

Berne, août 1970

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

Introduction

L'idée fondamentale autour de laquelle s'articule notre étude, rappelons-le brièvement, est celle de promouvoir une participation plus active des Suisses, de la population suisse, aux opérations de solidarité internationale sur le terrain en cas de catastrophes à l'étranger. La responsabilité que nous avons assumée est de créer les conditions voulues pour que cet objectif puisse être atteint.

Dans sa séance du 28 janvier 1970, le Conseil fédéral a écarté - comme étant trop lourde - une première suggestion qui tendait à la mise sur pied d'un contingent permanent de secours. En revanche, il a donné son approbation à la proposition du Département politique de constituer un "réservoir" de personnel volontaire, qualifié, mobilisable en cas de nécessité.

Nous commencerons, dans les pages qui suivent, par retracer le schéma de notre conception de base, en précisant les raisons d'une solution liée à la Croix-Rouge suisse et le partage de compétences qui en résulterait entre la Confédération et la dite Croix-Rouge.

La deuxième partie de ce rapport est consacrée aux questions de fond qui n'avaient pas pu être élucidées plus tôt.

La troisième contient nos conclusions: évaluation du projet en vue de sa mise en oeuvre; procédures suggérées.

./.

I. Conception de base

1. La proposition du Département politique prévoit l'organisation suivante.

Trois éléments: un conseil que nous avons dénommé Directoire et que nous appellerons dorénavant Conseil de Direction, une Centrale de secours qui en dépend et le Contingent, administré par la Centrale. La Réserve de volontaires (Contingent) est à la disposition de la Confédération et des organisations d'entraide. Le pouvoir d'engager le contingent à l'étranger appartient au Conseil fédéral, mais un arrangement spécial tient compte de la position particulière et du mandat international du CICR. Le budget de fonctionnement de la Centrale (budget administratif) est pris en charge par la Confédération. La Centrale est rattachée à la Croix-Rouge suisse.

Nous précisons.

- a) Le terme de directoire ayant suscité divers malentendus, nous avons préféré le remplacer par celui de Conseil de direction. La composition de ce conseil reste la même que celle du directoire. Tous les Départements fédéraux intéressés y sont représentés : politique, militaire, justice et police (Office fédéral de la protection civile), finances et douanes - et nous y ajoutons transports et communications; ainsi que les principales organisations bénévoles suisses d'entraide internationale, à commencer par la Croix-Rouge suisse. Le Conseil de direction est responsable de la bonne marche de la Centrale de secours qui en dépend et, par voie de conséquence, aussi de celle du Contingent.
- b) La Centrale de secours est l'organe d'exécution chargé de la mise en oeuvre et de l'administration du contingent, c'est-à-dire de son recrutement, de sa préparation et d'une façon générale de son fonctionnement. Elle comprend un Directeur assisté des collaborateurs techniques nécessaires. Ses tâches consistent en :

- 1) établissement d'un fichier électronique des personnes qualifiées désireuses de se porter volontaires pour des opérations de secours à l'étranger. Ce fichier est conçu de façon à pouvoir rendre compte à tout moment des caractéristiques utiles des candidats et à permettre un regroupement rapide des fiches selon les données d'une situation particulière;
- 2) préparation des candidats, c'est-à-dire accomplissement des démarches voulues pour que leurs dossiers respectifs soient complets (vaccinations, assurances, contrats, etc.) et que leur engagement puisse devenir effectif. La responsabilité générale de la formation des volontaires en vue de cet engagement incombe à la Centrale. Mais son Directeur peut prendre les arrangements nécessaires pour que les intéressés soient instruits dans d'autres cadres appropriés: protection civile, armée, CICR, etc.;
- 3) planification de projets réalisables sur la base des progrès du recrutement et en fonction de divers genres de catastrophes.
- 4) en cas d'alerte: appréciation rapide de la situation et proposition, le cas échéant levée d'une équipe aussi homogène que possible et sa mise à la disposition de qui de droit. "Location" éventuelle de volontaires, appelés individuellement ou par très petits groupes, aux conditions autorisées, à d'autres porteurs d'action;
- 5) récupération du personnel après mission accomplie en vue, si possible, de sa réintégration dans la réserve et de toute façon pour recueillir l'expérience acquise.

Ces tâches primordiales et absorbantes de la Centrale n'excluent pas que son Directeur ou ses collaborateurs puissent être aussi chargés de missions sur le terrain, à commencer par les missions de reconnaissance nécessaires avant l'engagement.

La Centrale traite directement avec les Services intéressés de l'Administration fédérale ainsi qu'avec les organisations d'entraide. Elle assume, en ce qui concerne la répartition des volontaires et l'utilisation des moyens matériels, une fonction de coordination.

- c) Le Contingent. Sont désignés par ce terme, d'une part l'ensemble des volontaires inscrits dans le fichier et formant la Réserve (ou Réservoir); d'autre part, le corps de volontaires qui pourrait être levé en une fois (puisé dans ladite Réserve) pour une opération de secours qui s'effectuerait au nom de la Confédération. En d'autres mots, nous conférons au terme de contingent d'un côté une valeur fluide, abstraite; de l'autre, une valeur concrète. Le problème posé par le contingent réside dans l'opposition de ces deux notions. On s'est acheminé au nombre de volontaires qu'il devrait comporter. Il saute aux yeux, après ce que nous venons de préciser, qu'une indication sur ce point ne pourrait être que tout à fait relative. Non seulement il s'agit d'un corps non permanent, mais encore le moment auquel il est destiné à entrer en action (les opérations sont conditionnées par des catastrophes) est par définition imprévisible. - Combien devrait-il y avoir de spécialistes d'une espèce enregistrés dans la Réserve-fichier, pour qu'il soit possible d'en mobiliser 5, voire 10 à la fois en temps voulu (c'est-à-dire en tout temps)? - telle est plutôt la question qu'il y a lieu de se poser. De toute évidence et dans la meilleure des hypothèses, la dimension réelle du contingent, c'est-à-dire du contingent mobilisé, n'atteindra jamais qu'une valeur très inférieure à son importance virtuelle. C'est pourquoi, même sans ambition excessive, il convient de tendre à la constitution d'un Réservoir de capacité élevée.

Le recrutement des volontaires repose sur le système du "Baukasten": la Centrale est prête à accueillir dans le contingent des spécialistes de formations très diverses:

personnel médical et sanitaire, ingénieurs, techniciens, travailleurs sociaux, jardinières d'enfants, etc... La pratique seule permettra d'établir si une solution plus "suisse" qu'une autre pourrait ou devrait un jour s'imposer. Mais cette réflexion ne saurait être formulée sans que soit rappelé en même temps un devoir particulier et permanent de notre pays : celui d'accorder son soutien d'abord aux institutions de la Croix-Rouge et notamment au Comité international de la Croix-Rouge.

C'est pourquoi le contingent, au lieu de se présenter comme une notion globale, indivisible, peut aussi être fractionné. Plus exactement, la Réserve de volontaires est non seulement à la disposition de la Confédération, mais également à celle des organisations d'entraide. Elle doit leur permettre de résoudre leurs propres difficultés de personnel pour des opérations de secours à l'étranger. Ceci vaut en premier lieu, comme nous l'avons dit, pour le CICR.

- d) I Le pouvoir d'engager le contingent à l'étranger appartient au Conseil fédéral. Celui-ci prend ses décisions sur proposition du Département politique, lui-même alerté par le Directeur de la Centrale. Il s'agit ici essentiellement du contingent mobilisé, en formation plus ou moins compacte, au nom de la Confédération et dont le comportement à l'étranger engagerait directement la responsabilité du Conseil fédéral.

Une nuance doit être établie entre ce genre d'engagement visant un groupe de volontaires d'une certaine importance numérique, organisé comme tel et l'engagement de fractions du contingent, inférieures à (...) personnes en vue d'actions qui se déploient sous la responsabilité d'organisations d'entraide données. Dans les cas de ce genre, le Directeur de la Centrale est autorisé, après une rapide consultation des Départements fédéraux intéressés, notamment le Département politique qu'il consulte toujours dans la règle, à passer

un contrat-type avec l'Organisation prenante. Les conditions générales de cession du personnel du contingent qui formeront l'objet de tels contrats auront été préalablement approuvées par le Conseil de direction. Mais, répétons-le : il ne peut s'agir que de petits groupes de volontaires ou d'engagements individuels.

II Un droit de priorité de faire appel en toute liberté aux volontaires du contingent est reconnu au Comité international de la Croix-Rouge en raison de sa haute mission internationale au service de l'humanité tout entière.

Ce droit demeure valable même s'il a pour effet de restreindre les possibilités d'intervention à l'étranger d'autres organisations d'entraide internationale ou la faculté du Conseil fédéral de lever en propre un groupe expéditionnaire humanitaire.

Les volontaires du Contingent "cédés" au CICR sont placés sous son unique responsabilité pour toute la durée de leur mission.

e) Les dépenses d'administration de la Centrale de secours sont assumées par la Confédération. Un crédit spécial est requis des Chambres fédérales à cet effet.

En cas d'opération engagée sur le terrain au nom du Conseil fédéral, les frais opérationnels qui en découlent sont aussi à la charge de la Confédération. Ils sont imputés sur le crédit destiné à la poursuite des oeuvres d'entraide internationale ou sur tout autre crédit qui serait spécialement désigné par l'Administration fédérale des finances.

f) Enfin, la Centrale de secours est rattachée à la Croix-Rouge suisse.

Un complément d'information a été demandé sur ce point par plusieurs Départements. Qu'il nous soit permis, avant de répondre à leur requête, d'ouvrir une parenthèse qui contribuera à éclairer notre trajet.

2. Enseignements tirés des récentes grandes catastrophes survenues à l'étranger

Les catastrophes naturelles de grande envergure (inondations et séismes) qui, parallèlement à d'autres drames (conflits armés), ont ravagé et endeuillé plusieurs régions du monde au cours des mois écoulés, ont fortement stimulé les travaux exploratoires auxquels s'est encore livré le Département politique, comme elles ont d'ailleurs suscité dans le monde entier (Nations Unies, etc.) une nouvelle et sérieuse vague d'intérêt pour le problème des secours internationaux en cas de grandes catastrophes. Les Ambassades de Suisse dans les pays où se sont produits ces cataclysmes et nos représentations diplomatiques auprès des principaux Etats donateurs ont fourni au Département des chiffres impressionnants sur l'étendue des désastres, les besoins de l'aide à court et à long terme et l'assistance accordée.

- a) Le cas des inondations de Tunisie (automne 1969) a frappé le Département politique par la nouveauté et l'importance des moyens d'action mis en oeuvre. Quatre pays européens : les Pays-Bas, la Belgique, la France et l'Espagne se sont portés, chacun de son côté, au secours du pays victime de la catastrophe par l'envoi d'un détachement militaire. Ce sont, avec l'assentiment préalablement recueilli du Gouvernement tunisien, 230 soldats néerlandais spécialistes des installations hydrauliques; un groupe de 35 officiers et sous-officiers du génie militaire belge; une compagnie de l'Armée française des travaux lourds du génie, forte de près de 80 hommes; et enfin 250 Espagnols. L'affectation de ces troupes et de leur puissant matériel de construction à une oeuvre de solidarité humaine internationale nous a paru suffisamment intéressante pour mériter une enquête appropriée et approfondie sur les conditions dans lesquelles elle a été possible. Cette enquête a porté notamment sur la procédure d'engagement des détachements, le statut du personnel, les problèmes de transport,

de juridiction, le degré d'autonomie matérielle et sanitaire des unités et le coût des opérations. Les solutions adoptées n'ont pas été identiques dans les quatre cas, mais dans tous l'action est donnée comme un succès tant du point de vue de l'Etat offrant que de l'Etat bénéficiaire. (Voir en annexe : Résumé Synoptique des réponses recueillies par le Département politique.)

- b) Le tremblement de terre de Gediz en Turquie (mars 1970) met en évidence la solidarité particulière qui unit les Etats membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : grâce à la base d'Izmir en Anatolie, l'Armée américaine peut fournir une aide immédiate efficace; d'autre part, la "Luftwaffe" (République fédérale d'Allemagne) lance un pont aérien qui permet le transport massif, rapide et spectaculaire d'un corps de secours civil, tout en blanc, sur les lieux de la catastrophe : détachement des Services de la protection civile (qui, en R.F.A., relève du Ministère de l'intérieur).
- c) Les inondations catastrophiques survenues en Roumanie (12 - 26 mai 1970) et qui se sont étendues dans une moindre mesure à la Hongrie et à la Bulgarie, font ressortir au premier plan, à peine voilé par le débordement des eaux, l'intérêt politique de la situation. La Confédération - fidèle à sa tradition charitable et neutre - paraît être la première à l'avoir saisi et son offre spontanée et généreuse de dons matériels, en déclenchant l'aide d'autres pays occidentaux, fait découvrir des amis à la Roumanie. Mais Bucarest craint l'arrivée d'un cheval de Troie soviétique et reste circonspect quant à une aide étrangère en personnel : il semble toutefois que des équipes suisses de secours auraient été agréées.
- d) Enfin, l'effrayant séisme du Pérou (31 mai 1970), qui n'a pas cessé d'émouvoir le monde, semble se présenter comme l'exemple d'une catastrophe hors du rayon d'action directe que notre pays devrait raisonnablement se fixer. C'est cependant précisément à l'occasion de cette catastrophe, c'est-à-dire en vue d'intervention dans un continent éloigné, que les

Nations Unies parviennent à engager, pour la première fois depuis leur création (il y a trois et quatre ans), les deux unités norvégienne et suédoise destinées à des opérations de secours à l'étranger. Cette circonstance appelle réflexion sur l'opportunité de restreindre d'avance et de notre plein gré le champ d'opération de la Confédération. Nous croyons (pour des raisons politiques aussi) qu'une solution qui marquerait la préférence évidente du Conseil fédéral pour un cadre régional mais lui laisserait toute liberté d'action élargie éventuelle, tiendrait mieux compte de l'évolution encore incertaine de la question.

Mais la leçon la plus remarquable qui se dégage des quatre expériences précitées reste le succès d'efficacité des mesures prises par plusieurs Gouvernements occidentaux en dépêchant sur les lieux de la catastrophe tunisienne des Détachements militaires à des fins de reconstruction. De telles actions, jusqu'ici inconnues dans l'ordre des relations internationales (du moins en dehors du continent américain) permettent même de se demander si nous n'assistons pas à l'instauration d'un type nouveau de rapports entre Etats ? Nous savons qu'une des préoccupations du Conseil de l'Atlantique Nord est actuellement la recherche d'une nouvelle dimension (ni militaire, ni politique et qui ne devrait pas être limitée à son propre cadre) dans le domaine de la défense de l'homme contre les menaces de la nature et de la société (Comité sur les Défis de la Société Moderne). La puissance militaire, nous le voyons, est déjà engagée dans cette noble croisade. Et pas seulement chez des Etats membres de l'Organisation précitée, puisque l'Espagne n'en fait pas partie.

Des initiatives de cette nature ne peuvent naturellement que susciter la sympathie et nous n'avons pas manqué de nous demander si, tout compte fait, le cadre de notre armée ne serait pas le plus indiqué pour accueillir la Centrale de secours et permettre la création du Contingent. Il est aisé

d'apercevoir les multiples avantages que présenterait cette solution. Mais l'Armée suisse, tout éprise de paix qu'elle est elle aussi!, n'est pas l'Armée néerlandaise ou l'Armée belge. Son caractère particulier, exceptionnel, d'armée de milices - si étroitement mesurée aux nécessités de la défense de notre petit pays - en fait un instrument bien différent. Et, comme l'a fait remarquer le Département militaire, on voit mal, à regarder de près sa structure, comment elle se prêterait à des tâches supplémentaires. Il suffit de mentionner la brièveté des périodes d'exercice (écoles de recrues et cours de répétition). Dans la plupart des autres pays occidentaux, la durée du Service militaire est de 12 à 15, voire 18 mois consécutifs.

Une autre solution, déjà évoquée dans notre premier rapport, aurait pu être l'intégration de la Centrale de secours pour l'aide à l'étranger, à l'Office fédéral de la protection civile, compétent au niveau national (interne). L'aide apportée par la République fédérale d'Allemagne à la Turquie lors du tremblement de terre de Gédiz semble avoir procédé d'une formule de ce genre. Mais l'Office intéressé a lui-même écarté l'éventualité d'une fonction qui tendrait à une aide extérieure.

Cette observation nous permet de clore ici la parenthèse que nous avons ouverte et de revenir à la solution proposée par le Département politique.

3. Rattachement de la Centrale de secours à la Croix-Rouge suisse. Délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge

a) Les considérations qui avaient d'emblée poussé le Département politique à proposer le rattachement de la Centrale de secours à la Croix-Rouge suisse sont d'ordre moral et pratique.

Tout d'abord la Croix-Rouge suisse, si elle n'est pas seule intéressée au problème des secours en cas de catastrophe à l'étranger, participe dans ce domaine à une longue tradition qui est celle de la Croix-Rouge internationale elle-même,

plus particulièrement du CICR en cas de conflits armés, de la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge en cas de désastres naturels. Depuis que des actions de solidarité internationale ont été entreprises dans le monde à l'occasion de cataclysmes, c'est presque toujours à la Croix-Rouge suisse que le Conseil fédéral s'est adressé pour transmettre ses dons aux victimes. Tout récemment, pressé de prendre des mesures pour assurer l'existence en Suisse de stocks de matériel de secours disponibles en permanence pour des oeuvres d'entraide à l'étranger (l'explosion démographique quasi universelle aggrave à chaque nouveau coup du sort les effets du déchaînement des éléments), c'est encore avec la Croix-Rouge suisse que le Département politique a conclu un accord. De telles dispositions ne résultent pas du hasard. Elles témoignent au contraire du souci qu'ont toujours eu les autorités fédérales de rendre à la Croix-Rouge suisse le soutien qu'elle apporte à la Confédération dans maints domaines (formation de personnel infirmier, services hospitaliers, etc.) dans sa fonction statutaire d'auxiliaire des pouvoirs publics. Les autorités fédérales se savent assurées, en s'en remettant à la Croix-Rouge suisse, que l'exécution des tâches s'effectue conformément aux principes d'impartialité et de neutralité de la Confédération. Mais deux raisons surtout ont incité le Département à s'orienter vers la Croix-Rouge suisse.

La première est de ne pas laisser s'accréditer l'idée que l'Etat est prêt à assumer toutes les charges résultant de l'entraide internationale et que l'initiative privée, l'exercice individuel du sens des responsabilités aussi envers l'étranger, la volonté spontanée de service et le dévouement au prochain n'ont plus rien à voir dans ce contexte. Comme le remarquait le Professeur Haug, Président de la Croix-Rouge suisse, en se référant à notre projet dans son discours du 27 juin 1970 à l'Assemblée annuelle de cette Société (voir

./.

annexe), le danger pourrait exister, si la solution adoptée donnait l'impression de tendre à "une étatisation des actions de secours à l'étranger", que l'esprit d'entraide qui anime les organisations privées en vienne à s'éteindre. La Croix-Rouge incarne l'esprit de service dans lequel devrait s'édifier le contingent.

La seconde raison est d'ordre structurel. La Croix-Rouge suisse, vaste système aux nombreuses ramifications, dont l'organisation centrale comprend plusieurs organes autonomes et à laquelle sont liées une série d'institutions auxiliaires (Alliance des Samaritains, Garde aérienne de sauvetage, etc.), pourrait sans difficulté faire place à la Centrale de secours. Plusieurs possibilités de l'y rattacher, lui assurant l'autonomie souhaitable, devraient même se présenter. En outre, la Croix-Rouge suisse est coiffée par un Comité de direction formé de notabilités représentatives des diverses régions de notre pays et des divers milieux de notre peuple, ainsi que de représentants officiellement désignés de quatre Départements fédéraux: les Départements militaire (Service de santé), de justice et police (Office fédéral de la protection civile), politique (Division des organisations internationales) et de l'intérieur (Service fédéral de l'hygiène publique). Comme on le voit, non seulement la Centrale de secours trouverait place auprès de la Croix-Rouge suisse, mais elle y trouverait même déjà un Comité de direction répondant pratiquement en bonne partie aux normes que nous avons énoncées. Le cadre de la Croix-Rouge suisse devrait aussi favoriser le rapprochement et les contacts entre la Centrale et le personnel des institutions auxiliaires de cette Société. Il pourrait enfin, peut-être, mettre à sa portée certaines facilités patiemment acquises dans différents domaines par la Croix-Rouge, sur le plan national et international, en vue de l'aide en cas de catastrophe à l'étranger.

(Par exemple, les tarifs préférentiels de la I.A.T.A..)

Le rattachement de la Centrale de secours à la Croix-Rouge suisse ne devrait pas paraître trop insolite non plus au CICR, habitué de longue date à recourir aux obligeants services de notre Société nationale de la Croix-Rouge pour recruter son personnel médical et sanitaire suisse indispensable. L'extension des services de la Croix-Rouge suisse par le truchement de la Centrale de secours devrait être, au contraire, pour l'Institution genevoise, compte tenu des précisions déjà données, tout bénéfice.

- b) La délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse ressort de l'exposé de notre conception de base donné plus haut. Il est évident cependant que, dès le moment où la Centrale est considérée comme un organe autonome de la Croix-Rouge suisse, ou comme un organisme privé rattaché à cette Société, et surtout dès l'instant où son Conseil de direction se confondrait avec celui de la Croix-Rouge suisse, c'est à cette dernière qu'il appartiendrait de statuer sur son sort. Dès lors, l'organisation de la Centrale, la façon dont elle aurait à s'acquitter de sa tâche, la composition et l'administration du contingent ne relèvent plus, en principe, que de la Croix-Rouge suisse ou de la Centrale de secours elle-même, c'est-à-dire d'organisations juridiquement indépendantes.

Est-ce à dire qu'il ne resterait à la Confédération d'autre "compétence" que celle de payer ? Notons d'abord qu'elle est importante et honorable puisque sans l'appui financier de la Confédération, la Centrale ne verrait probablement jamais le jour. Notons aussi qu'elle ne découle pas automatiquement de l'institution théorique d'une Centrale de secours auprès de la Croix-Rouge suisse. Pour que cette dernière accepte l'aide de la Confédération et pour que la Confédération consente à prendre en charge le financement de la Centrale, un accord devra être conclu entre la Confédération

et la Croix-Rouge suisse. Dans le cadre de cet ordre juridique nouveau, le Conseil fédéral pourrait se réserver certaines prérogatives.

L'accord en question devra fixer l'étendue et les modalités de l'aide accordée par la Confédération (qui pourrait aussi comprendre une aide sous forme de "services" : en l'occurrence le coûteux équipement électronique indispensable pour la mise sur pied du fichier). Cet accord pourrait également comporter des clauses relatives à l'utilisation de l'instrument formé par la Centrale grâce au fichier, c'est-à-dire le Contingent de volontaires. Il y aurait lieu de préciser ainsi la volonté du Conseil fédéral de se réserver le droit d'engager le contingent (comme tel) à l'étranger. Une deuxième clause devrait, à notre avis, fixer le droit de priorité reconnu au CICR de recourir en toute liberté à la Réserve de volontaires (appels individuels). Enfin, le Conseil fédéral pourrait encore se réserver, par exemple, le droit de nommer le Directeur de la Centrale (bien entendu avec l'accord du Comité de direction de la Croix-Rouge suisse) et de lui conférer dans certains cas des pouvoirs officiels, notamment s'il était chargé de conduire le contingent à l'étranger.

Mais les compétences du Conseil fédéral ne s'arrêtent pas à ce schéma. Elles sont, d'une façon plus générale, d'assumer l'ensemble des responsabilités gouvernementales qui pourraient faciliter le recrutement et le fonctionnement du Contingent de secours. Ceci vaut en particulier pour les mesures d'ordre législatif qu'il y aurait lieu de promouvoir et auxquelles nous arrivons maintenant.

II. Autres questions ouvertes

Dans notre premier rapport, nous avons soulevé deux problèmes en relation avec le recrutement des volontaires en laissant entrevoir que, des solutions qui leur seraient données, pourraient dépendre, dans une large mesure, les chances de réalisation et de succès du projet. Il s'agissait de la garantie de l'emploi professionnel des volontaires et de ce qui a été appelé "Service militaire différencié". Nous remercions les Départements qui ont bien voulu nous faire connaître de façon plus approfondie leurs vues sur ces questions de leurs compétences et nous communiquer des avis autorisés. (Nous joignons en annexe les textes complets des réponses reçues.)

D'autre part, des précisions complémentaires ont été demandées par le Conseil fédéral sur les rapports qui devraient exister entre la Centrale de secours pour l'étranger et l'Office fédéral de la protection civile. Nous répondrons aussi à cette question.

Ceci nous amènera enfin à dire un mot de la position de la Suisse dans le contexte du même problème de l'aide en cas de catastrophes frappant d'autres pays, considéré sur le plan international.

1. Protection de l'emploi professionnel des volontaires

Notre point de départ était le suivant. Un Suisse qualifié, prêt à s'annoncer comme volontaire pour une opération temporaire de secours à l'étranger, ne devrait pas être arrêté dans cette démarche par le souci de l'incertitude du lendemain qui pourrait l'attendre à son retour. Un volontaire ne devrait pas être exposé au risque d'être exclu de son emploi professionnel parce que, répondant à un "ordre de marche humanitaire" pour prendre part à une opération de solidarité internationale, il abandonnerait son poste habituel de façon plus ou moins abrupte et pour une durée parfois indéterminée. Une protection

légale peut-elle lui être assurée à l'égard de son employeur ? En même temps, le préjudice qu'une telle situation pourrait faire subir à ce dernier devrait aussi être pris en considération.

Dans la lettre qu'il nous a adressée le 23 avril 1970, le Département des finances et des douanes a émis des doutes sur l'opportunité de prendre des mesures dans ce domaine. Il s'est demandé si ce ne serait pas un empiètement sur la liberté de conclure des contrats et un affaiblissement de l'autonomie du secteur privé. Il a formulé la crainte aussi qu'il en résulte un certain flottement dans l'ensemble des dispositions qui règlent les contrats de travail. Mais cette opinion paraît avoir été dictée surtout par des hésitations sur les possibilités réelles de mettre en oeuvre le projet d'aide en cas de catastrophe à l'étranger et l'opportunité de le faire. Le Département des finances est soucieux de ne pas laisser engager de nouvelles modifications de la législation sur le travail si l'objectif visé ne devait pas être maintenu.

Le Département de justice et police a consulté le Professeur Walter Hug, Professeur honoraire de l'Université de Zurich, spécialiste du droit commercial et privé. (Voir en annexe son Rapport du 21 avril 1970.) Le Professeur Hug n'exclut pas la possibilité d'introduire dans le Code des Obligations, actuellement en cours de revision (Message du Conseil fédéral du 25 août 1967), une disposition qui tiendrait compte de la préoccupation que nous avons exprimée. Mais en vertu du principe d'égalité des citoyens devant la loi, une telle mesure ne devrait pas placer les volontaires des opérations de secours à l'étranger dans une situation privilégiée. En outre, les Missions à l'occasion desquelles cette protection serait accordée devraient s'accomplir au service de la Confédération.

L'article 336^e du nouveau projet de loi élaboré dans le cadre de la revision des Titres 10 et 10bis du Code des Obligations prévoit trois cas dans lesquels l'employeur ne peut

pas résilier un contrat de travail :

- a. Pendant que le travailleur accomplit un service militaire obligatoire en vertu de la législation fédérale ou du service dans la protection civile, ainsi que durant les deux semaines qui précèdent ou suivent ce service;
- b. au cours des quatre premières semaines d'une incapacité de travail résultant d'une maladie ou d'un accident dont le travailleur est victime sans sa faute; cette période est portée à huit semaines dès la deuxième année de service;
- c. au cours des huit semaines qui suivent l'accouchement d'une travailleuse, de même que, dès la deuxième année de service, au cours des deux derniers mois de la grossesse.

Selon l'expert juriste zurichois, l'article 336^e pourrait être complété par un nouvel alinéa d qui pourrait avoir la teneur suivante :

"d. in den ersten (...) Wochen einer behördlich angeordneten Dienstleistung des Arbeitnehmers für eine von der zuständigen Bundesbehörde (organisierte und/oder geleitete Hilfsaktion im Ausland."

Aux termes des précisions qui précèdent (alinéas a et b), la durée de la période qui serait couverte par cette disposition s'étendrait donc au maximum à huit semaines. Par ailleurs, et comme nous l'avons déjà fait ressortir, la portée de ce nouvel alinéa d est en principe limitée aux cas d'actions organisées et/ou conduites par une autorité fédérale.

Bien que relativement court, un délai de six à huit semaines devrait être suffisant dans bien des cas d'intervention en cas de catastrophe à l'étranger. Quant au cadre juridique qui devrait permettre l'application de la disposition suggérée aux volontaires du contingent, nous l'avons décrit dans la fin du Chapitre qui précède. Nous y avons mis en relief la large part de responsabilité qui incombera par contrat à la Confédération (Accord avec la Croix-Rouge suisse) et surtout la prérogative que le Conseil fédéral entend conserver pour lui-même : à savoir l'autorité d'engager le contingent à l'étranger. Les conditions voulues pour que la clause soit applicable devraient ainsi être remplies.

Dans l'attente des décisions que prendra le Conseil fédéral au vu du présent rapport, nous avons prié le Département de justice et police de réserver la possibilité de donner suite à l'intéressante proposition du Professeur Hug.

2. "Service militaire différencié"

Nous avons désigné par cette expression un système dans lequel le citoyen suisse resterait astreint à l'obligation militaire et accomplirait une école de recrues, mais qui admettrait, pour la suite des périodes obligatoires d'instruction, des services en partie différents : l'accomplissement de missions humanitaires à l'étranger pourrait y tenir lieu d'une certaine durée de cours d'instruction. Cette conception s'inspirait en particulier de l'exemple des Officiers médecins de notre Armée auxquels il est loisible - sur la base de l'Ordonnance du 16 novembre 1962 - d'accomplir certains services hors du cadre de l'Armée, à l'étranger tout en les imputant sur le temps de service militaire dû au pays.

Le Département de justice et police a pris position sur ce problème dans diverses communications rappelées dans une lettre qu'il nous a adressée le 11 mai 1970. (Nous rappelons que les textes in extenso des réponses reçues figurent en annexe.) Le Département de justice et police n'estime pas que l'Ordonnance du 16 novembre 1962, pas plus du reste que deux autres ordonnances qu'il mentionne et qui ont trait aux deux autres exceptions existant dans le domaine de l'imputation de services accomplis hors de l'Armée (Ordonnances du 18 décembre 1953 relative à la Mission suisse en Corée et du 15 décembre 1969 concernant la préparation de l'Armée aux compétitions sportives militaires internationales) puissent servir de référence. Il met en garde contre le danger d'interprétation abusive de la Constitution en rappelant que dans le cas de l'introduction du suffrage féminin, le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral ont tous refusé d'admettre - comme étant contraire à la volonté historique du législateur (peuple et

cantons) - la solution qui aurait consisté à accorder le droit de vote aux femmes par une simple interprétation juridique de la Constitution. Selon l'une des communications dans lesquelles s'est exprimée la Division de la justice (note du 15 avril 1970), introduire sans autre un système de "service militaire différencié" constituerait de même une interprétation a posteriori abusive de la Constitution fédérale (Article 18), qui équivaldrait dans la pratique à l'introduction d'un service civil. La seule voie, conforme aux traditions de démocratie de notre pays, pour y instituer, le cas échéant, un "service militaire différencié" et finalement certaines formes de service civil est la révision de la Constitution.

Le Département des finances et des douanes partage les mêmes préoccupations.

La question de la constitutionnalité du projet est aussi le premier souci du Département militaire fédéral, à qui il appartenait d'autre part d'examiner le problème sous ses aspects techniques. Malgré la marge de disponibilité si serrée de notre Armée de milices, sur laquelle l'attention a déjà été appelée dans ce rapport, le Département militaire s'est attaché à rechercher une solution qui permettrait d'apporter certains allègements dans le domaine du recrutement de volontaires suisses dans le cadre que nous avons envisagé. L'étude entreprise par le Département militaire lui a permis de formuler une proposition prévoyant l'imputation de certaines missions humanitaires sur la part du service militaire qui n'est pas le service actif. Une telle mesure resterait exceptionnelle et limitée à certaines missions désignées de cas en cas par le Conseil fédéral; la possibilité d'être engagé en vue de ces missions ne constituerait un droit pour personne : les aptitudes des spécialistes seraient déterminantes; enfin, l'application de la disposition dont il s'agit ne devrait en aucun cas porter préjudice à l'état de préparation de l'Armée. Voici les termes de cette proposition :

./.

1. Als Einsätze bei internationalen Hilfsaktionen gelten nur solche, die vom Bundesrat von Fall zu Fall ausdrücklich bezeichnet werden.
2. Kein Wehrmann hat Anspruch darauf, bei derartigen Hilfsaktionen eingesetzt zu werden. Entscheidend sind die jeweiligen Anforderungen und die Fähigkeiten der ausgewiesenen Spezialisten.
3. Die Zahl der bei Hilfsaktionen im Ausland eingesetzten Wehrmänner pro Formation oder Truppengattung darf die Kriegsbereitschaft bzw. die Ausbildungskapazität nicht in Frage stellen.
4. Eine Anrechnung von offiziellen Hilfsaktionen im Ausland auf die Instruktionsdienstpflicht kann wie folgt vorgenommen werden :
 - a. Eine Anrechnung erfolgt nur nach geleistetem ununterbrochenem Einsatz im Ausland von wenigstens zwei Monaten.
 - b. Die Anrechnung kann nur für Wiederholungskurse, Ergänzungskurse und Landsturmkurse erfolgen. Vorbehalten bleibt Ziffer 4, Buchstabe d.
 - c. Für je zwei Monate Auslandeinsatz werden ein Wiederholungskurs oder Ergänzungskurs bzw. Landsturmkurs angerechnet. Insgesamt dürfen nicht mehr als vier Wiederholungskurse, zwei Ergänzungskurse und ein Landsturmkurs angerechnet werden.
 - d. Einsätze im Ausland können in der Regel nicht als Beförderungsdienste angerechnet werden. In begründeten Fällen kann das Eidg. Militärdepartement Ausnahmen bewilligen.
 - e. Kann in einem Kalenderjahr die Schiess- oder Inspektionspflicht infolge Auslandeinsatz nicht erfüllt werden, so fällt sie dahin.

Cette proposition, on le voit, est loin d'ouvrir une voie large et facile à ceux qui auront à charge le recrutement des volontaires. On est loin de l'introduction généralisée d'un service militaire différencié tel que nous l'avons défini. Plus loin encore d'innovations plus radicales que d'aucuns, parmi la jeunesse suisse surtout, appellent de leurs vœux et qui pourraient conduire à l'institution d'un "Service national" en lieu et place du service militaire ... La teneur de l'article 18 de la Constitution fédérale sera-t-elle un jour : "Tout Suisse est astreint au Service national" ? Et donnera-t-elle aux citoyens

suisses en âge d'assumer leurs responsabilités le choix entre différentes possibilités de servir le Pays : service dans les hôpitaux et les services publics suisses, en cas notamment de catastrophe intérieure; service suisse à l'étranger sous forme d'assistance technique ou d'aide humanitaire; enfin, service militaire, l'armée conservant ou non un droit de priorité ? Nous n'en sommes pas là. Mais la proposition du Département militaire est intéressante parce qu'elle admet l'idée nouvelle. L'imputation d'un service humanitaire à l'étranger sur le service militaire est reconnue techniquement possible dans certains cas. L'appareil mis en place par le législateur, à qui la Constitution laisse une large marge de manoeuvre, pourrait s'assouplir.

En effet, et par là encore cette proposition est intéressante : elle tend à distinguer entre le caractère de l'obligation touchant le service actif et celui de l'obligation qui se rapporte au service d'instruction. Les suggestions du Département militaire n'affectent pas le service actif, pas plus que ne le fait notre projet. L'équivalence éventuelle entre une mission humanitaire et une période militaire n'intervient qu'au niveau des cours d'instruction. Une nuance est ainsi marquée entre le principe du service actif dû à la Patrie aux termes de l'article 18 de la Constitution fédérale et les moyens établis pour en assurer le respect et l'exécution, c'est-à-dire la loi. Il nous a paru utile d'attirer votre attention sur ce point pour rappeler l'esprit dans lequel nos propositions ont été présentées. Le Département militaire est prêt pour sa part à élaborer un texte plus détaillé, mais il demande à être renseigné d'abord sur la constitutionnalité de la solution qu'il propose. Il suggère, vu la complexité de la question, que le Département de justice et police soit invité à faire appel à un expert. (Voir aussi en annexe la notice du 8 juin 1970 de la Division des affaires juridiques du Département politique.)

Avant d'en finir avec cette question, nous voudrions encore souligner l'intérêt qu'un système permettant le détache-

ment de Suisses à l'étranger en cas de catastrophes devrait revêtir, croyons-nous, aussi en vue de la formation de nos cadres intérieurs. Nous avons déjà évoqué l'exemple des Officiers sanitaires qui, grâce à l'ordonnance de 1962, ont trouvé la possibilité de remplir des missions pour le CICR au cours des hostilités au Yémen, au Vietnam, au Nigéria et en ont rapporté une expérience de la médecine militaire en campagne qu'ils n'auraient jamais eu l'occasion d'acquérir en Suisse. Un autre exemple particulièrement frappant est celui des pilotes qui, au service du CICR au "Biafra", ont dû faire des atterrissages sur la piste d'Uli, sous le feu de l'artillerie nigériane, dans des conditions qui n'auraient évidemment pas pu être réunies dans leurs services d'instruction. Les opérations de secours à l'étranger en cas de désastres naturels ne devraient pas offrir moins d'occasions de compléter une formation utile aussi pour le pays.

Nous aborderons dans un instant la question des rapports entre la Centrale de secours pour l'étranger et les Services de la protection civile. Auparavant mentionnons encore une mesure d'allègement d'ordre législatif qui intéresse à la fois ces services et le cadre militaire, à savoir le régime des allocations aux militaires pour pertes de gain. Le système de compensation dont il s'agit, qui fait aujourd'hui partie intégrante de la législation suisse sur la sécurité sociale, est connu: "Tous les militaires qui font du service dans l'armée suisse ont droit à une allocation pour chaque jour soldé, qu'ils aient ou non exercé une activité lucrative ou qu'ils aient ou non résidé en Suisse avant d'entrer au service." (Voir l'ouvrage du Dr. Arnold Saxer: "La Sécurité sociale suisse", pages 95 et suivantes.) Comme le rappelle le même auteur, ce régime des allocations aux militaires est financé par des cotisations payées par les assurés et les employeurs; les pouvoirs publics ne participent pas au financement du régime.

Ainsi a pu s'établir en faveur de tous les Suisses (hommes et femmes) qui servent dans notre armée une procédure d'allocations sociales pour perte de gain qui ne grève en aucune

façon le budget de la Confédération. Aux termes de la Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la protection civile, ce régime a été étendu au personnel de la protection civile. Il ne fait pas de doute qu'une disposition, qui permettrait de le rendre applicable également aux volontaires du contingent de secours pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger, marquerait un point très positif en faveur du recrutement de ces volontaires. Ce problème n'a pas encore pu être examiné, comme nous le souhaitons, avec l'Office fédéral des assurances sociales, mais nous tenions à l'évoquer ici.

3. Coordination entre l'aide en cas de catastrophe à l'étranger et celle à l'intérieur de la Suisse

Par décision du 28 août 1968, le Conseil fédéral avait disjoint les deux aspects de la motion Furgler qui demandait que le Contingent de secours puisse intervenir aussi bien à l'étranger qu'à l'intérieur du pays. Tandis que le Département politique se voyait confier l'étude de l'aide en cas de catastrophes à l'étranger, l'Office fédéral de la protection civile était chargé d'établir un projet pour l'aide en cas de catastrophes nationales. Cette dernière étude a abouti à la création, le 1^{er} janvier 1970, d'un Office central d'aide en cas de catastrophes auprès de l'Office fédéral de la protection civile.

Parmi les tâches attribuées à ce nouvel Office central national, nous trouvons: "tenir à jour l'inventaire de tous les moyens personnels et matériels qui, en Suisse et dans les pays étrangers voisins, existent pour porter des secours spéciaux en cas de catastrophes; coordonner la collaboration avec les différents organismes de secours, par exemple la Croix-Rouge suisse et ses institutions auxiliaires affiliées; planifier et préparer les données relatives à l'engagement, aux

cours d'instruction, aux séminaires; établir une conception des secours et de la protection en cas de catastrophes, etc." Il est naturel que plusieurs Départements aient relevé l'opportunité d'établir une collaboration étroite entre le nouvel Office central chargé de ces tâches pour la Suisse et la Centrale de secours pour l'aide en cas de catastrophes à l'étranger. L'idée de placer les deux organismes sous une seule direction a été évoquée.

A première vue, en effet, on pourrait être tenté de se demander si les tâches qui viennent d'être énoncées ne couvrent pas pratiquement déjà une bonne partie de celles de la Centrale de secours pour l'aide à l'étranger. Mais les différences sont profondes. Le personnel "inventorié" par l'Office de la protection civile pour les besoins de la Suisse est dans sa grande majorité un personnel sédentaire qui ne conviendrait pas pour des actions à l'étranger. Et c'est justement cette caractéristique d'être fixé au sol de sa région qui le rend valable pour son enrôlement dans le service national de la protection civile. Au contraire, tous les volontaires du Contingent pour l'aide à l'étranger sont des candidats, sinon à l'aventure, du moins au voyage et le grand problème qui se pose à leur sujet est, comme nous l'avons vu, de faire de cette aptitude souhaitée à la mobilité une réalité. La nature des accords à prendre avec les instances officielles et les organisations de secours sera donc foncièrement différente lorsqu'il s'agira du Contingent pour l'aide à l'étranger, comme le seront aussi les missions que ces volontaires auront à remplir. C'est ce qu'a remarqué le Département des finances et des douanes (sa lettre du 23 avril 1970, déjà citée - cf. annexes): dans un cas (Suisse), l'aide d'urgence, le sauvetage de vies humaines, est au premier plan; dans l'autre, il s'agira plutôt d'aide à la reconstruction. En observant en outre que l'aide à l'étranger est toujours aussi une question politique, le Département des finances conclut en écartant l'idée de réunir les deux Centrales dans une organisation commune. Il n'en reste

pas moins qu'une collaboration étroite est souhaitable entre les deux organismes.

Le Département de justice et police (lettre du 11 mai 1970) distingue deux zones d'intervention à l'étranger dont la première, nous est-il rappelé (zone frontalière: régions limitrophes de la Suisse), ressortit au champ d'activité de la Centrale pour l'aide en cas de catastrophes en Suisse (accords de voisinage). La seconde comprend le reste de l'étranger: c'est donc là que commence, il faut le noter, le champ d'action de la Centrale de secours pour l'étranger:

- a. Die Katastrophenhilfe im grenznahen Raum ist Sache der Grenzkantone und fällt in den Zuständigkeitsbereich der Zentralstelle für die Katastrophenhilfe im Inland.
- b. Die Katastrophenhilfe im übrigen Ausland fällt in den Zuständigkeitsbereich des Eidgenössischen Politischen Departementes. Das Bundesamt für Zivilschutz, das als Zentralstelle für die Katastrophenhilfe im Inland eingesetzt ist, wird der für die Katastrophenhilfe im Ausland zuständigen Organisation alle Unterlagen über die personellen und materiellen Mittel zur Verfügung stellen, sobald diese erfasst und inventarisiert sind.

Im Bedarfsfalle kann das Bundesamt für Zivilschutz durch das Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt werden. Rettungsmaterial für die Katastrophenhilfe im Ausland abzugeben.

Nous n'avons pratiquement pas abordé dans ce rapport - pour ne pas nous éloigner de son sujet proprement dit - la question des secours matériels qui pourraient être disponibles pour l'aide à l'étranger. Mais il est évident qu'elle est essentielle et que l'indication qui précède marque encore davantage l'importance des prestations qui pourraient être celles de l'Office fédéral de la protection civile à l'égard de la Centrale de secours pour l'étranger, instituée dans le cadre de la Croix-Rouge suisse. Ces prestations pourraient revêtir la forme de livraison et de stockage de produits dérivés du sang, de mise à disposition d'installations d'hôpitaux Croix-Rouge, de recrutement de personnel soignant, d'engagement d'instructeurs de la protection civile, etc. Nous

partageons entièrement l'avis du Département de justice et police que les rapports entre les deux Centrales de secours, l'une officiellement rattachée à l'Office fédéral de la protection civile, l'autre affiliée à la Croix-Rouge suisse, devraient être réglés à leur tour par un accord spécial.

Un tel arrangement aurait toute son importance notamment dans le domaine de la formation des volontaires et, le cas échéant - si faire se peut - en vue de la mise à disposition occasionnelle pour l'étranger non seulement de matériel, mais de certains spécialistes chevronnés des secours en cas de catastrophes au pays tels que le sont les pompiers. Il devrait appartenir, à notre avis, à la Croix-Rouge suisse ou à la Centrale elle-même par la voie de son Directeur, dès le moment où elle aura été instituée, de se mettre en relation avec l'Office fédéral de la protection civile. L'accord à conclure devrait être soumis à l'approbation du Conseil de direction de la Croix-Rouge suisse, dans lequel sont représentés les Départements fédéraux intéressés. (Nous n'excluons pas non plus l'éventualité qu'un groupe de liaison interdépartemental restreint - par exemple l'ancien groupe de travail suggéré par le Département de justice et police avec, en plus, un représentant des transports et communications - reste habilité à traiter rapidement avec la Centrale de tous les problèmes quotidiens qui se présenteront et l'aide à préparer les termes de l'accord en question.)

Il a été parlé enfin de deux "Centrales d'alerte", en cas de catastrophes, ce qui paraît beaucoup dans un même pays. Précisons qu'à notre sens la Centrale de secours pour l'aide à l'étranger n'est pas une Centrale d'alerte et qu'il n'entre pas dans ses fonctions de l'être. L'engagement de personnel pour une opération de secours à l'étranger ne peut être instantané; il requiert d'abord, en tout état de cause, un appel et l'accord de l'Etat victime de la catastrophe : on ne peut aider son prochain malgré lui. La tâche d'alerter

l'opinion en cas de catastrophe à l'étranger ne peut appartenir qu'à un organisme international. Le Secrétariat de la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, à Genève, assume cette fonction dans la mesure rendue possible par les Sociétés nationales chargées de le renseigner. Nous disposons en outre, rappelons-le, du réseau des représentations suisses à l'étranger qui constitue aussi une sorte de système d'alerte.

*

Pour terminer, nous évoquerons sommairement une dernière question, celle de l'aide en cas de catastrophe à l'étranger sur le plan multilatéral.

Le problème de l'organisation de la solidarité internationale dans ce domaine est actuellement l'un des plus complexes, pour ne pas dire des plus confus, auxquels nous soyons confrontés. Des initiatives fusent de toutes parts; aucune n'est encore parvenue à emporter une majorité de suffrages qui en ferait la solution, acceptable pour tous, apte à combler les lacunes déplorées, à remédier dans un cas à l'anarchie, dans l'autre à l'impuissance caritatives dues à une pléthore ou à une insuffisance de moyens. Des intérêts de toutes natures se croisent dans cette compétition et l'instrument idéal, grâce auquel toute aide judicieuse prendrait sa juste place dans un contexte ordonné et efficace d'entraide internationale, est encore à trouver.

Jusqu'à une date récente, la tendance générale avait été d'estimer que la Croix-Rouge - dont l'oeuvre a toujours recueilli l'estime générale - suffisait à couvrir tous les besoins. Or, depuis quelques années, une nouvelle tendance se fait jour : celle d'associer dans ce domaine aussi les Gouvernements à l'effort de solidarité internationale nécessaire. Cette nouvelle orientation s'explique par le phénomène, que nous avons déjà signalé, de l'explosion démographique qui rend les populations plus vulnérables devant les grands fléaux. Un désastre naturel, en frappant des pays plus peuplés, provoque un nombre plus élevé de victimes. Un conflit armé transforme très vite des centaines de milliers, voire

des millions de civils en autant de réfugiés, et souvent de candidats à la famine. Devant l'ampleur que prennent aujourd'hui les calamités dues à la nature ou à la main de l'homme, seuls les moyens dont disposent les Etats apparaissent suffisants pour assurer les opérations de secours indispensables.

A vrai dire, cet état de choses avait été pressenti il y a bien des années déjà et la Confédération se trouve à l'avant-garde dans les tentatives qui furent faites d'en tenir compte. Dès les années 20, le Président Ador, Chef de la délégation suisse à la Société des Nations, recommandait chaleureusement à l'Assemblée la création, proposée par l'Italie, d'une Union d'Etats pour soutenir, par tous les moyens à la disposition des pouvoirs publics, les inlassables efforts de la Croix-Rouge. Ce projet devient effectif par la signature, par une trentaine d'Etats, de la Convention du 12 juillet 1927 instituant l'Union internationale de secours (UIS), dont la Suisse est membre et dont le siège est à Genève. Par la suite, l'activité que cette Union aurait pu déployer sur le plan intergouvernemental ne fut pas tenue pour nécessaire. Comme nous venons de l'observer, ce n'est que très récemment que la communauté des Etats a réellement pris conscience de l'urgence des devoirs qui lui incombent dans ce domaine aussi. Mais la Convention du 12 juillet 1927, qui a permis de graver dans le droit des gens le principe de l'obligation d'entraide mutuelle des Gouvernements en cas de catastrophes de grande envergure, en soulignant la part prépondérante qui revient à la Croix-Rouge dans la mise en place et l'exécution des tâches secourables, est toujours en vigueur et n'a rien perdu de son actualité. Au contraire.

Au cours des années écoulées, la Confédération s'est employée, à diverses reprises, à rappeler l'importance de l'engagement moral assumé par les Etats parties à la Convention de 1927. Un plan de financement mutuel des grandes opérations de secours, dû à notre compatriote M. E. Froelich, ancien Directeur de la Société suisse de réassurances, a été soumis en 1955 par la

délégation suisse au Conseil de l'Union internationale de secours. Apparemment, c'était encore trop tôt. Aujourd'hui, en revanche, ce plan suscite de l'intérêt et peut-être trouvera-t-il finalement l'écho qu'il nous paraît mériter.

Mais, comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreuses voies tendent aujourd'hui au même but et il est encore difficile de distinguer laquelle permettra en définitive de l'atteindre. L'Union internationale de secours a pour elle la Convention que nous avons rappelée, unique en son genre, son universalité et son caractère apolitique. Le Département suit naturellement aussi avec le plus grand intérêt les efforts laborieux entrepris et poursuivis par les Nations Unies. Nous avons mentionné dans la première partie de ce rapport l'engagement récent, à l'occasion du séisme du Pérou, des unités de secours mises à la disposition du Secrétaire général par la Norvège et la Suède. Nous avons eu l'occasion de signaler aussi les projets fort intéressants du Conseil de l'Atlantique Nord, qui ne concernent pas que les membres du "club". Il faut y ajouter encore ceux du Conseil de l'Europe et le système d'entraide mutuelle en cas de catastrophes institué dans le cadre de l'Organisation des Etats américains. Mentionnons enfin l'Organisation internationale de la protection civile, dont la Suisse ne fait pas partie, mais dont le siège est à Genève et dont le dynamique secrétariat est en contact avec l'Office fédéral de la protection civile.

Au moment où la communauté des Etats est à la recherche de structures viables, à l'échelon intergouvernemental, dans le vaste domaine qui nous occupe, la Suisse pourrait-elle faire entendre sa voix ? Telle est la question que nous croyons devoir poser ici, au terme de notre exposé.

Nous suggérons d'associer à l'étude de cette question l'Office fédéral de la protection civile et, le moment venu, le Directeur de la Centrale de secours pour l'aide à l'étranger. Nous reviendrons, pour terminer, à notre sujet initial en formulant ci-après nos conclusions.

III. Conclusions

1. Evaluation du projet en vue de sa mise en oeuvre

Avant même que le Département politique eût été en mesure de formuler sa proposition, l'opinion publique s'était saisie du projet en le brandissant de gauche et de droite et en déplorant qu'il ne fût pas déjà mûr pour une exécution prochaine. Nous croyons aujourd'hui ce moment venu. Certes, les conditions qui rendraient plus facile le recrutement de volontaires sont loin d'être remplies, mais la nécessité de les promouvoir apparaîtra peut-être plus clairement lorsque les processus de mise en oeuvre de la Centrale et du Contingent auront été déclenchés. D'ores et déjà, nous savons que ce moment est attendu avec sympathie, non seulement en Suisse, où l'on demandera beaucoup de cette initiative, mais également à l'étranger. Dans des pays aussi éloignés que l'Inde et le Japon, la presse a récemment signalé avec intérêt l'action que la Confédération envisage d'entreprendre dans ce domaine.

Du point de vue des principes, il ne fait pas de doute que le projet, dont le but est de renforcer l'expression de la solidarité entre le peuple suisse et les autres quand le malheur les frappe, est conforme aux meilleures traditions de notre pays et serait salué comme un élément très positif de sa politique humanitaire. La neutralité de la Suisse ne pourrait que contribuer à faire apprécier ses interventions, surtout en personnel. Les chances politiques de la Confédération sont donc grandes dans le contexte qui nous occupe.

Sous l'angle organique, la solution proposée, qui prévoit le rattachement de la Centrale de secours à la Croix-Rouge suisse, tient compte des désirs qu'avaient exprimés le Département militaire fédéral et l'Office fédéral de la protection civile de ne pas en assumer la charge. Tout en réservant des prérogatives importantes à la Confédération, cette solution très souple, qui fait droit à la longue expérience de la Croix-Rouge

en matière de secours en cas de catastrophes et s'inscrit dans la ligne des rapports de coopération permanents entre les pouvoirs publics et la Croix-Rouge tient compte aussi des intérêts des autres organisations caritatives suisses.

La fonction de la Centrale de secours est d'abord le recrutement "en puissance" des volontaires qualifiés qui composeront le contingent. Une fois constituée, la Réserve de volontaires sera à la disposition non seulement de la Croix-Rouge suisse et de la Confédération, mais également des organisations précitées. La Centrale pourra, dans le cadre que préciseront ses statuts, mettre des volontaires à leur disposition, sous leur responsabilité, pour leurs propres actions d'entraide à l'étranger. Même dans le cas de l'engagement du Contingent par la Confédération, l'exécution d'une mission pourrait être confiée, selon les cas, à une organisation caritative privée.

Le droit prioritaire de faire appel en toute liberté aux volontaires de la Réserve, que le projet prévoit en faveur du CICR, procède de la considération particulière que la Confédération porte à cette Institution au haut prestige international et du prix qu'elle attache à l'accomplissement de ses tâches conventionnelles. Il reflète aussi la situation suivante : les interventions en vue desquelles le CICR fera appel aux volontaires concernent des catastrophes dues à l'homme : conflits armés (et politiques) qui appellent de la part de la Confédération une certaine réserve. Il n'entrerait ni dans son intérêt ni dans ses possibilités de se substituer au CICR. Dans la pratique, nous ne pensons pas que cette disposition devrait être préjudiciable à la Confédération. Il est rare qu'un désastre naturel de grande envergure se produise en même temps qu'un conflit armé. Si toutefois l'occasion se présentait et requerrait de la part du CICR un tel renfort de personnel que la Réserve de volontaires s'en trouverait épuisée pour d'autres tâches, nous sommes d'avis que la disposition dont il s'agit devrait être maintenue : la responsabilité de la Confédération

dans le domaine du respect et de l'application des Conventions de Genève dicte cette position.

Une inconnue subsiste : l'étendue des incidences financières du projet. Nous avons proposé que les frais d'administration de la Centrale soient pris en charge par la Confédération ainsi que la couverture des dépenses afférentes aux opérations qui seraient engagées sous la responsabilité directe du Conseil fédéral. On pourrait aussi envisager une participation de la Confédération aux frais de formation et de préparation des volontaires : cours spéciaux, assurances, indemnités, transports, etc.. Toute évaluation comporte un "plus" et un "moins" et peut être faite en fonction de plusieurs critères. Certaines organisations ont pris l'habitude de se fixer des objectifs de plus en plus ambitieux en réclamant à leurs membres leur part proportionnelle des montants à couvrir. Mais il existe aussi la vieille méthode bourgeoise qui consiste à affecter à un poste de dépense une somme donnée et à s'en tenir à ce plafond, rien n'empêchant de faire mieux plus tard si l'opportunité s'en fait sentir. Dans le cas qui nous occupe, nous vous suggérons de tenter un essai sur la base suivante :

- a) Frais d'administration : un crédit d'un million de francs est ouvert pour mettre sur pied la Centrale de secours et assurer son fonctionnement pendant une période d'essai, de 2 ans par exemple. A notre avis, le personnel de la Centrale pourrait comprendre 3 ou 4 personnes, Directeur compris.
- b) Frais opérationnels : une décision est prise de cas en cas par le Conseil fédéral sur proposition du Directeur de la Centrale ou/et du Département politique, d'entente avec l'Administration des finances. Les frais sont imputés sur le crédit destiné à la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, ou sur tout autre crédit qui serait désigné par l'Administration fédérale des finances.

2. Proposition et procédures:

- 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.
- 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 revision 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 présente-

./.

ront 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.

Table des annexes

1. Tableau synoptique de l'aide apportée à la Tunisie par des détachements militaires étrangers
 2. Allocution prononcée le 27 juin 1970 à l'Assemblée annuelle de la Croix-Rouge suisse par son président, le Professeur Hans Haug
 3. Lettre du Département des finances et des douanes, du 23 avril 1970 (réf. U. No. 647.8)
 4. Lettre du Département de justice et police, du 11 mai 1970 (réf. D 9/40 Br), accompagnée d'une note de la Division de la justice du 15 avril 1970 (réf. M.598/MR/jw)
 5. Avis de droit du Professeur Walter Hug, du 21 avril 1970, sur la protection de l'emploi professionnel des volontaires ("Bericht über den Schutz des zivilen Arbeitsplatzes der Freiwilligen für die schweizerische Katastrophenhilfe im Ausland")
 6. Lettre du Département militaire, du 22 mai 1970 (Nr. 391.1/70)
 7. Note de la Division des affaires juridiques du Département politique, du 8 juin 1970 ("Katastrophenhilfe im Ausland und allgemeine Wehrpflicht")
-

Table des matières

Introduction

I Conception de base

1. La proposition du Département politique
2. Enseignements tirés des récentes grandes catastrophes survenues à l'étranger
3. Rattachement de la Centrale de secours à la Croix-Rouge suisse. Délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse

II Autres questions ouvertes

1. Protection de l'emploi professionnel des volontaires
 2. "Service militaire différencié"
 3. Coordination entre l'aide en cas de catastrophes à l'étranger et celle à l'intérieur de la Suisse
- L'aide en cas de catastrophes à l'étranger sur le plan multilatéral -

III Conclusions

1. Evaluation du projet en vue de sa mise en oeuvre
2. Procédures

Table des annexes
