

RAPPORT SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME  
=====I N T R O D U C T I O N  

---

Par une note adressée au Secrétaire général, le 1er février 1978, le Chef du Département a demandé qu'on lui fasse rapport sur la possibilité, pour la Suisse, d'intensifier son action en faveur de la défense des droits de l'homme sur le plan international, sans nuire à sa politique habituelle de neutralité et de réserve. Cette demande a été transmise par le Secrétaire général à la Direction du droit international public pour étude.

Convoqué par la Direction du droit international public, un groupe de travail s'est réuni le 23 février sous la présidence de Monsieur le Ministre J. Monnier; des représentants des Divisions politiques I, II et III, du Secrétariat politique, du Service économique et financier et de la section du droit international public y prirent part; la note du Chef du Département, qui servit de base de travail, fut examinée point par point, et il fut décidé que les services intéressés fourniraient des

contributions sur les questions ressortant de leur compétence. L'ensemble de ces contributions constitue donc la documentation de base du présent rapport.

Le rapport comporte deux parties principales: il rappelle en premier lieu l'activité présente du Département en faveur des droits de l'homme; en second lieu, il évoque les diverses possibilités de développer cette activité; en guise de conclusion, il examine la question de la coordination des activités au sein du Département; en annexe, enfin, figure une analyse de la politique du Président Carter en matière de protection des droits de l'homme.

Pour ce qui concerne la systématique du rapport, il suit d'aussi près que possible, et dans l'ordre, les diverses questions soulevées dans la note du Chef du Département du 1er février 1978.

I. ACTIVITES PRESENTES DU DEPARTEMENT EN  
FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME.

1. Activités sur le plan multilatéral.

A. Le Conseil de l'Europe.

Cette année, les activités du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des droits de l'homme sont



placées sous le signe du 30ème anniversaire de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et du 25ème anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.<sup>1)</sup>

La Suisse, qui est devenue membre du Conseil de l'Europe le 6 mai 1963, poursuit au sein de cette organisation une activité soutenue, notamment en prenant part à l'élaboration - à tous les niveaux: comités d'experts, comités directeurs et Comité des Ministres - des textes des Conventions européennes. Par ailleurs, le Gouvernement suisse agit sur le plan national en promouvant la ratification des conventions ou accords qui ont été adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et signés par notre pays.

Dans le domaine de l'élaboration des normes du droit conventionnel, il convient de mentionner particulièrement les travaux, en cours, entrepris pour l'extension de la liste des droits prévus par la Convention européenne des droits de l'homme; il s'agit, pour l'essentiel, d'étudier la possibilité d'élargir les droits de l'homme énoncés par la Convention européenne en se référant au

1) Pour plus de commodité, on désignera désormais cette convention par "Convention européenne des droits de l'homme".



Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, en vue d'harmoniser ces deux instruments tout en respectant le système de la Convention européenne. Deux réunions du Comité d'experts, prévues pour 1978 encore, devraient permettre l'achèvement des travaux à ce niveau et le rapport qui en résultera sera probablement soumis au comité directeur avant la fin de l'année.

Pour ce qui concerne l'état des engagements conventionnels de la Suisse à l'égard du droit conventionnel élaboré par le Conseil de l'Europe, il a été constaté dans le rapport du Conseil fédéral sur la Suisse et les Conventions de l'Europe du 16 novembre 1977 <sup>1)</sup>. Dans le domaine des droits de l'homme - droits civils et politiques et droits sociaux - le rapport conclut à la possibilité de ratifier, jusqu'au terme de la législature en cours, le Protocole additionnel à la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 20 mars 1952, le Protocole No 4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention, du 16 septembre 1963 ainsi que la Charte sociale européenne du 18 octobre 1961. En outre, dans son rapport à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de

---

1) cf. FF 1977. III. 899



la politique gouvernementale durant la législature 1975/1979 <sup>1)</sup>, le Conseil fédéral a manifesté son intention de recommander aux conseils législatifs la ratification de la Charte sociale européenne. Rappelons que le Protocole no 1 ajoute, à la liste des droits contenus dans la Convention européenne, le droit au respect de la propriété privée, le droit à l'instruction et le droit du peuple à la libre expression au moyen d'élections au scrutin secret; quant au Protocole no 4, il traite, notamment, de la libre circulation des individus sur le territoire d'un Etat et de leur droit de quitter un pays, y compris le leur, ainsi que de l'expulsion individuelle ou collective.

Compte tenu de l'importance politique, juridique et socio-économique que revêt l'adhésion de la Suisse à la Charte sociale, le Conseil fédéral a décidé, le 25 janvier 1978, d'ouvrir la procédure de consultation relative à cette adhésion. Outre qu'elle répond aux exigences des Directives du Conseil fédéral du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation, cette large consultation vise aussi à dissiper certains malentendus concernant la nature juridique et la portée respective des deux principaux traités - Convention européenne des droits de l'homme et Charte sociale - élaborés à

---

1) cf. FF 1976. I. 437



Strasbourg; il s'agit également de clarifier le champ d'application ratione personae et ratione materiae de la Charte sociale et d'expliquer le fonctionnement du système de contrôle complexe institué par la Charte sociale.

La consultation, qui doit se poursuivre jusqu'au 30 juin 1978, a suscité un vif intérêt; ouverte aux gouvernements cantonaux et aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, elle s'adresse aussi à 43 organisations intéressées à des titres divers par les dispositions de la Charte sociale; plusieurs organisations qui ne figuraient pas sur la liste des destinataires ont souhaité être entendues.

Quant aux Protocoles No 1 et No 4 additionnels à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1)</sup>, ils ont fait l'objet de deux postulats du Conseil national: l'un, adopté le 3 octobre 1974, invite le Conseil fédéral à "examiner aussitôt que possible la question de la signature et de la ratification du premier Protocole additionnel" et l'autre, adopté le 5 décembre 1974, invite le Conseil fédéral à "examiner s'il n'y aurait pas lieu de préparer la signature et la ratification du Protocole No 4". Jusqu'à maintenant cependant aucune démarche n'a été entreprise pour

---

1) Pour mémoire, mentionnons que le premier Protocole a été signé par la Suisse le 19 mai 1976.



soumettre ces deux instruments à l'approbation des Chambres fédérales. On peut expliquer cette attitude réservée en rappelant que, pour l'instant, tous les efforts ont porté sur la ratification de la Charte sociale. En outre, certaines expériences faites avec la Convention européenne des droits de l'homme, dans le domaine du droit disciplinaire militaire, incitent également à la prudence.

Avant de conclure ce bref rappel des activités du Conseil de l'Europe, il convient d'évoquer une initiative nouvelle à laquelle la Suisse s'est pleinement associée. A l'instigation du Ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, le Comité des Ministres a reconnu, lors de sa 61<sup>ème</sup> session de novembre 1977, l'intérêt d'organiser des échanges de vues entre délégués et experts sur certaines activités des Nations Unies. Il a chargé les délégués des Ministres de continuer et de développer ces consultations; en janvier 1978 a eu lieu un échange de vues sur les résultats de la 32<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations Unies et plus particulièrement sur les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme et la situation en Afrique australe. En principe, ces rencontres devraient avoir lieu deux fois par année; une réunion prévue en juin 1978 devrait permettre d'utiles discussions dans la perspective de la prochaine Assemblée générale.



Enfin rappelons l'initiative lancée par M. Henri Simonet, Ministre des Affaires étrangères de la Belgique, le 24 novembre 1977, au cours de la même session du Comité des Ministres, qui souhaita que le Conseil de l'Europe marque de façon particulière le double anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et de l'entrée en vigueur de la Convention européenne en entreprenant trois actions auxquelles la Suisse s'est associée:

- adopter une Déclaration européenne sur le respect et la promotion des droits de l'homme comme facteur des relations internationales (un projet préparé par un groupe d'experts sera soumis à la 62ème session du Comité des Ministres, le 27 avril 1978);
- collaborer aux efforts internationaux qui visent à éliminer la pratique de la torture en rédigeant des modèles de textes qui serviraient de guide aux Etats membres dans toutes les instances internationales intéressées;
- étudier le phénomène de la violence, en recherchant les remèdes possibles.

B. La CSCE.

a) Les droits de l'homme dans le contexte de l'Acte final.

Un des grands mérites de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a été d'avoir hissé le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, au rang de principe des relations



interétatiques. Il figure au chapitre initial de l'Acte final d'Helsinki du 1er août 1975 comme principe no. VII au nombre des dix principes régissant les relations mutuelles entre les 35 Etats participants de la CSCE. Il se trouve au même rang que les neuf autres, étant donné que selon les termes de l'Acte final "tous les principes ... sont dotés d'une importance primordiale et en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'entre eux s'interprétant en tenant compte des autres". Cette innovation dans les relations internationales, sur le plan paneuropéen, avait fait dire à M. Pierre Graber, dans son discours officiel à Helsinki, en parlant du principe no. VII, "que le respect d'un principe si solennellement consacré revêt désormais, au niveau de la conscience européenne, la même importance que celui de l'inviolabilité des frontières".

L'importance du principe des droits de l'homme est en outre soulignée par l'existence de ce qu'on est convenu d'appeler la "troisième corbeille" de l'Acte final, à savoir les dispositions concrètes concernant les contacts humains (réunions de familles, mariages, etc.), l'information, la culture et l'éducation. Souvent, ces dispositions sont interprétées comme autant de "règlements d'exécution" du principe no VII. En tout cas, ces deux parties de l'Acte sont étroitement liées, à tel point que la presse commet souvent l'erreur de parler "des droits de l'homme de la troisième corbeille".



Cette simplification ne tient pas compte du fait que la troisième corbeille ne contient pas "les droits de l'homme" per se, mais un certain nombre de règles de comportement qui découlent de droits classiques comme celui de quitter tout pays, y compris le sien, et celui à l'information. Le choix de ces règles est forcément limité. De même, le principe no. VII ne contient pas non plus les droits de l'homme. Il n'était jamais question à la CSCE de rédiger une nouvelle déclaration ou convention des droits de l'homme en énumérant de manière exhaustive tous les droits contenus dans des documents internationaux comme ceux de l'ONU. Il est dit par contre que dans ce domaine, "les Etats participants agissent conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme." Référence est également faite, in fine, aux deux Pactes de l'ONU concernant les droits de l'homme.

Une telle référence générale semblait plus efficace qu'une répétition des nombreux droits déjà contenus dans des textes antérieurs. Le but de la CSCE était plutôt de créer un lien entre le comportement intérieur de chacun des Etats participants et son comportement extérieur. Cette idée maîtresse est contenue dans la phrase-clé du principe no.VII: "Les Etats participants reconnaissent l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales,



dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être nécessaires pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats."

b) Le débat sur les droits de l'homme à Belgrade.

La récente Réunion de Belgrade, la première des 35 Etats participants depuis Helsinki, a montré au grand jour l'impact de l'inclusion de ce principe dans l'Acte final. Elle a permis une discussion approfondie du comportement des Etats dans ce domaine sensible, sans qu'il ait été possible d'empêcher un tel débat sous prétexte qu'il constituait une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain.

Malheureusement, un vrai dialogue n'a guère pu avoir lieu. On est resté au stade des récriminations mutuelles et de la propagande, ce qui n'était pas étonnant après la tension existant dans ce domaine depuis le début de 1977 et qui résultait du double effet des mouvements de dissidents à l'Est et de la campagne du président Carter pour les droits de l'homme. Malgré l'insuffisance et le manque de résultats tangibles dans ce domaine (comme dans tant d'autres), le débat de Belgrade a atteint son but: La naissance d'un forum, où, à intervalles réguliers, le comportement de tous les Etats



peut être discuté librement. Ceci est d'importance capitale. Même si dans un avenir prévisible, le développement d'un mécanisme de contrôle de l'application de l'Acte final d'Helsinki n'est guère à attendre, le débat vaut la peine d'être continué, afin de faire accréditer peu à peu l'idée déjà citée, à savoir que le comportement d'un Etat vers l'extérieur ne peut plus être séparé de celui à l'intérieur et par ce biais atteindre, au courant des années, des progrès lents, mais réels, tant en ce qui concerne le principe no. VII que la corbeille III. Le relatif échec de Belgrade n'a rien changé dans cette optique. Il faut vraisemblablement s'attendre à un débat encore plus difficile dans deux ans à Madrid, mais toute prévision est prématurée, car beaucoup dépendra, comme à Belgrade, du climat politique ambiant à cette époque-là.

c) L'activité de la Suisse.

La délégation suisse a participé activement au débat sur les droits de l'homme, sans ambages, mais sans polémique non plus. Elle a défini le courant en faveur du renforcement des droits de l'homme comme un de ces courants puissants et irréversibles de l'histoire, comparable à celui engendré par la Révolution française, auxquels seuls les nostalgiques d'un passé révolu s'opposent: Il ne s'agit pas uniquement d'un postulat humanitaire, mais d'un facteur de politique



étrangère, d'une condition indispensable de la détente, de la sécurité et de la paix. Inversément, ce sont la sécurité et la paix qui rendent possible et favorisent la garantie et le développement de ces droits et libertés. Il y a donc action réciproque. La liberté et la dignité de l'individu sont le but ultime de toute politique et de toute société. La Suisse a en outre exprimé son regret devant le fait que des personnes soient inquiétées pour s'être saisies de l'Acte final pour appuyer leurs demandes. Il ne fallait pas s'étonner, disait notre délégation, que l'opinion publique réagisse vivement contre de telles mesures, surtout quand elles sont prises à un moment singulièrement peu favorable (allusion au procès de Prague). Le gouvernement suisse partage les préoccupations du public, même s'il ne peut pas toujours réagir de la même manière, conscient qu'une pression de l'extérieur est dans la plupart des cas moins efficace que l'encouragement d'une évolution lente.

C. Projet de Convention pour la protection des détenus politiques.

Le 17 novembre 1970, le Conseiller national Werner Schmid déposait une motion invitant le Conseil fédéral à préparer la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques; cette motion fut acceptée par les Chambres fédérales en 1971 et transmise au Conseil fédéral.



Le Département politique fédéral chargea l'Institut Henry-Dunant - institution de recherche et d'enseignement dans le domaine du droit international humanitaire, créée en 1965 par le Comité international de la Croix-Rouge, la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et la Croix-Rouge suisse - d'élaborer une étude sur le sort des détenus politiques. Cette étude, qui a été remise au Département politique en février 1976, souligne l'impossibilité de conclure une convention internationale pour la protection des seuls détenus politiques et préconise l'élaboration d'un accord qui traiterait du sort de tous les détenus; il s'agirait en l'occurrence d'une Convention modèle liant, à l'origine, un nombre délibérément limité d'Etats prêts à respecter des dispositions précises et contraignantes qui s'appliqueraient à tous les lieux de détention. Ces Etats montreraient ainsi le "bon exemple" aux autres Etats qui se sentiraient encouragés à se joindre aux initiateurs. 1)

Dans son rapport du 29 juin 1977 sur la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques, le Conseil fédéral a annoncé sa décision d'entrer en consultation avec les gouvernements qui partagent les préoccupations de la Suisse afin de déterminer,

---

1) pour des raisons de commodité ce projet sera dénommé ci-après "projet Gautier" du nom de son auteur.



avec eux, les moyens les plus efficaces de renforcer la protection des détenus politiques. Les Chambres fédérales ont pris acte du rapport et ont décidé de ne pas classer la motion Schmid. Le Conseil national, pour sa part, a déclaré approuver et soutenir la décision du Conseil fédéral de poursuivre les démarches en vue de réaliser les buts de la motion Schmid.

Conformément au programme des démarches à entreprendre, proposé par le Conseil fédéral, des experts autrichiens et suédois ont été consultés à Genève le 3 mars 1978, parallèlement aux travaux de la 34ème session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Ces entretiens ont fait ressortir que l'objectif visé par la motion Schmid serait difficile à atteindre; qu'il n'était guère possible d'envisager la conclusion d'une Convention internationale pour la protection des détenus politiques, et que, par ailleurs, le système préconisé par le "projet Gautier" était totalement irréaliste. Les experts autrichien et suédois ont été d'avis que les efforts doivent se concentrer sur la protection de tous les détenus, sans distinction entre détenus politiques et détenus de droit commun. Pour soutenir ces efforts la Suisse devrait, selon eux, chercher à s'associer aux travaux de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités



(organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies) relatifs à l'élaboration d'un projet d'ensemble de principes concernant la protection des personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement. Elle pourrait aussi étudier l'opportunité de prendre une initiative en vue de renforcer et développer l'ensemble des Règles minima pour le traitement des détenus, qui a été adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants le 30 août 1955.

## 2. Activités sur le plan bilatéral.

### A. La pratique de l'asile.

La pratique du Département politique en matière d'asile repose sur l'instruction 087 Asile diplomatique, telle qu'elle a été amendée en janvier 1977. Comme il n'existe pas, en dehors du continent latino-américain, de règles de droit international autorisant l'Etat accréditant à accorder l'asile dans une de ses missions diplomatiques, l'instruction 087 se fonde sur la pratique internationale qui admet un droit de refuge temporaire en faveur de personnes dont la vie est menacée ou qui sont poursuivies devant des tribunaux qui n'offrent aucune garantie d'une procédure régulière.



Dans sa réponse à la question ordinaire Ziegler du 23 mars 1977 (77.649) concernant le droit d'asile dans les ambassades suisses, le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de s'abstenir de porter un jugement de valeur sur le régime intérieur des Etats avec lesquels la Suisse entretient des relations et a déclaré que les instructions données aux ambassades suisses en matière d'asile diplomatique, qui donnent à ces dernières une large marge d'appréciation, étaient claires et suffisantes et qu'il n'y avait pas lieu de les changer.

B. Octroi de la protection diplomatique et de la protection consulaire.

L'exercice de la protection diplomatique et de la protection consulaire entre dans la compétence des missions diplomatiques qui doivent se conformer au droit international, aux instructions (702 f) du Département politique et, en cas de doute, en référer à la Direction politique du Département.

Il convient de distinguer la protection diplomatique de la protection consulaire. Lorsqu'il exerce la protection diplomatique, l'Etat fait valoir un droit qui lui est propre; il peut, selon sa libre appréciation, refuser d'exercer la protection diplomatique lorsqu'un tel exercice va à



l'encontre d'intérêts supérieurs; le droit international partant du principe que le dommage causé à une personne est un dommage causé à l'Etat lui-même dont cette personne est ressortissante, il s'en suit que l'Etat ne peut accorder la protection diplomatique qu'à ses nationaux; quant aux doubles-nationaux, ils ne peuvent être mis au bénéfice de la protection diplomatique que si leur nationalité suisse est prépondérante, et jamais à l'égard du deuxième Etat d'origine. En exerçant la protection consulaire, l'Etat ne fait pas valoir un droit propre mais agit dans l'intérêt des ressortissants en cause; il agit donc pour protéger les droits des individus; les conditions d'exercice de la protection consulaire, notamment en faveur des doubles-nationaux, sont donc plus souples que celles de la protection diplomatique.

Les autorités suisses peuvent aussi être appelées à intervenir en faveur d'étrangers; à cet égard, il convient de distinguer l'intervention faite généralement pour des raisons humanitaires de celle réalisée auprès d'Etats participant à la CSCE et fondée sur l'Acte final d'Helsinki. Pour ce qui concerne cette deuxième catégorie de démarches, nous rappellerons que, récemment, lors de la Conférence de Belgrade, dans le débat concernant la "corbeille III", la Suisse fut un des premiers partici-



pants à évoquer - sans citer de noms de pays - un problème concret, celui du règlement entré en vigueur en Tchécoslovaquie l'an dernier et qui règle les rapports des citoyens de la CSSR avec leur parenté émigrée après les événements de 1968. Une réponse fut donnée en dehors de la salle. Même si elle était insatisfaisante, elle a néanmoins fourni la preuve qu'il est possible de parler d'affaires très délicates pour certains pays dans l'enceinte des suites de la CSCE. Dans le même sens, la Suisse a utilisé les négociations CSCE, depuis Genève et Helsinki et de nouveau à Belgrade, pour appuyer dans les coulisses des demandes de réunion de familles ou de mariages entre ressortissants d'Etats différents auprès des délégations de certains pays de l'Est. Ces demandes supplémentaires n'ont généralement pas donné de résultats, mais elles sont un moyen de garder une certaine pression sur les pays qui ont de la peine à mettre en oeuvre l'Acte final dans ce domaine ou qui font preuve de mauvaise volonté à cet égard.

D'une manière générale, l'Acte final n'est pas resté sans effet sur nos relations bilatérales avec les pays de l'Est dans le domaine humanitaire: Ainsi, avec la RDA, autrefois le partenaire de loin le plus difficile, presque tous les cas de réunions de familles ont pu être réglés depuis la Conférence d'Helsinki de 1975. La Rouma-



nie, par contre, après une période de générosité passagère en 1976, semble être revenue à une ligne plus dure, surtout en ce qui concerne les permissions de sortie pour des jeunes mariés désireux de rejoindre leur partenaire à l'étranger. Elle est moins restrictive en ce qui concerne les réunions de familles proprement dites, mais qui sont bien inférieures en nombre. En Tchécoslovaquie, l'image est exactement à l'inverse: Peu de cas en suspens pour des mariages par-dessus la frontière, mais difficultés croissantes pour de nombreux cas de réunions de familles, surtout après l'adoption du règlement précité. Avec les autres pays de l'Est, peu ou pas de cas en suspens (URSS: un seul). Quoiqu'il en soit, l'Acte final fournit à nos Ambassades dans les pays concernés un excellent moyen pour insister sur le règlement de tels cas. Des listes ont en outre été présentées lors de visites officielles dans ces pays, toujours en se référant à l'Acte final. Aucun pays ne peut plus se permettre de refuser une telle liste, sans se mettre en contradiction avec ses engagements à la CSCE.

2) Eu égard aux interventions humanitaires du Département en faveur d'étrangers en dehors du cadre de la CSCE, la Direction politique a développé une pratique qui repose, en partie, sur la constatation que, en dehors des Etats occidentaux, la notion de droit de l'homme peut varier en



fonction des traditions sociales et culturelles, et aussi du degré de développement d'un Etat et que, par conséquent, ce qui serait considéré comme une simple démarche en faveur des droits de l'homme par les Etats occidentaux, devient rapidement une ingérence dans les affaires intérieures aux yeux des Etats en développement. Dans ces conditions les démarches en faveur d'étrangers sont soumises, en principe, aux règles suivantes:

1. Toute décision sur l'opportunité d'entreprendre une démarche dans un Etat tiers en raison de violations des droits de l'homme (comportement général de l'Etat en cause ou cas isolés) est prise par le Département, en vue d'assurer une unité de doctrine.
2. Lorsque le Département ou une mission diplomatique est saisi de la demande, émanant de cercles privés, d'entreprendre une action dans un Etat tiers en raison de violations des droits de l'homme, les règles suivantes s'appliquent en général:
  - a) le Département ne réagit pas à une demande venant de l'étranger et qui paraît clairement destinée à provoquer une polémique contre les autorités de l'Etat en cause plutôt qu'à sauver des vies humaines;



- b) à une demande de même nature mais provenant de milieux suisses, le Département répond par une courte note technique indiquant l'impossibilité, en tant que représentant du Conseil fédéral, d'intervenir dans le sens suggéré;
- c) aux demandes, émanant de milieux suisses, qui se rapportent à une personne déterminée pour protéger sa vie ou sa dignité d'homme, le Département répond que, conformément au droit international public, une démarche directe auprès du gouvernement en cause n'est pas possible mais que la demande est transmise à la représentation suisse "à toutes fins utiles". La représentation se renseigne alors discrètement auprès des représentants locaux des organisations compétentes (CICR-HCR- CIME- Eglises, etc.) qui connaissent les cas ou qui entreprennent les démarches nécessaires auprès des autorités locales; puis, elle suit cette affaire.
3. En cas de violations répétées, systématiques et graves, le chef de la mission diplomatique est chargé - avec l'accord du Chef du Département et, <sup>\*</sup>après consultation avec d'autres Etats - de faire connaître au gouvernement en cause, par une démarche confidentielle, les préoccupations

\* en règle générale,



du Gouvernement suisse à l'endroit de ces violations. A l'occasion du procès de Burgos, le Gouvernement suisse rappela son ambassadeur à Madrid pour consultation.

### 3. Relations avec les organisations non gouvernementales.

Par "organisations non gouvernementales", il faut entendre ici les organisations qui s'occupent de questions relevant des droits de l'homme; on peut citer, à titre d'exemple, Amnesty international, le Conseil oecuménique des Eglises, l'Union internationale de la Protection de l'enfance et la Commission internationale des Juristes. Ces organisations qui, en général, sont au bénéfice d'un statut consultatif auprès des Nations Unies, ont leur siège ou, en tout cas, un bureau, à New York ou à Genève; les contacts avec les Missions diplomatiques suisses sont donc aisés.

Ces organisations peuvent être, en raison de leur activité, des sources intéressantes de renseignements lorsque le Département envisage une démarche auprès d'un gouvernement étranger pour la défense des droits de l'homme. Comme on vient de le voir à propos des interventions huma-



nitaires que peut entreprendre le Département, elles peuvent, le cas échéant, accomplir elles-mêmes certaines démarches. Actuellement le Département entretient avec elles de bonnes relations, non sur une base régulière, mais plutôt pour traiter de cas particuliers. Il faut cependant rappeler que le Département poursuit des relations plus étroites avec le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil Rouges), au titre d'Etat partie aux Conventions de Genève et d'Etat dépositaire de ces instruments.

4. Critères utilisés pour l'exportation du matériel de guerre et pour l'octroi de la garantie des risques à l'exportation et de l'investissement.

---

A. Exportation du matériel de guerre.

L'exportation du matériel de guerre est réglementée par la loi fédérale sur le matériel de guerre du 30 juin 1972. L'article 11, alinéa 2 de cette loi énonce les conditions dans lesquelles aucune autorisation d'exportation ne sera délivrée; il s'agit d'exportations "à destination de territoires où des conflits armés ont éclaté"



ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses", (al. 2, litt. a.), et "s'il appert que des livraisons de matériel de guerre à un pays donné risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement" (al. 2, litt. b.). Pour mémoire, mentionnons que, conformément à l'Ordonnance sur le matériel de guerre du 10 janvier 1973, les demandes d'autorisation d'exportation et de transit de matériel de guerre sont soumises à l'avis du Département politique fédéral (art. 13. - Demande d'autorisation). Il appartient donc au Département de veiller à ce qu'aucune autorisation d'exportation contraire à l'article 11 de la Loi fédérale ne soit donnée; la tâche n'est guère aisée car les critères posés à l'article 11 sont larges et d'interprétation difficile.

La pratique administrative s'est développée  
1)  
selon les lignes générales suivantes:

Pour ce qui concerne la lettre a, alinéa 2, de l'article 11, on admet qu'il convient de donner à l'expression "tensions dangereuses" une portée générale qui couvre les tensions de nature politique, économique ou sociale; savoir s'il existe une situation de tensions dangereuses

---

1) Voir Jürg Iselin, Schweizerische Waffenausfuhr - Problematik und Praxis, Aussenwirtschaft Heft IV/1976



est une question d'appréciation, de cas en cas, de toutes les circonstances qui prévalent à un moment donné. Le Conseil fédéral a soutenu que le simple fait qu'un pays souhaite développer son armement pour renforcer sa défense nationale ne signifie pas encore qu'il existe sur le territoire de cet Etat une situation de tensions dangereuses. (Réponse du Conseil fédéral en date du 17 octobre 1973 à la question Hubacher du 7 juin 1973 concernant l'exportation d'armes à destination de l'Iran).

L'interprétation des critères énoncés à l'alinéa 2, litt. b de l'article s'est révélée tout aussi malaisée.<sup>1)</sup> Dans le contexte d'une stricte interprétation du texte, il faudrait pouvoir établir, pour interdire une exportation, un lien de causalité directe entre, d'une part, la livraison de matériel de guerre et, d'autre part, le préjudice porté aux efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement. La pratique qui s'est formée consiste à interdire la livraison d'armes à des Etats dans lesquels les droits de l'homme sont ouvertement et gravement ignorés. Il ne saurait suffire, par exemple, que les opposants d'un

---

1) Notons qu'en pratique, aucune décision interdisant l'exportation du matériel de guerre n'a été prise sur la base de la seule lettre b de l'alinéa 2 de l'article 11; les critères de la lettre b ont été combinés avec ceux de la lettre a.



régime soient sévèrement traités. Par contre, on prend en considération une situation dans laquelle les droits de toute une partie de la population sont notoirement méprisés, par exemple, des cas de discrimination raciale ou de discrimination de minorités; le comportement de l'Etat en cause doit être systématiquement arbitraire; des violations isolées des droits de l'homme n'empêcheraient pas l'application de l'article 11, alinéa 2.

B. Garantie contre les risques à l'exportation ou de l'investissement.

La question qui se pose ici est celle de savoir si l'octroi de la garantie contre les risques à l'exportation ou de l'investissement peut reposer, entre autres éléments, sur des critères humanitaires.

La loi sur la garantie contre les risques à l'exportation du 26 septembre 1958 et son Ordonnance du 15 janvier 1969 ne contiennent aucune mention de critère humanitaire. Le message du Conseil fédéral concernant cette loi ne comporte pas plus de considérations quant à l'incidence possible de critères humanitaires sur son application. Quant à la pratique, elle n'a, jusqu'à maintenant, établi aucune relation entre l'octroi de la garantie demandée et une situation de fait particulièrement défectueuse dans le domaine des droits de l'homme.



Cette réglementation est conçue comme un instrument de politique économique qui repose sur des critères économiques et commerciaux et a pour but de protéger les intérêts de l'exportation suisse; elle doit pouvoir être appliquée à tous les pays, indépendamment de données politiques ou idéologiques.

Bien que, fondamentalement, la nature de la loi fédérale sur la garantie contre les risques de l'investissement du 20 mars 1970 ne soit pas très différente de celle de la réglementation précitée, elle s'en écarte cependant de façon significative dans la mesure où, à son Article premier - Principe, paragraphe 2 in fine, elle dispose que ... "les investissements doivent contribuer à promouvoir l'économie des pays en voie de développement et être en relation étroite avec l'économie suisse. Ils ne doivent pas être contraires aux intérêts généraux de la Suisse".

Ainsi cette loi fédérale sur la garantie des risques de l'investissement n'est pas uniquement un instrument destiné à favoriser le développement de l'économie suisse; c'est tout autant celui de l'économie des pays en voie de développement qu'elle vise; à ce titre, la Commission compétente pour accorder ou refuser la garantie doit prendre en considération les intérêts généraux de la Suisse,



c'est-à-dire aussi sa politique étrangère. Il s'en suit que cette Commission devrait tenir compte de la politique étrangère suisse en matière des droits de l'homme et examiner, à cette occasion, la situation qui prévaut, dans ce domaine, dans le pays auquel l'investissement est destiné.

5. La Suisse et les Conventions sur les droits de l'homme des Nations Unies.

---

Dans le résumé et les conclusions de son rapport du 29 juin 1977 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976, le Conseil fédéral conclut à la possibilité d'un rapprochement avec l'ONU au moyen de mesures sectorielles telles que l'adhésion à certains instruments internationaux des Nations Unies; dans le domaine des droits de l'homme, il envisage que la Suisse adhère aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme du 16 décembre 1966.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a été ouvert à la signature le 16 décembre 1966, est entré en vigueur le 3 janvier 1976. Ce Pacte garantit notamment le droit de toute personne au travail, à une rémunération équitable, à la



sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à la santé et à l'éducation. En septembre 1971, ce Pacte a été soumis par le Département aux différentes administrations fédérales intéressées. En raison des travaux en cours pour la révision de la Constitution et de la législation fédérales en matière d'assurances sociales, la consultation n'a pas pu permettre d'arrêter une position claire à l'endroit de cet instrument; aucune démarche nouvelle n'a été entreprise depuis lors. Quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il n'a pas fait l'objet de consultations auprès de l'administration fédérale ; ouvert à la signature le 16 décembre 1966, il est entré en vigueur le 23 mars 1976; ce Pacte, qui garantit les droits et libertés énumérés dans la Convention européenne des droits de l'homme, va aussi au-delà puisqu'il proclame le droit des peuples à l'autodétermination et protège, notamment, les droits des minorités.

La ratification de la Convention européenne, puis les travaux au sein du Conseil de l'Europe en vue d'étudier la possibilité d'étendre les droits prévus par cette Convention en se référant au Pacte des Nations Unies, ont mis en veillesse la considération sérieuse d'une éventuelle adhésion de la Suisse au Pacte sur les droits civils et politiques. Une certaine méfiance qui prévaut



actuellement au Parlement à l'endroit des Conventions internationales sur les droits de l'homme - méfiance due à certains problèmes surgis en relation avec l'application de la Convention européenne, notamment dans le domaine du droit disciplinaire militaire - est aussi une raison de notre attitude réservée.

Enfin rappelons que la Suisse a envisagé la possibilité d'adhérer à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, entrée en vigueur le 4 janvier 1969. Dans son rapport du 29 juin 1977, le Conseil fédéral rappelle que des études ont montré que l'adhésion de la Suisse à cette Convention ne soulèverait pas de problèmes insurmontables sur le plan du droit suisse; que, cependant, la résolution 3379 (XXX) adoptée par l'Assemblée générale le 18 novembre 1975, qui assimile le sionisme à une forme de racisme et de discrimination raciale, rend une adhésion de la Suisse plus difficile dans les circonstances actuelles.

L'activité des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme s'étend aussi à des problèmes spécifiques tels que l'apartheid et la discrimination raciale, les droits de l'homme dans les territoires occupés et dans les conflits armés, la torture, les détenus politiques, l'élimination de l'intolérance religieuse, l'abolition de



l'esclavage, la prévention et la répression du crime de génocide. La plupart de ces questions ont été évoquées à la 32ème Assemblée générale qui marqua une étape importante dans l'évolution de la conception générale des Nations Unies en matière de droits de l'homme: d'une part, dans sa résolution 32/130, l'Assemblée générale accepta la conception défendue par les pays socialistes et les pays non alignés qui font dépendre le plein exercice des droits civils et politiques de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels; d'autre part, partant de l'idée qu'il serait souhaitable pour toutes les régions du monde de disposer d'un système de promotion et de protection des droits de l'homme, l'Assemblée a adopté la résolution 32/127 qui invite les Etats, où de telles dispositions n'ont pas encore été prises, à créer dans leur région des systèmes appropriés.

Parmi les problèmes spécifiques dont traite l'Assemblée générale, retenons celui de la torture qui, depuis plusieurs années, a fait l'objet de longs débats. Des quatre résolutions adoptées par la 32ème Assemblée générale à ce sujet, l'une, présentée par la Suède, demande à la Commission des droits de l'homme d'élaborer un projet de Convention sur la torture (32/62). Pour faire suite à cette décision, la Suède a déposé, lors de la 34ème session de la Commission des droits de l'homme, le 18 janvier 1978,



un projet de Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'Association internationale de droit pénal soumit, pour sa part, un projet de Convention sur la prévention et la suppression de la torture.

## II DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES EN FAVEUR DES DROITS DE L'HOMME

### 1. Remarques préliminaires

Le développement d'une action politique dans le domaine des droits de l'homme doit reposer sur une approche globale du problème, qui présente aujourd'hui deux caractéristiques essentielles: le lien entre le développement économique et le respect des droits de l'homme et l'interdépendance croissante des divers systèmes juridiques internationaux - régionaux et universels - en matière de droits de l'homme.

On ne saurait ignorer, en effet, les tentatives répétées - et qui se confirment régulièrement au sein des Nations Unies ou à l'occasion de négociations spécifiques - de lier le sort des droits civils et politiques à la satis-



faction des besoins économiques collectifs des peuples et des droits sociaux de l'individu. L'avenir des droits de l'homme ainsi est lié à l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial. Il serait cependant excessif de conclure que le respect des droits de l'homme est uniquement fonction du développement économique ou que le développement économique constitue une garantie pour les droits de l'homme - il peut arriver que certaines sociétés économiquement peu développées soient en fait plus respectueuses des droits de l'homme que d'autres sociétés plus développées - mais le respect des droits de l'homme implique le respect, voire la promotion des droits économiques et sociaux. Reconnaître le lien entre le développement économique et les droits de l'homme doit nous engager à examiner quelles peuvent en être les conséquences sur nos relations économiques avec les pays en développement.

Quant à l'interdépendance du système universel de protection des droits de l'homme, conçu et réalisé au sein des Nations Unies, et des systèmes juridiques régionaux, elle s'accroît rapidement, ce qui est un phénomène naturel puisque la phase de codification est pratiquement achevée; on notera, dans ce processus de rapprochement, le développement intéressant de forces contraires qui s'opposent: alors que le Conseil de l'Europe manifeste un inté-



rêt toujours plus marqué pour les activités des Nations Unies et ressent le besoin d'harmoniser les deux systèmes juridiques, les Nations Unies, quant à elles, encouragent le développement des systèmes régionaux. Il est vrai, toutefois, que l'harmonisation est limitée pour l'instant à l'élaboration des normes; il n'est guère possible d'envisager dans un avenir proche qu'elle s'étende aux mécanismes de contrôle de l'application des instruments pertinents: en effet, on ne peut imaginer que le système européen de contrôle judiciaire puisse rapidement être mis en oeuvre sur le plan universel.

Par ailleurs l'interdépendance est aussi marquée par la naissance d'initiatives semblables dans des enceintes différentes: il en va ainsi, notamment, des efforts entrepris pour renforcer l'interdiction de la pratique de la torture.

L'approche globale du problème des droits de l'homme est d'ailleurs illustrée de façon intéressante par la recommandation 829 relative aux droits de l'homme dans le monde (Politique générale du Conseil de l'Europe) adoptée par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le 27 janvier 1978, qui met sur pied, à l'intention des gouvernements des Etats membres, un programme étendu. En effet, au paragraphe 13, cette recommandation les invite:

- "a) à faire un double effort d'action politique dans le domaine des droits de l'homme:
  - i. en s'opposant à la violation des droits fondamentaux de l'homme et
  - ii. en oeuvrant pour une plus grande justice économique et sociale dans le monde;



- b) à accorder tout leur appui à l'échelon mondial aux instruments dont l'ONU dispose en matière de droits de l'homme;
- c) à poursuivre la discussion et la mise en oeuvre des droits de l'homme dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, car le dialogue et la coopération ne peuvent que renforcer le respect de la personne humaine;
- d) à encourager les activités des organisations non gouvernementales telles qu'Amnesty International qui, en dehors de l'existence des divergences d'intérêts des gouvernements nationaux, sont capables de jouer un rôle important pour le respect des droits de l'homme aux niveaux national et international; "

Par ailleurs la réflexion doit s'étendre à tous les niveaux d'activité - national, régional et universel. Sur le plan national, il serait souhaitable d'examiner la pratique suisse en matière de droits de l'homme - par exemple, pour ce qui concerne le traitement des étrangers ou la pratique de l'internement administratif - afin d'établir si elle correspond bien aux conceptions fondamentales suisses dans ce domaine.

Sur le plan régional, limité au Conseil de l'Europe, il conviendrait d'étudier la possibilité d'accélérer le processus de ratification des conventions concernant les droits de l'homme. Il s'agit, à cet égard, de combler



un certain retard qu'a pris la Suisse au cours des années. Sur un plan régional élargi, une attention particulière devrait être accordée aux travaux de la CSCE, car l'Acte final de la CSCE et les suites de la Conférence ont fourni à la Suisse un excellent moyen de faire entendre sa voix devant l'Europe entière dans une question qui non seulement touche au coeur de la détente, mais qui aura toujours un grand retentissement dans l'opinion publique - et à juste titre. Il faut se garder de considérer les droits de l'homme comme une simple "mode" passagère. Dans le contexte Est-Ouest, ils ont leur droit de cité depuis 1973, au moment où la première conférence d'Helsinki décida de les compter au nombre des dix principes. La Suisse a tout intérêt de continuer à s'intéresser activement à la discussion des droits de l'homme dans le contexte Est-Ouest, qui nous est tellement proche, de par la culture, la géographie et l'histoire. Ensemble avec nos amis neutres et dans le cadre plus large du Conseil de l'Europe nous devons réfléchir sur l'opportunité d'initiatives nouvelles dans ce domaine, tout en nous rendant compte que Madrid sera peut-être encore trop tôt pour faire des pas décisifs en avant. En tout cas, il s'agira de distinguer entre le niveau général du principe no. VII et les mesures pratiques dans la corbeille III. Parmi ces dernières, il convient de mentionner le projet soumis par la Suisse, lors de la réunion de Belgrade, dans le domaine de



l'information. Ce projet, qui prévoyait la constitution d'un groupe d'experts ayant pour tâche d'élaborer une convention sur les conditions de travail des journalistes et sur les mesures à prendre pour faciliter la diffusion de l'information, n'a pas été retenu. La délégation suisse a toutefois indiqué sa volonté de poursuivre les travaux dans ce domaine au moyen de contacts bilatéraux en vue de la réunion de Madrid de 1980.

Sur le plan universel, enfin, toute la réflexion est marquée par la position particulière de la Suisse qui, bien qu'ayant toujours montré un intérêt pour la promotion des droits de l'homme - et en particulier contribué de façon significative au développement du droit international humanitaire - voit son action relativement limitée en raison de son absence de l'Organisation des Nations Unies. Toute politique nouvelle doit donc comprendre des moyens d'action nouveaux tendant à neutraliser les effets négatifs de cet isolément. A cet égard, il faut, en premier lieu, tenter un rapprochement en adhérant aux instruments des Nations Unies sur les droits de l'homme. L'adhésion au Pacte sur les droits civils et politiques donnerait à notre pays la possibilité de devenir candidat au Comité des droits de l'homme. En second lieu s'impose une participation accrue, et aussi active que possible compte tenu de notre statut



d'observateur, aux travaux de l'Assemblée générale, de l'ECOSOC et de ses organes subsidiaires, ainsi qu'aux activités d'institutions spécialisées telles que l'UNESCO.

Mais ces actions ponctuelles ne déploieront vraiment d'effets que si la Suisse les soutient par une politique d'ouverture plus grande à l'égard des pays en développement.

Rapprochement avec les Nations Unies, concertation sur le plan suisse et international, réalisme constructif sont autant d'éléments qui devraient guider l'étude des propositions qui suivent.

## 2. Actions sur le plan suisse.

- Examiner la pratique suisse, sur le plan national, en matière de droits de l'homme, notamment à l'égard des étrangers et dans le domaine de l'inter-nement administratif; l'étude de cette question se fondera sur les travaux pour la révision de la loi fédérale sur les étrangers et prendra en considération la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant; cette question est aussi étroitement liée à la ratification de la Charte sociale européenne.
- Mettre tout en oeuvre pour ratifier, dans un proche avenir, les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, adoptés le 8 juin 1977, par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés.



### 3. Actions sur le plan bilatéral

- en matière d'interventions bilatérales d'ordre humanitaire, poursuivre l'engagement du Département, d'une part, en Europe en se fondant sur l'Acte final d'Helsinki qui offre des possibilités d'actions qui ne peuvent plus être considérées comme portant atteinte à la souveraineté des Etats participants, et, d'autre part, dans les autres régions du monde, en réexaminant la pratique suivie jusqu'à maintenant; toutefois, cette pratique ne semble pas pouvoir être renforcée de façon significative;
  
- étudier la possibilité de jouer un rôle plus actif, en tant qu'Etat partie aux Conventions de Genève de 1949, en faveur du respect du droit international humanitaire en cas de conflit armé, et ceci en application de l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949, aux termes duquel les Hautes Parties Contractantes se sont engagées à respecter et à faire respecter les Conventions en toutes circonstances;
  
- déterminer si les décisions de la Commission compétente pour accorder la garantie contre les risques de l'investissement prennent régulièrement en considération les intérêts généraux de la Suisse conformément à l'article premier de la loi fédérale du 20 mars 1970.



#### 4. Actions sur le plan européen.

##### A. Conseil de l'Europe.

- mener à son terme la procédure de ratification de la Charte sociale pendant la législature en cours;
- étudier la possibilité de ratifier les Protocoles additionnels No 1 et 4 à la Convention européenne des droits de l'homme tout en gardant à l'esprit qu'il serait peut-être préférable, pour des questions de fond et d'opportunité politique, d'accorder priorité à la ratification de la Charte sociale. En effet, étant donné la nature juridique différente des droits garantis respectivement par la Charte sociale et par les Protocoles, il convient d'éviter tout ce qui pourrait créer une confusion sur le caractère directement applicable de ces instruments; en outre, plusieurs affaires délicates pour la Suisse étant pendantes devant la Commission européenne des droits de l'homme, il ne serait, peut-être, pas très opportun de provoquer, dans un proche avenir, un débat aux Chambres sur les Protocoles additionnels;
- poursuivre la participation de la Suisse aux travaux sur l'extension de la liste des droits de l'homme garantis par la Convention européenne;
- participer aux travaux qui pourraient être entrepris pour donner suite à l'"initiative Simonet" dans le domaine de la torture en vue, notamment, d'harmoniser ces travaux avec ceux poursuivis par les Nations Unies dans le même domaine;
- participer aux échanges de vues informels au sein du Conseil de l'Europe, notamment pour arrêter des positions communes en vue de négociations dans d'autres enceintes (par ex.: CSCE, Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Assemblée générale des Nations Unies).



B. CSCE.

- Etudier, avec les Etats neutres et dans le cadre du Conseil de l'Europe, l'opportunité de prendre des initiatives nouvelles lors de la Conférence de Madrid.

5. Actions sur le plan universelA. Convention pour la protection des détenus politiques.

- poursuivre les travaux relatifs à l'élaboration d'une convention pour la protection des détenus politiques (suites de la motion Schmid), en accomplissant le programme de consultations d'experts annoncé par le Conseil fédéral; ces consultations devraient se poursuivre sur le plan bilatéral et, le cas échéant, dans le cadre du Conseil de l'Europe; dans la mesure du possible, les délégués qui ont pris part aux négociations de la CDDH devraient être associés à ces consultations. Les travaux entrepris par le Département politique devront tenir compte de l'évolution des initiatives parallèles prises par le Conseil de l'Europe et les Nations Unies dans le domaine de l'interdiction de la torture et de l'amélioration des conditions de détention des détenus politiques.

B. Activité au sein des Nations Unies.

- étudier la possibilité d'adhérer au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966), au Pacte inter-



national sur les droits civils et politiques (16 décembre 1966), ainsi qu'à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965);

- participer aux travaux de la Commission des droits de l'homme pour l'élaboration d'une convention relative à l'interdiction de la torture; et, à ce sujet, arrêter, dès que possible, la position de principe du Département;
- étudier les Règles minima des Nations Unies sur le traitement des détenus de 1955, et examiner la possibilité de prendre une initiative pour les améliorer, lors du prochain Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants (Australie 1980); à ce sujet, prendre contact avec la Division fédérale de la justice et les représentants de la Suisse au Comité directeur du Conseil de l'Europe pour les problèmes criminels;
- collaborer aux travaux de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités pour ce qui concerne la protection des personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement;
- prendre part, à titre d'observateur, aux travaux de la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, et notamment suivre l'évolution des questions précitées;
- travailler en collaboration avec l'UNITAR dans le domaine du droit international humanitaire.



6. Collaboration avec les organisations non gouvernementales.

---

- réexaminer les relations avec les organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine humanitaire en vue d'un renforcement; à cet égard, travailler en étroite collaboration avec le CICR pour tout ce qui concerne le droit international humanitaire. En effet, sur le plan de l'élaboration de normes de droit international pour une meilleure protection des détenus politiques, il convient d'éviter tout affaiblissement de l'acquis humanitaire que constitue le droit de Genève, et ceci aussi bien pour ce qui concerne les règles de protection que pour les moyens d'action reconnus au CICR. Sur ce dernier point, en particulier, il est clair que toute initiative du Département politique aurait un effet sur l'activité du Comité international de la Croix-Rouge.

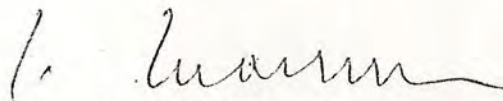
III. COORDINATION DES TRAVAUX AU SEIN DU DEPARTEMENT.

Le groupe de travail qui s'est réuni le 23 février a examiné avec attention l'opportunité de créer, au sein du Département, une section des droits de l'homme.

Il est arrivé à la conclusion que, compte tenu du bon fonctionnement de l'organisation en place, et aussi longtemps que la Suisse n'est pas membre des Nations Unies, il serait prématuré de créer une telle section. Par contre,



pour assurer une bonne coordination des actions qui pourraient à l'avenir être entreprises, il se prononce pour la création d'un groupe de travail et de coordination auquel prendraient part tous les services intéressés du Département politique. La présidence du groupe serait confiée, en règle générale, au Sous-directeur de la Direction du droit international public et, en son absence, au chef de la section du droit international public, ou, pour des thèmes particuliers, à l'un ou l'autre service du Département, selon la nature de la question traitée. Les décisions politiques resteraient de la compétence des Directions intéressées. Le Secrétariat serait assumé par la section du droit international public; il serait chargé, notamment, de rassembler une documentation complète traitant des droits de l'homme et d'informer les autres services du Département et de l'Administration fédérale - en particulier la Division de la Justice - des développements importants intervenus dans le domaine des droits de l'homme.

  
( J. Monnier )