

88.063

Rapport sur la politique de paix et de sécurité

(Postulats 84.348 du conseiller aux Etats F. Muheim, [du 8 mars 1984]
et 88.384 du conseiller national M. Pini, [du 16 mars 1988])

du 29 juin 1988

Situation initiale

Le Conseil fédéral a décidé, en date du 23 mai 1984, d'accepter le postulat du 8 mars 1984 du conseiller aux Etats F. Muheim concernant la politique de paix et de sécurité de la Suisse (annexe). Dans sa séance du 18 juin 1984 le Conseil des Etats a transmis ce postulat, qui invite le Conseil fédéral à présenter un rapport sur les mesures prises et les activités envisagées en matière de paix et faisant partie de sa politique globale en relation avec sa politique de sécurité notamment. Le présent rapport constitue également une réponse au postulat du conseiller national Pini du 16 mars 1988 (annexe).

1 Politique de paix et de sécurité

11 Objectifs

Selon l'article 2 de la constitution, «la Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des Confédérés et d'accroître leur prospérité commune». La protection de la liberté et des droits des Confédérés dans l'ordre et l'indépendance, telle est ainsi la tâche prioritaire assignée à l'Etat fédéral. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion d'exposer ses vues à ce sujet dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, du 27 juin 1973 (FF 1973 II 103), dans son rapport intermédiaire concernant la politique de sécurité, du 3 décembre 1979 (FF 1980 I 363), ainsi que dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 et dans le rapport sur le programme de la législature 1987–1991. Le Conseil fédéral s'est également exprimé dans son message du 25 mai 1988 concernant l'initiative populaire «pour une Suisse sans armée et une politique de paix globale (FF 1988 II 946). Il aura encore l'occasion de le faire dans son deuxième Rapport intermédiaire sur la politique de sécurité, qu'il soumettra prochainement à l'Assemblée fédérale. Ces dernières années, la Suisse a également été amenée à faire connaître sa position sur le plan international, par exemple lors des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le désarmement, à la Conférence du désarmement à Genève ou dans le cadre du processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ou de la récente Conférence internationale sur la relation entre le désarmement et le développement.

Dodis



La politique de sécurité comprend l'ensemble des moyens mis en œuvre en vue d'assurer l'indépendance du pays, notamment la politique étrangère, l'armée, la protection civile, la politique économique extérieure, l'approvisionnement économique du pays, l'information, la défense psychologique et la protection de l'Etat. Elle vise avant tout à assurer l'indépendance du pays, c'est-à-dire à préserver le droit de libre disposition de son peuple. En effet, être indépendant, c'est pouvoir régler soi-même ses propres affaires, sans ingérences extérieures, c'est-à-dire sauvegarder et développer les valeurs qui constituent le fondement de la communauté nationale (démocratie directe, fédéralisme, liberté personnelle, primauté de la loi, respect des droits de l'homme, justice sociale, etc.).

La politique de paix et de sécurité, outre les moyens de caractère plutôt défensif énoncés ci-dessus, englobe également les efforts visant à édifier un ordre mondial plus stable, plus juste, dans le respect de l'indépendance et de la liberté de tous les Etats comme dans celui de la dignité humaine. Dans un monde caractérisé par de fortes tensions idéologiques, politiques, sociales voire religieuses et la persistance de conflits régionaux, la politique étrangère de la Suisse, guidée par les maximes traditionnelles que sont la neutralité permanente et armée, l'universalité des relations extérieures, la disponibilité dans le cadre des bons offices, la solidarité avec la communauté des nations, œuvre à la réduction de ces tensions. En d'autres termes, la Suisse s'emploie à sauvegarder la paix, contribuer à une solution pacifique des différends entre Etats et promouvoir le respect du droit des gens, y compris les conventions internationales. La paix c'est donc aussi à l'étranger que nous devons nous efforcer de l'édifier et de la préserver. Une politique de sécurité bien comprise ne saurait ainsi déployer ses effets exclusivement à l'intérieur du territoire national.

La paix n'est pas la trêve. Elle représente davantage que le simple silence des armes et la destruction des arsenaux. Il ne saurait y avoir de vraie paix tant que les hommes sont poursuivis pour leurs croyances, leurs opinions politiques ou discriminés pour leur appartenance à une race. Il n'y a pas non plus de paix quand des hommes meurent de faim ou vivent dans l'injustice sociale. Plus précisément, la paix repose alors sur une base trop fragile pour être durable. Et c'est dans son intérêt propre que la Suisse doit œuvrer à cette entreprise de consolidation. Elle s'y attache au travers de sa politique de paix et de sécurité, dont font partie intégrante la mise sur pied et le maintien d'une capacité de défense adéquate – facteur de stabilité et de prévisibilité sur l'échiquier stratégique européen – mais aussi la politique de bons offices et la politique d'aide humanitaire et de coopération au développement – l'une et l'autre facteur à long terme de réduction des tensions.

Une politique de paix et de sécurité n'implique pas que tous les efforts entrepris à ce titre le soient à l'étranger. Elle revêt également une dimension de politique intérieure: d'abord parce que toute diplomatie, pour être crédible, doit reposer sur un indispensable consensus social; également parce qu'aucun pays n'est en mesure d'offrir ses bons offices s'il ne peut compter sur une main-d'œuvre formée à cette fin. Dans une telle perspective, nos universités et instituts de recherches jouent un rôle déterminant.

12 Environnement international

Ainsi que le Conseil fédéral l'a déclaré le 11 septembre 1986 dans sa réponse à l'interpellation de la Commission des affaires étrangères relative à la position de la Suisse sur le plan international, la rivalité Est-Ouest et le clivage Nord-Sud dominent les relations internationales et tendent à masquer d'autres rivalités, tels les conflits armés régionaux et leurs effets déstabilisateurs, les foyers de crise, les antagonismes traditionnels, toutes situations qui sont porteuses de risques d'escalade.

Le rôle clef des deux grandes puissances, c'est-à-dire la prépondérance des Etats-Unis et de l'URSS, demeurera certainement l'élément central des relations internationales. Les rapports Est-Ouest semblent toutefois bénéficier de l'accord conclu entre Washington et Moscou sur l'élimination des armes nucléaires de portée intermédiaire et de courte portée, encore qu'un tel accord laisse intacte la supériorité considérable de l'URSS dans le domaine des armes conventionnelles. Il est en revanche difficile d'évaluer les incidences sur les relations Est-Ouest du processus d'ouverture et de réforme engagé par le secrétaire général du PCUS Mikhaïl Gorbatchev, qui cherche à doter son pays d'un appareil économique efficace, seul en mesure d'asseoir durablement un «leadership» à l'échelle mondiale et d'assurer une stabilité intérieure découlant d'une amélioration du niveau de vie des Soviétiques.

L'importance des rapports Est-Ouest n'enlève rien à la dimension de la problématique Nord-Sud. Celle-ci appelle certes des réponses différenciées. Il n'en reste pas moins que tout développement ou «mal développement», surpopulation, destruction de l'environnement, chômage ou rigueur excessive imposée par la lutte contre un endettement accablant, peuvent constituer autant de sources de tensions graves dans les diverses régions du Tiers monde. Beaucoup d'Etats, touchés par ces fléaux, cherchent à les combattre et associent leurs efforts pour répondre à leurs aspirations sociales et économiques. Il importe pour nous d'appuyer ces efforts en tenant compte de l'énorme potentiel, tant culturel qu'économique, qui échoit à ces pays en raison de l'ampleur de leurs ressources humaines et naturelles. D'autant plus que les tensions qui affectent le Tiers monde sont susceptibles de déboucher, sous l'action du désespoir, sur des tentatives de solutions radicales, dangereuses pour l'ensemble du globe.

Les crises régionales sont le plus souvent affectées, nourries, envenimées même par les grandes tensions globales. A leur tour, elles ont des répercussions sur l'ensemble des relations internationales. Par ailleurs, elles ont pour corollaire des déplacements de populations, afflux de réfugiés et demandes d'asile massives. L'histoire de ces dernières années enseigne en outre que ces crises régionales secrètent des actions terroristes, dont les Etats industrialisés tout autant que les pays de la région sont la cible. Devenu source de tensions intérieures et internationales, le terrorisme nous rapproche inexorablement des régions lointaines qui l'inspirent.

Sur un autre plan, les pressions commerciales et la course au développement technologique poussent à la constitution de grands espaces potentiellement rivaux et protectionnistes, évolution qui marginalise les Etats qui n'en font pas partie. Ces derniers doivent trouver leur place au sein d'un ensemble tripolaire complexe,

ou coopèrent et s'affrontent le Japon, à la tête d'un bassin pacifique en plein essor, les Etats-Unis et les Communautés européennes (CE) dont le processus d'intégration, quels que soient ses aléas et ses lenteurs, apparaît irréversible.

Plus généralement, l'interdépendance des politiques économiques gouvernementales ou privées croît sans cesse et nécessite des actions concertées, en vue d'opérer des ajustements de longue portée. C'est dire si les problèmes de la planète ont tendance à se globaliser. Ce phénomène amène tout naturellement la communauté internationale à chercher à résoudre ces problèmes et à les gérer au niveau approprié, c'est-à-dire en utilisant et développant des structures intergouvernementales qui regroupent les acteurs concernés. Cela explique l'essor de la diplomatie multilatérale et l'importance des organisations internationales.

La situation dans laquelle la Suisse se trouve actuellement peut, d'un point de vue stratégique, être qualifiée de paix relative. Dans ce contexte, notre pays ne saurait relâcher son effort militaire. Compte tenu toutefois de la nature globale des conflits d'aujourd'hui, la Suisse ne peut se dispenser d'agir sur la cause de ceux-ci. Nous recenserons et analyserons dans la deuxième partie du présent rapport les divers éléments de notre politique étrangère active. Dans une troisième et dernière partie, nous ferons des commentaires sur les efforts qu'il reste à entreprendre à l'avenir, tant en Suisse qu'à l'étranger. Mais à ce stade, il y a lieu de rappeler qu'il n'est pas de politique de paix et de sécurité sans solidarité nationale.

13 Politique intérieure

Une politique extérieure fondée sur la neutralité, la disponibilité, la solidarité ne constitue pas un but en soi. Elle vise en dernière analyse à créer les conditions propres à assumer la défense de nos intérêts dans le monde et il incombe au Parlement comme au Gouvernement d'examiner en permanence si d'autres voies devraient être empruntées, qui seraient mieux à même d'assurer la sauvegarde de nos intérêts essentiels.

Le statut de neutralité permanente et armée, tel qu'il est ancré dans le droit des gens et reconnu sur le plan international, doit certes demeurer l'élément central de notre politique de paix et de sécurité et ses aspects actifs et dynamiques doivent continuer à fonder nos engagements vis-à-vis du monde extérieur. Nous partageons aujourd'hui comme hier cette conviction avec l'Assemblée fédérale et le peuple suisse. Mais nous sommes aussi conscients que la promotion de cette prospérité commune exige à son tour une ouverture sur le monde en matière politique, économique, sociale, scientifique et culturelle.

Cet effort d'ouverture, nous ne pouvons le mener à bien que s'il s'appuie au sein de la population sur un consensus. Celui-ci sera d'autant plus large que les citoyens sont unis par les liens d'une véritable solidarité, fondée notamment sur la tolérance réciproque, l'écoute de l'autre, l'aptitude à réviser ses propres conceptions, le respect de la minorité, mais aussi l'affirmation de ses convictions, car rien n'est plus nuisible à la démocratie que le désintérêt civique. Politique de sécurité et solidarité nationale sont ainsi en interaction constante. Le Gouvernement doit dès lors constamment informer l'opinion publique de ses actions à l'extérieur, des

choix qui se posent au pays et des incidences de ceux-ci. A l'évidence, dans cette tâche de sensibilisation, un rôle essentiel revient au Parlement.

Une politique étrangère de caractère exclusivement défensif ne répondrait pas aux exigences d'une politique globale de sécurité. Si notre pays veut donner un sens à la solidarité qui le lie au monde, il doit maintenir, voire renforcer son action politique en faveur de la recherche de bons offices et de solutions aux conflits, de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, des droits de l'homme, de l'économie mondiale, et ce en participant pleinement aux travaux des enceintes internationales qui nous sont accessibles. L'idéal de paix n'est pas incompatible avec une Suisse armée. Il sera mieux servi s'il repose sur une volonté de cohésion et de solidarité nationales, comprise comme un effort dirigé à la fois vers l'extérieur et l'intérieur.

2 Contribution de la Suisse au maintien de la paix internationale

21 Introduction

Ainsi que nous l'avons exposé dans la première partie de ce rapport, le Conseil fédéral a toujours estimé que la Suisse se devait de s'engager activement en faveur de la paix. Il a eu notamment l'occasion de s'exprimer à ce sujet dans son rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987: «Pour assurer la paix, il ne suffit pas d'adopter une attitude défensive. Il faut aussi mener une politique étrangère active, comme le veut la conception de notre défense générale: par sa politique extérieure, notre pays entend contribuer à assurer la paix et à instaurer dans le monde un ordre juste et stable» (FF 1984 I 174). «Par notre politique étrangère nous entendons contribuer à instaurer un ordre mondial où règne davantage de justice, de liberté et de sécurité et dans lequel chacun puisse vivre dans des conditions décentes» (FF 1984 I 175).

Ce ne sont pas des formules creuses. De fait, la paix n'est possible que si les conditions sont réalisées qui permettent à chacun de s'épanouir dans l'indépendance, la liberté, la sécurité et la dignité.

La participation de la Suisse au système international ne résulte pas d'un choix. Elle relève de la nécessité. Il existe une tendance naturelle des grands Etats ou groupes d'Etats à traiter entre eux les problèmes qui concernent la communauté internationale. Le risque d'une marginalisation pour un pays comme la Suisse est permanent. Face à ce danger, notre pays doit réagir de manière positive, en fournissant une contribution de qualité. De par sa situation géographique, de par ses dimensions et son développement économique, la Suisse est fortement tributaire de l'étranger. Aussi s'agit-il pour nous de gérer, voire même de guider notre interdépendance plutôt que de nous borner à la subir: c'est là une condition de notre propre indépendance.

22 Contribution suisse sur le plan universel

221 Coopération au développement et actions humanitaires

La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale (RS 974.0) traduit l'idée que l'aide publique au développement répond également à des considérations de sécurité. Ainsi le Conseil fédéral a-t-il déclaré ce qui suit dans son message relatif à la loi précitée:

La politique de solidarité internationale est aussi, de par sa nature même, une politique de paix, pour nous-mêmes et dans le monde. La coopération internationale au développement poursuit aussi cet objectif. Elle veut contribuer à atténuer certaines des inégalités qui existent entre les membres de la communauté internationale ainsi que les tensions et les dangers de conflit qui en résultent; elle cherche aussi à éviter autant que possible que le processus de développement ne tourne à la violence et aux conflits armés. L'aide humanitaire de même vise cet objectif en affirmant sans cesse les valeurs d'humanité et de réconciliation par-delà les frontières, les oppositions et la misère. (FF 1973 I 858)

Ainsi la coopération au développement n'a-t-elle pas seulement pour but d'établir des relations plus équilibrées au sein de la communauté internationale. En agissant sur les régions et les groupes de population les plus pauvres, elle tend bien davantage à réduire les clivages sociaux et économiques qui caractérisent si souvent les sociétés en développement.

L'effort financier de la Confédération en faveur de la coopération au développement atteint un volume important. Ainsi, en 1987, quelque 3,2 pour cent des dépenses fédérales ont-ils été affectés à l'assistance aux pays en développement. Le montant de la contribution suisse croît depuis plusieurs années, de sorte qu'entre 1976 et 1987 les engagements de la Confédération dépassent 5,5 milliards de francs, couvrant des centaines de projets et programmes.

Outre la promotion de la stabilité et la réduction des tensions, la politique fédérale de coopération au développement comporte aussi parmi ses objectifs explicites le rétablissement et le maintien de l'équilibre démographique et écologique. Si l'on pense aux potentialités conflictuelles qu'impliquent une croissance démographique continue, de même qu'une exploitation désordonnée des bases naturelles de notre vie, la signification globale de l'aide publique pour la stabilité dans la coexistence de l'ensemble de la communauté des peuples apparaît, ici encore, très nettement.

Par ailleurs, des situations de crise qui se produisent dans certains pays en développement appellent des mesures à court terme, ponctuelles mais qui, au-delà de l'assistance en cas d'urgence ou de la reconstruction, sont autant de contributions à la stabilité intérieure. Au même titre que la coopération au développement, l'aide humanitaire fait partie des instruments que la Confédération utilise dans sa politique de paix et de sécurité. Il convient de relever au passage qu'il peut être indiqué, dans l'intérêt même de la paix, de cesser toute coopération au développement en faveur d'un Etat qui porte gravement atteinte aux normes fondamentales du droit international. Une telle décision fut prise, par exemple, au sujet du Vietnam, après l'invasion par celui-ci du Cambodge.

Qu'elle soit accordée à des réfugiés ou à des victimes de conflits armés ou de sécheresse, l'assistance humanitaire améliore les conditions de vie de nombreuses

personnes, y compris celles qui sont l'objet de discriminations et de menaces et concourt ainsi à l'apaisement des crises. Les montants versés à ce titre en 1987 ont été de près de 150 millions de francs, dont deux tiers sous forme de contributions à des organisations ou institutions internationales, au premier rang desquelles figure le Comité international de la Croix-Rouge. L'aide humanitaire en faveur des réfugiés et des personnes déplacées opère sur un terrain caractérisé par les tensions, les abus même, dans la mesure où les réfugiés servent involontairement d'enjeu parmi les forces en présence, ce qui ne peut que prolonger et aggraver les conflits. A cet égard, il faudra accorder une importance accrue aux mesures susceptibles d'apporter des solutions durables aux problèmes des réfugiés.

Avec le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe, la Confédération s'est dotée d'un instrument qui lui est propre et lui permet de fournir à l'étranger une aide humanitaire directe. Dans les années soixante déjà, on a débattu en Suisse la question de savoir s'il fallait créer un «détachement de paix» qui aurait été engagé lors d'actions de secours. Le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe est finalement né de cette idée. Depuis 1974, il fournit à l'étranger l'aide rendue nécessaire par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme, par des guerres, des conflits, des afflux de réfugiés ou des famines. Pour la seule année 1986, les membres de ce corps ont accompli 8000 journées de travail dans 30 pays. En 1987, il s'est agi de 9350 journées dans 20 pays.

Il y a enfin lieu de souligner que notre coopération au développement et notre aide humanitaire représentent un aspect important de notre politique en matière des droits de l'homme, puisqu'au travers du progrès économique, social et culturel des peuples, elles visent à promouvoir la jouissance effective de tous ces droits.

Quant aux efforts, parallèles, des œuvres privées d'entraide suisses, notamment Helvetas, Swissaid, Pain pour le Prochain, Action de Carême, Caritas, Swiss-contact, ils ne peuvent que renforcer l'action des pouvoirs publics en faveur du développement.

222 Droits de l'homme

On peut considérer que l'un des plus importants progrès de l'après-guerre a été la reconnaissance internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette reconnaissance s'est concrétisée notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966, la Convention européenne des droits de l'homme et l'Acte final d'Helsinki. Le Conseil fédéral estime que le respect des droits de l'homme constitue un fondement important de la sécurité nationale et internationale, sans laquelle une paix durable, fondée sur la stabilité et la justice, n'est pas possible. Le Conseil fédéral s'est exprimé à ce sujet de façon exhaustive dans son rapport du 2 juin 1982 sur la politique suisse dans le domaine des droits de l'homme (FF 1982 II 753).

Sur le plan bilatéral, la Suisse intervient régulièrement auprès des gouvernements qui portent atteinte aux droits de l'homme. Ces démarches sont généralement



faites avec discrétion. Mais lorsque les atteintes sont graves et répétées, les démarches sont exceptionnellement rendues publiques. Les rapports de nos représentations à l'étranger ainsi que ceux des institutions humanitaires jouent un rôle essentiel dans l'information en matière de droits de l'homme.

La Suisse est également active dans les enceintes internationales. Ainsi participe-t-elle à l'élaboration de normes conventionnelles, notamment au sein du Conseil de l'Europe, ou au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, dans la mesure où son statut d'observateur le permet. En outre, elle soutient financièrement des institutions, tels le CICR, la Commission internationale des juristes, ou le Fonds des Nations Unies pour les victimes de la torture. En règle générale, notre pays appuie les efforts visant à développer des mécanismes qui garantissent le contrôle d'engagements assurés par les Etats en matière de sauvegarde des droits fondamentaux. Il est ainsi souhaitable que la Suisse devienne partie aux deux Pactes de 1966 relatifs aux droits de l'homme qui, à l'instar de la Convention européenne des droits de l'homme, mais sur le plan universel, reflètent nos conceptions en la matière. Nous concevons les Pactes avant tout comme un instrument de politique étrangère. En effet, quand nous serons en mesure de les invoquer à l'égard d'autres Etats parties qui ne les respecteraient pas, nous disposerons alors d'une base juridique plus solide pour intervenir. En outre, nous avons également l'intention de soumettre aux Chambres, lors de la présente législature, un message relatif à l'approbation de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Dans les organisations internationales, nous avons aussi l'intention de maintenir nos actions en faveur des catégories de personnes les moins protégées, comme les femmes, les enfants, les personnes privées de liberté. On peut citer, à titre d'exemple, la Convention européenne sur la prévention de la torture – d'origine privée suisse – que le Conseil fédéral a signée le 26 novembre 1987 et soumise par message du 11 mai 1988 à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

En définitive, ce n'est qu'au prix d'un engagement patient, mais obstiné, sur le plan bilatéral et multilatéral, qu'on peut nourrir l'espoir de voir les droits fondamentaux mieux respectés dans le monde et contribuer ainsi à la stabilité et à la paix.

223 Contribution suisse aux opérations de maintien de la paix

La participation à des opérations de maintien de la paix fait partie des instruments de politique étrangère, par lesquels la Suisse déploie à l'extérieur des éléments actifs de sa politique de sécurité. Par son appui aux efforts entrepris en vue du maintien de la paix, non seulement elle contribue directement à endiguer des conflits internationaux – ce qui est propice à notre sécurité – mais elle s'attire également de la sorte un crédit largement reconnu, qu'il conviendrait de ne pas sous-estimer dans la représentation de nos intérêts.

La Suisse a déjà participé à plusieurs reprises, de façon directe ou indirecte – par exemple au moyen de contributions financières – à des opérations de maintien de la paix. Ainsi, est-elle représentée depuis 1953 par une délégation militaire dans la Commission de surveillance des nations neutres en Corée. Elle n'a encore jamais

jusqu'ici participé par l'envoi de contingents de troupes aux actions des «casques bleus» de l'ONU, mais soutient celles-ci par des contributions financières. Outre des prestations limitées dans le cadre des crises de Suez et du Congo, la Suisse fournit depuis 1964 une contribution financière à l'action de maintien de la paix des troupes de l'ONU à Chypre (UNFICYP). De plus, notre pays met à disposition de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) un avion polyvalent, exploité par Balair, ainsi que son équipage. D'autre part, le Conseil fédéral a décidé l'année dernière de verser en 1988 une contribution financière de 2 millions de francs à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Au total, la Suisse a déboursé quelque 85 millions de francs au titre de sa participation aux actions de maintien de la paix de 1953 à 1987. Cela donne une moyenne d'environ 2,5 millions de francs par an, le montant étant même un peu plus élevé pour les deux dernières années (1986: 3,5 millions; 1987: 7 millions). Le Conseil fédéral donne également suite à des requêtes urgentes. Ainsi a-t-il mis un avion à disposition du Secrétaire général des Nations Unies, l'automne dernier, pour une mission de reconnaissance dans le cadre des pourparlers qu'il mène avec les parties au conflit du Sahara occidental. Il a de même prêté un avion, au mois de mai 1988, au Coordinateur des programmes d'assistance humanitaire et économique à l'Afghanistan.

Notre contribution à de telles opérations a été jusqu'ici relativement modeste, en regard des possibilités qu'un pays neutre, comme la Suisse, a de rendre de bons offices – notamment en participant à des opérations de maintien de la paix –, mais aussi par rapport aux prestations d'autres Etats et aux besoins réels. C'est pourquoi le Conseil fédéral a l'intention, ainsi qu'il le déclare dans le rapport sur le programme de la législature 1987–1991, «d'accroître la participation de la Suisse aux opérations menées par l'ONU pour le maintien de la paix et de soutenir les efforts entrepris sur le plan international en faveur du règlement pacifique de conflits internationaux».

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département militaire fédéral (DMF) ont entamé depuis 1987 les travaux préparatoires. Au printemps 1988, le Conseil fédéral a approuvé l'idée de base et chargé les deux départements de procéder aux éclaircissements nécessaires, en vue de formuler une proposition concrète. Il est prévu d'ouvrir pendant quatre ans un crédit annuel de 15 millions de francs, afin d'appuyer financièrement des opérations de maintien de la paix existantes et nouvelles, de livrer du matériel (matériel sanitaire, avion de transport, matériel logistique, à l'exclusion de matériel militaire) et de mettre à disposition du personnel de réparation et d'entretien ainsi que, au besoin, des observateurs militaires non armés. L'envoi de casques bleus n'est pas prévu.

Dans ce contexte, le secrétaire général des Nations Unies Perez de Cuellar a, lors de sa visite officielle du 18 avril 1988 à Berne, présenté une liste des besoins concrets de l'ONU dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Le DFAE et le DMF examinent actuellement en commun avec d'autres services intéressés les voies et moyens de répondre favorablement à la demande des Nations Unies. Il est prévu, une fois obtenues les précisions requises, de soumettre cette année encore une proposition au Conseil fédéral, en vue de pouvoir fournir dès 1989 une contribution accrue.

✚ 224 Droit humanitaire applicable en cas de conflit armé

Bien que le droit international interdise la menace ou l'emploi de la force, des conflits armés éclatent régulièrement. C'est pour cette raison précisément qu'il est très important de réglementer la conduite de la guerre et d'assurer la protection des victimes civiles ou militaires des conflits armés.

Depuis la fondation du CICR en 1863, la Suisse joue un rôle majeur dans la codification du droit international humanitaire applicable aux conflits armés, puisque c'est à son initiative et sous sa présidence que se sont tenues sur son territoire toutes les conférences pour l'élaboration et le développement du «Droit de Genève». Et c'est en raison de sa vocation humanitaire traditionnelle que notre pays est Etat dépositaire des quatre Conventions de 1949 et des deux Protocoles additionnels de 1977. Les parties contractantes n'ont pas seulement l'obligation de respecter elles-mêmes les dispositions de ces instruments, elles doivent encore les faire respecter en toutes circonstances. C'est pourquoi le Conseil fédéral entreprend régulièrement des démarches auprès des parties à un conflit armé pour les convaincre de respecter le droit international applicable en la matière. Ces interventions ont lieu généralement d'une manière discrète. Elles ne sont pas portées devant l'opinion publique. Cette façon de procéder, comparable à celle utilisée dans le domaine des droits de l'homme, est habituellement plus efficace, et marque un certain parallélisme avec les démarches du CICR. La Suisse entend également poursuivre son action en vue de la ratification universelle des Protocoles additionnels, à chacun desquels plus de soixante Etats, dont la Suisse, sont déjà parties. Il faut toutefois relever que les Etats-Unis et l'Union soviétique, de même que la plupart des Etats membres de l'OTAN ou du Pacte de Varsovie, ne sont pas encore parties à ces instruments.

Dans ses efforts, la Suisse est mue par la conviction qu'il y a un intérêt politique réel à veiller au respect du droit humanitaire. C'est là un moyen d'aplanir le chemin menant à la solution négociée de conflits armés et d'apporter une contribution concrète à la paix. Encore faut-il, pour être appliqué, que ce droit soit connu. Une très grande signification revient donc à la diffusion. A côté des facultés de droit de nos hautes écoles, l'Office fédéral de l'adjudance assure la formation de nos forces armées. Il organise chaque année des cours à l'intention notamment des futurs commandants d'unité, qui seront à leur tour chargés de la diffusion du droit humanitaire au sein de la troupe. Sur le plan international, le CICR appuie les cours de formation annuels mis sur pied par l'Institut de droit humanitaire de San Remo, qui sont destinés aux officiers des armées étrangères.

225 Contrôle des armements et désarmement

Le contrôle des armements, le désarmement ainsi que les mesures destinées à créer la confiance – ces dernières constituant un préalable à toute convention sur la limitation des armements – ont gagné en importance en matière de politique internationale de sécurité. Ils ont une incidence directe et indirecte sur la politique de sécurité de la Suisse.

Le Conseil fédéral suit avec attention les efforts dans ce domaine et les appuie dans la mesure où ils sont compatibles avec les intérêts stratégiques de notre pays

et avec notre neutralité permanente et armée. Ainsi, la Suisse a ratifié tous les traités multilatéraux de désarmement qui lui étaient accessibles.

Bien que non-membre de la Conférence de Genève sur le désarmement, la Suisse a usé de la possibilité d'envoyer un observateur dans le groupe de travail chargé de la question de l'interdiction générale des armes chimiques. De la sorte, elle suit depuis des années les négociations et s'efforce d'apporter sa propre contribution à la recherche de solutions réalistes en matière de contrôle et de classification des produits chimiques toxiques ou de leurs précurseurs clés.

La Suisse a également lancé elle-même des initiatives, comme par exemple dans le cadre du traité de non-prolifération des armes nucléaires du 1^{er} juillet 1968, où elle est à l'origine d'une liste, appelée «liste Zangger», de produits de l'industrie nucléaire dont le commerce doit être contrôlé aux fins d'empêcher la prolifération des armes nucléaires. Un groupe de travail, formé des Etats exportateurs de produits de l'industrie nucléaire et présidé par un Suisse, adapte régulièrement cette liste à l'évolution de la technique.

Le Conseil fédéral se réjouit certes de ce que le dossier de la réduction des armes nucléaires en Europe ait récemment enregistré des impulsions nouvelles de par la conclusion d'un accord sur l'élimination des missiles de moyenne et courte portée. Il y a toutefois lieu de rappeler, comme il l'a d'ailleurs fait dans sa déclaration du 2 mars 1987, que toute réduction de l'effectif de systèmes d'armes nucléaires en Europe, plus particulièrement des missiles à moyenne et courte portée, pour bienvenue qu'elle soit, doit être accompagnée de mesures parallèles dans le domaine des armes conventionnelles et chimiques, visant à renforcer la stabilité en établissant un équilibre au plus bas niveau envisageable. Enfin, il faut souligner que l'armement n'est pas tant la cause que la conséquence de l'insécurité. Lorsque celle-ci augmente, les Etats ont tendance à se surarmer. Si on veut remédier aux tensions, il faut agir sur leurs origines. Tout progrès dans le désarmement, pour être réel, doit dès lors être aussi lié à des progrès dans la solution des conflits régionaux.

La réduction des armements n'est pas tout. L'expérience enseigne que les accords passés en la matière ne peuvent atteindre leur objectif que s'ils sont assortis de mécanismes de vérification. La Suisse œuvre à l'adoption de mesures concrètes et vérifiables qui soient de nature à rendre possible une transparence dans le domaine militaire, à diminuer la méfiance entre les blocs et à favoriser une réduction équilibrée de l'armement, autant de conditions d'une sécurité et d'une stabilité renforcées.

Dans le domaine des armes chimiques, la Suisse a déjà pu faire quelques expériences en matière de vérification. A plusieurs reprises, à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, elle a mis un expert à disposition, dans le cadre d'une mission chargée d'examiner si des substances chimiques de combat avaient été employées lors du conflit entre l'Iran et l'Irak. Les délégués à la Conférence du désarmement, qui siègent à Genève, ont visité, à l'invitation de la Suisse, le centre AC de Spiez; cette visite provoqua un grand intérêt et permit de démontrer que la Suisse pourrait être en mesure d'offrir certains services en matière de vérification liée à l'interdiction des armes chimiques.

Enfin, les possibilités d'une participation de la Suisse à la vérification des accords qui pourraient être adoptés dans le cadre de la CSCE et de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe (CDE) ont été examinées dans un premier temps en collaboration avec une délégation autrichienne; par la suite, lors de la phase finale de la CDE à Stockholm, les quatre neutres, sur proposition des pays occidentaux, se sont déclarés prêts, à certaines conditions, à mettre à disposition un avion neutre pour l'inspection des mesures de confiance militaire. Cette proposition fut toutefois abandonnée, devant les objections de l'URSS. L'épisode a fait apparaître tant à l'Est qu'à l'Ouest une nette hésitation à confier aux neutres des tâches de vérification d'un caractère intrusif.

La maîtrise de ces problèmes et de ces tâches exige de la part de la Suisse non seulement une présence, mais aussi la capacité d'élaborer une conception, d'analyser les mesures qui s'imposent et de les mettre en œuvre. L'étude de cette question et la coordination des travaux au sein de l'administration fédérale sont confiées à un groupe interdépartemental de travail, dénommé «bons offices et maintien de la paix internationale» (en allemand, AGDIF – Arbeitsgruppe Gute Dienste und internationale Friedenssicherung), dont nous évoquerons, ci-après, les activités.

226 Droit international

Dans sa réponse à l'interpellation de la Commission des affaires étrangères du Conseil national du 18 mars 1986 sur la position de la Suisse dans le monde (BO N 1986 1930), le Conseil fédéral a mentionné, parmi les constantes de notre politique étrangère, l'attachement de la Suisse au droit international, en relevant notamment ce qui suit:

C'est à ce titre aussi qu'il faut citer notre attachement au droit international, qui permet aux relations internationales d'être autre chose que de purs rapports de force. La Suisse ne s'est ainsi jamais soustraite à ses obligations découlant du droit des gens, droit qu'elle cherche à promouvoir et développer en participant au mieux à son élaboration.

Le droit des gens détermine en effet le cadre juridique de la coopération internationale et l'équilibre des intérêts internationaux. Par sa participation active à la création, la mise à jour, le développement et l'application effective du droit des gens, la Suisse qui, en tant que petit Etat, a un intérêt marqué à ce que dans les rapports entre Etats le droit l'emporte sur la force, contribue à la stabilisation des relations internationales et, partant, au maintien de la paix. S'appuyant sur une forte tradition juridique, ses représentants s'efforcent de contribuer à rendre ce droit équilibré, aussi compréhensible que possible, dénué de contradictions et réellement applicable. Cependant, dans le domaine de la codification progressive du droit international, qui est nécessaire au vu de l'intensité des relations internationales et de l'interdépendance des sujets du droit des gens, il faut bien constater que le centre de gravité des efforts accomplis en la matière se trouve aux Nations Unies. Notre absence de cette organisation, notamment de sa Commission du droit international, nous empêchera de pleinement faire valoir, en tant

que membre à part entière de la communauté des Etats, le point de vue de la Suisse. Notre statut particulier requiert des efforts supplémentaires, afin que les intérêts suisses soient, ne serait-ce que partiellement, pris en considération dans les enceintes dont la Suisse se tient volontairement à l'écart.

Au niveau européen, notre position est meilleure, dans la mesure où, en tant que membre du Conseil de l'Europe, nous participons pleinement aux efforts d'harmonisation du droit, pour autant qu'il s'agisse de domaines qui ne sont pas de la compétence des CE.

La création de liens juridiques avec l'étranger, que ce soit dans le but d'atteindre des objectifs communs, de favoriser l'échange de biens et de services, ou d'harmoniser le droit, est un des instruments principaux de la promotion des intérêts de la Suisse. C'est également un facteur essentiel du développement économique, social, scientifique et culturel de notre pays. C'est ainsi que le droit international forme de nos jours une part très importante de l'ordre juridique des Etats, et ce dans presque tous les domaines de la vie. En reconnaissant la primauté du droit des gens sur le droit national, en la garantissant au travers de ses tribunaux, la Suisse démontre concrètement son attachement au respect du droit international.

Un engagement déterminé en faveur du respect, du développement et de l'harmonisation du droit revêt une importance croissante dans la défense de la souveraineté, et se trouve ainsi directement lié à la défense de l'ordre juridique intérieur. L'on ne saurait en effet accepter qu'un droit étranger en tant que tel déploie ses effets en Suisse ou qu'opère en Suisse une puissance publique autre que la nôtre, mettant ainsi en danger notre autonomie juridique intérieure, notre souveraineté.

Le Conseil fédéral est conscient que les progrès accomplis sur le plan de l'harmonisation du droit économique dans les CE ne peuvent pas rester sans effets sur le droit suisse. Aujourd'hui, après le dernier élargissement de celle-ci, il demeure plus convaincu que jamais que de nouveaux ponts doivent être jetés entre la Suisse et Bruxelles, afin d'éviter ou d'amoindrir les discriminations frappant les agents économiques suisses dans l'espace communautaire. Il a de ce fait l'intention de continuer à faire le meilleur usage de la clause évolutive de l'Accord de libre-échange entre la Suisse et la Communauté européenne. De plus, il entend continuer à participer activement aux efforts déployés au sein du Conseil de l'Europe en matière d'harmonisation du droit européen. Il y a toutefois lieu de relever que le droit interne édicté par la Communauté détermine et restreint toujours davantage l'espace matériel de législation du Conseil de l'Europe.

227 Lutte contre le terrorisme

Le terrorisme constitue une menace dangereuse et perfide contre la sécurité internationale. Il frappe habituellement des innocents. Il engendre un sentiment d'insécurité, de peur. Se nourrissant de haine, il entretient la haine et la spirale de la violence qui rend la paix encore plus fragile. A l'instar de tous les pays démocratiques, la Suisse réprouve et condamne toute forme de terrorisme. Le Conseil fédéral est résolu à tout mettre en œuvre pour le combattre. La Suisse a

ratifié les principaux instruments internationaux visant à renforcer la collaboration internationale en la matière, tant il est vrai que la lutte contre le terrorisme requiert de toute urgence une action collective et efficace. La coopération interétatique, sans obligatoirement revêtir de forme institutionnalisée, s'est élargie et intensifiée durant ces dernières années. La Suisse s'est également associée à une initiative tendant à accroître le nombre des Etats parties à la Convention internationale contre la prise d'otages, élaborée le 17 décembre 1979 sous les auspices des Nations Unies. A ce titre, elle a entrepris des démarches auprès de diverses capitales. Sur le plan régional, la Suisse a concentré ses efforts sur le Conseil de l'Europe où, à son instigation, le Comité des ministres a convoqué la Conférence européenne des ministres responsables de la lutte contre le terrorisme, qui s'est tenue les 4 et 5 novembre 1986. Le bilan de la conférence est positif, puisqu'avec l'adoption d'une déclaration politique et de trois résolutions opérationnelles, il est désormais établi que le Conseil de l'Europe, outre ses activités traditionnelles sur le plan normatif, a un rôle politique à jouer en matière de lutte contre le terrorisme. Au sein de la CSCE, la Suisse a participé activement à l'élaboration des dispositions concernant le terrorisme qui figurent dans le document final de la Réunion de Madrid (1983). Elle a repris l'initiative dans ce domaine lors de la Réunion de Vienne, ce qui a abouti à la présentation d'une proposition commune des N+N en mai 1987. Enfin, les terribles attentats perpétrés sur les aéroports de Vienne et de Rome, en décembre 1985, ainsi que la prise d'otages du paquebot «Achille Lauro» n'ont pas laissé la communauté internationale indifférente, puisque, très rapidement, en raison des lacunes du droit international en la matière, ces événements ont débouché sur l'adoption, par des conférences diplomatiques, de deux instruments internationaux, soit le 24 février 1988, un protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention de Montréal de 1971, et, le 10 mars 1988, la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. A ces occasions, la Suisse a signé ces instruments et envisage de les ratifier, si possible au cours de la présente législature.

228 Règlement pacifique des différends

On a coutume de dire que le principe du règlement pacifique des différends est le complément de l'interdiction du recours à la force. Il en est même le corollaire. En effet, le non-recours à la force gèle les crises mais ne leur apporte pas de solutions. Or toute situation, par définition, évolue. Les Etats qui ont renoncé à vouloir régler leurs griefs par la voie des armes doivent donc pouvoir disposer d'un mécanisme qui, parce qu'il appliquerait le droit, le cas échéant proposerait des solutions politiques ou établirait des faits, pourrait en Europe ou ailleurs, accroître la confiance, condition d'un vrai renforcement de la sécurité. C'est la dynamique même des relations internationales qui rend nécessaire le recours au règlement pacifique des différends, principe dont la mise en œuvre fait office de «réducteur de tension».

C'est pourquoi la Suisse, quand l'occasion s'en présente, favorise la conclusion d'accords ou l'insertion de clauses de règlement des différends. Elle accorde son

appui aux parties, à leur requête, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une telle procédure. Il n'est pas rare qu'on lui demande si elle est disposée à accueillir des tribunaux arbitraux internationaux sur son territoire ou à mettre à disposition des citoyens suisses comme arbitres. On peut citer, à titre d'exemples récents ou actuels, le tribunal chargé d'arbitrer le différend franco-canadien en matière de pêche dans le Golfe du Saint-Laurent, le tribunal chargé d'arbitrer le différend israélo-égyptien au sujet de la délimitation territoriale de Taba et le tribunal chargé d'arbitrer le différend entre la Guinée-Bissau et le Sénégal au sujet de la délimitation de leur frontière maritime commune.

Convaincue qu'un système universel de règlement pacifique des différends est nécessaire à la communauté des nations, la Suisse, bien que non-membre de l'ONU, n'a pas hésité en 1948 déjà à adhérer au Statut de la Cour internationale de justice et à souscrire à la clause facultative de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour.

La Suisse a récemment joué un rôle essentiel dans la mise au point des mécanismes de règlement pacifique des différends, lors de l'élaboration de la Convention sur le droit de la mer ou de la Convention sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales et dans le domaine de la coopération économique internationale (p. ex. conclusion d'accords de protection des investissements).

Dans le cadre de la CSCE, la Suisse poursuit ses efforts en vue d'élaborer une méthode de règlement pacifique des différends, même si les réunions d'experts de Montreux (1978) et d'Athènes (1984) n'ont pas produit de résultats tangibles. A la présente réunion de Vienne sur les suites de la CSCE, les neutres et les non-alignés ont déposé en avril 1987 une proposition rédigée par la délégation suisse. De notre avis, pour constituer un progrès par rapport aux mécanismes existants, la méthode à élaborer doit obligatoirement comporter le droit unilatéral de toute partie à un différend, après l'échec des négociations, d'engager une procédure faisant intervenir une tierce partie (p. ex. médiation, conciliation, arbitrage), et ce pour diverses catégories de différends préalablement déterminées. La proposition, dont les éléments principaux ont été repris dans le projet de Document final déposé le 13 mai 1988 par les neutres et les non-alignés à l'issue de la réunion des ministres des affaires étrangères de ces pays, demande la convocation d'une réunion d'experts, chargée de dresser une liste de tels différends et d'élaborer des procédures et mécanismes qui leur seraient applicables.

229 **Coopération économique multilatérale**

Une politique de sécurité et de paix implique une participation active aux efforts de la communauté internationale en vue de renforcer la coopération économique. En effet, la persistance de profonds déséquilibres ne peut qu'ajouter aux tensions qui règnent dans nombre de régions du globe et attiser les foyers de crise. Nous avons donc un intérêt marqué à œuvrer dans la mesure de nos moyens à la réduction de ces disparités. Par ailleurs, la réalisation dans les années nonante, au sein des CE, d'un marché unique et celle, parallèle, d'un espace économique européen dynamique et homogène comprenant également les pays de l'Associa-

tion européenne de libre-échange (AELE), la globalisation des marchés, les mutations technologiques auxquelles on assiste dans les pays industrialisés constituent autant de défis que la Suisse se doit de relever. Il en va de la compétitivité de son économie, partant de sa prospérité, gage de sa sécurité.

La coopération économique internationale est aujourd'hui déterminée, dans une mesure croissante par la course à l'innovation qui touche des secteurs nouveaux et résulte de l'importance grandissante prise par les technologies nouvelles, en particulier celles relatives à l'information et à la communication. Quelques producteurs suffisent à approvisionner un vaste marché. Le phénomène d'application des techniques nouvelles, en particulier dans le domaine des services, intervient uniformément et ignore les frontières. Il apparaît de la sorte nécessaire d'accéder à des marchés toujours plus vastes, concurrence qui accentue les risques de différends entre les Etats. En outre, on constate la formation de puissances économiques nouvelles, acquises à d'autres principes de politique commerciale et qui, de ce fait, sont difficiles à classer dans l'ordre économique établi par les pays industrialisés. Elles doivent ainsi être intégrées dans les institutions internationales existantes dans le cadre d'un développement organique de la coopération économique mondiale.

Etant donné que les institutions traditionnelles en matière de coopération économique prévoient des mécanismes de collaboration qui correspondent de moins en moins aux conditions nouvelles, la tentative actuelle d'adapter les règles dans ce domaine revêt une importance décisive. En effet, cette évolution présente le risque d'affaiblir encore davantage un système de coopération multilatéral qui avait contribué de manière déterminante au redressement dans la période d'après-guerre. Pour un petit Etat comme la Suisse, les conséquences d'un tel développement sont importantes dans la mesure où il s'agit pour notre pays de définir une conception de base qui lui permettra à l'avenir non seulement de conserver son identité par une politique largement ouverte, mais aussi d'œuvrer en tant que partenaire à part entière au développement de l'espace économique européen. Celui-ci se trouve d'ailleurs, pour des raisons aisément compréhensibles, au centre de nos intérêts. Il appelle de notre part un engagement conséquent en faveur de mécanismes multilatéraux efficaces.

Dans l'intérêt général et le nôtre – ils sont d'ailleurs liés – il nous appartient aussi de travailler à l'établissement de «règles du jeu» multilatérales adéquates. A cet égard, les nouvelles négociations dans le cadre du GATT et la coopération au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme de la Banque des règlements internationaux (BRI) sont capitales. Elles offrent aux Etats qui n'appartiennent pas aux grands blocs économiques l'occasion précieuse de contribuer dans toute la mesure de leurs moyens au maintien et au développement de mécanismes aptes à fonctionner, ce qui leur permet du même coup de faire valoir leurs intérêts propres.

En outre, on ne saurait négliger l'importance des relations nouées par la Suisse, sur une base pragmatique, avec les institutions de Bretton Woods. A ce sujet, le Conseil fédéral prévoit d'examiner les conditions d'un resserrement de nos relations avec la Banque Mondiale et le FMI et de soumettre un rapport au Parlement au cours de cette législature. Il importe à ce propos de fournir une

contribution à l'amélioration de la coopération internationale en matière de politique économique et au rétablissement d'un système monétaire international stable et, par ce biais, de renforcer notre droit de participation à ce processus. C'est là une tâche constante de notre politique économique extérieure. Elle est essentielle à terme au maintien de notre sécurité.

23 Contribution suisse sur le plan régional

231 Généralités

Un Etat de la taille du nôtre doit également mener à l'échelon régional une politique économique qui s'inscrit dans la ligne de sa politique globale de paix et de sécurité et le mette en mesure de préserver son identité, sans pour autant s'isoler. Dans l'espace économique européen, la Suisse doit chercher à se poser en partenaire de plein droit. La réalisation de cette exigence implique, nous l'avons dit, qu'elle suive une politique étrangère et une politique économique extérieure ouverte et cohérente et qu'elle s'engage résolument pour un meilleur fonctionnement des règles et mécanismes multilatéraux.

La construction de l'Europe revêt une importance fondamentale pour la Suisse, dans la mesure où nous entretenons des relations étroites avec tous les Etats du continent, en particulier avec ceux des CE et de l'AELE.

La Suisse collabore activement aux travaux menés dans les diverses institutions européennes, autant que son statut particulier le lui permet. Elle considère que sa qualité de membre du Conseil de l'Europe fait partie intégrante de sa politique de sécurité. Cette organisation incarne en effet des valeurs dont on ne saurait assez souligner le rôle dans la préservation de la paix sur le continent, parmi lesquelles la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme. La stabilité en Europe dépend essentiellement de l'étroitesse des relations que les Etats de la région ont nouées entre eux, sur le plan politique et conventionnel. Dans le cadre de la CSCE, la Suisse coopère avec les autres Etats européens (ainsi que les Etats-Unis et le Canada), auxquels la lie un destin historique et culturel commun, afin de définir dans les domaines les plus divers des mesures propres à instaurer la confiance entre les Etats participants et à renforcer par là même la sécurité en Europe. A l'OCDE également, la Suisse n'a jamais ignoré les exigences qu'impose une politique visant à la paix et à la sécurité internationale. Des impulsions essentielles sont venues du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Sous les auspices de l'ONU, un code de conduite des sociétés transnationales est en voie d'élaboration; il vise à rendre plus équitables les relations commerciales avec les Etats du Tiers monde, objectif qui est aussi celui de notre pays.

Quelque active que puisse être notre collaboration à la construction européenne, le processus d'intégration des CE continue à nous poser un défi permanent. En dépit des crises qu'elle traverse épisodiquement, la CE joue un rôle toujours plus important sur la scène économique et politique européenne, mondiale même. Cette évolution sera encore renforcée par l'entrée en vigueur en 1987 de l'Acte unique (certaines décisions seront prises désormais à la majorité et non plus selon la règle de l'unanimité) et la mise en œuvre du programme contenu dans le Livre

blanc sur l'achèvement du marché intérieur, qui devrait assurer d'ici 1992 la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux entre les pays membres de la CE. Les raisons pour lesquelles la Suisse avait en 1972 jugé une adhésion à la CE incompatible avec son ordre constitutionnel (démocratie directe, fédéralisme), ainsi qu'avec son statut de neutralité permanente et armée, demeurent valables aujourd'hui. Vigilance et sens de l'initiative demeurent toutefois de mise, car nous devons constamment nous assurer que notre position correspond à l'évolution de la situation, reste comprise par la CE et ne nuira pas à nos intérêts, c'est-à-dire ne compromettra en définitive pas notre sécurité. Le Conseil fédéral continuera d'examiner avec attention les incidences de l'élargissement et du renforcement institutionnel des CE sur nos relations communautaires et poursuivra sa politique de rapprochement.

232 Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

La Suisse évalue avec réalisme les résultats du processus de la CSCE. Lors de la signature de l'Acte final d'Helsinki en 1975, le président de la Confédération et chef du Département politique fédéral d'alors avait déclaré que la mise en application des dispositions qui allaient être solennellement adoptées «révélera le degré de volonté des Etats ici représentés de donner un contenu concret au cadre qui vient d'être tracé».

Comme on le sait, l'Acte final contient dix principes destinés à régir les relations entre Etats participants, parmi lesquels trois nous tiennent particulièrement à cœur: le premier, consacré à l'égalité souveraine et qui reconnaît expressément le droit à la neutralité; le cinquième, relatif au règlement pacifique des différends, et le septième qui précise que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est un facteur essentiel de la paix. Cette affirmation, qui garde aujourd'hui toute sa valeur, repose sur la constatation qu'une société respectueuse de ces droits et libertés ne peut être, de facto, que pluraliste et, partant, moins encline aux aventures extérieures. Toute l'histoire de ce siècle montre que la plus grande partie des conflits armés a été déclenchée par des gouvernements ou des mouvements qui n'étaient guère encombrés d'une opinion publique ou qui avaient eu tout loisir de modifier celle-ci à leur convenance. Travailler au respect des droits de l'homme, c'est donc œuvrer au renforcement de la sécurité.

Au printemps 1986, à Berne, s'est tenue une réunion sur les contacts humains. A l'instar de celle du printemps 1985 d'Ottawa, qui était consacrée à la mise en œuvre des droits de l'homme dans les Etats participants, cette réunion s'est achevée sans document de clôture. Il est toutefois de la première importance que les Etats participants aient désormais reconnu que le respect qu'ils vouent aux droits de l'homme sert effectivement la paix et la sécurité et qu'ils sont fondés à en parler librement et sans contraintes. Avant même la réunion d'Ottawa, la Suisse a été parmi les premiers Etats à mener aussi une discussion bilatérale du type «table ronde» sur des questions tout à fait concrètes relatives aux droits de l'homme, en l'occurrence avec la Roumanie.

En matière de sécurité militaire, il y a lieu d'évoquer la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, qui s'est déroulée de 1984 à 1986. Son objectif était ainsi défini par le document de clôture de la Réunion de Madrid:

L'objectif de cette conférence, en tant que partie intégrante et substantielle du processus multilatéral amorcé par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, est d'entreprendre, avec la participation de tous les Etats signataires de l'Acte final, par étapes, de nouvelles actions, efficaces et concrètes, propres à faire progresser l'œuvre de renforcement de la confiance et de la sécurité et à parvenir au désarmement, de manière à donner effet et expression au devoir qu'ont les Etats de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations mutuelles.

La Conférence amorcera ainsi un processus dont la première phase sera consacrée à la négociation et à l'adoption d'une série de mesures de confiance et de sécurité, se complétant mutuellement, destinées à diminuer le risque de confrontation militaire en Europe.

La Conférence de Stockholm a adopté une série de mesures de confiance et de sécurité relatives à la notification, l'observation, au calendrier annuel et à la vérification de certaines activités militaires. Sans qu'il faille s'exagérer l'efficacité de telles mesures, il faut reconnaître que la vérification in situ qui y a été décidée constitue une percée dans le domaine du contrôle des armes dans un contexte multilatéral. Bien appliquées, elles devraient accroître confiance et sécurité. Elles sont enfin de nature à rendre plus difficile l'intimidation politique par des activités militaires. Elles représentent un progrès caractéristique du processus de la CSCE et à ce titre elles sont conformes aux intérêts de la Suisse. Ceux-ci durent en outre être préservés par une déclaration interprétative selon laquelle les dispositions du document de Stockholm ne s'appliquent pas aux activités de mobilisation de l'armée suisse.

La Suisse s'est engagée en faveur de telles mesures de confiance, selon la ligne suivante:

- La CSCE est un processus dans lequel les Etats participent en tant qu'Etats souverains et indépendants et dans des conditions de pleine égalité.
- La neutralité permanente et armée est en soi un facteur de stabilité, de prévisibilité et de transparence.
- Les mesures de confiance et de sécurité doivent avoir pour effet de réduire la méfiance génératrice de tensions, en ce sens qu'elles doivent contribuer à la transparence de la situation militaire, être vérifiables et significatives du point de vue militaire et créer une confiance et une sécurité véritables.
- Les mesures doivent être concrètes et non pas déclaratoires et prendre en considération de manière égale les intérêts de tous les participants en matière de sécurité; elle doivent viser en premier lieu des activités militaires ayant un caractère potentiellement offensif; leur mise en œuvre de bonne foi devrait créer la confiance et la sécurité comme conditions préalables à un passage ultérieur à des négociations de réductions d'armements. En outre, elles ne sauraient faire porter le poids principal de conventions futures sur les armées non permanentes des petites ou moyennes puissances européennes à structure défensive.

#

La réunion de Vienne sur les suites de la CSCE examine actuellement si, le cas échéant comment le mandat confié à Madrid doit être étendu, afin de faciliter par des directives la négociation dans le cadre de la CSCE sur la stabilité conventionnelle et le désarmement en Europe.

La Suisse approuve l'idée d'une négociation directe entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Elle ne mettra aucun obstacle à sa tenue. Comme la menace militaire résulte essentiellement de l'énorme potentiel dont disposent les armées des deux alliances et de leur degré élevé de préparation, la Suisse estime que la négociation doit porter avant tout sur les armées permanentes et en particulier leur surarmement conventionnel, facteurs qui rendent possible une offensive de grande envergure. Un mécanisme destiné à servir de lien devrait être mis sur pied, pour permettre aux douze pays n'appartenant à aucune alliance d'être informés des développements de la négociation et les mettre en mesure d'apprécier en tout temps ses incidences sur leur propre sécurité. Pour améliorer le fonctionnement de ce mécanisme, la Suisse s'efforcera d'obtenir que la négociation entre les Etats membres des alliances ait lieu en même temps et au même endroit que la deuxième phase de la réunion de tous les 35 Etats participants de la CSCE sur le développement des mesures de confiance et de sécurité.

24 La politique suisse des bons offices

Par le terme de bons offices, il faut entendre un ensemble très large d'efforts, d'initiatives et d'actions les plus divers qui sont entrepris par la Suisse en tant qu'Etat, par des autorités suisses ou des membres de celles-ci, mais aussi, selon le cas, par des citoyens suisses, et qui tendent à une meilleure coexistence au sein de la communauté des peuples, au règlement pacifique de différends ou du moins à l'atténuation de certains conflits. A côté des procédures connues, propres au droit des gens, que sont la conciliation et l'arbitrage des différends et en plus de l'institution de la puissance protectrice, l'expression englobe, dans un sens plus étendu, les missions de maintien de la paix entre des puissances étrangères ou de rétablissement de la paix entre parties ennemies, voire le simple fait d'être disposé à assumer de telles charges.

L'expérience montre que l'Etat perpétuellement neutre se trouve souvent dans une situation qui lui permet de prêter son concours à d'autres membres de la communauté internationale en vue de surmonter des divergences mutuelles. Entre les bons offices que la Suisse fournit actuellement et sa position d'Etat perpétuellement neutre, il existe indubitablement un lien étroit. En particulier, la neutralité permanente et armée de la Suisse représente un facteur de stabilité, d'indépendance à l'égard des blocs et, partant, de fiabilité et de prévisibilité pour la protection de bons offices.

241 Le niveau bilatéral

La forme de bons offices la mieux connue est la protection d'intérêts étrangers, soit la représentation des intérêts d'un Etat dans un autre Etat avec lequel il a rompu ses relations diplomatiques ou consulaires. C'est ainsi que la Suisse a

représenté pendant la Première guerre mondiale les intérêts de 25 Etats, dans d'autres pays et même, durant la Seconde guerre mondiale, de 35 Etats, dont pratiquement toutes les grandes puissances belligérantes.

A l'heure actuelle, la Suisse est chargée de quatorze mandats de protection, portant notamment sur les intérêts américains à Cuba et en Iran, britanniques en Argentine et iraniens en Egypte et en Afrique du Sud. Les derniers exemples cités, précisément, sont l'illustration d'une confiance particulière dans l'impartialité de la Suisse.

Dans le domaine de la médiation, de la conciliation et de l'arbitrage, il convient de rappeler les mandats de plusieurs conseillers fédéraux et juges fédéraux à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, et ceux de M. Huber et W. Burckhardt dans les années 20 et 30 de ce siècle et de P. Guggenheim et H. Huber après la Seconde guerre mondiale. Les bons offices de caractère humanitaire sont, sur le plan bilatéral, d'un genre particulier. De 1982 à 1986, par exemple, la Suisse a temporairement accueilli, au sens d'un internement selon les Conventions de Genève de 1949 sur la Croix-Rouge, un certain nombre de militaires soviétiques faits prisonniers par des groupes de résistance afghans.

Cela étant, il ne faudrait pas surestimer l'étendue des services que la Suisse est en mesure de rendre à des Etats en conflit. Ainsi l'époque de la médiation politique paraît-elle révolue pour un pays de la taille du nôtre. En effet, la médiation, qu'il s'agisse de médiation au sens strict, de conciliation ou d'arbitrage, implique des moyens en personnel, des moyens diplomatiques, financiers que nous n'avons pas. La médiation papale dans le conflit opposant l'Argentine et le Chili au sujet du canal de Beagle doit davantage être considérée comme une exception. Aujourd'hui, la médiation est devenue l'apanage des grandes puissances ou alors d'institutions régionales ou universelles (ONU, Mouvement des non-alignés, Ligue arabe, Conférence islamique, etc.).

242 Le niveau multilatéral

La Suisse accueille de nombreuses organisations internationales. La Société des Nations s'était établie à Genève. C'est également dans cette ville qu'a été érigé l'office européen de l'ONU, ainsi que l'Organisation internationale du travail, l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation météorologique mondiale ou l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. D'autres organisations, comme la Banque des règlements internationaux ou l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire ont aussi leur siège dans notre pays. La raison de cette concentration pourrait bien résider dans l'atmosphère politique favorable et la sécurité qu'offre un Etat perpétuellement neutre.

Il en est sans doute de même de la tenue de nombreuses conférences internationales. On rappellera ici le traité de paix conclu en 1912 entre l'Italie et la Turquie, le Pacte de Locarno de 1925, la conférence au sommet de 1955, la conférence sur le Laos de 1960 à 1962 ou, dans un passé plus récent, la conférence sur le Liban de 1984 et la rencontre au sommet américano-soviétique de 1985,



pour ne citer que quelques-unes des rencontres les plus marquantes ayant eu lieu dans notre pays.

La Suisse n'a cependant jamais voulu se limiter à cet aspect plutôt passif des bons offices: elle a toujours été prête également à assumer des mandats internationaux, dans la mesure où cela correspondait au voeu des intéressés et au respect de la neutralité. On se souvient à ce propos de la mission à Dantzig de C. J. Burckhardt en tant que haut-commissaire de la Société des Nations, à la veille de la Seconde guerre mondiale; de la participation suisse à la Commission de surveillance des nations neutres en Corée depuis 1953; de la participation de la Suisse à la Commission internationale de surveillance de l'indépendance du Soudan en 1955; de la mise à disposition d'avions suisses pour le transport de troupes dans le cadre de la force internationale pour le maintien de la paix à Suez en 1956; du rôle joué lors des négociations franco-algériennes en 1960/61, tout d'abord en rapprochant les parties, puis en abritant sur le territoire suisse la délégation algérienne; du transport de personnes et de matériel au Congo et de l'engagement de plus de cent experts suisses en faveur de cette opération de l'ONU en 1961; du mandat d'enquête confié à P. Rüeeggler au sein du Bureau international du travail en 1961 et de la mission d'E. Zellweger en qualité de représentant du Secrétaire général de l'ONU au Laos à la fin des années cinquante. Dans un passé plus récent, on citera les missions d'E. Thalmann au Proche-Orient, d'A. Lindt dans le conflit Nigeria/Biafra, d'A. Escher en Namibie, de V. Umbricht en Afrique orientale. Le colonel U. Imobersteg, ancien chef de la Division protection AC de notre armée, à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, a participé à une mission de caractère humanitaire chargée d'enquêter sur la réalité du recours à l'arme chimique dans la guerre irako-iranienne. On rappellera aussi la mise à disposition de l'ONUST à Jérusalem d'un avion servant au transport de troupes et de matériel dans la région.

Enfin, il sied de relever que plusieurs fonctions importantes des Nations Unies ont été ou sont occupées par des Suisses, telles celles de Haut-Commissaire pour les réfugiés (par trois fois) et de Directeur général de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce / GATT (par deux fois) ou de Président du Comité des personnes disparues à Chypre.

Une dernière précision s'impose. Notre absence des Nations Unies ne facilite pas le renforcement du rôle que nous ambitionnons de jouer en matière de bons offices. Nous n'entendons nullement dire par là que la communauté nous aurait confié davantage de mandats de bons offices, dès lors que nous aurions adhéré à l'ONU. Il se trouve simplement que seul un Etat membre peut tirer pleinement parti des possibilités de rencontres, de contacts et de négociations offertes par l'enceinte des Nations Unies.

25 Personnel et matériel

251 Généralités

Au chiffre 422 du rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse du 27 juin 1973, le «maintien de la paix en général et le règlement des crises» sont rangés parmi les principales tâches en matière de stratégie. La

diplomatie, les bons offices et toute autre mesure contribuant à réduire les tensions et à résoudre les conflits sans violence sont ici des moyens essentiels, qu'il s'agit d'adapter constamment aux nouvelles données politiques, stratégiques et techniques.

Cette adaptation est nécessaire, dès lors que la situation internationale évolue et que de nombreux Etats ont développé ces dernières années leur potentiel stratégique bien au-delà de leurs besoins de défense. Il faut donc que la Suisse agisse également dans ces domaines, dans la mesure des possibilités d'un petit Etat. Un Etat qui montre de la compétence dans les questions du contrôle des armements, qui en matière de politique de sécurité est informé des récents développements, qui est présent sur la scène internationale et témoigne de sa solidarité et de sa disponibilité en offrant de nouvelles formes de bons offices, s'assure non seulement une voix au chapitre en temps normal, mais peut, grâce à ses qualités, jouer également un rôle dans des situations exceptionnelles.

Pour relever le défi, notamment technologique, que pose la mise en œuvre d'une politique de bons offices à l'approche du troisième millénaire, notre Etat doit disposer de personnel formé et de matériel adéquat. Cette tâche de longue haleine, nous ne la mènerons à bien que si nous sommes en mesure d'offrir à ceux qui solliciteraient nos services un savoir-faire reconnu.

Toute description des activités menées en Suisse sur le thème «paix et sécurité» serait évidemment incomplète, s'il n'était pas fait mention des programmes de nos universités et instituts de recherches, de l'enseignement dispensé par les divers départements ou facultés de droit et de sciences politiques de nos hautes écoles. L'Institut universitaire de hautes études internationales (IUHEI), par exemple, a mis sur pied un programme de formation d'une année, à l'intention des universitaires étrangers, pour la plupart du Tiers monde, qui se destinent à la carrière diplomatique. Les cours mettent l'accent sur le droit international, le règlement pacifique des différends, les techniques de la négociation, les mécanismes du multilatéralisme, autant d'outils essentiels à toute diplomatie axée sur la recherche de la paix et de la sécurité.

252 Groupe de travail «bons offices et maintien de la paix internationale» (AGDIF)

Au début de 1982, le Conseil fédéral a créé le groupe de travail «bons offices et maintien de la paix internationale» (AGDIF) qui a pour but de coordonner plus efficacement et d'intensifier les travaux sur ces questions du DFAE et du DMF. L'AGDIF est placé sous la surveillance commune du secrétaire d'Etat aux affaires étrangères et du chef de l'état-major général de l'armée. Jusqu'ici, l'AGDIF a considéré que sa tâche consistait à servir d'organe consultatif aux deux départements pour les problèmes de maintien de la paix internationale. Comme les activités de l'AGDIF ne doivent pas être exclusivement centrées sur le long terme, il a été requis, à de nombreuses reprises, de donner son avis sur des affaires courantes, comme ce fut le cas pour la session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU sur le désarmement en 1982 et la conférence de l'ONU sur l'espace extra-atmosphérique de 1982.



L'AGDIF, de manière à remplir son mandat, a formé deux commissions qui traitent les deux champs d'étude et d'activité principaux du groupe (contrôle des armements et vérification; opérations internationales de maintien de la paix).

253 Recherche appliquée et formation

253.1 Recherche appliquée

Le conseiller national Heinrich Ott avait déposé, en date du 4 mars 1980, une initiative tendant à la création d'un institut pour l'étude des conflits. Le Conseil national avait décidé de ne pas donner suite à l'initiative. L'idée contenue dans celle-ci fut toutefois reprise sous forme de postulat de la commission, adopté le 5 octobre 1983, ce qui a fourni l'occasion de repenser le mandat et le rôle de l'AGDIF. Ce postulat invite le Conseil fédéral à examiner comment la recherche en matière de conflits et de paix peut être encouragée et coordonnée.

Le postulat tend à créer, à l'échelon fédéral, un instrument de coordination, pour les activités menées en Suisse dans le domaine de l'analyse de la paix et des conflits et auquel pourraient s'adresser les instituts de recherches. Il ressort de l'exposé des motifs du conseiller national Ott que la compétence matérielle de l'organe de coordination à mettre sur pied correspond dans une grande mesure à celle de l'AGDIF. Dans le même temps, le mandat de cet organe de coordination devrait être orienté vers la recherche appliquée, sans qu'il lui faille pour autant renoncer à une tâche de réflexion pure, de prospective, mission utile à tous ceux qui sont chargés d'appliquer la politique officielle de sécurité.

En vue d'établir un lien entre l'activité qui avait été déployée jusqu'alors par l'AGDIF et les suites à donner au postulat Ott, une troisième commission «recherche et étude» fut formée, qui a pour mandat de susciter des études à l'intention du DFAE et du DMF en matière de politique de sécurité, de bons offices et de maintien de la paix internationale, d'apporter son soutien aux colloques et aux séminaires qui sont organisés sur ce sujet par des instituts scientifiques en Suisse, et de servir de «plaque tournante» à la recherche en matière de politique de sécurité. Se fondant sur une proposition conjointe du DFAE et du DMF allant dans ce sens, le Conseil fédéral a demandé des crédits annuels de 360 000 francs pour les années 1987 à 1989.

La «Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse» de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich s'est attachée à développer la recherche en matière de paix et de sécurité, notamment en étudiant de manière scientifique les causes des conflits, ceux-ci étant définis comme allant de la simple tension entre deux pays jusqu'à la guerre déclarée. Le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'IUHEI couvre, lui, plus particulièrement les domaines de la sécurité dans les questions stratégiques et de désarmement.

253.2 Formation

Ces dernières années, en raison principalement du rôle actif que la Suisse s'est mise à jouer dans le processus de négociation de la CSCE – soit par l'intermédiaire de sa délégation qui agissait indépendamment, soit dans le cadre du groupe

des neutres et des non-alignés – et vu l'importance croissante que revêtent les questions de vérification, le niveau des connaissances exigées en matière de politique de sécurité de nos délégués et des services compétents à Berne a sensiblement augmenté.

Le Conseil fédéral a examiné la question de savoir comment une formation orientée vers la pratique pouvait être dispensée, de manière à relever ces nouveaux défis, qui touchent directement la sécurité. L'Assemblée fédérale a libéré pour l'année 1986 un montant de 100 000 francs, ce qui a permis au DMF de mettre sur pied un premier programme de formation de deux ans pour deux fonctionnaires du DMF, auxquels deux représentants du DFAE sont associés.

La formation a commencé en automne 1986 par un programme spécial d'un an à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, qui a mis sur pied des cours touchant aux domaines fondamentaux (paix, désarmement et négociation). En outre, des spécialistes suisses ou étrangers ont donné des conférences, des séminaires, en collaboration avec d'autres instituts. Un certain nombre d'étudiants de diplôme de nationalité suisse participent également à cette formation, à leurs propres frais. De la sorte, on prépare la relève.

Au cours de la deuxième année, les fonctionnaires du DFAE et du DMF qui suivent cet enseignement seront affectés dans les divers services de l'administration fédérale qui traitent des questions de politique de sécurité, afin qu'au terme de leur période de formation, ils disposent des connaissances théoriques requises et soient pleinement renseignés sur les besoins pratiques de l'administration. Ils seraient alors en mesure de rendre les services dont la communauté internationale souhaiterait charger la Suisse. Le programme qui en sera à sa troisième édition l'automne prochain est unique en son genre, même sur le plan international. Il devrait éveiller un intérêt certain à l'étranger.

3 Création d'un corps international de la paix

Le postulat Pini du 16 mars 1988 (88.384) «invite le Conseil fédéral à étudier la possibilité de créer, sur l'initiative de la Suisse, un corps pour la paix, destiné à intervenir sur le plan international et dont l'objectif serait de contribuer, dans le domaine civil, à promouvoir toutes activités pouvant favoriser des conditions d'un règlement pacifique des conflits». Selon l'auteur du postulat, ce corps pour la paix exercerait son action dans divers secteurs (respect des droits fondamentaux de la personne humaine et, d'une manière générale, du droit des gens; coopération avec les organismes nationaux ou internationaux poursuivant le même but; contacts humains; encouragement ou volontariat dans l'aide aux civils victimes des conflits armés; étude des possibilités réelles de médiation en dehors des institutions politiques existantes).

Ainsi que cela ressort de ce rapport, la plupart des demandes formulées dans le postulat correspondent aux objectifs de notre politique de paix et de sécurité. Nous nous efforçons d'adapter constamment nos moyens d'action à l'évolution des relations internationales et aux particularités de chaque situation dans laquelle nous sommes amenés à intervenir. Nous tentons régulièrement des démarches en vue d'assurer un meilleur respect des droits de l'homme. Nous

œuvrons au développement du droit des gens et prenons une part active à sa codification. Nous coopérons régulièrement avec des organismes nationaux et internationaux, comme le CICR, le système des Nations Unies. Au sein de la CSCE, nous favorisons les contacts humains, qu'il s'agisse de rencontres sur la base des liens de famille, des mariages entre citoyens d'Etats différents, de l'amélioration des conditions de tourisme ou des rencontres entre jeunes. Quant aux bons offices ou aux activités de médiation, ils font partie des instruments tout à la fois classiques et actuels de la diplomatie suisse. Il est vrai que l'on peut constater une lacune, celle que constitue notre contribution aux opérations de maintien de la paix. Or le Conseil fédéral a décidé de la combler, c'est-à-dire de renforcer notre effort dans ce domaine.

Le Conseil fédéral estime dès lors que les demandes présentées par l'auteur du postulat sont satisfaites dans le cadre de notre politique de paix et de sécurité. Il ne voit dès lors pas la nécessité de lancer une initiative en faveur de la création d'un corps de la paix, dont le caractère international, avec ce que cela comporte de dosage politique et de répartition géographique, ne servirait pas forcément l'efficacité. En définitive, les instruments existants ou que le Conseil fédéral se propose de créer paraissent mieux à même de répondre aux exigences d'une véritable politique de paix et de sécurité.

4 Conclusions et mesures

41

La politique étrangère d'un Etat comme le nôtre est souvent faite de réactions à des événements difficilement prévisibles et dont nous ne sommes pas maîtres du cours. De ce fait, elle ne se prête pas toujours à une œuvre de planification. Cela étant, une politique cohérente doit être formulée dans de nombreux secteurs qui ne sont pas soumis à des changements brusques et désordonnés et où nos intérêts directs s'inscrivent à long terme.

La politique de paix et de sécurité comprend tous les efforts qui, dans le cadre d'une gestion des crises, contribuent à réduire les tensions et les détresses et ont pour objectif de désamorcer les conflits. Cette politique englobe également les efforts qui visent à édifier une paix sûre et durable.

42

Une capacité de défense efficace demeure sans doute le meilleur garant de notre sécurité. Notre effort de défense ne s'arrête toutefois pas à nos frontières. Une politique de sécurité bien comprise implique, même si nos possibilités d'intervention sont limitées, que nous nous employions à soulager la misère, à réduire les tensions, à atténuer les crises, bref à rendre les services que la communauté internationale est en droit d'attendre de notre pays. La Suisse poursuit ainsi depuis longtemps une politique visant à favoriser le règlement pacifique des différends et veille à ce que des traités dans le domaine de la politique de sécurité, du contrôle des armements et du désarmement ne soient conclus que lorsqu'ils

contiennent un système de vérification et qu'ils ont, dans la mesure du possible, une portée globale. Sur ces points, il ne devrait pas y avoir à l'avenir de changements. De même, la Suisse poursuit et poursuivra une politique de bons offices au sens le plus large du terme: être présents pour les autres, s'ils le veulent.

A ce titre, la Suisse pourrait, si tous les participants le lui demandaient, étendre à l'avenir ses activités à certains domaines, par exemple celui de la vérification des mesures de caractère militaire destinées à susciter la confiance, celui du contrôle des armements ou enfin celui du désarmement. Le Conseil fédéral a décidé, le 20 juin 1988, de renforcer sur le plan financier, personnel et matériel notre appui aux opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies.

43

L'idée fait son chemin selon laquelle la mise en œuvre de mesures propres à instaurer la confiance dans le domaine de la politique de sécurité a pour corollaire l'aménagement de garanties dans le domaine des droits de l'homme. Une politique étrangère cohérente – et soucieuse d'efficacité – ne saurait dès lors se concevoir sans notre participation active à la sauvegarde et à la promotion de ces droits.

De même, il n'est pas sérieusement contesté que l'instauration d'un ordre économique mondial plus équitable favorise la paix. En effet, dans un monde toujours plus interdépendant, l'existence de profonds déséquilibres peut remettre en cause la vie sociale, économique et politique de la communauté internationale dans son ensemble. Pour un pays comme la Suisse, cet état de fait a des implications dans les domaines les plus divers de la politique étrangère, que ce soit en matière de sécurité, de droit international, de politique économique extérieure, de politique culturelle, de coopération au développement à proprement parler ou d'aide humanitaire. Dans ces domaines, la Suisse entend maintenir et accroître – quand faire se peut – sa contribution. Parallèlement, il s'agit d'accorder une attention soutenue à la dimension «politique intérieure», de manière à améliorer, par la voie de l'information et du dialogue, l'accueil réservé dans l'opinion publique à nos actions de politique étrangère. Il faut engager sur le sujet un dialogue national, associant les opinions les plus diverses. De la sorte, le champ d'action de notre politique étrangère s'en trouvera élargi.

44

Pour jouer le rôle qu'elle ambitionne de tenir, la Suisse doit disposer des moyens en personnel et en matériel propres à mener une politique de bons offices adaptée aux exigences contemporaines.

Des progrès dans la formation et dans la recherche devront être accomplis. Des crédits ont été alloués récemment, pour les trois prochaines années, afin de faire effectuer d'autres études et travaux de recherche, d'organiser des séminaires ou autres rencontres et de coordonner les activités en cours dans notre pays. Ces efforts, dans la mesure du possible, seront intensifiés.

Conseil des Etats**84.348 Postulat du conseiller aux Etats F. Muheim, du 8 mars 1984
Politique de paix et de sécurité**

Contribuer à la consolidation et à la promotion de la paix à l'intérieur de nos frontières et dans la communauté des peuples, voilà qui fait partie des tâches permanentes les plus nobles de notre Etat.

Il ne semble pas que soit suffisamment connu du public ce que la Confédération suisse entreprend déjà, sous diverses formes, dans le domaine de la politique générale en faveur de cette politique de paix, ni ce qu'elle se propose de faire à l'avenir. Dans l'opinion, il existe d'importantes divergences de vues sur la coordination nécessaire de la défense nationale armée, d'une part, et des mesures non militaires – prises dans l'intérêt du raffermissement de la paix – d'autre part.

Le Conseil fédéral est donc invité à présenter aux Chambres un rapport sur les mesures prises et les activités envisagées en matière de paix et faisant partie de sa politique globale, en relation avec sa politique de sécurité notamment. Il s'agit d'exposer les services suisses actuels et nouveaux, le cas échéant, services rendus dans le domaine de la politique générale et qui doivent faire prospérer la paix à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières. Le tout à la lumière des particularités d'un petit Etat tel que le nôtre et compte tenu de l'indépendance, de la neutralité armée de la Suisse et, en dernière analyse, de la nécessaire solidarité de notre peuple, qu'elle se manifeste sur le plan international ou sur le plan intérieur.

Cosignataires:

Binder, Genoud, Jelmini, Meier Josi, Schaffter, Schmid, Schönenberger.

Développement

L'auteur renonce à développer son intervention, mais demande une réponse écrite.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Conseil national**88.384 Postulat Pini, du 16 mars 1988
Corps international de la paix**

La neutralité de la Suisse, la disponibilité de notre pays en matière de bons offices visant à créer les conditions permettant de résoudre pacifiquement les conflits armés, son universalité dans les rapports internationaux, tels sont, parmi d'autres aspects de nature institutionnelle, juridique ou politique, les facteurs reconnus qui caractérisent la vocation de la Suisse pour la coexistence pacifique et le respect du droit des gens.

Cela étant posé, l'auteur du postulat invite le Conseil fédéral à étudier la possibilité de créer, sur l'initiative de la Suisse, un corps pour la paix, destiné à intervenir sur le plan international et dont l'objectif serait de contribuer, dans le domaine civil, à promouvoir toutes activités pouvant favoriser les conditions d'un règlement pacifique des conflits, en particulier:

- a. Dans le domaine juridique et dans le respect des droits fondamentaux de l'homme;
- b. Dans le cadre de la coopération avec des organismes nationaux et internationaux qui visent le même but;
- c. Au niveau des contacts humains directs;
- d. Dans le cadre des possibilités réelles de médiation, en dehors des institutions politiques;
- e. Au moyen du volontariat, en aidant directement les civils qui subissent, sur les plans humain, social et économique, les effets de conflits armés.

Cosignataires:

Cavadini, Cotti, Frey Claude, Longet, Martin Jacques, Petitpierre, Pidoux, Pitteloud, Ruffy, Salvioni.

Développement

L'auteur renonce à développer son intervention, mais demande une réponse écrite.

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.