La délégation du CICR à Berlin intervient en avril 1942 auprès de la Wilhelmstrasse à propos des personnes déportées en Allemagne et retenues auparavant à Drancy et à Compiègne. En mars, Genève avait demandé à sa délégation comment envoyer des secours aux Juifs retenus dans le second de ces camps. En juin, Burckhardt écrit à Grawitz au sujet des prises d'otages pratiquées en Hollande. Genève fait valoir parallèlement les actions menées en faveur des internés allemands, mais cet argument ne suffit pas pour que Berlin réponde à l'attente du CICR². De plus, en août, la Croix-Rouge allemande informe le Comité international qu'elle ne lui donnera plus de renseignements concernant des personnes « non aryennes ». Malgré tout, en 1942, par l'intermédiaire de la Croix-Rouge allemande, le CICR a fait expédier des secours à l'organisation d'entraide des Juifs polonais. Mais aucun contrôle n'a pu être exercé quant à leur distribution. Il en a été de même pour les médi-

des relations extérieures. Hartmann, est pénétré de l'esprit de la Croix-Rouge. Il sera donc très précieux pour Genève.

1. Déjà en 1933, le CICR se préoccupait du sort des détenus politiques en Allemagne. S'il pouvait transmettre quelques informations à certaines familles inquiètes du devenir des leurs, il ne pouvait pas faire parvenir des secours à ces personnes. Des envoyés du CICR ont cependant pu visiter quelques camps. En 1934, en Autriche, Ferrière voyait la prison de police de Vienne et le camp de Wöllersdorf. En 1935, Burckhardt visitait trois camps de concentration : ceux de Lichtenburg près de Prettin d'Esterwegen non loin de la Hollande, et celui de Dachau situé près de Munich. En 1938, Dachau était visité par Favre, membre du Comité international. Il écrivait dans son rapport que les Juifs portaient un triangle jaune et que les détenus politiques en avaient un rouge.

2. En 1940, le D^r Rossel, délégué du CICR, avait visité les otages hollandais retenus au camp de Buchenwald.

caments envoyés par le CICR au ghetto de Theresienstadt, en Bohême. Ce lieu sera inspecté deux ans plus tard par le D^r Rossel, mais il ne pourra pas entrer dans la forteresse, servant de camp de concentration, ni s'entretenir sans témoin avec les détenus. Cette inspection laissera cependant espérer au CICR la possibilité d'autres actions de ce type. En 1942, la délégation du Comité international à Berlin avait été priée de s'adresser au ministère des Affaires étrangères pour essayer de connaître les lieux de détention des Juifs transférés de France en Europe de l'Est, et pour savoir si Genève pouvait leur faire parvenir des secours. Mais Berlin répondait négativement en déclarant que ces personnes étaient considérées comme des criminels. Par l'intermédiaire du « Service des Civils internés divers » (CID) de l'ACPG, Genève a tenté d'entrer en relation avec certains de ces civils. Créé en 1940, ce service a en effet pour mission d'enquêter sur des personnes internées administrativement, n'ayant pas de Puissance protectrice, et pour lesquelles aucune protection conventionnelle n'existe. Il a travaillé essentiellement en faveur des Juifs. Mais il n'a obtenu que peu d'informations. D'autre part, Berlin ne répondra jamais à la note du CICR du 24 septembre 1942 demandant que lui soient transmis des renseignements sur les personnes arrêtées en territoire occupé et déportées en Allemagne. Le souci de Genève est alors de pouvoir informer les familles, que ces détenus aient la possibilité d'écrire à leurs proches, que ces derniers, comme les sociétés nationales, puissent leur adresser des secours, et enfin qu'ils puissent recevoir la visite de délégués du CICR.

En cette année 1942, le Comité international a rédigé plusieurs versions d'un projet destiné à rappeler aux belligérants les principes du droit des gens, et visant notamment les prises d'otages. Cependant cet appel ne sera finalement pas lancé, ce qui a été reproché au CICR. Celui-ci a commis ici une grave erreur

d'appréciation. Néanmoins, si on peut le déplorer pour l'importance morale qu'aurait eue cet appel, il n'aurait certainement pas amené le III^e Reich à modifier sa politique à l'encontre des Juifs et de l'ensemble des déportés¹. Au lieu de lancer son appel, le Comité international a préféré continuer à tenter d'agir dans la discrétion, pensant que cela serait plus utile pour l'ensemble des victimes de la guerre, et que mieux valait éviter le risque de se voir refuser d'éventuelles concessions. Le CICR estimait qu'il pourrait ainsi mieux garder ses atouts concernant les prisonniers de guerre et les internés civils. D'ailleurs, en 1943, Genève a obtenu, pour les personnes dont les identités étaient connues, le droit de recevoir des colis individuels. Le CICR connaissait le nom et le lieu de détention de 50 détenus, auxquels il s'est empressé d'expédier des paquets. Il a reçu 30 accusés de réception. Ce résultat positif a entraîné la création, au sein de l'ACPG, du « Service des colis aux camps de concentration » (CCC). Il a pu envoyer un nombre de colis toujours plus grand, principalement grâce au fait que les accusés de réception étaient non seulement contresignés par les destinataires, mais aussi par leurs camarades. En outre, en 1944, le CICR n'a pas attendu d'autorisation pour leur faire parvenir des envois collectifs, surtout des médicaments. Au total, ils ont ainsi reçu 6 836 t de secours. Toujours en 1943, le délégué

1. A la suite des études approfondies effectuées sur le sujet par des personnalités scientifiques indépendantes, et tenant compte de celles-ci, le CICR a écrit en 1988 que, « confronté à la détermination avec laquelle les nazis ont mené leur politique d'annihilation des Juifs – telle qu'on la connaît aujourd'hui – et considérant le rejet systématique qui lui était opposé pour la moindre intervention en faveur des Juifs, le CICR doute encore aujourd'hui du fait qu'il aurait pu influencer de manière décisive le sort de ces personnes en Pologne, dans les territoires occupés d'URSS et dans le Troisième Reich ». En revanche, Genève reconnaît « avec le recul, que, dans certains pays où l'emprise du Reich n'était pas totale, le CICR aurait probablement pu sauver plus de Juifs qu'il ne l'a fait » (cité par François Bugnion dans *Le Comité international de la Croix-Rouge...*, Genève, 1994, p. 255-256).

du CICR, Marti, a décidé d'entrer en contact avec des responsables de camps de concentration. Cette action a été développée l'année suivante. Les entretiens qu'il a pu avoir avec les Allemands n'ont pas permis au CICR de pénétrer dans les camps ; il a cependant pu obtenir quelques informations concernant le nombre des détenus, leur nationalité et leur nom. Ces ébauches de listes ont été complétées grâce aux accusés de réception de colis. En septembre 1944, un délégué a pu rencontrer le commandant du camp d'Auschwitz. Le mois suivant, le CICR a notamment redemandé à pouvoir visiter ces camps, à pouvoir secourir les détenus et à recevoir les listes mentionnant leurs noms. Par ailleurs, Huber a écrit quelque temps après à Berlin en proposant que les belligérants se réunissent à Genève afin qu'une discussion ait lieu sur les civils par l'intermédiaire du CICR. Mais Genève n'a pas reçu alors de réponse de l'Allemagne.

Cependant, vu l'évolution de la guerre, Berlin répond en février 1945 à la note du CICR du 2 octobre précédent. Le III^e Reich accorde aux détenus civils belges et français le droit de correspondance par l'emploi des formulaires de la Croix-Rouge, le droit de recevoir des secours individuels et collectifs, et le droit de connaître les raisons d'une poursuite judiciaire lancée contre eux. En revanche, Berlin refuse d'envoyer des listes de détenus, prétendant que ce n'est pas nécessaire du fait qu'ils peuvent informer leurs familles et le CICR, grâce aux messages Croix-Rouge. Cependant, Berlin écrit qu'il sera répondu aux demandes d'enquête individuelles. Mais il reste hors de question d'obtenir un droit de visite des camps. Puis, le CICR cherche à entrer en relation avec Himmler, chef des services de sécurité. Mais celui-ci refuse. Finalement, Burckhardt rencontre le général SS Kaltenbrunner, responsable des camps de concentration. La discussion porte surtout sur la question des envois de secours dans ces camps et sur celle de l'accès du CICR à

ceux-ci. Kaltenbrunner s'y oppose dans le principe, tout en disant que des délégués pourraient entrer dans les camps à condition d'y rester jusqu'à la fin de la guerre. Burckhardt accepte, et des délégués du CICR ont pris l'énorme risque de pénétrer dans des camps pour tenter de sauver quelques vies humaines. Ils ont fini par pouvoir s'installer dans plusieurs camps, dont Dachau, Mauthausen, et la cité-ghetto de Theresienstadt. De plus, avant même que Kaltenbrunner eût confirmé l'accord passé, Genève envoyait des délégués chargés de ravitailler les camps de concentration. A Mauthausen, le délégué évite que les 40 000 détenus ne soient tués dans l'explosion de l'usine souterraine d'aviation de Gusen, en empêchant sa destruction. Mais les camps d'Orientalburg et de Ravensbrück ont été évacués dans des conditions extrêmement dures pour les détenus, qui ont dû partir à pied avec leurs gardiens. Cependant, le CICR a pu ravitailler tant bien que mal ces personnes afin de leur permettre de continuer leur route ; cette présence de délégués du Comité international a empêché bien des exactions. A ce moment-là, les SS estiment qu'il est normal que la Croix-Rouge apporte des secours aux évacués des camps de concentration, alors qu'ils ont fait tant de difficultés pour que le CICR envoie dans les camps. En février 1945, Burckhardt avait écrit aux consuls de Grande-Bretagne et des États-Unis pour demander de l'aide. Déjà, le CICR disposait de camions prêtés par les Américains et par la Croix-Rouge canadienne, cependant ils ne suffisaient plus. Le CICR put utiliser plusieurs centaines de camions prêtés notamment par l'armée et la Croix-Rouge américaines, la Croix-Rouge canadienne, ainsi que par les autorités françaises et suisses. Devant l'avance alliée, les Allemands faisaient évacuer les camps de concentration et les camps de prisonniers de guerre, provoquant la formation d'interminables colonnes humaines que le CICR a tenté de secourir avec ses moyens. Par ailleurs, au

début de mai, un délégué présent à Theresienstadt obtenait que la cité-ghetto fût placée sous l'autorité du CICR. Depuis avril, le ghetto accueillait des évacués de certains camps. Fin avril, un délégué était chargé d'aller s'installer à Dachau, d'y distribuer des vivres et de remettre le camp aux Américains.

Les populations civiles ont été gravement touchées par les bombardements, mais aussi par les difficultés d'approvisionnement en toutes choses, et principalement en nourriture. Le CICR et la Ligue décidèrent de s'entendre pour les aider. A cette fin fut créée en novembre 1940 la « Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale ». L'importance des fonds lui ayant été confiés lui a permis de lutter notamment contre la sous-alimentation dans différents pays, telles la Belgique, la France, la Grèce, la Pologne, ou la Serbie. Au total, environ 18 pays européens ont bénéficié des actions de la Commission. En tout, les Croix-Rouges nationales lui ont donné l'équivalent d'un milliard de francs suisses. De 1941 à 1946, elle a fourni 165 000 t de vivres, vêtements, médicaments, etc. Son action en Grèce fut particulièrement importante. A côté des secours organisés par la Commission mixte, le délégué du CICR, Robert Brunel, créa en 1941 une « Commission de gestion des envois de vivres du CICR », remplacée par deux autres commissions qui se sont succédé en 1942 et 1943. Le gouvernement suédois et sa Croix-Rouge nationale se sont beaucoup investis dans ces opérations.

En matière de droit de correspondance, les civils internés bénéficient en principe des articles du Code de 1929. La section des internés civils de l'ACPG s'est efforcée d'obtenir qu'il en soit ainsi. Cependant, l'Agence a également essayé de s'occuper des civils ne subissant pas l'internement mais résidant en territoire occupé, ainsi que des détenus n'entrant pas dans la catégorie des civils internés. L'ensemble des civils des territoires occupés ont pu correspondre avec leurs

proches grâce aux messages civils du CICR transmis par l'Agence. Ils permettent de donner et recevoir des informations strictement familiales, en 25 mots. Les sociétés nationales en ont imprimé à leur nom. Elles les adressaient à Genève lorsqu'elles les recevaient remplis par les demandeurs, et transmettaient aux destinataires ceux envoyés par Genève. Les messages civils datent du premier conflit mondial et l'utilisation en a été multipliée lors de la guerre d'Espagne. Par ailleurs, le service des familles dispersées a créé un fichier afin de regrouper toutes les demandes et informations de personnes se recherchant les unes les autres. Ce service a travaillé en étroite collaboration avec les autres services de l'ACPG. En 1943, il a créé la carte P 10 027, sur laquelle les personnes déplacées inscrivaient leur nouvelle adresse et indiquaient les êtres recherchés. Répondant à la demande de Genève, les sociétés nationales ont multiplié la distribution de ces cartes¹. Les travailleurs civils, volontaires ou forcés par l'Allemagne, ont bénéficié des services de l'ACPG lorsque leur droit de correspondance était interrompu. Pour permettre aux prisonniers de guerre et aux civils internés de toucher leurs familles au plus vite et plus sûrement, l'Agence institua le message télégraphique et le message-express. Reprenant un procédé inauguré lors de la guerre d'Espagne, les délégués du CICR ont souvent rédigé de courts messages donnés par les prisonniers de guerre ou les civils

1. En 1943, le Quartier général des forces alliées à Londres a créé un Bureau central de recherches ayant pour mission de s'occuper des personnes dont on a perdu la trace. Ce Bureau a été rattaché à la Croix-Rouge britannique. En 1948, il a été appelé « Service international de recherches » (SIR) et pris en charge par différentes organisations avant d'être placé sous l'égide du CICR en 1955. Ayant son siège à Arolsen, en Allemagne, il fonctionne toujours. Le SIR s'occupe des demandes de civils qui, pendant la deuxième guerre mondiale, ont été emprisonnés, contraints à effectuer des travaux forcés en raison de leur race, de leur religion, etc. Les informations sont données aux victimes ou à leurs ayants droit, ainsi qu'aux autorités compétentes pour attribuer des rentes ou des indemnités.

internés qu'ils visitaient. Ils étaient ensuite envoyés à l'ACPG qui les transmettait aux familles. L'Agence n'a pas pu exercer de telles actions en faveur des détenus politiques ou des déportés. Elle a néanmoins transmis des messages et ouvert des enquêtes en leur faveur. Afin d'obtenir des renseignements sur les personnes arrêtées des territoires occupés, l'ACPG a créé la carte 542 *bis* et la formule 61. Ces documents ont servi aux personnes dont l'Agence connaissait les noms et les lieux de détention. Ils étaient adressés dans les camps par l'ACPG. Une fois remplis, les détenus les renvoyaient à Genève avec l'autorisation des commandants. Les détenus politiques dans leur pays et les civils faisant l'objet de persécutions raciales n'ont pu bénéficier de ces formulaires en raison d'une opposition systématique des autorités détentrices. Le CICR, on le sait, a néanmoins réuni quelques noms grâce aux récépissés des colis individuels. L'Agence a établi 6 à 7 millions de fiches concernant les civils.

III. — Les démarches du CICR pour la libération de prisonniers et de civils

L'Allemagne a d'elle-même rapatrié un certain nombre de prisonniers de guerre ressortissant de pays placés sous son joug. Mais les échanges de prisonniers ont été beaucoup plus difficiles à réaliser. En effet, l'Allemagne a prétendu imposer ses conditions jusqu'en 1943, tant qu'elle avait en son pouvoir plus de prisonniers que les Alliés. De ce fait, les invalides anglais et allemands croupissaient dans les camps. Puis, lorsque l'Allemagne a subi des revers militaires importants, elle s'est montrée plus souple sur cette question. Néanmoins, le fait que les États restés neutres étaient tous entourés de belligérants n'a pas facilité les opérations. C'est au CICR qu'est revenue la mission de désigner les membres des commissions médicales mixtes chargées de déterminer les prison-

niers pouvant être internés ou rapatriés. De plus, le Comité international a aidé à l'élaboration de critères communs servant de base de travail aux commissions. Il a également servi d'intermédiaire entre les belligérants pour garantir la bonne réalisation des échanges. Les délégués du Comité international devaient contrôler les listes des rapatriés, leurs conditions de voyage, ainsi que l'effectivité de chacun des échanges prévus. En novembre 1944, le CICR a assuré seul le rapatriement d'invalides allemands et français.

Les Alliés ont rapatrié les prisonniers de l'Allemagne dès qu'ils ont commencé à l'envahir ; les retours au pays ont donc été rapides. On retrouve ici une situation comparable à celle d'après novembre 1918, avec cette différence que l'Allemagne est divisée en plusieurs zones d'occupation et qu'il n'y a pas de traité de paix de signé. Comme après la fin de la première guerre mondiale, les prisonniers aux mains des Alliés ont dû effectuer des travaux liés à la reconstruction des pays vainqueurs. Là aussi, le CICR a eu une attitude similaire à celle d'alors, en organisant la visite de ces prisonniers et en les secourant. Le 21 août 1945, il s'est prononcé contre leur maintien en captivité, et a plaidé en leur faveur à trois autres reprises en 1946 et 1947. En outre, il a négocié avec différents gouvernements afin d'obtenir des libérations. Puis, comme il l'avait fait pour les prisonniers alliés, il a surveillé les opérations de rapatriement.

Dès le 15 février 1944, le CICR a envoyé au Japon et aux autres pays combattant en Extrême-Orient un mémorandum posant le problème du rapatriement des prisonniers de guerre ainsi que des civils blessés ou malades. Mais Genève n'a reçu aucune réponse, et, en mars 1945, a adressé une autre note à Tokyo. En juin, la question n'était toujours pas résolue, et des délégués partaient pour tâcher de trouver une solution.

Le CICR s'est également préoccupé de la libération des civils. Il y a déployé une activité comparable à

celle exercée en faveur des prisonniers de guerre. A côté de cela, le Comité international est intervenu pour que certains internés puissent rester dans le pays d'internement, soit pour y demeurer, soit pour ensuite pouvoir partir ailleurs. Il a aussi aidé les personnes souhaitant aller en Allemagne dans telle zone d'occupation plutôt que dans telle autre. Pour tenter de sauver des Juifs, le CICR en a aidé certains à émigrer en Palestine. Dans ce but, l'ACPG a fourni des certificats d'immigration par l'intermédiaire de son service « Immigration en Palestine » (IMPA), créé à la fin de 1943. Il s'est intéressé aux Juifs se trouvant en Allemagne ou dans les pays occupés par elle. Mais si l'IMPA a donné plusieurs milliers de certificats, moins de 300 personnes seulement ont pu émigrer grâce à ce document. Ce service a également aidé certains Juifs à partir en Amérique du Sud ou en Amérique centrale. De plus, le 12 mars 1945, Burckhardt a rencontré Kaltenbrunner pour discuter entre autres de l'échange entre des prisonniers civils français ou belges et des Allemands, mais aussi de l'envoi en Suisse d'internés juifs. Grâce à cet entretien, le 5 avril 1945, le délégué du CICR à Ravensbrück a organisé le départ de 300 femmes vers la Confédération helvétique. Lors d'une discussion avec le commandant, le délégué a proposé notamment que ce camp soit placé sous la responsabilité du CICR. Mais cela lui a été refusé. Le commandant avait prévu que les détenues originaires d'Europe de l'Est partiraient à pied, avec un colis du CICR. Les détenues françaises, belges, etc., quitteraient le camp en chemin de fer. Les Nordiques monteraient dans des cars de la Croix-Rouge suédoise ou des camions du Comité international. Ceux-ci ravitailleraient les détenues en chemin. En avril-mai 1945 et après la capitulation, les camions du CICR ont rapatrié quelque 10 750 déportés : un peu plus de 5 500 vers la Suisse, la France, ou encore Lübeck pour ceux devant aller en Suède, ainsi que

5 200 personnes retenues notamment à Dachau, Mauthausen et Theresienstadt. A la mi-avril, deux délégués du CICR avaient déjà pu faire évacuer 817 personnes retenues à Mauthausen.

En janvier 1942, le CICR a créé un service de l'internement en Suisse destiné aux prisonniers de guerre et aux civils. Pour les militaires, l'utilisation de fiches équivalentes aux cartes de capture a permis à l'Agence de savoir qui était interné et quel était son devenir. Pour les civils, ce sont les autorités suisses qui informaient le service par l'envoi de fiches individuelles. Le CICR ne s'est pas occupé uniquement des personnes bénéficiant d'un internement dans la Confédération helvétique. Car, même si elles ont été les plus nombreuses, d'autres pays ont accueilli des réfugiés et des internés. Et le CICR en a secouru quelques-uns. Dès septembre 1939, Genève avait demandé aux États neutres de créer un bureau de renseignements et de communiquer les noms des internés à l'ACPG. Mais les listes étaient incomplètes, et leur envoi irrégulier. En outre, la Suisse est le seul pays à l'avoir informé des changements de situation des internés. Or, dès 1940, le CICR recevait de nombreuses demandes d'informations les concernant. Le Comité international s'est préoccupé du sort réservé à ces internés et a demandé aux États de leur appliquer au minimum le régime des prisonniers de guerre. Cela fut refusé par la Suède, et accepté par la Suisse sauf pour la répression des évasions.

Comme en 1918 pour la Convention de 1906, il a été jugé que celles de 1929 devaient être révisées pour tenir compte des situations rencontrées durant ce deuxième conflit mondial. La nécessité de rédiger un texte concernant les civils s'avérait en outre véritablement indispensable. Ce travail revenait aux États et au CICR. Mais, bien qu'ayant rendu d'innombrables services pendant toutes ces années de guerre, le Comité international devait faire face à des attaques

liées à l'incompréhension de son action secourable envers les prisonniers et les populations des pays vaincus – et donc envers des Allemands –, puisqu'ils ne pouvaient pas bénéficier des aides des organisations créées par les Alliés. Le CICR était alors fortement critiqué, notamment par le gouvernement soviétique, ainsi que par les sociétés nationales de l'URSS et de la Yougoslavie. Aussi, était à nouveau posée la question de l'internationalisation de son recrutement, ou encore de sa disparition au profit de la Ligue. Pourtant, cette dernière avait été quasiment incapable d'organiser une action fondée sur le principe de la solidarité des sociétés nationales. Tandis que la composition uniquement suisse du CICR lui permettait de garantir sa neutralité, et donc d'éviter tout blocage résultant d'une impossibilité de mener à bien une action en raison de dissensions politiques.

Chapitre VI

LA CROIX-ROUGE DES DÉBUTS DE LA « GUERRE FROIDE » A NOS JOURS

En 1945, grâce à la création de l'ONU – comme en 1918, avec la SDN –, le monde paraît être entré à nouveau dans une période de paix durable. Cependant, celle-ci n'est qu'illusoire et l'adoption de nouvelles conventions s'impose. Mais les rédacteurs de celles de 1949 ne se limitent pas à la révision des textes de 1929 ; ils élargissent en outre le champ du droit de Genève en adoptant deux Conventions s'appliquant respectivement aux conflits maritimes et aux civils. Ainsi, la préoccupation de Moynier de voir l'organisation des secours en cas de guerre sur mer régie par le droit de Genève devient-elle réalité. Quant aux civils, ils bénéficient enfin d'une Convention spécifique. Puis, en 1977, seront adoptés deux Protocoles additionnels aux Conventions de 1949, dont le premier réalise une notable incursion dans le droit de La Haye.

Plusieurs conflits éclatent après la deuxième guerre mondiale en raison, d'une part, de l'antagonisme Est-Ouest et, d'autre part, des volontés d'émancipation de nombreux peuples. Même si les guerres de décolonisation prennent rapidement le caractère de guerres internationales, les Puissances coloniales cherchent à faire accepter, le plus longtemps possible, l'idée qu'il ne

s'agit au plus que de conflits internes. Mais, lors de leur déclenchement, le CICR propose ses services en se fondant sur son droit d'initiative. Ces conflits aboutiront à la création de nombreux États et sociétés nationales. La multiplication des guerres de décolonisation et le vieux souci de la Croix-Rouge de pouvoir apporter une aide aux victimes de tous les conflits expliquent l'adoption – dans les quatre nouvelles Conventions de 1949 – d'un article 3 concernant les guerres civiles.

Par ailleurs, la Croix-Rouge internationale – puis Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – se trouve notamment confrontée au problème crucial posé par les pays en voie de développement, ainsi qu'à celui des conflits découlant de l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS.

I. — La révision et l'extension du droit de Genève (1949 et 1977)

Le monopole détenu par Genève et la Suisse jusqu'en 1899 dans un domaine particulier du droit de la guerre – baptisé aujourd'hui droit international humanitaire – avait disparu à cette date, tant pour l'application des principes de Genève aux guerres sur mer, que pour la protection des prisonniers de guerre et de certains civils. Ce monopole de Genève est réapparu par la suite. Après avoir « mordu » sur le droit de Genève, le droit de La Haye l'a ensuite laissé « récupérer » – en 1929, puis en 1949 – ce qui lui revenait naturellement. Mieux, en 1977, avec le Protocole I, le droit de Genève « mord » résolument sur le « noyau » du droit de La Haye. Par ailleurs, le lien entre les droits de l'homme et le droit international humanitaire est très visible dans les Protocoles, dont certaines dispositions intéressent les droits de l'homme en période de conflit armé.

La deuxième guerre mondiale terminée, le CICR pense à réviser les Conventions de 1929. Pour cela, il

rédige quatre projets de conventions qui seront approuvés en 1948 lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Stockholm. Ces textes serviront de base de travail à la Conférence diplomatique de 1949. Les nouvelles Conventions s'efforcent de régler les différentes formes de protection, en cas de guerre, en faveur : des blessés et malades de la guerre sur terre (Convention I), des blessés, malades et naufragés des conflits maritimes (Convention II), des prisonniers (Convention III), et des civils (Convention IV). Cependant, chacune des Conventions pose également des principes généraux et imprescriptibles, et prévoit la possibilité pour les belligérants de conclure des accords spéciaux. Dans ce but, des annexes aux Conventions proposent des modèles d'accords et de règlements.

La rédaction des Protocoles additionnels s'explique à la fois par l'apparition de nouveaux types de conflits, l'absence de révision de la Convention de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, et les requêtes du Tiers Monde, qui n'a pas participé à l'élaboration des Conventions du 12 août 1949. Cette adaptation du droit international humanitaire a été réclamée à partir du milieu des années 1960 lors de Conférences internationales de la Croix-Rouge, ainsi qu'aux Nations Unies. Aussi, experts gouvernementaux, sociétés nationales et représentants de certaines ONG ont-ils été réunis par le CICR en 1971 et 1972. Cela lui permit de préparer deux projets qui ont été approuvés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge de Téhéran de 1973. La Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés s'est réunie à quatre reprises entre 1974 et 1977. Elle adopta, le 8 juin 1977, les deux Protocoles portant respectivement sur la protection des victimes des conflits armés internationaux, et non internationaux.

1. **Les Conventions de 1949.** — Ces quatre Conventions de Genève comportent des dispositions communes, et d'autres spécifiques aux personnes qu'elles protègent.

A) *Les dispositions communes.* — Elles comprennent notamment un article précisant que les Parties contractantes « s'engagent à respecter et à faire respecter [les Conventions] en toutes circonstances »¹. Cette disposition est placée en tête de manière à lui donner plus de force. Et, cette rédaction augmente la responsabilité des Parties, y compris non belligérantes. En effet, en ratifiant ces Conventions, les États s'engagent à les appliquer, mais aussi à veiller à leur juste mise en œuvre par les autres Parties contractantes. Par ailleurs, les activités humanitaires du CICR ou de « tout autre organisme humanitaire impartial » ne doivent pas être gênées par les dispositions des Conventions ; mais ils doivent avoir reçu l'accord des belligérants pour pouvoir agir (art. 9/9/9/10). Si les personnes protégées (blessés, malades, naufragés, prisonniers, civils) ne bénéficient pas (ou plus) de l'activité d'une Puissance protectrice ou d'un organisme impartial, l'État détenteur est obligé de demander à un « organisme humanitaire, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, d'assumer les tâches humanitaires dévolues par la présente Convention aux Puissances protectrices ou devra accepter, [...] les offres de services émanant d'un tel organisme » (art. 10/10/10/11, al. 2 et 3). Ainsi, même en cas d'absence totale d'État neutre pour remplir les tâches d'une Puissance protectrice, un organisme humanitaire comme le CICR doit toujours pouvoir assurer une protection et apporter les soins nécessaires aux personnes visées par les quatre Conventions. Par ail-

1. Cette disposition sera reprise dans le Protocole I (art. 1). Les articles 25 et 82 des Conventions de 1929 ne mentionnaient que le devoir de respect par les États belligérants.

leurs, l'article 3, perçu comme une « Convention en miniature », traite des conflits non internationaux. Il énumère des règles de comportement de base devant s'appliquer lors de tout conflit. L'article ne prend pas en compte les tensions internes ou les troubles intérieurs. Il ne s'applique donc qu'en cas de conflit armé, expression non définie par les Conventions de Genève. Certes, en cas de conflit interne, l'État concerné peut refuser la qualification de conflit armé. Mais les pressions internationales, dont celle du CICR, peuvent l'y contraindre. Si l'État partie aux Conventions doit respecter cet article, il en est de même pour les insurgés car ses dispositions correspondent aux règles minimales requises par l'humanité. Un État non partie aux Conventions devrait donc également l'appliquer. Les personnes ne participant pas directement au conflit (blessés, malades, personnes détenues par l'adversaire) doivent être traitées avec humanité, sans aucune différence tenant à « la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue ». Les blessés et les malades doivent être « recueillis et soignés ». Au moyen d'accords spéciaux, les belligérants devront faire l'effort d'appliquer les Conventions dans leur entier ou en partie. La mise en œuvre de cet article n'entraîne aucune reconnaissance des prétentions de l'adversaire : elle n'a aucun effet juridique sur le statut des belligérants. Le CICR peut utiliser son droit d'initiative en leur proposant ses services.

Les articles concernant les sanctions pénales, les infractions graves (énumérations plus ou moins longues selon les Conventions), la responsabilité des Parties contractantes et la procédure d'enquête, sont aussi communs aux quatre Conventions. Aucun belligérant ne peut s'exonérer lui-même, ni exonérer un autre, de responsabilités encourues en raison de la commission d'infractions graves. En outre, sur la demande d'un belligérant, une « enquête devra être ouverte, selon le

mode à fixer entre les Parties intéressées, au sujet de toute violation alléguée de la Convention ».

Les Conventions I, II et III remplacent les Traités de 1864, 1906 et 1929, ainsi que celui de 1907 sur la guerre maritime. Tandis que la Convention IV complète les sections II et III du Règlement annexé aux Conventions de 1899 et 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre.

B) *Les dispositions spécifiques.* — La Convention I maintient les règles fondamentales sur la protection des blessés et des malades tout en les complétant. L'article 13 énumère les personnes protégées par la Convention, laquelle concerne les blessés et les malades « forces armées » en campagne. Cette modification représente une extension de la protection qui couvre, outre les blessés et les malades des armées, les membres des milices et des corps de volontaires. Sont également compris les mouvements de résistance s'ils répondent aux conditions de l'article 1 des Règlements de 1899 et de 1907. Figurent également à l'article 13 les membres des forces armées régulières se réclamant d'un gouvernement ou d'une autorité non reconnus par l'État détenteur, ainsi que les populations prenant les armes à l'arrivée de l'ennemi, du moment qu'elles les portent ouvertement et respectent les lois et coutumes de la guerre. Les personnes visées sont celles devant bénéficier du statut de prisonnier de guerre. Cet article doit donc être rapproché de l'article 4 de la Convention III. L'article 12 reprend la formule selon laquelle les blessés et les malades doivent être « respectés et protégés en toutes circonstances ». Son alinéa 2 reproduit un passage de l'article 3 prohibant l'établissement de distinctions fondées sur « le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou tout autre critère analogue ». Toujours inspiré de l'article 3, mais plus complet, cet article 12 interdit les atteintes à la vie ou à la personne. Puisqu'il y a eu

quelques échanges de prisonniers lors de la deuxième guerre mondiale, la Convention en fait de nouveau mention. Comme en 1929, le texte de 1949 prévoit que les belligérants pourront décider un armistice ou une interruption du feu. Mais s'y ajoute la possibilité de conclure des « arrangements locaux » permettant aux parties de s'entendre plus facilement et plus rapidement. De tels accords pourront être conclus afin de relever, échanger ou transporter les blessés. Ou encore en vue de l'évacuation ou de l'échange de blessés et de malades d'une zone assiégée ou encerclée, ainsi que pour le passage du personnel sanitaire et de son matériel à destination du lieu considéré (art. 15, al. 2 et 3). Les belligérants pourront créer sur leur territoire, ou sur ceux qu'ils occupent, des « zones et localités sanitaires organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés et les malades ainsi que le personnel chargé de l'organisation et de l'administration de ces zones et localités et des soins à donner aux personnes qui s'y trouveront concentrées » (art. 23, al. 1). D'ailleurs, une annexe à la Convention propose un « projet d'accord relatif aux zones et localités sanitaires ». Les règles relatives aux enregistrements et transmissions d'informations sur les blessés, les malades et les morts deviennent beaucoup plus précises et exigeantes pour les belligérants. Même chose pour les inhumations et incinérations (art. 16 et 17). La disposition de la Convention de 1929 (art. 5), donnant aux autorités militaires la possibilité de réclamer de l'aide aux habitants, en leur accordant en retour une protection et des facilités, est reprise. Mais il est précisé que ces avantages seront conservés si l'ennemi envahit la région où la population a rendu des services aux blessés et aux malades. D'ailleurs, cet article 18 dispose que l'occupant doit laisser les habitants et les sociétés de secours porter assistance à tous les blessés ou malades. Ceux-ci ne devront subir aucune violence de la part des populations. Cette disposition relative aux

devoirs des habitants n'existait pas auparavant. Les sociétés de la Croix-Rouge sont mentionnées par la Convention (art. 26) alors qu'elles ne l'étaient pas jusque-là¹, bien que les plus importantes auxiliaires des services de santé. L'article 28 abandonne le principe selon lequel le personnel sanitaire (ou religieux) ne pourra être retenu sauf accord contraire. Il précise en effet qu'il « sera retenu » uniquement « dans la mesure où l'état sanitaire, les besoins spirituels et le nombre de prisonniers de guerre l'exigeront ». L'article énumère les « facilités » qui devront lui être offertes pour exercer ses fonctions de préférence en faveur des prisonniers appartenant aux forces armées dont il dépend. Durant le conflit, les belligérants devront s'entendre pour organiser la relève de ce personnel. Ils pourront fixer d'un commun accord le pourcentage des personnels sanitaires à retenir en fonction du nombre de prisonniers de guerre (art. 31, al. 2).

La Convention II prolonge la première, avec un parallélisme dans la rédaction. Elle protège les blessés, malades et naufragés des forces armées de mer (art. 12 et 13). Elle est très inspirée de celle de 1907, mais beaucoup plus complète et donc protectrice. Les blessés, malades et naufragés, à bord de navires-hôpitaux militaires, de navires appartenant aux sociétés de secours, ou aux particuliers, peuvent toujours être réclamés par un vaisseau de guerre. Mais l'état de santé des intéressés doit leur permettre de le supporter, et le bateau doit disposer d'installations pouvant leur assurer les soins nécessaires (art. 14). Les aéronefs militaires et navires de guerre neutres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les blessés, malades ou naufragés qu'ils auront recueillis ne s'engagent pas à nouveau dans des opérations de guerre (art. 15). Les navires-hôpitaux devront non seulement être respectés, mais protégés (art. 22, al. 1). Ces dispositions devront être

1. Elles le sont également dans les trois autres Conventions de 1949.

observées par les navires des sociétés de la Croix-Rouge et des autres sociétés officiellement reconnues, ainsi que par les embarcations des États ou des sociétés opérant des sauvetages côtiers (art. 25 et 27). Tout navire-hôpital étant dans un port qui tombe aux mains de l'ennemi pourra en sortir. Le droit de contrôle et de visite des navires-hospitaliers est toujours prévu, de même que celui des embarcations de sauvetage côtières (art. 29 et 31, al. 1). Contrairement au principe posé dans la Convention I, le personnel sanitaire des navires-hôpitaux ne peut pas être capturé (art. 36). Cela s'explique par le fait que ce personnel est une partie intégrante des navires. En effet, s'ils en étaient privés, ils ne pourraient plus fonctionner.

La Convention III élargit les catégories de personnes pouvant bénéficier du statut de prisonnier de guerre. Elle entre beaucoup plus dans les détails que celle de 1929, afin de mieux protéger la vie quotidienne du prisonnier. Certaines de ses dispositions avaient déjà été mises en œuvre lors du premier conflit mondial grâce à des accords passés entre les belligérants. L'article 12 mentionne notamment que la Puissance détentrice est responsable du traitement appliqué aux prisonniers. Et l'article suivant précise que les actes ou les omissions entraînant la mort d'un prisonnier ou le mettant en danger sont interdits. Un double de la déclaration officielle donnée aux prisonniers, indiquant la maladie, les blessures, la durée du traitement et les soins reçus, devra être envoyé à l'Agence centrale des prisonniers de guerre (art. 30, al. 4). L'évacuation des prisonniers devra être faite « avec humanité » et dans des conditions comparables à celles prévues pour les troupes de la Puissance détentrice (art. 20, al. 1). Celle-ci devra tenir compte des intérêts des prisonniers lorsqu'elle décidera d'un transfert, lequel ne devra pas augmenter les difficultés de rapatriement. Comme les évacuations, les transferts devront être effectués « avec humanité » (art. 46, al. 1 et 2). Lorsque les

circonstances militaires le nécessiteront, les camps devront être signalés de jour par les lettres « PG » ou « PW » afin d'être vus par les aviateurs. Néanmoins un autre moyen pourra être employé après entente entre belligérants (art. 23, al. 4). Les conditions de logement « devront tenir compte des mœurs et coutumes des prisonniers » sans que cela porte préjudice à leur santé (art. 25, al. 1). De même, il devra être fait attention à leur régime alimentaire habituel (art. 26, al. 1). Tout travail jugé « humiliant » pour l'armée de la Puissance détentrice est interdit (art. 52, al. 2). L'article 50 énumère les travaux qu'il est permis de demander aux prisonniers en excluant ceux à « caractère militaire ou à destination militaire ». Les soldes devant être versées à l'ensemble des prisonniers sont fixées par la Convention (art. 60). Grâce aux colis individuels ou collectifs, les prisonniers pourront recevoir des vivres, des vêtements, des médicaments, et des objets pour satisfaire leurs besoins spirituels, se distraire ou étudier. Les expéditions pourront faire l'objet d'accords spéciaux, mais qui ne pourront pas retarder les distributions de colis. Les paquets de vivres ou de vêtements ne contiendront pas de livres et les secours médicaux arriveront plutôt par colis collectifs. Les seules restrictions possibles seront celles imposées dans l'intérêt des prisonniers par la Puissance protectrice, ou par des organisations charitables comme le CICR. Les accords spéciaux passés entre belligérants ne pourront pas limiter le droit de contrôler la distribution des colis que des représentants de la Puissance protectrice, du Comité international, ou de tout autre organisme de secours pour les prisonniers de guerre, auraient pour mission d'apporter (art. 72 et 73). A la différence de la Convention de 1929 qui, curieusement, prévoit la visite des camps uniquement par les Puissances protectrices, et non par le CICR, celle de 1949 (art. 125) oblige les Puissances détentrices à laisser visiter leurs camps et à permettre l'apport de secours aux prisonniers par les

organisations religieuses, les sociétés de secours, ainsi que par le CICR. Ses délégués visitant les camps doivent bénéficier des mêmes prérogatives que les représentants des Puissances protectrices (art. 126, al. 4). A propos de la fin de la captivité, la Convention prévoit le rapatriement direct, l'hospitalisation en pays neutre pendant le conflit, ainsi que la libération et le rapatriement « sans délai après la fin des hostilités actives », à savoir après le cessez-le-feu. Cette disposition doit donc empêcher les anciens belligérants de garder des prisonniers au-delà de la fin du conflit, même en l'absence d'armistice ou de traité de paix (art. 118, al. 1). Reprenant la Convention de 1929, l'article 123, alinéa 1 dispose qu'une Agence centrale de renseignements sur les prisonniers de guerre sera créée dans un État neutre. S'il l'estime nécessaire, le CICR en proposera l'organisation. L'alinéa 4 reprend également la règle selon laquelle le Comité international ne doit pas être restreint dans son activité par les dispositions de cet article. Il ajoute que ce principe vaut aussi pour les sociétés de secours. La Convention ajoute que la « situation particulière du Comité international de la Croix-Rouge [...] sera en tout temps respectée » (art. 125, al. 3) – disposition reprise dans la Convention IV (art. 142, al. 3). Ainsi le droit de Genève reconnaît expressément la position particulière du CICR en tant qu'institution de renseignements et de secours. Elle vient de la neutralité et de l'impartialité qui font de lui l'intermédiaire neutre indispensable pour les belligérants. Elle s'explique également par l'activité secourable qu'il met en œuvre depuis le début de son existence.

La Convention IV s'intéresse aux civils victimes des guerres. Les personnes protégées sont celles qui « à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes ». Sont

exclus les ressortissants d'un État non lié par la Convention, ceux d'un État neutre présents sur le territoire d'un belligérant ou ceux d'un État cobelligérant, tant que l'État dont ils ressortissent possède une représentation diplomatique normale dans le pays où ils se trouvent (art. 4). Les personnes protégées devront pouvoir s'adresser facilement aux Puissances protectrices, au CICR, à la société nationale du pays dans lequel elles se trouvent, ou à tout autre organisme. Les visites de ces personnes doivent être facilitées pour leur apporter une aide matérielle ou spirituelle (art. 30). Les articles 142 et 143 complètent ces dispositions, qui sont très proches des articles 125 et 126 de la Convention III. Dès le temps de paix et après l'ouverture d'un conflit, les États pourront créer des « zones et localités sanitaires et de sécurité » situées sur leur territoire et sur ceux qu'ils occupent¹. Elles protégeront les blessés, malades, infirmes, personnes âgées, enfants de moins de 15 ans, femmes enceintes, et les mères d'enfants de moins de 7 ans. Les Puissances protectrices et le CICR sont conviés à « prêter leurs bons offices pour faciliter l'établissement et la reconnaissance de ces zones et localités » (art. 14). Les belligérants pourront également proposer à leurs adversaires la création de « zones neutralisées » pour protéger les blessés et les malades, combattants ou non, ainsi que les civils ne participant pas aux hostilités (art. 15). Ces zones diffèrent de celles de l'article 14 car elles sont sur les lieux mêmes des combats et ont un caractère provisoire, s'opposant au caractère plutôt permanent des premières. Les belligérants sont expressément invités à s'entendre pour organiser l'évacuation des zones assiégées ou encerclées, ou pour y laisser aller les personnels sanitaires (art. 17). Les Parties au conflit doivent accorder le passage de médicaments, matériels

1. A ce titre, un « Projet d'accord relatif aux zones et localités sanitaires et de sécurité » est placé en annexe de la Convention.

sanitaires et objets de culte pour une population ressortissant d'une autre Puissance, même ennemie. Elles devront laisser passer les vivres « indispensables », les vêtements, et les fortifiants destinés aux enfants de moins de 15 ans et aux femmes enceintes ou en couches (art. 23, al. 1). L'article 24 leur impose également de prendre les mesures nécessaires pour que les enfants de moins de 15 ans, orphelins ou séparés de leurs familles, ne soient pas laissés à l'abandon. Leur accueil par des pays neutres devra être favorisé par les Parties au conflit. Les enfants de moins de 12 ans devraient pouvoir être identifiés, par exemple grâce à une plaque d'identité. Les belligérants devront faciliter les « recherches entreprises par les membres des familles dispersées par la guerre pour reprendre contact les uns avec les autres et si possible se réunir ». Ils devront faciliter l'action des organismes œuvrant en ce sens (art. 26). Cette disposition donne une base conventionnelle au CICR et à son Agence pour aider les personnes dispersées par la guerre à retrouver leurs proches. Elle vient de ce que, pendant la deuxième guerre mondiale, plusieurs millions de personnes ont pu retrouver des membres de leur famille grâce à l'ACPG. La prise d'otages est prohibée (art. 34), de même que les peines collectives, les mesures d'intimidation ou de terrorisme, le pillage, et les représailles (art. 33). Toute personne se trouvant dans un territoire occupé par l'ennemi, ou sur celui de ce dernier, doit pouvoir correspondre avec sa famille pour donner des « nouvelles de caractère strictement familial et en recevoir ». Les belligérants pourront s'adresser à l'Agence centrale de renseignements si l'échange de correspondances par la voie ordinaire est difficile ou impossible. Cette Agence, dont la création est prévue en pays neutre (art. 140), pourra être la même que celle mentionnée par la Convention III (art. 123). Les belligérants pourront restreindre la correspondance familiale. Mais ils devront au moins

autoriser l'emploi de « formules type » permettant d'écrire 25 mots une fois par mois au plus (art. 25). Les articles 41, 42, 43, 68 et 78 prévoient que la Puissance occupante peut procéder à l'internement de civils, et ils l'organisent de manière à les protéger contre l'arbitraire de l'ennemi. De nombreux articles (79-131) traitent de l'internement, et donc notamment des camps, de la nourriture, de l'habillement, de l'hygiène, de la religion, des activités intellectuelles et physiques, ou encore du travail.

Les Conventions de 1949 ont une portée universelle¹ ; mais, bien qu'adoptées par les pays en voie de développement, ceux-ci ont souhaité qu'elles soient complétées.

2. Les Protocoles additionnels de 1977. — Par son article 1, le Protocole I élargit la portée et les cas d'application des Conventions de 1949. Il dispose en effet que le Protocole est non seulement applicable aux conflits visés par l'article 2 commun aux quatre Conventions, à savoir en cas de guerre internationale, mais aussi lors de « conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies ». L'application des Conventions et du Protocole n'aura pas d'effet sur le statut juridique des belligérants (art. 4). Pour assurer une large application de ces textes, l'article 96, § 3 prévoit que l'« autorité représentant un peuple engagé contre une haute Partie contractante [...] peut s'engager à appliquer les Con-

1. Au 15 février 1998, 188 États avaient signé les quatre Conventions de 1949 : 150 étaient parties au Protocole I et 142 au Protocole II.

ventions et le présent Protocole [...] en adressant une déclaration unilatérale au dépositaire ». Le Protocole I confirme l'importance du rôle du CICR et évoque implicitement son droit d'initiative. Il mentionne les sociétés nationales et la Ligue. Il prévoit que ces organisations devront recevoir toutes les facilités nécessaires pour exercer leur mission charitable (art. 81). S'il traite des blessés, malades et naufragés, en complétant les Conventions de 1949, ce Protocole s'attache également au statut du combattant et du prisonnier, ainsi qu'aux « méthodes et moyens de guerre ». Le droit international humanitaire ne peut pas en effet se désintéresser de la manière dont la guerre est menée. Ainsi, le Protocole I complète et confirme le droit de La Haye. Dans la section traitant de la répression des infractions aux Conventions et au Protocole I, l'article 90 pose le principe de l'instauration d'une « Commission internationale d'établissement des faits » en vue d'enquêter sur des violations du droit de Genève¹.

De par son sujet – les conflits non internationaux –, le Protocole II complète l'article 3 commun aux Conventions de 1949. Il ne mentionne pas le CICR, mais grâce à cet article 3, celui-ci peut utiliser son droit d'initiative dans les conflits internes. Le Protocole se réfère simplement aux sociétés nationales, leur ouvrant la possibilité de proposer leurs services. La population civile peut recueillir et soigner des blessés, malades ou naufragés. Des actions de secours seront menées avec l'accord de la Partie contractante concernée lorsque la population civile souffrira de « privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie » (art. 18). Le Protocole II intéresse les quatre Conventions de 1949 parce qu'il traite de l'ensemble des victimes de la guerre. Il

1. Dès 1872, Moynier avait songé à la création d'une « Institution judiciaire internationale » chargée de juger les violations de la Convention de 1864.

prévoit également la protection des personnels sanitaires et des religieux.

A côté de cette activité dans le domaine de l'élaboration du droit international humanitaire, le CICR a poursuivi – avec les sociétés nationales et la Ligue – ses actions sur le terrain dans les pays en proie à des conflits armés. Le Mouvement est toujours actif aux quatre coins du monde.

II. — Des bouleversements de l'après-guerre aux défis du monde d'aujourd'hui

Après la deuxième guerre mondiale, le CICR n'exerce plus principalement ses actions en Europe, mais sur les autres continents. Ce qu'expliquent en grande partie les guerres de décolonisation. Mais, du fait de la guerre froide, il a du mal à s'imposer comme intermédiaire neutre auprès de l'URSS. Ce n'est qu'avec le conflit sino-vietnamien de 1979 que sa qualité de neutre a été de nouveau reconnue. Il a alors, en effet, eu accès aux deux Parties au conflit.

Avec la disparition de l'antagonisme Est-Ouest, le CICR est à nouveau accepté par l'ensemble de la communauté internationale. Mais il doit faire face à l'insécurité croissante augmentant les difficultés sur le terrain de manière telle que son action en devient problématique. Il reste néanmoins présent partout et apporte beaucoup plus de secours qu'il ne l'a jamais fait. Depuis 1990, le Comité international dispose du statut d'observateur permanent auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies¹. Cela facilite ses relations avec les divers organes de l'ONU.

En 1980, toutes les délégations du Comité international étaient dans le Tiers Monde. Mais l'effondrement des régimes de l'Est a entraîné la reprise

1. La Fédération bénéficie également de ce statut depuis 1994.

d'activités intenses sur le continent européen¹. Le Comité international a mené des opérations de secours en Roumanie avec les sociétés nationales et la Fédération. Il est très actif en ex-Yougoslavie et dans les États issus de la disparition de l'Union soviétique, en particulier ceux du Caucase.

A partir des années 1970, le CICR avait encore augmenté et intensifié sa présence dans le monde, surtout dans les pays en voie de développement, et notamment en Afrique et Amérique latine. Il y exerce toujours des activités de protection et d'assistance. L'implantation de délégations permanentes permet au CICR d'intensifier sa protection des réfugiés ou des détenus politiques. Visant à leur garantir un traitement humain, les visites du Comité international à ces derniers ont d'ailleurs été très développées après 1945².

Si le Comité international est intervenu en Hongrie en 1956-1957, il était également présent en Indochine, en Algérie, comme au Congo belge lors des troubles³ ayant suivi l'indépendance (1960-1965). Puis il a notamment porté secours aux victimes des conflits

1. Cependant, en 1997, l'Afrique représentait toujours le secteur géographique le plus important pour les dépenses budgétaires du CICR, soit 40,9 %. Venaient ensuite l'Asie avec 20,3 %, puis l'Europe orientale et l'Asie centrale avec 15,3 %. Il intervenait alors dans environ 80 pays, et était présent en permanence dans 54, à savoir : 17 en Afrique, 7 sur les deux continents américains, 14 en Europe et en Asie centrale, 8 en Asie et 8 au Moyen-Orient. Pour 1998, sur un budget terrain s'élevant à 675 millions de francs suisses, 319,5 millions sont affectés à l'Afrique (47,33 %) contre 128,4 millions pour l'Asie (19,03 %), et 77,1 millions pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (11,43 %). Les opérations dont les budgets sont les plus élevés concernent : le Rwanda (75,6 millions de francs suisses), l'Afghanistan (68 millions), l'ex-Yougoslavie (55,5 millions) et la République démocratique du Congo (46,9 millions).

2. Sur la base d'accords *ad hoc* signés entre les États détenteurs et le CICR, celui-ci a pu visiter plus de 500 000 détenus dans une centaine de pays entre la fin de la seconde guerre mondiale et 1995.

3. Bien qu'il ne soit pas prévu que le droit international humanitaire s'applique lors des tensions internes ou des troubles intérieurs existant dans un pays, le CICR peut utiliser son droit d'initiative pour proposer son intervention. Notons que les statuts du Comité international mentionnent que son action s'exerce en temps de conflits armés – internationaux ou internes –, mais aussi en période de troubles intérieurs.

israélo-arabes, du Nigeria, de l'Inde et du Pakistan, du Liban, de l'Iran et de l'Irak, ou encore de la guerre du Golfe. A l'occasion de ces deux derniers conflits, il a participé à de grandes opérations de rapatriement de prisonniers. Il s'est à chaque fois assuré que les hommes concernés acceptaient de rentrer chez eux. Le CICR est aussi présent au Liban, en Afrique du Sud, en Irlande du Nord, en Pologne, et bien ailleurs encore.

Le Comité international agit toujours avec le souci de respecter la souveraineté étatique. Mais en plusieurs occasions, il a exercé sa mission sans demander d'autorisation aux pays concernés. C'est ainsi que dans les années 1980, il a fait parvenir des secours en Afghanistan à partir du Pakistan et, qu'avec l'Unicef, il en a envoyé au Cambodge depuis la Thaïlande. Les sociétés nationales agissent aux côtés du CICR, mais la Ligue (puis Fédération) est également souvent présente, bien qu'elle doive intervenir principalement en temps de paix et lors des catastrophes naturelles. A ce titre, elle intervient notamment en envoyant des personnels médicaux et des dons pour subvenir aux besoins des sinistrés. En 1991, elle a signé un accord de coopération avec le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) dans le but d'améliorer l'assistance aux victimes.

La Ligue est principalement chargée d'assurer le développement des sociétés nationales. Depuis son secrétariat de Genève, elle met en place des programmes de coordination des compétences, des soutiens matériels et financiers, ou encore des échanges d'expertises entre tous ses membres. Elle est toujours active en Afrique lors des différentes sécheresses et famines. En 1946, elle adoptait un « programme d'action pour l'après-guerre », où elle prévoyait notamment – outre de continuer à œuvrer dans les domaines traditionnels qui sont les siens – de développer ses actions en faveur de la paix et de collaborer avec l'ONU. Mais ce sont en fait les deux



Fig 5. — Hôpital islamique neutralisé par l'emblème protecteur du CICR : Tripoli. Liban. 1982 (cliché CICR, J. Ash).

institutions – CICR et Ligue –, ainsi que les sociétés nationales, qui œuvrent pour la paix dans le monde, notamment en défendant, par leurs actions, l'idée de solidarité entre les peuples¹.

En décembre 1948, la Ligue signait un accord avec les Nations Unies pour porter secours à 300 000 réfu-

1. Dans *L'avenir sanglant*, Dunant avait stigmatisé la guerre et tout ce qui tend à la valoriser, à la légitimer, à la faciliter, et à en accroître l'efficacité meurtrière. Moynier pensait que les membres des sociétés pouvaient être « d'utiles auxiliaires de la Ligue de la Paix ». La Croix-Rouge pouvait donc être complémentaire de cette dernière. En 1921, la Ligue et le CICR signaient un appel exhortant les peuples « à combattre l'esprit de guerre ». Dix ans plus tard, Genève déclarait que la Croix-Rouge était un « facteur de rapprochement entre les peuples ». L'accord passé en 1989 entre le CICR et la Ligue mentionne que les deux institutions travaillent en commun à l'application du « programme d'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme facteur de paix ». A ce titre, elles « établissent conjointement les documents sur la paix et s'efforcent d'adopter une attitude commune et de coordonner leurs actions en ce domaine ».

giés palestiniens. En 1956, elle lançait une très grande action en faveur des réfugiés hongrois, prenant en charge ceux étant en Autriche et en Yougoslavie. De son côté, le CICR était actif en Hongrie. De même, lors de la guerre d'Algérie, il était présent dans ce pays, alors que la Ligue secourait les réfugiés au Maroc et en Tunisie. En effet, les interventions en faveur des réfugiés concernent l'ensemble du Mouvement, et le CICR agit principalement sur les lieux des hostilités, dans les territoires occupés, et là où des troubles et des violences politiques entraînent la fuite des populations. Au printemps 1975, le CICR et la Ligue lançaient deux appels en faveur des milliers de personnes déplacées du Cambodge et du Sud-Vietnam, et créaient un groupe de travail à Genève : le « Bureau Indochine », ayant pour mission d'assurer la coordination et l'exécution des opérations de secours. Puis en août 1979, les deux institutions signaient un nouvel appel afin de pouvoir apporter une assistance alimentaire, médicale et sociale aux *boat people*. Huit sociétés nationales avaient aidé les populations réfugiées installées dans des camps administrés par le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). Au Rwanda, le CICR a lancé en 1994 sa plus vaste opération d'assistance en faisant parvenir plus de 250 000 t de vivres aux réfugiés et personnes déplacées. En 1995, la Fédération a administré 15 camps, dans 4 pays limitrophes, en faveur de réfugiés rwandais et leur a fourni des secours en collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM) et le HCR. de nombreuses sociétés nationales aidant à transporter et entreposer des denrées alimentaires. Toujours en 1995, le CICR a fourni 147 077 colis familiaux, 39 229 colis individuels et d'autres secours à des Tchétchènes déplacés dans les républiques voisines.

En 1984, la Ligue a lancé un programme intitulé : « Que vive l'enfant. » Elle a élargi son domaine d'action et a orienté ses efforts vers la vaccination.

En 1987, elle a recruté en outre des spécialistes du SIDA. Puis, en 1993, elle a voté une résolution en faveur du renforcement de son rôle dans « la prévention et la maîtrise des maladies contagieuses ».

En 1985, lors du séisme de Mexico, la société nationale du pays a travaillé sans relâche, puis, la phase d'urgence passée, a mené des opérations de réhabilitation avec la Ligue. La même année, celle-ci est venue en aide à la Croix-Rouge colombienne alors que le volcan Nevado del Ruiz jetait des coulées de boue et de lave sur la ville d'Armero. En 1995, la Fédération a lancé un appel demandant des subventions pour venir en aide aux populations chinoises victimes des inondations, et la société nationale du pays a fourni des vivres et des médicaments. Il en a été de même pour la Corée du Nord en 1996-1997.

La multiplication des conflits a conduit l'Agence centrale de recherches¹ du CICR à développer considérablement son action, notamment en faveur du regroupement des familles dispersées et des réfugiés. Elle contribue à maintenir les liens familiaux grâce aux échanges de correspondances organisés par son intermédiaire. Elle lance des opérations destinées à retrouver des personnes disparues à l'occasion d'un conflit, et réalise également de très nombreux regroupements familiaux entre adultes ou entre parents et enfants². Elle agit dans tous les cas de guerre internationale, mais aussi dans les situations de conflits non internationaux, ainsi qu'en période de troubles intérieurs ou de tensions internes. Grâce à des interventions directes sur le terrain, elle tend à pallier

1. Employé depuis 1960, ce nom d'Agence centrale de recherches figure dans le Protocole I.

2. D'avril 1994 à juin 1995, plus de 920 000 messages Croix-Rouge intéressant le Rwanda ont été traités par le CICR et des sociétés nationales. 70 000 enfants non accompagnés ont été enregistrés. Plus de 3 000 familles ont été réunies. En 1997, le CICR a retrouvé plus de 4 815 personnes recherchées par leurs familles. Il a en outre permis le regroupement de 25 520 personnes avec leurs proches.

l'insuffisance, ou même l'absence, d'un bureau national de renseignements. Elle aide aussi à la constitution de ces bureaux ou au perfectionnement de leurs méthodes de travail. Le CICR remplit un rôle essentiel dans la promotion et la diffusion du droit international humanitaire dans tous les pays du monde. De plus, ses statuts de 1974 lui commandent notamment « d'assumer les tâches qui lui sont reconnues par les Conventions de Genève, de travailler à l'application fidèle du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et de recevoir toute plainte au sujet des violations alléguées de ce droit ». Le Comité international œuvre également en faveur du développement aux côtés de nombreuses sociétés nationales.

Le CICR dispose d'une Division générale des secours ayant notamment pour mission de mettre en place des programmes d'assistance¹. La Division générale médicale agit en faveur des blessés, des prisonniers, des civils et des handicapés de guerre. Le Comité international expédie des équipes chargées d'aider le personnel médical local, lorsque celui-ci ne peut plus faire face seul à une situation devenue trop difficile. Il établit aussi des programmes d'actions de secours afin que l'ensemble d'une population victime d'un conflit puisse recommencer à vivre par elle-même une fois celui-ci terminé. C'est dès le début de son intervention – donc en situation d'urgence et en parallèle aux actions propres à celle-ci – que le CICR met en place les moyens nécessaires à la réhabilitation des hommes et de leur pays. Il participe par exemple à la création d'ateliers d'appareils orthopédiques ou de prothèses². Il favorise les opérations de déminage³. Il fournit des

1. En 1997, le CICR a distribué, dans 47 pays, plus de 87 000 t de secours en vivres, vêtements, couvertures, tentes, etc.

2. En 1997, le CICR a participé dans 8 pays à 19 projets orthopédiques, permettant ainsi d'appareiller 7 503 personnes, de fabriquer 11 354 prothèses, dont 7 201 pour les victimes des mines.

3. En outre, le CICR a participé très activement à la lutte contre l'utilisation de mines antipersonnel et a développé des programmes de



Fig. 6 Ambulance du Croissant-Rouge pour la bande de Gaza et véhicule du CICR. Israël et territoires occupés, transport sanitaire, 1990 (cliche CICR, V. Lusser)

semences et des outils adaptés aux pays concernés ; il vaccine les troupeaux. Il réhabilite les points d'eau (tels les puits) ou fait des forages. Le CICR a distribué plus de 6 000 t de semences en Somalie entre 1992 et 1993, et y a vacciné ou traité plus de 10 millions de têtes de bétail. En 1993, il a envoyé au Soudan des centaines de tonnes de semences, de houes, de hameçons et des milliers de kilomètres de fils de pêche, destinés à 400 000 personnes. Cependant le mandat du Comité international étant limité aux situations de conflits armés, il se doit d'organiser sa relève avant son désengagement. Ce sont rarement les services étatiques qui peuvent reprendre le flambeau. Le CICR se tourne alors vers la société nationale directement concernée, qui peut d'ailleurs recevoir une aide de l'extérieur. Enfin, une autre ONG, ou une agence de l'ONU, peut poursuivre le programme commencé. Mais le départ du Comité international est souvent difficile à organiser et une phase de transition – où l'organisation chargée de prendre la relève travaille avec le CICR – est alors nécessaire. Le but de ces opérations est d'amener les populations intéressées à redevenir autonomes.

Les sociétés nationales¹ déploient de gros efforts en faveur de la formation d'infirmières et de secouristes, du développement de l'hygiène publique et de la lutte contre les maladies infantiles. Elles ont eu des initiatives pionnières en matière d'assistance aux personnes âgées ou handicapées. Elles exercent une activité importante en faveur de la transfusion sanguine et ont parfois la responsabilité des programmes relatifs

sensibilisation aux mines à l'intention des populations vivant dans des zones qui en sont infestées. Il a notamment mené une telle opération en Afghanistan avec la société nationale de ce pays. En 1997, le Comité international a intensifié ses efforts en faveur de l'interdiction totale des mines antipersonnel et de l'augmentation du soutien apporté à leurs victimes. Une Convention sur l'interdiction de l'emploi de ces armes, leur production et leur transfert, a été conclue le 18 septembre 1997. Le CICR encourage sa ratification par les États.

1. Les sociétés nationales dépensent annuellement 23.7 milliards de francs suisses au titre de leurs opérations et services.

à ce domaine¹. Dans les pays industrialisés, elles développent également leurs actions en direction des victimes de la montée de la pauvreté et de l'exclusion. Les sociétés nationales se chargent souvent de l'aide matérielle aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Au début des années 1990, les sociétés de la Croix-Rouge des pays d'Afrique australe ont adopté une stratégie de développement à long terme visant à combattre les effets de la sécheresse, afin de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide internationale. Bénéficiant d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies, la Fédération peut y parler au nom des sociétés nationales.

L'augmentation du nombre des États a entraîné la multiplication des sociétés nationales accueillies au sein de la Croix-Rouge internationale (puis Mouvement). C'est pourquoi, en 1965, la XX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté sept principes fondamentaux servant de base à l'action de la CRI : Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Volontariat, Unité et Universalité². A cette époque, face au bloc communiste, le CICR éprouvait des difficultés à faire admettre la légitimité de ses interventions. Aussi l'adoption de ces principes fondamentaux avait-elle également pour objectif de proclamer clairement les fondements de son action, et donc de démontrer sa totale impartialité.

Ces sept principes fondamentaux servent de ligne directrice au Mouvement. C'est par humanité qu'il entend alléger les souffrances des hommes, femmes et enfants victimes des guerres ou des catastrophes (naturelles ou non). Il cherche aussi à promouvoir la

1. La Fédération cherche à favoriser la diffusion du « Code d'éthique pour le don et la transfusion du sang », établi en 1980 par la Société internationale de transfusion sanguine.

2. Des 1874, Moynier avait déterminé quatre principes, lesquels avaient ensuite plusieurs fois été revus avant d'arriver à ceux figurant aujourd'hui dans le préambule des statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

paix en favorisant la compréhension mutuelle entre les peuples. Aussi n'opère-t-il, dans ses activités, aucune distinction entre les races, les nationalités, les croyances religieuses, les appartenances sociales ou politiques, et agit donc en toute impartialité et neutralité. Le Mouvement étant indépendant, les sociétés nationales doivent être autonomes pour pouvoir respecter les principes fondamentaux lors de leurs actions. Composé de très nombreux volontaires, le Mouvement garde ainsi l'esprit de dévouement et de solidarité qui a présidé à la création de la Croix-Rouge. Le principe d'unité implique l'existence d'une seule société par État, qui doit étendre son action dans tout le pays grâce notamment à la création de sections locales. Toutes les sociétés nationales ont des droits et des devoirs identiques ; leurs actions – étendues à la planète entière – sont guidées par le souci du respect de l'être humain. Ainsi, tant sur le plan géographique que dans sa doctrine philosophique, le Mouvement répond au principe de l'universalité.

CONCLUSION

Il y eut adéquation entre les idées de Dunant et l'humanitarisme certes vague mais bien réel de Napoléon III. Cependant, en 1863, quand il s'agit de décider de l'envoi de civils sur les champs de bataille, la France est réticente, à l'inverse de l'enthousiasme des pays de langue allemande. Alors que la première des sociétés de secours est fondée en décembre 1863 au Wurtemberg, la future Croix-Rouge française n'est créée qu'en 1864, grâce à la volonté et à l'habileté de Dunant. Paris change d'ailleurs alors d'attitude, parrainant la Conférence diplomatique de 1864 et assurant ainsi son succès. Cependant, le futur droit international humanitaire reste avant tout l'œuvre du Comité international.

Les principaux conflits des dernières décennies du XIX^e siècle, et plus encore celui de 1914, correspondent à un des temps forts de l'essor du CICR, du fait de l'ampleur de l'aide humanitaire apportée aux belligérants et de l'expansion corrélative de ses compétences, particulièrement spectaculaire entre 1914 et 1918. Le premier conflit mondial marque d'ailleurs l'affirmation définitive de l'importance du rôle du Comité international, qui a fortement impressionné par la multiplicité de ses actions. De nombreuses démarches et initiatives du CICR ont abouti à des résultats très tangibles, et inspiré les rédacteurs des Conventions ultérieures du droit de Genève. En 1919, les espoirs en une paix définitive ont conduit à la création de la Ligue. L'expérience de la deuxième guerre mondiale a été moins heureuse pour le CICR, qui a dû faire face à

un déferlement d'horreurs jusqu'alors jamais vu. Il s'est bien souvent heurté à l'absence d'une convention concernant les civils, ainsi qu'à des dictatures totalement imperméables aux arguments humanitaires. Il n'en a pas moins réalisé une action gigantesque, à la mesure du défi qui lui était encore une fois lancé. Malgré cela, comme au lendemain de la première guerre mondiale, il a été remis en cause. Pourtant, seul le CICR, de par sa composition, est apte à remplir la mission qui lui a été confiée par les États, de maintenir vivants les principes de la Croix-Rouge et d'être l'intermédiaire neutre nécessaire en cas de conflit. Si, lors de la guerre froide, sa neutralité a pu être mal perçue par le bloc communiste, c'est quand même à lui qu'a été demandé, en 1962 au moment de la crise de Cuba, de contrôler les navires soviétiques avant qu'ils ne fassent finalement demi-tour.

La grande capacité d'adaptation du CICR est fondamentalement liée au droit d'initiative qui lui est consubstantiel. Il y a donc une dynamique institutionnelle du CICR. Le fait qu'il soit uniquement suisse, et se recrute par cooptation, permet au Comité international d'être présent partout où un conflit armé éclate. Il n'hésite pas à aller, ou à rester, là où bien souvent aucune autre organisation humanitaire ne se risque¹.

Depuis les années 1970, on assiste à une explosion du nombre des organisations humanitaires. Ainsi, 43 étaient présentes au Bangladesh en 1972, et 120 au Rwanda en 1994. En outre, les États cherchent désormais à organiser eux-mêmes des opérations humanitaires fondées sur la notion du « droit d'ingérence ». De telles interventions ont notamment eu lieu, en 1991, dans le nord de l'Irak pour protéger les Kurdes, en Bosnie-Herzégovine ou encore en Somalie, en 1992. Mais cette évolution comporte un risque de

1. Au Rwanda, après le 6 avril 1994, date de la mort du président Habyarimana et au moment où les violences explosent, le CICR a été la seule organisation humanitaire à rester sur place.

politisation des interventions humanitaires, et de ce fait, à terme, de paralysie si elles ne sont pas secondées par les forces armées. Or, l'action humanitaire ne doit pas être le substitut d'actions politiques ou militaires. Cette évolution est due principalement à l'extrême gravité de certaines situations et aux limites des organisations humanitaires traditionnelles obligées d'agir dans des conditions de très grande insécurité. Le droit international humanitaire est en effet de plus en plus bafoué. C'est pourquoi le Mouvement approuve la création de tribunaux internationaux pour juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie ou au Rwanda et défend l'idée de la création d'un tribunal international pénal permanent tout en continuant, comme il le fait depuis le début de son existence, à organiser la diffusion des règles du droit international humanitaire¹.

La Croix-Rouge n'a certes jamais eu le monopole de la charité et de l'action humanitaire, mais elle représente le mouvement caritatif le plus universellement admis. En 1997, on comptait 175 sociétés nationales² et une dizaine en cours de formation. Le soutien populaire dont elles jouissent ainsi que l'emblème qu'elles arborent concourent à leur implantation à l'intérieur de chaque pays, et cela partout dans le monde. En outre, l'idéal d'entraide existant entre elles depuis l'origine participe à la création d'une dynamique favorable à l'ensemble de leurs actions de secours. De par ses composantes, le Mouvement agit aux niveaux interne et international ; aujourd'hui, plus de 122 millions d'hommes et de femmes interviennent en son nom.

1. Pour 1998, le CICR prévoit de dépenser 15 % de son budget siège équivalant à 143 millions de francs suisses en faveur de la promotion du droit international humanitaire.

2. 145 sociétés arborent le signe de la croix rouge et 30 utilisent celui du croissant rouge.

BIBLIOGRAPHIE

Outre les ouvrages indiqués ci-dessous, on consultera la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

- D. Arsenijecic, *Otages volontaires des ss*, Paris, 1984.
- A. Ben-Tov, *Face au génocide : la Croix-Rouge et les Juifs de Hongrie, 1943-1945*, Lausanne, 1997.
- M. Bettati, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, 1996.
- P. Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge : de Solferino à Tsushima*, Genève, 1978.
- F. Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, 1994.
- F. Bugnion, *L'emblème de la Croix-Rouge : aperçu historique*, Genève, 1977.
- S. Delorenzi, *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale : la politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, Genève, 1997.
- A. Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge : de Sarajevo à Hiroshima*, Genève, 1978.
- J.-C. Favez, *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, 1988.
- G. Djurovic, *L'Agence centrale de recherches du Comité international de la Croix-Rouge : activité du CICR en vue du soulagement des souffrances morales des victimes de guerre*, Genève, 1987.
- V. Harouel, *L'essor du Comité international de la Croix-Rouge et la France (1863-1918)*, thèse droit, Poitiers, 1996 (polygr.), à paraître.
- H. Haug, *Humanité pour tous : le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Genève, 1993.
- J. F. Hutchinson, *Champions of charity : War and the rise of the Red Cross*, 1996.
- D.-D. Junod, *La Croix-Rouge en péril, 1945-1952 : la stratégie du CICR, de la seconde guerre mondiale au conflit de Palestine - Eretz-Israël*, Lausanne, 1997.
- Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale (1^{er} septembre 1939-30 juin 1947)*, 3 vol., 1948.
- M.-D. Perrot (dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, 1994.
- J. Pictet, *Une Institution unique en son genre : le Comité international de la Croix-Rouge*, Paris, 1985.
- J. S. Pictet (dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949 : commentaire*, Genève, 4 vol., 1952, 1959, 1958, 1956.
- J. S. Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge : commentaire*, Genève, 1979.
- J.-C. Ruffin, *Le piège humanitaire suivi de Humanitaire et politique depuis la chute du mur*, Paris, 1993.
- M. Torrelli, *Le droit international humanitaire*, Paris, 1989.
- C. Zorgbibe, *Le droit d'ingérence*, Paris, 1994.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Chapitre I — Naissance et affirmation de la Croix-Rouge (1863-1871)	5
I. L'origine de la Croix-Rouge. 5 — II. Les Conférences de 1863, 1864 et 1868. 9 — III. La Croix-Rouge et la Convention de 1864 à l'épreuve de la guerre de 1870. 15.	
Chapitre II -- De 1871 à 1913 : un Comité international sur la défensive, mais néanmoins actif	22
I. L'activité du Comité international dans une période particulièrement difficile. 22 — II. La guerre d'Orient et la création du signe du croissant rouge. 25 — III. 1906 : une adaptation réussie pour Genève : la révision de la Convention de 1864. 27 — IV. L'extension des Conventions de Genève aux guerres maritimes. 29 — V. Les guerres de Tripolitaine et des Balkans : prélude à celle de 1914-1918. 34.	
Chapitre III — La première guerre mondiale : une expansion spectaculaire du rôle de la Croix-Rouge	36
I. Les prisonniers de guerre, principal souci du CICR. 37 — II. Les initiatives en faveur des civils. 46 — III. L'après-guerre : la Croix-Rouge face aux rapatriements, ainsi qu'aux révolutions russe et hongroise. 47.	
Chapitre IV — La Croix-Rouge confrontée aux vicissitudes de l'entre-deux-guerres	51
I. La fondation de la Ligue et ses conséquences. 52 — II. Révision et extension du droit de Genève (1929). 58 — III. La Croix-Rouge face aux guerres des années 1930. 68.	
Chapitre V — La Croix-Rouge à l'épreuve de la deuxième guerre mondiale	75
I. Les actions déployées pour les prisonniers de guerre. 77 — II. Les difficultés d'intervention du CICR en	

faveur des civils, 83 — III. Les démarches du CICR pour la libération de prisonniers et de civils, 91.

Chapitre VI — La Croix-Rouge des débuts de la « guerre froide » à nos jours	96
I. La révision et l'extension du droit de Genève (1949 et 1977), 97 — II. Des bouleversements de l'après-guerre aux défis du monde d'aujourd'hui, 111.	
Conclusion	122
Bibliographie	125

Imprime en France
Imprimerie des Presses Universitaires de France
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme
Fevrier 1999 N° 45 547