



13 SEP. 1989

1552

La Palestine et les Conventions de Genève  
 pour la protection des victimes de la guerre

Vu la proposition du DFAE du 6 septembre 1989,  
 il est

d é c i d é

1. Il est pris acte de la proposition du DFAE.
2. Le DFAE est chargé d'adresser aux Gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève une note d'information d'après le modèle annexé à la proposition.

Pour extrait conforme  
 Le Secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
		EFD		
		EVD		
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.o.411.61.(1)

3003 Berne, le 6 septembre 1989

**Für die BR.-Sitzung**  
vom 13. SEP. 1989

Au Conseil fédéral

**La Palestine et les Conventions  
de Genève pour la protection des  
victimes de la guerre**

Résumé

La présente proposition a pour objet de fixer la procédure à suivre par le Conseil fédéral, dépositaire, après la demande de l'OLP, au nom de la Palestine, d'adhérer aux Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre. Le DFAE propose au Conseil fédéral d'adresser aux Etats parties aux Conventions de Genève une copie de la requête palestinienne et de les informer que, compte tenu de l'incertitude au sujet de l'existence ou non d'un Etat de Palestine, il n'est pas en mesure de trancher le point de savoir si la demande peut être traitée comme un instrument d'adhésion.

1. Les faits

Le 18 mai 1989, M. Nabil Ramlawi, "Observateur et Représentant permanent de la Palestine auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève" a remis au DFAE un document adressé au Conseil fédéral, en sa qualité de

dépositaire, à savoir une "notification d'adhésion de l'Etat de Palestine" aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre et aux deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977, signée le 17 mai 1989 par M. Nabil Ramlawi.

Ce document n'étant pas formellement conforme à la pratique internationale reconnue en la matière, le DFAE l'a retourné à M. Nabil Ramlawi le 2 juin 1989. Le 21 juin 1989, un nouveau document - conforme cette fois-ci - est parvenu au DFAE.

## 2. Aspects juridiques

Le Conseil fédéral, en tant que dépositaire des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977, reçoit les ratifications et les adhésions de toute "Puissance" - c'est-à-dire de tout Etat - concernant ces traités. Les Conventions de Genève sont des traités ouverts par excellence. Selon leurs clauses finales, elles entrent en vigueur pour cette "Puissance" six mois après le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, indépendamment de la notification du dépositaire adressée à ce sujet aux autres Etats parties et qui n'a qu'un caractère déclaratif de droit.

Les fonctions du dépositaire de traités internationaux, qui sont de nature essentiellement administrative, ont été largement codifiées par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (article 77). Il résulte de l'énumération des tâches contenue dans cette disposition que la marge de manoeuvre du dépositaire - qui est tenu d'agir avec impartialité - est extrêmement étroite.

En l'absence de dispositions dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels permettant d'établir si l'entité qui dépose un instrument d'adhésion a qualité pour devenir partie et dans la mesure où les Conventions de Genève

laissent à chaque Etat partie le soin de déterminer lui-même s'il se considère lié ou non à l'égard de la nouvelle entité adhérente, il incombe en principe au dépositaire de "recevoir" au sens juridique du terme l'adhésion controversée et la notifier. L'entité adhérente devient dès lors Partie aux Conventions, à moins que la totalité des Etats parties ne s'y oppose expressément. Le dépositaire notifiera également, par la suite, aux autres Etats parties les réserves, déclarations ou objections qu'il recevrait de certains d'entre eux.

C'est ainsi que le DFAE a agi, après la décision du Conseil fédéral du 1er juillet 1960, en recevant et notifiant l'adhésion aux Conventions de Genève du Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA). Vous vous étiez alors laissés principalement guider par des considérations juridiques, en dépit des démarches tentées par la France.

La position de la Suisse, en tant qu'Etat dépositaire, ne préjuge évidemment en rien sa position comme Etat partie. Dans le cas du GPRA, nous avons ainsi, tout en notifiant en qualité d'Etat dépositaire, formulé - comme Etat partie - une objection à l'adhésion.

### 3. Le cas OLP/Palestine

En l'espèce, il y a toutefois lieu de tenir compte du contexte politique et humanitaire dans lequel intervient cette demande d'adhésion.

#### 3.1 L'OLP/Palestine dans le cadre du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales à vocation universelle

Le 15 novembre 1988, le Conseil national palestinien a proclamé à Alger l'"Etat de Palestine", qui fut aussitôt reconnu par un certain nombre d'Etats (actuellement plus de 80). Le 15 décembre 1988, à Genève, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris acte de la proclamation de l'Etat

palestinien et a décidé que la désignation de "Palestine" devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation "Organisation de libération de la Palestine". L'Assemblée générale n'a sinon pas modifié le statut de l'OLP, ni ses fonctions d'observateur.

Néanmoins, l'Organisation de libération de la Palestine, en tant que Gouvernement provisoire de l'"Etat de Palestine", a essayé de se faire admettre comme Etat membre d'institutions spécialisées du système des Nations Unies. Elle a déposé ainsi, en avril 1989, une demande d'admission à l'Organisation mondiale de la santé (OMS). A la suite de la controverse soulevée par cette requête, la 42ème Assemblée mondiale de la santé a adopté le 12 mai 1989 une résolution différant l'examen de cette question à l'année prochaine. En mai 1989, une démarche semblable a été effectuée auprès de l'UNESCO. Le Conseil exécutif de l'UNESCO a décidé, en juin 1989, de recommander la recherche d'une solution consensuelle lorsque la question sera abordée à la prochaine Conférence générale de l'UNESCO, qui se tiendra à Paris du 17 octobre au 16 novembre 1989.

A Paris, le 28 août 1989, la 8ème Assemblée générale de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), organisation internationale ne faisant pas partie du système des Nations Unies, a décidé, sur demande américaine, d'ajourner l'examen de la demande d'admission de l'OLP jusqu'à sa prochaine Assemblée générale, qui se tiendra en 1991.

En résumé, les tentatives de l'OLP/Palestine d'être admise comme Etat membre d'une institution spécialisée du système des Nations Unies ou d'une autre organisation internationale à vocation universelle n'ont pas, à ce jour, abouti.

### 3.2 L'"Etat de Palestine" et les organes de la Croix-Rouge internationale

La demande d'adhésion aux Conventions de Genève s'inscrit dans le cadre de cette même offensive diplomatique, à savoir la reconnaissance internationale de la Palestine en tant qu'Etat. Acquérir la qualité d'Etat partie aux Conventions de Genève serait un pas dans cette direction.

Devenu Etat partie aux Conventions, l'"Etat de Palestine" aurait, en vertu des statuts, le droit de participer à part entière à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont la prochaine est prévue pour 1991 en Colombie. En outre, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pourrait être appelé à se prononcer sur la reconnaissance officielle du Croissant-Rouge palestinien, au cas où celui-ci, ce qui paraît probable, adresserait une requête dans ce sens. Le CICR devrait alors examiner s'il remplit les conditions pour devenir membre de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, notamment si le Croissant-Rouge palestinien est constitué sur le territoire d'un Etat indépendant et s'il étend son action à l'ensemble du territoire de l'Etat; en cas de conclusions positives, le Croissant-Rouge palestinien deviendrait membre à part entière du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, alors que son pendant israélien ne peut obtenir le même statut parce qu'il n'utilise pas les seuls emblèmes reconnus par les statuts de Mouvement international, la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge.

La démarche palestinienne présente donc un risque sérieux de confrontation et de désunion au sein de la Croix-Rouge internationale.

### 3.3 Réactions de certains Etats parties aux Conventions

Avant même toute démarche palestinienne concernant une éventuelle adhésion aux Conventions de Genève, Israël est intervenu auprès du Gouvernement suisse en remettant un avis de droit selon lequel l'OLP/Palestine ne remplissait pas les conditions juridiques pour constituer un Etat et que seuls des Etats pouvaient devenir parties aux Conventions.

Par la suite, les Etats-Unis ont fait des démarches dans le même sens auprès du Gouvernement suisse, en ajoutant que, selon le droit international, l'Etat dépositaire devait en cas de divergence sur l'accomplissement de ses fonctions, porter la question à l'attention des Etats parties. De l'avis des Etats-Unis, la Suisse - en recevant et en notifiant la demande d'adhésion - porterait une très lourde responsabilité. Elle offrirait un succès politique à l'OLP. Elle ignorerait ses devoirs de dépositaire, consistant à agir de manière impartiale et objective. En outre, dans la situation actuelle au Proche-Orient, une telle décision apparaîtrait à tout le moins inopportune ou hâtive.

Enfin, des parlementaires américains ont fait savoir qu'ils demanderaient la suspension du versement des contributions financières américaines aux institutions internationales de la Croix-Rouge, notamment au Comité international de la Croix-Rouge (en 1988, les Etats-Unis ont versé 22,6 % du budget opérationnel du CICR) et qu'ils s'opposeraient à la participation des Etats-Unis à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En plus de ces pressions et menaces, on ne peut exclure, en ce qui concerne l'application du droit humanitaire, que la qualité d'Etat partie de la Palestine conduise Israël à limiter encore davantage les activités du CICR en faveur de la population palestinienne dans les territoires occupés, voire à expulser la délégation du CICR. De même, une dénonciation des Conventions de Genève par Israël ne peut non plus être totalement écartée.

#### 4. Solution proposée

Vu ce qui précède, il n'apparaît pas possible de simplement notifier aux Etats parties que la Palestine adhère aux Conventions de Genève. Cela constituerait pour elle un succès international qui lui a été jusqu'ici dénié dans les organisations internationales dont elle a voulu forcer la porte et aurait des conséquences graves pour l'unité du mouvement de la Croix-Rouge. Inversement, le refus total du document et sa restitution à l'expéditeur serait une solution inopportune et radicale; elle exposerait le dépositaire à de vives critiques de la part des Etats qui ont reconnu la Palestine comme Etat.

Il apparaît dès lors préférable d'envisager une formule intermédiaire, conforme au droit. A cet égard, deux solutions entrent en ligne de compte.

Selon la première solution, le DFAE informe les Etats parties et l'OLP qu'en raison de l'incertitude au sein de la Communauté internationale quant à l'existence ou non d'un Etat de Palestine et tant que la question n'est pas tranchée dans un cadre approprié, le Gouvernement suisse - en sa qualité de dépositaire - n'est pas en mesure de considérer le document soumis le 21 juin 1989 par l'OLP comme un instrument d'adhésion proprement dit au sens des dispositions pertinentes des Conventions.

Nous ne rejeterions ainsi pas totalement la demande palestinienne, qui demeurerait en suspens. Nous nous conformerions à l'obligation du dépositaire d'informer les Etats parties de tout fait relatif au traité. En revanche, nous ferions à nous seuls obstacle à l'adhésion de la Palestine. Ce serait là une décision allant au-delà des fonctions normalement reconnues au dépositaire.

Une seconde solution nous paraît préférable dans la mesure où

elle nous évite d'avoir à prendre une décision susceptible de préjuger la suite à donner à la requête de l'OLP. Dans cet esprit, le DFAE, en informant les Etats parties de la communication de la Palestine, constate qu'il n'est pas à même de trancher de son propre chef le point de savoir si ce document doit ou non être considéré comme un instrument d'adhésion.

Cette seconde solution correspond à celle prévue par l'article 77, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités : Le depositaire porte toute divergence au sujet de l'accomplissement de ses fonctions à l'attention des autres Etats parties au traité.

Nous ne prendrions donc pas position sur la question de savoir si la Palestine peut ou non devenir partie aux Conventions de Genève. Cette formule permet à chaque Etat partie de déterminer lui-même s'il se considère ou non lié à l'égard de la Palestine. Pour sa part, la Suisse, en tant qu'Etat partie, ne se considère pas comme liée. En sa qualité de depositaire, elle communiquera, le cas échéant, les réactions suscitées par sa note d'information.

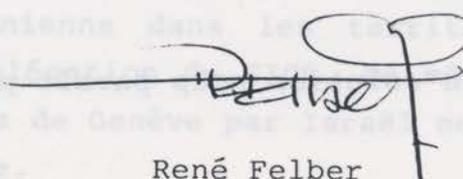
En conclusion, juridiquement, nous aurons ainsi rempli nos obligations d'Etat depositaire. Politiquement, nous évitons de prendre parti. Sur le plan humanitaire, l'OLP continue à être liée par sa déclaration unilatérale d'application du 7 juin 1982 des Conventions de Genève et du Protocole additionnel I.

Nous vous proposons donc d'approuver le projet de décision ci-joint.

Annexes :

- un projet de décision
- un projet de note d'information

Département fédéral des  
affaires étrangères

  
René Felber

Note d'information

Le 21 juin 1989, l'Observateur et Représentant permanent de la Palestine auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève a fait parvenir au Département fédéral des affaires étrangères, de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, une communication concernant la participation de la

**La Palestine et les Conventions de Genève  
pour la protection des victimes de la guerre**

Vu la proposition du DFAE du 6 septembre 1989,  
il est

d é c i d é

1. Il est pris acte de la proposition du DFAE.
2. Le DFAE est chargé d'adresser aux Gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève une note d'information d'après le modèle annexé à la proposition.

Pour extrait conforme  
Le Secrétaire

Le Département fédéral des affaires étrangères, en application de la pratique concernant les fonctions de l'Etat dépositaire telle qu'elle a été codifiée par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 11 mai 1969, transmet en annexe aux Gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève, pour information, copie en langue originale arabe et en traduction anglaise de cette communication.

La déclaration unilatérale d'application des quatre Conventions de Genève et du Protocole additionnel I faite le 7 juin 1982 par l'Organisation de libération de la Palestine demeure valable.

Geneve, le 11 septembre 1989

Note d'information

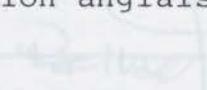
  
 Eidgenössisches Departement  
 für Auswärtige Angelegenheiten

Le 21 juin 1989, l' "Observateur et Représentant permanent de la Palestine auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève" a fait parvenir au Département fédéral des affaires étrangères, par l'intermédiaire de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, une communication concernant la participation de la Palestine aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et à leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977.

Conseil nationalAu Conseil fédéral

En raison de l'incertitude au sein de la communauté internationale quant à l'existence ou non d'un Etat de Palestine et tant que la question n'est pas résolue dans un cadre approprié, le Gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, n'est pas en mesure de trancher le point de savoir si cette communication doit être considérée comme un instrument d'adhésion au sens des dispositions pertinentes des Conventions et de leurs Protocoles additionnels.

Le Département fédéral de l'environnement, de la forêt et du pays (DFEP) Le Département fédéral des affaires étrangères, en application de la pratique concernant les fonctions de l'Etat dépositaire telle qu'elle a été codifiée par la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, transmet en annexe aux Gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève, pour information, copie en langue originale arabe et en traduction anglaise de cette communication.

  
 René Felber

La déclaration unilatérale d'application des quatre Conventions de Genève et du Protocole additionnel I faite le 7 juin 1982 par l'Organisation de libération de la Palestine demeure valable.

Berne, le 13 septembre 1989

Annexes  
 1 + 1

Procès-verbal

DFP 2 ex.

DFAE 11 ex. (DOA: 2 ex., Div. Pol. II: 2 ex., DOA: 5 ex., BRD: 2 ex.)