

Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme

du 16 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme et vous prions de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous proposons en outre de classer le postulat suivant:

1997 P 97.3621 Complément au Rapport de politique extérieure
(N 17.12.1997, Bäumlín)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La réponse du Conseil fédéral au postulat Bäumlin présente dans sa première partie un concept opérationnel sur la politique suisse des droits de l'homme au niveau international (ch. 2), qui fait la synthèse des lignes d'action de celle-ci, sur la base des principes et de la pratique suivis tout au long de ces dernières années. Ce concept entend faciliter le processus de décision en la matière: en indiquant la place que prennent les droits de l'homme parmi les autres priorités de la politique extérieure de notre pays (ch. 21); en dressant l'inventaire complet des instruments à notre disposition, avec des commentaires pour certains d'entre eux (ch. 22); en décrivant le cadre de leur mise en œuvre (cohérence, conditionnalité, compétence et coopération: ch. 23). Pour illustrer de manière concrète notre politique depuis la disparition de la confrontation Est-Ouest, le rapport résume dans sa deuxième partie (ch. 3) l'action de la Suisse sur le plan multilatéral (OSCE, Conseil de l'Europe et ONU), où nous avons été particulièrement actifs, et où sont apparus de nombreux développements nouveaux.

Dans sa conclusion (ch. 4), le rapport met tout particulièrement l'accent sur le fait qu'une politique cohérente et crédible en faveur des droits de l'homme doit les prendre en compte globalement, d'autant plus qu'ils constituent un tout, indivisible. Dans ce sens, la promotion des relations économiques et la coopération au développement contribuent à la réalisation des objectifs de la politique suisse des droits de l'homme. Sur ces trois plans et dans tous les aspects de la politique extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral vise à la cohérence et cherche ainsi à éviter systématiquement contradictions et conflits d'objectifs ou d'intérêts.

Rapport

1 Introduction

1.1 Postulat Bäumlin du 17 décembre 1997

Le 17 décembre 1997, M^{me} Bäumlin a déposé au Conseil national un postulat appuyé par 32 cosignataires, qui est ainsi libellé:

«Je demande au Conseil fédéral d'établir un rapport explicatif concernant le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, le rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme de 1982 et les activités de la Suisse au sein de l'OSCE (notamment celles qui ont trait à la protection des minorités); il tiendra compte dans ce rapport des activités relevant de la politique économique extérieure et de la politique du développement (vues notamment sous l'angle des principes bilatéraux et multilatéraux de bonne administration).

Les départements et les offices associés à l'élaboration de ce rapport exposeront ouvertement leurs divergences de sorte qu'elles puissent être aplanies. L'élaboration du rapport incombe au DFAE plus précisément à la DP IV».

Dans son développement, le postulat précise que:

«La politique extérieure comme la politique économique extérieure de la Suisse se caractérise depuis des années, par des contradictions, des conflits d'objectifs ou d'intérêts sur le plan de la coopération au développement et de la politique des droits de l'homme, «nouveau fer de lance de notre politique extérieure». D'où certaines incompatibilités. Il y six ans, j'ai déposé une initiative parlementaire demandant la création d'une loi spécifique sur les droits de l'homme:

- a. fixant l'objet, les principes, les buts et les formes de la politique suisse des droits de l'homme,
- b. réglant son financement et
- c. les compétences.

Une des principales revendications de l'époque demandait que les compétences du Parlement en matière de droits de l'homme fussent quelque peu étendues de sorte qu'il puisse se prononcer régulièrement sur la politique du Conseil fédéral dans ce domaine et l'infléchir lors de l'adoption d'un crédit de programme et de la mise sur pied d'une loi. Précédemment, la CPE s'était déjà exprimée en ce sens mais l'examen de ses interventions avait été remis à plus tard sous prétexte qu'il convenait d'attendre la révision de la constitution.

Ces démarches s'inspiraient du rapport sur les droits de l'homme de 1982, établi à la demande de la conseillère nationale Nanchen. On pouvait y lire que la seule et unique politique concevable en matière de droits de l'homme supposait la discrétion, un principe que le Conseil fédéral a repris à son compte pendant de longues années. Son extrême discrétion en la matière m'avait paru dommageable au regard de la cohérence et en fin de compte des principes de paix qui sous-tendent la politique internationale de la Suisse.

J'avais également attiré son attention – dans le cadre de la commission chargée d'examiner cet objet – sur l'évolution des droits de l'homme au sein de la CEDH et

à l'époque de la CSCE ainsi que sur la question des minorités et subséquemment sur l'importance accrue conférée aux droits ethniques et culturels, droits qui sont souvent mal acceptés par les législations nationales. Certains problèmes urgents comme celui des réfugiés étant liés à toute cette question, j'avais toutefois vivement félicité le Conseil fédéral d'avoir soulevé la question des minorités au sein de la CSCE au début des années 90».

1.2 Réponse au postulat Bäumlín

Le 16 mars 1998, le Conseil fédéral a accepté le postulat. Le présent rapport constitue la réponse au postulat; il concrétise le chapitre consacré – dans le rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 – à l'une des cinq priorités de notre politique étrangère, l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit¹.

Ce rapport explicatif présente dans sa première partie un concept opérationnel sur la politique suisse des droits de l'homme au niveau international (ch. 2), qui fait la synthèse des lignes d'action de celle-ci, sur la base des principes et de la pratique suivis tout au long de ces dernières années. Ce concept entend faciliter le processus de décision en la matière: en indiquant la place que prennent les droits de l'homme parmi les autres priorités de la politique extérieure de notre pays (ch. 21); en dressant l'inventaire complet des instruments à notre disposition, avec des commentaires pour certains d'entre eux (ch. 22); en décrivant le cadre de leur mise en oeuvre (cohérence, conditionnalité, compétence et coopération: ch. 23). Pour illustrer de manière concrète notre politique depuis la disparition de la confrontation Est-Ouest, le rapport résume dans sa deuxième partie (ch. 3) l'action de la Suisse sur le plan multilatéral (OSCE, Conseil de l'Europe et ONU), où nous avons été particulièrement actifs, et où sont apparus de nombreux développements nouveaux.

Les éventuelles «incompatibilités» citées dans le développement du postulat n'ont pas empêché la Suisse de mettre en oeuvre au cours des années 90 une politique des droits de l'homme substantielle. Le concept (ch. 2) vise, en facilitant le processus de décision, d'une part à augmenter la cohérence et l'efficacité propres de la politique des droits de l'homme, d'autre part à favoriser les synergies quand d'autres priorités de la politique extérieure de la Suisse sont simultanément en jeu. Il n'existe pas de contradiction fondamentale entre les cinq priorités de la politique extérieure de la Suisse; une prise de décision pondérant adéquatement des éléments et critères distincts doit limiter au minimum les risques de conflits d'objectifs ou d'intérêts.

¹ Cet aspect de notre politique avait déjà fait l'objet d'un rapport circonstancié du Conseil fédéral, du 2.6.1982, intitulé «*Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme.*»

2 **Concept opérationnel de la politique suisse des droits de l'homme**

2.1 **Les droits de l'homme dans la politique extérieure de la Suisse**

L'engagement en faveur des droits de l'homme², de la démocratie et des principes de l'Etat de droit constitue l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Il est aussi le complément naturel des autres objectifs de la politique extérieure de la Suisse: le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix, l'accroissement de la prospérité commune, la promotion de la cohésion sociale et la préservation du milieu naturel. Le Conseil fédéral réitère ainsi sa conviction que la paix, le développement et la stabilité ne sont durables que dans une communauté d'Etats fondée sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, et se doit donc de définir une politique cohérente et crédible visant à promouvoir ces principes et à lutter contre leurs violations sur le plan international.

Le Conseil fédéral souscrit pleinement au consensus exprimé lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, qui rappelle notamment que *«le caractère universel de ces droits et libertés est incontestable (. . .). Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains.»* Le même document indique que *«tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés (. . .). S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats (. . .) de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.»* Ce document précise encore que *«la promotion et la protection des droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale»*³. Pour le Conseil fédéral, concrétiser l'universalité des droits de l'homme constitue à la fois un objectif à atteindre et un défi à relever.

En effet, devenus au cours de ces dernières décennies de plus en plus un facteur essentiel des relations internationales, les droits de l'homme devraient encore marquer davantage le siècle à venir. La prise de conscience que les drames du XX^e siècle ont suscitée devrait se traduire bien plus dans les faits, au cours du siècle à venir, que ce n'est le cas aujourd'hui. Face à ce défi, le Conseil fédéral entend s'engager plus résolument dans ses relations internationales en faveur:

- *du respect et de la promotion des droits de l'homme*⁴

Les droits de l'homme sont les prérogatives que la personne détient en propre dans ses relations avec le pouvoir et avec d'autres particuliers. Droits ci-

² En français, le DFAE utilise aussi bien l'appellation «droits de l'homme» que «droits de la personne», les termes «homme» ou «personne» désignant tout être humain, quel que soit son sexe. Il en va de même pour les autres termes tels que «citoyens», «réfugiés», etc.

³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne (juin 1993)*, I.ch. 1, 5 et 4.

⁴ L'engagement de la Suisse en faveur du respect et de la mise en œuvre des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, dont notre pays est dépositaire, est également lié à la politique des droits de l'homme (cf. Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, ch. 412). Il en est de même de l'engagement de l'aide humanitaire suisse dans la mesure où elle contribue au respect du droit à la vie et de divers droits économiques et sociaux.

vils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ils sont universels et indivisibles; ces droits de la personne sont synonymes de reconnaissance de la dignité de chacun, femme ou homme, et de sa liberté de se déterminer.

- *de la démocratie (y compris développement et renforcement de processus démocratiques) et du respect des principes de l'Etat de droit*

Un Etat de droit et une démocratie pluraliste participative reposant sur des élections libres – en tant que facteurs destinés à garantir le respect des droits de l'homme – sont des conditions préalables nécessaires à la mise en place d'un ordre durable de paix, de sécurité, de justice et de coopération. Dans ce contexte, la démocratie pluraliste est un élément intrinsèque de l'Etat de droit, qui est composé de nombreux principes essentiels à l'expression complète de la dignité inhérente à la personne humaine et des droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains⁵.

2.2 Instruments

Dans ses relations internationales, la Suisse dispose de multiples instruments visant à lutter contre les atteintes aux droits de l'homme, à renforcer leur respect et à soutenir la mise en place des conditions-cadre nécessaires à cet effet (Etat de droit, démocratie). Ces instruments sont énumérés ci-après et, font, pour certains, l'objet d'un commentaire général.

2.2.1 Instruments diplomatiques

Pour être cohérentes et conciliables avec les principes de notre politique étrangère, nos actions sur le plan diplomatique (bilatéral ou multilatéral), dont le nombre et l'intensité augmentent régulièrement, ne doivent pas utiliser les droits de l'homme à des fins politiques. Elles doivent en effet répondre à des considérations d'humanité essentiellement, puisqu'elles visent sur le plan bilatéral à améliorer le sort d'une ou de plusieurs personnes, voire d'un groupe de population (p. ex. une minorité). Notre politique doit viser à l'universalité et donc condamner toute violation grave des droits de l'homme, sans égard pour le régime politique, économique et social des Etats visés et quelle que soit la région du monde où une telle violation se produit. Les critères permettant d'apprécier s'il y a violation des droits de l'homme – et donc p. ex. du besoin d'intervenir en faveur d'une victime, quelle que soit sa nationalité – sont déterminés par le droit international public (droit coutumier, conventions). Toute intervention doit reposer sur des informations factuelles objectives, sûres et détaillées, ce qui nécessite, si possible, diverses sources dignes de foi dont on recoupe les données relatives à une même violation avant de prendre la décision d'intervenir ou non.

⁵ Cf. Document de Copenhague de 1990 sur la dimension humaine de l'OSCE (cf. préambule et ch. I/3,5,5.1–5.21, 6, 7, 7.1–7.9 et 8).

Les divers instruments diplomatiques utilisables par la Suisse sont les suivants:

- *Dialogue politique sur les droits de l’homme* mené avec de nombreux Etats (p. ex. lors de visites officielles ou de travail, y compris de délégations parlementaires; par l’intermédiaire des ambassades);
- *Dialogue ciblé avec certains Etats* (p. ex. avec la Chine, le Maroc, le Vietnam, le Pakistan et Cuba)

Il s’agit de l’instauration d’une relation bilatérale soutenue et inscrite dans la continuité. Un dialogue sur les droits de l’homme avec un Etat donné se concentre autour d’un certain nombre de thèmes (p. ex. droits de la femme; détention). Il comprend notamment un échange régulier d’experts en la matière. Des discussions approfondies sur la situation des droits de l’homme dans le pays partenaire permettent d’identifier précisément des problèmes, ainsi que des mesures destinées à améliorer la situation. Les deux pays mettent en oeuvre des programmes concrets, gouvernementaux ou de la société civile (p. ex. sensibilisation et formation aux droits de l’homme dans l’administration; assistance juridique). Les pays partenaires sont si possible des pays de concentration de la coopération suisse au développement.

La cohérence et la crédibilité de notre politique des droits de l’homme imposent certains critères, conditions et limites à l’ouverture et à la poursuite de nos dialogues bilatéraux entre délégations d’experts:

- l’existence de problèmes persistants en matière de droits de l’homme dans le pays considéré;
- la disposition de l’Etat concerné à un dialogue à la fois critique et constructif, qui peut aussi comprendre l’engagement d’autres moyens d’action relevant des domaines diplomatique, juridique, économique ou de la coopération;
- des perspectives d’amélioration à terme de la situation,
- des convergences d’intérêt, le cas échéant, avec d’autres éléments de notre politique extérieure (migrations, coopération au développement, politique de paix, etc.)

Un dialogue qui, à moyen ou à long terme, manque de transparence et de bonne volonté et qui se révèle infructueux, ou l’occurrence de nouvelles violations graves et répétées des droits de l’homme dans le pays considéré, peuvent amener à suspendre ce dialogue en attendant une évolution politique plus favorable, voire à l’interrompre;

- *Intervention politique sur le plan multilatéral* (déclarations, résolutions et mise en oeuvre de procédures et de mécanismes) dans les enceintes internationales traitant des droits de l’homme (p. ex. Commission des droits de l’homme de l’ONU et dimension humaine de l’OSCE) et au sein d’autres organisations internationales (p. ex. Conseil de l’Europe, OIT et UNESCO) et dans les enceintes de coordination des donateurs (p. ex. Banque mondiale et banques régionales de développement);
- *Mandat spécifique de la Suisse* (p. ex. «dimension humaine» dans le cadre du processus multilatéral de paix au Proche-Orient; coprésidence de la table «démocratisation et droits de l’homme» dans le cadre du pacte de stabilité en Europe du Sud-Est);

- *Mise à disposition d’experts* pour des missions d’observation, d’enquête ou de conciliation (p. ex. missions de l’ONU, de l’OSCE, du Conseil de l’Europe ou d’un groupe d’Etats *ad hoc*);⁶
- *Démarche bilatérale* sur des cas spécifiques d’atteintes aux droits de l’homme (p. ex. demande de libération) ou sur une situation préoccupante (p. ex. loi discriminatoire)
La Suisse ne dispose pas d’un poids politique et économique suffisant pour obliger en quelque sorte un Etat à donner une suite positive à une démarche rendue publique. Nos interventions sont donc en général discrètes plutôt que publiques, car elles visent l’efficacité avant tout, et non pas un bénéfice politique auprès de l’opinion publique. Un tel souci d’efficacité peut nous inciter à nous associer à des démarches faites par d’autres Etats ou par un groupe d’Etats (p. ex. Canada, Norvège, Union européenne), si celles-ci ne risquent pas de porter atteinte à notre spécificité ou à notre crédibilité, par exemple celle d’un Etat neutre, sans passé colonial, et au bénéfice d’une certaine tradition humanitaire;
- *Déclaration publique* du Conseil fédéral lors de violations graves et répétées des droits de l’homme (p. ex. lorsqu’un Etat institutionnalise une politique de ségrégation raciale);
- *Autres mesures*: p. ex. annulation ou ajournement de visites officielles; restriction à l’octroi de visas; rappel d’un ambassadeur pour consultations, abaissement des relations diplomatiques et, en dernier ressort et en fonction d’autres critères également, suspension de ces relations.

2.2.2 Moyens et instruments juridiques

La Suisse s’efforce de favoriser la mise en œuvre⁷ des standards internationaux relatifs aux droits de l’homme (comme d’ailleurs aussi ceux du droit international humanitaire) afin d’en garantir le respect. Dans ce contexte, la crédibilité internationale de notre pays est étroitement liée à la ratification par celui-ci des divers instruments juridiques en la matière et à leur application dans son ordre juridique interne. La Suisse s’emploie encore à ratifier ou à étudier l’opportunité de ratifier certains instruments de l’ONU et du Conseil de l’Europe⁸. Notre pays doit également agir en faveur d’une meilleure application des normes en vigueur en continuant à œuvrer

⁶ Le DFAE assure la formation d’observateurs internationaux (suisse et étrangers) en droits de l’homme (cf. ch. 34).

⁷ Même si les conventions de l’ONU prévoient des mécanismes de contrôle non judiciaires plutôt faibles, leur ratification par le plus grand nombre d’Etats possible (y compris la Suisse) contribue à une meilleure sauvegarde des droits de l’homme dans le monde. L’adhésion de notre pays à ces instruments renforce aussi la position des Etats qui luttent pour que la démocratie, l’Etat de droit et les droits de l’homme gagnent du terrain dans le monde. Partie à ces traités, la Suisse dispose d’une base juridique sur le plan universel pour intervenir concrètement auprès d’Etats parties qui ne les respectent pas.

⁸ Ces instruments sont notamment: Convention ONU sur le génocide, Protocoles n^{os} 1 et 4 à la Convention européenne des droits de l’homme, Statut de la Cour Pénale Internationale, Convention européenne sur les droits de l’homme et la biomédecine. L’opportunité d’une ratification de la Charte sociale européenne est encore à l’étude devant la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national.

pour l'adoption d'instruments destinés à protéger les droits de l'homme⁹; la Suisse doit également examiner régulièrement si les conditions requises pour accepter d'autres mécanismes internationaux de contrôle sont réunies¹⁰.

Les divers moyens et instruments juridiques utilisables par la Suisse sont les suivants:

- *Participation aux travaux tendant au développement du droit international des droits de l'homme* et débouchant tout particulièrement sur l'adoption d'instruments pourvus d'effets juridiquement contraignants (p. ex. Conseil de l'Europe, Commission des droits de l'homme et 3^e Commission de l'Assemblée Générale de l'ONU, OIT, UNESCO);
- *Décision de devenir Etat Partie aux instruments* universels ou régionaux en matière de droits de l'homme (*adhésion ou ratification*);
- *Mise à disposition d'experts suisses* dans le cadre de la coopération juridique relative aux programmes «droits de l'homme, Etat de droit et démocratie» du Conseil de l'Europe (p. ex. «Démodroit, Thémis, Lode»);
- *Dépôt d'une plainte étatique* auprès d'une organisation internationale (p. ex. Conseil de l'Europe, ONU) sur la base d'un mécanisme prévu par une Convention.

2.2.3 Instruments économiques

A long terme, le respect des droits de l'homme et le développement économique constituent deux éléments fondamentaux de notre politique extérieure¹¹, qui se complètent mutuellement. D'une part, sans le respect des droits de l'homme, il n'y a pas d'Etat de droit, et vice-versa; sans Etat de droit, il n'y a pas de développement économique et humain durable, car sans cadre juridique crédible et respecté, il n'existe pas de sécurité pour le commerce et les investissements. D'autre part, la politique économique extérieure peut contribuer à la promotion des droits des l'homme: en principe, plus les relations de la Suisse avec un pays donné (en particulier les relations économiques) sont importantes, plus le dialogue politique à propos des droits de l'homme avec ce pays aura une chance d'être fructueux. Respect des droits de l'homme et développement économique sont en outre indissociables quand il s'agit d'assurer la paix et la stabilité de tout pays.

Cela étant, la Confédération peut agir seulement dans le cadre des instruments en matière économique qui lui donnent la compétence de prendre des mesures ou d'y participer. Les sanctions que peut décider le Conseil fédéral comme *ultima ratio* dans des cas particulièrement graves ne sont susceptibles d'avoir des effets que si elles sont aussi prises par la communauté internationale ou du moins par un nombre significatif d'Etats. L'expérience montre par ailleurs qu'à court terme, de telles mesures ne conduisent pas, en règle générale, à un changement positif de la situation

⁹ Cf. son initiative prise avec le Costa Rica visant à l'élaboration d'un Protocole facultatif à la Convention de l'ONU contre la torture (cf. ci-après ch. 33).

¹⁰ Protocole 1 au Pacte relatif aux droits civils et politiques; déclaration en vertu de l'art. 14 de la Convention contre la discrimination raciale, Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

¹¹ Cf. aussi nouvelle Cst., art. 54, al. 2 (affaires étrangères) et 101 (politique économique extérieure).

des droits de l'homme; il arrive même qu'elles nuisent davantage aux secteurs vulnérables de la société qu'elles n'affectent les responsables des violations. Ce n'est qu'à long terme qu'elles peuvent avoir un effet positif.

Les divers instruments économiques utilisables par la Suisse à titre de mesures généralement positives, mais parfois aussi négatives, sont les suivants:

- *Soutien au développement équitable du commerce international et promotion des investissements*, dans la mesure où le développement économique élève en principe le bien-être dans les pays partenaires et intensifie les relations avec l'étranger; le dialogue et l'échange d'idées favorisent en effet l'amélioration de la situation des droits de l'homme et rendent moins aisées les violations de ces droits, ne serait-ce que parce qu'elles deviennent presque impossibles à cacher¹²;
- Dans le même contexte, *dialogue ouvert et constructif sur des questions de droits de l'homme dans les pourparlers économiques bilatéraux*, de manière parallèle et coordonnée avec la politique extérieure;
- *Développement ou renforcement de la coopération économique et commerciale* avec les Etats faisant un effort spécial pour respecter et promouvoir les droits de l'homme (p. ex. lorsqu'un Etat abandonne sa politique systématique de ségrégation raciale), dans la mesure où la prise en compte de tels efforts équivaut à une conditionnalité positive, favorisant en outre l'efficacité des mesures de coopération économique et commerciale;
- *Participation à l'application de sanctions économiques* décidées par l'ensemble de la communauté internationale (p. ex. lorsqu'un Etat soutient directement le terrorisme ou pratique la «purification ethnique»);
- *Refus de l'autorisation d'exporter du matériel de guerre*¹³ en cas de violations graves des droits de l'homme (p. ex. lorsque des armes sont susceptibles d'être utilisées à des fins de répression);
- *Refus de l'octroi de la garantie des risques à l'exportation et à l'investissement (GRE/GRI)* en cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme (p. ex. si les projets à soutenir financent directement une dictature).

2.2.4 Instruments de coopération

La coopération de la Suisse au développement¹⁴ vise, entre autres, à contribuer de manière concrète à la promotion de l'ensemble des droits de l'homme, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux. C'est pourquoi, d'une part,

¹² Dans ce contexte, les entreprises exportatrices suisses, notamment les entreprises transnationales, ont un intérêt propre, en terme d'efficacité comme d'image, à favoriser le respect de certaines normes éthiques dans les pays concernés et dans leurs relations avec eux.

¹³ Cf. art. 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre, du 13.12.1996 et art. 5, let. b, de l'ordonnance d'application.

¹⁴ Cf. Lignes directrices Nord-Sud du Conseil fédéral, du 7.3.1994, (cf. notamment ch. 15, 21, 22 et 23) et Lignes directrices de 1998 du DFAE (DDC) en matière de promotion des droits de l'homme et coopération au développement, en particulier chap. III, ch. 10 «Cohérence».

elle réalise des actions de soutien dans ce domaine et, d'autre part, elle prend soin d'éviter les éventuels impacts négatifs de ses programmes sur les droits de l'homme.

Une cohérence de l'action de la DDC avec d'autres mesures gouvernementales est nécessaire si l'on veut qu'elle s'inscrive dans une politique des droits de l'homme crédible et efficace. Sont notamment à prendre en compte les mesures prises dans le cadre de l'aide au retour (réfugiés/requérants d'asile) ou de la politique relative aux migrations. Une politique cohérente doit du reste englober toutes les mesures engagées par la coopération suisse, y compris celles qui relèvent de la politique économique et commerciale du seco (notamment les mesures de promotion des investissements et des exportations dans les pays en développement).

L'intégration des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la «good governance» dans les programmes de la coopération suisse au développement constitue une mesure de conditionnalité positive (pour la conditionnalité négative, cf. ch. 232).

Les instruments de coopération sont appliqués dans le cadre de la coopération au développement¹⁵ et de l'aide humanitaire, des opérations de maintien de la paix¹⁶ et des actions générales en faveur des droits de l'homme et du droit international¹⁷. Ces instruments sont les suivants:

- *Soutien de programmes favorisant le développement d'une société civile pluraliste*: p. ex. initiatives de sensibilisation des populations aux droits de l'homme, défense des intérêts de groupes vulnérables (femmes, enfants, minorités, etc.), appui à des ONG locales de défense des droits de l'homme, actions de formation dans ce domaine, soutien en faveur de l'émergence de médias libres et indépendants; appui à des programmes de l'OIT favorisant dans le monde du travail le dialogue et la coopération entre partenaires sociaux indépendants;
- *Soutien de programmes contribuant au renforcement de l'Etat de droit*: p. ex. appui à l'amélioration du fonctionnement du système juridique et judiciaire ainsi qu'à des organisations oeuvrant en faveur d'un meilleur accès à la justice;
- *Soutien de programmes d'action et de projets visant au respect des principes de «good governance»*: p.ex. réformes administratives, lutte contre la corruption;
- *Soutien de programmes d'action et de projets visant au respect et à la promotion des droits de l'homme*: p. ex. contributions à des ONG et à des fonds des Nations Unies (torture, peuples autochtones, etc.);

¹⁵ Dans le cadre de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, et de l'appui aux pays d'Europe centrale et orientale, la DDC soutient aussi des projets bilatéraux et multilatéraux destinés à favoriser le respect des droits civils et politiques et le processus démocratique (9,6 millions de francs env. par année).

¹⁶ La DP III apporte son appui également à des actions «droits de l'homme» dans le cadre d'«opérations de maintien de la paix» (env. 2,3 millions de francs par année).

¹⁷ Le crédit d'env. 1,78 million de francs par année intitulé «actions en faveur des droits de l'homme et du droit international» géré par le DP IV et la DDIP sert à soutenir des projets d'ONG et les divers fonds de l'ONU relatifs aux droits de l'homme, ainsi que des actions dans le domaine du droit humanitaire. Une partie du crédit «Dimension humaine/Processus de paix au Proche-Orient» (1 million de francs par année) est affecté à des projets analogues dans cette région.

- *Réorientation, réduction, voire suspension de la coopération au développement* en cas de violations très graves et systématiques des droits de l’homme (p. ex. si un pays de concentration de notre aide est le théâtre d’un génocide);
- *Réduction, suspension des mesures de politique économique et commerciale en faveur des pays en développement* (p. ex. aides à la balance des paiements, crédits mixtes, mesures d’encouragement des investissements et du commerce, mesures de désendettement) en cas de violations très graves et systématiques des droits de l’homme.

2.2.5 **Autres instruments**

- *Aide humanitaire et assistance* aux victimes de conflits armés et de catastrophes naturelles. Elle peut prendre la forme d’interventions directes ou d’un soutien aux actions menées par des organisations internationales et des oeuvres d’entraide suisses. Cette aide est constituée d’engagements en personnel grâce au Corps suisse d’aide en cas de catastrophe (ASC), de contributions financières, de livraisons de nourriture et de matériel. Elle est octroyée sans distinction de nationalité, de race, de religion, de sexe, d’appartenance politique ou sociale.
- *Accueil sur le territoire suisse*¹⁸, pour des raisons humanitaires, de réfugiés et de personnes victimes de la violence. Dans ce contexte, il convient en outre de rappeler que, conformément aux conventions et lois en vigueur¹⁹, la Suisse a l’obligation de ne pas expulser, refouler ou extraditer un étranger vers un Etat où son intégrité, sa liberté ou sa vie risquent de subir une atteinte grave.
- *Refus de l’entraide judiciaire (y compris l’extradition)* à l’égard d’un Etat ne respectant par les droits de l’homme, ou soumission de l’entraide à des conditions.

2.3 **Cadre de la mise en œuvre: cohérence, conditionnalité, compétences et coopération avec des partenaires externes à l’administration fédérale**

2.3.1 **Généralités**

Positifs quand ils visent au respect des droits de l’homme ou négatifs quand ils ont comme objectif d’en sanctionner les violations, de nature autonome, bilatérale ou multilatérale, les instruments décrits plus haut sont multiples et complémentaires; ils peuvent être utilisés parallèlement ou de manière graduelle. Toute décision se prend sur la base d’une analyse de situation permettant d’identifier le ou les instruments les plus appropriés au cas considéré en sousesant les intérêts suisses en jeu (p. ex.

¹⁸ Convention sur le statut des réfugiés; loi fédérale sur l’asile; loi fédérale sur le séjour et l’établissement des étrangers.

¹⁹ Convention européenne des droits de l’homme; Convention sur le statut des réfugiés; Convention contre la torture; loi fédérale sur l’asile; loi fédérale sur l’entraide internationale en matière pénale.

considérations de politique intérieure et extérieure, respect du droit international, état des relations bilatérales), l'objectif restant toujours la défense et la promotion des droits de l'homme, le cas échéant dans le cadre d'une coopération internationale, notamment dans le cadre multilatéral.

Au niveau international, mais aussi au niveau interne, notre politique en faveur des droits de l'homme gagnera en cohérence et en crédibilité si tous ses acteurs partageant les mêmes principes et coopèrent, de manière à traduire notre action par une plus large prise en compte des critères des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans les décisions relevant de la politique générale (politique vis-à-vis des étrangers et politique d'asile, coopération au développement, politique économique extérieure).

2.3.2 Cohérence au niveau du Conseil fédéral: conditionnalité

Afin d'assurer la cohérence de la politique étrangère de la Suisse, le Conseil fédéral a arrêté, le 20 septembre 1999, que la décision relative à l'application du principe de la conditionnalité politique dans les relations extérieures sera prise par le Conseil fédéral et non plus par un Département fédéral, voire par un office fédéral. L'objectif visé est d'assurer une plus grande cohérence de la politique extérieure. Au nombre des critères déterminant une réorientation, ou une interruption partielle ou totale de la coopération avec un pays (sauf l'aide humanitaire, qui échappe à la conditionnalité politique), figurent:

- des violations graves des droits de l'homme,
- des efforts insuffisants quant à l'application du principe du bon gouvernement («good governance»),
- la suspension de processus de démocratisation,
- des atteintes importantes à la paix et à la sécurité,
- l'absence de volonté d'accepter le retour sur son territoire de ses propres ressortissants.

Ces critères sont surtout observés dans les relations bilatérales avec les autres Etats, mais aussi, dans la mesure du possible, dans le cadre multilatéral. Quant au principe de la conditionnalité politique, il ne s'applique pas automatiquement. Les efforts déployés par la Suisse en vue d'améliorer les conditions-cadre politiques doivent porter essentiellement sur la mise en œuvre de mesures positives. Cependant, l'interruption partielle ou totale d'une coopération peut s'avérer indispensable lorsqu'elle constitue le dernier recours pour préserver la crédibilité des objectifs de politique extérieure. L'évaluation d'un cas d'espèce se fait toujours dans l'optique de la situation particulière dans laquelle il s'inscrit et de l'attitude adoptée par les autres pays. La coordination au plan international revêt une grande importance à cet égard, surtout lors de l'imposition de sanctions commerciales. Des critères similaires sont applicables à l'établissement de relations extérieures de la Suisse et à leur intensification.

Confronté à un cas concret, le Conseil fédéral procédera à une évaluation de la situation en prenant en considération l'ensemble des relations de politique extérieure qu'entretient la Suisse avec le pays en question. Les domaines qui peuvent faire

l'objet d'une mesure d'application du principe sont nombreux: coopération au développement, promotion de la paix ou des droits de l'homme, mais aussi science et culture (réduction ou suspension des contacts), prise de position critique dans des organisations multilatérales, coordination avec des sanctions commerciales de l'ONU ou de l'UE, etc.

2.3.3 **Cohérence au niveau interdépartemental: coordination**

Outre les procédures de consultation au niveau des offices et des Départements pour chaque affaire traitée par le Conseil fédéral, la coordination et la collaboration interdépartementales fonctionnent d'abord au niveau des membres du gouvernement (p. ex. lors de visites officielles, présence conjointe des chefs du DFAE et du DFE pour aborder l'économie et les droits de l'homme); elle existe régulièrement au niveau des Directions (p. ex. présence de la Direction politique au rapport hebdomadaire de direction de l'ODR) ; elle se prolonge enfin tant au niveau de groupes de travail interdépartementaux *ad hoc* (p. ex. droits de la femme) que dans les enceintes internationales (p. ex. composition de nos délégations; rédaction des rapports dus aux organes de supervision des traités pertinents). La coordination interdépartementale²⁰ est donc assurée entre le DFAE et les offices intéressés des autres Départements (tout particulièrement le seco, l'OFJ, l'ODR, l'OFE, l'OFP, l'OFC, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, et le SG du DDPS), ceux-ci assumant la responsabilité principale des dossiers relevant spécifiquement de leur compétence²¹. Compétent de manière générale pour la politique des droits de l'homme sur le plan international, le DFAE met en oeuvre les instruments relevant de sa responsabilité et fait, si nécessaire, des propositions aux services concernés à propos de l'opportunité de l'engagement d'autres instruments.

Sur le plan conceptuel, un travail de concertation et de coopération qui associe les divers offices concernés, avec généralement l'appui d'experts ou partenaires de la société civile (en particulier le monde académique) existe d'ores et déjà. Ont ainsi été élaborés les documents suivants: Rapport final du groupe de travail «Flüchtlingsausserpolitik und Migrationssteuerung» (février 1997); Nouveau concept de la politique des migrations (Rapport de la commission d'experts «Migration», août 1997); Promotion des droits de l'homme dans la coopération au développement (1998); Dimensions humanitaires de la politique extérieure de la Suisse (janvier 1999).

²⁰ Cf. Réponse du Conseil fédéral à la motion Beerli 94.3549 du 15.12.1994, «Délégué aux droits de l'homme» et la motion Berger 94.3552 du 15.12.1994, «Nomination d'un Délégué aux droits de l'homme».

²¹ P. ex. l'OFJ assure la représentation de la Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme; le seco, devant les organes de contrôle de l'OIT et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels.

2.3.4

Cohérence au niveau du DFAE: coordination, information et formation

Au sein du DFAE, la formulation, la mise en œuvre et la coordination de la politique en faveur des droits de l'homme incombent à la Direction politique (Division politique IV, Politique des droits de l'homme et politique humanitaire), qui opère en étroite consultation avec la DDIP²² et la DDC²³.

En matière de politique des droits de l'homme, le DFAE s'appuie en premier lieu sur le réseau des représentations suisses à l'étranger, soit bilatérales, soit multilatérales. La Conférence des Ambassadeurs permet périodiquement de procéder à un échange de vues sur des questions de politique des droits de l'homme, y compris p. ex. avec la participation du seco. En outre, les stagiaires diplomatiques sont sensibilisés et formés à la question des droits de la personne dans le cadre de leur stage (notamment par le biais d'un cours assuré au sein de l'Administration fédérale en collaboration avec l'Université de Berne), de même que des collaborateurs de la DDC.

C'est grâce aux rapports élaborés régulièrement par les ambassades et les bureaux de coordination de la DDC et à la notification par ceux-ci de toute atteinte sérieuse aux droits de l'homme (cf. circulaires du Chef du Département, de mars 1994, et du Secrétaire d'Etat, de décembre 1995) que sont établies les analyses de situation. A cette source directe de renseignements s'ajoutent les analyses de l'Office fédéral des réfugiés ainsi que les informations émanant des institutions intergouvernementales, de la société civile (ONG, Eglises, syndicats, etc.) et des médias.

2.3.5

Coopération avec le Parlement, la justice et les autorités cantonales, ainsi qu'avec la société civile

Un groupe parlementaire informel consacré aux droits de l'homme a été créé il y a quelques années au sein de l'Assemblée fédérale. Vu l'importance croissante que prennent les droits de l'homme dans la politique suisse, il est à souhaiter que les Chambres examinent l'opportunité de se doter de structures adéquates en la matière, tant sur le plan des affaires intérieures que de la politique extérieure; à cet égard, les Commissions de politique étrangère avaient déjà discuté en 1997 la possibilité de créer en leur sein des sous-commissions des droits de l'homme.

Lors de visites de parlementaires, lorsqu'est traitée la question des droits de l'homme, le DFAE coopère avec les Services du Parlement pour faciliter les échanges de vue notamment avec les Commissions de politique extérieure et le Groupe

²² En coopération avec la DP IV, la DDIP (sous réserve de la compétence des autres offices fédéraux, dont l'OFJ ou le seco) veille en règle générale à l'élaboration et à la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à leur mise en œuvre dans l'ordre juridique interne, elle coordonne l'élaboration des rapports destinés aux comités de supervision des conventions relatives aux droits de l'homme ou participe à leur rédaction; elle traite aussi les questions de droits de l'homme dans les cas d'entraide judiciaire internationale.

²³ D'entente avec la Direction politique, la DDC est responsable des aspects de politique de développement dans la conception de la politique suisse des droits de l'homme. Dans le cadre de la politique des droits de l'homme définie par le Département, elle prend des mesures tendant à la promotion de ces droits dans les pays de concentration de la coopération suisse avec l'Europe centrale et orientale et les pays en développement.

parlementaire des droits de l'homme. De tels contacts avec l'Union interparlementaire, dont le siège est à Genève, sont également favorisés dans la mesure du possible.

En particulier dans le cadre des dialogues sur les droits de l'homme, selon les thèmes traités, les parlementaires et les juges fédéraux, tout comme les autorités cantonales (exécutif, législatif, judiciaire) peuvent être associés au DFAE, qu'il s'agisse d'entretiens en Suisse avec des délégations d'experts ou, dans certains cas, de la composition de délégations d'experts suisses. Les compétences de la société civile (universitaires, ONG) sont également mises à contribution dans de tels dialogues, ainsi que dans le cadre de la dimension humaine de l'OSCE.

La société civile joue en effet un rôle important sur le plan international et souvent complémentaire à celui du gouvernement. Le Chef du Département a ainsi institutionnalisé dès 1995 un dialogue à la fois critique et constructif avec les ONG, qui se tient à Berne deux fois l'an. Le DFAE agit en collaboration avec les ONG et peut, en cas de besoin, jouer un rôle d'intermédiaire entre celles-ci et les divers acteurs du monde politique ainsi que l'économie privée (p. ex. Forum «Economie et droits de l'homme» organisé par la Division politique IV en septembre 1998).

3 L'action de la Suisse et les développements nouveaux survenus dans la politique internationale des droits de l'homme sur le plan multilatéral

3.1 Généralités

En matière de droits de l'homme, l'action de la Suisse au cours des années 90 est allée de pair avec des développements nouveaux survenus sur le plan multilatéral, auxquels notre pays a pris part activement. La Suisse est également devenue partie à de nombreux instruments ou mécanismes, universels ou régionaux.

Les droits de l'homme ont progressivement pris une importance considérable dans presque toutes les enceintes internationales, y compris les agences spécialisées de l'ONU, qui ont toujours davantage tendance à intégrer à leurs travaux la contribution des organisations non gouvernementales. Ceci implique une coordination renforcée, tant au niveau national – entre les divers services gouvernementaux concernés – qu'au niveau international, y compris avec des délégations de pays partageant les mêmes objectifs. Le développement de l'importance des droits de l'homme dans les débats multilatéraux a contribué à renforcer l'importance de la Genève internationale qui, en plus de l'humanitaire, est devenue aussi la capitale de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, culturels, économiques, politiques ou sociaux.

3.2 Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Dès 1975, mais encore davantage depuis la disparition de la confrontation Est-Ouest, la Suisse s'est engagée résolument en faveur du respect des droits de l'homme dans les pays participant à la CSCE (aujourd'hui OSCE). Ainsi, elle a lutté pour que soit inscrit dans le Document de Vienne de 1989 un important chapitre sur la «dimension humaine» de l'OSCE, comprenant en particulier un mécanisme de

contrôle du respect des engagements politiques souscrits en la matière et prévoyant la tenue d'une Conférence en trois étapes (Paris, Copenhague, Moscou) aux fins de réaliser de nouveaux progrès dans ce domaine.

A Copenhague, en 1990, sur proposition de la Suisse et de trois autres pays, un document très substantiel a pu être adopté, qui jette les bases d'un ordre démocratique européen de paix, de sécurité, de justice et de coopération fondé sur le pluralisme démocratique, la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme, y compris des minorités.

A l'initiative de notre pays s'est tenue à Genève, en 1991, une réunion d'experts de la CSCE sur la question des droits appartenant à des minorités nationales. Celle-ci a permis certaines avancées en la matière, notamment – sur proposition de notre pays – la reconnaissance du fait que la protection des droits des minorités fait partie intégrante des droits de l'homme, de même que la prise par les Etats de mesures de coopération pour favoriser les contacts entre membres d'une même minorité établis de part et d'autre d'une frontière. A Moscou, en 1991, notre pays a à nouveau plaidé avec d'autres en faveur d'un contrôle plus efficace des engagements substantiels souscrits à Copenhague, qui a été établi sous la forme d'un «Mécanisme de Moscou».

Au Sommet d'Helsinki, en 1992, la Suisse s'est activement engagée en faveur de l'institution d'un Haut Commissaire aux minorités nationales (HCMN) chargé d'importantes tâches de «early warning and action» dans des situations impliquant des minorités, qui est un domaine politiquement très sensible pouvant conduire à un conflit, international ou non. Notre pays en a fait de même à Helsinki et au Sommet de Budapest, en 1994, pour renforcer le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), qui est l'institution principale de la dimension humaine de l'OSCE (il est dirigé depuis 1997 par un diplomate suisse).

En 1995, le changement de dénomination de la CSCE en OSCE a traduit le transfert toujours plus marqué du pouvoir de décision dans la politique de l'organisation, qui a passé peu à peu des Conférences et Sommets aux organes politiques créés ces dernières années. Ainsi, ce sont la présidence de l'OSCE, le Conseil des Ministres, le Conseil permanent, le BIDDH et les missions de longue durée établies dans certains pays qui influencent aujourd'hui de manière déterminante cette politique. Dans ce contexte, avec l'aide d'autres Etats partageant son engagement, la Suisse est parvenue, notamment à l'occasion de sa présidence de l'OSCE en 1996, à:

- intégrer de plus en plus les droits de l'homme, y compris des minorités, dans l'agenda politique de l'OSCE, par exemple en les mettant à l'ordre du jour de son Conseil permanent, qui se réunit chaque semaine;
- renforcer toujours davantage la mise en oeuvre de la dimension humaine de l'OSCE dans le cadre de ses réunions annuelles d'experts à Varsovie et de plusieurs meetings à Vienne sur des sujets spécifiques de la dimension humaine;
- mettre, à ses frais, des Suisses à la disposition de la dimension humaine de l'OSCE: l'"Ombudsperson" pour la Bosnie-Herzégovine, quatre chefs de missions de longue durée et des experts²⁴ ou encore un chef de mission de courte durée;

²⁴ Ex-Yougoslavie, Macédoine, Moldavie, Géorgie, Tadjikistan, Ukraine, Sarajevo, Tchétchénie, Bosnie-Herzégovine, Croatie et Bélarus.

- permettre aux ONG intéressées d’entrer en contact avec tous les chefs de missions de longue durée de l’OSCE;
- maintenir la spécificité des procédures relatives à la dimension humaine de l’OSCE et de celles relatives aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, tout en assurant leur complémentarité;
- tenir en 1996, à Vienne, une réunion sur la question des standards fondamentaux d’humanité aux fins de sensibiliser les 54 Etats de l’OSCE à cette importante problématique;
- réunir en 1997 un séminaire sur «les femmes dans la prévention des situations de conflit», dont le suivi a permis d’instituer un "point focal" pour les questions relatives aux «rapports sociaux de sexe» auprès du Secrétariat général de l’OSCE à Vienne, la création d’un poste semblable auprès du BIDDH de Varsovie et la tenue d’un débat substantiel de l’Assemblée parlementaire de l’OSCE à Copenhague sur ce sujet;
- accueillir, à la demande du HCMN et du BIDDH, une conférence à haut niveau intitulée «*Governance and Participation: Integrating Diversity*» (Locarno, 18–20.10.1998), qui a discuté de formes d’intégration des minorités au sein d’un Etat (décentralisation, subsidiarité, formes d’autonomie culturelle ou autres);
- introduire dans la Charte de sécurité européenne adoptée au Sommet d’Istanbul de l’OSCE (18/19.11.1999) un chapitre consacré aux minorités, qui met tout particulièrement l’accent sur divers concepts d’autonomie et d’autres approches susceptibles de préserver et de promouvoir l’identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales à l’intérieur d’un Etat.

Au sein de l’OSCE, la Suisse continue son engagement dans la dimension humaine, en particulier en mettant à disposition du personnel qualifié suisse pour les missions de longue durée. Elle accorde un soin particulier à la formation d’observateurs des droits de l’homme (cf. à ce sujet ch. 34 ci-dessous).

Du point de vue institutionnel, la Suisse s’investit en faveur du renforcement des instruments et mécanismes de mise en oeuvre des engagements pris dans le cadre de la dimension humaine. Dans ce contexte, elle cherche à accroître les capacités de «monitoring» du BIDDH et à renforcer le lien entre les réunions de mise en oeuvre et les organes décisionnels de l’OSCE.

3.3 Conseil de l’Europe

Membre depuis 1963 du Conseil de l’Europe, dont l’objectif principal est la protection et la promotion des droits de l’homme, la Suisse s’y engage résolument en leur faveur.

Elle a ainsi joué un rôle moteur dans l’élaboration de la Convention européenne de 1987 sur la prévention de la torture, qui repose sur une initiative privée d’origine suisse. Suite aux deux visites effectuées en 1991 et en 1996 par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) dans des lieux de détention en Suisse, le Conseil fédéral a publié les deux rapports du CPT y relatifs et, suite aux recommanda-

tions faites par ce dernier, les réponses contenant les mesures préventives prises chez nous pour améliorer la protection des personnes privées de liberté.

Suite également à l'initiative prise par la Suisse à la première Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme de 1985, le Protocole d'amendement n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) a été adopté et est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998. Celui-ci met en place une Cour unique et permanente (dont le premier Président est un Suisse), ce qui devrait permettre une réduction considérable de la longueur actuelle de la procédure, donc une meilleure protection des droits garantis par la CEDH.

Notre pays a également joué un rôle de premier plan lors des travaux d'élaboration (placés sous présidence suisse) de la Convention-cadre de 1995 pour la protection des minorités nationales, qui, entrée en vigueur en 1999 pour la Suisse, est le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré uniquement à la protection des minorités nationales. Dans le même contexte, la Suisse a permis l'entrée en vigueur de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de 1992 en en devenant le 7^e Etat partie en décembre 1997.

Au Conseil de l'Europe, la Suisse continue à s'investir résolument dans les domaines suivants:

- l'élargissement des droits déjà protégés par la CEDH et ses Protocoles additionnels aux domaines de l'égalité entre les sexes, de la lutte contre le racisme et l'intolérance, d'une meilleure protection des personnes privées de liberté, des besoins humains matériels élémentaires dans le cadre d'un droit à des conditions minima d'existence, ainsi que de la protection de la dignité humaine en rapport avec les applications de la biologie et de la médecine,
- la mise en œuvre effective du mandat du Commissaire aux droits de l'homme nommé en 1999, qui a pour tâche de promouvoir le respect des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe,
- le contrôle des obligations juridiques et engagements politiques assumés par les Etats en matière de droits de la personne exercé dans le cadre du «monitoring» établi par le Comité des Ministres et l'action de lutte contre le racisme et l'intolérance par l'intermédiaire de l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), dont le membre indépendant élu au titre de la Suisse est actuellement le vice-président,
- les activités de la Commission de Venise («Démocratie par le droit»).

3.4 Organisation des Nations Unies (ONU)

Suite au vote négatif du 16 mars 1986 sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral a décidé d'optimiser ses relations avec les Nations Unies en menant une politique de participation effective à des activités ponctuelles de l'organisation.

La Suisse participe dès lors activement à la réalisation de l'un des objectifs des Nations Unies, à savoir le respect universel et effectif des droits de l'homme pour tous (art. 1, par. 3 et art. 55 Charte ONU). Elle est ainsi devenue partie à quasiment tou-

tes les Conventions de l'ONU²⁵. Dès 1987, elle a participé dans une mesure toujours plus effective aux travaux de la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'à ceux du Conseil économique et social (ECOSOC) et de la 3^e Commission (Affaires sociales, humanitaires et culturelles) de l'Assemblée générale. La Commission des droits de l'homme est le plus important forum politique au monde en la matière, qui se réunit chaque année à Genève pendant 6 semaines en mars/avril. La délégation suisse y prend souvent la parole en séance plénière pour y dénoncer des situations graves de violation des droits de l'homme dans le monde ou pour y faire des propositions constructives; elle participe aussi à la négociation des résolutions adoptées par la Commission par consensus ou au terme d'un vote (auquel elle ne peut pas participer). Au nom de notre pays, la délégation suisse se porte coauteur de quasiment toutes les résolutions instituant un mécanisme politique de contrôle du respect des droits de l'homme, que ce soit par pays ou par thèmes. Les résolutions par pays se réfèrent aux violations graves qui s'y produisent et prévoient l'institution d'un Rapporteur spécial chargé de dialoguer avec les autorités, de leur faire des recommandations et de rapporter ensuite à la Commission. Les résolutions par catégories de violations graves des droits de la personne²⁶ chargent des experts internationaux de faire rapport sur ces violations dans le monde entier et de formuler à ce sujet des recommandations à l'intention des Etats.

La participation active de notre pays aux travaux de la Commission a incité cette dernière, ces dernières années, à confier des mandats de rapporteur spécial à quatre personnalités suisses (Roumanie 1990; Koweït occupé 1992; territoires occupés par Israël 1993–94; Rwanda dès 1997).

En 1992, la Suisse et le Costa Rica ont réussi, après des années d'efforts, à obtenir de la Commission l'établissement d'un groupe de travail chargé d'élaborer un protocole facultatif à la Convention contre la torture sur la base d'un projet de mécanisme préventif de visite des lieux de détention préparé par une ONG suisse, que nous espérons mettre sous toit en l'an 2000. La Suisse participe au sein d'autres groupes de travail à l'élaboration de normes en matière de droits de la personne, qui portent sur les droits de l'enfant (enfants dans les conflits armés, vente d'enfants) et sur les droits des peuples autochtones. De même, notre pays est l'un des plus actifs dans le groupe de travail sur les minorités, qui est chargé de faire appliquer la Déclaration de 1991 sur les droits des personnes appartenant à des minorités.

La Suisse a également participé à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme réunie en juin 1993 à Vienne, qui a permis l'adoption d'une déclaration et d'un programme d'action valable pour les 25 prochaines années, un texte important de consensus au niveau mondial sur des aspects fondamentaux de la question des droits de l'homme. En outre, suite à l'initiative prise par la Conférence mondiale de Vienne avec le soutien de la Suisse également, l'Assemblée générale a créé à fin 1993 le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU. En juin 1998, la Suisse a remis gratuitement aux Nations Unies le Palais Wilson, à Genève, un bâtiment historique imposant, rénové pour 75 millions de francs et destiné à accueillir le Haut Commissariat pour les droits de l'homme.

²⁵ Droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, torture, discrimination raciale, discrimination des femmes, droits de l'enfant.

²⁶ Torture, disparitions forcées, exécutions sommaires, détention arbitraire, indépendance de la magistrature, liberté d'opinion et d'expression, exploitation des enfants, violence contre les femmes, etc.

Dans le cadre de la réforme globale de l'ONU, notre pays appuie les efforts de son Secrétaire général visant à faire des droits de l'homme une ligne directrice ancrée dans différents domaines politiques (p. ex. développement, paix, affaires sociales) et à institutionnaliser la prise en considération de ces droits dans tous les secteurs d'activité. Ainsi, vu l'importance du respect des droits de la personne pour le développement durable, la Suisse oeuvre depuis des années à l'intégration de cet élément dans la coopération au développement et soutient également les mesures que l'ONU prend en ce sens.

La Suisse apporte son soutien au Haut Commissariat pour les droits de l'homme, dont les ressources financières et en personnel sont insuffisantes, aussi sur ce plan (environ 1 million de francs au cours des dernières années). Notre pays contribue ainsi régulièrement aux divers fonds de l'ONU pour les droits de l'homme²⁷. Il met également à la disposition des experts suisses pour des missions sur le terrain, notamment en ex-Yougoslavie et en Colombie, et elle fournit des aides financières, par exemple pour l'envoi d'observateurs des droits de l'homme au Rwanda et au Burundi. Dans ce contexte, la Suisse est en train de constituer à ses frais un corps d'observateurs suisses en droits de l'homme formés à Genève – en même temps que des participants étrangers – et disponibles dans les plus brefs délais pour des missions d'observation envoyées sur le terrain par l'ONU, l'OSCE ou d'autres organisations internationales. Tel a déjà été le cas en Albanie et au Kosovo.

Enfin, la Suisse soutient les tribunaux institués par l'ONU pour juger les criminels de guerre du Rwanda et d'ex-Yougoslavie par des contributions financières et la mise à disposition d'experts. Elle a participé activement aux efforts qui visent à créer une Cour pénale internationale, dont le statut a été adopté en juillet 1998 à Rome. Notre pays s'est aussi engagé pour la prohibition des mines antipersonnel, car leur usage met en cause le droit à la vie et à l'intégrité corporelle.

Nonobstant son statut d'observateur, la Suisse continuera à renforcer son engagement au sein de l'ONU en vue d'apporter une contribution aussi positive que possible aux efforts que l'Organisation accomplit pour les droits de la personne sur le plan mondial. Une telle attitude renforce notre position aux Nations Unies et, par là, celle des pays qui luttent pour les mêmes valeurs. Si la Suisse devient membre des Nations Unies, elle pourrait être membre de la Commission des droits de l'homme et disposer alors de la plateforme institutionnelle adéquate pour optimiser son action en faveur des droits de l'homme sur le plan universel.

3.5 Autres organisations intergouvernementales

Au sein de l'*Organisation internationale du travail (OIT)* ont été négociées à ce jour 182 conventions traitant d'une part de questions techniques relatives à la protection des travailleurs, d'autre part à l'établissement de normes minimales. La Conférence internationale du travail de 1998 a également adopté une Déclaration sur les droits et principes fondamentaux du travail, ainsi qu'un mécanisme de suivi. Cette déclaration se base sur les huit conventions dites fondamentales de l'OIT²⁸.

²⁷ Réhabilitation des victimes de la torture, peuples autochtones, formes contemporaines d'esclavage, assistance technique et services consultatifs en matière de droits de l'homme, minorités.

²⁸ Interdiction du travail forcé (C 29 et 105); travail des enfants (C 138 et 182); discrimination (C 100 et 111); liberté syndicale et droit de négociations collectives (C 87 et 98).

Elle est valable pour les 174 Etats membres, qu'ils soient parties ou non à ces huit conventions, appelle les organisations internationales autres que l'OIT à également la respecter et incite à augmenter la coopération au développement dans le domaine des droits importants qu'elle couvre.

La Suisse, qui préside actuellement le Conseil d'administration de l'OIT, s'y engage en faveur de la dimension sociale de la globalisation. Les conventions dites fondamentales ont été ratifiées par la Suisse; la plus récente d'entre elles (C 182: contre les pires formes de travail des enfants), adoptée en juin 1999, est en discussion devant le Parlement. En outre, la Suisse participe activement à la réforme de la politique normative de l'OIT (y compris labels et codes de conduite, mécanisme de contrôle plus efficace, et lien entre analyse économique et élaboration des normes). La coopération technique est un moyen permettant d'intégrer politique des droits de l'homme et développement socio-économique d'un pays donné. Ainsi, la Suisse finance des projets d'encouragement à des mécanismes de conciliation en matière de conflits du travail (p. ex. dans le sud de l'Afrique, financés par le DFAE, DP III); dans un environnement économique défavorable, ces projets ont contribué de manière déterminante à désamorcer des conflits au niveau individuel et collectif; ils démontrent que le règlement pacifique de différends et le partenariat social soutiennent directement l'Etat de droit, la justice sociale, la croissance économique et l'emploi, et indirectement la démocratie et la protection des droits de l'homme. En outre, la Suisse participe financièrement au Programme international d'élimination du travail des enfants (IPEC). Enfin, le seul instrument juridique universel consacré aux droits des peuples autochtones (plus de 300 millions de personnes) est la Convention 169, dont les objectifs généraux ont été approuvés par le Conseil fédéral²⁹ et dont les principes sont intégrés dans les lignes directrices de la DDC. L'opportunité d'une ratification de cette Convention, en tant que signal politique en faveur de ces peuples, est actuellement à l'étude³⁰.

Au sein de l'*UNESCO*, la Suisse s'engage pour que l'action de cette organisation dans le domaine des droits de l'homme s'inscrive dans le cadre de ses compétences spécifiques: l'enseignement des droits de l'homme et leur diffusion, la liberté d'opinion et d'expression, le droit à l'éducation et à la culture, ainsi que les développements scientifiques et technologiques liés aux droits de l'homme. Lorsqu'elle est membre du Conseil exécutif de l'*UNESCO*, la Suisse participe activement aux travaux d'un comité (le «CRE») qui examine des allégations de violation des droits de l'homme relevant des domaines de compétence de l'organisation, dans le cadre d'une procédure confidentielle et non judiciaire où peuvent s'exprimer les Etats incriminés.

L'*Agence de la Francophonie (ACCT)* a fixé parmi ses objectifs de 1995 à 2005 la consolidation des institutions de l'Etat de droit et de la démocratie, la promotion des droits de l'homme et un appui au processus démocratique et à la paix. La Suisse participe activement à l'élaboration et à la réalisation de ces programmes, qui concernent en particulier la justice. En outre, la Suisse contribue à des actions concrètes (p. ex. diffusion dans les pays du Sud de la *Revue universelle des droits de l'homme*). Ces projets visent les mêmes buts que ceux soutenus dans le cadre de nos

²⁹ Cf. Rapport et message sur les conventions et les recommandations adoptées en 1989 et 1990 par la Conférence internationale du travail lors de ses 76^e et 77^e sessions ainsi que sur trois conventions adoptées par la Conférence à des sessions antérieures (3.6.1991), ch. 2, en part. 221.

³⁰ Cf. Réponse du CF à la motion Gysin 99.3433 du 2.9.1999.

dialogues sur les droits de l'homme avec les pays francophones que sont le Maroc et le Vietnam.

4 Conclusion

L'action de notre pays en faveur de la sauvegarde et de la promotion des droits de la personne, tant sur le plan national qu'international, est intimement liée au système de valeurs sur lequel est fondé notre Etat, qui place la dignité humaine au centre de ses préoccupations (cf. art. 7 de la nouvelle Constitution fédérale). Le catalogue des droits et libertés fondamentaux figurant dans la nouvelle Constitution fédérale illustre bien la nécessité d'une assise intérieure de notre politique extérieure en matière de droits de l'homme.

L'engagement de la Suisse en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit s'est intensifié ces dernières années sur les plans bilatéral et multilatéral et est devenu une constante de notre politique étrangère en même temps qu'un de ses objectifs prioritaires. Notre action repose sur la conviction qu'un Etat dans lequel les citoyens sont libres et égaux en droit, où règne la justice et où les revenus et les richesses sont répartis de manière équitable entre les divers groupes et couches de la société, est, en règle générale, un pays stable, en paix avec lui-même et, par conséquent, en paix avec ses voisins. Si au contraire les droits civils et politiques ne sont pas respectés et que le développement économique et social n'est pas réalisé, c'est la stabilité intérieure du pays et la sécurité de toute une région, voire d'un continent, et même du monde, qui peut être menacée. D'où les efforts de la Suisse visant à intensifier sa politique en faveur des droits de l'homme sur le plan international.

Le présent rapport montre de manière générale comment le Conseil fédéral concrétise la politique extérieure de la Suisse en faveur des droits de l'homme. Cette collaboration entre les acteurs concernés se poursuivra à l'avenir sur tous les plans, tant au niveau du Conseil fédéral que des Départements, de leurs offices et services concernés, aussi bien au stade conceptuel que dans la mise en œuvre.

Une politique cohérente et crédible en faveur des droits de l'homme doit les prendre en compte globalement, d'autant plus qu'ils constituent un tout, indivisible. Dans ce sens, la promotion des relations économiques et la coopération au développement contribuent à la réalisation des objectifs de la politique suisse des droits de l'homme. Sur ces trois plans et dans tous les aspects de la politique extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral vise à la cohérence et cherche ainsi à éviter systématiquement contradictions et conflits d'objectifs ou d'intérêts. En effet, «la politique extérieure doit se fonder sur la conscience de la nécessité de compromis, la juste appréciation des rapports de force et le respect du droit international»³¹.

³¹ Cf. Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, novembre 1993, ch. 2.