

1846

Mercredi 28 octobre 1970

Motion Furgler -
Rapport intermédiaire sur l'aide
en cas de catastrophes à l'étranger.

- Département politique. Proposition du 18 septembre 1970
(annexe).
Département de justice et police. Rapport joint du 20 octobre
1970 (annexe).
Département militaire. Rapport joint du 9 octobre 1970 (adhé-
sion).
Département des finances et des douanes. Rapport joint du
22 octobre 1970 (annexe).
Département politique. Co-rapport du 23 octobre 1970 (annexe).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le Département politique est chargé de préparer un projet de mes-
sage aux Chambres fédérales, étant entendu que les questions de-
meurant ouvertes (structure de l'organisation, mode de finance-
ment, allocations pour pertes de gain, assurances) devront être
préalablement élucidées et soumises au Conseil fédéral.
2. Le Département politique est chargé de préparer un projet
d'accord entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse insti-
tuant une centrale suisse des secours.
3. Le Conseil fédéral, se référant à l'avis de droit demandé au pro-
fesseur Walter Hug et visant à assurer la protection de l'emploi
professionnel des volontaires, recommandera à l'Assemblée fédé-
rale l'adoption d'un alinéa d ad hoc à inclure dans le système
de l'article 336^e du nouveau projet de loi élaboré dans le cadre
de la revision du Code des obligations (Titres 10 et 10^{bis}).
4. Le Département de justice et police est invité à recueillir l'a-
vis d'un expert sur la question de la constitutionnalité de la
proposition du Département militaire portant imputation sur le
service d'instruction, dans certains cas, de missions humanitaires
à l'étranger.
5. Sur le plan international, le Département politique continuera à
faire valoir le principe, auquel la Confédération a été l'un
des premiers Etats à souscrire (Convention du 12 juillet 1927)

- 2 -

de l'obligation d'entraide entre Etats en cas de catastrophes de grande envergure. En même temps et tenant compte de l'atout que représente dans ce domaine la neutralité de la Suisse, le Département saisira les occasions qui se présenteront de marquer la disponibilité de la Confédération en vue de la recherche de solutions nouvelles, notamment juridiques, qui rendraient plus efficace encore l'organisation des secours internationaux.

Extrait du procès-verbal au Département politique (10); au Département de l'intérieur (4); au Département de justice et police (5); au Département militaire (5); au Département des finances et des douanes (13); au Département de l'économie publique (4); au Département des transports et communications et de l'énergie (4).

Région Fédérale -

Rapport Intermédiaire sur l'aide

en cas de catastrophes à l'étranger

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

S. W. W. W.

Au cours de sa séance du 28 janvier 1964, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet présenté par le Département politique sur l'aide en cas de catastrophes à l'étranger. Il a approuvé la conception d'un contingent de secours qui se présenterait non pas comme un stock de matériel mais comme un réservoir de spécialistes dans lequel on pourrait puiser en tout temps et en fonction de chaque situation de détresse particulière, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de conflits armés, la personnel qualifié dont on aurait besoin. Cependant, le Conseil fédéral a demandé au Département politique de procéder à un complément d'étude sur les quelques problèmes qui restaient en suspens:

- délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse en ce qui concerne l'organisation et l'utilisation du contingent;
- institution d'un système de service militaire différencié permettant de faire compter comme service militaire certaines missions humanitaires à l'étranger;
- mesures visant à protéger l'emploi professionnel des volontaires de l'aide humanitaire;
- coordination entre, d'une part, l'office central chargé, dans le cadre de la protection civile, de l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur de la Suisse, et, d'autre part, le commandement pour les actions de secours à l'étranger.

o.220.1.- WD/DL/bi.

Berne, le 18 septembre 1970

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a l

Motion Furgler -
Rapport intermédiaire sur l'aide
 en cas de catastrophes à l'étranger -

- I. Au cours de sa séance du 28 janvier 1970, le Conseil fédéral a pris connaissance du projet présenté par le Département politique sur l'aide en cas de catastrophes à l'étranger. Il a approuvé la conception d'un contingent de secours qui se présenterait non pas comme un bataillon mis de piquet en permanence, mais comme un réservoir de spécialistes dans lequel on pourrait puiser en tout temps et en fonction de chaque situation de détresse particulière, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de conflits armés, le personnel qualifié dont on aurait besoin. Cependant, le Conseil fédéral a demandé au Département politique de procéder à un complément d'étude sur les quelques problèmes qui restaient en suspens:
- délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse en ce qui concerne l'organisation et l'utilisation du contingent;
 - institution d'un système de service militaire différencié permettant de faire compter comme service militaire certaines missions humanitaires à l'étranger;
 - mesures visant à protéger l'emploi professionnel des volontaires de l'aide humanitaire;
 - coordination entre, d'une part, l'Office central chargé, dans le cadre de la protection civile, de l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur de la Suisse, et, d'autre part, la Centrale pour les actions de secours à l'étranger.

./.

Sur chacun de ces quatre points, le Département politique a pris l'avis des principaux autres Départements intéressés, les Départements militaire, de justice et police, et des finances.

- II. En ce qui concerne la délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse, le Département politique est d'avis, d'une part que c'est à la Confédération qu'il appartient de décider d'engager le contingent dans des opérations de secours à l'étranger, et d'autre part qu'il faut rattacher à la Croix-Rouge suisse la Centrale qui aura pour tâche de recruter, d'organiser et de mobiliser ce contingent.
- III. En ce qui concerne la question du service militaire différencié, le Département militaire a élaboré une proposition visant à instituer, dans des limites très précises, un système d'équivalence entre des missions humanitaires à l'étranger et le service militaire d'instruction. Le problème de la constitutionnalité d'une telle solution, traité dans une étude approfondie du Département politique, reste cependant encore ouvert.
- IV. Quant à la protection de l'emploi civil des volontaires de l'aide humanitaire, le Département de justice et police a demandé un avis de droit au Professeur Walter Hug, de Zurich. Celui-ci en vient à conclure que, dans certaines limites et à certaines conditions, il serait possible d'introduire dans le Code des obligations une disposition interdisant aux employeurs de licencier les membres de leur personnel qui seraient mobilisés sur l'ordre de la Confédération pour des actions de secours à l'étranger.
- V. Au sujet de la coordination entre l'aide en cas de catastrophes à l'intérieur de la Suisse et la Centrale pour les actions de secours à l'étranger, il apparaît d'une part que deux organisations distinctes doivent être mises sur pied, et d'autre part qu'une étroite collaboration doit s'instaurer, au niveau de l'action, en ce qui concerne la mise à disposition de moyens de secours en personnel et en matériel.

- VI. Le Département politique s'est encore informé des diverses expériences réalisées dans le domaine de l'aide en cas de catastrophes, par des détachements de secours étrangers envoyés à l'occasion des récentes grandes catastrophes qui se sont produites dans le monde en moins d'une année.
- VII. Un dernier problème a encore été examiné: celui de l'insertion de la Suisse dans le contexte de l'entraide internationale. Notre pays est aujourd'hui encore partie à la Convention du 12 juillet 1927, qui a institué l'Union internationale de secours. Faute d'un intérêt suffisant de la part des pays membres, cette organisation n'a jamais été en mesure de rendre les services qu'on attendait d'elle. Ce n'est que très récemment que la communauté des Etats a pris conscience de ses responsabilités dans ce domaine. Au moment où l'on est à la recherche de structures viables à l'échelon intergouvernemental et que la question d'une coordination plus efficace de l'entraide internationale est à l'étude un peu partout, notamment à l'ONU et au Conseil de l'Europe, la Suisse, qui veut continuer d'affirmer sa vocation humanitaire, devrait pouvoir faire entendre sa voix.

* * *

Vu ce qui précède, le Département politique a l'honneur de
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 proposer :

1. Le Département politique est chargé de préparer un projet de message aux Chambres fédérales.
2. Le Département politique est chargé de préparer un projet d'Accord entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse instituant une Centrale suisse des secours.
3. Les frais découlant de la création de la Centrale et de son fonctionnement pendant une période d'essai de deux ans, seront portés, le moment venu, à l'article 493.23 (frais d'actions internationales) du budget de la Confédération, et feront l'objet d'une demande de crédit complémentaire.

. / .

Département militaire, en 3 exemplaires
 Département des finances et des douanes, en 2 exemplaires
 Département de l'économie publique, en 2 exemplaires
 Département des transports et communications et de l'énergie, en 2 exemplaires)

4. Le Conseil fédéral, se référant à l'avis de droit demandé au Professeur Walter Hug et visant à assurer la protection de l'emploi professionnel des volontaires, recommandera à l'Assemblée fédérale l'adoption d'un alinéa d ad hoc à inclure dans le système de l'article 336^e du nouveau projet de loi élaboré dans le cadre de la révision du Code des obligations (Titres 10 et 10 bis).
5. Le Département de justice et police est invité à recueillir l'avis d'un expert sur la question de la constitutionnalité de la proposition du Département militaire portant imputation sur le service d'instruction, dans certains cas, de missions humanitaires à l'étranger.
6. Sur le plan international, le Département politique continuera à faire valoir le principe, auquel la Confédération a été l'un des premiers Etats à souscrire (Convention du 12 juillet 1927) de l'obligation d'entraide entre Etats en cas de catastrophes de grande envergure. En même temps et tenant compte de l'atout que représente dans ce domaine la neutralité de la Suisse, le Département saisira les occasions qui se présenteront de marquer la disponibilité de la Confédération en vue de la recherche de solutions nouvelles, notamment juridiques, qui rendraient plus efficace encore l'organisation des secours internationaux.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexe:

Rapport intermédiaire

- A la Chancellerie fédérale, en 10 exemplaires, pour distribution immédiate.

Extrait du procès-verbal:

- à tous les Départements
 (Département politique, en 10 exemplaires
 Département de l'intérieur, en 2 exemplaires
 Département de justice et police, en 3 exemplaires
 Département militaire, en 5 exemplaires
 Département des finances et des douanes, en 2 exemplaires
 Département de l'économie publique, en 2 exemplaires
 Département des transports et communications et de l'énergie, en 2 exemplaires)

3003 Bern, den 20. Oktober 1970

A n d e n B u n d e s r a t

Motion Furgler; Zwischenbericht betreffend die Katastrophen-
hilfe im Ausland

Mitbericht

des Justiz- und Polizeidepartements
zum Antrag des Politischen Departements
vom 18. September 1970

1. Das Justiz- und Polizeidepartement kann sich mit dem vorliegenden Antrag einverstanden erklären, erwartet jedoch, dass es am Ausarbeiten der Vereinbarung mit dem Schweizerischen Roten Kreuz inbezug auf die Kompetenzabgrenzung und am Entwurf der Botschaft an die eidgenössischen Räte hinsichtlich der Regelung der Koordination zwischen den beiden Zentralstellen für Katastrophenhilfe im In- und Ausland mitbeteiligt werde.
2. Die nationalrätliche Kommission für die Revision des Arbeitsvertragsrechts tritt am 12. November 1970 bereits zur Differenzbereinigung zusammen. Der Bundesrat sollte deshalb zum Antrag des Politischen Departementes bis spätestens Ende Oktober 1970 Stellung nehmen.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

647.8

3003 Bern, den 22. Oktober 1970

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tMotion Furgler; Rapport intermédiaire sur
l'aide en cas de catastrophes à l'étrangerM i t b e r i c h tzum Antrag des Eidg. Politischen Departements
vom 18. September 1970

Wir anerkennen, das sich das vorliegende Projekt in grossen Zügen vorteilhaft von früher erwogenen Ideen unterscheidet und damit auch realistischer erscheint. Dies gilt namentlich für die vermehrte Inanspruchnahme des Schweizerischen Roten Kreuzes. Hier besteht praktisch schon heute eine operationelle Basis für Katastropheneinsätze im Ausland. Sofern daran festgehalten wird, dass der Bund auch im eigenen Namen derartige Aktionen durchführen will, handelt es sich darum, zu prüfen, in welcher Weise das Schweizerische Rote Kreuz dabei unterstützt werden muss.

Indessen lässt sich nicht übersehen, dass nach unserem Dafürhalten eine Reihe von Fragen noch zu wenig geklärt ist. Wir sind deshalb leider gezwungen, Vorbehalte anzubringen, die ebenfalls für die Ausarbeitung einer Botschaft gelten.

Es handelt sich um folgendes:

1. Ein wichtiges Anliegen des Politischen Departements ist die Anrechnung von Einsätzen in der Katastrophenhilfe auf den Militärdienst. Es liegen Diskussionsvorschläge vor, gegen die das Justiz- und Polizeidepartement verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet hat. Ohne materiell Stellung nehmen zu wollen, sehen wir uns immerhin veranlasst, auf die Tragweite dieses

Problems aufmerksam zu machen. Wir fragen uns, ob es sich lohnt, die heikle Frage einer allfälligen Neuumschreibung der Wehrpflicht im Zusammenhang mit diesem Vorhaben zu präjudizieren. Für die Verwirklichung der vorliegenden Vorschläge scheint es sich nicht um einen ausschlaggebenden Punkt zu handeln. Verwandt ist die im Zwischenbericht erwähnte, aber noch nicht behandelte Frage des Erwerbssersatzes. Schliesslich wäre auch der Versicherungsschutz von grosser praktischer Bedeutung. Wir sind mit dem Antrag 5 (Einholung von Gutachten) einverstanden, halten aber dafür, dass noch vor der Ausarbeitung einer Botschaft über die Anrechnung von Militärdienst und Unterstellung unter die Erwerbssersatzordnung ein Vorentscheid getroffen werden sollte.

2. Die vorgeschlagenen organisatorischen Massnahmen (Conseil de Direction, Centrale de Secours) gehen etwas weit. Das herkömmliche Kommissionsschema - Einsitznahme aller interessierten Stellen - ist für ein Handeln unter Zeitdruck, wie dies in Katastrophenfällen die Regel sein dürfte, wenig effizient und wäre besser durch ad hoc-Konsultationen zu ersetzen. Es ist ferner widersprüchlich, wenn auf der einen Seite mit Recht festgestellt wird, dass über das Ausmass der Anmeldung von Freiwilligen Ungewissheit besteht, und dass das Schweizerische Rote Kreuz über die Ausgestaltung des erforderlichen Apparates selber zu befinden habe, auf der andern Seite aber von einem vollamtlichen Stab von 3 - 4 Mitarbeitern und von einer Million Franken Betriebskosten für eine Versuchsperiode von zwei Jahren die Rede ist. Eignung und Notwendigkeit der elektronischen Datenverarbeitung für die Führung eines Registers von Katastrophen Helfern bedürfen ebenfalls noch weiterer Abklärung. Wir schlagen deshalb vor, dass das Organisationskonzept unter Mitwirkung von Fachleuten (z.B. Zentralstelle für Organisationsfragen) nochmals überprüft wird.

- 3 -

3. Aus grundsätzlichen Ueberlegungen können wir einer Lösung nicht zustimmen, die dem Bund die vollen Kosten eines nicht von ihm bestimmten und ihm auch nur in zweiter Linie (Prioritätsregelung!) zur Verfügung stehenden Exekutivorgans auferlegen will. Für die angestrebte Gemeinschaftslösung zwischen Bund und Schweizerischem Rotem Kreuz halten wir eine hälftige Kostenteilung für angemessen. Es darf darauf hingewiesen werden, dass der Bund das Schweizerische Rote Kreuz bereits mit namhaften Summen unterstützt.
4. Ueber die finanziellen Auswirkungen vermag der Antrag keine Auskunft zu geben. Dies liegt - soweit die Abklärungen nicht noch nachgeholt werden können - teilweise in der Natur der Sache, lässt sich doch der Einsatz von Hilfsdetachementen nicht zum vornherein festlegen. Unter diesen Umständen halten wir es für richtig, die Finanzierung grundsätzlich über vorhandene Rahmenkredite für die internationale Hilfe vorzusehen. Hingegen wären Beiträge an laufende Verwaltungskosten (Centrale de Secours) besser mit jährlichen Voranschlagskrediten zu decken. Diese Fragen können indessen erst abschliessend beantwortet werden, wenn Organisationsstruktur und Vertragsinhalt festgelegt sind. Wir werden auch erst dannzumal die unerlässliche finanzplanerische Begutachtung vornehmen können.

Gestützt auf diese Bemerkungen haben wir gegen die Anträge 4, 5 und 6 nichts einzuwenden, schlagen aber die Zusammenlegung der Anträge 1, 2 und 3 in folgender Neufassung vor:

"Der Bundesrat nimmt Kenntnis vom Zwischenbericht und beauftragt das Politische Departement mit der weiteren Abklärung der offenen Fragen, wie Organisationsstruktur, Finanzierungsmodus, Erwerbssersatz und Versicherungsschutz bei Einsätzen."

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT


Celio

Berne, le 23 octobre 1970

O.220.1 - DL/am

Au Conseil fédéral

Réponse au rapport joint

du Département des finances et des douanes du 22 octobre 1970, relatif à la proposition du Département politique du 18 septembre concernant l'aide en cas de catastrophes à l'étranger (Motion Furgler)

Les problèmes signalés par le Département des finances et des douanes ne nous avaient pas échappé et nous sommes conscients qu'ils demandent à être tirés au clair. Mais, à notre avis, ils devraient précisément pouvoir trouver en bonne partie leur solution dans le cadre de l'accord à établir entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse, alors que d'autres questions, d'ordre plus pratique, pourraient être résolues au moment de la réalisation proprement dite du projet.

Avant de poursuivre plus avant l'étude entreprise, il conviendrait que le Conseil fédéral se prononce d'abord sur les grandes lignes du projet. Après quoi, dans une deuxième étape, une commission mixte, composée de représentants de l'Administration fédérale et de la Croix-Rouge suisse, serait chargée de mettre au point les modalités d'un accord instituant la nouvelle organisation et de régler les principaux problèmes encore en suspens.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL