

o.253.3 - MAY/av

Berne, le 12 mars 1982

CONFIDENTIEL

Sa 16. März 82 17

Note de dossier

Entretiens à Berne avec les
dirigeants du CICR, le 3 février 1982

1.1. La délégation du CICR, dirigée par le Président Alexandre Hay, était composée de MM. Pestalozzi, Vice-président, Moreillon, Chef du Département doctrine et droit, Hocke, Directeur des opérations et Veuthey, délégué auprès des O.I.. Elle a été reçue le 3 février 1982 par le Secrétaire d'Etat Raymond Probst, accompagné des Ambassadeurs Pictet et Pometta, du Jurisconsulte Monnier et de MM. Reimann et Mayor. Une séance a eu lieu de 10 à 13 h., suivie d'un déjeuner de travail au restaurant Du Théâtre. L'ordre du jour des entretiens était le suivant :

- Désarmement, en relation notamment avec la 2e session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU
- Droit international humanitaire (application des Conventions de Genève)
- Nouvel ordre humanitaire international
- Projet de convention sur les mercenaires
- Conférence de Manille
- Coordination de l'aide humanitaire internationale
- Divers

Lors du déjeuner, deux points principaux ont été abordés, à savoir l'attitude du CICR et de ses membres sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU ainsi que les critères d'intervention du CICR dans des cas individuels.¹⁾ Il a été aussi fait brièvement mention du projet d'accord entre l'Irak, l'Iran, le CICR et les Nations Unies au sujet des visites de familles des prisonniers de guerre.

./.

1) Le CICR a rappelé que, selon sa pratique constante, il n'intervient pas dans un pays - tel que l'URSS - où il n'est pas autorisé à agir de manière générale.

- 1.2. Le but des entretiens était de procéder à un échange de vues informel sur des questions de caractère fondamental qui portent sur le rôle et les activités futures du CICR ainsi que sur ses relations avec les autorités fédérales. Il faut qu'il y ait si possible unité de vues entre la Suisse et le CICR, notamment en ce qui concerne le domaine de la doctrine et du droit.
- 1.3. La présente note - qui n'est pas un procès-verbal - résume de façon succincte les discussions qui se sont déroulées dans un climat de confiance et de franchise. Le cas échéant, elle donne quelques brèves indications préalables sur le contexte de la discussion (background information).
- 1.4. Dans une courte introduction, le Président Hay a exprimé sa satisfaction concernant l'augmentation de la contribution de la Confédération au CICR. Il a relevé que grâce à la subvention fédérale, le budget 1982 est équilibré. Il a annoncé que le CICR prendrait contact avec les parlementaires qui ont émis quelques critiques lors du débat devant les Chambres.

2. Désarmement

2.1. Contexte

Le CICR, qui s'est intéressé de tout temps au désarmement, semble adopter une attitude plus active dans ce domaine. M. Hay a déclaré à la Conférence de Manille que le CICR est disponible et prêt - si les Etats ensemble le lui demandent - à oeuvrer en cette matière.

2.2. Position du CICR

(M. Hay) Le CICR n'est pas un expert des questions du désarmement, mais certains gouvernements et Sociétés nationales de la

Croix-Rouge le pressent de plus s'engager dans ce domaine. Il y a des tendances, dans le mouvement de la Croix-Rouge, qui ne craindraient pas la politisation. Dans les pays communistes, les Sociétés de la Croix-Rouge sont des organes de l'Etat. Le CICR est conscient du danger et veille à ne pas aller trop loin. Mais sa tâche est difficile. Il doit accepter certains compromis s'il veut maintenir l'universalité et une certaine cohésion de la Croix-Rouge, ce qui est essentiel. Le CICR doit parfois suivre une politique qui va plus loin que celle de la Suisse.

A Manille, le CICR a voulu annoncer sa disponibilité de principe : il est prêt à entreprendre les études que les gouvernements voudraient confier à une institution neutre, si le besoin s'en faisait sentir - dans quelques années. Il n'entend pas aller au-delà : il n'est ainsi pas question pour le CICR de faire des propositions de procédure ou, par exemple, de condamner la bombe à neutron. En ce qui concerne la résolution concernant le désarmement (R 13), celle-ci a été adoptée par consensus, grâce aux efforts du CICR et malgré les réticences de nombreux Etats occidentaux. Il y a certes une certaine hypocrisie à la base de ce consensus. Mais ce faisant, le CICR a évité que l'on vote sur d'autres textes, au risque d'entraîner une scission de la Croix-Rouge.

(M. Moreillon) Un autre aspect est la contribution que le CICR peut faire dans le domaine de l'éducation pour le désarmement. Le mouvement de la Croix-Rouge peut et doit être actif. Il est préférable que le CICR exerce un certain contrôle en la matière.

(M. Pestalozzi) Il y a enfin la préoccupation humanitaire, qui est une exigence fondamentale pour une organisation telle que la Croix-Rouge, qui ne peut dès lors se désintéresser des questions du désarmement.

2.3. Position du DFAE

Le désarmement est d'abord un problème de sécurité et n'a pas pour but d'affaiblir les efforts des pays occidentaux, qui doivent assurer leur légitime défense. Il est très difficile d'avoir une vue d'ensemble de toutes les négociations en cours. Le CICR doit être d'une grande prudence dans ce domaine (cf. l'échec du projet de règles qu'il avait soumis à la Conférence de New Delhi en 1957, en raison de l'opposition des Etats nucléaires occidentaux) et éviter de s'engager dans des questions très politisées.

A Manille, de nombreux Etats occidentaux étaient réticents face à un projet de résolution plus substantiel sur le désarmement, tel que celui élaboré par la délégation suisse; d'après eux, l'adoption d'un tel texte pourrait rendre plus difficile la ratification du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève. Il faut aussi être conscient que les activités concernant l'éducation pour le désarmement, qui sont traitées par l'UNESCO, sont en général noyautées par l'URSS.

2.4. Conclusions

- Dans certaines circonstances, le CICR peut aller plus loin que la Suisse, mais :
- Il doit veiller à rester neutre et ne pas se laisser entraîner dans la politique, ce qui signifierait la fin de l'institution.
- Règle d'or : la Suisse respecte l'indépendance du CICR - et réciproquement. Les activités de l'un ne doivent pas gêner l'autre.

2.5. Remarque

Il n'y a pas eu de véritable discussion en ce qui concerne la

2e session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement. La délégation du CICR a pris note avec intérêt que la Suisse a l'intention de préparer un nouveau document.

3. Application des Conventions de Genève

3.1. Contexte

Les Conventions de Genève sont le fondement du statut du CICR et son originalité propre par rapport aux autres oeuvres d'entraide. Elles sont au centre de ses tâches de protection. Il y a actuellement une certaine tendance à les considérer comme un idéal ou un code de bonne conduite, plutôt que comme un corps de règles contraignantes.

3.2. Position du DFAE

Le CICR, dans son souci d'être efficace et d'aider les victimes sur le terrain, ne devrait pas négliger son rôle primordial de gardien des Conventions. Chaque fois qu'il en a l'occasion, il devrait rappeler le cadre juridique qui fonde son action. Il faut lutter contre l'érosion générale du droit international, en particulier du droit humanitaire.

A trop centrer la doctrine du CICR sur son droit d'intervention seulement, on en arrive progressivement à une sorte de double standard en matière d'application des Conventions - semblable à ce qui existe à l'ONU en matière de droits de l'homme. A Manille, l'on a été gêné par une certaine discrimination qui est apparue dans la qualification des conflits : c'est ainsi qu'Israël a été sommé d'appliquer la 4e Convention, alors que l'on s'est tu pour le Vietnam-Kampuchea. Les Conventions ne doivent pas devenir des codes de bonne conduite que l'on applique "à la carte".

3.3. Position du CICR

(M. Hay) Le CICR est confronté de plus en plus à des conflits qui sont de caractère interne - et de plus en plus cruels. Il est placé devant un dilemme : le droit humanitaire est essentiel, et il y a un risque sérieux qu'il s'affaiblisse si l'on ne qualifie pas les conflits; d'autre part, la principale motivation du CICR est d'apporter une aide aux victimes. Même si le CICR ne qualifie pas un conflit, il veut être présent sur le terrain. S'il entend qualifier un conflit, il soulève un problème politique ardu ¹⁾.

(M. Moreillon) Si l'on invoque le droit humanitaire, on arrive au résultat - paradoxal - d'affaiblir la protection des victimes. Difficulté supplémentaire : le CICR a des hésitations à qualifier les conflits armés non internationaux dans lesquels il y a un élément d'intervention extérieure, qui se multiplient (Somalie, Ogaden, Angola, Sahara occidental, Liban). La situation juridique est rarement incontestable et elle est en tout cas l'objet de contestation (autre exemple : Afghanistan ou Kampuchea). Faut-il alors prendre le risque de qualifier le conflit, au détriment des victimes - du moins à court terme - ou faut-il se taire, et affaiblir à long terme le droit humanitaire ?

(M. Hocke) Le souci du CICR est d'éviter un blocage total. Chaque fois qu'il intervient, il utilise toutes les occasions possibles pour rappeler les règles du droit humanitaire.

3.4. Conclusions

- Il faut éviter de glisser dans un pur pragmatisme ou se cantonner dans le juridisme. La position juste est entre les extrêmes.
- Il faut rester conscient que, sans droit humanitaire, il n'y a plus de Croix-Rouge.

1) Lors de la Conférence des Ambassadeurs de 1981, M. Hay avait également fait la distinction entre les situations conventionnelles, dans lesquelles le CICR n'hésite guère à rappeler assez nettement les obligations qui découlent des Conventions de Genève, et les situations non conventionnelles, où le CICR agit plus prudemment, dans l'intérêt des victimes.

- Des échanges de vue informels entre spécialistes du droit international du CICR et du DFAE seront organisés de temps à autre, sur la question de la qualification des conflits et de l'applicabilité des Conventions de Genève.

4. Nouvel Ordre humanitaire international (NOHI)

4.1. Contexte

Il s'agit d'une proposition de la Jordanie, présentée lors de la dernière Assemblée générale. Le Secrétariat général de l'ONU a envoyé un questionnaire à tous les Etats, qui sont priés de faire connaître leurs vues d'ici au 30 avril 1982.

4.2. Position du CICR

(M. Hay) Le CICR n'est pas l'instigateur de la proposition jordanienne. L'auteur en est le Prince Hassan qui, devant les développements de cette affaire, cherche à passer la main à d'autres personnalités (Brandt, Heath, Senghor). Le CICR réfléchit sur le contenu du NOHI.

(M. Moreillon) Il n'a y pas que des éléments négatifs dans le document jordanien. L'idée d'élaborer des principes moraux "incitant l'homme à faire preuve de compassion à l'égard des souffrances de son prochain" est fondée sur des valeurs très occidentales. Le Prince Hassan, qui recevra en mars Léopold Senghor, a demandé l'avis de M. Moreillon à titre personnel. Le CICR a constitué un groupe de travail interne, auquel l'Ambassadeur Pictet ^{pourrait} être associé. Il faut que le CICR garde le contrôle de l'affaire - ce qui sera difficile. S'il se désintéresse du NOHI, il court le risque de voir lui échapper le domaine du droit humanitaire, dont l'ONU a tendance à s'occuper de plus en plus.

L'appendice du memorandum jordanien - intitulé "le droit humanitaire historique" - confond les notions de droit international humanitaire (ou droit des conflits armés) et les principes humanitaires; il présente une vue exagérément négative des instruments du droit international humanitaire.

4.3. Position du DFAE

Sur le plan général, le NOHI procède de la même tendance que l'on retrouve ailleurs - dans le domaine économique et dans celui de l'information - de globaliser les problèmes et de ramener des discussions de principe à l'Assemblée générale.

Plus précisément, le MOHI est "une idée farfelue et dangereuse" (M. Monnier). Son contenu est vague, mais peut être utilisé par d'autres, et très vite dérapé sur le terrain politique. En créant un code d'éthique, on risque d'affaiblir encore le droit humanitaire.

L'affaire risque de mal tourner. Il faut que les pays occidentaux - qui, à l'Assemblée générale, n'ont pas réagi pour ménager la Jordanie, comme s'il s'agissait d'une simple proposition de procédure - coordonnent leurs positions et ne restent pas passifs. La Suisse peut jouer un rôle actif pour défendre les acquis du droit humanitaire et entraîner d'autres pays dans son sillage. A l'initiative de l'Ambassadeur Pictet, un groupe de travail constitué des pays de l'OCDE est à l'oeuvre, en vue de coordonner les réponses au Secrétariat général de l'ONU. Le cas échéant, il faudrait intervenir dans les capitales, car il y a un manque de coordination notoire entre ce qui se fait à Genève et à New York.

4.4. Conclusions

Il est nécessaire de poursuivre l'échange de vues, tant sur le problème de fond que sur la tactique, entre le CICR et le DFAE. M. Pictet fera la liaison entre Berne et Genève.

4.5. Remarques

Le CICR semble pour l'instant souhaiter - pour des raisons tactiques - que les pays occidentaux ne fassent pas connaître trop rapidement ni de façon trop nette leur opposition au NOHI. Il est d'avis qu'il ne faut pas donner l'impression aux pays en développement que le domaine humanitaire est une chasse gardée de l'Occident et que la Suisse cherche à préserver le rôle du CICR.

5. Projet de convention sur les mercenaires

Le problème majeur réside dans la définition du mercenaire. De l'avis du CICR et du nôtre, la future convention devrait contenir une définition identique à celle du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève. Or, les discussions aux Nations Unies ont jusqu'à présent montré qu'un grand nombre de pays veulent élargir la définition. Si tel devait être le cas, il ne manquerait pas d'y avoir des retombées sur l'application du Protocole. Autre problème : le changement de la présidence du Comité spécial chargé de l'élaboration de la convention.

Au cours de la discussion, les représentants de la DDIP rappellent les démarches qui ont été effectuées par le DFAE. De son côté, le CICR (M. Veuthey) suggère que le DFAE envoie à nouveau des ambassadeurs itinérants pour encourager les Etats à ratifier les Protocoles; ils pourraient également, à cette occasion, rappeler notre point de vue au sujet de la définition du mercenaire.

6. Conférence de Manille

Le bilan de Manille est positif : il faut relever que les résolutions de la Conférence ont été adoptées presque toutes par consensus, dont notamment celle portant sur le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires et soutien aux activités du CICR (R 6).

Chacun reconnaît qu'il sera important de veiller à une préparation

"conceptuelle" de la Conférence de Genève de 1986, qui pourrait être plus politisée que celle de Manille. De l'avis du CICR, il est souhaitable que les gouvernements soient plus activement associés tant à la préparation de la conférence qu'à son déroulement (il est prévu que, pour la première fois, la présidence d'une ou deux commissions sera confiée à des délégués gouvernementaux). Le CICR a créé un groupe de travail qui procédera à un inventaire de propositions concrètes en vue de Genève; ce document sera soumis à Mme Pometta.

7. Coordination de l'aide humanitaire

7.1. Cette question fait l'objet d'une brève discussion, en fin de séance. Elle est introduite par M. Pictet - dont M. Hay souligne le rôle de liaison très utile auprès des pays de l'OCDE. Tout remonte à une initiative de la Suède. L'idée est que l'on ne manque pas tellement de ressources, mais de coordination. Élément positif : la discussion en cours aux Nations Unies a permis de réaffirmer l'indépendance et le rôle unique du CICR.

7.2. Vues du CICR

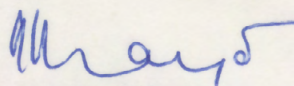
En plus du problème de la coordination au sein des Nations Unies, il y a celui de la coordination entre pays donateurs (85% de l'aide provient de 20 pays). Si ces pays ressentent des frustrations, le CICR risque lui aussi d'être pénalisé - il y a déjà des signes de rétrécissement de l'aide, en particulier aux USA.

Les pays donateurs n'utilisent pas assez leur "pouvoir". Sans heurter les susceptibilités nationales, ils pourraient mieux veiller à la bonne utilisation des fonds.

La Suisse pourrait jouer un rôle pour faciliter la coordination entre donateurs - notamment en fournissant une assistance logistique qui permettrait de tenir davantage de réunions à Genève (où l'atmosphère - moins politisée - est plus favorable qu'à New York).

- 11 -

7.3. Au terme de la séance, Mme Pometta mentionne les questions de la politisation de l'aide humanitaire et de l'aide aux pays qui violent systématiquement les droits de l'homme. La discussion est interrompue à 13 heures.



R. Mayor

Sa 16. März 82 17

Copie à : - Mission Genève
- Mission New York
- Secrétariat du Chef du Département
- DDIP
- Jurisconsulte
- DDA, Div. de l'aide humanitaire
- Div. pol. I
- Div. pol. II
- Section ONU/OI
- PO - PRO - RR
- RD
- AX
- EV