

1275

16 août 1978

Délégation gouvernementale suisse à la Conférence préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes conventionnelles, Genève, 28 août - 15 septembre 1978

Département politique. Proposition du 28 juillet 1978
(annexe)

Département militaire. Co-rapport du 4 août 1978 (adhésion)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du
8 août 1978 (adhésion)

Conformément à la proposition du Département politique, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. La Suisse participera à la Conférence préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination, qui se tiendra à Genève du 28 août au 15 septembre 1978. La délégation suisse sera formée comme suit:
 - Monsieur l'Ambassadeur Olivier Exchaquet, chef de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, comme chef de la délégation;
 - Monsieur Pierre de Graffenried, collaborateur diplomatique de la Division politique III, comme délégué;
 - Monsieur Wilhelm Mark, adjoint scientifique du Groupement de l'état-major général, comme expert pour les problèmes de l'engagement des armes et conseiller pour les questions techniques et scientifiques.
2. D'entente avec l'Office fédéral du personnel du Département fédéral des finances et des douanes, les indemnités journalières pour les membres qui ne résident pas à Genève sont fixées à 110 francs par jour. Ces indemnités et les frais de voyage seront mis à la charge des rubriques "débours" des Départements respectifs des membres de la délégation.
3. La contribution obligatoire de la Suisse à l'organisation de la conférence (quote-part de 0,96 %) est portée au débit de la rubrique 201.493.08 "frais administratifs résultant de la participation de la Suisse à des conférences ou commissions internationales" du Département politique.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 15 pour exécution avec les pouvoirs
- JPD 5 pour connaissance
- EMD 5 " "
- FZD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Le 26 juillet 1978

Au Conseil fédéral

Pour extrait conforme,
le secrétaire:

Portails
des prépa-
tions des
"Cardic-
de l'es-
des serven-
1978

Les Nations Unies, la Conférence préparatoire de
des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de
armes classiques, qui peuvent être considérées
comme trop brutales excessifs ou comme freppant
à Genève au Palais des Nations du 26 août au
à recevoir les travaux déjà entrepris dans ce
domaine diplomatique sur la réaffirmation et le déve-
loppement du droit humanitaire applicable dans les con-
férences d'experts gouvernementaux
des susplices du CICR.

II

armes conventionnelles de nature
à frapper sans discrimination retient,
l'attention de plusieurs instances
gouvernementaux. Ainsi, une réso-
lution inéluctable constitue un danger pour
l'avenir de la civilisation" et que "les
n'est pas un droit illimité quant au

o.713-334 - GY/hm

3003 Berne, le 28 juillet 1978

DistribuéeAu Conseil fédéral

Délégation gouvernementale
suisse à la Conférence prépa-
ratoire de la Conférence des
Nations Unies sur l'interdic-
tion ou la limitation de l'em-
ploi de certaines armes conven-
tionnelles
Genève, 28 août-15 septembre 1978

I

Convoquée à Genève par les Nations Unies, la Conférence préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques, qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, se tiendra au Palais des Nations du 28 août au 15 septembre 1978. Elle reprendra les travaux déjà entrepris dans ce domaine par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH) et par plusieurs conférences d'experts gouvernementaux qui se sont tenues sous les auspices du CICR.

II

Le problème de l'emploi de certaines armes conventionnelles de nature à causer des maux superflus ou à frapper sans discrimination retient, depuis de nombreuses années déjà, l'attention de plusieurs instances ou organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Ainsi, une résolution rappelant que "la guerre indiscriminée constitue un danger pour les populations civiles et pour l'avenir de la civilisation" et que "les parties engagées dans un conflit n'ont pas un droit illimité quant au

- 2 -

choix des moyens de nuire à l'ennemi" a été adopté par la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Vienne en 1965. D'autre part, en 1968 à Téhéran, la Conférence internationale des Droits de l'Homme évoqua la nécessité "de mieux assurer la protection des civils, des prisonniers et des combattants dans tous les conflits armés" et "d'interdire ou de limiter l'emploi de certaines méthodes ou certains moyens de combat". De son côté, l'Assemblée générale des Nations Unies fit siens les postulats contenus dans les deux résolutions précitées. L'idée ainsi lancée allait faire son chemin : La XXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie en 1969 à Istanbul, demanda au CICR de poursuivre activement ses efforts dans le domaine des armes, efforts qui conduisirent à la création d'un groupe de travail dont les délibérations sont résumées dans le rapport intitulé "Les armes de nature à causer des maux superflus ou à frapper sans discrimination". D'autre part, s'acquittant d'un mandat qui lui avait été confié par une résolution de l'Assemblée générale, le Secrétaire général des Nations Unies établit un "rapport sur le napalm et les autres armes incendiaires et sur tous les aspects de leur emploi éventuel". Enfin, le "Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)" publia également un rapport sur "le napalm et autres armes incendiaires".

Ainsi s'affirma la préoccupation déjà ancienne d'étendre aux armes nouvelles les plus meurtrières et aveugles les dispositions juridiques prises dans le passé pour interdire ou limiter l'emploi de certaines armes déterminées. Rappelons pour mémoire la Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 interdisant l'usage de certains projectiles en temps de guerre, la Déclaration de La Haye de 1899 portant interdiction des balles dum-dum, le Protocole de 1925 concernant l'interdiction d'utiliser pour la guerre des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et des moyens bactériologiques. Les progrès de la technique intervenus depuis lors ont en effet entièrement modifié les données de la guerre moderne, sans que les instruments juridiques ci-dessus mentionnés aient été complétés ou adaptés à la situation présente.

III

La parution simultanée en 1973 de trois rapports substantiels sur la question des armes causant des maux superflus ou frappant sans discrimination, au moment de la préparation de la CDDH, ne fut pas sans provoquer des effets immédiats : Ainsi, lors de la première session de cette conférence, une Commission "ad hoc" sur les armes fut créée et chargée d'étudier la question de l'interdiction ou de la limitation de l'emploi des armes conventionnelles de nature à causer des maux superflus ou à frapper sans discrimination. Les principaux défenseurs de telles règles, qui étaient aussi à l'origine de la constitution de cette Commission "ad hoc", à savoir notamment la Suède et le Mexique, auxquels s'allièrent l'Egypte, l'Autriche, la Yougoslavie, la Norvège et la Suisse, pour ne citer que les plus importants, se sont laissé guider par des considérations essentiellement humanitaires, la guerre indiscriminée constituant à leur avis un danger pour les populations civiles et pour l'avenir de la civilisation. Leur but était dès lors de préciser et de concrétiser, par des règles supplémentaires, l'interdiction générale de l'emploi des armes, projectiles et matières causant des maux superflus, stipulée à l'article 23 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe à la Convention de La Haye de 1907, interdiction aujourd'hui réaffirmée à l'article 35 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949. Aux yeux des délégations précitées, cet article aurait dû être complété par certaines dispositions sur l'emploi d'armes conventionnelles spécifiques, tels que le napalm et les autres armes incendiaires, les mines et les pièges, les armes à petit calibre, à souffle et à fragmentation.

Or, la majorité des Etats représentés à la Commission "ad hoc" n'étaient, pour des motifs stratégiques et politiques, pas de cet avis et les travaux stagnèrent en raison notamment de l'obstruction systématique des Etats-Unis et de l'URSS - qui niait la compétence de la CDDH dans ce domaine, car il s'agissait selon elle d'une question de désarmement - ainsi que de leurs alliés respectifs de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

- 4 -

Le CICR convoqua, entre les sessions de la CDDH, deux Conférences d'experts gouvernementaux (à Lucerne en 1974 et à Lugano en 1976) qui toutefois ne conduisirent pas non plus aux résultats escomptés et souhaités.

Néanmoins, lors de la quatrième et dernière session de la CDDH, les débats de la Commission "ad hoc" permirent de constater un accord général sur la proposition de la Suisse de restreindre l'emploi d'armes produisant des éclats non localisables aux rayons X (grenades en plastique, etc.) et un assez large degré d'entente sur les conditions d'utilisation des mines et des pièges. Quant au napalm et aux autres armes incendiaires, aux armes à petit calibre et aux armes à souffle, les conceptions des différents groupements de pays furent trop divergentes pour qu'un véritable dialogue pût se dégager et leurs propositions respectives se butèrent à un mur, séparant les idées maximalistes des uns et minimalistes des autres, qui aujourd'hui encore paraît infranchissable. Les résultats obtenus dans le domaine des armes à la CDDH sont dès lors - il faut le dire sans ambages - très modestes vu le manque de volonté politique des grandes puissances de parvenir à des solutions tangibles. Les délibérations de la Commission "ad hoc" se déroulèrent sous la menace constante des représentants des pays de l'Est de quitter les travaux de la Commission si celle-ci envisageait d'inclure des règles dans les projets de protocoles I et II additionnels aux Conventions de Genève ou même de négocier un protocole ad hoc régissant l'emploi ou statuant sur l'interdiction de certaines catégories d'armes. Ceci marqua fortement la couleur des débats. Il devint ainsi vite évident que la CDDH ne parviendrait pas à régler, tant dans l'immédiat que dans l'avenir, la question de l'interdiction ou de la limitation de l'emploi des armes en question. Une proposition visant à insérer dans le protocole I un article relatif à la constitution d'un comité permanent chargé de suivre l'évolution du problème des armes causant des maux superflus, a été repoussé par la Conférence plénière.

- 5 -

IV

Il n'en reste pas moins que beaucoup de pays ont exprimé clairement le désir de ne pas abandonner l'étude de ce problème : aussi la Conférence trouva-t-elle une solution de compromis en adoptant une résolution qui décide "d'envoyer le Rapport de la Commission ad hoc et les propositions présentées dans cette Commission aux Gouvernements des Etats représentés à la Conférence, ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies". Cette résolution statue en outre "qu'une Conférence de Gouvernements soit convoquée en 1979 au plus tard" et demande instamment "qu'il soit procédé à des consultations avant l'examen de cette question à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale des Nations Unies en vue d'arriver à un accord sur les dispositions à prendre pour préparer cette Conférence". Finalement, elle "recommande qu'une réunion consultative de tous les Gouvernements intéressés soit convoquée à cette fin en septembre/octobre 1977" et "que les Etats participant à ces consultations envisagent, en particulier, la création d'un Comité préparatoire qui s'efforcera d'établir les meilleures bases possibles en vue d'arriver, à cette Conférence, aux accords envisagés".

Cette résolution laisse volontairement ouverte la question du cadre des futurs débats, les avis ayant été partagés à ce sujet. Trois préférences s'étaient en effet affrontées : conférence diplomatique convoquée par un Etat (comme la CDDH qui, on le sait, a été convoquée par la Suisse) - conférence organisée dans le contexte des négociations sur le désarmement au sein de l'ONU - conférence mondiale des Nations Unies. Cette dernière solution eut d'emblée le plus de chances de succès, d'autant plus qu'aucun Etat n'offrit d'organiser une conférence diplomatique.

- 6 -

V

Quatre mois après la clôture de la CDDH, la question de l'interdiction ou de la limitation de l'emploi de certaines armes conventionnelles a été reprise à l'initiative de la Suède, d'abord dans un cadre limité, puis sous forme de consultations ouvertes à tous les pays intéressés, conformément à la résolution susmentionnée de la CDDH. Lors de ces réunions, l'unanimité s'est faite pour que la Conférence de 1979 se tienne sous les auspices des Nations Unies, de même que le Comité préparatoire. L'idée d'un Comité préparatoire fut finalement abandonnée - faute d'entente quant au nombre des participants - au profit d'une Conférence préparatoire, à laquelle seraient invités tous les Etats ainsi que toutes les parties ayant reçu une invitation à se faire représenter à la CDDH (c'est-à-dire y compris les mouvements de libération nationale reconnus par une Organisation régionale). Lors de la 32ème Assemblée générale de l'ONU, la première Commission qui, comme chaque année depuis 1972 avait inscrit un point à l'ordre du jour intitulé "armes incendiaires et autres armes classiques qui peuvent être l'objet de mesures d'interdiction ou de limitation pour des raisons humanitaires", adopta ainsi, par 84 voix pour et 21 abstentions, une résolution dans ce sens qui décide "de convoquer en 1979 une conférence des Nations Unies chargée de parvenir à des accords sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques y compris celles qui, compte tenu des considérations humanitaires et militaires, peuvent être considérées comme causant des souffrances inutiles ou comme ayant des effets non sélectifs, et sur la question d'un dispositif pour faire périodiquement le point de la question et examiner de nouvelles propositions". Cette même résolution, qui par la suite a été adoptée par l'Assemblée générale avec 115 voix pour et 21 abstentions, décide en outre de convoquer une conférence préparatoire des Nations Unies et prie le Secrétaire général de transmettre une invitation à tous les Etats et parties invités à participer à la CDDH. Enfin, elle recommande "que la Conférence préparatoire se réunisse une fois en 1978 à des fins d'organisation et ultérieurement aux fins d'établir la docu-

- 7 -

mentation de fond la meilleure possible pour la réalisation à la Conférence des Nations Unies des accords envisagés dans la présente résolution et d'examiner les questions d'organisation relatives à la tenue de la Conférence des Nations Unies".

VI

Aux termes de la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale, la conférence préparatoire de l'automne 1978, à laquelle se réfère la présente proposition, aura pour but de préparer l'organisation de la Conférence principale de 1979. Aucun programme de travail ne nous est encore parvenu, mais il faut s'attendre à ce que la question de savoir si les décisions de la Conférence de 1979 devront être prises par consensus uniquement ou, le cas échéant, aussi par vote, donne lieu à de longues discussions. C'est, en effet, à cause de ce point qui n'est pas réglé dans la résolution que celle-ci n'a pu être adoptée par consensus. Les pays qui s'étaient abstenus lors de son vote - il s'agit des pays de l'Est, de plusieurs pays de l'OTAN et d'Israël - insistent pour que toute décision future dans ce contexte soit uniquement prise par consensus, pour s'assurer ainsi une sorte de droit de veto, alors que les autres Etats pourraient aussi concevoir la possibilité d'un vote dans les cas où un consensus ne serait manifestement pas réalisable.

Une autre question importante consistera à déterminer sous quelle forme d'éventuelles interdictions ou limitations de l'emploi de certaines catégories d'armes conventionnelles devront être adoptées, c'est-à-dire soit par une résolution, soit par une déclaration ou par une convention.

Compte tenu de la durée de cette conférence préparatoire - elle siégera pendant trois semaines -, il est aussi possible qu'elle traitera de la constitution de la documentation de base et que des questions touchant au fond même du problème et aux diverses propositions faites à Genève, à Lugano et à Lucerne soient abordées dans ce contexte, sinon officiellement lors des séances de la conférence préparatoire du moins dans les coulisses, entre délégations poursuivant les mêmes buts et les

- 8 -

coauteurs de propositions existantes ou futures. S'agissant d'une conférence préparatoire, il est cependant certain qu'aucune décision importante n'y sera prise quant à la substance même du problème des armes.

VII

La Suisse, qui a toujours activement participé aux séances de la Commission "ad hoc" lors de la CDDH et aussi aux Conférences d'experts gouvernementaux convoquées par le CICR, a toujours soutenu les efforts entrepris visant à interdire ou à limiter l'emploi de certaines catégories d'armes conventionnelles causant des maux superflus ou frappant sans discrimination. D'entente avec le Département militaire fédéral, qui a été associé à tous les travaux de la CDDH et des Conférences d'experts gouvernementaux, la délégation suisse y a régulièrement défendu un point de vue humanitaire sans sacrifier pour autant les intérêts de notre défense nationale. Elle a présenté plusieurs propositions - seule ou en collaboration avec d'autres pays animés des mêmes préoccupations et sentiments -, dans le domaine notamment des mines et des pièges et des éclats non localisables par les rayons X.

La participation de notre pays à la Conférence préparatoire de la Conférence de 1979 nous paraît dès lors nécessaire. La délégation suisse devrait à nouveau être composée de représentants du Département politique et du Département militaire et recevoir pour instruction générale de contribuer, dans toute la mesure du possible, à la recherche de solutions équitables quant à l'organisation de la Conférence de 1979 et réalistes quant à la substance qui y sera débattue. Il est en effet capital d'éviter que des affrontements d'ordre procédural compromettent d'ores et déjà la Conférence de 1979, car il ne fait pas de doute que si cette dernière va au-devant d'un échec, la question de l'interdiction ou de la limitation de l'emploi de certaines armes conventionnelles est renvoyée aux calendes grecques. Aussi, un esprit de compromis serait-il de mise si les "camps opposés" sont prêts à faire, à leur tour, des concessions acceptables pour nous.

- 9 -

Le Département politique propose que M. l'Ambassadeur Olivier Exchaquet, chef de la Mission permanente de la Suisse près des Organisations internationales à Genève dirige la délégation suisse à la Conférence préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur les armes. Il suggère en outre de lui adjoindre M. Pierre de Graffenried, collaborateur diplomatique de la Division politique III.

Le Département militaire, quant à lui, a désigné le Colonel Wilhelm Mark, adjoint scientifique du Groupement de l'état-major général comme expert pour les problèmes de l'engagement des armes et conseiller pour les questions techniques et scientifiques.

S'agissant d'une conférence convoquée par les Nations Unies, la Suisse sera appelée à subvenir aux frais de son organisation, conformément à l'article 5.9 du règlement financier de l'ONU qui stipule que les Etats non-membres contribuent, selon un barème arrêté par l'Assemblée générale, aux dépenses des conférences organisées par les Nations Unies auxquelles ils participent. La quote-part fixée pour la Suisse est de 0,96 % et selon les premières estimations, sa charge sera d'environ 5.500 dollars des Etats-Unis. Cette contribution obligatoire devra être portée au débit de la rubrique 201.493.08 "frais administratifs résultant de la participation de la Suisse à des conférences ou commissions internationales" du Département politique fédéral.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de

p r o p o s e r

1. La Suisse participera à la Conférence préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimi-

- 10 -

nation, qui se tiendra à Genève du 28 août au 15 septembre 1978. La délégation suisse sera formée comme suit :

- Monsieur l'Ambassadeur Olivier Exchaquet, chef de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, comme chef de la délégation,
- Monsieur Pierre de Graffenried, collaborateur diplomatique de la Division politique III, comme délégué,
- Monsieur Wilhelm Mark, adjoint scientifique du Groupement de l'état-major général, comme expert pour les problèmes de l'engagement des armes et conseiller pour les questions techniques et scientifiques.

2. D'entente avec l'Office fédéral du personnel du Département fédéral des finances et des douanes, les indemnités journalières pour les membres qui ne résident pas à Genève sont fixées à 110 francs par jour. Ces indemnités et les frais de voyage seront mis à la charge des rubriques "débours" des Départements respectifs des membres de la délégation.

3. La contribution obligatoire de la Suisse à l'organisation de la conférence (quote-part de 0,96 %) est portée au débit de la rubrique 201.493.08 "frais administratifs résultant de la participation de la Suisse à des conférences ou commissions internationales" du Département politique.

4. La Chancellerie fédérale est priée d'établir les pouvoirs pour la délégation.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Pierre Aubert

Pour co-rapport :

- au Département militaire
- au Département des finances et douanes

Extrait du procès-verbal :

- au Département politique, en 15 exemplaires, pour exécution
- au Département militaire, en 5 exemplaires, pour information
- au Département des finances et des douanes, en 5 exemplaires, pour information
- au Département de justice et police, en 5 exemplaires, pour information
- à la Chancellerie fédérale, en 1 exemplaire, pour les pouvoirs