

Embargo: 29.06.2007, 09.30

Remarque: Sous réserve de modifications mineures en vue de la publication dans la Feuille fédérale. La version publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

07.0xx

Rapport de politique étrangère, juin 2007

du 15 juin 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le Rapport de politique étrangère, juin 2007 en vous priant de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le présent rapport passe en revue les grandes lignes et les activités prioritaires accomplies en matière de politique étrangère au cours de l'année écoulée, sans avoir pour ambition d'en dresser un inventaire exhaustif. Il se concentre sur les activités de politique étrangère «générale», à savoir relevant principalement de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), tout en abordant brièvement un choix non exhaustif de politiques étrangères sectorielles, relevant principalement d'autres départements.

Le rapport est accompagné de trois documents portant premièrement sur la neutralité, deuxièmement sur le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et troisièmement sur les possibilités de développement du droit international humanitaire en relation avec les formes asymétriques de conflit. Par ailleurs, trois rapports annuels spécifiques concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies, ses activités au sein du Conseil de l'Europe et son action en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont transmis simultanément au Parlement.

Le rapport procède à un tour d'horizon des relations bilatérales et multilatérales entretenues par la Suisse. Les objectifs de la politique étrangère suisse sont définis par la Constitution (art. 54 et 101). Ils ont notamment été explicités dans le Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure. En poursuivant ces objectifs, la politique étrangère vise à défendre et à promouvoir l'ensemble des intérêts du pays. De manière générale, notre politique a pour but de maintenir des relations bilatérales aussi suivies et étendues que possible, conformément au principe d'universalité, en promouvant le respect du droit international et en veillant à une configuration optimale de nos relations avec l'Union européenne, qui nous entoure et est notre principale partenaire, et ainsi d'oeuvrer avec efficacité à la sécurité et au bien-être des Suissesses et des Suisses.

Rapport

1 Contexte

Le présent rapport passe en revue les grandes lignes et les activités prioritaires accomplies en matière de politique étrangère au cours de l'année écoulée, sans avoir pour ambition d'en dresser un inventaire exhaustif. Il se concentre sur les activités de politique étrangère «générale», à savoir relevant principalement de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), tout en abordant brièvement un choix non exhaustif de politiques étrangères sectorielles, relevant principalement des autres départements.

Le rapport est accompagné de trois documents portant premièrement sur la neutralité, deuxièmement sur le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève et troisièmement sur les possibilités de développement du droit international humanitaire en relation avec les formes asymétriques de conflit. Par ailleurs, trois rapports annuels spécifiques concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies, ses activités au sein du Conseil de l'Europe et son action en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme sont transmis simultanément au Parlement.

Le rapport procède à un tour d'horizon des relations bilatérales et multilatérales entretenues par la Suisse. Les objectifs de la politique étrangère suisse sont définis par la Constitution (art. 54 et 101)¹. Ils ont notamment été explicités dans le Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure².

2 Introduction

Le phénomène dominant de ces dernières années, à savoir celui de la mondialisation, continue à imprimer sa marque sur les relations internationales. Les développements pouvant être contenus à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières nationales d'un Etat donné se font de plus en plus rares.

Face aux progrès technologiques, notamment en matière de transports et de communications, la barrière que constitue la distance géographique et les frontières nationales s'atténue de plus en plus. Dans un nombre croissant de domaines, la coopération internationale est nécessaire pour exercer une influence.

Dans le cadre de la politique étrangère suisse, l'importance grandissante de la coopération internationale en tant qu'élément clé pour sauvegarder la marge de manœuvre de l'Etat national a été reconnue depuis longtemps, en particulier dans le Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90³, ainsi que dans le Rapport sur la politique extérieure 2000.

¹ RS 101. Promouvoir la coexistence pacifique des peuples; promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie; sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger; soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté; préserver les ressources naturelles.

² FF 2001 237

³ FF 1994 I 150

3

Relations bilatérales

3.1

Politique à l'égard de certains pays prioritaires

La Suisse poursuit une politique étrangère basée sur le principe d'universalité et le maintien de bonnes relations avec, dans la mesure du possible, tous les Etats du monde.

La configuration de ces relations, notamment conventionnelles, dépend des intérêts en jeu entre notre pays et l'Etat en question. A titre d'illustration de domaines dans lesquels les relations tissées par la Suisse sont modulées en fonction du partenaire, on peut citer le libre-échange et la lutte contre la double imposition. En concluant des accords de libre-échange, que ce soit par le biais de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou de manière bilatérale, notre pays vise à assurer aux entreprises suisses, dans les pays concernés, un accès au moins équivalent à celui dont bénéficient leurs principaux concurrents étrangers. Les accords de libre-échange permettent en outre d'asseoir sur une base plus solide et prévisible les conditions-cadre des échanges. Outre la Convention AELE et l'accord de libre-échange avec l'UE, la Suisse dispose actuellement d'un réseau d'une quinzaine d'accords de libre-échange et mène des négociations ou des discussions exploratoires avec une vingtaine de pays. En matière de lutte contre la double imposition, la Suisse veille à ce que les conventions qu'elle conclut s'adaptent étroitement aux particularités des relations avec le partenaire concerné. Cela vaut par exemple pour ce qui est des modalités prévues en matière d'échange de renseignements, dont la configuration dépend en particulier de l'intensité des relations économiques, des conséquences de l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec l'UE et des travaux de l'OCDE.

Le principe d'universalité n'empêche pas de reconnaître l'importance particulière de certains Etats ou de certaines régions. Notre pays s'efforce de renforcer et d'inscrire plus systématiquement dans la perspective de la promotion des intérêts suisses ses relations avec certains partenaires prioritaires. En 2005, le Conseil fédéral a décidé l'élaboration de stratégies globales à leur égard, permettant d'avoir une vision générale des intérêts en jeu de part et d'autre et constituant un instrument utile sur le plan interne. Sur le plan externe, la vue d'ensemble des relations entre la Suisse et un pays donné peut, en cas d'intérêt mutuel à procéder de la sorte, se concrétiser sous la forme d'une déclaration ou d'un mémorandum d'entente.

Le Conseil fédéral a jusqu'ici approuvé les documents stratégiques concernant les Balkans occidentaux, les Etats-Unis et la Russie. Il aura l'occasion de se pencher prochainement sur le document relatif à la Chine. Deux mémorandums d'entente ont été signés, respectivement paraphés, avec les Etats-Unis et la Chine, deux autres sont en préparation avec la Russie et l'Afrique du Sud.

En matière économique, le Conseil fédéral a adopté fin 2006, sur proposition du DFE, une stratégie de politique économique spécifique pour chaque pays du BRIC⁴, dans le but d'une part de faciliter l'accès des entreprises suisses à ces marchés et, d'autre part, d'accroître la sécurité juridique de nos investisseurs déjà sur place.

⁴ Acronyme couramment utilisé pour désigner quatre Etats ayant pour points communs une montée en puissance économique et politique ainsi qu'un grand potentiel de croissance: le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (voir Rapport sur la politique économique extérieure 2006, FF 2007 851).

En 2006, la politique étrangère de la Suisse a, dans ses relations bilatérales, mis l'accent sur nos relations avec les Etats-Unis, la Chine, la Russie, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

– *Etats-Unis:*

Nos relations ont pu être renforcées de manière marquante au cours des deux dernières années. Le Conseil fédéral a examiné en mai 2005 un document d'ensemble, présenté par le DFAE, portant sur les relations avec les Etats-Unis. Une année plus tard, il a pu approuver simultanément trois instruments importants: un mémorandum d'entente, signé le 11 mai 2006, devant permettre de «piloter» de manière plus proactive et plus coordonnée les relations avec les Etats-Unis, qui touchent une large palette de domaines; un accord établissant le Forum de coopération sur le commerce et les investissements, dont la mise sur pied avait été décidée en janvier 2006, suite à la décision du Conseil fédéral de ne pas entamer de négociations avec les Etats-Unis en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange; enfin, un accord relatif à la coopération en matière de poursuite pénale visant à lutter contre le terrorisme et son financement («Opérative Waring Arrangement II»), signé en juillet 2006 et actuellement devant le Parlement. La priorité est maintenant à la mise en œuvre de ces nouveaux instruments. Pour ce qui est du mémorandum d'entente, sa mise en œuvre a débuté le 29 septembre 2006, lors d'une rencontre à Berne entre le Secrétaire d'Etat du DFAE et le Sous-secrétaire d'Etat américain pour l'Europe et l'Eurasie. Les discussions ont permis de passer en revue l'ensemble des relations bilatérales, dans le but de recenser et de renforcer les points convergents et, en cas de divergences de vues ou de problèmes, de rechercher des solutions de manière constructive. Les discussions ont couvert de nombreux thèmes, allant d'une analyse de la situation politique dans les Balkans, au Proche et au Moyen-Orient, au Soudan et en Asie du Sud, à la lutte contre le terrorisme, à des questions économiques et scientifiques et aux réformes de l'ONU, en passant par les droits de l'homme et le droit international ou encore le renforcement des capacités internationales en matière d'aide en cas de catastrophe. Le groupe de travail conjoint chargé du suivi opérationnel des travaux menés sur la base du mémorandum d'entente s'est réuni les 8 et 9 mai 2007.

– *Chine:*

Etat le plus peuplé du monde, bénéficiant d'une forte croissance économique et premier pays récipiendaire d'investissements directs étrangers, la Chine joue un rôle essentiel pour la sécurité et la stabilité en Asie. Au-delà de cette région, elle s'affirme de plus en plus en tant qu'acteur clé de la communauté internationale. Les relations bilatérales entre la Suisse et la Chine sont bonnes et vont en se renforçant. Au cours des derniers mois, les rencontres bilatérales de haut niveau ont été particulièrement fréquentes. Lors du voyage en Chine de la cheffe du DFAE en octobre 2006, la Suisse a inauguré un nouveau consulat général à Guangzhou. Deux hauts dignitaires chinois se sont rendus en Suisse en 2006: M. Li Changchun, membre du Comité permanent du Bureau politique du Comité central du Parti communiste chinois (en juin 2006) et M. Huang Huahua, gouverneur de la province du Guangdong (en novembre 2006). Vu la multitude de thèmes importants abordés lors d'échanges bilatéraux et de rencontres dans le cadre multilatéral, une stratégie de politique étrangère vis-à-vis de la Chine devrait prochainement être

adoptée et un mémorandum d'entente sur la coopération renforcée, d'ores et déjà paraphé, signé. La cheffe du DFE a prévu de se rendre en visite officielle de travail sur place en juillet 2007 pour aborder notamment des questions concernant les investissements, le libre-échange et la propriété intellectuelle. Cette visite a été précédée d'une réunion de la Commission économique mixte bilatérale, tenue fin mai 2007 à Beijing.

– *Russie:*

La Russie fait partie des grands acteurs influençant la stabilité du continent européen. Son rôle clé en matière énergétique a récemment été mis en évidence dans le contexte de négociations difficiles menées avec l'Ukraine et le Belarus. Les relations bilatérales entre la Suisse et la Russie sont denses et appelées à se développer encore davantage. De futurs accords en matière de réadmission et de simplification du régime des visas pourraient prochainement illustrer cette dynamisation des relations. Dans la perspective d'améliorer la cohérence de la politique suisse à l'égard de la Russie, le Conseil fédéral a approuvé, fin mai 2007, une stratégie d'ensemble.

– *Japon:*

Deuxième puissance économique au sein d'une région dont le développement est extrêmement dynamique, le Japon affirme son rôle sur la scène politique, notamment dans le cadre des Nations Unies où il revendique un siège au Conseil de sécurité. Les bonnes relations bilatérales entre la Suisse et le Japon sont encore largement marquées par leur dimension économique. Un entretien téléphonique entre la présidente de la Confédération et le Premier ministre japonais, en janvier 2007, a permis de donner le feu vert au lancement de négociations de libre-échange entre la Suisse et le Japon, négociations qui ont débuté en mai 2007, et d'aborder les relations politiques bilatérales entre les deux pays, que les interlocuteurs ont souhaité approfondir et systématiser. Il a également été convenu de renforcer la coopération au sein des enceintes multilatérales, en particulier onusiennes.

– *Inde:*

L'Inde joue un rôle dominant en Asie du Sud. Ce rôle se reflète, sur le plan politique, par la revendication d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Les relations bilatérales entre la Suisse et l'Inde sont bonnes, marquées par des rencontres bilatérales fréquentes. Lors de l'avant-dernier dialogue politique, en septembre 2005 à Berne, la décision de développer un «partenariat privilégié» entre les deux pays a été prise. Lors de la dernière rencontre, qui s'est déroulée en novembre 2006 à New Delhi, les délégations ont pris l'engagement de développer leurs relations sur la base de priorités stratégiques communes en matière de politique, d'économie, de développement, de recherche et de technologie et – vu la large palette de domaines concernés – de les systématiser. La présidente de la Confédération accomplira, en novembre 2007, une visite d'Etat en Inde. Cette visite aura lieu en prélude à la commémoration, en 2008, des soixante ans du Traité d'amitié liant nos deux pays. Dans ce contexte, l'Inde figurera parmi les pays stratégiques prioritaires de Présence Suisse pendant les années 2008 à 2010. En matière économique, un groupe d'étude commun AELE-Inde étudie la faisabilité d'un accord de libre-échange global entre ces deux partenaires. Il s'agirait d'un accord de large portée, couvrant également certaines questions relevant

des services, des investissements et de la propriété intellectuelle. Un dialogue a par ailleurs été initié par le DFJP afin de développer et de formaliser la collaboration avec l'Inde dans les domaines migratoire et judiciaire.

– *Brésil:*

Le Brésil s'affirme de plus en plus sur la scène internationale, revendiquant notamment un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies. Il est le premier partenaire commercial de la Suisse en Amérique latine et tient le rôle principal au sein du Mercosur. Un protocole d'entente portant création d'une commission économique conjointe a été signée en février 2007, lors de la mission économique effectuée par la cheffe du DFE au Brésil; cette commission servira de plateforme pour traiter de questions concrètes relevant des relations économiques bilatérales et permettra notamment d'examiner la possibilité de conclure un accord économique et de faciliter le commerce bilatéral et les investissements directs. Le potentiel d'approfondissement des relations contractuelles est considérable, eu égard au fait qu'il n'existe pas encore de convention de lutte contre la double imposition et d'accord sur la protection des investissements entre nos deux pays.

– *Afrique du Sud:*

Sur le continent africain, l'Afrique du Sud constitue un important facteur de stabilité. Les relations bilatérales sont en voie d'approfondissement. L'Afrique du Sud est le premier partenaire commercial de la Suisse sur le continent africain. Lors d'une visite officielle de travail du Secrétaire d'Etat du DFAE en Afrique du Sud, en février 2007, il a été convenu de renforcer et de systématiser les relations mutuelles. La conclusion d'un mémorandum d'entente décrivant les principaux domaines de coopération est prévue prochainement. En matière de science et technologie, un accord bilatéral de coopération pourrait être conclu cette année, une entente quant à son contenu ayant été trouvée à l'occasion de la visite du Secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche fin mars 2007. A cette occasion, les deux parties ont signé une déclaration conjointe concernant la mise en œuvre de la stratégie de coopération bilatérale pour les années 2008 à 2011 et l'engagement financier prévu à cet effet. Dans le domaine économique, l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange conclu entre les pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et ceux de l'AELE, prévue en 2007, évitera aux produits suisses de subir une discrimination par rapport à ceux de l'UE sur le marché sud-africain. La visite de la cheffe du DFE, en mai 2007, a permis d'approfondir nos relations économiques dans différents domaines.

3.2 Politique européenne

3.2.1 Union européenne

3.2.1.1 Développements dans les relations générales Suisse-UE

L'année écoulée a été marquée par divers événements importants en matière de relations avec l'Union européenne, qui demeure notre partenaire principale, notamment par l'adoption du Rapport Europe 2006, l'acceptation par le peuple de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, l'ouverture de la délégation de la Commission européenne à Berne ainsi que les nombreuses rencontres de haut niveau entre les autorités suisses et européennes. Le mandat de négociation adopté par l'UE concernant certaines dispositions cantonales en matière fiscale constitue un différend au sein de relations par ailleurs très intenses.

Diverses rencontres de haut niveau entre les autorités suisses et celles de l'UE ont eu lieu. Ces réunions ont permis de renforcer les liens existants, de traiter de questions bilatérales et de discuter de la situation politique internationale. Ainsi, la cheffe du DFAE a notamment rencontré en 2006 le président de la Commission européenne, la Commissaire en charge des relations extérieures, le Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC ainsi que le ministre des Affaires étrangères finlandais, dont le pays assurait la présidence de l'UE au cours du deuxième semestre 2006. En 2007, en tant que présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey s'est entretenue lors du Forum économique de Davos avec la Chancelière fédérale allemande, dont le pays venait de reprendre la présidence de l'UE. Début avril 2007, la Commissaire européenne en charge des relations extérieures a été accueillie à Berne à l'occasion de l'ouverture officielle de la délégation de la Commission. Pendant l'année écoulée, plusieurs membres du Conseil fédéral ont également eu des contacts avec des membres de la Commission européenne, lors de rencontres bilatérales ou lors de conférences telles que, par exemple, le Forum économique de Davos. Ainsi, la cheffe du DFE a rencontré les trois Commissaires en charge de l'entreprise et de l'industrie, de l'agriculture et du développement rural et du dossier «éducation, formation, culture et jeunesse»; le chef du DFJP s'est entretenu avec le Commissaire en charge du dossier «justice, liberté et sécurité»; le chef du DFF a rencontré le Commissaire en charge du marché intérieur et des services; le chef du DETEC s'est entretenu avec les deux Commissaires en charge de l'énergie et des transports et a participé pour la première fois à une rencontre informelle du Conseil des ministres de l'environnement; le chef du DFI a rencontré le Commissaire en charge de l'éducation, de la formation, de la culture et de la jeunesse.

3.2.1.2 Développements dans le réseau d'accords bilatéraux avec l'UE

Comme prévu dans le programme de la législature 2003–2007, le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2006 un rapport (Rapport Europe 2006⁵) portant non seulement sur les conséquences générales d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, mais également sur celles d'autres instruments de politique européenne à la disposition de

⁵ FF 2006 6461

notre pays dans ses relations avec l'UE. Dans ledit rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la poursuite de la coopération bilatérale avec l'Union reste, à l'heure actuelle, l'instrument optimal pour la défense des intérêts de la Suisse vis-à-vis de sa principale partenaire. Le Conseil fédéral reconnaît cependant que la situation peut changer rapidement, notamment au vu de l'évolution constante de l'UE. Une analyse régulière du développement de cette dernière et de ses relations avec la Suisse est nécessaire. S'il s'avérait que la coopération bilatérale ne devait plus à l'avenir représenter l'instrument optimal pour la préservation des intérêts suisses, il conviendrait alors de changer d'instrument.

La Suisse poursuit donc sur la voie bilatérale dans ses relations avec l'UE. Dans ce cadre, le Conseil fédéral a fixé dans son Rapport Europe 2006 les priorités de politique européenne à court et moyen terme. Ces priorités ont été confirmées et précisées lors de la séance du Conseil fédéral du 31 janvier 2007. Trois axes peuvent ainsi être identifiés en matière de politique européenne:

1. La priorité pour la Suisse consiste avant tout en la mise en œuvre complète et efficace de l'ensemble de son réseau d'accords bilatéraux avec l'UE, et tout ce qui en découle, que ce soient des décisions de mise à jour des accords ou leur renouvellement, le cas échéant. A cet égard, la reconduction de l'accord sur la libre circulation des personnes revêt une importance particulière.
2. La Suisse souhaite parallèlement consolider ses relations avec l'UE, c'est-à-dire sécuriser le bon fonctionnement de l'ensemble des accords et assurer leur pérennité. Cela pourrait se faire éventuellement par le biais d'un accord-cadre mutuellement avantageux.
3. Enfin, la Suisse est prête à approfondir ses relations avec l'UE dans des domaines où un intérêt mutuel aura été identifié, notamment dans le domaine de la santé, de l'électricité et de l'agroalimentaire.

3.2.2 Relations avec nos voisins

Les Etats qui nous entourent sont nos «partenaires naturels» s'agissant de la poursuite des objectifs de notre politique étrangère, et il convient dès lors d'apporter un soin particulier aux relations que nous entretenons avec eux.

Cela est particulièrement vrai s'agissant des relations bilatérales avec les Etats voisins, qui conservent une importance stratégique primordiale. Avec eux, les relations politiques et administratives couvrent les aspects les plus variés de la vie économique et sociale. Elles comprennent aussi un très riche volet transfrontalier, où les cantons et les collectivités locales voisines mettent en œuvre leurs compétences propres. Pour ce qui est de l'année écoulée, on peut se réjouir de l'intensification particulière des contacts avec l'Italie. Avec l'Allemagne, la France et l'Autriche aussi, les relations restent intenses à tous niveaux et dépassent largement la description donnée dans le présent rapport des relations avec n'importe quel autre pays d'Europe ou d'autres continents. Cela vaut également pour la Principauté de Liechtenstein, avec laquelle la coopération s'étend sur des domaines allant clairement au-delà des questions transfrontalières; on peut notamment songer à la coopération dans le cadre de l'ONU ou des droits de l'homme.

Pour ce qui est des relations avec la France, les contrats d’approvisionnement à long terme conclus dans le domaine de l’électricité et du gaz posent problème quant aux procédures applicables en cas de crise, et nos efforts tendent à assurer la sécurité de l’approvisionnement énergétique de la Suisse.

Avec l’Allemagne, la question de la réglementation du régime d’atterrissage et de décollage à l’aéroport de Klotten est demeurée au centre des préoccupations dans des relations qui, pour le reste, sont exemptes de problème sérieux. Afin d’augmenter la disponibilité – notamment au niveau régional – à trouver des solutions, l’approche suivie vise à permettre la conclusion d’un nouvel accord technique avec l’Allemagne. En parallèle, la Suisse a convenu avec le Land de Bade-Wurtemberg d’un programme de travail destiné à renforcer la coopération transfrontalière; les thèmes couverts relèvent notamment du domaine de l’économie, des transports ou encore de la santé.

3.3 Politique de relations avec les «petits» Etats

Parmi les quelque 200 Etats que compte aujourd’hui la communauté internationale, les «petits» Etats forment une majorité. Nombre d’entre eux sont issus de la décolonisation, en particulier après la Deuxième guerre mondiale, ou, plus récemment, de l’éclatement de l’ex-Yougoslavie. Bien qu’il n’existe pas de définition consacrée du concept de «petit» Etat et que, comme dans le cas de notre pays ou du Luxembourg, le terme de «petit» – adapté sur le plan de la taille – ne convienne parfois pas sur le plan économique ou financier, on peut relever certaines particularités intéressantes du point de vue de la politique étrangère.

En particulier, les «petits» Etats ont en commun leur intérêt à s’appuyer sur le droit en tant que facteur de réglementation des relations internationales. Faute de pouvoir concourir avec les plus grands Etats en terme de puissance, ils cherchent à exercer une politique d’influence, dont l’enceinte privilégiée est celle de la diplomatie multilatérale. Le cadre des organisations internationales, dans lequel – abstraction faite de quelques exceptions parfois importantes, comme celle du Conseil de sécurité des Nations Unies – les Etats membres sont en principe égaux et disposent chacun d’une voix, constitue un terrain propice à la défense et à la promotion des intérêts des «petits» Etats.

Ainsi, dans le cadre onusien, la Suisse a contribué de manière active à l’initiative du groupe appelé «*Small Five*» (S-5) – comprenant, outre notre pays, le Costa Rica, la Principauté de Liechtenstein, la Jordanie et Singapour – destinée à améliorer les méthodes de travail du Conseil de sécurité. Plusieurs propositions issues de cette initiative réunissant cinq «petits» Etats ont été reprises, et le profil des pays participants en tant qu’acteurs engagés et constructifs au sein de l’ONU en est sorti renforcé.

Le potentiel que recèle la coopération entre «petits» Etats est manifeste dans le domaine des élections au sein des organisations internationales; pour notre pays, qui ne fait pas partie de l’UE, le développement d’alliances est crucial pour conserver de bonnes chances en matière électorale.

Il convient d’utiliser au mieux le potentiel que les particularités propres aux «petits» Etats offrent à la Suisse en terme de défense et de promotion de ses intérêts de politique étrangère. De manière générale, il s’agit d’être davantage conscient de ce

potentiel, afin de l'exploiter de manière plus systématique, par exemple dans le cadre de nos activités dans des enceintes telles que le Conseil des droits de l'homme. Plus concrètement, une série de mesures spécifiques sont envisagées. Par exemple, compte tenu des perspectives favorables offertes dans le cadre multilatéral, il sera procédé à une analyse approfondie de la situation à New York, et des propositions de mesures envisageables pour renforcer les relations avec les «petits» Etats seront élaborées. Les possibilités de rencontres de haut niveau avec les représentants de ces Etats en marge de réunions internationales seront utilisées de manière renforcée. En matière bilatérale, nous veillerons à ce que la planification des voyages à l'étranger et des visites en Suisse tienne suffisamment compte des «petits» Etats. A cet égard, les visites officielles de la présidente de la Confédération dans les Etats baltes en avril 2007 ont permis de renforcer les relations avec trois «petits» Etats dont l'importance, pour notre pays, est encore accentuée par leur adhésion à l'Union européenne. La mise sur pied d'échanges de diplomates ou d'autres projets spécifiques avec certains «petits» Etats, avec lesquels nous sommes déjà unis par des liens particuliers, constitue une autre piste à suivre.

3.4 Politiques étrangères sectorielles

En matière de politique étrangère, il existe autant de politiques sectorielles que de domaines dans lesquels se nouent des relations internationales. Or, à l'ère de la mondialisation, il n'y a plus guère de domaine qui échappe à une «internationalisation» plus ou moins forte.

Il n'en demeure pas moins que la cohérence entre politique étrangère «générale» et politiques sectorielles doit être assurée dans la perspective d'une défense et d'une promotion optimales des intérêts suisses. A ce titre, lors de son tour d'horizon de politique étrangère de mai 2005, le Conseil fédéral a prévu la possibilité de conclure des «accords d'objectifs» en matière de politiques sectorielles entre le DFAE et le département spécialisé concerné.

Le premier accord d'objectifs conclu porte sur la politique étrangère en matière de santé, un domaine dont l'importance va croissant et dans le cadre duquel la nécessité de coopérer au niveau international, dans l'intérêt bien compris de chaque Etat, est particulièrement évidente. Il suffit de songer par exemple aux épidémies – phénomène qui, par excellence, ne s'arrête pas aux frontières nationales – et à la menace d'une pandémie de grippe. L'accord d'objectifs relatif à la politique étrangère en matière de santé, conclu entre le DFAE et le DFI, a été porté à la connaissance du Conseil fédéral en octobre 2006. Sur la base d'une analyse des intérêts suisses, le document fixe une série d'objectifs à moyen terme et précise la répartition des tâches entre les acteurs concernés par leur réalisation, afin que les activités entreprises dans les différents volets de la politique étrangère en matière de santé se complètent au mieux. A la définition d'objectifs s'ajoute l'identification de plusieurs mesures de nature essentiellement organisationnelle, destinées à faciliter de manière concrète la cohérence et la coordination d'une politique sectorielle qui met en jeu un nombre particulièrement élevé d'acteurs relevant de tous les départements.

Parmi les autres domaines qui pourraient prochainement faire l'objet d'un accord d'objectifs figure l'énergie. Le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental dirigé par l'Office fédéral de l'énergie et comprenant le DFAE et le DFE de lui soumettre, d'ici fin 2007, un concept de politique étrangère de l'énergie.

Eu égard à la concurrence internationale en matière d'accès aux ressources et compte tenu du déficit d'électricité attendu en Suisse, la sécurité de l'approvisionnement est cruciale. La Suisse doit, également sur le plan international, relever les défis qui s'annoncent. Dans ce cadre, les relations avec l'UE ont la priorité. La Suisse entend accorder et coordonner au mieux sa politique énergétique avec celle de l'Union. Les négociations concernant le marché de l'électricité constituent un premier pas important dans cette direction. La Suisse entend toutefois, outre le partenariat avec l'UE, nouer également des partenariats extra-européens en matière d'énergie. La coopération au développement peut jouer un rôle important dans ce contexte. La coopération scientifique visant à améliorer les technologies en matière d'énergie renouvelables et à promouvoir une utilisation optimale de l'énergie comprend, depuis longtemps, une large composante internationale; la Suisse continuera à y prendre part. Dans le domaine nucléaire également, la composante internationale devient de plus en plus importante. La Suisse entend s'engager de manière active, au plan international, en faveur de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Le DFAE a rédigé un document concernant les différentes facettes du dossier énergétique.

La protection des ressources naturelles fait partie des cinq objectifs de politique étrangère de la Suisse. La Suisse a poursuivi son engagement international actif en la matière. Elle s'est notamment engagée en faveur d'une plus grande efficacité et d'un renforcement du régime environnemental mondial, en particulier par la promotion de synergies entre les processus et les institutions environnementaux, du développement et de l'approfondissement d'accords et de processus internationaux et du renforcement de l'autorité du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Par ailleurs, les priorités de l'engagement suisse portent sur le climat, la biodiversité et les substances chimiques. Sur le plan international, la Suisse a en outre lancé l'idée d'une taxe sur le CO₂ et d'objectifs environnementaux mondiaux. Le DFAE et l'OFEV/DETEC ont décidé de s'atteler, en automne 2007, à l'élaboration d'une stratégie générale de politique étrangère suisse en matière d'environnement.

En matière de science et de recherche, le Conseil fédéral a adopté le 24 janvier 2007, sur proposition du DFI et du DFE, le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011⁶. Concernant la coopération scientifique bilatérale dans le monde, le Conseil fédéral exprime sa conviction qu'il serait dans l'intérêt de la Suisse de se montrer plus ambitieuse et volontariste. Son action sera ciblée sur certains pays présentant un potentiel de développement scientifique et technologique important. Ces pays correspondent en grande partie aux pays prioritaires du point de vue de la politique étrangère générale et de la politique économique extérieure. Il s'agit en particulier de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Russie, de l'Afrique du Sud, de la Corée du Sud, du Brésil et du Chili. Les actions entreprises prendront la forme de programmes de coopération bilatérale et reposeront sur l'engagement des hautes écoles. Dans d'autres régions ou pays importants sur le plan scientifique, notamment l'Amérique du Nord et Singapour, où les échanges entre institutions sont d'ores et déjà nombreux, directs et bien structurés, les «maisons suisses» et les conseillers scientifiques poursuivront la promotion de la coopération.

Le nouvel article constitutionnel sur la culture a engendré un renforcement de l'action extérieure en la matière. Deux lois importantes, relatives à l'encouragement à la culture et à Pro Helvetia, sont en cours d'élaboration. Il s'agit d'un domaine qui,

⁶ FF 2007 1149

dans le cadre des relations internationales, fait intervenir de nombreux acteurs, en particulier l'Office fédéral de la culture, Pro Helvetia, Présence Suisse et les représentations suisses, entre lesquels la coopération fonctionne bien. En outre, la ratification rapide de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles mettra en évidence l'importance que la Suisse accorde à l'inscription de la diversité culturelle dans le droit international.

3.5 Politique de promotion de la paix

A l'ère de la mondialisation, qui tend à affaiblir la barrière des frontières nationales, nous ne pouvons plus ignorer ce qui vient d'ailleurs. Que ce soit en matière de santé, de sécurité, de migration, de commerce et d'économie, ou encore d'énergie: ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières nous touche de plus en plus. Notre engagement en faveur de la stabilité de notre environnement proche ou lointain trouve sa source tant dans un idéal de solidarité que dans notre intérêt bien compris.

Compte tenu des nouvelles formes de risques et de menaces, l'élaboration de stratégies d'ensemble et la recherche de synergies et de cohérence entre les différents instruments à disposition – politiques étrangère, de sécurité, de paix et de développement – prennent une importance cruciale.

En particulier, le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gouvernance sont étroitement liés et se renforcent mutuellement en tant que conditions d'une paix et d'une sécurité durables. A l'inverse, les violations systématiques des droits de l'homme et les échecs flagrants de l'Etat de droit sont fréquemment à la source des conflits.

Par rapport au passé, les conflits changent de nature: sur les champs de bataille, les acteurs armés étatiques et non étatiques se mélangent. Il est de plus en plus rare que les conflits opposent les armées régulières de deux ou plusieurs Etats, conformément au concept de «guerre» au sens traditionnel.

Tandis que la sécurité des Etats, de leurs frontières et de leurs institutions a longtemps été au centre des préoccupations, les efforts de promotion de la paix se focalisent de plus en plus souvent, dans le contexte actuel marqué par les modifications mentionnées plus haut, sur la sécurité des personnes. C'est ce que cherche à refléter le concept de «sécurité humaine», développé en tant que réponse à la complexité croissante des conflits modernes. La politique de sécurité humaine entend amener tant les Etats que les acteurs armés non étatiques à respecter un certain nombre de règles de base communes à tous, relevant par exemple du respect des Conventions de Genève, du non-recours aux mines antipersonnel, du contrôle démocratique des forces armées ou encore de la formation et du statut des forces de police au sein des communautés.

Œuvrer au renforcement de la sécurité humaine présuppose la constitution de partenariats entre Etats basés sur une communauté d'intérêts et de valeurs, dans le respect des différences et à l'enseigne de la flexibilité. Les grandes avancées récentes telles que la création de la Cour pénale internationale ou du Conseil des droits de l'homme reposent sur de larges coalitions d'Etats englobant des pays de toutes les régions du monde et ne s'arrêtant pas aux frontières religieuses et culturelles.

La Suisse, riche de son pluriculturalisme, bénéficiant d'une longue tradition humanitaire, n'appartenant à aucune alliance militaire et n'étant pas soupçonnée d'intentions cachées, est particulièrement bien placée pour apporter une contribution utile et appréciée.

Parmi les exemples récents d'activités suisses en matière de promotion de la paix, on peut citer, pour l'année 2006⁷ :

– *Emblème:*

La Suisse a été sollicitée en 2005 – en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève – afin de régler la question de l'emblème et de l'admission du Magen David Adom (MDA) dans le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La médiation de la Suisse a non seulement permis l'admission simultanée du MDA et du Croissant-Rouge Palestinien (PCRS) dans le Mouvement mais aussi la signature d'un accord de partenariat entre les deux sociétés nationales palestinienne et israélienne en novembre 2005.

– *Dossier nucléaire iranien:*

La Suisse mène depuis plus d'une année un dialogue avec l'ensemble des parties impliquées, à savoir le groupe dit «P5+1» (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Russie + Allemagne), l'UE, par son Haut Représentant pour la PESC, l'Iran et l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, par son Directeur général.

Dès le début, notre activité sur ce dossier s'est inscrite dans le cadre traditionnel de la politique suisse des bons offices et de notre engagement en faveur de la non-prolifération nucléaire. Notre souci majeur est d'éviter l'escalade et que la situation échappe à tout contrôle. Une solution diplomatique est possible et nécessaire. La Suisse s'efforce de contribuer à la reprise du dialogue entre les parties, en suggérant notamment des mesures équilibrées et, le cas échéant, temporaires de la part de celles-ci. Nos démarches et nos propositions ont reçu un accueil favorable de la part des parties impliquées.

– *Colombie:*

La Suisse est impliquée, avec plusieurs partenaires, dans l'ensemble des dialogues de paix en cours en Colombie. Il s'agit notamment, avec la Norvège et l'Espagne, du processus entre le gouvernement colombien et le mouvement rebelle ELN («Ejército de Liberación Nacional») et, avec la France et l'Espagne, de la recherche d'un accord humanitaire entre le gouvernement colombien et le mouvement rebelle FARC («Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia»). Dans le cadre du processus ELN, la Suisse a contribué, à travers le soutien à l'espace de discussion avec la société civile «Casa de Paz», à la création d'un environnement favorable à la reprise des négociations et accompagne les dialogues en cours entre les parties. Pour ce qui est des FARC, la Suisse soutient depuis 2002 des mécanismes visant à renouer

⁷ Pour de plus amples informations, voir: Rapport 2006 du Conseil fédéral aux commissions compétentes de l'Assemblée fédérale sur les activités de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme (disponible sur le site Internet du DFAE: www.eda.admin.ch).

le dialogue entre le gouvernement colombien et la guérilla. La conclusion d'un accord humanitaire permettant la libération des otages constituerait un objectif d'étape et serait un premier pas en direction de la reprise d'un véritable processus de paix. Par ailleurs, la Suisse promeut l'inclusion des principes de la justice transitionnelle et du traitement du passé dans le cadre de l'application des mécanismes légaux qui doivent restaurer les droits à la vérité, à la justice et à la réparation pour les victimes des groupes paramilitaires récemment démobilisés.

– *Népal:*

Un accord de paix a été signé le 21 novembre 2006, mettant un terme à une guerre civile qui a duré plus de dix ans et a causé la mort de plus de 13 000 personnes. La contribution de la Suisse a été substantielle, et notre capacité à coordonner l'intervention de différents instruments relevant de la coopération au développement, de la promotion des droits de l'homme et de la médiation a été remarquée. La présence de longue date de la Suisse sur le terrain et son engagement crédible et apprécié en faveur du développement et des droits de l'homme ont constitué des facteurs clés de ce succès. Cela fait plus de quarante ans que notre pays est présent avec des programmes de coopération au développement. Le programme de la DDC, fortement orienté sur le développement agricole, n'a pas été interrompu lors du conflit armé de ces dernières années, mais adapté pour en tenir compte et complété de manière ciblée par des projets visant à atténuer les tensions sociales, à intégrer les groupes de population défavorisés et à promouvoir les droits de l'homme. Au printemps 2005, eu égard à la montée de la répression sur le terrain, la Suisse a lancé avec succès, au sein de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, une initiative concernant les droits de l'homme au Népal. Cette initiative a notamment mené à la mise sur pied de la plus grande mission d'observation de l'histoire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. A partir de l'été 2005, la Suisse a soutenu la mission de l'ONU en matière de droits de l'homme par des contributions financières et l'envoi d'un expert civil. Début 2007, notre pays a en outre envoyé trois observateurs militaires rejoindre la nouvelle mission de l'ONU chargée d'observer le cessez-le-feu.

Tandis que le DFAE met à disposition les ressources en matière de promotion civile de la paix, il revient au DDPS et à l'armée suisse de fournir les capacités nécessaires à la promotion militaire de la paix. L'efficacité et la cohérence de la contribution suisse sont assurées par une coopération interdépartementale étroite et ciblée. La promotion militaire de la paix fait partie des trois missions de l'armée et a pour objectifs principaux de participer à la prévention des crises et des conflits, à la gestion des crises avec des moyens et du savoir-faire militaires et, dans la phase post-confliktuelle et de reconstruction, à la stabilisation durable de la situation.

S'agissant de la prévention des crises et des conflits, les contributions militaires se concentrent sur l'apport d'expertise dans les négociations, les missions de vérification du respect d'accords et d'arrangements et l'engagement d'observateurs militaires dans le cadre d'organisations internationales (ONU, OSCE). S'agissant de la gestion des crises, il s'agit en premier lieu de participer à des opérations de maintien de la paix en apportant des contributions de haute valeur et substantielles. A ce sujet, le DFAE et le DDPS ont porté à la connaissance du Conseil fédéral, le 5 juillet 2006, un document de stratégie relatif à la participation militaire de la Suisse à des opéra-

tions de maintien de la paix, contenant des objectifs, des conditions et différentes options pour le développement de cet engagement. Dans la phase post-confliktuelle, l'accent est mis sur le caractère durable de l'engagement et les perspectives. Dans ce contexte, la reconstruction au sens large revêt une importance croissante. La promotion civile de la paix est en première ligne, l'armée fournissant toutefois des contributions précieuses. Dans le cadre de la «diplomatie de défense», l'armée participe à des projets ciblés en matière de désarmement, de réforme du secteur de la sécurité, de mise sur pied de structures et d'institutions militaires fiables et de création de capacités propres pour la promotion civile de la paix. Les partenariats avec le DFAE et les Centres de Genève⁸ revêtent ici une importance particulière. Les services du DDPS et du DFAE coopèrent par ailleurs au développement conceptuel du champ d'action de la promotion militaire de la paix.

3.6 Politique de développement

3.6.1 Influence de la mondialisation sur la politique de développement

Nouveau regard sur les pays en développement

Depuis les années 1990, l'importance de la politique internationale de développement sur l'agenda politique international tend à augmenter. De plus en plus, la politique de développement est considérée comme une tâche commune de la communauté internationale, un élément constitutif de la gouvernance mondiale. Le regard des Etats de l'OCDE sur les problèmes des pays pauvres se transforme: ils ne s'intéressent pas seulement à la résolution des problèmes sur le terrain, mais également – et de plus en plus – aux répercussions transfrontalières de ces problèmes, telles que la polarisation sociale au sein de la communauté mondiale, la croissance démographique incontrôlée, l'émigration hors des régions pauvres, les changements climatiques, le terrorisme international et les Etats fragiles, ou encore les menaces pour la stabilité des marchés financiers internationaux.

En 2006, cette tendance s'est poursuivie, comme le confirment les principaux rapports en matière de politique de développement («Rapport sur le développement dans le monde 2007» de la Banque mondiale; «Rapport de suivi mondial 2007» de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international; «Coopération pour le développement, Rapport 2006» de l'OCDE).

Résultats et effets de la politique de développement

L'examen de la réalisation des huit Objectifs du Millénaire pour le développement (ODM), lors du Sommet mondial de septembre 2005, a montré que des efforts massifs sont nécessaires afin de réaliser les ODM, dans toutes leurs dimensions et dans tous les Etats, d'ici 2015. Les progrès concernant les Objectifs 1 (réduction de la pauvreté et de la faim) et 2 (éducation) sont très différents selon les régions du monde. Les Objectifs 3 (égalité des sexes), 4 (mortalité infantile) et 5 (mortalité maternelle) nécessitent un rattrapage. La situation se présente sous un jour dramatique en ce qui concerne l'Objectif 6 (propagation des maladies). Malgré des améliorations

⁸ Centre de politique de sécurité de Genève, Centre international de déminage humanitaire de Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève.

rations dans le domaine de l'eau et des systèmes d'assainissement, l'augmentation de la pression sur les écosystèmes du fait des activités humaines n'a pas pu être freinée (Objectif 7). Les engagements des pays industrialisés tout comme ceux des pays en développement eux-mêmes en faveur de la mise en place d'un partenariat mondial (Objectif 8), formulés de manière vague, ne se sont pas encore suffisamment concrétisés.

Actuellement, 20 % de la population mondiale (1,2 milliard de personnes) – dont 70 % de femmes – vivent dans une extrême pauvreté. Environ 45 % des êtres humains (2,8 milliards de personnes) doivent survivre avec moins de 2 USD par jour. L'augmentation de la pauvreté a toutefois pu être évitée. La proportion des personnes vivant dans une extrême pauvreté a même diminué, notamment en raison des succès obtenus en Chine, dans d'autres Etats d'Asie de l'Est et en Inde. Dans de nombreux Etats, les indicateurs clés que sont notamment la mortalité infantile, l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation et la consommation privée par personne se sont développés de manière positive. Des différences considérables entre régions subsistent: en Asie du Sud et en Afrique noire, le taux de pauvreté stagne. La population mondiale continuera à croître – surtout dans les régions pauvres (1950: 2,5 milliards d'individus; 2004: 6,1 milliards; 2040: 9 à 13 milliards).

3.6.2 Politique de développement: solidarité «dans notre intérêt bien compris»

La relation entre les engagements et les intérêts de politique étrangère de la Suisse

En 2006, le Conseil fédéral a examiné les relations entre les engagements pris par la Suisse, sur le plan international, en matière de politique de développement et les intérêts qu'elle défend dans le but de sauvegarder son indépendance et sa prospérité (objectifs de politique étrangère, art. 54 de la Constitution fédérale). Une politique de développement qui entend atteindre ses objectifs dans le cadre fixé par la Constitution doit promouvoir et défendre les intérêts tant immatériels que matériels de la Suisse, afin de mettre en œuvre l'idéal de solidarité sociale.

A cette occasion, le Conseil fédéral a pris connaissance de l'orientation future de la politique suisse de développement. Compte tenu des modifications intervenues dans le contexte international, trois axes principaux sont déterminants: la Suisse doit apporter une contribution appropriée à (a) la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement; (b) la promotion de la sécurité humaine et la maîtrise des risques systémiques; (c) la participation à une mondialisation encourageant le développement.

La politique de développement et la coopération suisses poursuivent l'objectif principal du développement durable. Elles doivent ainsi contribuer à l'augmentation de la prospérité, à l'utilisation durable des ressources naturelles, à la sécurité et à la démocratie dans les Etats partenaires, ainsi qu'à la maîtrise des problèmes mondiaux. Il faut premièrement créer les conditions-cadre qui permettront aux pays en développement de profiter des avantages du commerce mondial et du bon fonctionnement du système financier international. Deuxièmement, la coopération au développement doit soutenir les Etats partenaires dans leurs efforts visant à assumer leurs obligations et à lutter contre la pauvreté.

Les intérêts suisses en matière de politique de développement

Les intérêts matériels et immatériels que la Suisse poursuit dans le cadre de sa politique de développement sont les suivants:

1. *Intérêt à disposer de règles internationales contraignantes.* La mondialisation s'accompagne d'une interdépendance accrue entre tous les Etats et donc d'un besoin croissant de règles internationales contraignantes et de concepts communs de résolution des problèmes. Afin de résoudre les problèmes à dimension transfrontalière, la coopération étroite entre les Etats de l'OCDE ne suffit pas; les pays en développement doivent également être impliqués. Compte tenu de sa dépendance économique élevée à l'égard de l'étranger, la Suisse a intérêt à l'existence de règles internationales contraignantes, qui englobent également les Etats faibles et pauvres.
2. *Intérêt à avoir des partenaires forts.* La coopération suisse au développement soutient les efforts accomplis par les pays en développement afin de surmonter leurs problèmes. Elle encourage un développement durable du point de vue économique, social et écologique, de même que la démocratie et les droits de l'homme. Cela contribue à l'émergence de partenaires avec lesquels les Etats de l'OCDE peuvent s'attaquer à des problèmes qu'ils ne seraient pas en mesure de résoudre tout seuls.
3. *Intérêts démocratiques.* Il est dans l'intérêt des Etats démocratiques de promouvoir la démocratie dans les régions en développement. Dans le contexte de la mondialisation, la mise sur pied et le renforcement des processus démocratiques prennent une importance particulière du point de vue de la gouvernance nationale, régionale et mondiale.
4. *Intérêts économiques.* Les investissements de la coopération au développement en faveur de la modernisation des économies des pays en développement servent aussi l'intérêt bien compris des pays développés. Cet intérêt économique est particulièrement manifeste en ce qui concerne les pays émergents avancés ou les pays en développement fortement peuplés, dotés d'un grand marché intérieur.
5. *Intérêts relevant de la politique de sécurité.* De nos jours, l'indifférence face aux pays les plus pauvres et face aux régions en marge du monde «globalisé» peut rapidement se transformer en risque pour la sécurité. Il est donc important de «stabiliser» les Etats faibles ou en déliquescence par le biais de la politique de développement.
6. *Intérêts relevant de la politique migratoire.* Les mouvements de population en provenance des régions en développement et à destination des Etats de l'OCDE vont se poursuivre. La coopération au développement peut contribuer à produire des effets positifs pour toutes les parties impliquées. Si la croissance économique offre des perspectives en termes de travail, de revenu et d'avenir dans les pays en développement, les populations ne seront pas amenées à aller chercher meilleure fortune ailleurs.
7. *Intérêts environnementaux.* Les Etats de l'OCDE dépendent de l'engagement actif des pays en développement pour maîtriser les conséquences des crises environnementales et pour promouvoir la biodiversité et la conservation des espèces.

8. *Intérêts culturels.* Les communautés nationales et les régions se rapprochent du point de vue politique, économique, écologique et social. La résolution de problèmes à dimension transfrontalière nécessite une politique basée sur la coopération, à même de tenir compte de manière adéquate des intérêts de régions, de cultures et de religions différentes. En tant qu'Etat tourné vers l'étranger, la Suisse a un grand intérêt à la bonne compréhension entre les peuples.

3.6.3 Priorités géographiques et thématiques de la politique suisse de développement

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

En 2006, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a examiné la conformité des stratégies, des programmes et des projets de la DDC aux objectifs de la coopération suisse au développement et à ses bases légales. Elle a également évalué la cohérence thématique des programmes et des projets et la pertinence des processus de décision.

Le rapport de la CdG-E intitulé «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC»⁹, du 8 décembre 2006, reconnaît la qualité technique et le professionnalisme qui distinguent la coopération suisse au développement dans l'opinion des milieux internationaux spécialisés, des pays bénéficiaires et du public suisse. La commission rejette sans équivoque les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondraient pas aux objectifs et aux priorités définis par le Conseil fédéral et le Parlement. Le Conseil fédéral ayant accepté les deux motions présentées par la CdG-E (06.3666 Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales; 06.3667 Concentration géographique et thématique), les points mis en évidence par la CdG-E concernant la stratégie générale de la politique de développement sont en train d'être étudiés. Avant la pause estivale 2007, le DFAE et le DFE soumettront au Conseil fédéral une note de discussion conjointe relative à la politique de développement.

Note de discussion de l'été 2007 relative à la politique de développement

En réponse à la première motion de la CdG-E (06.3666), on examinera si les bases légales (loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁰, ordonnance y relative du 12 décembre 1977¹¹) doivent être adaptées compte tenu du fait que, avec la mondialisation, la plupart des politiques sectorielles, par exemple en matière de santé, d'environnement, d'énergie, de sécurité ou encore de migration, ont acquis une importante composante de politique de développement. On examinera en outre comment la Suisse peut, dans le contexte des normes, des règles, des institutions et des objectifs internationaux qu'elle soutient, appliquer de manière aussi efficace que possible sa «devise»: engagée et constructive dans la substance, modérée et flexible dans la manière, pragmatique et non bureaucratique dans la mise en œuvre.

⁹ FF 2007 2683

¹⁰ RS 974.0

¹¹ RS 974.01

En réponse à la deuxième motion de la CdG-E (06.3667), la note de discussion contribuera à préciser le portefeuille de prestations de la coopération suisse au développement dans son ensemble, dans le droit fil de la concentration thématique et géographique en cours. La complémentarité entre la coopération technique, économique et financière sera particulièrement mise en évidence.

La note de discussion constituera une base stratégique commune pour les messages relatifs à «la continuation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement de 2008 à 2012» (responsabilité DFE) et à «la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement 2008-2011» (responsabilité DFAE).

4 Relations multilatérales

4.1 Coopération dans le cadre de l'ONU

Eu égard à l'interdépendance croissante des Etats liée à la mondialisation, le cadre multilatéral se prête particulièrement bien à régir leurs relations. L'ONU, seule organisation véritablement universelle tant par sa composition que par l'éventail des thèmes qu'elle traite, jouit d'une légitimité unique pour relever les défis mondiaux résultant de la diversité des risques actuels.

Grâce à son engagement actif, notre pays a pu faire bon usage des opportunités offertes par cette nouvelle plateforme en termes de défense et de promotion de ses intérêts¹². En peu de temps, la Suisse a été reconnue comme un acteur crédible, dynamique, constructif et professionnel. Notre voix est écoutée par nos partenaires. L'instrument supplémentaire que représente l'ONU dans la palette de ceux dont nous disposons pour réaliser les objectifs de la politique étrangère suisse a fait ses preuves et s'avère précieux. S'agissant des candidatures suisses au sein des organisations internationales, le statut de membre à part entière constitue également un atout.

Des marques tangibles d'appréciation des activités suisses méritent d'être signalées, comme par exemple l'aboutissement de notre engagement en faveur de la création du Conseil des droits de l'homme à Genève, couronné par notre élection au sein de ce nouvel organe, ou encore le fait que le Représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York a été chargé par le président de l'Assemblée générale, avec son collègue mexicain, de conduire des consultations informelles en vue d'une amélioration de la gouvernance environnementale internationale. En 2006, une revendication suisse de longue date a par ailleurs été satisfaite en relation avec la participation de notre pays au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Au terme de trois ans de négociations, la Suisse a obtenu la possibilité de siéger à l'ECOSOC pendant huit ans au cours de la période allant de 2007 à 2028. Elle siègera pour la première fois pendant la période 2011-2012.

La Suisse continuera à s'engager dans le processus de réformes destiné à améliorer le fonctionnement des Nations Unies et à en faire un instrument toujours plus utile au service des Etats membres. Les nouveaux organes créés dans le sillage du Som-

¹² Pour de plus amples informations, voir: Rapport 2007 du Conseil fédéral au Parlement sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2007 ...).

teurs ont été inférieurs aux promesses, l'harmonisation entre les donateurs traditionnels est freinée par l'apparition de nouvelles structures et, finalement, les femmes demeurent défavorisées s'agissant tant des droits que des ressources et du poids politique, comme le constate la partie du rapport consacrée à l'égalité des sexes.

Après son indépendance, le Monténégro a décidé de rejoindre non pas le groupe de vote mené par la Suisse, mais celui mené par les Pays-Bas.

Banque mondiale

La mise en œuvre de l'initiative de désendettement multilatéral, approuvée lors de l'Assemblée annuelle 2005 et visant à contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, a commencé. Pour éviter d'affaiblir la capacité financière des institutions internationales de financement concernées par la remise de dette, les coûts seront couverts de manière continue, par le biais de contributions supplémentaires des Etats membres. Le Conseil fédéral a octroyé, le 16 mai 2007, les moyens financiers destinés à financer la première phase de l'initiative, d'une durée de deux ans (DDC: 28 millions CHF, SECO: 5 millions CHF).

Quelques progrès ont été accomplis en matière d'orientation stratégique. La Suisse se félicite des progrès accomplis dans le cadre du «Plan d'Action pour l'Afrique» et de l'engagement accru de la Banque mondiale dans le domaine de l'énergie et du climat dans le cadre du «Clean Energy Action Plan». La nouvelle stratégie visant à mieux intégrer, dans les programmes d'aide de la Banque mondiale, les préoccupations de bonne gestion des affaires publiques et de lutte contre la corruption a constitué un autre point fort. Au niveau des structures, le droit de vote et la représentation ont fait l'objet de discussions préliminaires en 2006.

Fonds monétaire international

La représentation adéquate de tous les Etats est importante pour la légitimité du FMI en tant qu'institution internationale. La formule de calcul destinée à assurer cette représentation est au centre des discussions. La Suisse s'engage avec force afin que la nouvelle formule de calcul des quotas soit conforme au mandat du FMI et tienne compte de manière adéquate de l'importance et du degré d'ouverture de la place financière des Etats. Il faut également veiller à ce que la voix des pays pauvres continue à être entendue.

La stratégie de réorientation du FMI à moyen terme repose sur le renforcement, auquel la Suisse est favorable, de ses activités de surveillance en matière de politique économique. La révision de la décision de 1977 portant sur la surveillance de la politique de change, visant à mieux refléter la pratique actuelle des consultations, en fait partie. Les discussions portent également sur un mandat de surveillance («*remit*»), qui définirait clairement les objectifs à moyen terme, les priorités et les responsabilités de la surveillance exercée par le FMI en matière de politique économique.

En vue de garantir à long terme le financement des dépenses de fonctionnement du FMI, le Conseil d'administration examine en outre la manière de rendre ses revenus moins dépendants de l'octroi de crédits et de l'évolution de l'économie mondiale.

Par son engagement dans les pays les plus pauvres, le FMI s'efforce actuellement en priorité de les aider à maximiser l'impact de l'accroissement de l'aide et du désendettement, tout en évitant de retomber dans le piège de la dette. Il faut aussi mieux

coordonner les activités du Fonds et de la Banque, tout en respectant les avantages comparatifs et les mandats respectifs des deux institutions.

4.3 Coopération dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

L'engagement de la Suisse dans l'OMC se justifie par notre intérêt à ce que le commerce mondial soit basé sur un système de règles et de disciplines largement reconnu dans le monde et renforcé par une organisation forte grâce à un mécanisme de résolution des différends efficace. La Suisse s'engage de manière intensive dans les négociations du Cycle de Doha qui ont été lancées en 2001. Un des dossiers centraux est le commerce agricole, où la Suisse est prête à faire des concessions. En contrepartie, la Suisse cherche à obtenir un meilleur accès aux marchés des autres pays pour les produits industriels et les services et une meilleure protection pour les indications géographiques. En outre, la Suisse attache une grande importance à ce que le Cycle de Doha soit effectivement une négociation dont les résultats bénéficieront également aux pays en développement. C'est grâce à la prise en compte des intérêts des pays en développement dans la «Déclaration de Doha» qu'un accord avait pu être trouvé en faveur du lancement de ce nouveau cycle de négociations. Les travaux relatifs aux thèmes de développement n'ont toutefois guère progressé depuis lors, à l'exception des négociations portant sur la facilitation des échanges et l'aide au commerce. Le bon équilibre entre commerce et environnement étant une priorité de la Suisse, il importe que les règles concernant ces deux domaines soient négociées et mises en œuvre de manière cohérente.

4.4 Coopération dans le domaine de l'énergie atomique

La Suisse réintègrera, en octobre 2007 et pour une période de trois ans, le Conseil des gouverneurs de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). Composé de 35 Etats membres choisis selon un système de rotation, le Conseil des gouverneurs est l'organe directeur de l'AIEA. La Suisse saisira l'occasion de cette participation pour développer différentes idées destinées à relancer le débat sur le régime de non-prolifération nucléaire, mis à mal par certains développements. On peut notamment songer aux lenteurs du désarmement nucléaire, aux cas de l'Iran, de la Corée du Nord et du projet d'accord nucléaire Inde – Etats-Unis ainsi qu'aux risques de prolifération liés aux programmes nucléaires civils dans le monde. Les idées suisses seront développées notamment en vue du nouveau cycle devant conduire à la Conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) de 2010.

4.5 Coopération dans les organisations régionales dont la Suisse est membre

Malgré le rôle prédominant de l'UE au niveau européen, d'autres organisations, réunissant un plus grand cercle d'Etats, telles que le Conseil de l'Europe¹³ et l'OSCE, restent des enceintes importantes pour la politique étrangère suisse. La Russie et les Etats du Caucase sont membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Quant aux Etats d'Asie centrale, qui présentent un fort potentiel économique (particulièrement en matière énergétique), ils sont membres de l'OSCE. Il est dans notre intérêt de faire partie d'organisations qui permettent de jeter des ponts vers ces Etats et de promouvoir leur stabilité.

Au sein des organisations régionales, le renforcement du rôle de l'UE est perceptible, entraînant la nécessité de clarifier la répartition des tâches entre organisations afin d'éviter les double emplois. La position défendue par la Suisse consiste à encourager les organisations telles que le Conseil de l'Europe ou l'OSCE à éviter l'éparpillement de leurs activités et à concentrer leurs moyens sur leurs tâches centrales et les domaines dans lesquels elles apportent une réelle valeur ajoutée.

Le Pacte de stabilité pour les Balkans a largement rempli son rôle, ce dont la Suisse peut se féliciter eu égard à l'importance de cette région pour sa politique étrangère. Au cours de l'année écoulée, notre pays a continué à accompagner la transformation du Pacte en de nouvelles structures de coopération régionale que les pays concernés s'approprient toujours davantage.

La Suisse a par ailleurs activement participé aux discussions sur la réforme du Partenariat pour la paix, dont l'actualité a été marquée, en 2006, par le Sommet de l'OTAN à Riga, notamment en proposant des mesures concrètes pour l'amélioration des mécanismes de consultation politique au sein du Conseil de partenariat euro-atlantique.

4.6 Politique d'accueil d'organisations internationales

La Suisse possède une longue tradition d'accueil d'organisations internationales. Parmi les vingt-cinq organisations internationales avec lesquelles la Suisse a conclu un accord de siège, vingt-deux sont établies à Genève, deux à Berne et une à Bâle. Il existe par ailleurs un accord de nature fiscale avec six organisations internationales quasi-gouvernementales. De nombreuses entités de nature gouvernementale ou non gouvernementale s'ajoutent à cette liste.

La Genève internationale permet à notre pays d'exercer une influence plus que proportionnelle à son poids objectif dans les relations internationales et l'aide donc à atteindre ses buts de politique étrangère. Cet intérêt justifie pleinement l'engagement des autorités en vue du maintien du rôle de notre pays en matière d'accueil d'organisations internationales. Cet engagement doit être poursuivi sans relâche, car la concurrence entre Etats désireux d'accueillir des organisations ou des conférences internationales va croissant.

¹³ Pour de plus amples informations, voir: Rapport annuel du Conseil fédéral au Parlement sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2006 (FF 2007 ...).

En 2006, la création du nouveau Conseil des droits de l'homme à Genève a constitué un grand enrichissement pour la ville, dans un domaine – celui des affaires humanitaires et des droits de l'homme – qui constitue l'un de ses points forts. La Suisse s'est attachée à offrir à cette nouvelle institution des conditions de travail optimales, notamment en favorisant la participation des Etats sans représentation permanente à Genève en mettant à leur disposition des infrastructures de travail.

Outre l'humanitaire et les droits de l'homme, l'économie et le commerce, de même que la paix, la santé et l'environnement, constituent des piliers de la Genève internationale. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) figure parmi les principales organisations internationales ayant leur siège à Genève. En mars 2006, le Conseil des Etats a adopté le message du Conseil fédéral relatif à l'octroi d'un prêt sans intérêt de 60 millions CHF pour la construction d'un bâtiment supplémentaire en faveur de l'OMC. Peu après, le Directeur général de l'Organisation ayant fait part de sa préférence pour un nouveau bâtiment permettant de réunir sous un même toit tous ses services, l'examen parlementaire du message a été suspendu, et des discussions exploratoires ont été entamées entre l'administration fédérale et l'OMC afin de cerner plus précisément les besoins de celle-ci à court, moyen et long terme et de définir le meilleur moyen de les satisfaire. Les Commissions de politique extérieure sont régulièrement informées de l'avancement du dossier.

Outre les conditions-cadre matérielles liées en particulier aux infrastructures et à la sécurité des bâtiments et des personnes, un environnement académique stimulant et diversifié est un facteur important pour l'attrait d'une ville en tant qu'hôte d'organisations internationales. La mise sur pied d'un véritable pôle en études internationales, comprenant notamment la création du nouvel Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), issu de la fusion des deux instituts universitaires genevois en études internationales et du développement existants, qui devrait être fonctionnel en janvier 2008, constitue un progrès important.

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte)¹⁴. La nouvelle loi permettra au Conseil fédéral de mener une politique d'Etat hôte plus transparente et davantage axée sur les intérêts de la Suisse. En même temps, elle offrira aux organisations internationales établies en Suisse un cadre juridique clair en ce qui concerne en particulier les privilèges, les immunités et les facilités dont elles peuvent bénéficier. L'Assemblée fédérale devrait approuver le texte à la fin de la session d'été 2007.

14 FF 2006 7603

5

Conclusion

Notre politique a pour but de maintenir des relations bilatérales aussi suivies et étendues que possible, conformément au principe d'universalité, en promouvant le respect du droit international et en veillant à une configuration optimale de nos relations avec l'Union européenne, qui nous entoure et constitue notre principale partenaire, et ainsi de promouvoir efficacement la sécurité et le bien-être des Suissesses et des Suisses.

Annexes:

1. Neutralité
2. Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève
3. Guerre asymétrique et droit international humanitaire, possibilités de développement

Neutralité

1 Introduction

La neutralité permanente de la Suisse, qui s'est développée à partir du XVI^e siècle, est de longue date reconnue et acceptée par la communauté internationale. On peut même affirmer que les Etats étrangers associent étroitement la Suisse et la neutralité. A l'instar d'autres éléments tels que l'absence de passé colonial, le fédéralisme ou la multiculturalité, la neutralité constitue un élément que la Suisse peut mettre en avant dans le cadre de ses actions internationales. Les principes qui gouvernent de longue date la politique étrangère de la Suisse tels que le non-recours à la force et le règlement pacifique des différends renforcent encore l'image d'impartialité qui s'attache à notre pays, tout comme le fait que la Suisse n'appartienne ni à une alliance militaire ni à un bloc politique.

2 Droit de la neutralité et politique de neutralité

Pour la compréhension de la neutralité, il convient d'établir une distinction entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité.

Le droit de la neutralité se fonde essentiellement sur les deux Conventions de La Haye de 1907 (guerre sur terre¹ et guerre sur mer²) qui sont complétées par la coutume internationale. Ces règles s'appliquent en période de conflit armé entre Etats (pas en cas de guerre civile). Elles obligent l'Etat neutre à ne pas participer militairement à un conflit entre d'autres Etats. Il lui est spécifiquement interdit de soutenir les belligérants à l'aide de matériel militaire ou de troupes. Il n'est pas non plus autorisé à mettre son territoire, y compris son espace aérien, à la disposition des belligérants à des fins militaires. En outre, l'Etat neutre doit être en mesure de défendre son territoire.

Le droit de la neutralité peut être appliqué au cas par cas ou de manière permanente. L'application au cas par cas est possible lorsqu'un Etat se déclare neutre ou respecte de manière stricte les règles du droit de la neutralité dans le cadre d'un conflit armé international.

En revanche, les Conventions de La Haye ne règlent pas le statut de l'Etat neutre permanent en temps de paix. Le droit coutumier connaît une obligation supplémentaire que l'Etat neutre permanent est tenu de respecter en temps de paix: il ne doit pas se mettre dans une situation qui pourrait l'amener, en cas de futur conflit, à violer les obligations qui découlent de son statut d'Etat neutre permanent. L'établissement de bases militaires étrangères sur son territoire ou la participation de l'Etat neutre à une alliance militaire, comme par exemple l'OTAN, n'est par conséquent pas compatible avec le statut d'Etat neutre permanent. En effet, si son allié

¹ Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS **0.515.21**)

² Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (RS **0.515.22**)

était attaqué, l'Etat neutre serait contraint de lui venir en aide et il violerait ainsi la première obligation découlant du statut d'Etat neutre, à savoir l'obligation de ne pas participer militairement à un conflit armé. Si un Etat neutre permanent a l'intention d'abandonner ce statut, il doit en informer la communauté des Etats par une déclaration unilatérale. Celle-ci ne peut pas déployer d'effets pendant un conflit armé.

En contrepartie, le droit de la neutralité confère certains droits à l'Etat neutre: l'inviolabilité de son territoire est expressément garantie par les Conventions de la Haye. Les entreprises privées situées sur son territoire peuvent commercer librement avec les Etats en guerre. Cette liberté vaut également pour le transit et l'exportation d'armes et de munitions. Si l'Etat neutre impose des restrictions à ce type de commerce, il doit les appliquer aux deux belligérants de manière identique.

La Suisse a opté pour le statut d'Etat neutre permanent.

Le droit de la neutralité trouve ses limites dans la Charte des Nations Unies (ONU)³. En cas de conflit entre les obligations du droit de la neutralité et celles des Etats membres de l'ONU, à savoir celles découlant de la Charte de l'ONU, ces dernières prévalent. Cette limite revêt une importance particulière lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU ordonne ou autorise des mesures pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

Par *politique de neutralité*, on entend l'ensemble des mesures que l'Etat neutre permanent prend, de son propre chef et en dehors des obligations liées au droit de la neutralité, pour garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité. Contrairement au droit de la neutralité, la politique de neutralité n'est régie par aucune règle de droit. Une politique de neutralité crédible et cohérente sert principalement à convaincre les autres Etats de la capacité et de la disposition d'un Etat à se comporter de manière neutre en cas de conflit armé à venir.

Un domaine dans lequel la relation entre le droit et la politique de neutralité joue un rôle particulier est l'exportation de matériel de guerre. Juridiquement, il convient tout d'abord de distinguer entre le matériel de guerre appartenant à l'Etat suisse, qu'il est interdit, en vertu du droit de la neutralité, de mettre à la disposition d'un Etat belligérant, et les exportations de matériel de guerre d'entreprises privées que le droit de la neutralité ne prohibe pas. Il est néanmoins nécessaire de relever que si l'Etat neutre met en place des mesures restrictives portant sur les exportations privées de matériel de guerre vers un Etat engagé dans un conflit armé international, l'Etat neutre est juridiquement tenu d'appliquer les mêmes restrictions à tous les Etats belligérants engagés dans ce conflit. Il va de soi que l'application de la loi et de l'ordonnance sur le matériel de guerre doit être conforme aux obligations du droit de la neutralité. Par ailleurs, il relève de la liberté d'appréciation du Conseil fédéral de tenir également compte d'aspects tenant à la politique de neutralité, en particulier lors de l'évaluation de demandes d'exportation de matériel de guerre à destination de zones dans lesquelles il n'y a certes pas de conflit armé, mais des tensions latentes ou un risque d'éclatement de conflit.

³ Charte des Nations Unies, article 103 (RS 0.120)

3

Universalité des relations internationales

Etat neutre permanent, la Suisse entretient des bonnes relations avec tous les Etats. Le concept de neutralité implique, d'une part, de garder une certaine équidistance dans les relations avec les autres Etats. Pour compenser l'absence d'appartenance à des alliances, la Suisse a tissé un vaste réseau de relations bilatérales. D'autre part, grâce au fait même d'être neutre, nous pouvons plus facilement nouer des contacts avec certains interlocuteurs et jouer ainsi un rôle de facilitateur entre les parties à un conflit ou à un différend.

L'universalité n'empêche cependant pas de reconnaître l'importance de certains partenaires tels que l'Union européenne ou les Etats-Unis. La politique étrangère suisse s'emploie également à renforcer plus systématiquement, dans la perspective de la promotion de ses propres intérêts, nos relations avec les autres régions du monde, ce qui implique un réseau diplomatique et consulaire universel.

Ce souci d'universalité se retrouve aussi dans la pratique de la Suisse en matière de reconnaissance d'Etats. A cet égard, la Suisse entretient, dans la mesure du possible, des relations internationales avec tous les Etats, pour autant qu'ils remplissent les trois conditions fixées par le droit international (territoire, population, gouvernement effectif). Elle renonce en principe à exiger des conditions supplémentaires pour une reconnaissance. Elle se réserve cependant le droit, dans le cadre de sa décision concernant la reconnaissance d'un Etat, de prendre en considération d'autres éléments, notamment l'attitude de la communauté internationale des Etats ou d'un groupe d'Etats important.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse reconnaît les Etats mais pas les gouvernements. Lorsqu'un pays change de gouvernement, la Suisse se limite, en règle générale, à poursuivre ses relations avec l'Etat concerné et donc avec le nouveau gouvernement.

La neutralité et l'universalité constituent finalement pour la Suisse des avantages qu'elle peut mettre à profit pour jouer pleinement son rôle de médiateur en jetant des ponts entre les protagonistes d'un conflit. Pour ce faire, elle s'efforce de garder le contact avec tous les acteurs, étatiques ou non.

4

Tradition humanitaire

Le droit de la neutralité impose à la Suisse de ne pas apporter de soutien militaire à un Etat engagé dans un conflit armé, que ce soit par l'envoi de troupes (à l'exception d'unités sanitaires), la fourniture de matériel de guerre ou la mise à disposition de son territoire, y compris de son espace aérien. Par contre, l'Etat neutre reste libre de déterminer sa politique de neutralité en fonction du contexte international. Celle-ci vise à assurer la prévisibilité et la crédibilité de la neutralité.

Quant à l'engagement humanitaire de la Suisse et ses efforts en matière de bons offices, ils ne sont pas freinés par la neutralité, bien au contraire. La Suisse a en particulier un engagement traditionnel en faveur du respect du droit international humanitaire. C'est sur la base objective du droit international qu'elle appelle toutes les parties à un conflit à respecter les règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme en toutes circonstances. C'est ainsi que les actes de terrorisme

aussi, et notamment les attentats suicides, ont toujours fait l'objet de condamnations explicites.

La Suisse jouit d'une grande crédibilité en matière de droit international humanitaire, et c'est aussi en raison de sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève qu'elle a été sollicitée par la communauté internationale dans un certain nombre de cas qui sont explicités dans l'annexe 2 («Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève»).

Dans le contexte particulier du Proche-Orient, le DFAE a, au fil des années, systématiquement examiné son engagement dans la région sous l'angle du droit international humanitaire. Dans le cadre du conflit armé dans la bande de Gaza ainsi que dans le cadre du conflit entre Israël et les milices du Hezbollah au Liban en été 2006, la Suisse a pris position à plusieurs reprises, comme elle a coutume de le faire dans de telles circonstances (ex. Kosovo en 1999 et Irak en 2003).

A différentes reprises, le Conseil fédéral a souligné que la Suisse, fidèle à sa tradition humanitaire, est fondamentalement engagée au service du respect du droit international humanitaire, d'autant qu'elle y est tenue en sa qualité de Partie contractante aux Conventions de Genève.

C'est pourquoi le DFAE a, pendant les hostilités à Gaza et au Liban en été 2006, appelé toutes les parties au conflit à respecter le droit international humanitaire. Il a notamment condamné les violations graves telles que les attaques indiscriminées à l'égard de centres de population civile israélienne par les groupes armés palestiniens et le Hezbollah, la riposte disproportionnée par l'armée israélienne ou bien l'assassinat d'un jeune colon israélien en Cisjordanie par des milices palestiniennes. Sur le plan multilatéral, et notamment dans le cadre de l'ONU, notre pays s'est prononcé devant le Conseil de sécurité en faveur d'un cessez-le-feu immédiat, d'un corridor humanitaire et de la mise en place d'une force internationale. Devant le Conseil des droits de l'homme, la Suisse s'est prononcée en faveur de résolutions équilibrées et fondées sur le droit international.

Dans le cas du conflit israélo-palestinien – qui s'inscrit dans le cadre plus large du conflit israélo-arabe –, nous nous trouvons en présence d'un conflit qui ne saurait être considéré comme un conflit entre deux Etats souverains. Si le Territoire palestinien occupé bénéficie d'un statut particulier au sein de la communauté internationale, et si l'Autorité palestinienne dispose de prérogatives qui recoupent celles d'un gouvernement classique, le Territoire n'est pas un Etat sur le plan du droit international et la Suisse ne l'a, à ce jour, pas reconnu comme tel. Contrairement au droit humanitaire (p. ex. IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre⁴), le droit de la neutralité ne s'applique pas dans le cas de l'occupation militaire d'un territoire étranger.

5 Prééminence du droit international

L'engagement en faveur du droit international est une constante de la politique étrangère suisse. En particulier, les règles relatives à l'usage de la force et le droit international humanitaire revêtent une importance capitale pour la Suisse.

⁴ Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (RS 0.518.51)

La Suisse, en tant qu'Etat qui ne dispose pas de la puissance politique ou militaire et qui n'appartient, en raison de sa neutralité, à aucune alliance militaire, a un intérêt prépondérant à voir le droit international se renforcer et se développer. C'est ainsi que l'art. 2, al. 4, de la Constitution fédérale utilise l'expression «ordre international juste et pacifique». Le Conseil fédéral met en œuvre la neutralité de manière à soutenir le droit international et la Charte des Nations Unies, comme cela était notamment le cas lors des conflits du Kosovo (1999), de l'Irak (2003) et du Liban (2006).

Notre engagement en faveur du règlement pacifique des conflits constitue une contribution à la stabilité du monde, cette dernière étant dans notre intérêt non seulement du point de vue de notre sécurité, mais également du point de vue des conditions cadre dans lesquelles opère notre économie, des flux migratoires qui atteignent notre pays ou encore des coûts de reconstruction post-conflictuelle auxquels nous sommes amenés à participer. Agir pour prévenir les conflits ou contribuer à leur résolution constitue une stratégie plus efficace et moins coûteuse que de devoir faire face aux multiples effets que ces conflits, à l'heure de la mondialisation, ne manquent pas d'avoir en Suisse également.

Comme la neutralité, le droit international constitue un facteur stabilisant et structurant pour la communauté internationale qui, en conjonction avec le système de sécurité collective des Nations Unies, crée des conditions cadre appropriées qui permettent à la Suisse de mettre en œuvre sa politique extérieure et sa politique de paix et de sécurité.

6 Le rôle de l'ONU

L'ONU forme une enceinte privilégiée pour l'engagement de notre pays en faveur de la paix et du respect du droit international public. Les objectifs de la Charte des Nations Unies coïncident avec ceux de la politique étrangère suisse. Pour la Suisse, l'ONU constitue donc un instrument important dans la poursuite de ses objectifs de politique étrangère et de la défense de ses intérêts au niveau mondial.

6.1 Les décisions du Conseil de sécurité

Sous l'aspect du droit international et de la neutralité, les décisions du Conseil de sécurité revêtent une importance particulière car les résolutions du Conseil peuvent avoir un effet contraignant, contrairement à celles de l'Assemblée générale. Il convient de rappeler que les mesures («sanctions») que le Conseil de sécurité prend en vertu du Chapitre VII de la Charte lient juridiquement la Suisse, en tant qu'Etat membre de l'ONU, en application de l'art. 25 de la Charte. De plus, l'art. 103 établit une primauté claire de la Charte: «En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront».

En ce qui concerne la question de la neutralité, la doctrine et la pratique constante admettent que l'application des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité est compatible avec la neutralité puisqu'il s'agit de mesures prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales, conformément au mandat qui a été confié au Conseil par la communauté des Etats, et non pas d'un acte de guerre au sens du droit

de la neutralité. A partir de 1990 et jusqu'à l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral a appliqué les sanctions du Conseil de sécurité de façon volontaire et autonome.

6.2 Appartenance de la Suisse au Conseil de sécurité

Compte tenu de la position clé du Conseil de sécurité au sein de l'architecture onusienne, la possibilité d'y siéger ne devrait pas d'emblée être écartée. Etre membre du Conseil de sécurité permet également d'en assurer temporairement la présidence, les pays membres assumant tour à tour cette fonction. La présidence permet aux Etats de disposer d'une tribune unique pour mettre l'accent sur des thèmes qui leur tiennent à cœur – y compris dans l'hypothèse où ces thèmes concernent précisément le fonctionnement du Conseil. Par exemple, on peut imaginer que la Suisse soulignerait l'importance qu'elle accorde à la transparence des travaux du Conseil de sécurité, dans l'intérêt même de la légitimité de cet organe.

S'agissant de l'éventualité que la Suisse siège un jour au Conseil de sécurité, on peut relever que plusieurs Etats neutres y ont déjà siégé, dont les Etats européens neutres que sont l'Autriche, la Suède, la Finlande et l'Irlande. Dans son Rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral notait que, si notre pays devenait membre des Nations Unies, il «pourrait également devenir membre du Conseil de sécurité et exercer ainsi une influence directe à l'occasion de décisions concernant les opérations militaires, les mesures de promotion ou de maintien de la paix et les sanctions économiques»⁵. Après l'adhésion à l'ONU, dans son premier Rapport annuel consacré aux relations avec cette organisation, du 26 février 2003, le Conseil fédéral relevait qu'une «candidature au Conseil de sécurité est à envisager sur le moyen terme»⁶, tout en indiquant qu'avant le dépôt d'une telle candidature, il consulterait les Commissions de politique étrangère du Parlement et qu'après une éventuelle décision de candidature, il fallait compter une quinzaine d'années avant d'intégrer l'enceinte.

Le droit de la neutralité n'y ferait pas obstacle, car il ne s'applique pas aux mesures décidées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Une fois décidées, ces mesures sont obligatoires pour la Suisse, sans égard au fait que notre pays soit ou ne soit pas membre du Conseil de sécurité. Pour ce qui est de la prise de décisions, en tant que membre du Conseil, la Suisse aurait toujours la possibilité de s'abstenir lors du vote si, dans un cas particulier, une telle abstention s'avérait nécessaire ou souhaitable. Du point de vue du droit de la neutralité, une telle abstention ne serait pas obligatoire, mais pourrait dans certains cas être indiquée pour des raisons de politique de neutralité.

⁵ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), FF 1999 6903 6945

⁶ Rapport sur la coopération de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations internationales ayant leur siège en Suisse, FF 2003 2339 2396

La Suisse ne peut pas vivre en paix si le monde qui l'entoure n'est pas en paix. En tant que pays neutre, il est important que la Suisse utilise sa neutralité afin d'éviter de s'associer aux conflits armés entre Etats, menaçant ou ayant éclaté. Dans la mesure de ses moyens, la Suisse s'engage aussi en faveur de la prévention des conflits, de la protection des victimes de la guerre, du retour à la paix et de la lutte contre les causes de la violence.

Lorsque le droit international public et le système de sécurité collective de l'ONU ne sont pas à même d'empêcher l'éclatement d'un conflit armé international, le droit de neutralité est mis en œuvre. Dans ces circonstances, la Suisse propose traditionnellement ses bons offices aux belligérants, leur rappelle leurs obligations au titre des Conventions de Genève et fournit de l'aide humanitaire aux victimes du conflit.

Il serait bien entendu préférable que les conflits soient prévenus ou endigués. Nous avons donc un grand intérêt à ce que le système de sécurité collective et le droit international public soient renforcés, afin de mieux garantir la sécurité du monde et, par voie de conséquence, celle de notre pays. C'est pour cette raison que l'encouragement aux efforts de réforme de l'ONU constitue une des principales priorités de la Suisse.

Ainsi que l'a souligné le Conseil fédéral en diverses occasions, la politique extérieure de la Suisse est au service du droit international, ce pilier de l'ordre international, pacifique et juste, à la construction duquel la Suisse oeuvre conformément aux objectifs de sa Constitution (art. 2, al. 4, Cst.). Par conséquent, la Suisse s'attache à appliquer le principe de neutralité en conformité avec le droit international et dans le respect du système de sécurité collective de l'ONU.

Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève

1 Les fonctions du dépositaire selon la Convention de Vienne sur le droit des traités et selon la pratique générale du droit international public

Les traités internationaux multilatéraux instituent en principe un Etat ou une organisation internationale en tant que dépositaire. Ainsi l'ONU est-elle aujourd'hui désignée comme dépositaire de la plupart des traités internationaux multilatéraux. Lorsqu'ils négocient un traité, les Etats ont une totale liberté dans le choix du dépositaire. Si un Etat, outre ses fonctions de dépositaire, est simultanément partie au traité, il exerce aussi naturellement les droits et les devoirs de tout Etat partie.

La Suisse est actuellement dépositaire d'environ 70 traités internationaux.

Le dépositaire a d'abord pour tâche de conserver, pour le compte des Etats parties, l'original du traité ainsi que les documents qui s'y rapportent comme les instruments de ratification. Il leur fournit au besoin des copies certifiées conformes du texte du traité. Ensuite, le dépositaire a pour tâche de réceptionner les communications des Etats et leurs actes déterminants pour la mise en oeuvre et le champ d'application du traité en question. Il en informe les autres Etats parties.

Les fonctions du dépositaire d'un traité international sont énumérées de manière non exhaustive à l'art. 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ (cf. annexe I), qui codifie le droit coutumier. Les dispositions de la Convention de Vienne ne s'appliquent toutefois que de manière subsidiaire, c'est-à-dire seulement dans la mesure où un traité international ne contient pas de disposition contraire ou plus spécifique.

Les fonctions du dépositaire se limitent donc essentiellement à la réception, à l'examen formel, à la transmission et à la conservation des communications et actes des Etats parties, présents ou futurs. Le dépositaire peut en outre contrôler le respect des conditions formelles auxquelles les Etats doivent satisfaire à propos de tel ou tel acte. A titre d'exemples, il peut retourner un instrument d'adhésion qui ne serait pas signé par une personne valablement mandatée au sens du droit international et il peut également contrôler dans chaque cas si les conditions d'adhésion à un traité sont effectivement remplies.

En revanche, il n'appartient pas au dépositaire d'effectuer un contrôle matériel des actes soumis. Cette compétence appartient exclusivement aux Etats parties. Par exemple, la question de la légitimité des corrections proposées à l'une des versions linguistiques est uniquement du ressort des Etats parties². Il appartient de même à ceux-ci de juger de l'admissibilité matérielle de réserves qui seraient formulées à

¹ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (Convention de Vienne; RS 0.111)

² Art. 79 de la Convention de Vienne

l'encontre d'un traité³. Le dépositaire doit se limiter dans ces cas à transmettre les documents reçus.

Lorsqu'il s'agit de porter un jugement matériel sur tel ou tel acte lié à un traité, le dépositaire qui serait simultanément un Etat partie doit veiller à distinguer son rôle de dépositaire de sa position de partie. Le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions⁴. Il va toutefois de soi que cet Etat peut exercer parallèlement et de manière illimitée ses droits de partie.

Le devoir d'impartialité du dépositaire ne l'oblige aucunement à la passivité. L'Etat désigné comme dépositaire lors des négociations d'un nouveau traité l'est souvent parce qu'il a joué un rôle significatif lors des travaux préparatoires ou parce qu'il attache une très grande importance au domaine régi. Le choix du dépositaire a dès lors souvent valeur de reconnaissance pour la diligence démontrée. Il peut exprimer aussi l'attente que cet engagement particulier se poursuive à l'avenir.

Les dépositaires s'efforcent en particulier d'obtenir le plus grand nombre d'adhésions possibles aux traités qu'ils gèrent. L'ONU, par exemple, organise chaque année un «Treaty Event», au cours duquel les Etats sont spécialement appelés, pour les traités déposés auprès de l'ONU et relevant d'un domaine thématique déterminé, à les ratifier ou à y adhérer. Il n'est pas rare que d'autres dépositaires exhortent les Etats signataires d'un traité à le ratifier, par exemple lorsqu'il ne manque que peu de parties pour permettre l'entrée en vigueur du traité. La prise d'une certaine responsabilité pour un bon fonctionnement et une large application du traité est usuelle.

2 Les fonctions du dépositaire selon les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels

Les Conventions de Genève⁵ contiennent plusieurs dispositions sur le rôle du dépositaire (cf. annexe II). Celles-ci ne vont toutefois pas au-delà des tâches qui incombent au dépositaire en vertu de la Convention de Vienne.

En revanche, les art. 97 et 98 du Protocole additionnel I⁶ (et l'art. 24 du Protocole additionnel II⁷, correspondant à l'art. 97 précité) prévoient que le dépositaire a comme tâche supplémentaire de convoquer des conférences pour examiner des propositions d'amendement. L'art. 7 du Protocole additionnel I fait en outre obligation au dépositaire de convoquer des réunions et des conférences des Etats parties en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole. Les Protocoles additionnels II et III⁸ ne contiennent en revanche ni de norme semblable ni d'autres dispositions sur les fonctions du dépositaire.

³ Art. 20 de la Convention de Vienne. Il en va néanmoins différemment lorsque la réserve est inadmissible pour des raisons formelles, p. ex. lorsque le traité lui-même exclut la possibilité de formuler des réserves.

⁴ Art. 76, al. 2, de la Convention de Vienne

⁵ RS **0.518.12**, **0.518.23**, **0.518.42**, **0.518.51**

⁶ RS **0.518.521**

⁷ RS **0.518.522**

⁸ RS **0.518.523**

3 Pratique de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève

3.1 Fonctions classiques du dépositaire

En tant que dépositaire, la Suisse assure les fonctions que lui attribuent les Conventions de Genève et la Convention de Vienne. Se basant sur l'art. 77 de la Convention de Vienne, elle veille constamment à maintenir son impartialité de dépositaire. Ainsi en 1989, lorsque la Palestine – dont le statut d'Etat était alors contesté au sein de la communauté internationale – a déposé un instrument d'adhésion aux Conventions de Genève, la Suisse n'a pas décidé elle-même si la Palestine pouvait être admise comme partie. Mais elle a dûment communiqué cette déclaration d'adhésion aux Etats parties sans prendre position et leur a laissé le soin de trancher la question.

La Suisse a en outre plusieurs fois refusé des déclarations effectuées en application de l'art. 96, par. 3, du Protocole additionnel I, parce que les auteurs de ces déclarations ne remplissaient pas les conditions prévues par le Protocole lui-même⁹. Le dépositaire ne peut cependant agir ainsi que dans des cas évidents. Lorsqu'il y a doute sur la réalisation des conditions, le dépositaire doit soumettre la question aux Etats parties.

3.2 Référence de la Suisse à son rôle de dépositaire lors de son engagement pour le respect des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels

Le rôle classique de dépositaire ne signifie cependant pas qu'il serait interdit à la Suisse de prendre une responsabilité plus étendue pour les Conventions de Genève. Comme Etat partie déjà, elle est tenue non seulement de respecter les dispositions conventionnelles dans son ordre juridique propre, mais en outre, solidairement, de veiller à leur respect par les autres Etats parties (art. 1 commun aux quatre Conventions et au Protocole additionnel I). La Suisse est ainsi tenue, en tant qu'Etat partie – à l'instar de tous les autres Etats parties –, de veiller à l'observation des Conventions de Genève. Son rôle d'Etat dépositaire ne fait pas naître d'obligations particulières à cet égard. Sur la base de sa tradition humanitaire, la Suisse a cependant souvent joué un rôle particulier. Ainsi la XXVI^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 1995 a-t-elle chargé la Suisse, dans sa recommandation n° VII¹⁰, d'organiser des réunions périodiques pour examiner les problèmes généraux d'application et de respect des Conventions. La Suisse a organisé la première de ces réunions en 1998. La Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'ayant pas pu se dérouler, au début des années 90, en raison de la question du statut que devait avoir la Palestine, la Suisse a, entre 1993 et 1995, convoqué des rencontres d'experts dans le but d'améliorer la connaissance et le respect du droit international humanitaire. La

⁹ Selon cette disposition, une autorité représentant un peuple engagé dans un conflit armé contre un Etat partie peut s'engager à appliquer les Conventions et le Protocole I relativement à ce conflit en adressant une déclaration unilatérale au dépositaire. Le dépositaire a dès lors refusé de recevoir de telles déclarations lorsque le conflit armé était engagé contre un Etat qui n'était pas partie au Protocole I.

¹⁰ Recommandations de la Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 23–27 janvier 1995, <http://www.cicr.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFL2>) approuvée par la Résolution I de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Suisse a par ailleurs organisé à plusieurs reprises, sur l'initiative d'Etats parties ou sur la base de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, des conférences des Etats parties aux Conventions de Genève, avant tout dans le contexte du conflit israélo-palestinien. En 1997, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté en sa 10^e session extraordinaire d'urgence une résolution appelant les Etats parties aux Conventions de Genève à convoquer une conférence des Etats parties à la quatrième Convention de Genève. Se basant sur ce texte ainsi que sur d'autres résolutions, la Suisse a mené d'intenses consultations parmi les Etats parties et elle a, de 1998 à 2001, dirigé un certain nombre de conférences et rencontres d'experts. Plusieurs de ces résolutions donnent mandat à la Suisse, en tant que dépositaire, de mener à bien les démarches nécessaires à la préparation de ces conférences. La Suisse a également été expressément remerciée pour son engagement en tant que dépositaire en faveur du bon fonctionnement des Conventions de Genève.

La résolution ES-10/15 du 20 juillet 2004 est un autre exemple à mentionner. L'Assemblée générale de l'ONU a également adopté cette résolution lors de sa 10^e session extraordinaire d'urgence, à la suite de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la barrière de séparation dans le Territoire palestinien occupé¹¹. La Suisse y a été priée de procéder à des consultations sur le respect de la quatrième Convention de Genève dans le Territoire palestinien occupé, en particulier sur la possibilité de convoquer à nouveau la conférence des Etats parties à cette convention. Ainsi la Suisse a-t-elle mené des consultations de novembre 2004 à juin 2005 avec tous les Etats parties et, en juillet 2005, elle en a livré les résultats dans un rapport au Président de l'Assemblée générale de l'ONU.

C'est également la Suisse, en tant que dépositaire et toujours dans le but de renforcer le droit international humanitaire, qui a mené les travaux préparatoires et les rencontres qui ont finalement permis l'adoption du Protocole additionnel III. Pour garantir l'impartialité nécessaire du dépositaire, ces rencontres ont à chaque fois été précédées de contacts et de consultations intensifs, afin de s'assurer de l'aval de tous les Etats parties. Cet accord, le cas échéant associé au mandat d'une organisation internationale comme l'ONU, est indispensable pour que le dépositaire puisse exercer des fonctions qui, en renforçant la mise en œuvre des traités, vont au-delà de celles qui sont expressément prévues par le droit international public, à l'image de la convocation de conférences des Etats parties¹².

4 Conclusion

Les fonctions essentielles du dépositaire, soit la conservation du traité et son suivi administratif en bonne et due forme, sont de nature notariale. Dans la mesure où la Suisse exerce cette tâche, elle s'en tient strictement à la nature formelle de son

¹¹ Avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoocket/cmwp/cmwpframe.htm>. Cf. aussi la prise de position écrite du 30 janvier 2004, dans laquelle la Suisse se prononce en faveur de l'application au Territoire palestinien occupé de la quatrième Convention de Genève. La Suisse n'était d'ailleurs encore jamais intervenue jusqu'à ce jour comme tiers dans une procédure pendante devant la CIJ.

¹² Le «Treaty Event» précité, organisé annuellement par l'ONU, illustre cette activité. L'ONU agit alors en tant que dépositaire de ces traités dans le but d'augmenter le nombre des Etats parties.

mandat. Ses communications officielles (notifications) aux Etats parties se limitent dès lors exclusivement aux aspects procéduraux ou aux questions juridiques techniques (signatures, ratifications, etc.).

En tant qu'Etat partie, la Suisse a l'obligation juridique de respecter et de faire respecter les Conventions de Genève et le Protocole additionnel I, conformément à l'art. 1 commun à ces traités. Sur la base de sa tradition humanitaire, elle s'est, dans le passé, particulièrement engagée en ce sens.

Il est essentiel en pratique que la Suisse, comme elle le fait conséquemment, distingue son rôle notarial de sa responsabilité politique et morale. Ainsi n'a-t-elle encore jamais, dans un conflit donné, appelé les Etats au respect du droit international humanitaire au moyen d'une notification. Et, dans son engagement pour le respect du droit de Genève, elle veille à agir impartialement et dans l'intérêt de tous les Etats parties.

Convention de Vienne sur le droit des traités

Art. 76 Dépositaires des traités

al. 2

Les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. En particulier, le fait qu'un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines des parties ou qu'une divergence est apparue entre un Etat et un dépositaire en ce qui concerne l'exercice des fonctions de ce dernier ne doit pas influencer sur cette obligation.

Art. 77 Fonctions des dépositaires

(1) A moins que le traité n'en dispose ou que les Etats contractants n'en conviennent autrement, les fonctions du dépositaire sont notamment les suivantes:

- a) assurer la garde du texte original du traité et des pleins pouvoirs qui lui seraient remis;
- b) établir des copies certifiées conformes du texte original et tous autres textes du traité en d'autres langues qui peuvent être requis par le traité, et les communiquer aux parties au traité et aux Etats ayant qualité pour le devenir;
- c) recevoir toutes signatures du traité, recevoir et garder tous instruments, notifications et communications relatifs au traité;
- d) examiner si une signature, un instrument, une notification ou une communication se rapportant au traité est en bonne et due forme et, le cas échéant, porter la question à l'attention de l'Etat en cause;
- e) informer les parties au traité et les Etats ayant qualité pour le devenir des actes, notifications et communications relatifs au traité;
- f) informer les Etats ayant qualité pour devenir parties au traité de la date à laquelle a été reçu ou déposé le nombre de signatures ou d'instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion requis pour l'entrée en vigueur du traité;
- g) assurer l'enregistrement du traité auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies;
- h) remplir les fonctions spécifiées dans d'autres dispositions de la présente Convention.

(2) Lorsqu'une divergence apparaît entre un Etat et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention des Etats signataires et des Etats contractants ou, le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation internationale en cause.

Conventions de Genève – Dispositions qui concernent le dépositaire

Conventions

Remarque: les dispositions sont identiques dans les quatre conventions. Les chiffres sont ceux des articles de chacune des 1ère, 2e, 3e et 4e Convention respectivement.

Art. 48/49/128/145

Les Hautes Parties contractantes se communiqueront par l'entremise du Conseil fédéral suisse et, pendant les hostilités, par l'entremise des Puissances protectrices les traductions officielles de la présente Convention, ainsi que les lois et règlements qu'elles pourront être amenées à adopter pour en assurer l'application.

Art. 55/54/133/150

al. 2

Le Conseil fédéral suisse fera établir des traductions officielles de la Convention en langue russe et en langue espagnole.

Art. 57/56/137/152

La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible et les ratifications seront déposées à Berne.

Il sera dressé du dépôt de chaque instrument de ratification un procès-verbal dont une copie, certifiée conforme, sera remise par le Conseil fédéral suisse à toutes les Puissances au nom desquelles la Convention aura été signée ou l'adhésion notifiée.

Art. 61/60/140/156

Les adhésions seront notifiées par écrit au Conseil fédéral suisse et produiront leurs effets six mois après la date à laquelle elles lui seront parvenues.

Le Conseil fédéral suisse communiquera les adhésions à toutes les Puissances au nom desquelles la Convention aura été signée ou l'adhésion notifiée.

Art. 62/61/141/157

Les situations prévues aux art. 2 et 3 donneront effet immédiat aux ratifications déposées et aux adhésions notifiées par les Parties au conflit avant ou après le début des hostilités ou de l'occupation. La communication des ratifications ou adhésions reçues des Parties au conflit sera faite par le Conseil fédéral suisse par la voie la plus rapide.

Protocole I

Art. 7 Réunions

Le dépositaire du présent Protocole convoquera, à la demande d'une ou de plusieurs des Hautes Parties contractantes et avec l'approbation de la majorité de celles-ci, une réunion des Hautes Parties contractantes en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole.

Art. 90

al. 1 let. f

Le dépositaire mettra à la disposition de la Commission les services administratifs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Art. 97 Amendement (identique à l'art. 24 du Protocole II)

1. Toute Haute Partie contractante pourra proposer des amendements au présent Protocole. Le texte de tout projet d'amendement sera communiqué au dépositaire qui, après consultation de l'ensemble des Hautes Parties contractantes et du Comité international de la Croix-Rouge, décidera s'il convient de convoquer une conférence pour examiner le ou les amendements proposés.

2. Le dépositaire invitera à cette conférence les Hautes Parties contractantes ainsi que les Parties aux Conventions, signataires ou non du présent Protocole.

Art. 98 Révision de l'Annexe 1

1. Quatre ans au plus tard après l'entrée en vigueur du présent Protocole et, ultérieurement, à des intervalles d'au moins quatre ans, le Comité international de la Croix-Rouge consultera les Hautes Parties contractantes au sujet de l'Annexe I au présent Protocole et, s'il le juge nécessaire, pourra proposer une réunion d'experts techniques en vue de revoir l'Annexe 1 et de proposer les amendements qui paraîtraient souhaitables. (...)

2. Le dépositaire convoquera une conférence des Hautes Parties contractantes et des Parties aux Conventions pour examiner les amendements proposés par la réunion d'experts techniques si, à la suite de ladite réunion, le Comité international de la Croix-Rouge ou le tiers des Hautes Parties contractantes le demande.

3. (...)

4. Le dépositaire communiquera aux Hautes Parties contractantes et aux Parties aux Conventions tout amendement ainsi adopté. L'amendement sera considéré comme accepté à l'expiration d'une période d'un an à compter de la communication sauf si, au cours de cette période, une déclaration de non acceptation de l'amendement est communiquée au dépositaire par le tiers au moins des Hautes Parties contractantes.

5. (...)

6. Le dépositaire fera connaître aux Hautes Parties contractantes et aux Parties aux Conventions l'entrée en vigueur de tout amendement, les Parties liées par cet amendement, la date de son entrée en vigueur pour chacune des Parties, les déclarations de non acceptation faites conformément au paragraphe 4 et les retraits de telles déclarations.

Guerre asymétrique et droit international humanitaire, possibilités de développement

1 Introduction

La représentation traditionnelle de la guerre est celle de deux armées étatiques qui s'affrontent. Or, elle ne correspond plus à la réalité, à de rares exceptions près. Dans l'histoire contemporaine, les événements qui se rapprochent le plus de cette représentation sont la guerre des Malouines, qui a opposé l'Argentine et la Grande-Bretagne en 1982, la première guerre du Golfe entre l'Irak et l'Iran au début des années 80, la deuxième guerre du Golfe entre les Etats-Unis, ses alliés et l'Irak en 1990, la guerre entre l'Erythrée et l'Ethiopie de 1998 à 2000 ou encore la troisième guerre du Golfe entre les Etats-Unis et ses alliés et les forces armées irakiennes en 2003. Aujourd'hui, les guerres ne sont plus conduites par des armées classiques. Une multiplicité de groupes armés non étatiques participent aux conflits¹; ils poursuivent d'ailleurs des objectifs différents. Souvent, il n'y a pas de front clairement défini, ni de régions homogènes totalement contrôlées par l'une ou l'autre partie au conflit. On peut citer comme exemples récents, la guerre du Vietnam, le conflit en Colombie, le conflit au Népal, la guerre d'Afghanistan (2001-2002), les deux guerres de Tchétchénie, l'Intifada palestinienne ou encore le conflit armé de l'été 2006 entre Israël et le Hezbollah.

2 Guerre symétrique et guerre asymétrique

La guerre symétrique est généralement définie comme un conflit armé classique, dans lequel deux Etats de force à peu près égale s'affrontent dans un combat déclaré. On peut également dire que la guerre symétrique repose sur le «système westphalien» car elle suppose l'existence d'Etats nationaux ayant le monopole de la violence légitime². Les guerres de ce type ont marqué l'histoire européenne du 17^e au 20^e siècle. Elles établissaient des distinctions claires entre guerre et paix, front et arrière, combattants et non-combattants. Elles étaient symétriques car menées par des acteurs de même nature, les Etats nationaux³.

¹ P. ex. rebelles, milices publiques et privées, révolutionnaires, membres dissidents des forces armées étatiques, guérilléros, combattants de la libération.

² L'avènement des Etats nationaux a conféré une importance croissante à l'armée de métier ou, du moins, à l'armée dont l'identité repose sur le principe de la nationalité, qui est devenu un concept dominant.

³ Herfried Münkler, *Symmetrische und asymmetrische Kriege*, Merkur, vol. 58, cahier 664 (août 2004), pp. 649 à 659.

Dans les guerres ou les conflits asymétriques⁴, les parties qui se font face sont inégales. Les protagonistes, qu'ils soient étatiques ou non, ne sont pas de force équivalente, n'ont pas les mêmes équipements, emploient des moyens et des méthodes autres, poursuivent des buts différents. L'exemple typique en est la guérilla⁵. Dans les conflits armés internes qui se multiplient aujourd'hui, l'asymétrie provient généralement du fait qu'un Etat dispose de moyens militaires plus importants que les groupes armés organisés non étatiques contre lesquels il lutte. Outre les armées étatiques et les groupes rebelles, les conflits contemporains ont d'autres protagonistes, comme les seigneurs de la guerre, les organisations terroristes et les organisations mafieuses. On constate, en particulier dans les pays où les structures étatiques sont affaiblies ou inexistantes, une «privatisation de la guerre»⁶. Les seigneurs de la guerre sont des entrepreneurs avec des objectifs économiques (p. ex. le contrôle de richesses naturelles, le trafic de drogue). Beaucoup de ces conflits ont, en outre, des dimensions transfrontières et transnationales. Dans la plupart des «nouvelles guerres», on assiste ainsi à une multiplication et à un mélange des types de guerre et des catégories d'acteurs⁷. Il peut également arriver qu'aucun acteur étatique ne participe directement à un conflit armé spécifique, comme cela a longtemps été le cas en Somalie.

3 La conduite asymétrique de la guerre

La conduite asymétrique de la guerre n'est pas une forme entièrement nouvelle de la conduite de la guerre. Depuis toujours, les belligérants recourent à des stratégies, à des tactiques et à des armes qui leur permettent d'exploiter, soit leurs propres points forts (asymétrie positive), soit les faiblesses de l'adversaire (asymétrie négative)⁸.

En 510 av. J.-C., Sun Tsu comparait déjà l'armée à l'eau: de même que l'eau adapte son cours au terrain qu'elle rencontre, le soldat obtient la victoire en s'adaptant à l'adversaire qu'il combat. La guerre asymétrique avait déjà été décrite par Carl von Clausewitz dans «De la Guerre». Mao Tsé-Toung, enfin, a systématisé la guerre asymétrique dans les années 20 et 30 du siècle dernier. En effet, il avait compris qu'une décélération du conflit permettait d'opposer une résistance armée efficace à un adversaire supérieur sur le plan de la technologie et de l'organisation. De ce fait, le belligérant qui possède une avance technologique et organisationnelle cherche généralement à accélérer le conflit pour mettre à profit sa prééminence. La supériorité militaire des forces armées américaines, par exemple, repose sur leur capacité de tirer parti des multiples possibilités d'accélération aux différents niveaux du combat. Dans un conflit symétrique, la victoire va en général à la partie qui a le plus gros potentiel d'accélération et qui est capable de l'exploiter. Mao s'est soustrait à cette logique de l'accélération lorsqu'il luttait contre Tchang Kai-chek car son armée de

⁴ Toutes les guerres, même entre Etats, sont asymétriques dans un certain sens, en particulier lorsqu'une grande puissance militaire comme les Etats-Unis mène une guerre ou lorsqu'une ou plusieurs armées disposant d'un armement de haute technologie luttent contre un adversaire mal équipé.

⁵ Toni Pfanner, Les guerres asymétriques vues sous l'angle du droit humanitaire et de l'action humanitaire, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, n° 857, mars 2005, pp. 259 ss.

⁶ Il ne s'agit pas d'un phénomène totalement nouveau.

⁷ Cf. Toni Pfanner, op. cit. p. 269.

⁸ Cf. David L. Grange, *Asymmetric Warfare: Old Method, New Concern*, http://blackboard.jfsc.ndu.edu/html/jfscPublications/assets/docs/cam_grange.pdf.

paysans aurait été incapable de gagner une guerre menée ainsi. Il a donc transformé les points faibles de son armée en points forts en recourant à la stratégie de la lenteur, décrivant la guérilla comme une guerre de longue haleine. Sa stratégie avait pour but de détecter les erreurs et les faiblesses de son adversaire et de les exploiter immédiatement à l'aide d'unités ou d'individus opérant par surprise. Il a appliqué ce concept de manière systématique pour frapper de manière ciblée, démoraliser et vaincre l'ennemi⁹ malgré des moyens inférieurs.

Ainsi, la conduite asymétrique de la guerre repose entre autres sur la vitesse différente avec laquelle les belligérants conduisent la guerre, ou autrement dit l'asymétrie des points forts repose sur une capacité d'accélération supérieure à celle de l'adversaire, tandis que l'asymétrie des points faibles repose sur la volonté et la capacité de ralentir le conflit et d'accepter le nombre plus élevé de victimes qui en résulte normalement. De plus, l'asymétrie des points faibles conduit aujourd'hui à un déplacement délibéré de la zone de combat au sein de la population civile, de préférence dans des zones urbaines ou sur des terrains difficiles d'accès (jungle, montagne). Fréquemment, les objectifs qui sont visés sont des cibles plus facile à attaquer et incluent des personnes protégées par le droit international (civils, membres des services sanitaires, organisations humanitaires internationales ou journalistes). La confrontation militaire classique et ouverte est systématiquement évitée. Les attaques contre les objectifs militaires revêtent souvent la forme de sabotages ou d'embuscades et il n'est pas rare qu'elles soient menées par des auteurs feignant d'avoir un statut protégé (p. ex. personne civile).

Selon Steven Metz et Douglas Johnson, de l'*US Army War College*, l'asymétrie dans le domaine militaire consiste à agir, à s'organiser et à réfléchir différemment de l'adversaire afin de maximiser ses propres avantages, de prendre l'initiative ou d'élargir sa marge de manœuvre¹⁰. L'armée de l'air américaine, par exemple, applique à dessein une doctrine de l'asymétrie, dont le but est d'exploiter ses propres forces et les faiblesses de l'adversaire et de mener des attaques contre des objectifs vulnérables de l'adversaire sans exposer ses propres soldats ni ceux de ses alliés à des risques inutiles¹¹.

4 La conduite asymétrique de la guerre et le droit international humanitaire

4.1 Aspects fondamentaux

Le droit international humanitaire est également appelé droit des conflits armés, droit international de la guerre ou *jus in bello*. Il s'applique aux conflits armés, que ceux-ci soient légaux ou non¹². La question de la légalité de la guerre est réglée par

⁹ Cf. Herfried Münkler, *The Wars of the 21st Century*, Revue internationale de la Croix-Rouge, mars 2003, vol. 85, n° 849, pp. 8 et 9.

¹⁰ Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts (US Army War College, Strategic Studies Institute, January 2001), <http://www.carlisle.army.mil/ssi/pubs/2001/asymmetry/asymmetry.htm>.

¹¹ Michael N. Schmitt, *Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law, International Humanitarian Law Facing new Challenges*, Proceedings of a Symposium in Honour of Knut Ipsen, Berlin 10/11 June 2005 (W. Heitschel v. Heinegg, ed.).

¹² Cf. par. 5 du préambule du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève (RS 0.518.521).

le *jus ad bellum*¹³. Du point de vue juridique, il faut donc distinguer le motif pour lequel une guerre est conduite et la manière dont elle est conduite. Cette distinction est fondamentale car elle permet d'éviter que des belligérants n'invoquent une légitimité morale ou religieuse ou l'accomplissement d'un but supérieur pour se placer au-dessus des règles du droit international humanitaire ou mener une guerre totale¹⁴. Le droit international humanitaire repose sur un équilibre entre les intérêts humanitaires et les intérêts militaires. Afin d'éviter la guerre totale et l'anéantissement de l'adversaire, les belligérants ne sont pas libres d'utiliser n'importe quels moyens et méthodes pour conduire la guerre. Le droit international humanitaire ne contient pas lui-même de définition des conflits armés asymétriques. Mais il est également applicable à ces conflits, que les acteurs (étatiques ou non étatiques) en respectent ou non les règles et qu'ils se considèrent ou non comme liés par celles-ci. Le droit international humanitaire ne s'adresse pas seulement aux Etats, il contient de nombreuses dispositions que les individus, y compris les civils, doivent respecter.

Les sources principales du droit international humanitaire, hormis le droit international coutumier, sont les Conventions de Genève de 1949, qui ont été ratifiées par l'ensemble de la communauté internationale, et leurs deux Protocoles additionnels de 1977, le règlement de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre¹⁵ ainsi que plusieurs conventions limitant ou interdisant l'emploi d'armes spécifiques. La plupart des règles figurant dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels et de nombreuses règles portant sur la conduite des hostilités appartiennent désormais au droit coutumier et s'appliquent donc à tous. Certains principes élémentaires du droit international humanitaire sont énoncés, par exemple, à l'art. 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. La Cour internationale de justice a qualifié les dispositions de l'art. 3 de «considérations élémentaires d'humanité» constituant une norme minimale applicable aux conflits armés, internationaux ou non¹⁶.

L'un des principes fondamentaux du droit international humanitaire applicable aux conflits armés, internationaux ou non, veut que toutes les parties à un conflit armé fassent la distinction entre les personnes qui participent aux hostilités et les personnes qui n'y participent pas directement, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou toute autre cause. De plus, les personnes qui ne participent pas ou qui ont cessé de participer aux hostilités doivent être traitées avec humanité et ne doivent pas être soumises à des atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, à des mutilations, à des tortures et à d'autres traitements cruels. Tous les individus qui prennent une part active à un conflit armé, qu'il soit interne ou international, sont tenus, quelle que soit leur nationalité, de respecter des règles minimales déterminées concernant la conduite de la guerre, qu'ils soient membres de forces armées, de milices ou de groupes armés non étatiques ou qu'ils soient des civils ayant pris les armes. Le même principe s'applique aux individus qui surveillent des personnes faites prisonnières lors d'un conflit armé.

¹³ Ce droit est ancré notamment dans la Charte de l'ONU, à l'art. 2, al. 4, et dans le chap. VII, en particulier à l'art. 51 (RS **0.120**).

¹⁴ Cf. Toni Pfanner, op. cit. p. 159

¹⁵ RS **0.515.112**

¹⁶ CIJ, Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Rec. 1986, p. 14, par. 218, confirmé dans CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, 9 juillet 2004, par. 157.

4.2 Formes et effets de la conduite asymétrique de la guerre

4.2.1 Asymétrie de la conduite des hostilités

L'asymétrie dans les conflits, en particulier si elle est de nature technologique, peut amener l'une des parties à se sentir défavorisée si elle respecte les règles du droit international humanitaire. Les belligérants souffrant d'une forte infériorité technologique doivent répondre à deux questions de fond: comment survivre et comment combattre l'adversaire?

Les exemples qui suivent montrent quand et comment le droit international humanitaire s'applique dans la pratique.

Le meilleur moyen de survivre consiste à empêcher l'ennemi de localiser et d'identifier les troupes de l'adversaire. Cela peut se faire à l'aide de différentes techniques légales (p. ex. camouflage, ruses de guerre). Mais souvent, l'objectif est aussi de faire en sorte que l'adversaire ait du mal à distinguer les troupes de la population civile. A cet effet, les personnes participants aux hostilités se font passer pour des membres de la population civile pour bénéficier de son statut protégé (p. ex. en portant des vêtements civils) ou recherchent sciemment la proximité de personnes et de biens civils pour éviter que l'adversaire attaque. Ce comportement remet en cause le principe fondamental de la distinction entre les personnes participant et celles ne participant pas directement aux hostilités¹⁷ et affaiblit son respect, exposant ainsi les personnes civiles à des dangers excessifs.

Le fait de feindre d'avoir le statut de civil ou un autre statut protégé (p. ex. membre du personnel sanitaire ou religieux, parlementaire, membre de la protection civile ou de la protection des biens culturels, membre de l'ONU, ressortissant d'une puissance neutre) pour tuer, blesser ou capturer un adversaire constitue un acte de perfidie contraire au droit international humanitaire¹⁸. Bien que les combattants aient l'obligation générale de se distinguer de la population civile, ce qui se fait normalement par le port d'un uniforme, le non-respect de cette obligation n'est pas suffisant pour constituer en soi une violation du droit international humanitaire. En effet, les membres des forces armées qui participent à des hostilités dans le cadre d'un conflit armé international en étant habillés en civil et qui ne portent pas leurs armes ouvertement perdent leur statut de combattant¹⁹. Cela a comme conséquence que, s'ils sont faits prisonniers, ils peuvent être punis pour avoir participé aux hostilités en application du droit national de la partie adverse et ne sont pas réputés être des prisonniers de guerre (perte du privilège du combattant). Ils bénéficient toutefois au minimum de la protection prévue par les dispositions de l'art. 75 du premier Protocole additionnel et de l'art. 3 commun aux Conventions de Genève, qui sont reconnues comme appartenant au droit international coutumier.

¹⁷ Les parties au conflit doivent en tout temps faire la distinction entre la population civile et les combattants ainsi qu'entre les biens de caractère civil et les objectifs militaires; cf. art 48 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève (RS **0.518.521**).

¹⁸ Cf. art. 37 du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

¹⁹ Cf. art. 4, let. A, al. 2, de la troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (RS **0.518.42**) (droit coutumier). L'art. 44, al. 3, du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**) a assoupli cette condition. C'est l'une des raisons pour lesquelles les Etats-Unis, et d'autres, n'ont pas encore ratifié ce Protocole (voir aussi note 36 en bas de page).

L'utilisation des emblèmes de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge à des fins non prévues par les Conventions de Genève constitue également une violation du droit international humanitaire²⁰.

Lors de nombreux conflits, comme par exemple le conflit armé de l'été 2006 au Liban, des personnes et des biens civils ont été mis en danger parce que des combattants en civil se sont mêlés à la population civile ou ont installé et utilisé des lance-roquettes dans des habitations. Le recours délibéré à de telles tactiques est en contradiction flagrante avec l'obligation que le droit international humanitaire impose à toute partie à un conflit de prendre les mesures de précaution nécessaires pour protéger les objets concernés²¹. L'utilisation de boucliers humains constitue une violation grave du droit international humanitaire²². L'utilisation abusive et intentionnelle de biens civils (bâtiments religieux, hôpitaux, biens culturels) pour y protéger des objectifs militaires et y installer une base de combat est interdite et elle est considérée comme une violation grave du droit international humanitaire²³.

Une autre technique de guerre asymétrique utilisée de plus en plus fréquemment est l'attentat-suicide ou l'attentat direct contre la population civile. Les attentats-suicides, perpétrés par des combattants contre des objectifs militaires, comme les kamikazes japonais de la 2^e guerre mondiale, ne sont pas contraires au droit international humanitaire. Dans les conflits armés actuels, toutefois, les attentats-suicides sont souvent commis contre des personnes ou des objets civils par des groupes rebelles ou d'autres groupes armés non étatiques, ce qui constitue une grave violation du droit international humanitaire. On peut citer comme exemple les attentats-suicides contre l'ONU et le CICR en Irak ou encore les nombreux attentats-suicides perpétrés dans des marchés, des mosquées ou des écoles dans différents conflits. Ces attaques visent, entre autres, à empêcher les organisations internationales d'être présentes et de travailler dans une zone de conflit, à compliquer leur intervention, ou encore à affaiblir le soutien de la population concernée en faveur de la guerre.

4.2.2 Asymétrie des parties

Une autre asymétrie régulièrement observée dans les conflits contemporains, où elle présente une acuité certaine, est celle des parties: les acteurs sont souvent multiples, comme l'illustre bien l'actuel conflit armé en Irak. Les hostilités impliquent non seulement les forces armées de la coalition, mais aussi les forces armées irakiennes, des entreprises militaires et de sécurité privées, des milices (comme l'Armée du Mahdi du chef chiite Moqtada al-Sadr), divers groupes d'insurgés irakiens et étrangers ainsi que des cellules terroristes. Cela pose naturellement la question du statut de ces acteurs au regard du droit international.

²⁰ Lors de la troisième guerre du Golfe, p. ex., les troupes irakiennes ont souvent employé des ambulances pour attaquer leurs adversaires; cf. Michael N. Schmitt, *Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law*, p. 24.

²¹ Cf. art. 58, let. b, du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**) et 13, al. 1, du deuxième Protocole additionnel (RS **0.518.522**).

²² Cf. art. 28 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (RS **0.518.51**) et 51, al. 7, du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

²³ Cf. Statut de Rome de la Cour pénale internationale (RS **0.312.1**), art. 8, al. 2, let. b, ch. xxii et xxiv.

Dans les conflits armés internationaux, on établit la distinction entre les combattants et les personnes civiles. Les combattants sont autorisés à participer directement aux hostilités, c'est-à-dire aux combats²⁴. Ils ne peuvent pas être punis pour avoir participé aux hostilités même s'ils tuent un adversaire; c'est ce que l'on appelle le privilège du combattant. Ils doivent en outre être traités en prisonniers de guerre s'ils sont capturés par l'ennemi. Le droit international humanitaire établit des critères pour déterminer si une personne peut ou non bénéficier du statut de combattant. Les membres des forces armées des parties au conflit sont l'exemple même du combattant²⁵. Mais, c'est également le cas des forces armées non régulières, comme par exemple les partisans, les guérilleros ou les mouvements de résistance, pour autant qu'ils appartiennent à l'une des parties au conflit (c.-à-d. qu'ils aient au moins une relation *de facto* avec l'un des Etats parties au conflit) et qu'ils remplissent les conditions imposées par le droit international humanitaire coutumier, comme porter leurs armes ouvertement, arborer un signe distinctif (généralement un uniforme) et mener leurs opérations dans le respect du droit international humanitaire²⁶. Les personnes qui n'entrent pas dans cette catégorie doivent être considérées comme des civils. C'est le cas entre autres des membres de groupes armés non étatiques, qui n'appartiennent à aucune des parties à un conflit armé international. Les civils jouissent d'une protection générale contre les dangers découlant des actes de guerre, en particulier les attaques directes, aussi longtemps qu'ils ne participent pas directement aux hostilités²⁷. La participation aux hostilités en tant que telle ne constitue pas une violation du droit international humanitaire, mais elle fait perdre la protection que celui-ci accorde aux civils contre les attaques directes, c'est-à-dire que les personnes concernées peuvent être visées et tuées pendant le combat. S'ils sont capturés, par contre, ces civils conservent la protection de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ou les garanties minimales du droit coutumier codifiées à l'art. 75 du premier Protocole additionnel. Contrairement aux prisonniers de guerre n'ayant pas perpétré de crimes de guerre, les civils qui ont participé directement aux hostilités peuvent être traduits devant un tribunal (civil ou militaire) statuant en vertu du droit national et ainsi être punis pour les actes commis pendant le conflit, par exemple pour des meurtres ou des lésions corporelles²⁸. On peut citer comme exemple l'attaque commise en juin 2006 par des militants palestiniens armés contre un poste frontière de l'armée israélienne et des soldats israéliens. Cette attaque ne constitue pas une violation du droit international humanitaire car elle visait un objectif militaire légitime et a eu lieu dans le cadre de l'occupation prolongée du territoire palestinien par Israël. La capture d'un soldat israélien au cours de cette opération n'est pas non plus contraire en soi au droit international humanitaire. En effet, celui-ci n'exclut pas que des membres des forces armées soient faits prisonniers, dans le cadre d'hostilités, par des civils participant

²⁴ Art. 43, al. 2, du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

²⁵ Voir l'art. 4 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (RS **0.518.42**) ainsi que les art. 43 et 44 du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

²⁶ Dans les dispositions du premier Protocole additionnel, ces conditions ne représentent plus des éléments constitutifs des «forces armées», mais des obligations à respecter par ces dernières. C'est l'un des raisons principales pour lesquelles les Etats-Unis n'ont pas ratifié le premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

²⁷ Cf. art. 51, al. 3, du premier Protocole additionnel (RS **0.518.521**).

²⁸ Lire sur le fond Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 27 ss.

directement aux hostilités ou par des groupes armés²⁹. Israël pourrait cependant traduire les responsables de cet acte devant une cour pénale nationale pour séquestration et enlèvement.

Le droit international humanitaire ne prévoit pas de statut particulier de combattant ou de prisonnier de guerre dans les conflits armés non internationaux. Les acteurs non étatiques qui participent aux conflits de ce type sont des personnes civiles. Ils sont protégés tant qu'ils ne prennent pas directement part aux hostilités³⁰. Il en découle que les membres de groupes armés organisés qui assument des fonctions militaires de manière permanente perdent cette protection pendant la durée de leur activité au sein du groupe. Mais la participation au conflit ne constitue pas une violation du droit international humanitaire. De nombreuses règles applicables aux hostilités lors des conflits armés internationaux, sinon la majorité, sont considérées comme des normes de droit coutumier et s'appliquent donc également aux conflits non internationaux³¹. Les groupes armés non étatiques sont également liés par ces règles. Ils doivent donc à tout moment faire la distinction entre objectifs militaires et biens civils. Les attaques perpétrées par ces groupes contre des objectifs militaires ne sont pas contraires au droit international humanitaire. Mais leurs auteurs peuvent être punis en vertu du droit national de l'Etat concerné.

Alors que les Etats qui s'affrontent dans un conflit armé international sont le plus souvent perçus comme étant les détenteurs de la légalité et de la légitimité, cette légitimité est généralement déniée aux parties au conflit non étatiques, notamment dans les conflits armés internes, et tout spécialement dans la lutte contre le terrorisme. Cela ne justifie pas que les opposants soient poursuivis avec une violence extrême, en violation du droit humanitaire. Les groupes armés non étatiques sont considérés comme visés par les principes du droit international humanitaire, sans que l'on puisse en déduire qu'ils possèdent une quelconque légitimité³². Le fait est, cependant, que souvent ces acteurs ne respectent pas les règles du droit international humanitaire. Par conséquent, il arrive régulièrement que les parties étatiques aux conflits ne se sentent plus liées par ces règles, que ce soit dans les conflits internationaux ou dans les conflits internes. Mais les comportements non conformes de l'adversaire ne peuvent pas être invoqués pour justifier des comportements contraires au droit international humanitaire. Qui plus est, le non-respect des engagements du droit international humanitaire par les Etats peut contribuer à fragiliser davantage le respect de ces engagements par les acteurs non étatiques.

²⁹ De même, le fait que des revendications ont été présentées ultérieurement au gouvernement israélien ne fait pas nécessairement de cette capture une prise d'otage illégale. Mais en vertu du droit coutumier, le prisonnier doit toujours être traité avec humanité.

³⁰ Cf. art. 13, al. 3, du deuxième Protocole additionnel (RS **0.518.522**).

³¹ Une étude du CICR présente une synthèse des normes coutumières du droit international humanitaire:
http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_ihl_customary_humanitarian_1aw?OpenDocument.

³² Cf. art. 3, al. 4, commun aux Conventions de Genève (RS **0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51**).

Le droit et les lois sont toujours une réaction à l'environnement auquel ils s'appliquent. Normalement, le législateur réagit aux évolutions de la société en adaptant le droit existant ou en créant des nouvelles normes. Cela est vrai aussi du droit international public. Dans le domaine humanitaire, on voit particulièrement bien comment la communauté internationale a réagi aux changements de la nature des conflits. Le Protocole de 1925 prohibant l'emploi de gaz asphyxiants et la Convention de Genève de 1929 réagissaient à l'utilisation de gaz toxiques et au traitement des prisonniers de guerre pendant la Première guerre mondiale. L'ampleur, inégalée jusque-là, des souffrances infligées à la population civile pendant la Deuxième guerre mondiale a conduit à la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre; les Protocoles additionnels de 1977 tirent en partie leur origine des guerres nationales de libération des années 60 et 70 du siècle dernier.

Plus récemment, et en particulier, depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et la «guerre contre la terreur» déclenchée par les Etats-Unis en réaction à ces événements, des voix s'élèvent régulièrement pour demander l'adaptation du droit international humanitaire. De plus, la question se pose aussi car les conflits armés actuels se caractérisent par une grande complexité, ce sont en majorité des conflits internes impliquant des acteurs non étatiques; de nouvelles «catégories de combattants» apparaissent, comme les membres d'entreprises de sécurité privées ou de groupes terroristes transnationaux, ainsi que de nouvelles formes de combat, comme les attaques informatiques.

Le droit international humanitaire repose sur l'équilibre entre les intérêts humanitaires et les intérêts militaires. Les évolutions décrites conduisent à une déstabilisation croissante de l'équilibre qui existait jusque là. A l'instar de toute loi ou convention entre les Etats, le droit international humanitaire n'est pas parfait. Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, comme d'autres traités internationaux pertinents, ont été adoptés par les Hautes Parties contractantes lors de conférences diplomatiques; il a donc fallu faire des compromis et les considérations politiques ont joué un rôle. La controverse survenue pendant la conférence de 1974–1977 sur les guerres nationales de libération et la question de savoir si, et à quelles conditions le statut de combattant pouvait être accordé aux membres de mouvements de libération en est un bon exemple. Le compromis finalement trouvé à ce sujet (art. 44 du premier Protocole additionnel) est la limite extrême du développement possible à l'époque. Cette disposition est une des causes pour lesquelles les Etats-Unis et d'autres pays n'ont toujours pas ratifié le premier Protocole additionnel. Les divergences d'opinion exprimées lors de la conférence diplomatique au sujet de la portée de la notion de combattant, et donc d'une méthode fondamentale utilisée dans la guérilla³³, sont toujours d'actualité.

Les droits et les devoirs que les acteurs non étatiques ont, ou devraient avoir, reviennent régulièrement dans les discussions. Ce sujet est directement lié à la question de ce qui incite ces acteurs à respecter le droit international humanitaire et comment on pourrait l'améliorer. Les civils qui prennent directement part à des hostilités perdent une partie de la protection que le droit international humanitaire leur confère, à

³³ Dissimulation de l'intention de combattre jusqu'au moment de l'utilisation des armes.

savoir la protection contre les attaques dirigées contre eux. De plus, ils peuvent être jugés et condamnés par le droit national pour leur seule participation aux hostilités, y compris pour des attaques contre des objectifs militaires, un acte que le droit international humanitaire n'interdit pas. Cependant, en ce qui concerne les conflits armés non internationaux, le droit international humanitaire invite les Etats à accorder, après la fin des hostilités, une amnistie aussi étendue que possible aux personnes ayant participé au conflit armé dans la mesure où elles n'ont pas commis de crimes de guerre³⁴. Ainsi, bien que les deux parties à un conflit armé aient en principe les mêmes droits et devoirs, les acteurs armés non étatiques sont néanmoins dans une position défavorable. La tendance actuelle à qualifier, en bloc et souvent à tort, tous les acteurs non étatiques de terroristes et leurs actions d'actes terroristes sape encore plus leur volonté de respecter le droit international humanitaire.

Les Etats-Unis, et d'autres, estiment que le droit international humanitaire doit s'appliquer aux nouvelles formes de violence telles que le terrorisme transnational. Mais, les tenants de cette opinion doivent également reconnaître que les attaques menées contre leurs objectifs militaires et les dommages civils collatéraux proportionnés ne sont pas interdits par le droit international humanitaire. Les Etats-Unis arguent que le droit international humanitaire n'est plus adapté à ce nouveau type de conflit car il ne s'agit pas d'un conflit armé interétatique, ni d'un conflit armé interne se déroulant sur le territoire d'un Etat. Selon les Etats-Unis, le droit international humanitaire doit donc être transformé en instrument applicable principalement à la lutte contre le terrorisme international et plus particulièrement transnational. Le problème fondamental, c'est que l'on tente d'appliquer le droit international humanitaire à une situation pour laquelle il n'a jamais été prévu. En effet, ce dernier est applicable uniquement lorsque des actes terroristes sont d'une telle ampleur que cela leurs confèrent le caractère d'un conflit armé ou ont lieu dans le cadre d'un conflit armé, comme c'est le cas en Afghanistan et en Irak. Etant donné que la plupart des activités de prévention ou de répression d'actes terroristes ne se déroulent pas dans le cadre d'un conflit armé, il faut analyser chaque situation afin de déterminer si le droit international humanitaire est applicable. On ne peut pas non plus appliquer sélectivement à une situation certaines règles du droit international humanitaire et pas à d'autres.

Dans les circonstances politiques actuelles, l'ouverture de négociations en vue de développer le droit international humanitaire comporte le risque que des Etats cherchent à profiter de l'occasion pour affaiblir leurs devoirs et les droits des opposants plutôt que de les renforcer. La controverse actuelle sur la catégorie de combattants

³⁴ Cf. art. 6, al. 5, du deuxième Protocole additionnel (RS **0.518.522**).

créée par les Etats-Unis, les «combattants ennemis illégaux»³⁵, illustre ce risque de manière flagrante. En effet, les Etats-Unis revendiquent le droit de détenir ces personnes pour une durée indéterminée et les empêchent de contester en justice la légalité de leur mise en détention. En outre, tout nouveau traité de droit international humanitaire ne lie que les Etats qui le ratifient. Or, les Etats-Unis et d'autres pays n'ont toujours pas ratifié le premier Protocole additionnel. Par ailleurs, le principe inhérent au droit international humanitaire selon lequel tous les belligérants ont les mêmes devoirs et les mêmes droits quelle que soit leur légitimité effective ou acceptée risquerait d'être remis en cause. Il n'est donc pas sûr que certains Etats acceptent l'idée même d'un nouveau traité qui accorderait certains droits aux acteurs non étatiques. Il est encore moins sûr que les acteurs non étatiques acceptent mieux de nouvelles normes étant donné que des organisations comme Al-Qaïda refusent déjà de respecter le droit en vigueur.

En cas de révision du droit international humanitaire, les Etats en situation de supériorité technologique pourraient être tentés d'élargir la définition des objectifs militaires ou d'assouplir l'interdiction des représailles contre la population civile ou des biens civils afin d'être en mesure de réagir aux violations du droit commises volontairement par leurs adversaires³⁶.

Etant donné ce qui précède, il est peu probable que des règles cruciales, comme les règles concernant les objectifs militaires et le principe de la proportionnalité ou les règles relatives à la conduite de la guerre, puissent être développées de manière à améliorer le respect du droit international humanitaire. A l'heure actuelle, le développement des normes du droit international humanitaire dans ces domaines paraît voué à l'échec en raison des risques précités.

Il existe cependant des domaines dans lesquels les normes du droit international humanitaire ont évolué récemment sur certains points ou dans lesquels des efforts concrets de développement ponctuel sont en cours. Ainsi, la Suisse a participé activement aux négociations sur le deuxième Protocole facultatif de 1999 relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé³⁷, le Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés³⁸ ou le Protocole de 2003 relatif aux restes explosifs de guerre à la Convention sur l'interdiction ou la limita-

³⁵ La notion controversée de «combattant ennemi illégal» que l'administration américaine a instaurée après le 11 septembre 2001, n'est pas reconnue en droit international. Elle désigne les personnes dont on pense qu'elles appartiennent à un groupement terroriste ou qui sont en relation avec un groupement terroriste et qui ont été emprisonnées au nom de la «guerre mondiale contre le terrorisme» (*global war on terror*). L'administration américaine fait valoir que ces prisonniers ne sont protégés ni par la troisième, ni par la quatrième Convention de Genève. Ce n'est pas exact. Les personnes qui sont faites prisonnières lors d'un conflit armé international soit entrent dans le champ d'application de ces deux traités, soit bénéficient des garanties minimales accordées par le droit coutumier (art. 75 du premier Protocole additionnel (RS 0.518.521) et art. 3 commun aux Conventions de Genève (RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51), ainsi que par les droits de l'homme. Les personnes qui sont faites prisonnières lors de conflits armés non internationaux bénéficient de la protection de l'art. 3 commun aux Conventions de Genève, des garanties minimales figurant dans le deuxième Protocole additionnel (RS 0.518.522) et de la protection des droits de l'homme.

³⁶ Aujourd'hui déjà, les Etats-Unis ne reconnaissent pas l'interdiction des représailles contre la population civile et la Grande-Bretagne a émis une réserve à ce sujet lorsqu'elle a ratifié le premier Protocole additionnel (RS 0.518.521).

³⁷ RS 0.520.33

³⁸ RS 0.107.1

tion de l'emploi de certaines armes classiques³⁹. La Suisse milite également pour une réglementation internationale contraignante concernant les sous-munitions, à travers laquelle il serait possible d'aborder les problèmes humanitaires que posent certains types de sous-munitions et leur utilisation.

6 Alternatives au développement normatif du droit international humanitaire

Les défis que doit relever le droit international humanitaire, et que nous venons de présenter, ont fait l'objet d'analyses par des experts gouvernementaux, des universitaires et des spécialistes de différentes organisations⁴⁰, comme le CICR⁴¹ et des organisations non gouvernementales, réunis dans différentes enceintes. Ces discussions ont abouti à la conclusion générale que le droit international humanitaire en vigueur offre un cadre adapté aux conflits armés actuels et aux défis qui en résultent. En effet, les problèmes se posent moins au niveau du droit en vigueur qu'au niveau du respect et de l'application voire de l'interprétation de certaines règles dans des situations spécifiques. Le principal défi à relever consiste à assurer un meilleur respect du droit international humanitaire et à garantir la protection des populations civiles. Il faut notamment veiller à ce que les «terroristes» et les «combattants ennemis illégaux» ne soient pas considérés comme privés de droits et bénéficient eux aussi de la protection que leur confèrent le droit international humanitaire et les droits de l'homme. L'insuffisance du respect des règles du droit international humanitaire est souvent le résultat de l'absence de volonté ou de capacité politique des Etats et des groupements armés d'honorer leurs obligations juridiques (obligations parfois mal connues). La sensibilisation des groupes armés non étatiques à leurs responsabilités en ce qui concerne le respect des règles et des principes du droit international humanitaire est un aspect de plus en plus important des activités de la Suisse.

Il faut en outre préciser certaines règles du droit international humanitaire et leur application dans des situations données. La Suisse soutient ou participe à différentes rencontres d'experts à cet effet. Elle a également pris des initiatives à ce sujet, dont on ne citera ici que les plus importantes:

- Le CICR organise depuis 2003 un séminaire annuel sur la «participation directe aux hostilités», auquel participent des représentants du DFAE et du DDPS. L'objectif est de définir quels sont les actes qui relèvent de cette participation, quels sont ceux qui n'en relèvent pas et quels sont, enfin, les actes difficiles à classer en raison de leur ambiguïté. Ce séminaire débouchera vraisemblablement sur un manuel d'interprétation illustré par des exemples concrets.

³⁹ RS **0.515.091.4**

⁴⁰ Lire l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur la nécessité éventuelle d'un développement des Conventions de Genève, avis n° 245/2003 du 13 décembre 2003.

⁴¹ Cf. rapport du CICR à la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2003), Le Droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, 03/IC/09.

- Avec le *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR), la Suisse a organisé depuis 2003 trois réunions informelles d'experts de haut niveau pour analyser les défis actuels dans le domaine du droit international humanitaire. Le but était d'identifier les principaux défis juridiques que posent l'interprétation et l'application du droit international humanitaire dans les conflits contemporains et d'envisager les possibilités qui s'offrent pour y réagir le mieux possible. Ont participé à ces rencontres des experts gouvernementaux, des universitaires et des représentants de l'ONU, de l'UE et du CICR. Parmi les thèmes que les experts ont jugé utile d'approfondir par des recherches ou lors de réunions spécifiques figuraient la définition des objectifs militaires, la conduite de la guerre aérienne et le régime d'occupation. La troisième réunion a eu lieu en mai 2006 à Montreux. Ce processus est soutenu par un portail de recherche sur Internet (www.ihlresearch.org).
- La Suisse participe activement et apporte un soutien financier aux travaux d'un groupe international d'experts chargé d'élaborer un manuel sur la conduite de la guerre aérienne et l'utilisation de roquettes, un projet dirigé par le HPCR. Les dernières règles en la matière ont été élaborées par une commission de juristes en 1923 (*Draft Rules on Air Warfare*). Etant donné les progrès technologiques énormes réalisés dans ce domaine, il a semblé qu'il était grand temps de consigner dans un manuel⁴² les dispositions du droit international humanitaire (notamment le droit coutumier codifié dans le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève) applicables à la guerre aérienne et à l'utilisation de roquettes, sous la forme de règles complétées par un commentaire. La deuxième réunion a eu lieu en septembre 2004 à Lucerne et la cinquième réunion s'est tenu en décembre 2006 à Spiez. Les travaux devraient être achevés en 2008.
- Lors de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Suisse, la Suède et la Finlande ont promis de lancer un processus international en vue de d'examiner l'applicabilité du droit international humanitaire aux attaques informatiques (*computer network attacks*, CNA). Une première réunion d'experts organisée par la Suède a eu lieu en décembre 2004. Les experts sont arrivés à la conclusion que les attaques informatiques n'étaient pas illicites en soi, mais que certaines pourraient représenter une violation du droit international humanitaire. La Suisse va organiser une deuxième réunion d'experts en vue de répondre aux questions en suspens.
- Le 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a chargé le DFAE de lancer, en coopération avec le CICR, un dialogue interétatique portant notamment sur la manière de garantir et de promouvoir le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme par les Etats et les entreprises militaires et de sécurité privées dans les zones de conflits. Il s'agit d'une part de préciser et de renforcer les obligations internationales des Etats et des acteurs privés. Ces obligations feront d'autre part l'objet de recommandations et de directives destinées à aider les Etats à assumer leurs responsabilités dans la mise

⁴² Les travaux s'inspirent du «Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés sur mer», publié dans la Revue internationale de la Croix-Rouge n° 816, novembre-décembre 1995.

en œuvre du droit international humanitaire et des droits de l'homme, notamment en les transposant dans leur droit national. Une première réunion d'experts gouvernementaux, de représentants d'entreprises de sécurité militaire et d'autres spécialistes a eu lieu en janvier 2006 à Küssnacht, suivie d'une rencontre en novembre dernier à Montreux. D'autres réunions sont prévues⁴³.

- La Suisse contribue activement à la diffusion de l'étude du CICR sur le droit coutumier humanitaire. Cette étude a montré que la majorité des règles en vigueur concernant la conduite de la guerre dans les conflits armés internationaux sont des normes de droit coutumier, qui s'appliquent donc également aux conflits armés non internationaux. La Suisse a organisé l'année passée une première rencontre d'experts gouvernementaux des Etats membres du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et du Partenariat pour la Paix (PPP). Une deuxième rencontre expressément destinée aux membres des forces armées de ces Etats a eu lieu en février 2007.
- L'armée suisse met ses connaissances et son expérience au service de la communauté internationale. En organisant des séminaires de formation dans le cadre du CPEA et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), elle contribue à faire connaître le droit international humanitaire. Un séminaire a eu lieu à Sursee sur le rôle central du commandant; il est organisé une année sur deux en alternance avec le séminaire consacré au code de comportement de l'OSCE⁴⁴. L'armée suisse a également produit un céderom de formation sur le droit international humanitaire, qui a été traduit dans 13 langues.
- La Suisse soutient un projet de recherche mené conjointement par l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) de Genève et le HPCR sur les défis politiques et juridiques posés par les groupes armés non étatiques.
- Depuis 2004, la Suisse conduit un processus de réflexion sur le rôle des Etats dans l'universalisation de l'interdiction des mines antipersonnel. Ce processus a abouti à un document de travail qui formule des propositions concrètes pour mettre en œuvre l'action 46 du Plan d'action de Nairobi, laquelle prévoit des opérations anti-mines dans les zones qui ne sont plus sous contrôle étatique.
- La Suisse soutient, à travers l'ONG Geneva Call, des efforts visant à convaincre les groupes armés non étatiques de renoncer à l'utilisation de mines antipersonnel.
- Dans le cadre de son action de transformation des conflits, la Suisse est en contact direct ou indirect avec des représentants de groupes armés non étatiques. Elle met ces contacts à profit pour aborder la question de l'accès humanitaire à la population civile et de la protection de cette dernière.
- En ce qui concerne les enfants dans les conflits armés, la Suisse participe activement, au niveau multilatéral, à la formulation de la politique de travail avec les groupes armés.

⁴³ Pour en savoir plus: www.eda.admin.ch/psc.

⁴⁴ Pour en savoir plus, consulter le site du DDPS à l'adresse VBS www.loac.ch.

Le droit international humanitaire en vigueur offre un cadre adapté aux conflits armés contemporains et aux défis qui en résultent. Un développement général des normes du droit international humanitaire par la voie conventionnelle n'est ni nécessaire ni réaliste dans le contexte politique actuel. Cette démarche présenterait au contraire le danger que certains États s'en saisissent pour affaiblir leurs obligations et les droits des acteurs non étatiques. Toute révision des Conventions de Genève comporte le risque de fragiliser le droit international humanitaire en vigueur.

Il faut donc avant tout s'efforcer de bonne foi de respecter les règles existantes et s'engager pour qu'elles soient respectées par toutes les parties à des conflits. Le grand défi politique, juridique et moral consiste à trouver des manières de gérer les nouvelles formes de violence tout en conservant les normes de protection prévues en particulier par le droit international et le droit international humanitaire. Forte de sa tradition humanitaire et de ses engagements en tant que Haute Partie contractante des Conventions de Genève, la Suisse s'engage et continuera de s'engager en faveur du droit international humanitaire.

