

ZI/jm

Notice

Reconnaissance éventuelle
d'un statut spécial au Co-
mité international de la
Croix-Rouge, éventuelle-
ment à l'Agence des prison-
niers de guerre.

En vertu des accords de Paris du 23 octobre 1954, le Service international des recherches (SIR) à Arolsen (Allemagne), dont la gestion avait été successivement confiée à l'IRO, puis à la Haute Commission Alliée en Allemagne, devait être placé sous l'autorité du Gouvernement de la République fédérale. Cette éventualité souleva cependant de vives protestations, notamment dans les milieux israéliens. Aussi, dès avant l'entrée en vigueur desdits accords, des pourparlers eurent-ils lieu avec le Comité international de la Croix-Rouge pour qu'il prît sous son contrôle le SIR. Cette solution, qui rencontra l'approbation de principe des trois Occidentaux ainsi que des Allemands, fut concrétisée par un accord signé à Bonn le 6 juin 1955 entre les trois Occidentaux et la République fédérale, auxquels s'étaient joints Israël, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la Norvège, d'une part, et le CICR d'autre part. Aux termes de cet accord, le Comité international se voyait confier, pour une durée de cinq ans, la direction du SIR conjointement avec une Commission internationale où les neuf Etats contractants étaient représentés. Il est à noter que le Gouvernement fédéral, pour sa part, considéra l'accord de Bonn comme une simple mesure d'application des accords de Paris et, comme tel, ne le soumit point à l'approbation du parlement. Comme par ailleurs l'accord de Bonn n'a pas défini clairement le statut juridique du SIR, des difficultés pratiques se sont produites sur le plan interne



- 2 -

allemand. Elles avaient trait le plus souvent à des questions de personnel. Mais d'autres cas plus sérieux se sont présentés, qui ont fait ressortir l'insécurité de la situation actuelle. C'est ainsi, à titre d'exemple, qu'un différend se produisit avec les successeurs juridiques des I.G. Farben, auxquels le SIR réclamait des informations sur les conditions de travail dans les camps de concentration. Quelle que soit d'ailleurs la nature du différend qui vienne à se produire, la situation actuelle du SIR est lourde de difficultés. Il est évident en effet qu'en l'état actuel des choses les tribunaux allemands n'ont aucun motif de décliner leur compétence dans les cas qui leur seraient déférés. Or ceux-ci, étant donné la mission confiée au CICR par un traité international en tant que gérant du SIR, échappent nécessairement à l'appréciation d'un tribunal appliquant uniquement une législation nationale. De plus, ainsi que le CICR l'a déjà relevé dans un memorandum portant la date du 5 octobre 1955, on pourrait fort bien imaginer que des tribunaux allemands ordonnent par jugement au SIR d'établir ou de ne pas établir, de produire ou éventuellement de remettre tel ou tel document se trouvant en sa possession. Or, les documents composant les archives d'Arolsen ne sont pas la propriété du CICR, auquel ils ont été confiés uniquement pour assurer la gestion du service. Le Comité international considère dès lors comme un devoir de veiller à ce que les documents en question soient utilisés et conservés dans les conditions assurant leur sauvegarde aussi complète que possible. Une telle sauvegarde ne serait réellement effective que si les archives du SIR et les bâtiments qui les abritent jouissaient d'une protection entière. Aussi le CICR est-il arrivé à la conclusion qu'il serait con-

- 3 -

forme à l'esprit des accords de Bonn de demander aux autorités allemandes de faire bénéficier le SIR de l'immunité dont il a besoin pour poursuivre normalement son activité. Il s'agit donc, pour les autorités allemandes, d'accorder au SIR comme tel, à ses bâtiments, aux archives qu'il contient et à la personne de son directeur dans l'exercice de ses fonctions une immunité analogue à celle qui est reconnue aux missions diplomatiques à l'étranger ou aux institutions internationales.

Les autorités allemandes se montrent assez empruntées et n'ont jusqu'ici réservé aux représentants du CICR qu'une réponse dilatoire. L'"Auswärtiges Amt" semble redouter en particulier de faire apparaître les défauts, tout au moins formels, qui marquèrent la conclusion de l'accord de Bonn, et notamment le fait qu'il a été artificiellement soustrait à la ratification du Parlement fédéral.

Les choses en étaient là, lorsque M. Carlo Schmid, député social-démocrate, proposa devant le Bundestag que le Gouvernement fédéral conférât au CICR, en tant que gérant du SIR, la capacité juridique en droit international (Völkerrechtliche Rechtsfähigkeit). Dans l'esprit du Professeur Schmid, il s'agirait en l'occurrence d'un statut international comparable mutatis mutandis à celui que le droit des gens reconnaît à l'Ordre de Malte.

Quelle que soit au demeurant la solution qui sera adoptée en fin de compte pour consolider la position actuelle du CICR en Allemagne, en tant que gérant du SIR, il est une objection à laquelle le Comité international se heurtera inévitablement de la part des autorités allemandes, lesquelles d'ailleurs s'en sont déjà fait l'écho. On pourrait la formuler ainsi : le CICR réclame que lui soit reconnu en Allemagne un statut spécial, dont il ne

bénéficie même pas en Suisse où il a son siège et où il exerce ses principales activités.

II.

C'est dans ces conditions que le Comité international a été amené à envisager qu'un statut spécial lui soit reconnu en Suisse ou soit reconnu à l'Agence des prisonniers de guerre. A cet égard, il convient de relever d'emblée que selon le témoignage des personnalités dirigeantes du CICR, le besoin ne s'est nullement fait sentir en Suisse jusqu'ici de modifier la situation actuelle, qui donne toute satisfaction et permet au Comité d'accomplir sa tâche dans les meilleures conditions possibles. Bien plus, le Comité international a longtemps pensé que sans statut spécial, son autorité morale était plus grande. S'il doit modifier son attitude sur ce point, c'est pour des raisons étrangères à la Suisse, et en particulier à la suite des difficultés rencontrées dans la gestion du SIR, difficultés dont il a été question plus haut.

En droit interne suisse le CICR est une simple association constituée conformément aux articles 60 et suivants du Code civil. Quant à l'Agence des prisonniers de guerre, elle n'apparaît nulle part en tant qu'entité juridique distincte du CICR, dont elle ne constitue en fait qu'un service non autonome. Il faut donc, dans ces conditions, abandonner tout de suite l'hypothèse d'une distinction qui serait faite par les autorités fédérales entre la situation du Comité et celle de son Agence. C'est donc la situation du Comité seul qu'il convient maintenant d'examiner.

Il est clair que la mission qui est dévolue au CICR par le droit international conventionnel place cette insti-

tution en Suisse même dans une position particulière qui, à certains égards, la rapprocherait des organisations internationales, auxquelles a été formellement reconnue la personnalité internationale. En fait le CICR exerce chûramment certaines fonctions qui, en doctrine, ne devraient être compatibles qu'avec la possession de la personnalité juridique internationale. C'est ainsi que :

1) le CICR fait usage du droit de légation actif et passif dans les hypothèses prévues par les conventions. Il y a lieu cependant de relever que le droit pour une représentation extérieure du Comité d'exercer une activité déterminée doit être négocié de cas en cas ;

2) le Comité international possède en fait la capacité de conclure des traités et des conventions;

3) quand il l'a jugé bon, le Comité a créé un titre de voyage qui équivalait à un passeport.

Cependant, le principal fondement de la position particulière dans laquelle se trouve le CICR est constitué par les 4 conventions de Genève de 1949. L'article 3 de chacune de ces conventions dit textuellement que :

"un organisme humanitaire, impartial, tel que le comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit".

D'autre part, la convention du 12 août 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre prévoit, en son article 123, que "le Comité international de la Croix-Rouge proposera aux Puissances intéressées l'organisation d'une agence centrale pour tout renseignement sur les prisonniers de guerre, qui sera créée en pays neutre". Il est juste, certes, de relever que les dispositions des conventions de Genève relatives à l'activité du Comité

international ne sont, en principe, pas destinées à trouver leur application hors du temps de guerre ou de conflit armé. Mais l'activité du Comité ne peut se concevoir qu'indiscontinue et la situation spéciale qui est reconnue à cet organisme pour le temps de guerre ne peut pas ne pas affecter également son activité dans le temps de paix. Il est clair en effet que l'importance et la complexité de la mission susceptible d'être confiée au Comité en cas de conflit lui impose l'obligation d'en préparer minutieusement l'application à l'avance, c'est-à-dire dès le temps de paix. De plus, des conflits sinon locaux, du moins localisés, ne cessent de se produire à la surface du globe, qui ont pour effet de mettre en application quasi constante les dispositions des conventions de Genève, dont il a été question plus haut.

III.

En conclusion, on a vu que la reconnaissance par les autorités fédérales d'un statut spécial au CICR en Suisse, à l'instar de celui qui fut accordé sur une base bilatérale aux organisations internationales ayant leur siège en Suisse, n'est ni justifié par la situation existant en Suisse, ni même souhaité par le Comité international. En revanche, les difficultés rencontrées à l'étranger, notamment en Allemagne, par le CICR font apparaître la nécessité d'une définition plus précise du statut juridique international du Comité.

Dans ces conditions, la meilleure solution ne serait-elle pas la suivante :

Le Conseil fédéral, prenant en considération la mission particulière qui est dévolue au CICR par le droit conventionnel international et nommément par les quatre

- 7 -

conventions de Genève du 12 août 1949, reconnaîtrait, aux termes d'une déclaration unilatérale, que le Comité international est placé dans une situation spéciale sui generis. Les termes de cette déclaration devraient être soigneusement pesés de façon à permettre au Comité d'en faire le meilleur usage à l'étranger, et notamment dans l'exercice de la mission qu'il lui a confié l'accord de Bonn en ce qui concerne la direction du SIR. On pourrait d'ailleurs prévoir que le Département politique et le Comité international se missent préalablement d'accord sur les termes de la déclaration émise ensuite par le Conseil fédéral.

S'il devait apparaître que les autorités allemandes ne pussent se contenter de la solution proposée (déclaration unilatérale du Conseil fédéral reconnaissant la situation spéciale du CICR), il serait assez tôt d'envisager alors la conclusion éventuelle avec le CICR d'une convention bilatérale lui accordant un statut spécial, selon des modalités et dans des conditions qui resteraient à déterminer d'entente avec l'institution de Genève.

7.4.1956