



XIII^{ème} Conférence Internationale de la Croix Rouge

La Haye 23 - 26 Octobre 1928

L'UNION INTERNATIONALE
DE SECOURS
ET LA CROIX ROUGE



Rapport du

Sénateur FILIPPO CREMONESI

Président de la Croix Rouge Italienne

G. MENAGLIA
ARTI GRAFICHE
ROMA

L'UNION INTERNATIONALE

DE SECOURS

ET LA CROIX ROUGE

THE NATIONAL BUREAU OF STANDARDS

WASHINGTON, D. C.

1963

XIII^{ème} Conférence Internationale de la Croix Rouge

La Haye 23 - 26 Octobre 1928



L'UNION INTERNATIONALE
DE SECOURS
ET LA CROIX ROUGE



Rapport du

Sénateur FILIPPO CREMONESI

Président de la Croix Rouge Italienne

G. MENAGLIA
ARTI GRAFICHE
ROMA

STATIONER
100-200
100-200



Les Buts de L'U. I. S.

LA Convention de Genève du 12 juillet qui a donné vie à l'Union Internationale de Secours et le Statut annexé à la première sont destinés à produire, dans l'existence des organes nationaux et internationaux de la Croix Rouge, un renouvellement profond et bienfaisant et une extension notable de leur activité nationale et internationale. A titre d'éclaircissement préalable, pour ceux qui n'ont pas suivis de près le développement de la préparation de l'U. I. S., il sera utile de préciser ce qu'est l'U. I. S. à l'égard de la Croix Rouge.

L'U. I. S. est une fédération d'Etats, qui s'unissent parce qu'ils sont « résolus à développer l'entraide dans les calamités, à encourager les secours internationaux par l'aménagement méthodique des ressources disponibles et à préparer tout progrès du droit international dans ce domaine ».

Pour réaliser ces buts universels, et que revêtent une importance solennelle parce qu'ils sont proclamés par un traité international, les Hautes Parties contractantes constituent une Union Internationale de Secours (Convention art. 1), que revêt le caractère d'un pacte mutuel (C. art. 3) (1).

Les Hautes Parties contractantes s'engagent comme membres de l'Union Internationale de Secours d'en exécuter les buts, resumés ainsi (C. art. 2);

« L'Union Internationale de Secours a pour objet:

1) « Dans les calamités dues à des cas de force majeure et dont la gravité exceptionnelle excède les facultés ou les res-

(1) « Toutefois, l'action de l'Union Internationale de Secours est limitée aux calamités survenant dans les territoires des Hautes Parties contractantes auxquels la présente Convention est applicable et à celles qui surviendraient dans d'autres pays et qui de l'avis du Comité exécutif, mentionné à l'article 6, seraient de nature à affecter les dits territoires des Hautes Parties contractantes ».

sources du peuple frappé, de fournir aux populations sinistrées des premiers secours et de réunir à cette fin les dons, ressources et concours de toute espèce;

2) « Dans toute les calamités publiques, de coordonner, s'il y a lieu, les efforts faits par les organisations de secours, et, d'une façon générale, d'encourager les études et les mesures préventives contre les calamités et d'intervenir pour que tous les peuples pratiquent l'entr'aide internationale ».

Et pour la première part de l'article successif 3, les Hautes Parties contractantes, comme Membres de l'Union Internationale de Secours, établissent que l'action définitive de l'article précédent s'applique en faveur des populations infortunées, sans tenir compte de leur race et de leur nationalité, de leur différent état social, politique ou religieux.

Effets positifs, diplomatiques et juridiques pour la Croix Rouge.

Même avant que la Convention soit entrée en fonction, on peut envisager quelques effets positifs, juridique et diplomatiques, que l'Union Internationale de Secours produira dans le vie nationale et internationale de la Croix Rouge.

C'est un effet positif la possibilité qu'on réalise sous les auspices des Etats et avec la coopération de la Croix Rouge, la coordination de l'expérience et des moyens des Gouvernements, des peuples et de leurs organisations spécialisées respectives, dans l'assistance aux populations frappées.

Dans ce but, la Convention du 12 juillet 1927 crée un nouveau service international — le secours aux populations frappées de calamité — engage la co-responsabilité des Hautes Parties contractantes afin que ce service public soit accompli effectivement, et élève les Sociétés Nationales de Croix Rouge à organes executifs de la Fédération des Etats.

C'est un effet diplomatique le fait, que dans les limites d'une de ses activités — le secours aux populations frappées — la Croix Rouge, pour la première fois dans son histoire, ait la reconnaissance d'un traité international. La Convention et le Statut da 12 juillet 1927 créent une personne morale, l'U. I. S., dont les organes executifs sont les Sociétés nationales et les

institutions internationales de la Croix Rouge. Il en derive que les unes et les autres entrent à faire part, formellement et effectivement, du droit des gens. Et pour la première fois le Comité International de la Croix Rouge, et la Ligue des Sociétés de Croix Rouge, sont définis et introduits dans un traité international, avec l'indication explicite de leurs dénominations et entités respectives. (V. les articles 5, 14, 16 du Statut, annexé à la Convention). (1).

L'art. 25 du Pacte de la Société des Nations elargissait aux Sociétés nationales de Croix Rouge une promesse générique d'encouragement et de protection. Mais, il ne leur accordait aucune reconnaissance diplomatique bien précisée, et d'autant moins la personnalité juridique dans la Communion Internationale. La Convention du 12 juillet 1927, au contraire, déterminait le titre de leur reconnaissance diplomatique, en fixant les fonctions d'intérêt public universel que seront confiées aux « Croix Rouges » nationales et internationales, en définissant celles-ci les organes exécutifs du service nouveau d'entraide, que des Etats viennent de fonder pour se garantir mutuellement l'assistance dans le cas qu'un de leurs peuples soit surfaît par les forces hostiles de la nature.

Sont des effets juridiques le fait, que l'Union transporte l'assistance internationale aux peuples infortunés, du champ de la philanthropie — libre, mais aléatoire, et en tous cas à caractère d'aumône — dans le champ du droit public international; le fait qu'elle change le secours aux populations, qui était un acte de charité, en un acte d'équité internationale; le fait qu'elle vise un minimum de premiers secours à toutes les populations, qui ne

(1) S. art. 5... « Deux représentants des organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge) participent à titre consultatif au Comité... »

S. art. 14. « Les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge) seront conviées à assurer à leurs frais et dans le limite qu'elles estimeront compatible avec leurs ressources, le service central et permanent de l'Union Internationale de Secours. Ce service est placé sous la direction du Comité exécutif. »

S. art. 16... Ce fonds de gestion couvre les frais des services ordinaires et permanents de l'Union Internationale de Secours, quand par exception ils ne sont pas assurés par les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de la Croix Rouge et Ligue des Sociétés de Croix Rouge).

puissent se sauver par elles mêmes d'une catastrophe supérieure aux ressources de leurs Etats et à leur énergie nationale. Ainsi l'idéal de la solidarité internationale devient une loi juridique et un pacte diplomatique, et elle s'incarne dans la réalité d'un traité international.

La Convention (art. 5-13) (2) et le Statut (art. 14-15) (3) établissent entre les Etats et les « Croix Rouges » la reciprocité de prestations continuelles.

L'Union Internationale de Secours, c'est à dire la Fédération des Gouvernements, accorde aux Sociétés nationales de C. R. — en harmonie avec l'art. 25 du Pacte de la S. d. N. — et aux institutions que constituent ou soient en train de constituer entre ces dernières un lieu juridique ou morale — le privilège d'être ses organes executifs pour le secours international.

L'Union exprime le voeu que toutes les autres organisations publiques et privées, pouvant exercer la même activité en faveur des populations sinistrées, collaborent, s'il est possible, avec les Sociétés nationales et avec les Institutions internationales de la Croix Rouge (C. art. 5).

2) C. art. 5. « La Constitution et le fonctionnement de l'Union comportent le libre concours :

1) Des Sociétés nationales de la Croix Rouge, conformément à l'article 25 du Pacte de la S. d. N., et des institutions ou organes qui constituent ou constitueraient entre celles-ci un lien juridique ou moral;

2) De toutes autres organisations publiques ou privées qui seraient en mesure d'exercer, en faveur de la population sinistrée, les mêmes activités, si possible en collaboration avec les Sociétés de la Croix Rouge et les institutions susmentionnées.

C. art. 13. « Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme portant atteinte en aucune manière à la liberté des Sociétés, institutions ou organes visés à l'art. 5 quand ils agissent pour leur propre compte.

3) S. art. 15. « L'oeuvre de secours est exécutée dans chaque zone, pour le compte de l'Union Internationale de Secours, par les organisations visées à l'art. 5 de la Convention et comprises dans cette zone.

Si une même zone comprend plusieurs des Etats ou si, dans une zone plusieurs des organisations ci dessus visées, participent à l'action de secours, le Comité executif prend toutes mesures utiles pour assurer la cordination des efforts et la distribution des secours. Il peut notamment constituer à cette fin, avec l'assentiment de ces organisations, des comités régionaux, en tenant compte, pour le recrutement de leurs Membres, des capacités techniques, de l'expérience acquise et des convenances administratives.

En cas de calamité, le Comité executif est, en principe, avisé par les soins du ou des experts appartenant à la zone intéressée.

On a reconnu, donc qu'une grande oeuvre de secours internationale ne peut resulter que de la collaboration des services publics de l'Etat avec l'organisation technique et la compétence spécifique des grandes Sociétés d'assistance privées.

Et chaque Membre de l'Union, dans la mesure permise par la législation de son Etat, et dans son territoire respectif s'engage à accorder à l'Union Internationale de Secours, et aux organisations agissant pour son compte en conformité à l'art. 5 de la Convention, toutes immunités, facilitations et privilèges les plus favorables à leur installation, pour la circulation de leur personnel et matériel, pour leurs opérations de secours et pour la publication de leurs appels (C. art. 10).

De leur côté les Sociétés nationales de C. R. et les autres organisations publiques ou privées d'assistance, aptes à l'exercice d'activités semblables, exerceront, dans la région sinistrée de leur rayon, l'oeuvre de secours pour compte de l'U. I. S. (S. article 15).

Il y a donc une obligation bilatérale précise, emanant de la Convention et du Statut de l'U. I. S. Et sous ses auspices sera donnée dorénavant la collaboration des Sociétés nationales et des institutions internationales aux Etats, quant aux oeuvres de secours en faveur des populations sinistrées.

Les Croix Rouges ne se trouveront plus donc dans la situation d'entités vers les quelles, pouvaient sommeiller la reconnaissance, la collaboration et les facilitations d'un seul ou de plusieurs Gouvernements, puisqu'elles seront désormais au contraire, en état permanent de mobilisation nationale et internationale, *ope legis*. Et elles initient une nouvelle existence nationale et internationale sous l'égide d'un accord « au pair », librement accepté, entre elles mêmes et la majorité des Gouvernements.

Cette condition, d'être mobilisées en paix pour le secours international — comme auparavant elles l'étaient en guerre pour l'assistance sanitaire aux combattants malades, blessés ou prisonniers — crée à leur organisation administrative, technique et financière des nécessités particulières, dont les Gouvernements respectifs, comme les opinions nationales, et publiques, devront tenir le plus grand compte.

La garantie de la liberté morale et technique de la Croix Rouge.

La liberté morale et technique des organes nationaux et internationaux de la C. R., et de toutes les autres que peuvent prêter leur coopération aux Etats fédérés dans l'Union Internationale de Secours, a été reconnue, d'autre part:

a) par l'art. 5 de la Convention définissant *libre* le concours qu'ils apportent à la constitution et au fonctionnement de l'Union;

b) par l'art. 13 de la Convention, adoptant la formule suivante:

« Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme portant atteinte en aucune manière à la liberté des Sociétés, institutions ou organes visés à l'art. 5, quand ils agissent pour leur propre compte ».

Ainsi les prestations des Sociétés, indiquées par l'art. 5 de la Convention, pas seulement permettent la coexistence de toutes les autres activités formant l'objet des Sociétés mêmes; mais une disposition préjudicielle de l'U. I. S. assure liberté pleine et entière aux leurs activités susdites. C'est à dire, l'U. I. S. leur octroie des droits et des privilèges que les Sociétés n'avaient pas auparavant — et elle leur garantit les situations dont elles auparavant jouissaient.

c) par l'art. 14 du Statut, adoptant la formule suivante:

« Les organisations internationales de la Croix Rouge (Comité International de C. R. et Ligue des Sociétés de C. R.) seront conviées... ».

C'est à dire, le Comité Internationale de la Croix Rouge et la Ligue des Sociétés de C. R. peuvent accepter ou non d'assurer à leurs frais et entre les limites de leurs ressources, évaluées par eux-mêmes, le service central de l'Union.

En attendant, les Delegués du Comité International de la C. R. Mr. Wener, et celui de la Ligue des Sociétés de C. R., Mr. Kittredge, dans la VIème session de la Conférence diplomatique de Genève, l'11 juillet 1927, ont accepté, chacun pour compte et comme mandataire de son institution, la responsabilité et les engagements que derivent pour celle-ci de la Convention et du Statut.

Et l'Acte final de la Conférence, signé par tous les Délégués, consacre la résolution suivante, adoptée par la Conférence, après l'approbation de la Convention et du Statut: « La Conférence prend acte avec une vive satisfaction des déclarations faites à sa séance du 11 juillet, par les représentants du Comité International de la Croix Rouge et de la Ligue des Sociétés de C. R. ».

A la liberté de collaboration avec l'Union Internationale de Secours, reconnue par la Convention et par le Statut aux organisations nationales et internationales de la Croix Rouge et à toutes les autres, correspond la faculté des Hautes Parties contractantes de charger chacune sa propre Société nationale de Croix Rouge de la représenter au sein de l'U. I. S.

C'est ainsi que le Convention perfectionne l'autonomie des prestations réciproques entre les Etats et les Sociétés de Croix Rouge.

La Coopération entre les grandes Sociétés d'assistance.

Puisque ces positions juridiques, diplomatiques et de fait ont été élargies à toutes les organisations de Croix Rouge pour qu'elles accomplissent leur tâche d'organes de l'assistance internationale, dans les zones géographiques respectives frappées par la calamité, surgit la figure neuve de la *coopération régionale entre les Sociétés de Croix Rouge*, au fin de se préparer à la lutte, contre le genre de calamité le plus à craindre pour leur region, vu les précédents historiques et géographiques de chaque zone de calamité. (S. art. 15).

En plus, les art. 5, 6, et 13 de la Convention, et l'art. 14 du Statut étendent le privilège aussi aux autres organisations publiques ou privées, nationales et internationales, pouvant prêter aux populations sinistrées des secours identiques à ceux de la C. R.

Il en résulte, que les Sociétés nationales de C. R. sur le territoire de leurs états respectifs, les groupes de Sociétés de C. R. dans la zone de calamité que forme l'objet de leur coopé-

ration particulière, et les institutions internationales de C. R., ont l'intérêt *d'établir des accords préalables pour coordonner les oeuvres spécialisées de chacune dans le plan de l'intervention éventuelle de toutes*. Celle-ci c'est même une des tâches les plus délicates surgissant par la Convention et par le Statut, pour les organes nationaux et internationaux de la C. R.

Il faut que les une et les autres se préparent à cette tâche d'un point de vue supérieur, avec un esprit de solidarité cordiale et sincère vers les Sociétés similaires, en se proposant de devenir pour chacune d'elles les amis, les camarades et, en cas de nécessité, les protecteurs et les soutiens, tout en en respectant l'indépendance, les buts particuliers et les susceptibilités morales et sociales.

Avec ces sentiments et ces procédés, en se basant sur la Convention et le Statut de l'U. I. S., une grande famille nouvelle, composée de toutes les institutions dédiées à l'assistance aux peuples, surgira dans le monde. Et elles pourront accomplir glorieusement leur rôle si, au lieu de se laisser diviser par un esprit d'émulation excessif ou de défiance réciproque, elles étendront, bien au-dessus des compétitions, des rancœurs et des égoïsmes, un réseau de solidarité, aux mailles faites de services rendus aux peuples, et produisant ainsi parmi la communion internationale le bénéfice d'un exemple, qui ne sera pas le plus petit de leurs bienfaits.

En attendant l'entrée en vigueur de la Convention.

La Convention entrera en vigueur lorsque les ratifications ou adhésions auront été déposées au nom d'au moins douze Etats dont les souscriptions réunies atteindront sixcents parts du fond initial prescrit. Les cotisations des trente Etats, souscripteurs de la Convention au 1er mai 1928, couvriront déjà 570 parts des 600 prévues. La première ratifications est celle de l'Italie; l'adhésion première a été communiquée à la S. d. N. par le Gouvernement de la Grande Bretagne au nom du Soudan. Il y a lieu de croire que les ratifications suivront aux signatures, bien qu'avec la lenteur habituelle à ce genre de procédures diplomatiques.

On peut donc prévoir, qu'après un délai dont la durée pourra être réduite par les soins des Sociétés de Croix Rouge auprès de leurs Gouvernements respectifs, la Convention entrera en vigueur. En attendant, par délibération de la 8ème Assemblée de la Société des Nations la Commission préparatoire qui a déjà rédigé le schéma soumis à la Conférence de juillet 1927, est chargée des études et des pas que pourraient hâter la réalisation de l'U. I. S. La Commission a nommé un Comité permanent de trois membres.

Et il serait bien digne de la Croix Rouge, si elle voudrait offrir dès à présent à la Commission une collaboration efficace.

Cette collaboration pourrait viser à :

1) Hâter la ratification de la part de chaque Etat, dont le Gouvernement a signé la Convention; et l'adhésion des autres qui ne l'ont pas signé :

2) Faciliter l'oeuvre de la Commission préparatoire de la Société des Nations pour la réalisation rapide et complète de l'Union.

Pour fournir la première collaboration, il sera utile que chaque Société nationale se mette à la disposition de son Gouvernement pour en éclaircir les doutes, pour lui documenter l'origine les méthodes et les buts de la Convention 12 juillet 1927, et pour s'accorder préalablement avec lui pour envisager les procédures les plus aptes à la coopération réciproque aux fins de l'U. I. S.

Pour fournir la seconde collaboration, il sera utile que les organes de la Croix Rouge Internationale et les Sociétés nationales de Croix Rouges offrent à la Commission préparatoire leur collaboration, aux fins suivants :

a) tracer les schéma du service central et permanent de l'U. I. S. dans le sens de l'art. 14 du Statut, qui invite le Comité International de la Croix Rouge et la Ligue des Sociétés de Croix Rouge d'assurer à l'U. I. S. le service central et permanent;

b) compiler la liste « de toutes autres organisations publiques ou privées qui seraient en mesure d'exercer, en faveur de la population sinistrée, les mêmes activités, si possible en collaboration avec les Sociétés de la Croix Rouge et les institutions susmentionnées »;

c) solliciter des Commissions d'études — nommées dans quelques pays ou par leur Gouvernement ou par des Corps scientifiques ou par les Sociétés nationales de Croix Rouge — la préparation de l'Atlas historique et géographique des calamités, — et cela en harmonie avec les dispositions des articles 11 et 15 du Statut;

d) composer une première liste de grands experts du secours, appartenant à chaque nation, pour faciliter au Comité exécutif la nomination des experts régionaux, selon l'art. 11 du Statut.

Chacune de ces préparations, résultat de la collaboration à établir entre la Commission préparatoire et les organes nationaux de la Croix Rouge, servira non seulement à faciliter la réalisation complète et rapide de l'Union Internationale de Secours, mais aussi à fournir un matériel sérieux et riche pour les travaux ultérieurs du Conseil Général et du Comité Exécutif de l'Union même.

L'armée de paix de l'Humanité.

Cette collaboration-préventive peut d'ailleurs conférer à la Croix Rouge, dans l'histoire de ce nouveau outil de la civilisation, non seulement les traits d'organe exécutif de l'Oeuvre, mais aussi ceux de coadjutrice de sa préparation.

La Croix Rouge sera aidé dans l'accomplissement de ce rôle par l'inspiration que le promoteur de l'Union Internationale de Secours a su conférer toujours à son effort dévoué et tenace : l'inspiration unitaire d'atteindre le salut des peuples par la fédération des Gouvernements et par l'action de la Croix Rouge. Membre de la Croix Rouge italienne depuis sa jeunesse, ancien Président effectif et à présent Président honoraire de cette Société nationale, le Sénateur Ciralo, en servant depuis huit ans avec passion, comme un missionnaire de l'humanité, la cause des peuples contre la douleur et la mort, ne fut pas poussé à son action seulement par un sentiment profond de solidarité universelle, mais aussi par la conviction et par l'expérience de la défense formidable que les peuples menacés pourront établir contre les furies de la nature, si les Gouvernements et la Croix

Rouge se montreront partout collaborer solidaires aux fins du secours international.

Les consentements que son effort a su réunir, et qu'il continue à réunir à profit de cette cause de l'entraide, démontrent que la thèse d'une action coordonnée commune à tous les Gouvernements et à la Croix Rouge, dirigée contre les fléaux de la nature, est acceptée désormais par la majorité des Etats et de l'opinion publique internationale. Et le prodige réalisé avec la création de l'U. I. S. — première organisation basée sur la mutualité entre les Etats pour des buts unitaires, philanthropiques et universels — inspire à tous les serviteurs anciens et nouveaux de la Croix Rouge un sentiment de fierté émue.

Mais il doit aussi leur inspirer le propos viril d'accomplir tout leur devoir, pour porter sans relâchement la Croix Rouge à l'honneur et au bonheur d'être l'armée mutuelle de paix, servant une Fédération d'Etats *« résolu à développer l'entraide dans les calamités, à encourager les secours internationaux par l'aménagement méthodique des ressources disponibles et à préparer tout progrès du droit international dans ce domaine »*.

Senateur FILIPPO CREMONESI

Président de la Croix Rouge Italienne.

