

EIDEGNOESSISCHES POLITISCHES  
DEPARTEMENT

Bern, den 26. Januar 1972

a.123.22. - SI/cm

VERTRAULICHErweiterte Kommission für  
auswärtige Angelegenheiten  
des StänderatesSitzung vom 19. Januar 1972  
in Bern, Parlamentsgebäude  
Zimmer IVVorsitz: Herr Ständerat LeuAnwesend: - Frau Ständerat Girardin, die Herren Ständeräte Amstad, Broger, Graf, Guisan, Hefti, Hofmann, Krauchthaler, Luder und Aubert  
- Herr Bundesrat Graber  
die Herren Botschafter Thalmann, Jolles, Keller, Probst und Natural, Herr Minister Thévenaz, die Herren Roches (EVD), Pictet, Cramer, Erni und MoserEntschuldigt: - die Herren Ständeräte Gschlin und PradervandProtokoll: - die Herren Simonin und HoffmannTagesordnung: 1. 11'012 - Katastrophenhilfe im Ausland. Freiwilligenkorps, Beratung des Berichtes  
2. 11'071 - Wirtschaftskommission der UNO für Europa. Beitrag  
3. Konflikt zwischen Indien und Pakistan. Exposé\*  
4. Schutz fremder Interessen: Das Doppelmandat Indien-Pakistan\*\* - Die humanitären Hilfsleistungen\*\*\*  
5. Europäische Integration: Stand der Verhandlungen\*\*\*\*Beginn der Sitzung: 15.05 Uhr\* vgl. Anhang I  
\*\* vgl. Anhang II  
\*\*\* vgl. Anhang III  
\*\*\*\* vgl. Anhang IV

Herr Leu

eröffnet die Sitzung und erteilt das Wort Herrn Bundesrat Graber zu Punkt 1 der Traktandenliste.

1. 11'012 - Katastrophenhilfe im Ausland.  
Freiwilligenkorps. Beratung des Berichtes.
- 

Monsieur Graber:

Je vous prie d'emblée de bien vouloir m'excuser, car je devrai quitter votre Commission avant la fin de la séance, le Conseil fédéral siégeant dès 17 heures.

Le rapport qui vous est soumis aujourd'hui fait suite à une motion Furgler, datant de juin 1967; l'on n'a pas manqué de critiquer à ce propos les lenteurs du gouvernement et de son administration. Si je m'arrête tout d'abord au laborieux acheminement de cette affaire, c'est que cela me donne l'occasion de vous dire les raisons des options importantes que, successivement, le gouvernement a été amené à prendre à son sujet. L'approbation qu'aujourd'hui nous demandons permettra de passer à la réalisation du projet en deux étapes. Au cours de la première, le dispositif prévu sera mis en place; au cours de la seconde, il deviendra opérationnel. C'est donc en quelque sorte un programme que nous vous soumettons. Ce qui ne signifie pas que tout reste à faire. Tant s'en faut. Le terrain, encombré d'obstacles difficiles, a été déblayé; une doctrine a été définie, qui concerne la structure du corps des volontaires, le rôle de ceux-ci, leur statut, le genre de leurs interventions, comme aussi l'autorité dont ils relèveront.

Je voudrais souligner ce que l'élaboration d'une telle doctrine avait d'ardu. Nous sommes ici sur un terrain nouveau et nous ne pouvons nous référer à des exemples étrangers. Ceci explique déjà dans une certaine mesure le temps relativement long qui s'est écoulé entre le dépôt de la motion et la publication du rapport. Ce n'est pas dû à une

quelconque mauvaise volonté du Conseil fédéral. Je peux même dire qu'au contraire, le gouvernement a marqué d'emblée l'intérêt particulier qu'il attachait à cette affaire, puisque la motion a été déposée en juin 1967 et qu'en automne de la même année déjà, le Conseil fédéral et le Conseil national la traitaient et l'adoptaient et que le Conseil des Etats l'examinait au cours de la session d'hiver 1967. C'est là une cadence assez rapide sous la coupole fédérale.

Je voudrais rappeler à ce propos que c'est le chef du Département militaire fédéral qui avait accepté la motion au nom du Conseil fédéral; à l'époque, en effet, on songeait à créer un contingent militaire pouvant être mis à disposition de l'ONU pour des actions dites de maintien de la paix, autrement dit, en termes plus familiers et plus simples, un contingent de "casques bleus". Mais ce projet a été abandonné assez rapidement en raison notamment du doute qui existait, et qui subsiste encore aujourd'hui, quant au statut des hommes qui servent sous le casque bleu et de l'incertitude qui existe quant aux limites de leur engagement.

Bref, en 1968, le Conseil fédéral a chargé de l'étude de la motion le Département politique et le Département de justice et police. Ce dernier était compétent du fait que M. Furgler demandait la création d'un corps de volontaires pouvant intervenir non seulement à l'étranger, mais en Suisse aussi. Les études entreprises dans cette direction ont amené assez rapidement à la disjonction de ces deux formes d'intervention. Le Conseil fédéral, dans le courant de la même année et au terme de cette première phase d'étude, a décidé de confier au Département de justice et police l'aide en cas de catastrophe en Suisse et au Département politique l'aide à l'étranger.

Les raisons de cette disjonction, que d'ailleurs vous aurez trouvées dans le rapport, tiennent au caractère très différent des deux missions. L'intervention dans le pays, c'est l'aide immédiate, d'urgence, correspondant à la phase du sauvetage des vies humaines. A l'étranger, il s'agit plutôt d'une aide à moyen terme, du rétablissement de conditions de vie indispensables dans la région atteinte, puis, à plus long terme, de la phase de la reconstruction.

- 3 A -

Il fallait tenir compte également des compétences des cantons en matière de protection civile. Finalement, la création d'un corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe en Suisse n'a pas été retenue. Une solution a été trouvée dans le cadre de l'armée. Le Bureau central de secours auprès de l'Office fédéral de la protection civile, que souvent on évoque, n'a actuellement que des tâches d'information et de coordination. C'est alors seulement que le mandat à remplir par le Département politique a pu être clairement défini.

Si bien que c'est en décembre 1969 que le Département politique a pu, après des études très poussées au sein d'un groupe de travail inter-départemental, présenter un rapport au Conseil fédéral l'invitant à trancher entre plusieurs solutions et autorisé la préparation d'un message aux Chambres. Ces options, sur lesquelles je reviendrai d'ailleurs, concernaient la structure du corps des volontaires (réserve ou contingent permanent) et la direction du projet. Le Département proposait alors la création d'une centrale suisse pour les actions de secours à l'étranger, rattachée à la Croix-Rouge suisse.

Tout en approuvant cette conception générale en janvier 1970, le Conseil fédéral a écarté la procédure proposée par mon prédécesseur, a remis sa décision à plus tard et chargé le Département de lui faire d'abord rapport sur les points suivants: l'imputation éventuelle des missions de secours sur le service militaire; la protection de l'emploi professionnel des volontaires; la délimitation des compétences entre la Confédération et la Croix-Rouge suisse.

Il s'agissait là en réalité de questions difficiles. Les études qui, sur le premier point, n'ont pas encore permis d'aboutir à une solution absolument nette, ont été consignées dans un second rapport que le Département politique, pressé d'aller de l'avant, a soumis au Conseil fédéral en octobre 1970. A cette date, le Conseil fédéral a accepté de le charger de préparer un message, qui prévoyait la création de la centrale de secours rattachée à la Croix-Rouge suisse. Le gouvernement, en même temps, avait décidé de proposer aux Chambres une nouvelle modification de l'article 336 du Code des obligations de façon à protéger l'emploi professionnel du volontaire, modification

que les Chambres ont bien voulu adopter dans l'intervalle.

Enfin, sur la question controversée, et j'y reviendrai, du service militaire différencié, le Conseil fédéral décida de charger le Département de justice et police de recueillir un avis de droit. Le feu vert ainsi obtenu enfin, une conférence de presse fut organisée pour nantir l'opinion publique du projet. Cette conférence, il faut le dire, fut salutaire en ce sens qu'elle démontra à l'évidence que la voie choisie dès 1969 n'était pas la bonne. Elle démontra, par les réactions qu'elle suscita que l'idée de confier l'exécution du projet à la Croix-Rouge suisse soulevait des réserves extrêmement nombreuses, voire des oppositions très vives et concordantes, à telle enseigne qu'il fallut abandonner ce projet sous cette forme et le reprendre sur de nouvelles bases.

J'ose dire que le Département politique ne s'est pas fait prier beaucoup pour choisir en définitive la solution selon laquelle la Confédération assumerait la direction et la responsabilité du projet en les confiant à un délégué du Conseil fédéral pour les actions de secours à l'étranger.

La solution qui a été finalement retenue, celle qui vous est proposée aujourd'hui, présente des avantages incontestables et, à nos yeux, décisifs. Elle a d'abord pour résultat, et nous y attachons un très grand prix, d'intégrer mieux cette forme d'aide humanitaire dans notre politique étrangère, de manière à renforcer sa composante "solidarité". L'engagement de volontaires dans une action de secours marquera sans doute ainsi mieux l'image de la Suisse à l'étranger. Elle donnera plus de relief à notre aide humanitaire. Reconnaître que l'assistance internationale en cas de catastrophe est l'affaire des gouvernements et constitue une tâche des Etats, est d'ailleurs conforme à une évolution certainement irréversible dont témoignent en particulier les travaux de l'Organisation des Nations Unies. Une solidarité, une véritable solidarité intergouvernementale s'instaure de plus en plus dans ce domaine où l'on reconnaît toujours davantage l'existence d'une quasi-obligation d'entraide entre Etats. Et cela concerne tous les Etats.

- 5 -

D'autre part, le fait que la Confédération assumera la responsabilité de ce projet justifiera et facilitera aussi sans doute l'adoption de mesures en vue de favoriser le recrutement des volontaires et de les aider dans l'accomplissement de leur tâche. Ces mesures sont objectivement nécessaires et elles atténueront dans un certain sens ce qu'il peut y avoir de contradictoire entre le but recherché qui est considéré comme une tâche de l'Etat et le recours au volontariat qui est employé pour y parvenir.

La création d'un poste de délégué du Conseil fédéral aux actions de secours à l'étranger ne signifie cependant pas du tout que la Confédération veuille tirer à elle l'aide humanitaire. Le rapport, dans ses conclusions - je me permets de m'y référer - est formel sur ce point. Le Conseil fédéral conçoit le corps des volontaires comme un instrument qui sera aussi au service des organisations d'entraide privée et spécialement de la Croix-Rouge suisse.

Il faut dire en revanche que le fait que les volontaires seront sous l'autorité d'un délégué du Conseil fédéral présente également un inconvénient en ce sens qu'il pourrait, selon les cas, restreindre les possibilités d'intervention dans un conflit armé. Il s'agit là d'une question de neutralité. En créant elle-même le corps de volontaires, et en assurant la direction, la Confédération prend la responsabilité de ses actions lors d'une intervention hors de nos frontières. Or un Etat neutre ne saurait naturellement s'exposer au reproche d'accorder sous forme d'une aide en cas de catastrophe une assistance à un seul belligérant. Il y aura donc lieu de déterminer dans chaque cas si et dans quelles conditions la neutralité permet l'engagement des volontaires par la Confédération. De là les réserves qui figurent à ce sujet dans le rapport et qui, bien entendu, tomberont aussitôt que le conflit aura pris fin.

J'en viens maintenant au problème de la coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge. D'aucuns ont craint une "Doppelspurigkeit". Il est vrai que le CICR a lui aussi créé, en 1962 déjà, une réserve, le groupe pour missions internationales (GMI), dont il a besoin et qu'il utilise pour ses propres actions. Mais si le corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe ne fera pas concurrence au GMI, c'est

- 6 -

que le CICR, ne peut offrir ses services qu'en cas de conflit armé. Alors que notre corps est destiné d'abord et surtout à venir au secours des victimes d'une catastrophe naturelle. Il y a donc une espèce de partage de l'activité des compétences et des responsabilités. Il s'ajoute à cela que, comme je l'ai dit tout à l'heure, les possibilités d'intervention des volontaires de la Confédération sont limitées par la neutralité. Mais, en pareil cas, rien n'interdira au CICR - bien au contraire - s'il en est besoin, de demander à disposer de notre réservoir de volontaires. Et s'il puise dans ce réservoir, ces volontaires seront alors placés sous le drapeau du CICR pour bien respecter l'indépendance que le Comité international de la Croix-Rouge tient et doit tenir à préserver en toute circonstance. Il est donc absolument faux de parler de double emploi et de gaspillage.

Quant à la structure du corps des volontaires, la question était de savoir s'il fallait créer un contingent permanent formant un tout organique et comprenant des spécialistes dans les divers domaines entrant en ligne de compte: la santé, le génie civil, les communications, les transmissions, autrement dit, se doter d'une unité polyvalente, ou s'il fallait constituer un réservoir à partir duquel on composerait des détachements sur mesure selon les données du cas, avoir en d'autres termes une réserve polyvalente.

C'est cette deuxième conception qui a été retenue, car elle a l'avantage de la souplesse et, bien que moins spectaculaire peut-être, elle permettra de réaliser davantage d'interventions. L'expérience, pour être courte, montre en effet que les situations de catastrophes sont d'une variété et d'une complexité telles que l'aide sur mesure doit être préférée à l'intervention d'un contingent composé de façon rigide.

Je précise que la formule que nous proposons n'empêchera pas la constitution, en cas de besoin, de détachements qui pourront avoir une certaine importance numérique.

Restent les questions encore non résolues qui concernent le statut des volontaires. Si importantes qu'elles soient, elles doivent être quand même considérées comme des questions accessoires, c'est-à-dire

- 7 -

que le projet peut, tout au moins au début, être réalisé sans qu'une solution leur soit apportée. Leur solution s'impose néanmoins si l'on veut que le projet, ultérieurement, prenne tout son essor. Mais si le Conseil fédéral a jugé préférable de ne pas différer plus longtemps la mise sur pied du corps des volontaires, s'il veut aller de l'avant avant que tout soit absolument mis au point, il entend aussi, bien sûr, régler ces problèmes. Et le délégué aura précisément pour tâche de les empoigner et d'assurer leur avancement dans les meilleurs délais.

Le plus épineux problème, on y a fait allusion à plusieurs reprises dans ce débat, c'est l'équivalence du temps passé à l'étranger dans le cadre d'une mission de secours avec le service militaire d'instruction; c'est le problème de ce qu'on appelle le service militaire différencié. Je dois dire qu'au Département militaire, où nous avons rencontré pas mal de compréhension et de bonne volonté, on admet pleinement que dans certaines situations des missions de secours présentent un intérêt sur le plan de la formation et que dans certaines limites et sous certaines conditions, une équivalence ou, à tout le moins, une imputation limitée serait justifiée. L'obstacle est d'ordre juridique.

L'avis de droit recueilli par le Département de justice et police, à la demande du Conseil fédéral, conclut à l'incompatibilité d'une équivalence avec le service militaire auquel tout Suisse est tenu, conformément à l'article 18 de la constitution. On l'a déjà dit, la Division juridique du Département politique, quant à elle, est arrivée à une conclusion plus nuancée. Elle estime que la constitution et la loi permettraient d'accorder l'équivalence dans des cas précis, comme elle a été accordée, par exemple, aux officiers de santé qui accomplissent des missions pour le Comité international de la Croix-Rouge ou, comme elle est accordée aussi, assez souvent, à des militaires prenant part à certaines compétitions sportives.

Quoi qu'il en soit, la question d'une révision de l'article 18 se pose et pour d'autres raisons encore que celle qui nous occupe. La défense totale a fait surgir la notion d'obligation de servir générale plutôt que seulement militaire. Il y a les problèmes posés par

les Suisses de l'étranger, par les volontaires de l'aide au développement, les coopérants techniques et aussi par les objecteurs de conscience. Il y a d'autres problèmes encore. Il se pourrait donc, en définitive, que le statut des volontaires pour l'aide en cas de catastrophe soit réglé dans le cadre d'une solution d'ensemble, mais cela prendra évidemment du temps.

De la solution qui sera apportée à ce problème tellement difficile du service militaire différencié, dépend celle de l'application aux volontaires du système en vigueur pour les militaires, soit l'allocation pour perte de gains, ainsi que l'affiliation à l'assurance militaire. D'ici là, il s'agira d'assurer d'une autre manière la compensation équitable du salaire et de contracter des polices d'assurance auprès des compagnies privées, ce qui est évidemment infiniment plus coûteux et passablement plus compliqué.

En conclusion, le Conseil fédéral vous prie d'approuver le programme qui vous est soumis.

Herr Leu

eröffnet die Diskussion.

Herr Hefti:

Es stellt sich die Frage, ob vorliegende Materie in Form eines Berichtes, in einen Beschluss der Bundesversammlung oder allenfalls in eine Gesetzesvorlage zu kleiden sei. Falls die Antwort nicht eindeutig ausfällt, sollte m.E. auch bei einem Bericht das Wort bezüglich Eintreten ergriffen werden können. Persönlich neige ich zur Auffassung, dass der uns hier beschäftigende Gegenstand in die Form eines Gesetzes, allenfalls eines Bundesbeschlusses gehört, eine blosse Zustimmungserklärung zu einem Bericht ist ungenügend.

Der Bundesrat stützt sein Vorgehen auf Art. 102 Ziff. 8 BV; die mit dem Bericht zusammenhängenden Probleme gehen aber über auswärtige Fragen im Rahmen dieser Bestimmung hinaus. Würde man der Argumentation

- 9 -

des Bundesrates folgen, so müssten bsp. auch militärische Belange in Berichtsform entgegengenommen werden. Praktisch könnte auf diese Weise unser Verfassungsrecht in vielen Fällen aus den Angeln gehoben werden, denn weite Bereiche haben heutzutage zugleich eine Aussenwirkung. Im Bericht sind ferner derart wichtige Fragen offengelassen worden, dass das Parlament in die Lage versetzt werden sollte, sich konkretere Vorstellungen machen zu können.

H. Luder:

Heute geht es allein darum, den Bericht mit oder ohne Zustimmung entgegenzunehmen. Wir sind es ja, die ihn verlangt haben. Sollte sich die Frage der Form des Erlasses später stellen, so müsste dem Berichte eine diesbezügliche Anmerkung oder ein Vorbehalt beigefügt werden. Persönlich kann ich mich jedoch der Argumentation Hefti nicht anschliessen.

Allerdings wäre angesichts der Internationalisierung vieler Probleme Art. 8 BV neu zu überprüfen. Im vorliegenden Zusammenhang genügen jedoch Art. 8 und 102 Ziff. 8 BV, da die Budgetkontrolle gewahrt bleibt. Ich bin mit dem Berichte einverstanden.

Nun habe ich aber noch zwei Fragen zu stellen:

Zunächst stellt sich ein Koordinationsproblem, insbesondere mit der Zentralstelle für Zivilschutz, und ferner sollte abgeklärt werden, in welchen Fällen der Bund eine Angelegenheit in eigener Regie übernimmt und eigene Aktionen auslöst.

Schliesslich ist mit Recht auf Seite 6 des Berichtes mit der Bemerkung Bezug genommen worden, dass zur Regelung der Einsatzmodalitäten Abkommen mit andern Staaten geschlossen werden müssten. Es stellt sich dannzumal das Problem, wer sich solcher Abkommen annimmt.

H. Amstad:

Ich hege ebenfalls nicht dieselben Zweifel wie Herr Hefti. Das Vorgehen des Bundesrates scheint mir richtig und auch zweckmässig zu sein.

- 10 -

Insbesondere sollte jetzt endlich mit der Realisierung des Projekts begonnen und dessen Weiterentwicklung einem Delegierten übertragen werden.

H. Hofmann:

Auch ich kann mich den Bedenken Herrn Heftis nicht anschliessen, vielmehr begrüsse ich die Vorlage. Eine Bemerkung bezüglich einer Abgrenzung der Katastrophenhilfe von Einsätzen militärischer Natur: Stand die militärische Seite im Motionstext Furgler eher noch im Vordergrund, so ist dies im bundesrätlichen Bericht abgeschwächt worden. Das scheint mir richtig zu sein. Die Möglichkeit einer Ersatzordnung für Militärdienstverweigerer ist abzulehnen, schon nur deshalb, weil lediglich erstklassige Leute ins Ausland geschickt werden sollen.

Aus demselben Grund der Abgrenzung zum militärischen Kompetenzbereich ist es richtig, dass Delegierter und Katastrophenhilfscorps in die Zuständigkeit des EPD fallen, ansonst müsste die Bundesverfassung revidiert werden.

Schliesslich würde eine stärkere Betonung des militärischen Charakters Schwierigkeiten bei Auslandeinsätzen mit sich bringen.

Zusammenfassend begrüsse ich den Bericht und nehme in zustimmendem Sinne von ihm Kenntnis.

- 1 1 -

Mme Girardin:

Je n'ai pas d'opposition fondamentale à faire valoir au sujet d'un projet qui me paraît être un tout premier pas. Sans aller aussi loin que mon collègue M. Hefti, j'aurais tout de même souhaité un texte plus précis. Le tout me semble insuffisamment structuré et je m'imaginais difficilement un contrôle des compétences du corps de volontaires sur la base d'un simple rapport. Nous nous heurterons à des difficultés auprès des Etats étrangers. Autre remarque: la Confédération devra sans doute verser une sorte de "solde" aux volontaires; selon quels critères et pour quelle durée? Là aussi, je vois mal comment de tels problèmes pourront être réglés par de simples rapports successifs. Enfin, il conviendra d'assurer une coordination avec la protection civile et l'armée et de délimiter nettement les compétences de chacun. Comment y parvenir, sinon par une loi?

M. Guisan:

J'ai trois remarques à faire:

1. Indubitablement, la base constitutionnelle existe (art. 102, ch. 8 Cst. féd.). Mais suffit-il de le constater? Je me demande si le Délégué du Conseil fédéral pourra exercer pleinement son activité sans élaborer un texte légal. Pour le moment, la nécessité ne s'impose pas mais je demande que le Délégué ait notamment pour mission de mettre sur pied un texte légal, car en l'occurrence il s'agit bel et bien d'une nouvelle forme d'activité de la Confédération.
2. Le caractère public ou privé du corps de volontaires: Je comprends bien le point de vue du Conseil fédéral pour qui l'étatisation a un contenu politique qui fait défaut à la solution privée. Il n'empêche que parallèlement la vitalité de l'aide privée doit être maintenue. J' imagine que la Croix-Rouge suisse est parfaitement d'accord avec l'actuel projet du Conseil fédéral. Lorsqu'il y aura engagement, ce sera toujours par l'intermédiaire d'une organisation privée.
3. La division en différentes phases d'intervention me paraît artificielle et me fait penser à certains exercices militaires trop schématiques. La division du travail entre l'Office fédéral de la

- 12 -

protection civile (aide interne) et le DPF (aide externe)\* est trop rigide. Il faut assurer une coordination entre les deux formes d'aide. Quel sera l'organe de liaison entre la protection civile et le corps de volontaires? Un organe interdépartemental ou le Conseil fédéral lui-même?

H. Hefti:

Ich möchte noch zwei Fragen materieller Art stellen:

Wäre es erstens nicht denkbar, den Präsidenten des Schweizerischen Roten Kreuzes zum Delegierten zu ernennen, und inwiefern wird bei der Bestellung des Corps Rücksicht auf die prekären Arbeitskräfteverhältnisse genommen?

H. Leu:

Meiner Auffassung nach hat der Bundesrat die ganze Frage mit aller Schlichtheit und gebotenen Vorsicht angegangen. Die im Berichte vorgeschlagene Lösung berücksichtigt unsere Staatsstruktur sowie unser Verhältnis zum Roten Kreuz. Herrn Hefti möchte ich anfragen, ob er einen Antrag, wonach die Materie des Berichtes in Gesetzesform zu kleiden sei, stellt oder nicht.

H. Hefti:

Hiezu möchte ich erst nach den ergänzenden Aeusserungen von Herrn Bundesrat Graber Stellung nehmen.

M. Graber:

ad M. Hefti

Il est manifeste que depuis quelque temps, le Parlement se soucie beaucoup plus que par le passé de la base légale des affaires qui lui sont soumises.

---

\* cf. p. 3 du Rapport du 11 août 1971

- 12 A -

Comme vous le savez, le Conseil fédéral a accepté un postulat Akeret\* concernant l'activité de la Confédération dans le domaine de l'aide au développement. Le groupe de travail de M. Grossen - Chef de la Division de justice du DFJP - a abouti à cette constatation que la base constitutionnelle telle qu'elle existe ne pouvait être contestée et qu'au plan strictement juridique, il n'y avait pas d'obligation de légiférer; qu'il serait sage, en revanche, du point de vue politique, de donner au Parlement et, cas échéant, au peuple, l'occasion de se prononcer. C'est dans cet esprit que se poursuit l'étude d'une loi sur la coopération avec les pays en développement. La question de l'opportunité politique de légiférer en matière d'aide humanitaire, quant à elle, n'est pas encore tranchée.

Pour l'instant, je voudrais rappeler que le rapport sur l'aide en cas de catastrophe n'existe que parce que le Parlement l'a demandé au Conseil fédéral. Au demeurant, il ne faut pas se méprendre sur la portée de ce rapport. Le Gouvernement y fait l'inventaire des problèmes et propose de faire appel à un Délégué dont la tâche sera pré -

---

\* Motion Akeret du 16 mars 1971, concernant les bases légales de l'aide au développement, acceptée par le Conseil fédéral sous forme de postulat (20 septembre 1971).

cisément d'élucider les problèmes en suspens. Le Conseil fédéral devait faire rapport avant même que tous ces problèmes aient été résolus. Ce qu'il vous demande, c'est d'approuver la nature du choix qu'il a fait et l'institution d'un Délégué!

Pour ce qui est de la coordination: le Délégué devra mettre sur pied un système de coordination précis entre les institutions existantes. En cas de catastrophe à l'intérieur de nos frontières, il peut être fait appel à un corps de troupe qui est constamment disponible. Le Bureau central de secours de l'Office de la protection civile n'est actuellement qu'un organe d'information et de coordination. La coordination avec la Croix-Rouge suisse s'est faite, bien entendu, avec son approbation; il y a en l'occurrence, service réciproque.

Le système des phases n'est pas aussi théorique que se l'imagine M. Guisan. La tendance générale est de confier aux organes des Croix-Rouges le soin d'intervenir immédiatement dans leurs pays respectifs. Il n'est pas concevable, en effet, d'engager le corps de volontaires dans les 24 heures et à grandes distances. Il y a donc une première phase d'immédiateté au cours de laquelle la Croix-Rouge nationale intervient sur place. Dans les phases suivantes - à moyen et long termes - les Croix-Rouges nationales se verraient très vite débordées et dépassées par les événements. J'ignore si l'on peut d'ores et déjà faire l'inventaire des situations qui nécessitent l'engagement de la seule Croix-Rouge ou celui d'un corps de volontaires. Ce sera notamment la tâche du futur Délégué d'échafauder un système d'intervention diversifié et adapté aux circonstances. Mais il n'est pas difficile d'imaginer des situations qui appellent l'engagement du corps de volontaires; je pense à des catastrophes passées, comme celles de Skoplje ou d'Agadir. M. Luder a imaginé le cas où l'ONU déciderait de l'intervention; c'est précisément le cas-type où la Confédération mettrait son corps de volontaires à disposition.

M. Hefti souhaite que l'on examine l'idée de faire appel au Professeur Haug comme Délégué. Pratiquement, politiquement et psychologiquement, je ne crois pas qu'elle soit réalisable. Il ne faut pas oublier que le réservoir de volontaires serait également à disposition du CICR. Je m'imagine mal la Croix-Rouge suisse assumer la responsa-

- 14 -

bilité du tout. D'ailleurs, je doute que le Professeur Haug serait enchanté de cette solution.

ad M. Hofmann

Il existe certes une relation - quoique indirecte - avec le problème des objecteurs de conscience . Le corps de volontaires aura besoin principalement d'hommes - et de femmes - ayant une formation professionnelle complète (médicale, paramédicale, etc.) et disposant de préférence d'une certaine expérience professionnelle, autrement dit de personnes qui, pour ce qui est des hommes, auront largement dépassé l'âge de l'école de recrues. En tout état de cause, on ne peut envisager de remplacer le service militaire obligatoire par un service humanitaire volontaire et éventuel. Par contre, on pourrait concevoir l'instauration d'un service civil obligatoire de remplacement sur lequel il serait possible d'imputer, comme sur le service militaire, une participation volontaire à des missions de secours.

H. Hefti:

Ich vermissе noch eine Antwort auf meine Frage bezüglich Berücksichtigung unserer Arbeitsmarktverhältnisse.

M. Graber

répond que le nombre minime des engagés dans le corps des volontaires ne saurait perturber le marché suisse du travail.

H. Hefti:

Unter diesen Umständen, stelle ich keinen Antrag.

M. Guisan

cite un passage du Rapport:

"Cette collaboration (entre le Service de secours rattaché à l'Office fédéral de la protection civile et le Délégué) pourra notamment porter sur l'inventaire des moyens de secours disponibles en Suisse, l'organisation de cours d'instruction, l'utilisation de certains matériels de secours et la mise à disposition de spécialistes de la protection civile par des missions de secours à l'étranger".\*

La Suisse dispose donc d'une organisation propre en cas de catastrophe dans le pays même, en dehors de la troupe. Comment est structuré le service de secours? Nous devrions posséder des données à son sujet.

M. Graber:

Nous vous procurerons volontiers des renseignements sur ce service de secours\*\*.

H. Leu

stellt fest, dass das Wort nicht mehr verlangt wird und schreitet zur Abstimmung.

---

\* page 15 du Rapport

\*\* Annexe V

- 16 -

Die Kommission beschliesst, dem Ständerat zu empfehlen, vom Bericht betreffend die Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

Berichterstatter: Präsident Leu

2. 11'071 - Wirtschaftskommission der UNO für Europa. Beitrag

H. Leu:

Gemäss der von Ihnen genehmigten Traktandenordnung ist nun die Botschaft des Bundesrates bezüglich eines schweizerischen Beitrages an die Europäische Wirtschaftskommission der UNO zu behandeln. Ich möchte Herrn Botschafter Probst das Wort erteilen.

H. Probst:

Die wesentlichen Punkte sind in der Botschaft einlässlich dargestellt. Ich möchte sie nicht wiederholen, sondern lediglich darauf hinweisen, dass es um die gleichberechtigte Mitarbeit unseres Landes in der ECE geht. Der Bundesrat beantragt Zustimmung des Parlaments zu den finanziellen Auswirkungen dieser Mitarbeit. Es handelt sich m.a. W. nicht um einen formellen Beitritt zu einer internationalen Organisation als solcher, sondern zum Unterorgan eines der Hauptorgane (ECOSOC) der UNO. Die Schweiz hat damit keine neuen Verpflichtungen zu übernehmen, da sowohl ECOSOC wie ECE nur Empfehlungen äussern können. Das Vorgehen ist also dasselbe, wie es seinerzeit bei der Frage einer Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten der UNCTAD und der UNIDO eingeschlagen worden ist; es entspricht den verfassungsrechtlichen Vorschriften.

- 17 -

H. Leu:

Ich bin der Ansicht, dass eine vollberechtigte Mitarbeit der Schweiz in der Europäischen Wirtschaftskommission den jährlichen Beitrag von Fr. 215'000.- rechtfertigt.

Die Kommission beschliesst dem Ständerat die Annahme der Botschaft über den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zu empfehlen.

Berichterstatter: Präsident Leu

### 3. Konflikt zwischen Indien und Pakistan

M. Graber:

Nous avons préparé un exposé d'une certaine ampleur sur l'aspect politique du conflit Inde-Pakistan. Devant rejoindre le Conseil fédéral dans quelques instants, je laisse à l'Ambassadeur Natural le soin de vous en donner connaissance. Par la suite, les Ambassadeurs Thalmann et Keller aborderont l'un l'aspect "défense des intérêts étrangers" et l'autre l'aspect "aide humanitaire" du problème.

M. Natural

lit l'exposé \*.

H. Leu

remercie M. Natural de son exposé

---

\* vgl. Anhang I

4. Schutz fremder Interessen: das Doppel-  
mandat Indien-Pakistan - Die humanitären  
Hilfeleistungen

---

H. Thalmann

liest sein Exposé\*

H. Leu

verdankt den interessanten und aufschlussreichen Beitrag Botschafter Thalmanns und erteilt das Wort Botschafter Keller.

M. Keller

après avoir rappelé les diverses actions entreprises en Suisse en faveur des réfugiés du Bengale qui, sur le plan privé, ont permis de récolter jusqu'à ce jour quelque 27 à 30 Mio de francs, donne lecture d'un exposé \*\* consacré à l'aspect humanitaire du conflit indo-pakistanaï.

H. Leu

dankt den beiden Referenten und eröffnet die Diskussion.

H. Graf:

Was uns hier vorgetragen worden ist, stellt für mich einen klassischen Anwendungsfall für den Einsatz eines Freiwilligenkorps dar. Ich bin etwas bedrückt über die Tatsache, dass bei der Hilfe in derartigen Katastrophen bereits Personalmangel besteht; persönlich bin ich sofort bereit, den für diese Fälle notwendigen Krediten zuzustimmen. Die beiden Berichte zu diesem Traktandum möchte ich bestens danken.

---

\* vgl. Anhang II

\*\* vgl. Anhang III

H. Broger:

Der Schweizerische Kurzwellendienst hat kürzlich berichtet, dass weder Indien noch Pakistan der Schweiz das Schutzmachtmandat übertragen hätten, wenn sie Mitglied der UNO gewesen wäre. Teilt das EPD diese Auffassung?

H. Thalmann:

Bei Beurteilung dieser Behauptung ist man auf reine Spekulation angewiesen. Tatsache ist lediglich, dass wir nicht unter den 104 Staaten figurierten, die zur betreffenden UNO-Resolution Stellung bezogen haben.

Es wäre durchaus möglich gewesen, dass wir uns bei einer derartigen Stellungnahme den Unwillen Indiens zugezogen hätten. Beweise besitzen wir jedoch hierfür keine. Die Erteilung des Mandats ist wohl auf die Tatsache zurückzuführen, dass es uns gelungen ist, den ersten indisch-pakistanischen Diplomatenaustausch zwischen Dacca und Kalkutta reibungslos und speditiv durchzuführen.

#### 5. Europäische Integration: Stand der Verhandlungen

---

H. Jolles

Exposé\*

H. Hofmann:

Beim Studium der Literatur über das neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland stösst man auf die Behauptung, das Verhalten der schweizerischen Verhandlungsdelegation sei durch Rücksichten auf unser Verhältnis zur EWG beeinflusst worden. Ich kann mir einer ge-

---

\* vgl. Anhang IV

- 20 -

wissen Zusammenhang durchaus vorstellen. Es drängen sich zwei Fragen auf: War bis jetzt ein Konnex zwischen den beiden Verhandlungen erkennbar? Würde ferner eine Ablehnung des Doppelbesteuerungsabkommens durch unser Parlament die Verhandlungen mit der EWG eventuell negativ beeinflussen?

H. Broger:

In welcher Kategorie wird die Position Butter eingereiht ?

H. Leu:

Mich würde es interessieren zu erfahren, ob die Verzögerung der EWG-Beitrittsverhandlungen unsere eigenen beeinflusst. Welches werden ferner die landwirtschaftlichen Produkte sein, die allenfalls Gegenstand von Verhandlungen sein könnten, und welche Produkte figurieren schliesslich auf der Liste der "produits sensibles"?

H. Jolles:

Zwischen unserer Verhandlung in Brüssel und derjenigen bezüglich des Doppelbesteuerungsabkommens besteht gar kein Zusammenhang. Ueber die Haltung der Steuerverwaltung sind wir nicht einmal konsultiert worden, wir haben deshalb auch überhaupt keinen Einfluss ausüben können. Schwieriger ist die zweite Frage von Herrn Hofmann zu beantworten: Formell besteht kein Zusammenhang, da das in Aussicht genommene Abkommensmodell mit der EWG Fiskalfragen ausschliesst. Andererseits ist ein indirekter Zusammenhang durch eine Klimabeeinflussung nicht undenkbar. Es ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass bereits ein weiterer EWG-Mitgliedstaat fiskalische Forderungen anmelden wollte. Einem derartigen Verlangen konnte bis jetzt mit dem Hinweis begegnet werden, dass die Materie nicht in die enge Konzeption des Abkommensmodells passe. Sollten wir nun selber eine derartige Beziehung herstellen, so könnte dies zur Folge haben, dass diese Staaten auf ihre Fiskalwünsche zurückkommen und weitere Länder sich ihrem Vorgehen anschliessen.

- 21 -

Zur Frage von Herrn Broger ist festzustellen, dass die Butter als landwirtschaftliches Produkt gilt. Inbezug auf eine allfällige Verhandlung über derartige Produkte hat uns die EWG eine Wunschliste im Sinne einer Sondierungsübung in Aussicht gestellt. Wir sind im Besitze der Vorentwürfe zu einer solchen Liste; sie enthalten ungefähr alles, was an Forderungen seitens der Mitgliedstaaten denkbar ist. Bezüglich der Butter halten sich die Wünsche in einem relativ vernünftigen Rahmen, insbesondere wegen unserer Abnahmeverpflichtung gegenüber Dänemark.

Was die übrigen Landwirtschaftsprodukte anbetrifft, haben wir den Eindruck, dass sich die Wünsche der EWG auf wenige Positionen reduzieren lassen, über die dann auf Reziprozitätsbasis verhandelt werden soll. Im Vordergrund solcher allfälliger Verhandlungen steht der Wein, ferner Obst, Gemüse, Milchprodukte sowie Getreide- und Futtermittel. Wir werden uns dabei hüten müssen, Konzessionen einzuräumen, welche die Amerikaner zu stark brüskieren könnten.

Grosso modo werden die landwirtschaftlichen Begehren der EWG weniger unsere eigene Landwirtschaft als vielmehr den Bundesfiskus und, bei einer eventuellen Einkaufsverpflichtung zu höheren Preisen, den Konsumenten treffen.

Zu den Fragen von Herrn Leu möchte ich bemerken, dass eine gewisse Verzögerung der Beitrittsverhandlungen infolge der ungelösten Fischereiprobleme mit Norwegen sowie einiger technischer Unstimmigkeiten mit Grossbritannien in Kauf genommen werden musste. Auswirkungen auf unsere eigenen Verhandlungen werden sich indessen nur dann ergeben, wann der Beitritt Grossbritanniens an sich in Frage gestellt wird, was jedoch kaum anzunehmen ist.

Die Liste der empfindlichen Produkte enthält nur solche industrieller Art, insbesondere handelt es sich um Montanprodukte (Silicium, Molybdän, Kugellager, etc.).

- 22 -

H. Graf:

Hat die EWG davon Kenntnis, dass wir das Abkommen unter dem Vorbehalt einer Volksabstimmung unterzeichnen werden und wird sie einem solchen Vorgehen zustimmen? Ich möchte wissen, ob dieser Punkt in Brüssel zur Sprache gekommen ist.

H. Broger:

Bezüglich einer intensivierten Koordination unter Neutralen möchte ich wissen, ob der sogenannte Kreisky-Plan der Schweiz vor seiner Publikation zur Kenntnis gebracht worden ist.

H. Jolles:

Die Frage der Volksabstimmung ist unsererseits von Beginn an als Möglichkeit erwähnt worden. Brüssel hat dagegen nichts einzuwenden, zumal ja jedes Land in seinem internen Gesetzgebungsverfahren frei ist. Dies trifft sowohl für die Beitrittskandidaten wie auch für die Neutralen zu. Eine Gefährdung der gleichzeitigen Inkraftsetzung unseres Abkommens mit denen der Beitrittskandidaten durch eine Volksabstimmung ist nicht auszuschliessen.

Die Ideen von Kreisky waren nicht Gegenstand unserer Gespräche mit den Oesterreichern.

H. Thalmann:

Bezüglich des Kreisky-Planes sind wir nie konsultiert worden. Wir konnten uns des Eindrucks nicht ganz erwehren, dass es sich um eine etwas nebulöse Idee handelt, der wir, um es gelinde zu sagen, mit einiger Skepsis begegnen, was nach unseren Informationen auch der Auffassung des österreichischen Aussenministeriums entspricht. Beim kommenden Besuch von Aussenminister Kirchschräger Ende Januar wird sich Gelegenheit bieten, hierüber mehr zu erfahren.

H. Leu:

So wie Herr Jolles das künftige Abkommen mit der EWG darstellte, ist es m.E., staatsrechtlich betrachtet, der Volksabstimmung nicht zu unterbreiten. Allerdings äusserte sich Bundesrat Brugger dahingehend, dass das Abkommen im Zweifel dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll.

Schluss der Sitzung: 18.40 Uhr

\* \* \* \*

\*

Bern, den 11. Januar 1972

P r e s s e m i t t e i l u n g

Sitzung der ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten

Die erweiterte Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates tagte am 10. Januar 1972 in Bern, unter dem Vorsitz von Ständerat Leu und im Beisein von Bundesrat Graber, Chef des Politischen Departements, den Botschaftern Thalmann, Generalsekretär des Politischen Departements, Jolles, Direktor der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, Keller, Chef der Abteilung für Internationale Organisationen, Probst, Delegierter für Handelsverträge, Natural, Chef des Politischen Sekretariats des Politischen Departements sowie weiterer Chefbeamten des EPD.

Die Kommission wurde über die Konzeption des zukünftigen Freiwilligenkorps, dessen Strukturen und Leitung, wie auch über das vorgesehene Statut der Freiwilligen unterrichtet. Sie beschloss, dem Ständerat zu empfehlen, vom Bericht des Bundesrates über die Schaffung eines Freiwilligenkorps für Katastrophenhilfe im Ausland in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

In einer aussenpolitischen Uebersicht analysierte Botschafter A.L. Natural in eingehender Weise den Konflikt zwischen Indien und Pakistan. In der Folge erläuterte Botschafter Thalmann die Aufgaben die sich der Schweiz, aus ihrer Funktion als Schutzmacht, sowohl Indiens als auch Pakistans, ergeben. Ueber die humanitären Hilfeleistungen im Konfliktgebiet referierte Botschafter Keller.

Botschafter Jolles orientierte ferner die Kommission über den heutigen Stand der Integrationsgespräche mit den Europäischen Gemeinschaften.

Die Kommission hat ausserdem beschlossen, dem Ständerat die Annahme der bundesrätlichen Botschaft betreffend den Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zu empfehlen.

Berne, le 11 janvier 1972

C o m m u n i q u é   d e   p r e s s e

Séance de la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats

La Commission élargie des affaires étrangères du Conseil des Etats a siégé le 10 janvier 1972, à Berne, sous la présidence du Conseiller aux Etats Leu et en présence du Conseiller fédéral Graber, des Ambassadeurs Thalmann, Secrétaire général du Département politique, Jolles, Directeur de la Division du commerce du Département de l'économie publique, Keller, Chef de la Division des organisations internationales, Probst, Délégué aux accords commerciaux, Natural, Chef du Secrétariat politique du Département politique ainsi que d'autres hauts fonctionnaires du Département politique.

Après avoir été informée de la conception du futur corps de volontaires, ses structures et sa direction, ainsi que sur le statut que devrait être réservé aux volontaires, la Commission a décidé de recommander au Conseil des Etats de prendre connaissance, en l'approuvant, du rapport du Conseil fédéral concernant la création d'un corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe à l'étranger.

Dans un exposé de politique étrangère, l'Ambassadeur Natural s'est attaché à analyser le conflit indo-pakistanaï. L'Ambassadeur Thalmann devait ensuite expliquer les tâches qui incombent à la Suisse en sa qualité de puissance protectrice des intérêts de l'Inde et du Pakistan. De son côté l'Ambassadeur Keller, a entretenu la Commission de l'aide humanitaire déployée dans les régions du conflits.

Par ailleurs, l'Ambassadeur Joles a informé la Commission de l'état actuel de nos conversations avec les Communautés européennes.

La Commission a, en outre, décidé de recommander au Conseil des Etat l'adoption du message du Conseil fédéral concernant la contribution de la Suisse aux frais administratifs de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.