

CONFIDENTIEL

Août 1969

Les relations de la Suisse avec le CICR

I

Bien que le CICR soit juridiquement indépendant de la Confédération, on le considère comme un instrument de la politique étrangère de la Suisse. Cette situation résulte du fait que, d'une part, ce sont des Suisses qui créèrent le CICR et que, d'autre part, le Comité est demeuré entièrement composé de Suisses. Une autre raison pourrait provenir de ce que le Conseil fédéral est dépositaire des Conventions de Genève. Un détail qui est considéré comme l'indice le plus évident d'une soi-disant dépendance du CICR de la Suisse tient à l'emblème du CICR, qui, du moins en ce qui concerne la croix, correspond à l'emblème de la Suisse. Le fait que les couleurs soient inversées n'est souvent pas pris en considération à l'étranger et il n'est pas rare que le signe de la Croix-Rouge soit confondu avec notre emblème national.

Cette difficulté à discerner entre CICR et Confédération n'a jusqu'ici jamais été préjudiciable à la Confédération; au contraire, la Suisse a une grande dette envers Henry Dunant. L'importance de la croix blanche a été sans nul doute grandie par celle de la croix rouge. La renommée mondiale du fondateur de la Croix-Rouge a hautement profité à Genève et à la Suisse. Le CICR a d'ailleurs incité la Suisse à sa vocation d'entraide internationale. Ainsi, s'est développée dans notre pays une tradition marquée d'une sorte de reconnaissance internationale.

La Suisse peut être fière de ce que l'idée de la Croix-Rouge ait germé sur son sol neutre et qu'elle ait pris l'essor nécessaire pour s'imposer dans toutes les parties du monde. L'idée et l'oeuvre de la Croix-Rouge ont sûrement trouvé dans le génie

./.

Dodis

- 2 -

politique suisse, dans ses institutions et sa tradition un terrain favorable. De même que l'égalité des individus et des cantons constitue la condition préalable de l'existence de l'Etat suisse, de même, seule la considération de l'égalité des Etats ainsi que celle des individus, sans discrimination religieuse ou raciale, permet à la Croix-Rouge d'exercer son activité sur le plan universel.

La tolérance et la solidarité sont tenues en très haute estime par le CICR comme par la Suisse. L'activité du CICR correspond au désir de la Suisse de promouvoir le bonheur des peuples, d'adoucir les souffrances physiques et morales et d'établir des liens d'amitié entre les peuples par les oeuvres d'entraide internationale.

Face à cette "special relationship" entre la Suisse et le CICR, il était compréhensible que la Confédération accorde son appui au CICR. Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, concernant l'aide financière de la Confédération au CICR du 28 novembre 1967, énonce à ce propos les considérations suivantes : il est généralement reconnu que la Suisse assume à l'égard du CICR une plus grande responsabilité que les autres Etats. C'est dans le domaine financier que cette responsabilité s'exprime de la manière la plus évidente. Le CICR est reconnaissant de cette aide matérielle en raison de ses grands besoins financiers, étant entendu qu'il peut en user en toute liberté et indépendance et que le donateur respecte la complète autonomie du CICR. La Confédération est trop consciente de la valeur de l'Institution pour ne pas tenir compte de cette nécessité. Seule l'indépendance du CICR - garante de son impartialité - peut assurer son efficacité. Si nous nous laissons parfois d'entendre le CICR proclamer cette indépendance, il ne faut pas perdre de vue que seule celle-ci lui donne la possibilité de prendre des décisions rapides et lui assure son impartialité irréprochable et son extrême discrétion.

La Suisse et le CICR se trouvent ainsi dans une relation réciproque tout à fait particulière. Tous les deux se sentent astreints aux mêmes principes et idéaux. Tous les deux se trouvent

- 3 -

dans la position de donateur et de receveur. Selon les circonstances et les besoins, l'un des deux s'appuie sur l'autre, selon les cas l'un profite de l'autre. Cette communauté de destin a aussi pour conséquence que les revers que l'un subit peuvent entraîner l'autre à en pâtir aussi.

II

Au moment où nous traçons ces lignes, des missions du CICR sont en activité en Europe, en Amérique latine, en Asie et en Afrique. Il s'agit dans certains cas de missions traditionnelles générales d'assistance à des blessés, des prisonniers de guerre, des internés civils ou des réfugiés, comme au Honduras et au Salvador; de regroupement de familles comme en Tchécoslovaquie et au Moyen-Orient; de missions médicales comme dans la péninsule arabique; ailleurs, de visites de détenus politiques comme en Grèce et en Afrique du Sud; d'actions en faveur de minorités persécutées; du rapatriement de populations déplacées au cours de conflits; enfin, comme dans le cas du Nigéria, d'opérations d'une exceptionnelle envergure qui ont permis pendant près d'une année de sauver d'une mort certaine plusieurs millions de femmes et d'enfants des deux côtés du front.

Toutes ces missions sont ingrates : c'est le propre des activités du CICR sur le terrain puisqu'elles s'exercent la plupart du temps en faveur de l'ennemi ou du moins de l'adversaire. Beaucoup sont extrêmement délicates, soit que le statut des personnes à protéger se prête mal à l'assistance qu'elles réclament (exemple : les Juifs qui sont le plus souvent des nationaux), soit que la base juridique conventionnelle sur laquelle le CICR cherche à s'appuyer soit insuffisante (exemple : art. 3 commun aux quatre Conventions de Genève et le seul article de celles-ci relatif aux conflits non-internationaux qui forment aujourd'hui la grande majorité des cas). Toutes ces missions s'effectuent dans la légalité, c'est-à-dire

./.

- 4 -

après consultation des parties en cause et avec leur consentement, en d'autres termes dans le respect de leur souveraineté. S'il en était autrement, le CICR ne pourrait plus guère assumer la tâche de veiller au respect du droit international humanitaire dont il est le promoteur et le principal auteur.

Tandis que certaines de ses activités sont totalement ou presque ignorées du grand public tant ceux qui en sont chargés s'entourent de discrétion - c'est actuellement notamment le cas des négociations et opérations du CICR au Moyen-Orient où elles ont pourtant été poursuivies sans interruption depuis la Guerre des Six jours - son action au Nigéria-Biafra, en revanche, est en quelque sorte tombée dans le domaine public : chacun s'en est emparé, juge, observe et critique. La cause de cette publicité n'a pas été le fait d'un soudain désir du CICR de quitter la voie du silence pour changer de méthode; c'est un problème de dimension. Elevée au niveau d'une population entière, la catastrophe ne pouvait être combattue à l'aide de moyens ordinaires. Il a fallu, pour trouver les fonds nécessaires, en appeler à l'opinion publique dans le monde entier : les donateurs - impatientés par nature - réclament des comptes, veulent savoir ce qui advient. Il y a aussi, dans le cas extrême de ce conflit, l'extraordinaire action des Eglises, opérant à partir de Sao Tomé à l'aide d'avions-pirates, action actuellement doublée par celle de la Croix-Rouge française dont la base est à Libreville. Le vieil adage "La fin (faim ?) justifie les moyens" n'est pas à la portée du CICR - auquel répugne une propagande tapageuse et qui ne s'est jamais écarté du respect absolu de la légalité - et c'est sans doute là un des noeuds du problème.

III

Quelle doit être la position de la Confédération et de nos représentations à l'étranger à l'égard du CICR et de ses délégations ? Dans quelle mesure convient-il de les appuyer ?

- 5 -

La tendance du CICR à prendre ses distances des autorités fédérales pour affirmer son indépendance n'a pas été toujours aussi marquée qu'aujourd'hui. Il y eut une période, après la Première guerre mondiale, où le président du CICR fut en même temps président de la Confédération et pendant longtemps entre les deux guerres, le Chef du Département politique fut simultanément membre du CICR. En 1948, à la veille d'une crise qui risqua de mettre son existence en jeu, le CICR ne craignit pas de faire appel, pour assurer la relève du Président Max Huber, à l'un de nos plus éminents diplomates, l'Ambassadeur Paul Ruegger. Dans un petit pays, il est presque inévitable que les mêmes personnalités soient appelées à prêter leur concours sur plusieurs plans. Dans le cas de l'Ambassadeur Lindt, on peut rappeler qu'avant d'accepter la charge de Commissaire général du CICR en Afrique occidentale, il avait déjà interrompu une première fois sa carrière diplomatique lorsqu'il avait été appelé par les Nations Unies à la fonction de Haut Commissaire pour les réfugiés. Nous ne croyons pas que des échanges de personnes entre Confédération et CICR - encore qu'il ne faille pas en abuser, il est certain - aient porté préjudice à l'indépendance du Comité. Nous serions plutôt enclins à penser qu'il est probablement largement illusoire - pour les raisons rappelées dans la première partie de cet exposé - d'imaginer que le CICR pourrait réellement prendre ses distances de la Confédération vis-à-vis de l'étranger. Néanmoins, son autonomie doit être respectée aussi bien dans l'intérêt de l'institution que, le cas échéant, dans celui de la Confédération.

Tenant compte de ce qui précède, on pourrait dresser comme suit la liste des éléments d'appréciation à prendre en considération pour établir la mesure de l'appui que nos postes à l'étranger peuvent accorder à une délégation du CICR :

1. l'intérêt de la Confédération commande un soutien aussi ferme que possible en faveur du CICR;
2. l'intérêt du CICR est de pouvoir compter sur cet appui, mais à

./.

- 6 -

condition qu'il soit pour ainsi dire invisible de l'extérieur;

3. toute communication sur l'état des activités du CICR, destinée au grand public (presse et radio) doit être laissée à l'initiative du CICR;
4. d'une façon générale le CICR, étant une organisation autonome, assure lui-même ses relations avec les autorités et ses "public relations", nos représentations n'intervenant que si elles en sont expressément sollicitées par le CICR ou par ses délégués, ou si une mission se trouvait en danger;
5. en revanche, le CICR et ses délégations doivent pouvoir compter entièrement sur nos structures techniques et administratives en matière de transmissions rapides et chiffrées ainsi que par valise en ce qui concerne leur courrier confidentiel.

(Si ces services leur étaient refusés, les délégations du CICR risqueraient de rechercher l'appui d'autres Ambassades.);
6. selon le degré de tension ou d'insécurité du pays dans lequel une mission du CICR s'exerce, celle-ci pourrait être amenée à solliciter en outre de nos postes la possibilité d'y déposer certaines archives et documents, voire d'y rédiger certains rapports. De telles demandes doivent être examinées de cas en cas. Elles ne devraient de toute façon pas compromettre le poste lui-même. En tout état de cause, il est conseillable d'éviter que des représentants du CICR reçoivent leurs visiteurs au siège d'une Ambassade ou d'un Consulat;
7. mais toute information concernant le CICR intéresse la Confédération. Un échange de renseignements aussi complet que possible devrait donc avoir lieu en permanence entre la Centrale et les postes.

IV

En terminant, nous voudrions ajouter encore qu'une compréhension particulièrement bienveillante nous paraît due aujourd'hui au CICR en raison du fait suivant : le CICR, comme le monde en général, se trouve présentement à un tournant de son histoire qui le met littéralement à l'épreuve du feu. De tous les conflits qui motivent aujourd'hui son action sur le terrain, seule la récente confrontation armée entre le Honduras et le Salvador correspond encore au type de conflit envisagé par les Conventions de Genève. Presque partout ailleurs, le CICR est placé devant des conflits internes ou situations qui, d'une façon ou d'une autre, remettent en question les principes mêmes de ses interventions en faisant apparaître les lacunes du droit international humanitaire existant :

- au Nigéria, le cas d'un blocus exercé par l'Etat fédéral contre ceux qu'il considère comme ses propres ressortissants est exceptionnel; c'est par ailleurs la première fois que les parties au conflit, invitées à appliquer les Conventions de Genève, sont des successeurs d'un Etat signataire, c'est-à-dire des autorités qui n'ont pas pris part à l'élaboration de ces Conventions et sont tentées, lorsqu'elles les gênent, de voir dans ces accords une émanation du colonialisme, un obstacle inventé par les Blancs;
- au Yémen et au Vietnam, des belligérants auraient fait usage du napalm, arme dont aucun traité international n'interdit encore l'emploi;
- le Vietnam du Nord, bien que partie aux Conventions de Genève, continue à déclarer qu'elles ne sont pas applicables ~~dans ce~~ **conflit;**
- même situation dans les territoires occupés par Israël;
- en revanche, au Proche-Orient et en Afrique, différents Mouvements et Fronts de Libération font pression sur le CICR pour que les terroristes se voient reconnaître le statut de combattants réguliers.

- 8 -

On peut comprendre, devant la multiplicité et la complexité de ces problèmes, qu'un certain désarroi s'empare par moments du CICR ou de ses délégués. Le solide appui que leur a toujours accordé la Confédération (avec les nuances qui s'imposent) apparaît dans cet éclairage plus nécessaire que jamais.

C'est dans cette conviction que le Département a demandé à un ancien président de la Confédération, M. Wahlen, de prendre la tête de la délégation du Conseil fédéral à la 21ème Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui se tiendra à Istanbul du 6 au 13 septembre. Comme on le sait, le CICR y présentera plusieurs rapports fort importants tendant à adapter le droit humanitaire aux moyens et aux formes de la guerre moderne. Cet effort intéresse tout particulièrement la Confédération.