REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

PAUL DES GOUTTES,

Docteur en droit, membre et secrétaire général du Comité international.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

Ce sujet est bien loin d'être neuf. Il est aussi vieux que la Croix-Rouge. Il a été constamment étudié et remis sur le tapis. Il a fait l'objet de mémoires, de rapports et de délibérations. Mais il reste toujours actuel, et demeure et demeurera une préoccupation constante chez ceux qui s'occupent de la Croix-Rouge.

Si nous avons à nous excuser de le reprendre une fois de plus, nous devons pourtant constater que chaque guerre a pour ainsi dire révélé comme à nouveau l'acuité et l'importance du problème. Et il est bien certain que si de notables progrès ont été réalisés dans ce domaine, surtout depuis la revision en 1906 de la Convention de Genève, la grande guerre n'a point échappé plus que les précédentes à la règle fatale : de nombreux et multiples abus de la croix rouge y ont été commis, en raison même de l'étendue et de la durée exceptionnelles des opérations militaires.

Au surplus n'est-ce pas seulement de l'abus en temps de guerre, mais de l'abus en tout temps, en toute circonstance qu'il doit être question ici. Et en présence des idées erronées qui ont encore cours ou des connaissances insuffisantes qui apparaissent, il n'est peut-être pas entièrement superflu de revenir une fois de plus sur ce thème déjà ancien.

Une remarque générale s'impose au début. C'est que plus ce nom et ce signe ont de la valeur, plus ils sont auréolés de l'autorité et du prestige qu'ils doivent avoir, plus ils sont envisagés

Paul Des Gouttes.

par le public, ainsi qu'ils doivent l'être, comme un emblème et un titre sacrés, comme une conquête intangible et sainte de l'humanité civilisée, — plus aussi la sollicitation d'en abuser en devient puissante et irrésistible, en raison même du respect qu'il commande. Mais plus aussi la culpabilité de l'abus augmente, puisque la spéculation infâme s'aiguise, et plus la répression doit être inexorable, inflexible et sans exception d'aucune sorte.

I

Un rapide coup d'œil sur le passé avant de nous placer en face du présent.

Lorsque la commission des cinq, issue de la Société d'utilité publique en 1863, eut à préparer un projet de convention internationale, elle avait à s'occuper en principe d'un signe distinctif et d'un drapeau unique. Un des vœux qui ont accompagné les résolutions de la Conférence d'experts de 1863 n'était-il pas en effet le suivant :

Qu'un signe distinctif identique soit admis pour le corps sanitaire de toutes les armées, ou tout au moins pour les personnes d'une même armée attachée à ce service.

Qu'un drapeau identique soit aussi adopté, dans tous les pays, pour les ambulances et les hôpitaux.

Cet emblème spécial au service sanitaire devait être la croix rouge sur fond blanc. Et tout le monde sait que la Convention de Genève du 22 août 1864, proclame :

ART. 7. — Un drapeau distinctif et uniforme sera adopté pour les hôpitaux, les ambulances et les évacuations. Il devra être en toute circonstance accompagné du drapeau national.

Un brassard sera également admis pour le personnel neutralisé, mais la délivrance en sera laissée à l'autorité militaire.

Le drapeau et le brassard porteront croix rouge sur fond blanc.

C'était la réalisation du « vœu » de 1863 et sa transformation en prescription de droit international public.

Mais ce que l'on ignore en général, c'est comment on en est venu à ce signe. Que l'idée d'un signe distinctif spécial ait d'emblée abordé l'esprit des constructeurs de la première heure : rien de

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

plus naturel. Le besoin s'en imposait ; c'était un corollaire indispensable de la protection spéciale à accorder aux blessés et à ceux qui les soignent. Mais quel serait ce signe ? Voilà ce que rien n'indiquait, et ce qu'il fallait trouver.

On imagine volontiers que ce sont les couleurs et le drapeau de la Confédération suisse qui l'ont suggéré, et que c'est leur interversion qui a simplement été adoptée. Cela n'est que partiellement vrai.

Dans les délibérations de l'assemblée de 1863, dont le compte rendu assez complet et détaillé a été conservé, on lit que le Dr Appia, l'un des cinq commissaires, proposa un brassard blanc, puis que, après discussion, une croix rouge fut ajoutée ; c'est le général Dufour qui aurait suggéré cette adjonction : ainsi fut adoptée sans opposition le signe uniforme de la croix rouge sur fond blanc.

Dans le compte rendu, l'idée de l'intervention des couleurs fédérales n'apparaît pas, et on peut se demander si ce n'est pas après coup seulement que cette analogie a frappé les esprits.

Un brassard blanc était l'emblème naturel de la paix, et par conséquent il fallait du blanc. Mais une couleur ne suffisait pas, il fallait aussi un signe. Rien d'étonnant qu'on ait pensé à la croix, qui était à la fois le signe des croisés, l'emblème du sacrifice et de la charité, et celui qu'arboraient volontiers pour la bataille les Confédérés de la Suisse primitive, en même temps qu'il figurait dans les armes de certains cantons. Il est juste de rappeler aussi que le drapeau helvétique, portant croix blanche sur fond rouge, flottait en 1863 sur le local où siégeait la 1^{re} Conférence de Genève.

Mais il faut le dire et le souligner : si l'on ne peut affirmer qu'au début l'idée de l'intervention des couleurs fédérales ait été décisive, en revanche elle a été favorablement accueillie, s'est bientôt imposée et a été généralement adoptée, comme un hommage au pays où la Croix-Rouge était née. La Conférence de revision de la Convention de Genève en 1906 l'a officiellement proclamé dans l'art. 18 du texte nouveau :

Paul Des Gouttes.

Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc, formé par interversion des couleurs fédérales, est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.

On nous permettra à ce propos un souvenir personnel : Quand l'éminent jurisconsulte français le professeur Louis Renault, présentant à l'une des dernières séances plénières le texte définitif, issu des délibérations de la Conférence et fixé par la commission de rédaction, en arriva dans sa lecture à l'art. 18 et eut prononcé ces mots : « Par hommage pour la Suisse... », l'assemblée spontanément éclata en applaudissements. Pour un cœur suisse, ce fut un moment d'inoubliable émotion !

* * *

Mais c'est de l'abus de la croix rouge sur fond blanc qu'il doit être ici question.

La possibilité et le danger de l'abus de ce signe est apparu d'emblée aux fondateurs de la Croix-Rouge. Le Comité international devant présenter à la Conférence diplomatique de 1864 un projet de convention avait prévu un art. 10, ainsi conçu :

Ceux qui n'ayant pas le droit de porter le brassard, le prendront pour commettre des actes d'espionnage, seront punis avec toute la rigueur des lois militaires.

C'était prévoir l'abus, dans un cas déterminé, et du brassard seulement. Cette proposition était en tout cas révélatrice des préoccupations à cet égard du Comité international. Mais, à tort sans doute, la Conférence de 1864, pas plus que celle convoquée en 1868 et dont les délibérations ne furent jamais ratifiées, ne jugea pas à propos d'insérer une sanction pénale dans le texte de la Convention. M. Gustave Moynier¹ explique cette abstention par le motif que ces assemblées, sans nier la nécessité d'une répression, n'ont pas cru nécessaire ou convenable d'en faire l'objet d'un article spécial. On craignait d'affaiblir la portée de

¹ Etude sur la Convention de Genève, 1870, p. 237.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

l'art. 7 de la Convention de 1864, instituant le brassard et le drapeau, en insérant dans la Convention le principe d'une sanction qui eût dû frapper toutes les violations.

L'argument nous paraît insuffisant, et les événements se sont bien chargés de le montrer. Dès 1866, c'est-à-dire dès la première guerre après la signature de la Convention de 1864, d'innombrables abus se produisirent, aussi bien avec intention que par ignorance ; il est d'autant plus surprenant que la Conférence de 1868, réunie deux ans après, ait persisté dans l'attitude abstentionniste de celle de 1864.

On dut néanmoins se rendre à l'évidence et reconnaître qu'une répression était urgente. Les abus les plus inqualifiables se donnaient impudemment libre cours. Ils s'étaient en temps de paix comme en temps de guerre. Pendant les combats ils étaient d'autant plus odieux qu'ils étaient commis par ceux-là même qui auraient dû le plus strictement observer la convention, et se garder d'énervier une protection à laquelle ils pouvaient les tout premiers avoir besoin de recourir.

Ces abus furent tels qu'on arriva à désespérer de la Convention et que les militaires — qui conservent volontiers un arrière-fonds d'hostilité pour tout ce qui peut gêner leurs opérations — s'emparaient de cet argument pour contester à la Convention sa valeur, pour mettre en doute son utilité humanitaire et pour poser la question de l'opportunité de son maintien. Un vétéran de la Croix-Rouge, sir John Furkey, disait qu'il avait rougi plusieurs fois de porter le brassard, craignant de rencontrer le commis-voyageur qui faisait de la croix rouge une réclame pour ses produits.

Aussi de bonne heure revint-on à une plus exacte compréhension de la réalité et se préoccupait-on de parer efficacement aux abus.

Les Conférences internationales étudièrent la question et adressèrent des vœux à ce sujet aux gouvernements. Le Comité international, à l'occasion du 25^{me} anniversaire de sa fondation en 1888, fit une enquête à ce sujet et ouvrit un concours qui eut pour résultat d'accorder deux prix aux auteurs des meilleurs

Paul Des Gouttes.

mémoires présentés, le professeur de droit international Dr J. C. Buzzati, et l'avocat C. Castori, professeur de droit pénal ¹.

Ces mémoires sont fort intéressants. Ils montrent la nécessité urgente d'une répression et proposent des solutions pratiques. M. Buzzati suggère entre autres l'assimilation de la croix rouge à une marque de fabrique, la protection accordée à celle-ci venant automatiquement et par un simple article de loi, facile à faire adopter par le pouvoir législatif, s'appliquer à la croix rouge et la défendre contre les abus. Si ce mode de protection pouvait paraître suffisant en 1888, il ne nous semble pas tenir compte de l'élément moral, de la haute signification qu'a et que doit toujours avoir la croix rouge et qui la met considérablement au-dessus d'une simple marque de fabrique. Cette dernière est la propriété du fabricant, elle lui sert à différencier et recommander ses produits, elle n'a de valeur générale que pour autant qu'elle touche au domaine de la loyauté commerciale. La croix rouge, elle, appartient à l'humanité ; c'est un symbole, c'est un talisman, c'est l'emblème de la charité, c'est le signe de la protection à laquelle a droit tout blessé de la guerre. La croix rouge ne doit pas apparaître au regard sans qu'immédiatement et irrésistiblement doive naître dans l'esprit la grande et noble idée de la neutralité et du secours aux victimes de la guerre, de l'entraide humanitaire et chrétienne. Et tout ce qui rend cette idée moins pure, tout ce qui, même théoriquement, en ravale la portée et la haute signification doit être combattu et tendre à disparaître. Le signe de la croix rouge n'appartient point à un commerçant ou industriel, pas plus qu'à un simple particulier.

¹ Voy. Emploi abusif du signe et du nom de la Croix-Rouge. Rapport au Comité international par A. Gautier, 1888, *Bull. int.*, t. XIX, 1888, p. 143.

Résultat du concours sur l'emploi abusif du signe et du nom de la Croix-Rouge, rapport du jury par A. Gautier, 1890, *Bull. int.*, t. XXI, 1890, p. 30

De l'emploi abusif du signe et du nom de la Croix-Rouge, par MM. Buzzati et Castori. Deux mémoires couronnés par le Comité international. Genève, 1890, in-8°, 157 p.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

Il appartient aux nations qui l'ont adopté en lui conférant la valeur d'un symbole. C'est l'apanage de l'humanité. Il faut qu'à sa vue l'idée d'une protection, supérieure à toute considération, et d'une charité au-dessus de tout intérêt, éclate lumineuse et s'impose comme un phare de l'idéal éclairant la réalité. On ne saurait le comparer à rien d'autre. Tout doit être mis en œuvre pour lui conserver sa pleine valeur et sa noble signification. Combien hélas ! le public est loin encore de cette conception élevée et de ce respect nécessaire !

* * *

Cependant depuis 1906 un grand pas, un pas immense a été fait.

La Convention de Genève du 6 juillet 1906, confirmant et rehaussant le signe de la croix rouge (comme nous l'avons vu, art. 18) a proclamé dans son art. 23 :

L'emblème de la croix rouge sur fond blanc et les mots *Croix-Rouge* ou *Croix de Genève* ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la Convention.

Et dans ses art. 27 et 28, elle impose aux Etats signataires la sanction nécessaire : ceux-ci s'engagent à promulguer les lois voulues, d'une part pour empêcher en tout temps tout emploi non justifié, pour faire disparaître dans les cinq ans les marques de fabrique ou de commerce contraires à l'interdiction, d'autre part pour réprimer en temps de guerre tout usage abusif du drapeau et du brassard, tant par des militaires que par des civils.

L'interdiction est aussi formelle dans les textes, et, partant, la protection théorique aussi complète qu'elle peut l'être en ce qui concerne le signe et le nom de la Croix-Rouge.

On peut remarquer que la Convention « pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les armées en campagne » sort ici, en un point, de son rôle et des limites que son titre lui trace. Elle n'était faite que pour la guerre : elle réglemente

Paul Des Gouttes.

l'état de paix. C'était une nécessité. Si l'on voulait vraiment protéger cet emblème, lui conserver sa haute valeur et toute sa signification humanitaire, il fallait le défendre non seulement pendant la guerre mais aussi pendant la paix. A quoi cela aurait-il servi de lui assurer au milieu des armes une protection rigoureuse, si l'abus en avait pu s'étaler en temps de paix ? comment proclamer, à la guerre, sa valeur et son sens, si l'œil s'était habitué et si l'esprit s'était accoutumé à le rencontrer partout en temps de paix, à le voir s'afficher comme enseigne de pharmacie, comme désignation de marchandise, sanitaire ou non, comme recommandation pour des bonbons contre les maux de gorge ? L'entreprise eut été chimérique et illusoire. Ravalé et avili en temps de paix, qui eût réussi à le galvaniser en temps de guerre ? Ce n'est certes pas le fracas des armes et le déchaînement des passions de la bataille qui lui eussent restitué son prestige violé et rendu sa couleur fanée !

La protection doit être permanente, l'interdiction sans exception ni réserve, si le but veut être atteint. C'est ce que les législateurs de 1906 ont compris. C'est ce qu'ils ont proclamé avec force. Et il faut leur en savoir le plus grand gré.

* * *

Aucune prescription en revanche quant à la forme de la croix rouge ni à ses nuances. Là encore, les artisans de la Convention furent des sages ¹.

Concevrait-on qu'il pût suffire d'allonger les bras de la croix, de l'alézer ou non, de remplacer le vermillon par du carmin ou du rose et le blanc par du gris, pour échapper à l'interdiction ? C'est ici, dans la détermination de l'imitation, que l'analogie avec les marques de fabrique peut servir : comme en cette matière là, le critère de l'imitation sera dans la confusion possible.

¹ L'ordonnance hongroise sur la protection du nom et du signe de la croix rouge, du 1^{er} juillet 1889, définit cependant la croix de Genève comme composée de cinq carrés rouges égaux. Il en est de même au Panama.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

Tout ce qui, aux yeux du passant, et non pas seulement aux yeux de l'expert ou de l'examineur, aura l'apparence d'une croix rouge et en fera naître l'idée dans l'esprit, devra être condamné comme emploi illicite.

On sait que les pharmaciens, par exemple, ont remplacé la croix par une étoile rouge, ou interverti à nouveau les couleurs, adoptant ainsi la croix blanche sur fond rouge de la Suisse (nous ne jurions pas que toute idée de spéculation sur une confusion possible ait été étrangère à cette interversion !). Et s'il est moins qu'agréable pour un Suisse de voir les couleurs de sa patrie s'étaler là où elles n'ont rien à faire et être ravalées au niveau d'une simple marque de fabrique ou d'une vulgaire enseigne, il faut au moins se réjouir — pour autant que la confusion est exclue — de ce que le signe de neutralité et d'humanité qu'est la croix rouge sur fond blanc ne peut plus être impunément vilipendé et commercialisé.

Il y a lieu de remarquer cependant, quant à la forme de la croix rouge, que depuis que la Convention de 1906 a expressément proclamé que le signe serait, par hommage pour la Suisse, formé par l'interversion des couleurs fédérales, on pourrait soutenir que la croix rouge doit avoir la même forme que la croix blanche suisse. Or on sait que par arrêté du 17 novembre 1889, la forme de la croix blanche a été officiellement fixée comme suit : une croix alézée dont les branches, égales entre elles, sont d'un sixième plus longues que larges¹. Mais il est évident que l'hommage à la Suisse ne va pas jusqu'à l'imitation servile de sa croix, et qu'il serait inadmissible de soutenir qu'une modification de quelques centimètres à la longueur des bras de la croix permettrait d'échapper à la prohibition internationale. Au surplus, en Suisse même, la forme officielle de la croix n'est point générale-

¹ Voy. *Bulletin international*, t. XXXI, 1900, p. 7, et l'arrêté lui-même et. XLVI, 1915, p. 11.

Louis Renault, Rapport à la Conférence de revision en 1906, *Bulletin international*, t. XXXVII, 1906, p. 257.

Paul Fauchille, *Traité de Droit international public*, 1921, p. 161, note.

Paul Des Gouttes.

ment suivie, et l'habitude est, par motif de facilité de confection et peut-être aussi pour la satisfaction de l'œil, de composer la croix blanche de cinq carrés égaux.

L'interdiction reste donc intacte ; toute tentative d'imitation et tout essai de confusion doivent être rigoureusement proscrits.

II

Après ce rappel succinct du passé, jetons un coup-d'œil sur la situation actuelle. Et d'abord en *droit*.

La plupart des Etats ont déferé à l'injonction des législateurs internationaux de 1906.

Ils ont proclamé l'interdiction en tout temps de se servir induement du nom et du signe de la Croix-Rouge, ils en ont prohibé expressément l'usage comme marque de fabrique ou de commerce, pour la désignation de marchandises. Ils ont en outre complété leur législation militaire soit pour punir en temps de guerre tout abus du brassard, de l'insigne ou du nom de la Croix-Rouge, sur terre comme sur mer, soit aussi pour réprimer les mauvais traitements envers les blessés et les malades de la guerre (voir notamment la loi française du 23 juillet 1913, qui a été suivie d'un décret du 21 août 1914¹, et celles que nous analysons sommairement plus bas).

Plusieurs ont sagement prévu les confusions par analogie ou imitation approximative, et les ont également condamnées.

Voilà donc un fait juridiquement acquis : toute utilisation abusive de la Croix-Rouge, tout usage indu de ce nom ou de ce signe peuvent être légalement poursuivis et punis en conformité des lois nationales de la plupart des Etats.

Mais le problème n'était pas encore résolu par là : Que faut-il entendre par utilisation abusive ou usage indu ? Voilà où les divergences d'interprétation ou d'application s'accusent. Il faut examiner qui peut légitimement se servir de la croix rouge, et dans quels cas il peut le faire.

¹ *Bulletin international*, t. XLV, 1914, p. 64.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

A) La Convention de 1906, nous l'avons vu, n'autorise l'usage de la croix rouge que pour désigner soit les formations et établissements sanitaires, soit le matériel et le personnel protégés par la Convention.

Point n'est besoin de préciser ce que sont les formations et établissements sanitaires ; ils se définissent eux-mêmes. Et s'il ne peut pas y avoir de doute en temps de guerre, il n'y en a guère non plus en temps de paix. En général l'établissement ou la formation sanitaire se distinguent facilement : hôpital militaire ou civil, ambulance, poste de pansement ou de secours, dispensaire, sanatorium, colonne sanitaire, etc., etc., en un mot toute institution ayant pour raison d'être le soin des malades ou des blessés. Encore faut-il naturellement qu'elle soit officielle ou dépendant d'une Société de la Croix-Rouge dûment reconnue et mise de ce fait au bénéfice de la Convention.

Quant au « personnel et matériel protégés par la Convention », quels sont-ils ? Ce sont les articles 9 et 10 pour le personnel, 14 à 17 pour le matériel, qui nous répondent. C'est, d'une part, le personnel officiel « exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et des malades, à l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées », d'autre part le personnel volontaire des Sociétés de la Croix-Rouge « qui sera employé dans les formations et établissements sanitaires des armées » et soumis à la discipline militaire. C'est le personnel volontaire militarisé, mais non point le personnel civil, fût-il même sanitaire s'il n'est pas militarisé ¹.

Et quant au matériel, c'est, dit encore la Convention, le matériel, y compris les attelages, des formations sanitaires mobiles, des établissements fixes et des convois d'évacuation, appartenant à l'armée ou aux Croix-Rouges. La protection n'est pas la même pour toutes les catégories de ce matériel, mais au point

¹ Nous soulignons ce point pour écarter une confusion qui a paru se faire à l'occasion de la guerre, même chez des esprits éclairés.

Paul Des Gouttes.

de vue qui nous occupe il n'y a pas de doute : l'usage du nom et du signe de la croix rouge pour ce matériel est incontestablement légitime.

On le voit : d'après la Convention, qui est la seule norme, générale et obligatoire, le droit de se servir du nom et de l'emblème s'attache à des qualités intrinsèques, à des déterminations positives et objectives.

Ces conditions sont-elles remplies, l'usage est admis. Ne le sont-elles pas, il y a utilisation indue.

Il ne saurait appartenir à un Etat, ni à une Société de la Croix-Rouge de donner l'autorisation de se servir de la croix rouge : cette faculté existe ou n'existe pas en vertu des principes et des définitions données. C'est donc une erreur des lois nationales, lorsque celles-ci (comme c'est le cas pour plusieurs, même pour celles qui sont postérieures à la Convention de 1906 et qui n'ont pas l'excuse de l'avoir précédée) de permettre à telle autorité ou à la Société nationale de la Croix-Rouge d'autoriser l'usage de la croix rouge. C'est ce qu'a fait très nettement ressortir le professeur L. Renault, dans son rapport en 1906, en disant : « Il faut éviter toute équivoque. Il s'agit d'une interdiction absolue et non d'une interdiction pouvant être levée par telle ou telle autorité. Par exemple, dans certains pays, l'autorisation de se servir de la croix rouge comme marque peut être accordée par la Société nationale de secours, même dans un but commercial ; cela ne saurait subsister dans l'esprit de la disposition adoptée. L'emploi de l'emblème ou de la dénomination de la Croix-Rouge est nettement circonscrit dans les termes de l'art. 23.¹ ».

Et à la VIII^{me} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Londres en 1907, M. Renault répétait et confirmait le sens à donner à l'art. 23, au point de vue des lois nationales à élaborer : « Sans doute, dans un certain nombre de pays, il y a des prescriptions législatives touchant à l'emploi du signe de la Croix-Rouge et ayant pour but de le régulariser, mais elles ne sont

¹ Voy. *Bulletin international*, t. XXXVII, 1906, p. 265.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

« pas toujours pleinement satisfaisantes. Ainsi, parfois, si les
« particuliers ne peuvent se servir à leur guise des dénominations ou de l'emblème, ils peuvent être autorisés à le faire,
« gratuitement ou moyennant une redevance, soit par l'Administration militaire, soit par la Société de secours. Cela doit
« disparaître comme contraire à la prescription générale de l'art.
« 23. Cela a été nettement reconnu à la Conférence de Genève
« par les délégués de pays dont la législation contenait des prescriptions du genre de celles auxquelles il vient d'être fait
« allusion ¹. »

Cette faculté, c'est-à-dire cette possibilité d'autoriser l'usage de la croix rouge, devrait donc disparaître des lois nationales.

Il y a un pas de plus à faire.

B) Une fois déterminées les personnes qui sont légitimement fondées à utiliser ce signe, il faut encore fixer dans quels cas elles peuvent le faire. Nous laissons de côté le matériel dont nous venons de parler et sur lequel l'apposition du signe ou du nom est légal. Mais en dehors de cela, quand ce personnel autorisé peut-il utiliser la croix rouge ? Est-ce en tout temps, en toute occasion, quelle que soit son activité ?

En droit strict il faut répondre négativement. C'est toujours la Convention qui théoriquement fait règle, puisque c'est la seule norme internationale que les lois nationales, à l'instar du règlement exécutif d'une loi, ne devraient faire qu'appliquer.

Le personnel autorisé ne devrait utiliser la croix rouge qu'en cas d'activité sanitaire de sa part. Tout autre usage ne paraît pas autorisé par la règle stricte de l'art. 23, dont la teneur, aussi claire que sévère, a été rappelée ci-dessus.

Les lois nationales qui l'ont appliqué peuvent se diviser en trois groupes, sans que cette catégorisation soit autrement qu'approximative et que ses limites soient rigoureuses. Nous les donnons comme exemples sans en faire une énumération complète.

¹ Compte rendu de la Conférence de Londres, p. 185.

Paul Des Gouttes.

a) Celles qui se rapprochent le plus du principe de la Convention.

La loi *portugaise* du 14 décembre 1912, avec le décret complémentaire du 2 juillet 1915, est une des plus strictes. Il est intéressant de constater que cet Etat a progressivement marché vers une sévérité toujours plus grande, ainsi que le relève le rapport présenté par la Croix-Rouge portugaise à la X^{me} Conférence, en avril dernier à Genève.

La Convention de 1906 est érigée en loi nationale ; le drapeau et le brassard sont déclarés insignes militaires ; le signe et le nom de croix rouge, propriété de l'Etat. L'usage en est exclusivement réservé au Service de santé et à la Croix-Rouge, et l'emploi à leur matériel. Voilà la double restriction nettement formulée ¹.

b) Celles qui, fermes quant au principe, admettent cependant la possibilité pour le gouvernement ou la Croix-Rouge d'autoriser l'usage de la croix rouge.

Ce groupe est de beaucoup le plus nombreux, mais il est juste de dire que l'autorisation est souvent accompagnée de restrictions qui rapprochent cette seconde catégorie de la première.

La *Grande-Bretagne* punit, dans son « Acte de la Convention de Genève » du 18 août 1911, tout usage sans l'autorisation du Conseil de l'armée.

La *loi serbe*, du 12 janvier 1896, ne confère à la Société de la Croix-Rouge le droit d'accorder l'usage de la croix à des personnes ne faisant pas partie de l'armée qu'en temps de guerre, et avec la double obligation de communiquer la liste des autorisations données au ministère de la Guerre et de les retirer après la cessation des hostilités.

La *Suède* admet (loi du 1^{er} juillet 1911) l'autorisation royale, mais seulement pour une association ayant pour but le soin des

¹ D'après la teneur de l'ordonnance des Soviets du 6 juillet 1920 (voy. 206^{me} circulaire du Comité international, p. 1039, ci-dessous, on pourrait aussi faire rentrer la *Russie* dans cette 1^{re} catégorie.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

malades en temps de guerre et sans que cette autorisation puisse impliquer le droit d'utiliser la croix rouge pour des marchandises.

La *loi autrichienne*, du 23 août 1912, énumère les institutions (Service de santé, Croix-Rouges, Ordres de chevalerie) autorisés à se servir de la croix rouge et ne permet au gouvernement d'accorder cette même autorisation qu'à des corporations se consacrant au service militaire sanitaire, et en outre avec certaines restrictions possibles.

Quelques lois nationales ont posé fermement le principe, mais on peut se demander si elles en ont aussi fermement tiré les conséquences logiques.

La loi *française* par exemple reproduit dans son article 1^{er} al. 1 la prohibition textuelle de la Convention, en réservant le signe et le nom exclusivement au Service de santé et aux Sociétés de secours officiellement reconnues. Mais l'al. 2 de ce même article en interdit l'usage, comme conséquence de l'al. 1, à toute autre personne ou institution. Est-ce à dire, par argument *a contrario* que le Service de santé ou la Société de la Croix-Rouge et ses membres peuvent utiliser quand bon leur semble et pour toute activité quelconque ce signe et ce nom ? Nous ne le pensons pourtant pas. Mais un doute subsiste, alimenté par l'art. 2, qui lève l'interdiction quand il s'agit des fournisseurs du Service de santé ou de la Croix-Rouge. Pour toutes les fournitures destinées à ces organisations il n'y a pas d'interdiction ; le signe et le nom peuvent être librement utilisés ; il n'y a au moins pas de restriction expresse ; il n'est pas dit que ces fournitures doivent être de nature sanitaire. Il semble donc que le personnel officiel du Service de santé et le personnel volontaire de la Croix-Rouge peuvent utiliser comme bon leur semble la croix rouge, puisque ce signe peut légalement figurer sur tous les objets commandés par eux.

La loi *suisse* (art. 1^{er}) autorise le Service sanitaire, le Comité international, la Société suisse de la Croix-Rouge et les organes officiellement reconnus comme auxiliaires de cette Société à se servir de l'emblème et du nom « pour la désignation de leur activité ». Il n'est pas dit que cette activité doive être exclusi

Paul Des Gouttes.

vement sanitaire ou que, tout au moins, l'usage doit être réservé à des buts exclusivement sanitaires. On doit donc en conclure que légalement ce personnel, officiel ou volontaire, peut en tout temps, en Suisse, faire de la croix rouge tout usage qu'il voudra.

La loi *bulgare* paraît très ferme dans les premiers principes qu'elle pose ; ses art. 1^{er} et 2 reproduisent presque textuellement les termes de la Convention. Mais l'art. 3 s'écarte déjà de cette sévérité en autorisant le Service sanitaire et la Société de la Croix-Rouge bulgare à se servir de la croix rouge sans restriction. En outre le gouvernement peut autoriser l'emploi du signe par d'autres associations auxiliaires des services médicaux de l'armée.

c) Enfin viennent les législations qui retiennent la première partie du principe, mais pas la seconde, c'est à dire qui réservent bien la croix rouge aux institutions officielles ou volontaires de secours aux blessés, mais leur laissent expressément alors pleine liberté de s'en servir, en dehors même de toute activité ou préoccupation sanitaire.

Les *Etats-Unis*, par exemple, dans l'acte du 23 juin 1910, interdisent à tout autre qu'à la Croix-Rouge d'utiliser l'emblème, à toute personne de se faire passer à tort pour membre de la Croix-Rouge en vue de solliciter des dons, de porter l'insigne si l'on est pas membre, de recommander tout article de commerce (même pour un but charitable) au moyen de la croix rouge, si l'on ne fait pas partie de la Croix-Rouge américaine.

Qu'est-ce à dire sinon que la Société, aussi bien que chacun de ses membres, est entièrement libre de se servir de la croix rouge, de porter l'insigne et de l'appliquer à des produits : la seule condition est de faire partie de la Croix-Rouge. Ainsi, limitation des personnes autorisées, mais liberté complète laissée à ces personnes dans l'utilisation du signe.

Aux termes donc de la généralité des lois nationales (que nous n'avons point toutes passées en revue) le personnel du Service de santé et les membres de la Croix-Rouge nationale sont libres d'utiliser le signe et le nom de la Croix-Rouge. Donc ils

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

peuvent le faire soit dans un but de propagande, soit pour désigner les membres de la Société : les boutons à croix rouge, les affiches réclames, les cartes postales sont admises à condition que ce soit les organes du Services de santé ou de la Croix-Rouge qui les emploient.

Nous allons indiquer ci-dessous quelle a été à cet égard, d'après les voix les plus autorisées, l'intention des législateurs de 1906.

* * *

Après l'état de droit actuel ainsi rapidement examiné, voyons l'état de *fait* qui règne aujourd'hui et qui a régné au cours de la guerre. Il est révélateur de la conception courante.

Nous ne nous attarderons point à relever toutes les violations qui ont été commises au cours de la guerre. Si elles ont été moins grossières que dans certaines guerres antérieures, elles ont été aussi variées et nombreuses que jamais. Il est juste de tenir compte des proportions formidables, de l'étendue exceptionnelle de la lutte, mais en revanche la Convention étant mieux connue et plus répandue, les troupes devant mieux connaître ses prescriptions, l'excuse de l'ignorance et de la bonne foi était moins facilement admissible, même si l'on doit faire largement la part des erreurs ou des conséquences inévitables que les tirs à longue portée entraînent fatalement. Nous avons relevé au fur et à mesure du cours des opérations, dans le *Bulletin international*, les plaintes qui nous sont parvenues dans ce domaine de l'abus du signe et du nom. Le rapport général du Comité international à la X^{me} Conférence internationale, à son tour, en donne une énumération succincte : nous n'y reviendrons donc pas.

Mais en dehors des faits de guerre, soit dans les activités de paix des belligérants, soit chez les neutres, peut-on constater une amélioration réelle, un respect plus grand dans l'utilisation de cet emblème, une conception plus juste et plus élevée de la valeur et de la signification qui doivent lui être conservées ?

Sans doute, l'idée que la croix rouge ne peut pas et ne doit

Paul Des Gouttes.

pas être utilisée à volonté et arbitrairement a-t-elle mieux pénétré l'opinion publique ; mais les appétits commerciaux, les spéculations sans vergogne n'ont guère désarmé. Et les lois nationales, même imparfaites comme elles le sont, sont loin d'être assez rigoureusement appliquées, alors que leurs dispositions, cependant, seraient amplement suffisantes pour faire condamner les abus les plus criants.

Ne voit-on pas, dans une grande ville voisine, les enseignes de certains pharmaciens porter encore la croix rouge ?

N'a-t-on pas vu une Société nationale même se proposer, tout dernièrement, de vendre à l'occasion de sa collecte, des boutons à croix rouge ? Avertie à temps de son erreur, elle s'est empressée d'ailleurs de renoncer à ce trafic, déshonorant pour l'insigne de la Convention de Genève.

Naguère, des oranges venues du Midi étaient enveloppées de papier de soie portant la croix rouge. Qu'est-ce que la croix rouge pouvait bien avoir à faire là ? Informée, la Croix-Rouge du pays d'origine s'est de suite employée avec succès à mettre un terme à cet abus.

Et tout récemment, dans un pays où l'ignorance est imparable et où le respect de la Croix-Rouge devrait être plus strict et plus général que partout ailleurs, des fabricants de confiserie n'ont-ils pas, jusqu'au moment d'un avertissement solennel, confectionné et vendu des bonbons pour la gorge, appelés « rocks », sur lesquels s'étalait impudemment la croix rouge ? Même si la spéculation n'était pas calculée, elle était incontestable : ce signe recommandait tacitement le produit et en favorisait la vente. C'est précisément là cet usage mercantile et flétrissable que la Convention a pour but de faire énergiquement disparaître.

Si donc des progrès certains ont été réalisés, il en reste beaucoup à faire. Les lois nationales doivent être plus généralement et plus exactement appliquées. L'opinion publique doit être mieux instruite. Tout abus doit de plus en plus être stigmatisé et pourchassé.

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

III

Et maintenant, après cet aperçu de l'état de droit et de l'état de fait, du passé et du présent, il faut conclure en envisageant l'avenir.

Il y a longtemps que les Sociétés de la Croix-Rouge, — quelques-unes depuis le début de leur existence —, se sont résolument tournées vers les œuvres de paix et ont, sans perdre de vue leur rôle primordial d'auxiliaire volontaire du Service sanitaire de l'armée, embrassé statutairement et réalisé pratiquement l'activité bienfaisante en temps de paix, notamment dans la lutte contre les maladies, les épidémies, les catastrophes de tout genre ¹. C'était pour la plupart une condition même de leur existence et de leur développement, c'était le seul moyen d'être prêtes pour l'appel que la guerre pourrait leur adresser, et capables d'y répondre. C'était indispensable pour entretenir l'intérêt du public et conserver son appui.

Et aujourd'hui, deux ordres de fait les encouragent nettement dans cette voie : d'une part les efforts méritoires et universels, on peut dire, pour tuer la guerre, en éloigner la menace, en entraver la possibilité, d'autre part l'appel direct du Pacte des Nations, encourageant la Croix-Rouge à travailler à « l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et « l'adoucissement de la souffrance humaine » (art. 25).

Pour l'accomplissement de ce noble programme, aussi splendide qu'infini, les Croix-Rouges ne peuvent pas rentrer leur drapeau et agir sans faire sonner le nom et sans déployer l'étendard à croix rouge sur fond blanc.

Réservé par le droit international au service sanitaire et protégé même en temps de paix contre toute diminution de sa valeur et tout affaiblissement de sa signification, cet emblème doit maintenant être admis à couvrir cette activité élargie des Croix-Rouges à laquelle les convie un autre monument du droit

¹ Voy. l'étude de M^{lle} M. Cramer, 1^{re} partie, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, I, 1919, p. 755.

Paul Des Gouttes.

des gens. Il serait illusoire et erroné de vouloir les en empêcher. Ce serait les émasculer, dans leur influence et dans leur action, risquer peut-être, si les aspirations des peuples à la paix mondiale se réalisent, de reléguer ce symbole dans un musée, le condamner à la gloire passive d'un souvenir historique, au parfum d'une fleur fanée, et le priver de toute la puissance inspiratrice et de la force d'ennoblissement qu'il peut et doit encore avoir.

Au surplus les voix les plus autorisées ont, déjà à la VIII^{me} Conférence internationale de la Croix-Rouge à Londres en 1907, consacré pour les Sociétés nationales officiellement reconnues, ce large emploi de la croix rouge pour leur activité de paix. Comme M. de Knesebeck, président de la Croix-Rouge allemande, s'alarmait quelque peu des termes si formels de l'art. 23 de la Convention, M. de Martens (Russie) l'a rassuré en affirmant que tous ceux qui ont travaillé à la Conférence de Genève en 1906 sont d'avis que la nouvelle Convention n'a jamais eu la moindre intention de limiter l'activité des Sociétés de la Croix-Rouge. M. Ed. Odier, vice-président du Comité international et président de la Conférence, a déclaré :

« Il fallait bien spécifier que seules les Sociétés qui auraient
« réuni les conditions prescrites par la Convention pour pou-
« voir exercer leur activité, bénéficieraient de la faveur et des
« droits accordés par la Convention de Genève.

« Telle est la portée véritable de cet article 23, qui n'a nulle-
« ment pour objet de diminuer l'activité des formations régu-
« lières qui sont précisément prévues dans le même article.
« Lorsqu'une formation de la Croix-Rouge a été régulièrement
« organisée, il n'y a pas de raison pour admettre que son acti-
« vité puisse être limitée.

Enfin le professeur L. Renault, avec toute son autorité de rapporteur, a pleinement confirmé cette manière de voir :

« J'ouvre une parenthèse pour indiquer dans quelle mesure
« il faut entendre l'article 23, et pour rassurer, si possible, le
« baron de Knesebeck. Ce que l'on a voulu, c'est que les sociétés

L'abus du nom et du signe de la Croix-Rouge.

« autres que les Sociétés autorisées ne puissent pas se servir de
« l'emblème en question.

« Quelle sera la sphère d'action des Sociétés autorisées qui
« auront cet emblème ? S'occuperont-elles de secours en temps
« de paix comme en temps de guerre ? S'occuperont-elles de
« de tel ou tel fléau ? C'est à chaque Société à voir ce qu'il lui
« convient de faire, mais il me paraît certain que, du moment
« où une Société agit régulièrement, conformément aux ins-
« tructions de son gouvernement, quand même le cercle de son
« activité sur un point déterminé ne serait pas exactement dans
« les limites de la Convention de Genève, c'est à dire quand
« même cela ne se référerait pas exclusivement aux blessés
« et aux malades de l'armée, que, sans difficulté, la croix rouge
« pourra être arborée par la Société pour ses diverses activités.
« Il n'y a pas, de la part de la Convention, empiètement sur ce
« qui concerne l'activité intérieure de chaque Société. »

Ainsi donc il n'y a pas de doute ni d'hésitation possible :
les Croix-Rouges nationales sont libres, même au regard de
l'art. 23, d'utiliser la croix rouge pour désigner leur activité
charitable.

Mais si le nom et l'emblème de la croix rouge sur fond blanc
deviennent synonymes d'action humanitaire dans la paix,
d'impartialité et d'universalité dans le soulagement de tous
les maux de l'humanité, d'indépendance absolue de toute in-
fluence politique ou nationale — ce qui constitue les principes
fondamentaux de la Croix-Rouge internationale, en même temps
que sa force et son idéal intangible — il convient de les proté-
ger plus que jamais contre une exploitation indigne, contre un
usage abusif, d'autant plus à craindre qu'ils seront plus employés,
par conséquent aussi plus répandus, plus connus, plus vénérés,
et que l'attrait d'une usurpation sera plus alléchant.

Il faudrait alors que, sur la base de l'art. 25 du Pacte, les légis-
lations nationales fussent révisées pour autant qu'elles ne
suffisent pas à assurer partout et toujours la pleine protection
de ce symbole contre tout abus, que les mailles de leurs pres-

Paul Des Gouttes.

criptions fussent resserrées et qu'une stricte application en fût garantie.

Les termes mêmes de l'art. 25 peuvent nous guider dans les conditions fondamentales auxquelles cette extension légale de l'usage du signe et du nom devraient être en tout cas soumises. Cet article ne fait appel qu'aux organisations de Croix-Rouge « dûment autorisées ». Et le principe universellement reconnu et rigoureusement appliqué de la Croix-Rouge est l'unité nationale : une seule société par pays, officiellement reconnue et embrassant tout le territoire et tous les nationaux.

Il faudrait donc en tout cas :

1^o Que seule la Société nationale de la Croix-Rouge, en dehors de tout autre organe, organisme ou institution, officiel ou non, fût admise à user du signe et du nom de croix rouge ou croix de Genève.

2^o Que si les organes de la Croix-Rouge, ses sections et ses émanations directes doivent pouvoir l'utiliser, elle ne soit point admise elle-même, pas plus que le gouvernement à en conférer l'emploi à d'autres, pas même aux institutions, comités ou individus agissant sous son patronage et sous ses auspices.

3^o Que, farouche dans la conservation de son glorieux privilège, elle pourchasse inexorablement tout emploi abusif, et soit admise à poursuivre judiciairement, par l'action directe devant les tribunaux de répression, l'auteur quel qu'il soit d'un abus quelconque.

A ce prix seulement la croix rouge sur fond blanc, intervention des couleurs fédérales suisses, conservera toute sa valeur et toute sa beauté.