

XIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge

Bruxelles, Octobre 1930

**Ligue des Sociétés de la
Croix-Rouge**

**Comité International de
la Croix-Rouge**

L'UNION INTERNATIONALE DE SECOURS

Les organisations internationales de la Croix-Rouge ont, depuis dix ans, suivi de très près les efforts tentés en vue de la création de l'Union internationale de Secours, efforts qui ont abouti à la Convention du 12 juillet 1927.

D'après les statuts de cette Union, elles seront conviées à assurer le service central et permanent. Elles ont donc considéré avec attention le problème de l'Union internationale de Secours, ainsi que le rôle qui sera dévolu à la Croix-Rouge.

I

Progrès réalisés depuis la XIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge

En octobre 1928, la XIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, après avoir pris acte de la Convention du 12 juillet 1927, et considérant qu'il importait d'obtenir rapidement les ratifications ou adhésions des États à cette Convention, recommanda aux organisations internationales de la Croix-Rouge d'engager les gouvernements à prendre sans retard les mesures nécessaires en vue de mettre la Convention en vigueur.

D'autre part, la Conférence recommanda aux sociétés nationales de la Croix-Rouge de s'organiser pour être en mesure de prêter leur libre concours à la constitution et au fonctionnement de l'Union (art. 5 de la Convention).

Enfin, elle approuva l'activité déployée par les représentants du Comité international de la Croix-Rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, dans la Commission préparatoire de l'U. I. S., et invita ces organisations à s'entendre sur les méthodes les plus appropriées pour assurer le service central et permanent (art. 14 des Statuts annexés à la Convention).

Par une lettre circulaire conjointe en date du 9 janvier 1929, le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge ont attiré l'attention des sociétés nationales sur la situation à cette date (nombre de pays ayant ratifié ou adhéré, etc.) et sur l'opportunité pour les Croix-Rouges d'entreprendre l'étude des tâches qui leur sont réservées.

Le 10 avril 1929, les organisations internationales de la Croix-Rouge ont fait connaître conjointement à la Commission permanente de l'Union internationale de Secours qu'elles étaient prêtes à agir pour assurer la collaboration des services de la Croix-Rouge avec l'Union internationale de Secours et à fournir le service central et permanent. Ces propositions envisageaient les modalités d'organisation du service central et permanent, ainsi que le fonctionnement de ce service.

En septembre 1929, un premier projet de règlements relatifs à l'Union fut établi, prévoyant de quelle manière fonctionnerait le Conseil général de l'U. I. S., ainsi que le règlement intérieur de ce Conseil et le règlement intérieur du Comité exécutif.

La Commission permanente de l'U. I. S., qui s'est

réunie à Genève les 15 et 16 octobre 1929, décida que la mise au point du projet de règlement serait confiée à MM. Haas et Mater, membres de la Commission.

* * *

La Convention n'entrera en vigueur que lorsque 12 États auront déposé leurs ratifications ou adhésions et lorsque la souscription atteindra 600 parts.

Lors de la dernière conférence internationale de La Haye, l'Égypte, l'Équateur, l'Italie et la Roumanie avaient ratifié et le Soudan avait donné son adhésion; ces pays représentaient environ 90 parts.

A la date du 1^{er} juin 1930, la situation était la suivante :

<i>Ratifications :</i>		<i>Adhésions :</i>
Albanie.	Indes.	Grande-Bretagne.
Allemagne.	Italie.	Luxembourg.
Belgique.	Monaco.	Nouvelle-Zélande.
Égypte.	Roumanie.	Soudan.
Équateur	Saint-Marin.	Suisse.
Finlande.	Vénézuela.	
Hongrie.		

Ces 18 pays représentent environ 400 parts (1).

On constate donc qu'un grand pas en avant a été franchi dans la voie de la réalisation pratique de l'Union, puisqu'il ne manque plus que 200 unités pour remplir les conditions requises.

Néanmoins, pour éviter une perte de temps précieux, il y a intérêt à ce que les sociétés nationales des pays qui

(1) En outre, les notifications polonaise et dantzigoise ont été déposées en août 1930.

n'ont pas encore adhéré ou ratifié la Convention du 12 juillet insistent dans ce sens auprès de leurs gouvernements afin d'activer la mise en œuvre de l'Union.

Il convient de signaler, dans cet ordre d'idées, que la Conférence des Croix-Rouges de l'Empire britannique, qui s'est tenue à Londres en mai 1930, adopta un certain nombre de résolutions invitant ces sociétés :

à intervenir auprès des Gouvernements des Dominions qui ne font pas encore partie de l'Union, en vue de provoquer leur adhésion ou ratification ;

à organiser un système de secours leur permettant d'assurer l'action nationale de secours en cas de désastre et de contribuer éventuellement à l'œuvre de secours entreprise dans d'autres pays ;

à former dans ce but des comités ou sections chargés d'étudier les mesures à prendre en cas de calamité et de collaborer avec les organisations de premiers secours existantes ;

à préparer des plans d'action prévoyant la mobilisation du personnel et le transport du matériel de secours ;

à faire connaître, par l'importance de leurs œuvres en temps de paix, qu'elles sont en mesure de diriger les actions de secours entreprises en cas de calamité, en faveur des sinistrés.

II

Rôle prévu pour les Croix-Rouges nationales par la convention et les statuts de l' U. I. S.

A l'époque où la Société des Nations, dans ses études préparatoires, mettait au point le projet de statuts de l'Union internationale de Secours et le soumettait aux Gouvernements, les sociétés nationales de la Croix-Rouge

furent tenues au courant de ces travaux par les soins du Comité international de la Croix-Rouge et de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Les sociétés nationales ont suivi avec la plus grande attention les phases sucesives du développement de l'Union internationale de Secours, et leur intérêt n'a fait que croître depuis que la Conférence diplomatique de juillet 1927 a concrétisé l'initiative généreuse du sénateur Ciralo en une convention créant définitivement l'Union internationale de Secours.

Conscientes du rôle qui leur était dès l'abord destiné et que précise aujourd'hui la Convention, les sociétés nationales de la Croix-Rouge se sont préoccupées de prendre les mesures nécessaires au perfectionnement de leurs organisations de secours en vue des tâches importantes qui les attendent. Au cours de leurs assemblées internationales, elles ont adopté une série de résolutions qui sont un témoignage du sérieux avec lequel elles envisagent leur collaboration au fonctionnement de l'Union.

Les efforts qu'elles ont accomplis depuis la guerre, dans l'organisation des secours en cas de désastres, ont accru, en même temps que la compétence des sociétés nationales dans ce domaine, le prestige et la confiance dont elles jouissent dans leurs pays respectifs. Est-il besoin de rappeler, par exemple, le rôle capital joué par les Croix-Rouges de Belgique et de Hollande lors des inondations de l'hiver 1926-1927, celui de la Croix-Rouge japonaise, lors du tremblement de terre de septembre 1923, et de la Croix-Rouge américaine, dans toutes les calamités en général et en particulier à l'occasion des terribles inondations du Mississippi, en 1927.

C'est ce qui explique le fait que chacun des gouvernements qui jusqu'à présent ont adhéré à l'Union internationale de Secours a prévu que sa Croix-Rouge nationale

deviendrait agent d'exécution pour l'action de l'Union à l'intérieur du pays.

Dans ces conditions, il paraît intéressant de prévoir les conséquences qu'entraînent pour les Croix-Rouges nationales les tâches qui pourraient leur être confiées par mandat de leurs Gouvernements respectifs.

* * *

La Convention a pour base l'article 25 du Pacte de la Société des Nations, aux termes duquel 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. »

On remarquera d'abord que l'article ne parle pas d'organiser la coopération des sociétés de la Croix-Rouge. Il parle de l'encourager et de la favoriser. On doit donc interpréter le texte comme signifiant que, dans l'intention des rédacteurs, la Société des Nations n'utiliserait pas les sociétés de la Croix-Rouge pour organiser un service d'assistance qu'elle s'incorporerait et dirigerait, mais qu'elle s'appliquerait à favoriser et encourager la création de ce service par la Croix-Rouge, de sorte que le service prévu aurait des liens avec la Société des Nations, mais non des liens de subordination hiérarchique. D'autre part, l'article 25 du Pacte donne à chaque société nationale la possibilité d'avoir recours à son Gouvernement lorsqu'elle s'estime en droit d'attendre de lui l'aide indispensable pour mener à bien les tâches officiellement confiées à la Croix-Rouge, comme c'est le cas pour les obligations découlant de l'Union internationale de Secours.

C'est de ce texte remarquable que se sont inspirés les auteurs de la Convention et des Statuts de l'Union internationale de Secours. Ils en ont respecté l'esprit, tout en confiant aux sociétés de la Croix-Rouge une tâche qui est un garant de la confiance des gouvernements à l'égard de la Croix-Rouge.

* * *

Lorsqu'une société nationale de la Croix-Rouge aura été désignée comme l'agent national pour l'exécution de l'œuvre de l'Union, il sera indispensable qu'un accord formel intervienne entre elle et son Gouvernement, aux fins de fixer les limites de son rôle et d'éviter tout flottement au moment où une catastrophe nécessiterait une intervention immédiate.

Ces accords ne sauraient revêtir un type uniforme ; ils varieront d'un pays à l'autre, selon les besoins nationaux, selon les rapports organiques existant entre le Gouvernement et la Croix-Rouge ; enfin, selon la conception particulière à chaque Croix-Rouge de son rôle en matière de secours.

Mais il semble qu'en tout état de cause ces accords devraient régler les deux points principaux suivants :

1) *Étendue des responsabilités de la Croix-Rouge* : Il y aura lieu de spécifier clairement dans quelle mesure le Gouvernement compte donner à la Croix-Rouge le mandat de le représenter pour ce qui concerne l'exécution de l'œuvre de l'Union internationale de Secours, soit vis-à-vis des organes directeurs de l'Union, soit vis-à-vis des organisations d'assistance coopérant à l'œuvre, soit vis-à-vis des populations sinistrées. En effet, le Gouvernement peut vouloir se réserver certaines initiatives ou certaines prérogatives spéciales ; par exemple, il retiendra vrai-

semblablement le droit d'autoriser ou non l'U. I. S. à intervenir à l'occasion d'une calamité publique survenant dans le pays, selon les termes de l'article 4 de la Convention.

L'accord devra indiquer qu'en cas de désastre sur un point du territoire national, la Croix-Rouge mandatée aura qualité pour prendre les décisions nécessitées par les circonstances, et pour adopter les mesures que motiveraient les indications générales émanant du Comité exécutif de l'Union quant à l'administration et la répartition des fonds recueillis à la suite d'un appel international.

Enfin, il conviendra de prévoir les modalités de la collaboration qui devra s'effectuer entre le Gouvernement et la Croix-Rouge pour permettre la constitution rapide, en cas de besoin, d'un organisme de secours concentrant les pouvoirs nécessaires pour rassembler et distribuer les secours mis à sa disposition. Cet organisme devra officiellement dépendre de la Croix-Rouge qui sera responsable de son fonctionnement.

2) *Aide fournie par le Gouvernement* : Aux responsabilités qu'assumera la Croix-Rouge nationale, devra correspondre un concours effectif des pouvoirs publics. L'accord réglant cette collaboration devra spécifier la nature de l'appui particulier que le Gouvernement est disposé à accorder à sa Croix-Rouge agissant comme son mandataire vis-à-vis de l'U. I. S. Il semble que les facilités dont pourraient bénéficier les sociétés nationales dans ce domaine devraient en principe comporter :

l'affranchissement de certains droits de douane ; certaines exemptions fiscales à déterminer selon les pays ; facilités concernant les transports de personnel et de matériel de secours ; prêts de matériel appartenant à l'État (tentes militaires, ambulances, avions sanitaires, etc.) ; concours de la force armée dans les cas où cette inter-

vention semble nécessaire ; gratuité pour les émissions de T. S. F. par les postes d'État.

Il va de soi que ces facilités et privilèges seront dans chaque pays en rapport direct avec les usages, les possibilités, et devront tenir compte de la législation en vigueur.

* * *

Lorsqu'un accord, basé sur les considérations qui précèdent, aura fixé la position respective du Gouvernement et de la Croix-Rouge, il en découlera pour celle-ci une série de responsabilités auxquelles elle devra se préparer, de manière à ne pas être prise au dépourvu quand l'U. I. S. entrera en fonction.

On peut diviser ces responsabilités en deux groupes principaux :

Responsabilités d'ordre national vis-à-vis des autres organisations d'assistance coopérant à l'œuvre de secours.

Responsabilités d'ordre international vis-à-vis des organes de l'U. I. S.

Relations avec les organisations nationales de secours.

Si la Convention et les statuts de l'U. I. S. font à la Croix-Rouge une situation privilégiée, ils ne lui concèdent nullement un monopole dans l'œuvre de secours en cas de désastre. L'article 5 de la Convention prévoit que le fonctionnement de l'Union comporte également le libre concours des organisations publiques et privées qui seraient en mesure d'exercer en faveur des sinistrés une action secourable, en collaboration avec la Croix-Rouge.

Si donc une société nationale de la Croix-Rouge reçoit de son Gouvernement, par un accord en règle, le mandat

de le représenter pour ce qui concerne l'action de l'U. I. S. dans le pays, il appartiendra à cette société d'organiser la coopération des institutions diverses d'assistance qui désireraient intervenir à ses côtés. La méthode la plus simple et la plus efficace semble être la création, sur l'initiative de la Croix-Rouge, d'un Comité national groupant les personnalités les plus représentatives des institutions publiques et privées concourant à l'œuvre de secours. Celle-ci bénéficiera ainsi de l'action concertée de toutes les forces désintéressées de la nation, et la Croix-Rouge elle-même ne pourra que gagner au contact de ces bonnes volontés qu'elle canaliserà et coordonnera au profit de tous.

Il ne faut pas se dissimuler que cette tâche de coordination n'est pas des plus simples, et qu'il ne serait pas sage d'attendre l'explosion d'une catastrophe pour l'organiser. Dès l'heure présente, les sociétés nationales de Croix-Rouge qui prévoient qu'elles auront à jouer un rôle de première importance dans le fonctionnement de l'U. I. S. auraient intérêt à se mettre en rapport avec les organisations publiques et privées de leurs pays, de manière à fixer la répartition des tâches et éviter les doubles emplois au cours d'une action éventuelle en faveur des victimes d'une calamité.

Relations avec les organes de l'U. I. S.

L'U. I. S. est, dans son essence, une union de gouvernements, mais le fait que l'œuvre de secours est, dans un pays donné, confiée à la Croix-Rouge nationale, entraîne pour celle-ci le soin de se tenir en contact avec les organes d'exécution créés par l'Union pour assurer l'apport et la distribution de secours recueillis par voie d'appel international. La Croix-Rouge devra donc rester en liaison avec ces organes, soit :

Le Comité exécutif de l'Union ; le Service central et permanent de l'Union ; les Comités régionaux prévus à l'article 15 des Statuts ; les experts mentionnés à l'article 11 des Statuts.

a. — Comité exécutif.

La liaison entre les sociétés nationales mandatées par leurs Gouvernements et le Comité exécutif de l'Union pourra logiquement s'effectuer par l'intermédiaire des représentants de la Croix-Rouge internationale (C. I. C. R. et L. S. C. R.) siégeant d'office au Comité exécutif.

S'il y a lieu, un libre accord pourra intervenir entre la Croix-Rouge mandatée et le Comité exécutif aux fins de permettre à la Croix-Rouge, dans les limites de cet accord, d'agir pour le compte de l'U. I. S. de la manière qu'elle jugera opportune.

Le Comité exécutif représentant l'Union vis-à-vis des organisations assurant l'œuvre de secours, les Croix-Rouges mandatées devront lui rendre compte de toute action entreprise par elles au nom de l'Union, ainsi que de l'utilisation des fonds d'origine internationale mis à leur disposition par le Comité exécutif.

b. — Service central et permanent.

Ce service devant être assuré par les institutions internationales de la Croix-Rouge (C. I. C. R. et L. S. C. R.), les rapports existant entre ces institutions et les sociétés nationales ne se trouvent pas modifiés par le rôle spécial que leur confie l'Union. La société nationale mandatée devra constamment, en temps normal, tenir le service central et permanent au courant de ses possibilités et de ses ressources en personnel et en matériel ; en temps de calamité, elle devra l'informer fréquemment de son action et de ses besoins. De cette façon, le service central et

permanent sera toujours en mesure d'aviser le Comité exécutif de l'Union de l'état de la situation, le mettant à même de prendre les décisions commandées par les circonstances.

De son côté, le service central mettra à la disposition des sociétés nationales toutes les ressources dont il pourra faire usage, soit en matériel, soit en personnel, de façon que la société mandatée puisse compter, soit en temps normal, soit en temps de calamité, sur le concours absolu de l'organisme dépendant des institutions internationales de la Croix-Rouge.

c. — Comités régionaux.

L'article 15 des Statuts prévoit la possibilité pour le Comité exécutif de constituer des Comités régionaux, lorsqu'une même zone comprend plusieurs États, ou si dans une même zone plusieurs organisations d'assistance participent à l'œuvre de secours.

Dans les deux cas, il serait indispensable que la ou les Croix-Rouges intéressées fussent représentées par des délégués qualifiés au sein de ces comités.

Il est souhaitable que chaque Croix-Rouge s'entende à l'avance avec les Croix-Rouges des pays voisins pour convenir entre elles de leurs rapports respectifs au cas où elles se trouveraient faire partie du Comité régional d'une zone comprenant plusieurs États.

d. — Experts nommés par le Comité exécutif de l'Union.

Au cas où le Comité exécutif désignerait des experts étrangers à la Croix-Rouge nationale, celle-ci devrait les inviter à faire partie du Comité de coordination de secours, constitué sur son initiative. Elle tiendra ces experts au courant du développement de l'action poursuivie et des besoins constatés. Elle les consultera lorsqu'il y aura lieu.

*
* *

Cet aperçu des responsabilités qui incomberont aux sociétés nationales de la Croix-Rouge, lorsque l'U. I. S. entrera en vigueur, a pour objet de leur permettre d'envisager dès à présent les moyens de s'y préparer. Il convient en cette matière de laisser le moins possible à l'improvisation. Certaines solutions ne peuvent d'ailleurs s'improviser. Les accords à passer entre gouvernements et Croix-Rouges nationales présenteront certainement des points délicats relativement au droit administratif en usage dans chaque pays. Les difficultés doivent être prévues et discutées à l'avance ; c'est pourquoi le C. I. C. R. et la L. S. C. R. ne sauraient trop recommander aux Sociétés nationales de ne pas tarder à entreprendre l'étude et la prévision des tâches qu'entraînera pour elles le fonctionnement de l'Union. Le succès de cette grande entreprise de solidarité humaine dépend essentiellement des ressources, de la préparation technique et de la bonne volonté des sociétés nationales de la Croix-Rouge. Ce n'est pas trop s'aventurer que d'affirmer qu'elles ne manqueront d'aucun de ces moyens d'actions et qu'elles sauront trouver dans leur dévouement à l'idéal de la Croix-Rouge la possibilité de faire face aux nouveaux devoirs qui les attendent.