

E 2001 (D) 2/181

*La Division des Affaires étrangères du Département politique
aux Légations de Suisse à l'étranger*

Circulaire
Confidentiel

Berne, 27 février 1942

ACTIVITÉ DU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE.

Nous avons l'honneur de vous décrire ci-après les principaux aspects de l'activité déployée, depuis le début de la guerre, par le Comité international de la Croix-Rouge.

1. – Introduction.

Fidèle à l'esprit de ses fondateurs et s'inspirant d'une tradition vieille bientôt de quatre-vingts ans, le Comité international de la Croix-Rouge a recréé de nos jours, sur un plan beaucoup plus large, l'œuvre charitable qui l'avait déjà signalé à l'attention et à la reconnaissance du monde entier, lors de la guerre de 1914 à 1918. La conflagration actuelle l'a trouvé prêt à exécuter sa nouvelle mission et lui a donné ainsi l'occasion de mettre à profit les expériences qu'il avait pu faire au cours des guerres d'Ethiopie (1935-1936) et d'Espagne (1936-1939).



Présidé par le professeur Max Huber et composé actuellement de vingt-six membres, dont trois membres honoraires, le Comité international exerce son activité humanitaire avec l'aide de divers organes, notamment :

- 1) d'une Commission de coordination;
- 2) d'un Secrétariat;
- 3) d'une Agence centrale des prisonniers de guerre;
- 4) d'un Service des secours;
- 5) d'un certain nombre de délégués;
- 6) d'une Commission mixte de secours en faveur des femmes et des enfants victimes de la guerre.

2. – *Méthodes de travail du Comité international. – Commission de coordination.*

Depuis le début de la guerre actuelle, les méthodes de travail du Comité international se sont adaptées aux exigences du moment et ont, de ce fait, subi d'importantes modifications. Renonçant à se réunir «in plenum» à intervalles réguliers, le Comité a délégué ses pouvoirs à son président. M. Max Huber, qui a transféré son domicile à Genève en 1939 – exemple suivi en 1940 par son collègue, M. Martin Bodmer –, consacre tout son temps à ses fonctions. Il en est de même d'une douzaine de membres du Comité international qui, comme M. Huber lui-même, exercent leur activité à titre totalement bénévole.

L'exercice des pouvoirs ainsi délégués au président est réalisé par une répartition du travail aussi rationnelle que possible, dépourvue cependant de toute rigidité. Le petit groupe des membres qui collaborent de manière permanente avec M. Huber est réparti entre différentes commissions chargées de traiter les affaires que le Secrétariat et les divers autres services du Comité ne peuvent résoudre selon les normes usuelles.

Deux fois par semaine au moins, M. Huber préside une séance dite «de coordination», dont les participants réguliers étaient, jusqu'à la fin de 1941, MM. Frédéric Barbey, Carl J. Burckhardt, Jacques Chenevière et Edouard de Haller. Les membres de la «Commission de coordination» ainsi constituée se tiennent au courant de toutes les affaires du Comité international et prennent toutes les décisions importantes, notamment en matière de «relations extérieures». Selon les objets traités, les autres membres actifs qui participent effectivement aux travaux du Comité portent, chaque fois qu'ils le jugent nécessaire, les affaires de leur ressort devant la Commission de coordination.

Quant à l'Assemblée plénière, elle ne se réunit plus habituellement, si ce n'est quand le président la convoque pour certaines opérations statutaires. Ceux des membres actifs qui ne prennent pas une part effective aux travaux du Comité et les membres honoraires sont convoqués une ou deux fois par mois par le président ou par M. Barbey, à une séance dite «d'information».

3. – *Secrétariat.*

Le Secrétariat est le principal organe d'exécution des décisions du Comité international ou de sa Commission de coordination. Il compte actuellement une vingtaine de membres, sans compter le personnel technique qui lui est attribué. Son chef actuel est M. Jean Duchosal.

4. – Agence centrale des prisonniers de guerre.

L'Agence centrale des prisonniers de guerre, dont la sollicitude s'étend également à d'autres catégories de victimes des hostilités, a été ouverte à Genève le 14 septembre 1939. Logée tout d'abord dans une salle du Palais du Conseil général, elle a occupé peu à peu l'ensemble de cet édifice, puis le Musée Rath, et enfin un immeuble de la Société de Banque Suisse. Vu l'accroissement de son travail, elle prépare actuellement son transfert dans des locaux plus vastes, qu'elle trouvera prochainement à l'Hôtel Métropole.

Le personnel de l'Agence a rapidement augmenté depuis la création de cette dernière. Il comprend actuellement 4300 personnes, presque toutes de nationalité suisse, dont 800 seulement sont rémunérées, d'ailleurs modestement. Un grand nombre de ces personnes (2300 environ) font partie des vingt-six *sections auxiliaires* de l'Agence, dispersées sur tout le territoire de la Confédération (Aarau, Bâle, Bellinzzone, Berne, Bulle, Chernex sur Montreux, Coire, Fribourg, Genève, Lausanne, Le Locle, Locarno, Lucerne, Lugano, Montreux, Morges, Neuchâtel, Poschiavo, Rolle, Saint-Gall, Saint-Moritz, Vevey, Winterthour, Yverdon, Zoug et Zurich).

L'Agence centrale des prisonniers de guerre est dirigée, en pratique, par M. Jacques Chenevière, qui agit par délégation du Comité international. Son directeur technique, M. Georges Graz, dispose d'une équipe dont la mission consiste principalement à donner des instructions aux divers services de l'Agence et à coordonner leur activité.

Un certain nombre de ces *services, dits nationaux*, assument la tâche principale de l'Agence, qui consiste à centraliser, par pays, tous les renseignements relatifs aux prisonniers de guerre, internés civils et militaires disparus et à les transmettre aux familles. Les indications dont il s'agit parviennent à l'Agence par divers moyens, dont les plus usités sont les listes officielles de prisonniers, établies par les gouvernements des Etats capteurs, et les cartes d'avis de capture, que remplissent les prisonniers eux-mêmes. Les services «nationaux» entreprennent aussi, à la requête des familles, des enquêtes spéciales concernant des militaires dont on est sans nouvelle.

Quant au *Service dit «sanitaire»*, que dirige le Dr Alec Cramer, il s'occupe plus particulièrement du personnel capturé qui ne peut, en vertu de la convention de Genève de 1929, être retenu prisonnier, sauf accord contraire entre les Etats intéressés. Il traite également certaines questions relatives au rapatriement de ce personnel.

Enfin, une *section dite «des civils»*, que dirige M^{lle} Suzanne Ferrière, a pour tâche de transmettre des nouvelles de caractère strictement familial aux divers membres de familles séparées par les hostilités. S'inspirant des expériences faites au cours de la guerre civile espagnole, le Comité international a proposé aux sociétés nationales de la Croix-Rouge une formule-type de message familial, sur laquelle il est possible aux intéressés d'inscrire vingt-cinq mots. Cette formule-type a été acceptée par les sociétés nationales, qui se chargent elles-mêmes de la diffusion des messages, de leur groupement et de leur envoi à Genève.

La Section des civils donne également suite aux demandes de recherches qui lui sont adressées, notamment en ce qui concerne les personnes qui ont quitté leur domicile et dont on est sans nouvelle.

Les services de l'Agence centrale des prisonniers de guerre reçoivent et envoient un volumineux courrier. Au 28 janvier 1942, l'Agence avait reçu 10 758 371 et expédié 11 033 128 lettres et messages divers depuis le début de la guerre. Une grande partie de ce courrier bénéficie de la franchise de port, qui est accordée pour toutes les correspondances relatives aux prisonniers de guerre et aux internés militaires en pays neutres, ainsi que pour les paquets adressés aux prisonniers de guerre. Cette franchise, qui résulte notamment des conventions postales universelles de 1934 et de 1939, a été étendue, par une décision de l'Union, prise en accord avec les Etats intéressés, aux lettres concernant les internés civils en pays belligérants. L'Agence centrale a obtenu également la franchise de port pour la correspondance ayant trait à la recherche des réfugiés civils en France.

5. – *Service des secours.*

Le Service des secours du Comité international a son origine dans le «Service des achats» qui fonctionnait lors de la guerre civile d'Espagne. Sa tâche consistait, alors, à acquérir, à réunir et à acheminer des secours destinés aux deux partis belligérants.

C'est actuellement au Service des secours qu'incombent, en particulier, les envois collectifs aux prisonniers de guerre de vivres, de médicaments et de matériel sanitaire, ainsi que le transport de ces marchandises par trains et sur mer (entre Lisbonne et les ports de la Méditerranée), au moyen de bateaux neutres et portant la marque du Comité international, lequel est d'ailleurs représenté à bord par un agent.

Dirigé par M^{lles} Lucie Odier et Renée Bordier, le Service des secours est divisé en *deux secrétariats*, celui des *secours collectifs* et celui des *secours individuels*. Le champ d'activité du premier s'étend à l'ensemble des questions relatives aux secours adressés aux prisonniers de guerre et aux internés civils. Quant au second, il donne suite, en particulier, aux demandes émanant de prisonniers de guerre ou d'internés militaires ou civils déterminés.

L'activité considérable du Service des secours peut être comparée à celle d'une grosse entreprise de transports internationaux. Au 1^{er} janvier 1942, le poids total des envois transmis aux prisonniers de guerre s'élevait, pour le Secrétariat des secours collectifs, à près de 44 millions de kg de marchandises et, pour le Secrétariat des secours individuels, à 120 000 kg de paquets.

En dehors des bureaux administratifs du Service des secours, une quarantaine d'employés sont occupés quotidiennement, au Port-Franc de Genève, à la manutention des marchandises. Celle-ci est rendue nécessaire, tant par le nombre de colis qui parviennent à Genève, comme secours pour les prisonniers de guerre, que par l'afflux des prisonniers eux-mêmes et par les variations des effectifs des camps.

Il existe, en outre, un *Service des produits pharmaceutiques*, qui a été détaché, au cours de la guerre, du Service des secours. Il traite les questions concernant l'achat de ces produits, d'entente avec le Secrétariat des secours collectifs.

Enfin, un service dirigé par M. Bodmer, auquel sont également attribuées certaines compétences en matière de propagande et de finances, s'occupe des *secours intellectuels* (envoi de livres, d'instruments de musique, de jeux, etc.),

domaine dans lequel le Comité international collabore avec plusieurs autres institutions.

6. – *Délégués.*

Les délégués du Comité international sont des agents chargés de représenter celui-ci dans les pays en guerre, ainsi que dans certains pays neutres. Leur mission consiste notamment à se tenir en rapport avec les autorités des pays dans lesquels ils se trouvent et avec les sociétés nationales de la Croix-Rouge, en vue d'améliorer le sort des victimes de la guerre, de stimuler la récolte ou l'envoi de secours, et surtout de s'assurer, par des visites de camps, que les prisonniers de guerre sont traités conformément aux exigences de la convention de 1929.

Ces délégués possèdent tous la nationalité suisse. Leur nombre s'élève actuellement à trente-cinq, y compris quatre délégués-adjoints et un agent de liaison, ainsi qu'on pourra le constater par la liste ci-jointe¹.

Outre ces délégués, qu'on pourrait qualifier de permanents, d'autres personnes, en particulier des membres du Comité international, sont envoyées de Genève dans différents pays, pour des missions temporaires. C'est par l'entremise de ces délégués occasionnels que certaines affaires importantes ont pu être négociées, notamment à Ankara, à Berlin, au Caire, à Londres et à Rome. On se souvient, en particulier, des voyages importants du professeur Burckhardt et de M^{lle} Odier à Berlin, à Lisbonne et à Londres, de ceux de M. Chenevière à Paris, Rome et Vichy, ainsi que de la mission de M. Edouard de Haller à Ankara, au Caire, en Palestine et en Syrie, sans oublier le voyage que M. Edouard Chapuisat fit dans les deux Amériques, durant l'hiver 1940-1941, en sa qualité de délégué à la quatrième Conférence panaméricaine de la Croix-Rouge.

7. – *Commission mixte de secours.*

La Commission mixte de secours de la Croix-Rouge internationale en faveur des femmes et des enfants victimes de la guerre a pour mission de recueillir des dons en espèces et en nature, en vue de procurer aux femmes et aux enfants des pays en guerre ou occupés les aliments et les produits pharmaceutiques qui leur font défaut. Son conseil directeur comprend deux membres du Comité international, deux membres de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et une personnalité choisie en dehors de ces institutions.

La création de la Commission mixte, due à l'initiative de M. Burckhardt, est une manifestation remarquable de clairvoyance politique. En effet, il est à prévoir que cet organe, constitué en pleine guerre, jouera un rôle important encore longtemps après la cessation des hostilités, étant données les difficultés d'approvisionnement qui régneront sans doute, alors, dans de nombreux pays. La Commission mixte contribuera ainsi à perpétuer l'œuvre du Comité international après la guerre.

Commencée en novembre 1940, l'action de la Commission mixte a pris une ampleur toujours plus grande, nonobstant les nombreuses difficultés d'approvisionnement, de transferts monétaires et de transport qui résultent de la

1. *Non reproduite.*

guerre. Cette action bénéficie de l'aide considérable que lui apportent un grand nombre de sociétés nationales de la Croix-Rouge, ainsi que plusieurs gouvernements. Les autorités de notre pays, en particulier, ont accordé à la Commission mixte d'innombrables facilités en matière de permis d'exportation et de dispense de clearing, tandis que les fournisseurs suisses, notamment les fabricants de produits lactés ou pharmaceutiques lui ont fait des dons substantiels et consenti d'importants rabais.

En 1941, le total des dons en espèces reçus par la Commission mixte s'est élevé à 5 500 000 francs suisses environ. La générosité des divers donateurs a permis à la Commission d'acheter des quantités considérables de denrées alimentaires et de médicaments qui, pour le dernier trimestre de 1941 seulement, représentaient une valeur de plusieurs millions de francs. Quant aux dons en nature, ils consistent surtout en raisins secs, en ovomaltine, en lait en poudre. La plupart des dons ont une affectation spéciale: ils sont destinés, soit à des pays déterminés, soit à des catégories particulières de populations civiles. Les donateurs, les gouvernements et les Croix-Rouges nationales des pays d'origine des secours situés hors du blocus, ainsi que les autorités occupantes des pays secourus, ont, dès le début de l'action entreprise par la Commission mixte, subordonné leur agrément ou leur concours au contrôle, par des représentants du Comité international, de la distribution des secours aux intéressés. Ces représentants sont, en règle générale, des notables des colonies suisses qui ont bien voulu prêter leur aide à l'œuvre de la Croix-Rouge internationale.

A l'heure actuelle, la Commission mixte comprend plusieurs départements. A côté d'un *secrétariat*, fonctionnent un *service de ravitaillement général* et un *service pharmaceutique*. Ce dernier a entrepris la constitution, au Port-Franc de Genève, d'un dépôt sanitaire de la Croix-Rouge, aussi bien à l'intention des prisonniers de guerre qu'à celle des populations civiles. On envisage d'y réunir des produits pharmaceutiques de toute espèce, qui pourront être envoyés dans les régions où se manifesteraient des risques d'épidémies.

8. – *Diverses activités du Comité international.*

Avec l'aide des organes décrits ci-dessus (Commission de coordination, Secrétariat, Agence centrale des prisonniers de guerre, Service des secours, délégués, Commission mixte), le Comité international est en mesure de remplir sa mission, dont la guerre actuelle a multiplié les aspects. Certains d'entre eux seront brièvement examinés ci-après.

Grâce à ses représentations dans les divers pays belligérants ou à l'envoi de missions spéciales, le Comité international a eu la possibilité, non seulement de veiller à la *stricte application de la convention relative au traitement des prisonniers de guerre*, mais encore d'obtenir souvent, par des négociations, une amélioration notable du sort de ces prisonniers. Il a obtenu également que ladite convention fût déclarée formellement applicable, ou tout au moins appliquée en pratique, aux internés civils, dont le statut juridique, fixé par le projet dit «de Tokio»², n'est pas encore consacré par un accord international.

La sollicitude du Comité international s'est également étendue aux *internés*

2. *Datant de 1934, cf. DDS, vol. 13, N° 99.*

militaires et aux réfugiés civils dans les pays neutres. C'est ainsi, par exemple, qu'un membre du Comité s'est trouvé en contact avec les autorités militaires suisses, lors de l'internement, dans notre pays, du 45^e Corps d'armée français³.

Dans un très grand nombre de cas, également, c'est le Comité qui, à la demande des gouvernements intéressés, a désigné des médecins neutres pour faire partie des *commissions médicales mixtes* dont la tâche consiste à désigner les prisonniers malades ou blessés dont le rapatriement est prévu par l'accord-type annexé au code des prisonniers de guerre.

Le Comité international s'est efforcé, d'autre part, de favoriser *l'extension des conventions humanitaires de 1929* à de nouveaux Etats, soit par voie de ratification, soit par voie d'adhésion, ou tout au moins l'application de fait de ces accords par les Etats belligérants qui n'y sont pas parties. C'est ainsi qu'à la suite d'une démarche du Comité international, effectuée à fin juin 1941, le Gouvernement soviétique s'est rapidement déclaré disposé à échanger avec ses adversaires, par l'entremise de l'Agence centrale, les listes de renseignements sur les prisonniers qu'il pourrait détenir. Il est vrai que le Comité n'a pu obtenir, jusqu'à présent, la réalisation concrète de la procédure ainsi acceptée en principe. Quant au Japon, il a révélé, tant par ses réponses formelles aux propositions du Comité que par son attitude, son intention de se comporter en fait comme s'il était lié par la convention de 1929.

9. – *Dépenses et ressources financières.*

L'œuvre du Comité international et tout particulièrement celle de l'Agence centrale des prisonniers de guerre nécessitent des fonds considérables. Qu'on songe, par exemple, à ce que coûtent les déplacements et l'entretien des délégués ou la transmission télégraphique des listes de prisonniers de guerre.

Au cours des derniers mois de 1941, les dépenses mensuelles moyennes du Comité international étaient d'environ 300 000 francs suisses, dont un peu plus du quart était couvert par des contributions spontanées, de montants fort variables, émanant de gouvernements et de sociétés nationales de la Croix-Rouge. Le surplus provenait des contributions volontaires de la population et des grandes entreprises privées suisses, qui peuvent être évaluées à environ cinq millions de francs depuis le début de la guerre. Indépendamment de ce montant, la Confédération n'a, jusqu'à présent, versé au Comité international qu'une somme de 200 000 francs, en septembre 1939, pour aider celui-ci à mettre ses services en marche. Cela ne signifie pas que la Confédération entende s'abstenir de contributions plus substantielles, mais, d'entente avec le Comité, le Conseil fédéral a ajourné le versement de ces dernières, d'autres sources de revenu ayant suffi, jusqu'à présent, à couvrir les dépenses assumées par l'institution de Genève. Cependant, comme, de toute évidence, la récente extension du conflit aura pour effet d'aggraver, dans des proportions non encore déterminées mais sans doute considérables, les charges financières du Comité international, il y a lieu de prévoir que les autorités suisses seront appelées, dans un

3. Cf. *DDS, vol. 13, table méthodique*: VII.3. Internés et prisonniers de guerre. Cf. aussi III.2. Comité international de la Croix-Rouge *et la table méthodique du présent volume*.

avenir très rapproché, à subvenir à ces charges par le versement d'un don important⁴.

Indépendamment de la contribution du peuple suisse (particuliers et entreprises) et de celle de notre Gouvernement, le Comité international bénéficie encore de prestations indirectes d'origine suisse, qu'on peut difficilement évaluer, mais qui n'en sont pas moins considérables. Par exemple, si l'on calcule la valeur des collaborations bénévoles et des concours individuels apportés aux travaux du Comité, en donnant à l'activité de chaque personne non rémunérée une valeur moyenne de 150 francs par mois, on peut considérer cette activité gratuite comme constituant, de la part de notre pays, un apport supplémentaire d'environ 150 000 francs par mois, soit de deux millions de francs par an.

De leur côté, les autorités fédérales se sont déclarées disposées à réduire, à charge de réciprocité de la part des autres Etats, les frais occasionnés par les communications télégraphiques du Comité, frais qui s'élèvent à plusieurs centaines de milliers de francs par an. Cette réduction, qui n'est pas encore réalisée à l'heure actuelle, serait des cinq sixièmes des frais.

10. – *Rapports du Comité international avec la Suisse.*

Bien que les rapports entre le Comité international et le Gouvernement suisse ne soient pas différents, en principe, de ceux qui existent entre cette institution et tel ou tel autre gouvernement, on est obligé de reconnaître, cependant, le caractère essentiellement suisse de l'œuvre qui s'accomplit actuellement à Genève.

International de par son activité, le Comité est entièrement composé de ressortissants suisses, dont l'origine, uniquement genevoise il y a peu de temps encore, possède actuellement des racines dans plusieurs autres cantons. C'est également à notre pays qu'appartiennent, dans leur presque totalité, les collaborateurs de cette institution. La Suisse entière participe d'ailleurs de plus en plus à l'activité du Comité international. Un signe visible de cette unanimité réside dans l'existence florissante des vingt-six sections auxiliaires de l'Agence centrale des prisonniers de guerre.

Cette collaboration du Pays ne se traduit pas seulement par l'activité pratique de plusieurs milliers de nos concitoyens, mais encore par un effort financier considérable. C'est en effet de Suisse, comme il est dit plus haut, que provient la plus grande partie des ressources dont le Comité international dispose pour son action humanitaire.

Certes, le Comité international est absolument indépendant des autorités fédérales, bien que, depuis plus de vingt ans, il ait toujours tenu à compter un conseiller fédéral parmi ses membres. Notre Gouvernement veille d'ailleurs scrupuleusement au respect de cette indépendance. Cependant, une telle situation n'empêche pas les autorités suisses d'accorder discrètement leur appui, quand celui-ci est requis, aux divers organes du Comité international. Cet

4. Le 19 mai 1942, le Conseil fédéral décide l'octroi d'une somme de Fr. 3 000 000.– pour permettre au Comité de poursuivre son œuvre sans préoccupation financière immédiate. Les dépenses du CICR pour 1942 sont évaluées à Fr. 5 000 000.–. Les contributions de l'étranger représentent un peu moins d'un million de francs. PVCF N° 832, E 1004.1 1/421.

appui est tout particulièrement efficace à l'étranger, où les délégués de Genève reçoivent toujours, de nos représentants diplomatiques et consulaires, l'accueil le plus cordial et le plus empressé⁵. A ce titre, nos agents ont droit à la gratitude du Pays. Nous leur savons gré également du soin qu'ils mettent à éviter qu'on ne confonde, à l'étranger, les représentants du Gouvernement fédéral avec ceux du Comité international, et à *faire en sorte qu'on reconnaisse à ces derniers la qualité de délégués d'une institution tout à fait autonome*.

11. – Rapports du Comité international avec l'étranger.

Les contributions fournies par les pays étrangers (gouvernements et sociétés de la Croix-Rouge) montrent déjà, par elles-mêmes, l'intérêt bienveillant que ceux-ci portent à l'œuvre du Comité international, quel que soit le camp auquel ils appartiennent. Les relations du Comité avec les gouvernements des Etats parties aux conventions de 1929 et, en particulier, avec les Gouvernements allemand, américain, britannique, français et italien, sont excellentes. Ces bons rapports s'étendent aussi aux autorités d'autres Etats belligérants qui ne participent pas au code des prisonniers de guerre, notamment la Finlande et le Japon.

5. *Sur les facilités accordées aux délégués du CICR par le DPF et ses représentants à l'étranger – Légations et Consulats – notamment en ce qui concerne l'envoi des rapports et autres documents urgents par la voie diplomatique, cf. E 2001 (D) 3/482.*