

Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève

1 Les fonctions du dépositaire selon la Convention de Vienne sur le droit des traités et selon la pratique générale du droit international public

Les traités internationaux multilatéraux instituent en principe un Etat ou une organisation internationale en tant que dépositaire. Ainsi l'ONU est-elle aujourd'hui désignée comme dépositaire de la plupart des traités internationaux multilatéraux. Lorsqu'ils négocient un traité, les Etats ont une totale liberté dans le choix du dépositaire. Si un Etat, outre ses fonctions de dépositaire, est simultanément partie au traité, il exerce aussi naturellement les droits et les devoirs de tout Etat partie.

La Suisse est actuellement dépositaire d'environ 70 traités internationaux.

Le dépositaire a d'abord pour tâche de conserver, pour le compte des Etats parties, l'original du traité ainsi que les documents qui s'y rapportent comme les instruments de ratification. Il leur fournit au besoin des copies certifiées conformes du texte du traité. Ensuite, le dépositaire a pour tâche de réceptionner les communications des Etats et leurs actes déterminants pour la mise en oeuvre et le champ d'application du traité en question. Il en informe les autres Etats parties.

Les fonctions du dépositaire d'un traité international sont énumérées de manière non exhaustive à l'art. 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ (cf. annexe I), qui codifie le droit coutumier. Les dispositions de la Convention de Vienne ne s'appliquent toutefois que de manière subsidiaire, c'est-à-dire seulement dans la mesure où un traité international ne contient pas de disposition contraire ou plus spécifique.

Les fonctions du dépositaire se limitent donc essentiellement à la réception, à l'examen formel, à la transmission et à la conservation des communications et actes des Etats parties, présents ou futurs. Le dépositaire peut en outre contrôler le respect des conditions formelles auxquelles les Etats doivent satisfaire à propos de tel ou tel acte. A titre d'exemples, il peut retourner un instrument d'adhésion qui ne serait pas signé par une personne valablement mandatée au sens du droit international et il peut également contrôler dans chaque cas si les conditions d'adhésion à un traité sont effectivement remplies.

En revanche, il n'appartient pas au dépositaire d'effectuer un contrôle matériel des actes soumis. Cette compétence appartient exclusivement aux Etats parties. Par exemple, la question de la légitimité des corrections proposées à l'une des versions linguistiques est uniquement du ressort des Etats parties². Il appartient de même à ceux-ci de juger de l'admissibilité matérielle de réserves qui seraient formulées à

¹ Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (Convention de Vienne; RS 0.111)

² Art. 79 de la Convention de Vienne

l'encontre d'un traité³. Le dépositaire doit se limiter dans ces cas à transmettre les documents reçus.

Lorsqu'il s'agit de porter un jugement matériel sur tel ou tel acte lié à un traité, le dépositaire qui serait simultanément un Etat partie doit veiller à distinguer son rôle de dépositaire de sa position de partie. Le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions⁴. Il va toutefois de soi que cet Etat peut exercer parallèlement et de manière illimitée ses droits de partie.

Le devoir d'impartialité du dépositaire ne l'oblige aucunement à la passivité. L'Etat désigné comme dépositaire lors des négociations d'un nouveau traité l'est souvent parce qu'il a joué un rôle significatif lors des travaux préparatoires ou parce qu'il attache une très grande importance au domaine régi. Le choix du dépositaire a dès lors souvent valeur de reconnaissance pour la diligence démontrée. Il peut exprimer aussi l'attente que cet engagement particulier se poursuive à l'avenir.

Les dépositaires s'efforcent en particulier d'obtenir le plus grand nombre d'adhésions possibles aux traités qu'ils gèrent. L'ONU, par exemple, organise chaque année un «Treaty Event», au cours duquel les Etats sont spécialement appelés, pour les traités déposés auprès de l'ONU et relevant d'un domaine thématique déterminé, à les ratifier ou à y adhérer. Il n'est pas rare que d'autres dépositaires exhortent les Etats signataires d'un traité à le ratifier, par exemple lorsqu'il ne manque que peu de parties pour permettre l'entrée en vigueur du traité. La prise d'une certaine responsabilité pour un bon fonctionnement et une large application du traité est usuelle.

2 Les fonctions du dépositaire selon les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels

Les Conventions de Genève⁵ contiennent plusieurs dispositions sur le rôle du dépositaire (cf. annexe II). Celles-ci ne vont toutefois pas au-delà des tâches qui incombent au dépositaire en vertu de la Convention de Vienne.

En revanche, les art. 97 et 98 du Protocole additionnel I⁶ (et l'art. 24 du Protocole additionnel II⁷, correspondant à l'art. 97 précité) prévoient que le dépositaire a comme tâche supplémentaire de convoquer des conférences pour examiner des propositions d'amendement. L'art. 7 du Protocole additionnel I fait en outre obligation au dépositaire de convoquer des réunions et des conférences des Etats parties en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole. Les Protocoles additionnels II et III⁸ ne contiennent en revanche ni de norme semblable ni d'autres dispositions sur les fonctions du dépositaire.

³ Art. 20 de la Convention de Vienne. Il en va néanmoins différemment lorsque la réserve est inadmissible pour des raisons formelles, p. ex. lorsque le traité lui-même exclut la possibilité de formuler des réserves.

⁴ Art. 76, al. 2, de la Convention de Vienne

⁵ RS **0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51**

⁶ RS **0.518.521**

⁷ RS **0.518.522**

⁸ RS **0.518.523**

3 Pratique de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève

3.1 Fonctions classiques du dépositaire

En tant que dépositaire, la Suisse assure les fonctions que lui attribuent les Conventions de Genève et la Convention de Vienne. Se basant sur l'art. 77 de la Convention de Vienne, elle veille constamment à maintenir son impartialité de dépositaire. Ainsi en 1989, lorsque la Palestine – dont le statut d'Etat était alors contesté au sein de la communauté internationale – a déposé un instrument d'adhésion aux Conventions de Genève, la Suisse n'a pas décidé elle-même si la Palestine pouvait être admise comme partie. Mais elle a dûment communiqué cette déclaration d'adhésion aux Etats parties sans prendre position et leur a laissé le soin de trancher la question.

La Suisse a en outre plusieurs fois refusé des déclarations effectuées en application de l'art. 96, par. 3, du Protocole additionnel I, parce que les auteurs de ces déclarations ne remplissaient pas les conditions prévues par le Protocole lui-même⁹. Le dépositaire ne peut cependant agir ainsi que dans des cas évidents. Lorsqu'il y a doute sur la réalisation des conditions, le dépositaire doit soumettre la question aux Etats parties.

3.2 Référence de la Suisse à son rôle de dépositaire lors de son engagement pour le respect des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels

Le rôle classique de dépositaire ne signifie cependant pas qu'il serait interdit à la Suisse de prendre une responsabilité plus étendue pour les Conventions de Genève. Comme Etat partie déjà, elle est tenue non seulement de respecter les dispositions conventionnelles dans son ordre juridique propre, mais en outre, solidairement, de veiller à leur respect par les autres Etats parties (art. 1 commun aux quatre Conventions et au Protocole additionnel I). La Suisse est ainsi tenue, en tant qu'Etat partie – à l'instar de tous les autres Etats parties –, de veiller à l'observation des Conventions de Genève. Son rôle d'Etat dépositaire ne fait pas naître d'obligations particulières à cet égard. Sur la base de sa tradition humanitaire, la Suisse a cependant souvent joué un rôle particulier. Ainsi la XXVI^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de 1995 a-t-elle chargé la Suisse, dans sa recommandation n° VII¹⁰, d'organiser des réunions périodiques pour examiner les problèmes généraux d'application et de respect des Conventions. La Suisse a organisé la première de ces réunions en 1998. La Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'ayant pas pu se dérouler, au début des années 90, en raison de la question du statut que devait avoir la Palestine, la Suisse a, entre 1993 et 1995, convoqué des rencontres d'experts dans le but d'améliorer la connaissance et le respect du droit international humanitaire. La

⁹ Selon cette disposition, une autorité représentant un peuple engagé dans un conflit armé contre un Etat partie peut s'engager à appliquer les Conventions et le Protocole I relativement à ce conflit en adressant une déclaration unilatérale au dépositaire. Le dépositaire a dès lors refusé de recevoir de telles déclarations lorsque le conflit armé était engagé contre un Etat qui n'était pas partie au Protocole I.

¹⁰ Recommandations de la Réunion du groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 23–27 janvier 1995, <http://www.cicr.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFL2>) approuvée par la Résolution I de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Suisse a par ailleurs organisé à plusieurs reprises, sur l'initiative d'Etats parties ou sur la base de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, des conférences des Etats parties aux Conventions de Genève, avant tout dans le contexte du conflit israélo-palestinien. En 1997, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté en sa 10^e session extraordinaire d'urgence une résolution appelant les Etats parties aux Conventions de Genève à convoquer une conférence des Etats parties à la quatrième Convention de Genève. Se basant sur ce texte ainsi que sur d'autres résolutions, la Suisse a mené d'intenses consultations parmi les Etats parties et elle a, de 1998 à 2001, dirigé un certain nombre de conférences et rencontres d'experts. Plusieurs de ces résolutions donnent mandat à la Suisse, en tant que dépositaire, de mener à bien les démarches nécessaires à la préparation de ces conférences. La Suisse a également été expressément remerciée pour son engagement en tant que dépositaire en faveur du bon fonctionnement des Conventions de Genève.

La résolution ES-10/15 du 20 juillet 2004 est un autre exemple à mentionner. L'Assemblée générale de l'ONU a également adopté cette résolution lors de sa 10^e session extraordinaire d'urgence, à la suite de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la barrière de séparation dans le Territoire palestinien occupé¹¹. La Suisse y a été priée de procéder à des consultations sur le respect de la quatrième Convention de Genève dans le Territoire palestinien occupé, en particulier sur la possibilité de convoquer à nouveau la conférence des Etats parties à cette convention. Ainsi la Suisse a-t-elle mené des consultations de novembre 2004 à juin 2005 avec tous les Etats parties et, en juillet 2005, elle en a livré les résultats dans un rapport au Président de l'Assemblée générale de l'ONU.

C'est également la Suisse, en tant que dépositaire et toujours dans le but de renforcer le droit international humanitaire, qui a mené les travaux préparatoires et les rencontres qui ont finalement permis l'adoption du Protocole additionnel III. Pour garantir l'impartialité nécessaire du dépositaire, ces rencontres ont à chaque fois été précédées de contacts et de consultations intensifs, afin de s'assurer de l'aval de tous les Etats parties. Cet accord, le cas échéant associé au mandat d'une organisation internationale comme l'ONU, est indispensable pour que le dépositaire puisse exercer des fonctions qui, en renforçant la mise en œuvre des traités, vont au-delà de celles qui sont expressément prévues par le droit international public, à l'image de la convocation de conférences des Etats parties¹².

4 Conclusion

Les fonctions essentielles du dépositaire, soit la conservation du traité et son suivi administratif en bonne et due forme, sont de nature notariale. Dans la mesure où la Suisse exerce cette tâche, elle s'en tient strictement à la nature formelle de son

¹¹ Avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocket/cmwp/cmwpframe.htm>. Cf. aussi la prise de position écrite du 30 janvier 2004, dans laquelle la Suisse se prononce en faveur de l'application au Territoire palestinien occupé de la quatrième Convention de Genève. La Suisse n'était d'ailleurs encore jamais intervenue jusqu'à ce jour comme tiers dans une procédure pendante devant la CIJ.

¹² Le «Treaty Event» précité, organisé annuellement par l'ONU, illustre cette activité. L'ONU agit alors en tant que dépositaire de ces traités dans le but d'augmenter le nombre des Etats parties.

mandat. Ses communications officielles (notifications) aux Etats parties se limitent dès lors exclusivement aux aspects procéduraux ou aux questions juridiques techniques (signatures, ratifications, etc.).

En tant qu'Etat partie, la Suisse a l'obligation juridique de respecter et de faire respecter les Conventions de Genève et le Protocole additionnel I, conformément à l'art. 1 commun à ces traités. Sur la base de sa tradition humanitaire, elle s'est, dans le passé, particulièrement engagée en ce sens.

Il est essentiel en pratique que la Suisse, comme elle le fait conséquemment, distingue son rôle notarial de sa responsabilité politique et morale. Ainsi n'a-t-elle encore jamais, dans un conflit donné, appelé les Etats au respect du droit international humanitaire au moyen d'une notification. Et, dans son engagement pour le respect du droit de Genève, elle veille à agir impartialement et dans l'intérêt de tous les Etats parties.

Convention de Vienne sur le droit des traités

Art. 76 Dépositaires des traités

al. 2

Les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. En particulier, le fait qu'un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines des parties ou qu'une divergence est apparue entre un Etat et un dépositaire en ce qui concerne l'exercice des fonctions de ce dernier ne doit pas influencer sur cette obligation.

Art. 77 Fonctions des dépositaires

(1) A moins que le traité n'en dispose ou que les Etats contractants n'en conviennent autrement, les fonctions du dépositaire sont notamment les suivantes:

- a) assurer la garde du texte original du traité et des pleins pouvoirs qui lui seraient remis;
- b) établir des copies certifiées conformes du texte original et tous autres textes du traité en d'autres langues qui peuvent être requis par le traité, et les communiquer aux parties au traité et aux Etats ayant qualité pour le devenir;
- c) recevoir toutes signatures du traité, recevoir et garder tous instruments, notifications et communications relatifs au traité;
- d) examiner si une signature, un instrument, une notification ou une communication se rapportant au traité est en bonne et due forme et, le cas échéant, porter la question à l'attention de l'Etat en cause;
- e) informer les parties au traité et les Etats ayant qualité pour le devenir des actes, notifications et communications relatifs au traité;
- f) informer les Etats ayant qualité pour devenir parties au traité de la date à laquelle a été reçu ou déposé le nombre de signatures ou d'instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion requis pour l'entrée en vigueur du traité;
- g) assurer l'enregistrement du traité auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies;
- h) remplir les fonctions spécifiées dans d'autres dispositions de la présente Convention.

(2) Lorsqu'une divergence apparaît entre un Etat et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention des Etats signataires et des Etats contractants ou, le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation internationale en cause.

Conventions de Genève – Dispositions qui concernent le dépositaire

Conventions

Remarque: les dispositions sont identiques dans les quatre conventions. Les chiffres sont ceux des articles de chacune des 1ère, 2e, 3e et 4e Convention respectivement.

Art. 48/49/128/145

Les Hautes Parties contractantes se communiqueront par l'entremise du Conseil fédéral suisse et, pendant les hostilités, par l'entremise des Puissances protectrices les traductions officielles de la présente Convention, ainsi que les lois et règlements qu'elles pourront être amenées à adopter pour en assurer l'application.

Art. 55/54/133/150

al. 2

Le Conseil fédéral suisse fera établir des traductions officielles de la Convention en langue russe et en langue espagnole.

Art. 57/56/137/152

La présente Convention sera ratifiée aussitôt que possible et les ratifications seront déposées à Berne.

Il sera dressé du dépôt de chaque instrument de ratification un procès-verbal dont une copie, certifiée conforme, sera remise par le Conseil fédéral suisse à toutes les Puissances au nom desquelles la Convention aura été signée ou l'adhésion notifiée.

Art. 61/60/140/156

Les adhésions seront notifiées par écrit au Conseil fédéral suisse et produiront leurs effets six mois après la date à laquelle elles lui seront parvenues.

Le Conseil fédéral suisse communiquera les adhésions à toutes les Puissances au nom desquelles la Convention aura été signée ou l'adhésion notifiée.

Art. 62/61/141/157

Les situations prévues aux art. 2 et 3 donneront effet immédiat aux ratifications déposées et aux adhésions notifiées par les Parties au conflit avant ou après le début des hostilités ou de l'occupation. La communication des ratifications ou adhésions reçues des Parties au conflit sera faite par le Conseil fédéral suisse par la voie la plus rapide.

Protocole I

Art. 7 Réunions

Le dépositaire du présent Protocole convoquera, à la demande d'une ou de plusieurs des Hautes Parties contractantes et avec l'approbation de la majorité de celles-ci, une réunion des Hautes Parties contractantes en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole.

Art. 90

al. 1 let. f

Le dépositaire mettra à la disposition de la Commission les services administratifs nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Art. 97 Amendement (identique à l'art. 24 du Protocole II)

1. Toute Haute Partie contractante pourra proposer des amendements au présent Protocole. Le texte de tout projet d'amendement sera communiqué au dépositaire qui, après consultation de l'ensemble des Hautes Parties contractantes et du Comité international de la Croix-Rouge, décidera s'il convient de convoquer une conférence pour examiner le ou les amendements proposés.

2. Le dépositaire invitera à cette conférence les Hautes Parties contractantes ainsi que les Parties aux Conventions, signataires ou non du présent Protocole.

Art. 98 Révision de l'Annexe 1

1. Quatre ans au plus tard après l'entrée en vigueur du présent Protocole et, ultérieurement, à des intervalles d'au moins quatre ans, le Comité international de la Croix-Rouge consultera les Hautes Parties contractantes au sujet de l'Annexe I au présent Protocole et, s'il le juge nécessaire, pourra proposer une réunion d'experts techniques en vue de revoir l'Annexe 1 et de proposer les amendements qui paraîtraient souhaitables. (...)

2. Le dépositaire convoquera une conférence des Hautes Parties contractantes et des Parties aux Conventions pour examiner les amendements proposés par la réunion d'experts techniques si, à la suite de ladite réunion, le Comité international de la Croix-Rouge ou le tiers des Hautes Parties contractantes le demande.

3. (...)

4. Le dépositaire communiquera aux Hautes Parties contractantes et aux Parties aux Conventions tout amendement ainsi adopté. L'amendement sera considéré comme accepté à l'expiration d'une période d'un an à compter de la communication sauf si, au cours de cette période, une déclaration de non acceptation de l'amendement est communiquée au dépositaire par le tiers au moins des Hautes Parties contractantes.

5. (...)

6. Le dépositaire fera connaître aux Hautes Parties contractantes et aux Parties aux Conventions l'entrée en vigueur de tout amendement, les Parties liées par cet amendement, la date de son entrée en vigueur pour chacune des Parties, les déclarations de non acceptation faites conformément au paragraphe 4 et les retraits de telles déclarations.

