MBB/brr

No 10/1962

COMITE

Assemblée plénière

Séances plénières des mercredi 31 octobre 1962 à 16 h. 30 et à 21 h. et jeudi 1er novembre 1962 à 9 h.

Présents : M. Boissier, Président
M. Bachmann
Mlle van Berchem
M. Bodmer
M. Bordier
M. Chenevière
Mlle Duvillard
M. Franceschetti (séance du mercredi après-midi seulement)
M. Freymond
M. Gloor (pas séance du mercredi soir)
M. Gonard
M. Meuli
M. Olgiati
M. Petitpierre
M. Ruegger
M. Schindler
M. Siordet

M. Barbey)
M. de Haller) Membres honoraires
Mlle Odier)

M. Pictet
M. Pilloud
M. Borsinger
M. Du Pasquier

Excusés : M. Burckhardt
M. Gallopin

Le P.V. de la séance plénière du jeudi 4 octobre est adopté sous réserve des modifications suivantes :

a) à la page 2, 1er alinéa, lire : "La Commission permanente s'est réunie les 25 et 29 septembre" ....

b) à la page ~~3~~ 2, lire le 3e alinéa comme suit : "Le Comité prend note de cette décision, et de l'abstention de l'un de ses représentants, M. Siordet, qui a fait valoir dès la première séance, qu'en décidant le renvoi de la XXe Conférence, la Commission n'avait pas tout fait pour éviter le retour des

L'Assemblée se lève et observe une minute de silence en mémoire du regretté disparu.

ORDRE DU JOUR

HUIS-CLOS

(Renvoi de la XXe Conférence internationale.)

CUBA

Demande adressée le 30 octobre 1962 par le Secrétaire général des Nations Unies au CICR, de collaborer à l'établissement d'une procédure de vérification des cargaisons à destination de ce pays

Le Président Boissier informe le Comité qu'hier, mardi 30 octobre à 8 heures du matin, il a reçu un téléphone de M. l'Ambassadeur Piero Spinelli, Directeur de l'Office européen des Nations Unies qui désirait être reçu pour une communication d'urgence, de la part d'U Thant, de la plus haute importance.

Le Président donne lecture de la traduction française de l'aide-mémoire ~~annexé~~ incorporé au présent P.V. (p. 7.)

M. Spinelli a indiqué que cette requête a été adressée au CICR à l'unanimité des personnalités et pays consultés par M. Thant. Il semble que les Etats Unis et l'URSS soient d'accord. L'opinion de Cuba n'est pas encore connue.

Le Président lui a répondu que le CICR ne pouvait examiner cette demande que si les trois parties impliquées, soit : Cuba, l'URSS et les Etats-Unis le lui demandaient et que lui-même ne pouvait se prononcer sans avoir consulté le CICR. Il a également ajouté qu'à première vue, au cas où le CICR accepterait ce mandat -ce qui n'est nullement certain -les délégués inspecteurs ne pourraient dépendre que du seul CICR et ne recevoir leurs ordres de quiconque d'autre; ce qui a paru acceptable à M. Spinelli.

Lecture est ensuite donnée de l'étude juridique sommaire préparée par M. Wilhelm au vu de cette demande.

Finalement, le Président rappelle au Comité que le CICR a accepté les Principes élaborés à Prague. Le premier Principe de l'"humanité"

contient la phrase suivante : "La Croix-Rouge ... favorise la compréhension mutuelle ... la coopération et une paix durable entre tous les peuples". Etant donné cette résolution,il semble que le CICR ne peut refuser d'examiner la question car dans cette crise - la plus grave depuis celle de Munich en septembre 1938 - il en va de la paix du monde.

Si le Comité accepte cette tâche, il se trouvera devant une activité évidemment toute nouvelle, qui constituera son premier pas dans la voie esquissée dans les Principes de la Croix-Rouge tels qu'ils ont été acceptés aujourd'hui. Si le Comité refuse l'on pourrait lui reprocher - si le pire venait à se produire - de s'être dérobé et de n'avoir pas tenté tout ce qui était en son pouvoir, en apportant sa contribution, pour écarter la menace de guerre qui pèse sur l'humanité.

Il faut que le Comité pèse très soigneusement le pour et le contre et qu'il se prononce en toute liberté et indépendance. Il est regrettable que les hauts fonctionnaires des Nations Unies à Genève n'aient pas qualité pour négocier ceci oblige donc le CICR de déléguer, sans tarder, auprès de M. Thant une personnalité de premier plan pour explorer avec lui les incidences de la demande adressée au CICR. Pour une mission d'une telle importance le Président pense qu'un seul nom est certainement présent dans tous les esprits, M. Ruegger, s'il accepte.

Le Président insiste une fois de plus sur la portée irrémidiable et lointaine de la décision qui doit être prise.

Un très large débat suit l'exposé du Président, débat qui se poursuivra dans les séances de relève tenues au Cercle de la Terrasse le mercredi soir et à nouveau le jeudi matin. Tous les membres présents expriment leur avis. Trois tendances s'en dégagent.

Certains membres estiment qu'en acceptant pareil mandat le CICR sortirait nettement de son rôle ou plutôt de son champ d'action, qui doit toujours être strictement limité aux questions d'ordre purement humanitaire et à l'action en faveur des victimes directes d'un état de conflit ouvert ou de troubles graves. Cependant, d'autres membres sont d'avis que si ce mandat ne présente pas un caractère humanitaire évident et immédiat, le CICR ne saurait refuser d'offrir ses bons offices dans le cadre de la promotion de la paix et de la prévention de la guerre. Un troisième groupe de membres est d'avis qu'avant de prendre une décision définitive il s'agit, sans tarder évidemment, de voir un peu plus clair dans cette affaire et préconisent, dans ce but - dès que l'opinion des trois gouvernements principalement impliqués dans cette crise sera connue - le départ pour New York de M. Ruegger, en mission d'information et de renseignement. C'est cet avis qui l'emporte finalement.

En effet, il était difficile au Comité de se prononcer à brûle-pourpoint sur cette demande qu'il n'avait pas eu le temps d'analyser. A la réflexion, cependant, l'aide-mémoire remis par M. Spinelli au Président Boissier présente certaines ambiguités et le Comité ne saisit pas tout à fait ce que M. Thant et les Nations Unies attendent de lui. S'agit-il tout simplement de désigner nommément des personnes, citoyens suisses ou d'Etats neutres, susceptibles de faire partie d'une équipe d'inspecteurs neutres chargés du contrôle des

cargaisons à destination de Cuba ou s'agit-il non seulement de désigner les personnes mais de constituer l'équipe et de fixer le mandat d'une commission d'inspection ou encore d'aller au-delà et d'assumer la responsabilité entière de cette commission une fois désignée; ou bien celle-ci travaillerait-elle sous les ordres et la responsabilité du Secrétaire général des Nations Unies ?

Ce qui est certain et qui ressort de l'aide-mémoire est que les Nations Unies ont besoin de l'appui moral du CICR et du prestige de l'emblème. Mais alors pourquoi n'y a-t-il vraiment plus possibilité de constituer, en ayant recours à des ressortissants d'Etats membres des Nations Unies, poursuivant une politique de neutralité, une commission neutre des Nations Unies ? Pourquoi n'a-t-on pas songé à s'adresser à un gouvernement neutre non membre des Nations Unies, notamment au Conseil Fédéral. Est-ce parce que les parties au conflit ne désirent pas devoir se plier à une inspection dirigée et organisée par un autre Etat souverain ? Enfin toutes ces questions font que le CICR estime avoir besoin de plus amples renseignements avant de se déterminer. Pour ce faire, le CICR souhaiterait vivement que M. Ruegger accepte de se rendre à NewYork pour établir un contact avec M. Thant, procéder à certains sondages auprès des représentants de l'URSS, des Etats-Unis et de Cuba et également procéder à un examen préalable de nombreuses autres questions d'ordre politique, diplomatique et technique. Si, à défaut de tout autre intermédiaire neutre possible, le CICR pouvait envisager d'accepter ce mandat dans le cadre de la promotion de la paix et de la prévention de la guerre, son indépendance tout aussi bien à l'égard des Nations Unies qu'à l'égard des trois gouvernements principalement intéressés doit être définie et maintenue. La position des délégués inspecteurs éventuels et de leur chef doit donc être très nettement délimitée et définie.

Rien, bien entendu, ne peut être envisagé sans que les trois gouvernements intéressés aient formellement fait savoir qu'ils acceptent que ce mandat soit confié au CICR, mais avant de l'accepter le CICR doit aussi, parallèlement aux questions de principe, s'assurer, en Suisse notamment, des appuis matériels nécessaires afin de garantir le succès des opérations. Un premier contact s'impose donc avec le Conseil Fédéral, MM. Wahlen et Chaudet notamment, pour s'assurer de leur appui et de la mise à la disposition du CICR des personnalités aptes à affronter une tâche aussi délicate. Il faudrait aussi s'assurer, avant d'accepter ce mandat, que les puissances maritimes membres et non membres des Nations Unies, dont les marines marchandes commercent avec Cuba, acceptent un contrôle exercé par des observateurs neutres désignés par le CICR et ici on se heurte à l'inconnue de la Chine. Il ne ressort pas non plus clairement de l'aide-mémoire des Nations Unies dans quelles limites, sous quelles conditions et où le contrôle des cargaisons se ferait. Le Comité examine quantité d'autres problèmes et difficultés liés à cette affaire. A qui cette commission ferait-elle rapport, par exemple; qu'adviendra-t-il si ses membres constatent des abus flagrants; quelles en seraient les conséquences ? A l'issue des longs débats de mercredi, après-midi et soir, le Comité prie la Direction de résumer les conclusions et la liste des questions à éclaircir.

M. Pictet soumet au Comité le mémorandum suivant, le jeudi matin :

"Le CICR, n'acceptant qu'à titre exceptionnel, dans l'intérêt primordial de la paix et des populations civiles, une mission qui sort de son rôle traditionnel, estime que les conditions suivantes devraient être remplies :

1. Il ne saurait être amené à se départir des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, à savoir notamment la neutralité, l'indépendance et l'impartialité.

   a) neutralité : il ne serait en aucun cas placé sur le terrain des controverses politiques; ainsi, il n'assumerait aucune responsabilité quant aux conséquences que pourraient entraîner ses constatations;

   b) indépendance : une fois le mandat accepté, il agirait en toute autonomie et ne serait subordonné à aucune autorité; ses agents ne recevraient leurs ordres que de lui-même et c'est à lui seul qu'ils feront rapport;

   b) impartialité : il traiterait chacune des trois parties intéressées sur un plan de parfaite égalité.

2. Le CICR accomplirait sa tâche en toute liberté et recevrait des parties intéressées toutes facilités nécessaires; au cas où l'une des parties ou l'un de ses agents ferait obstacle à son intervention ou tenterait de faire pression sur ses représentants, le CICR serait fondé à se démettre immédiatement de son mandat. Il en serait de même, à n'importe quel moment, s'il jugeait ne plus pouvoir, pour une cause ou une autre, dont il reste seul juge, s'acquitter convenablement de sa mission.

3. Le mandat serait accepté pour une durée déterminée, éventuellement prolongée par un nouvel accord.

4. Les limites du contrôle seraient fixées avec précision (catégories de navires, voire d'avions, de ports et de matériel militaire à prendre en considération). Il ne dispose pas, en effet, de moyens lui permettant d'assurer un contrôle général et complet sur l'ensemble du trafic cubain et sur tout le territoire de l'île.

5. Le CICR devrait disposer des moyens les plus étendus (transports, télécommunications, personnel technique). Les Nations Unies feraient en outre, à son budget général, une contribution financière globale d'une importance équivalente aux dépenses qu'il aura supportées du fait de cette action exceptionnelle.

6. Le CICR recevrait son mandat des trois parties intéressées, à savoir les Gouvernements de Cuba, des Etats-Unis et de l'URSS. Cependant, il adresserait toutes communications relatives à l'exercice de ce mandat exclusivement à une instance, à savoir le Secrétariat général des Nations Unies, qui seul jugera de la suite à leur donner.

7. Les Nations Unies obtiendront des pays tiers que leurs navires se plient au contrôle.

La majorité des membres estime que le CICR ne saurait refuser d'examiner cette demande mais trouve que ce qui précède va trop loin dans les circonstances actuelles et à défaut de plus amples renseignements.

MM. Petitpierre et Ruegger estiment en effet qu'à l'analyse, il appert de la demande des Nations Unies que l'on demande au CICR de désigner les membres d'un organisme neutre chargé du contrôle des cargaisons des navires débarquant à Cuba pour une période à déterminer, agissant sous la responsabilité des Nations Unies. Il semble indiqué que M. Ruegger se rende à New York et qu'il fasse savoir que, sous certaines conditions, le CICR est disposé à prêter ses bons offices dans ce but, mais qu'il ne saurait assumer la responsabilité directe du contrôle. Il serait également indiqué que le porte-parole du CICR fasse comprendre au Secrétaire général des Nations Unies que cet organisme, pour pouvoir agir efficacement, doit jouir d'une très large autonomie dans les limites d'un mandat qui lui serait confié non par les Nations Unies, mais par les trois Etats principalement intéressés.

M. Petitpierre souligne qu'il ne saurait être question pour la Suisse, en tant qu'Etat, de se charger de cette tâche du fait que la Confédération assume déjà, à La Havane, les intérêts du Gouvernement américain en qualité de Puissance protectrice. Il fait aussi savoir, à la suite d'une conversation qu'il a eue avec M. Wahlen, que celui-ci conseille la prudence dans ce domaine et souhaite que le CICR agisse dans la stricte limite de ses compétences, sans vouloir pour autant, le décourager de prendre les initiatives qui lui semblent compatibles avec son rôle humanitaire.

Le Professeur Freymond pense que M. Ruegger, s'il se rend à New York, doit avoir des directives très claires dans les deux éventualités, soit que le CICR accepte de désigner les membres de l'organisme neutre souhaité, soit que le CICR - sur son conseil - assume une responsabilité plus large encore. Mais, en tout état de cause, il lui semble que cette demande des Nations Unies est symptômatique de ce que l'on risque de solliciter du CICR à l'avenir dans d'autres circonstances analogues. Ainsi, il souhaiterait que - quelle que soit la décision prise à l'égard de cette demande spécifique - le CICR examine sans tarder et de façon positive la création, sous son égide, d'un organisme ayant à sa tête un ou deux membres du Comité dont le statut vis-à-vis du CICR serait analogue à celui de l'Agence Centrale de Renseignements ou de la Fondation pour les transports; chargé d'étudier les conséquences de pareilles demandes, d'établir le registre des possibilités, éventualités et difficultés, de dresser les plans d'action, éventuellement les appliquer.

Décision No 1

Le Comité remercie M. Ruegger de bien vouloir se tenir à la disposition du CICR, ces prochains jours, pour se rendre à New York afin d'examiner avec le Secrétaire général des Nations Unies la demande que ce dernier vient d'adresser au CICR concernant Cuba, étant entendu que ce départ n'aura lieu qu'une fois l'attitude du Gouvernement cubain connue.

Il a adopté la résolution suivante, proposée par le Président :

Sans préjuger une décision définitive et en attendant le rapport de M. Ruegger, le Comité estime pour des motifs à préciser, qu'il ne peut prendre la responsabilité directe du contrôle des cargaisons des navires débarquant à Cuba pendant une période donnée. Cependant le Comité est disposé à prêter ses bons offices aux Nations Unies pour le recrutement et l'organisation d'un organisme composé de citoyens suisses qui remplirait cette tâche en jouissant de la plus large autonomie.

En plus des problèmes d'ordre technique et financier qui doivent être résolus, il appartiendra aux Nations Unies et au CICR de s'entendre :

1) sur le sens qui sera donné à l'expression "autonomie", ce qui signifie la mise au point des compétences du chef du corps des inspecteurs et de l'étendue de ses responsabilités;

2) sur les modalités de la liaison entre cet inspectorat, d'une part, les Nations Unies et le CICR, d'autre part;

3) sur la marque ou l'emblème distinctif qui sera porté par le corps des inspecteurs à l'exclusion du signe de la croix rouge;

4) d'autre part, les Nations Unies informeront sans tarder le CICR des mesures qu'elles auront prises pour que tout navire ou sous-marin débarquant à Cuba accepte l'inspection envisagée, qu'il s'agisse d'un navire battant pavillon d'un Etat membre des Nations Unies ou d'un navire d'un Etat non membre.

Le Comité remercie M. Gonard d'avoir accepté de doubler, à Genève, M. Ruegger, notamment afin de dresser l'inventaire des problèmes pratiques et techniques à résoudre et de préparer leur exécution.

II. RAPPORT DE M. G.C. SENN SUR L'ACTION DU CICR EN AFRIQUE

M. Senn, qui s'exprime en anglais, brosse un tableau plutôt sombre de l'avenir en Afrique et des difficultés que le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge vont avoir à y affronter s'ils veulent obtenir un résultat. Il lui semble que l'Européen, même le plus intelligent, qui n'a pas une expérience