

Rapport

sur la politique de la Suisse en faveur
des droits de l'homme

du 2 juin 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme et vous recommandons d'en prendre acte.

Nous vous proposons en outre de classer les postulats suivants :

- | | |
|---------------|--|
| 1977 P 77.433 | Convention européenne des droits de l'homme.
Droit national (E 29 novembre 1977, Dobler). |
| 1979 P 78.508 | Droits de l'homme. Rapport (N 22 mars 1979, Nanchen). |

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

2 juin 1982 Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le postulat Nanchen, qui a été accepté par le Conseil fédéral, admet que la Suisse, dans le cadre de sa politique étrangère, a déjà une politique en faveur de la défense des droits de l'homme, qu'elle pourrait intensifier. Le Conseil fédéral partage cette manière de voir.

Après avoir exprimé, à l'occasion d'autres affaires parlementaires, ses vues sur divers points soulevés dans le postulat Nanchen, le Conseil fédéral y répond dans son ensemble par le présent rapport. Celui-ci renseigne en outre le Parlement - comme le demande le postulat Oehler - sur le respect des droits de l'homme dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et, comme suite au rapport présenté en réponse à la motion Schmid sur la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques, l'informe des travaux accomplis en matière de protection des personnes privées de liberté. Il évoque en outre les questions soulevées, à propos de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, par le postulat Dobler. Ainsi, ce rapport présente dans son ensemble la politique suisse dans ces domaines.

Pour des raisons qui correspondent à des objectifs permanents de la politique étrangère de la Suisse, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la ratification des deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et la ratification de la Charte sociale européenne, ainsi que l'adhésion de notre pays aux Nations Unies, qui vous a été proposée récemment, revêtent une importance particulière dans la perspective d'une intensification de notre action en faveur de la défense des droits de l'homme. La Suisse disposerait alors des bases conventionnelles et institutionnelles nécessaires à cette fin.

Le Conseil fédéral est d'avis que la Suisse, conformément à

sa vocation humanitaire, se doit - notamment pour exprimer sa solidarité à l'égard de la communauté internationale - de mener, sur le plan international, une politique globale et cohérente dans le domaine des droits de l'homme.

1 INTRODUCTION

11 Postulat Nanchen

Le 2 octobre 1978, Mme Nanchen a déposé au Conseil national un postulat ainsi libellé :

Le Conseil fédéral est invité à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport sur la possibilité d'intensifier son action en faveur de la défense des droits de l'homme dans le cadre des instruments existants (Conventions de Genève en faveur du droit humanitaire, Convention européenne des droits de l'homme, Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), au sein des différentes organisations oeuvrant en faveur des droits de l'homme (Comité international de la Croix-Rouge, "Amnesty International", Union internationale de la protection de l'enfance, etc.) ou par l'adhésion aux pactes internationaux des Nations Unies relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques.

Le rapport devrait examiner dans quelle mesure des critères humanitaires analogues à ceux mentionnés dans la loi sur le matériel de guerre pourraient entrer en considération lors de l'application des lois sur la garantie contre les risques à l'exportation et la garantie des risques de l'investissement.

Le Conseil fédéral est également invité à donner, dans le rapport, des renseignements sur l'état d'avancement des travaux en vue de la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques, telle qu'elle est demandée par la motion Werner Schmid.

Ce postulat a été traité au Conseil national, le 22 mars 1979, en même temps que la motion Oehler, du 27 septembre 1978, relative aux droits de l'homme dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). A cette occasion, le chef du Département fédéral des affaires étrangères a déclaré, au nom du Conseil fédéral, accepter le postulat

Nanchen (BO N 1979 395). En ce qui concerne la motion Oehler, acceptée le même jour sous forme de postulat, M. Aubert s'est également engagé à renseigner le Parlement sur les suites de la CSCE et à lui exposer les conséquences qui en découlent pour la politique étrangère de la Suisse (BO N 1979 395).

A plusieurs reprises depuis lors, le Conseil fédéral a eu l'occasion d'exprimer ses vues sur divers points soulevés par le postulat Nanchen, notamment dans son message du 18 février 1981 concernant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (FF 1981 I 973), ainsi que dans sa réponse, du 26 août 1981, à l'interpellation Crevoisier du 2 juin 1981 portant sur les droits de l'homme en général et les traités internationaux dans ce domaine en particulier (BO N 1981 1341).

12 Origines de la protection des droits de l'homme sur le plan international

La notion de "droits de l'homme" est issue d'une longue évolution philosophique, politique, sociale et religieuse, marquée notamment par la Grande Charte de Jean sans Terre (12 juin 1215) et la Pétition des droits du 7 juin 1628 en Grande-Bretagne; elle a reçu une première consécration aux Etats-Unis d'Amérique : le 4 juillet 1776, le Congrès a déclaré que tous les hommes sont créés égaux et bénéficient de certains droits inaliénables comme la vie, la liberté et la recherche du bonheur. Au départ, les droits de l'homme étaient avant tout une question d'intérêt national. Ils ont pris une dimension internationale après la Révolution française. L'influence de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, du 26 août 1789, a été à cet égard très grande. Les droits de l'homme ne bénéficiaient cependant d'aucune protection sur le plan international¹⁾.

1) Voir cependant le développement du droit des Conventions de Genève, et notamment l'adoption, en 1864, de la première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, dans le message du 18 février 1981 concernant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (FF 1981 I 979).

On considérerait en général, il n'y a pas encore trop longtemps, que le traitement réservé par un Etat à ses propres ressortissants relevait de sa compétence exclusive. En revanche, dès qu'un Etat admettait sur son territoire des ressortissants étrangers, il était tenu, en vertu du droit international coutumier, de leur accorder un minimum de protection juridique (règle dite du "standard minimum"). A cette obligation, qui est encore généralement reconnue aujourd'hui, correspond le droit qu'a tout Etat, lorsque certaines conditions sont remplies, d'exercer la protection diplomatique en faveur de ses ressortissants à l'étranger. Après la deuxième guerre mondiale, une nouvelle conception est apparue avec l'internationalisation des droits fondamentaux de l'homme : celle-ci vise à protéger les intérêts légitimes de tout individu sans considération de nationalité¹⁾.

La reconnaissance internationale des droits fondamentaux de l'homme est certainement l'un des événements marquants de l'après-guerre. Dans le préambule de la Charte des Nations Unies, les peuples des Nations Unies ont proclamé leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme. L'article 1^{er} de la Charte précise qu'un des buts de l'organisation est de réaliser la coopération internationale "en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion". Cette disposition traduit la réaction des pays représentés à la Conférence de San Francisco, en 1945, devant les horreurs de la guerre et leur volonté de souligner la relation qui existe entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

1) Le système de protection internationale des droits des minorités institué par la Société des Nations ne profitait qu'aux membres des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques en Europe. Cf. en outre les conventions internationales adoptées sous les auspices de la Société des Nations pour abolir l'esclavage (RS 0.311.37) et supprimer la traite des femmes et des enfants (RS 0.311.33 et 0.311.34).

L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme a été une étape déterminante sur la voie de l'internationalisation de la protection des droits de l'homme¹⁾. L'influence de la Déclaration a été considérable. Devenue une source d'inspiration pour le législateur national et international, elle est la base des normes qui ont été adoptées, pour la protection des droits de l'homme, sur les plans universel (Pactes des Nations Unies de 1966) et régional (par exemple : Convention européenne de 1950).

13 Principales conceptions en matière de protection des droits de l'homme

131

La protection des droits de l'homme traduit dans le droit positif une certaine conception des rapports de l'homme avec la société. Elle est le reflet des idées fondamentales existant dans ce domaine. A l'époque où elle a été proclamée, la Déclaration universelle des droits de l'homme exprimait, tant en ce qui concerne les libertés individuelles classiques que pour ce qui a trait aux droits sociaux et économiques, une conception commune acceptable pour la grande majorité des Etats. Ceux-ci étaient d'accord de considérer que "la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde" (préambule de la Déclaration).

Cette interprétation libérale et individualiste des droits de l'homme consacrée dans la Déclaration de 1948²⁾ s'est rapide-

1) Le texte de la Déclaration est publié en annexe au présent rapport. Cf. aussi le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1981 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ci-dessous "message ONU"), annexe 3 (FF 1982 I 676).

2) Cette conception est aussi reflétée dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée le 22 novembre 1969 à San José (Costa Rica) par l'Organisation des Etats américains.

ment trouvée confrontée à des conceptions nouvelles fondées sur des idéologies différentes et rattachées en partie au phénomène de la décolonisation qui a marqué les années 60.

La conception des droits de l'homme défendue par les Etats communistes déduit les droits de l'homme non de la "nature" de l'individu, mais de sa situation dans le processus de production sociale. Les droits sociaux et économiques y revêtent dès lors une importance particulière, au détriment des libertés individuelles classiques, qui ne sont garanties par les constitutions de ces Etats à leurs citoyens que "conformément aux intérêts du peuple, et afin de consolider et de développer le régime socialiste" (voir p. ex. les art. 50 et 51 de la constitution soviétique du 7 octobre 1977). Cette subordination des droits de l'homme aux exigences de la société et de l'Etat fait que les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme ne sont applicables, dans l'ordre juridique interne de ces Etats, que dans la mesure où ils sont compatibles avec leur régime social, économique et politique.

Pour de nombreux Etats qui ont accédé à l'indépendance au cours des trente dernières années, les droits de l'homme sont inséparables des droits des peuples. Cette vision surtout sociale des droits de l'homme n'exclut cependant pas leur caractère de droits établis au bénéfice des individus. Quant au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il est lié au développement économique, qui est pour sa part érigé en un droit collectif. La jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales de l'individu sont étroitement rattachés aux progrès réalisés dans la politique nationale et internationale de développement économique et social. Cette conception se reflète bien dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁾, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine. Cette Charte met l'accent non seulement sur les droits des individus et des peuples, mais aussi sur l'idée

1) Par sa Résolution 36/154 du 29 janvier 1982, l'Assemblée générale a reconnu l'importance de tels arrangements régionaux pour la protection et la promotion des droits de l'homme.

qu'à ces droits correspondent des devoirs à l'égard de la famille et de la société.

Ces nouvelles théories ont trouvé leur expression concrète dans plusieurs textes des Nations Unies et, en particulier, dans la Résolution 32/130 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 1977¹⁾, qui proclame que tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont indivisibles et interdépendants et que la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. De plus, selon cette résolution, la priorité doit être accordée "à la recherche de solutions aux violations massives et flagrantes des droits de l'homme des peuples et des personnes affectés par des situations telles que celles résultant de l'apartheid, de toutes les formes de discrimination raciale, du colonialisme, de la domination et de l'occupation étrangères", etc. Enfin, ladite résolution affirme qu'il est indispensable de réaliser le nouvel ordre économique international pour promouvoir efficacement les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ultérieurement, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré à plusieurs reprises que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme et que la paix et la sécurité internationales sont des éléments essentiels à la pleine réalisation de ce droit (Résolution 36/133 du 14 décembre 1981).

132

Nous sommes d'avis que la tendance visant à obtenir la reconnaissance de nouveaux droits qui ne sont pas rattachés à la personne humaine mais fondés sur des exigences collectives (cf. ci-dessus ch. 131 in fine) ne doit en aucune manière relativiser les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels, dont l'importance reste primordiale.

- 1) Intitulée : "Autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Cf. aussi message ONU (FF 1982 I 679).

Dans sa Recommandation 829 (1978) relative aux droits de l'homme dans le monde, adoptée le 27 janvier 1978, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré notamment que la question des droits de l'homme tendait à faire partie intégrante des relations internationales quotidiennes. Cette question occupe en effet une place toujours plus importante dans les rapports entre Etats. Il faut considérer que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue, pour les Etats, une obligation de droit international. Selon la pratique des Nations Unies notamment, un Etat ne peut pas invoquer, dans ces conditions, le principe de non-immixtion dans ses affaires intérieures pour s'opposer à ce que la situation des droits de l'homme sur son territoire soit discutée, par exemple, dans le cadre d'une enceinte internationale ou fasse l'objet d'interventions d'autres pays. L'entrée en vigueur, en 1976, des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, couronnement des efforts entrepris par les Nations Unies pour mettre sur pied une Charte internationale des droits de l'homme, ainsi que l'adoption, dans l'Acte final d'Helsinki du 1^{er} août 1975 (FF 1975 II 939), du principe n° VII régissant les relations mutuelles des Etats participant à la CSCE (cf. ch. 223) ont largement contribué à faire du respect des droits de l'homme une question d'intérêt international qui ne peut plus être considérée comme appartenant au "domaine réservé" des Etats.

S'il est vrai que le problème des droits de l'homme est devenu un élément important des relations internationales, il n'en demeure pas moins que l'internationalisation de la protection des droits de l'homme se heurte encore à de sérieux obstacles. Ainsi, de nombreux Etats attachés à une conception stricte de leur souveraineté persistent à invoquer le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures pour s'opposer à toute critique portant sur le respect des droits de l'homme, soit d'une façon générale, soit en ce qui les concerne. En outre, si le principe de la protection des droits de l'homme fait

aujourd'hui partie intégrante du droit international, des divergences de vues considérables subsistent néanmoins en ce qui concerne la nature et le contenu de ces droits. Il est frappant de relever la contradiction existant entre les progrès réalisés sur la voie du renforcement de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme, notamment par l'élaboration de normes internationales, et la situation réelle sur le plan du respect effectif de ces droits dans le monde.

Qui plus est, des divergences sérieuses subsistent quant à l'établissement et, par la suite, au développement de méthodes et de moyens destinés à garantir le contrôle, sur le plan international, d'engagements assumés par les Etats en matière de sauvegarde des droits des individus. Nous aurons l'occasion de revenir sur cet élément déterminant de toute politique en faveur d'une meilleure protection des droits de l'homme sur le plan international. Bornons-nous pour le moment à constater que le mécanisme de contrôle international est encore rudimentaire, à l'exception toutefois du système institué par la Convention européenne des droits de l'homme (cf. ci-dessous ch. 222).

2 LA SUISSE ET LES DROITS DE L'HOMME

21 La protection des droits de l'homme sur le plan bilatéral

211 Les interventions du Conseil fédéral en faveur du respect des droits de l'homme en temps de paix

Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises, ces dernières années, qu'il condamne toute violation des droits de l'homme, quel que soit le régime politique sous lequel elle se produit. Cette attitude de principe, qui est parfaitement conciliable avec notre statut de neutralité, s'est traduite, par exemple, par notre adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme et notre soutien aux initiatives tendant

à assurer le respect des droits de l'homme dans le cadre de la CSCE (Acte final signé à Helsinki en 1975). Se fondant sur ces textes internationaux, le Conseil fédéral peut ainsi intervenir directement auprès d'autres Etats lorsqu'il estime qu'une violation des droits de l'homme rend une telle démarche nécessaire. Par ailleurs, s'appuyant sur le fait que le respect des droits de l'homme fait partie intégrante des relations internationales (cf. ch. 14 ci-dessus), le Conseil fédéral ne manque pas, chaque fois qu'il l'estime opportun, de condamner les violations graves et répétées des droits de l'homme qui se produisent dans certains pays, notamment la torture et la pratique consistant à faire disparaître des personnes.

Pour rester crédible, la politique du Conseil fédéral en matière d'interventions humanitaires doit être cohérente et reposer sur des critères objectifs. Ses interventions répondent essentiellement à des considérations humanitaires et aux exigences de la solidarité internationale. Elles ne se concentrent pas sur certaines régions du monde et sont faites sans égard au régime politique des gouvernements concernés. Le critère de l'efficacité a une importance particulière dans ce contexte. Une démarche aura plus de chances de succès si elle est entreprise auprès d'un gouvernement avec lequel la Suisse entretient des relations suivies et a des intérêts réciproques. Les intérêts généraux de la Suisse ne peuvent pas être ignorés et il convient, dans certains cas, de prendre en considération la sensibilité de l'opinion publique suisse.

Un autre critère important est celui de la nature de la violation. Il s'agit de distinguer à cet égard entre des cas particuliers et les situations de violations massives et flagrantes des droits de l'homme. Dans les cas particuliers, l'objectif principal de la démarche est d'améliorer le sort de la victime. Les bénéficiaires de ces interventions sont souvent des personnes qui ont un lien avec notre pays (nationalité suisse, relations de famille ou d'affaires, autorisations d'entrée en Suisse, etc.). Dans les situations de

violations massives et flagrantes des droits de l'homme dont est victime une partie de la population d'un Etat, la démarche tend à mettre fin à une politique systématique du gouvernement. Il s'agit, dans ces cas également, d'apprécier avec soin le résultat que l'on peut raisonnablement attendre d'une telle action.

Toute démarche doit reposer sur une information objective et sûre. Les organisations humanitaires, gouvernementales ou non gouvernementales, peuvent être, en raison de leurs activités, des sources intéressantes de renseignements sans lesquelles il serait souvent difficile d'intervenir en connaissance de cause. Le Département fédéral des affaires étrangères entretient des relations suivies avec le Comité international de la Croix-Rouge et la Ligue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge notamment. Il a également des contacts avec des organisations non gouvernementales telles que la Commission internationale de juristes et Amnesty International. Ces organisations jouent un rôle important en sensibilisant l'opinion publique nationale ou internationale à des situations dans lesquelles les droits de l'homme sont violés.

La forme de la démarche dépend surtout du résultat que l'on veut atteindre; elle peut être très différente selon les circonstances et aller de l'intervention discrète auprès de l'administration du pays en cause à la démarche officielle au plus haut niveau, accompagnée, le cas échéant, d'une déclaration publique réprouvant une politique déterminée. Dans son message du 21 décembre 1981 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, le Conseil fédéral a relevé que si notre pays adhérerait à l'ONU, il resterait fidèle, en ce qui concerne le respect des droits de l'homme dans des cas concrets, aux méthodes de travail de la diplomatie classique et éviterait, dans la mesure du possible, de s'associer à des condamnations publiques portées contre certains Etats (FF 1982 I 567).

212 Les interventions du Conseil fédéral en faveur du respect du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés

La Suisse a joué depuis 1863, date de la fondation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), un rôle important dans l'élaboration du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés¹⁾. Elle est également, comme presque tous les Etats du monde, partie aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de conflits armés. Les Etats contractants sont tenus non seulement de respecter, mais aussi de faire respecter les Conventions en toutes circonstances. Le Conseil fédéral a ainsi eu l'occasion de rappeler aux Etats parties à des conflits cette obligation de respecter le droit humanitaire en temps de conflits armés. Sur un plan général, l'obligation de respecter et de faire respecter les Conventions de Genève a été rappelée solennellement dans la Résolution n° VI adoptée par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui s'est tenue à Manille en 1981. La Suisse a été l'un des principaux auteurs de cette résolution.

22 La protection des droits de l'homme sur le plan régional

221 La protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe

221.1

Aux termes de l'article premier du Statut du Conseil de l'Europe (RS 0.192.030), le but de cette organisation est "de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social". Ce but doit être atteint, en particulier, "par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Tout Etat qui devient membre du Con-

1) Cf. le message du 18 février 1981 concernant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (FF 1981 I 982).

seil de l'Europe "reconnait le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales"; il s'engage, en outre, à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini ci-dessus (art. 3 du Statut).

Ces dispositions du Statut du Conseil de l'Europe ont été concrétisées, sur le plan des droits civils et politiques et des libertés fondamentales, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dite Convention européenne des droits de l'homme), du 4 novembre 1950, et par ses Protocoles additionnels. Cette Convention, qui lie actuellement tous les Etats membres du Conseil sauf un, exprime la conception des droits de l'homme commune aux Etats démocratiques de l'Europe de l'Ouest. Elle a en outre créé un système original de garantie collective des droits de l'homme, en instituant une Commission et une Cour européennes des droits de l'homme, qui sont chargées d'assurer le respect des engagements assumés par les Etats contractants.

Dans le domaine des droits sociaux et économiques, la Charte sociale européenne, qui a été signée à Turin le 18 octobre 1961, constitue le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a été ratifiée par treize des Etats membres du Conseil de l'Europe. La Charte définit les objectifs de la législation sociale des Etats contractants. Elle prévoit un système de contrôle qui repose sur la présentation de rapports périodiques. Elle s'inspire, dans une large mesure, des normes et des mécanismes élaborés au sein de l'Organisation internationale du travail.

Le 27 avril 1978, les ministres des affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis au sein du Comité des ministres, ont adopté une Déclaration sur les droits de l'homme dans laquelle ils ont décidé, après avoir réaffirmé l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme, d'accorder la priorité aux travaux entrepris en vue d'examiner les possibilités d'élargir les listes des droits indivi-

duels, notamment dans les domaines social, économique et culturel. Ces Etats se sont également engagés à participer activement à la sauvegarde et au développement des droits de l'homme afin de contribuer au renforcement de la paix et de la sécurité mondiales et de la coopération internationale ainsi qu'au progrès économique et social de tous les peuples.

Les objectifs définis et les engagements pris dans cette déclaration ont été concrétisés dans le deuxième plan à moyen terme des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe pour la période de 1981 à 1986. Ce plan met l'accent sur la nécessité de renforcer la protection de l'individu en consolidant les garanties offertes par la Convention européenne des droits de l'homme et en prenant de nouvelles initiatives en matière de sauvegarde des droits individuels dans les domaines social, économique et culturel. Sur le plan des relations extérieures du Conseil de l'Europe, par ailleurs, le Comité des ministres, en réponse notamment à des interventions de membres de l'Assemblée parlementaire, a eu l'occasion à plusieurs reprises, ces dernières années, d'exprimer les préoccupations des Etats membres face aux nombreuses violations des droits de l'homme qui se produisent dans plusieurs régions du monde. Le Comité des ministres a tenu à rappeler que le renforcement de la justice et de la paix dans le monde était étroitement lié à la protection des droits de l'homme à l'intérieur des Etats.

A plusieurs reprises, le Comité des ministres a affirmé sans équivoque que la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes est indispensable au maintien des institutions démocratiques dans les Etats membres du Conseil¹⁾. Il a adopté en outre, le 14 mai 1981, une déclaration intitulée "Déclaration sur l'intolérance - une menace pour la démocratie", dans laquelle il a exprimé fermement sa condamnation de toutes les

1) Le Comité des ministres a adopté notamment, le 15 janvier 1982, une recommandation aux Etats membres concernant la coopération internationale en matière de poursuite et de répression des actes de terrorisme (Recommandation n° R (82) 1).

formes d'intolérance, quels qu'en soient l'origine, l'inspiration ou le but. Enfin, le Comité des ministres a adopté, le 29 avril 1982, une Déclaration sur la liberté d'expression et d'information, dans laquelle il a notamment souligné l'attachement des Etats membres aux principes de la liberté d'expression et d'information en tant que fondements d'une société démocratique et pluraliste.

221.2

En adhérant, le 6 mai 1963, au Conseil de l'Europe, la Suisse s'est engagée à collaborer sincèrement et activement à la réalisation des objectifs statutaires de cette organisation. Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, nos efforts se sont concentrés tout d'abord sur la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est intervenue le 28 novembre 1974 (RS O.1). Nous avons l'intention de vous soumettre un message concernant l'approbation du premier Protocole additionnel à la Convention, qui a été signé par la Suisse le 19 mai 1976, et du Protocole n° 4 reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel.

Conformément à la politique que nous avons définie dans notre rapport du 16 novembre 1977 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe (FF 1977 III 899), ainsi que dans notre rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la présente législature (FF 1980 I 617), nous nous proposons de vous adresser, avant la fin de la présente législature, un message concernant la ratification de la Charte sociale européenne. Cette ratification doit nous permettre notamment de réaffirmer notre solidarité à l'égard des Etats membres du Conseil de l'Europe et de marquer l'intérêt que nous portons aux efforts entrepris par cette organisation en vue de renforcer la protection des droits de la personne non seulement sur le plan des libertés fondamentales, mais également dans le domaine social et économique.

Dans le cadre des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe, la Suisse prend une part active aux travaux qui se déroulent dans le domaine I intitulé : "Sauvegarde et développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Nous attachons une importance particulière à la sauvegarde et à l'amélioration de l'efficacité du mécanisme de contrôle institué par la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la promotion de l'éducation et de l'information en matière de droits de l'homme. Nous soulignons en outre l'utilité des échanges de vues qui ont lieu régulièrement sur certaines activités entreprises dans d'autres organisations internationales, notamment aux Nations Unies, par exemple au sujet de l'élaboration d'un projet de convention contre la torture (cf. ch. 3 ci-après).

222 Enseignements tirés par la Suisse de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme

Dans sa motion du 26 septembre 1977, adoptée sous la forme d'un postulat le 29 novembre 1977, le conseiller aux Etats Dobler a demandé à être renseigné sur les atteintes portées à la constitution fédérale par les décisions des organes institués par la Convention européenne des droits de l'homme et sur les entraves qui en étaient résultées sur le plan législatif. Il a en outre demandé "si cette situation ne risquait pas, à la longue, de rendre illusoires nos institutions (certains droits fondamentaux et populaires)". Les quelques informations données ci-après devraient dissiper ces inquiétudes et nous permettre de vous recommander de classer ce postulat.

Le système de garantie collective des droits de l'homme instauré par la Convention prévoit l'intervention d'organes internationaux indépendants, chargés d'assurer le respect des engagements assumés par les Etats contractants; c'est ce qui fait son originalité. Le droit de recours individuel, reconnu par la Suisse depuis le 28 novembre 1974 et aujourd'hui reconnu par seize Etats membres du Conseil de l'Europe (RO 1982

285), constitue incontestablement la clef de voûte de ce système, dont le Conseil fédéral a, à plusieurs reprises, souligné le caractère unique. Voici presque huit ans qu'il est possible d'introduire des requêtes contre la Suisse en vertu de cette procédure; le bilan de ce contrôle par la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme, ainsi que par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut être considéré comme positif dans l'ensemble. A fin 1981, 238 requêtes dirigées contre la Suisse avaient été enregistrées auprès de la Commission; à cette dernière date, 176 requêtes avaient été déclarées irrecevables par celle-ci; 19 avaient été déclarées recevables, c'est-à-dire non manifestement mal fondées; 8 avaient été rayées du rôle (dont une après avoir été déclarée recevable); et 54 requêtes étaient encore en examen. Des 19 requêtes déclarées recevables, une seule affaire s'est terminée par un arrêt de la Cour, qui n'a pas constaté de violation de la Convention par la Suisse (arrêt Schiesser, rendu en 1979); 4 autres affaires se sont terminées par une décision du Comité des ministres, sans constatation expresse de violation de la Convention; 2 autres affaires, enfin, ont abouti à un règlement amiable en vertu d'une procédure prévue par la Convention. Parmi les affaires pendantes, 3 sont actuellement examinées par la Cour européenne des droits de l'homme, et 6 autres (jointes) sont pendantes devant le Comité des ministres.

Le Conseil fédéral estime que la procédure de contrôle instituée par ladite Convention ne porte pas atteinte à notre ordre juridique interne. D'une part, en effet, les requêtes introduites à Strasbourg ne sont recevables qu'après épuisement des voies de recours internes. D'autre part, l'introduction d'une requête auprès de la Commission ne déploie, par rapport à la décision interne définitive, ni effet suspensif, ni effet cassatoire. D'ailleurs, le Tribunal fédéral lui-même a exprimé l'avis que les garanties constitutionnelles écrites et non écrites du droit suisse pouvaient être utilement concrétisées par les dispositions correspondantes de la Convention, "avec les précisions apportées par la jurisprudence des

organes juridictionnels institués par cette convention" (ATF 106 Ia 404, 406; voir également ATF 102 Ia 381 et 105 Ia 186, cons. Ic non publié).

Sur le plan législatif, la Convention n'a également pas constitué une entrave¹⁾. Elle a sans doute joué, à plusieurs reprises, un rôle important dans le déclenchement d'une révision législative interne²⁾. Ces révisions ont cependant été introduites sans aucune pression extérieure; elles ont été menées à bien selon les procédures législatives habituelles et correspondaient à des impératifs internes reconnus par les Chambres fédérales. C'est d'ailleurs en vertu du vœu exprimé par le Parlement dès 1969 (FF 1977 III 58) que le Conseil fédéral a pu récemment retirer, avec effet au 1^{er} janvier 1982 (RO 1982 292), la réserve qu'il avait formulée en 1974 à propos de l'article 5 de la Convention.

Les décisions obligatoires des organes de Strasbourg (arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ou décisions du Comité des ministres du Conseil de l'Europe) ont-elles des effets fâcheux pour la Suisse ? On ne saurait assurément exclure que la Cour ou le Comité des ministres ne parvienne à la conclusion que la Suisse a violé la Convention dans un cas particulier. Mais ce risque, qu'assument solidairement les Etats démocratiques de l'Europe occidentale qui ont accepté de se soumettre à ce contrôle international de caractère subsidiaire, ne saurait en aucune manière justifier un recul de la Suisse dans ce domaine. D'ailleurs, ce sont des considérations de cet ordre qui ont incité le Conseil fédéral

1) Il est intéressant de rappeler dans ce contexte que l'article 2 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1983, prévoit expressément l'irrecevabilité de la demande de coopération en matière pénale s'il y a lieu d'admettre que la procédure à l'étranger n'est pas conforme aux principes de procédure fixés par la Convention européenne des droits de l'homme (FF 1981 I 807).

2) Voir en particulier la récente révision du 6 octobre 1978 du Code civil sur la privation de liberté à des fins d'assistance, art. 397a-397f CcS, et les développements du message du Conseil fédéral du 17 août 1977 (FF 1977 III 1).

à renouveler une troisième fois, à partir du 28 novembre 1980 et pour une nouvelle période de trois ans, la reconnaissance par la Suisse du droit de requête individuelle prévu à l'article 25 de la Convention (RO 1982 291).

223 La protection des droits de l'homme dans le cadre de la CSCE

Un des grands mérites de la CSCE a été d'avoir placé le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, au rang de principe appelé à régir les relations mutuelles des Etats participants (FF 1975 II 935). Celui-ci figure au premier chapitre de l'Acte final d'Helsinki, comme principe n° VII (FF 1975 II 944), au nombre des dix principes qui doivent être appliqués dans les rapports entre les trente-cinq Etats participants de la CSCE. Il se trouve au même rang que les neuf autres, car, selon les termes de l'Acte final, "tous les principes ... sont dotés d'une importance primordiale et en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'entre eux s'interprétant en tenant compte des autres". L'importance du principe des droits de l'homme est en outre soulignée par l'existence de la "troisième corbeille" de l'Acte final, à savoir les dispositions concrètes concernant les contacts humains (réunions de familles, mariages, etc.), l'information, la culture et l'éducation, que l'on interprète souvent comme autant de "règlements d'exécution" du principe n° VII. La troisième corbeille contient un certain nombre de règles de comportement qui découlent de droits de l'homme classiques tels que le droit de quitter tout pays, y compris le sien, ou le droit à l'information. Le but de la CSCE est donc de créer un lien entre le comportement intérieur de chacun des Etats participants et son comportement extérieur. Cette idée maîtresse est contenue dans la phrase clé du principe n° VII : "Les Etats participants reconnaissent l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être

nécessaires pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats."

On a pu se rendre compte, lors des réunions de Belgrade (1977 à 1978) et de Madrid (dès 1980) qui ont fait suite à la CSCE, que la reconnaissance de ce principe dans l'Acte final avait eu de très importantes conséquences. Il a été ainsi possible d'examiner le comportement de certains Etats dans ce domaine; les pays intéressés n'ont pu empêcher le débat sous prétexte qu'il violait le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain (principe n^o VI). Il faut cependant constater qu'un vrai dialogue n'a guère pu avoir lieu. A Belgrade, on en est resté au stade des accusations mutuelles et de la propagande, ce qui ne pouvait surprendre compte tenu de la tension existant dans ce domaine depuis le début de 1977 à la suite de l'apparition de mouvements de dissidents dans les pays de l'Est et de la campagne du président Carter pour les droits de l'homme. A Madrid, les Etats neutres et non alignés ont présenté en décembre 1981 un projet de document final dont l'approbation constituerait, par les innovations qu'il propose sur le plan des droits de l'homme, un progrès par rapport à l'Acte final d'Helsinki.

Toutefois, la situation créée en Pologne le 13 décembre 1981 a perturbé les relations Est-Ouest; aussi les négociations sur de nouveaux textes ont-elles été complètement bloquées lors de la phase de février-mars 1982 à Madrid. Pendant cinq semaines, on n'a pu que dénoncer les violations des droits de l'homme en Pologne; la seule décision prise a été d'ajourner la réunion de huit mois. Cependant, si des résultats tangibles n'ont pas pu être obtenus, les débats de Belgrade et de Madrid ont permis de créer un forum, où, à intervalles réguliers, le comportement de tous les Etats peut être examiné librement. Ceci est d'une importance capitale. En effet, le comportement d'un Etat sur le plan international ne pouvant plus être considéré sans tenir compte de son attitude sur le plan intérieur, on peut espérer réaliser au cours des années

des progrès modestes mais réels tant en ce qui concerne le principe n° VII que la troisième corbeille. L'échec relatif de la réunion de Belgrade et, à ce jour, de celle de Madrid n'a rien changé en l'occurrence. Tout au plus a-t-il démontré qu'un progrès dans ce domaine dépendait dans une large mesure du climat politique général.

Au cours des réunions ayant fait suite à la CSCE, la Suisse a participé activement, mais sans verser dans la polémique, aux débats sur l'application de l'Acte final dans le domaine des droits de l'homme. Elle a affirmé que l'application dans les faits du principe n° VII était la condition indispensable de la détente et de la sécurité et constituait un élément important de politique extérieure. Dans le débat sur la troisième corbeille, la Suisse a encore déclaré qu'à son avis, la CSCE n'était pas seulement une conférence réunissant des gouvernements, mais qu'elle devait profiter au plus grand nombre possible de citoyens des pays participants. Par les contacts personnels, les possibilités de voyage, les visites, les réunions des familles, les mariages mixtes, etc., les habitants des pays participants tirent directement profit des travaux de la CSCE. Des progrès mineurs sur le plan pratique ont plus d'importance pour les particuliers que le simple rappel de grands principes. Dans cette optique, la Suisse a profité des négociations pour s'adresser, dans les coulisses, aux délégations de presque tous les pays de l'Est afin d'obtenir que des familles soient regroupées ou que des mariages mixtes se réalisent; les pays concernés ont fait savoir, en général par la voie bilatérale, dans quels cas une solution satisfaisante avait pu être trouvée. La Suisse est encore intervenue directement auprès de certaines délégations de pays de l'Est lorsqu'un cas particulièrement grave rendait nécessaire une intervention humanitaire. Ces démarches avaient lieu même si les intéressés n'avaient pas de liens directs avec notre pays. L'absence dans la plupart des cas de liens directs avec la Suisse compliquant encore la tâche, on n'a généralement pas pu se faire une idée précise du résultat de celles-ci.

D'une manière générale, l'Acte final n'a pas manqué d'influer sur nos relations bilatérales avec les pays de l'Est dans le domaine humanitaire. Depuis la Conférence d'Helsinki en 1975, la situation s'est améliorée dans l'ensemble, notamment pour ce qui est des mariages mixtes et des réunions de familles, même si bien des choses laissent encore à désirer. Dans tous les cas, l'Acte final fournit à nos représentations dans les pays concernés un excellent moyen pour exiger le règlement de telles questions humanitaires. Des listes identiques à celles utilisées à la CSCE ont en outre été présentées lors des visites officielles dans ces pays, toujours en se référant à l'Acte final. Aucun pays ne peut plus se permettre de refuser une telle liste, sans se mettre en contradiction avec les engagements qu'il a pris à la CSCE.

L'Acte final de la CSCE et les suites de la conférence ont permis à la Suisse de faire entendre sa voix devant l'Europe entière sur une question qui aura toujours, à juste titre, un grand retentissement dans l'opinion publique. La Suisse a tout intérêt à maintenir sa participation active à ce volet de la discussion sur les droits de l'homme entre l'Est et l'Ouest, car il concerne des pays qui nous sont très proches par la géographie, l'histoire et la culture et où notre crédit est grand. Nous devons examiner l'opportunité d'initiatives nouvelles dans ce domaine, sachant que la dégradation des relations Est-Ouest, tant qu'elle persistera, rendra difficile tout progrès décisif. De plus, comme nous l'avons vu, l'Acte final nous offre toute une gamme de possibilités d'interventions bilatérales sur le plan humanitaire; de telles démarches ne peuvent désormais plus être considérées comme des atteintes à la souveraineté de l'Etat concerné. Nous avons tout intérêt à rester engagés dans ce domaine aussi.

C'est d'abord sur le plan universel - notamment par l'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (cf. annexe) - qu'ont été jetées les bases d'un système international de protection des droits de l'homme. Ce système, dont les structures et le contenu ont été précisés en 1966 par l'adoption des deux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, ne s'est jamais voulu exclusif. Il a en effet toujours été admis que des formes de coopération régionale visant les mêmes buts peuvent se développer. La protection des droits de l'homme sur le plan régional s'est entre-temps réalisée dans trois continents, l'Afrique, l'Amérique et l'Europe. Il s'est avéré qu'il était plus facile d'adopter un mécanisme de contrôle efficace sur le plan régional que sur le plan universel.

Les nombreux Etats qui ont ratifié les conventions universelles dans le domaine des droits de l'homme leur prêtent une signification et une importance qui varient, pour différentes raisons.

Beaucoup d'Etats estiment qu'il n'est pas encore possible de parvenir à la réalisation de tous les droits de l'homme; selon eux, les droits reconnus dans les diverses conventions - dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme fondamentaux (ex. : le droit à la vie, l'interdiction de la torture) - constituent avant tout des objectifs qui doivent être réalisés progressivement. Par conséquent, ces Etats considèrent qu'il n'est pas essentiel d'établir un mécanisme efficace de contrôle qui garantisse ces droits sur le plan international.

Rappelons ici que les Etats à régime communiste ont adopté à cet égard une attitude encore plus négative car, selon leur conception "collectiviste", les droits de l'homme reflètent le degré de développement de la société à un moment déterminé. Dans ces conditions, ils relativisent le contenu individuel des libertés fondamentales et se prononcent régulièrement

contre tout mécanisme international visant à garantir les droits de l'homme, si la libre appréciation des autorités compétentes de l'Etat n'est pas réservée.

D'ailleurs, les dictatures, quelles que soient leurs tendances, refusent également tout mécanisme international de contrôle et n'interviennent pas, si elles sont appelées à se prononcer, en faveur du respect des droits de l'homme, de crainte de voir une telle intervention se retourner un jour contre elles.

Les considérations qui suivent sur diverses conventions des Nations Unies en matière de droits de l'homme ne doivent pas faire perdre de vue que toute initiative destinée aujourd'hui à améliorer la protection de ces droits sur le plan universel ne peut que se heurter à de très grandes difficultés.

231 L'Organisation des Nations Unies

231.1 La Charte internationale des droits de l'homme

Le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et des mesures visant à assurer leur respect figure, au titre de la coopération internationale, au nombre des buts énumérés à l'article premier de la Charte des Nations Unies¹⁾. Après la création de l'Organisation des Nations Unies, en 1945, le Conseil économique et social et sa Commission des droits de l'homme décidèrent l'élaboration d'une charte internationale des droits de l'homme composée d'une déclaration de principes, d'une convention ayant force obligatoire pour les Etats qui la ratifieraient et de dispositions de mise en oeuvre. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale adopta la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations et dont l'influence est

1) Cf. à ce sujet le message ONU, annexe 3 (FF 1982 I 675).

considérable tant sur les plans juridique que politique. Après de longues discussions à la Commission des droits de l'homme, puis au sein de la Troisième Commission (questions sociales et humanitaires) de l'Assemblée générale, cette dernière adopta, le 16 décembre 1966, deux instruments distincts, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, accompagné d'un Protocole facultatif. Le premier Pacte est entré en vigueur le 3 janvier 1976; le deuxième Pacte, ainsi que le Protocole facultatif, ont pris effet le 23 mars 1976¹⁾.

Aujourd'hui, six ans après l'entrée en vigueur des Pactes, on peut considérer que le bilan de l'activité des organes de contrôle prévus par ces deux instruments est positif. Le Comité des droits de l'homme institué par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques apporte une importante contribution au respect et à la promotion des droits de l'homme dans le monde.

Le Conseil fédéral est favorable aux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme²⁾, qui, sur le plan universel, contiennent des catalogues des droits de l'homme semblables à ceux de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne. En réponse à l'interpellation Crevoisier du 2 juin 1981, le Conseil fédéral a déclaré qu'il envisageait, dans la perspective des efforts entrepris pour normaliser nos relations avec les Nations Unies, la possibilité de proposer aux Chambres fédérales l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme (BO N 1981 1341).

Nous sommes d'avis qu'une politique active de la Suisse en faveur du respect des droits de l'homme exige l'adhésion aux

1) En ce qui concerne les droits garantis par les Pactes et les mesures de mise en oeuvre qu'ils prévoient, voir le message ONU, annexe 3 (FF 1982 I 676).

2) Cf. rapport du 29 juin 1977 sur les relations de la Suisse avec l'ONU et ses institutions spécialisées (FF 1977 II 781 853 854).

Pactes des Nations Unies. La ratification par le plus grand nombre possible d'Etats des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, et notamment de celles qui prévoient un mécanisme de contrôle pour leur application, est une condition essentielle pour renforcer la protection de ces droits dans le monde. Dans cette perspective, les deux Pactes sont, avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, des instruments de référence indispensables aussi bien sur le plan universel qu'à l'égard des Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. En particulier, le Pacte relatif aux droits civils et politiques peut constituer la base d'interventions motivées par des violations des droits de l'homme commises non seulement envers des ressortissants de l'Etat qui intervient, mais aussi, d'une manière générale, à l'égard de toute personne se trouvant sur le territoire de l'Etat mis en cause et relevant de sa juridiction. Nous nous proposons de signer prochainement les deux Pactes, puis de les soumettre à votre approbation.

231.2 Les autres instruments portant sur des aspects particuliers des droits de l'homme

L'Organisation des Nations Unies a élaboré un certain nombre de conventions portant sur des aspects particuliers des droits de l'homme¹⁾. Parmi ces dernières, il convient de mentionner notamment la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée le 21 décembre 1965, ainsi que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes²⁾, qui a été adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1979 dans le cadre de la Décennie de la femme.

1) Cf. le message ONU, annexe 3 (FF 1982 I 677).

2) En ce qui concerne les droits et mécanismes de contrôle contenus dans ces deux dernières conventions, cf. l'annexe 3 du message ONU (FF 1982 I 677 et 678).

La Suisse n'a pas ratifié la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette ratification entraînerait des modifications importantes de notre législation pénale, dont les dispositions doivent être considérées comme suffisantes pour réprimer d'éventuels actes de génocide. Nous continuons à penser qu'il n'y a pas d'intérêt pour notre pays à adhérer à cette Convention, et cela d'autant moins que nous avons tenu compte de certaines de ses dispositions dans la nouvelle loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (FF 1981 I 807; cf. art. 3, 2^e al., let. a), ainsi que lors de la révision du Code pénal suisse et du Code pénal militaire, notamment en ce qui concerne l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité (FF 1977 II 1224).

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale revêt une importance particulière dans l'oeuvre de codification des droits de l'homme entreprise par les Nations Unies. Ratifiée par plus de 110 Etats, cette Convention concrétise des obligations fondamentales assumées par les Etats membres des Nations Unies; ces Etats se sont engagés, aux termes de l'article 56 de la Charte, à agir, tant conjointement que séparément, en vue d'atteindre les buts des Nations Unies, dont l'un consiste à favoriser et à encourager le respect des droits de l'homme pour tous, sans distinction de race. L'interdiction de la discrimination raciale est considérée par la Cour internationale de justice de La Haye, au même titre que la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide par exemple, comme une obligation des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble. Récemment encore, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé sa conviction que la ratification de cette Convention sur une base universelle est nécessaire pour réaliser les objectifs de la Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (Résolution 36/11 du 28 octobre 1981). Elle a par ailleurs dernièrement adopté (Résolution 36/55 du 25 novembre 1981) une importante Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

Dans son rapport du 29 juin 1977 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976, le Conseil fédéral a relevé que les études entreprises ont montré que les problèmes que soulèverait, au regard du droit suisse, notre adhésion à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'étaient pas insurmontables (FF 1977 II 853). Dans notre réponse à une interpellation Crevoisier du 2 juin 1981 (BO N 1981 1341), nous avons toutefois précisé que la nécessité de fixer des priorités pour les affaires à traiter avant la fin de la présente législature nous avait incités à renvoyer la présentation du message y relatif à la prochaine législature. Dans l'intervalle, nous nous proposons d'intensifier les travaux préparatoires en vue de la ratification de cette Convention. Nous pourrions nous inspirer, en particulier, des études comparatives entreprises au sein du Conseil de l'Europe au sujet des dispositions des législations nationales concernant la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Nous n'avons pas l'intention, en revanche, de vous proposer l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, qui a été adoptée par l'Assemblée générale le 30 novembre 1973. Cette Convention, qui n'a été ratifiée par aucun des Etats occidentaux, présente en effet, sur le plan juridique notamment, des imperfections et des lacunes importantes. Le Conseil fédéral a eu l'occasion à plusieurs reprises de déclarer que la Suisse condamne sans réserve la politique d'apartheid, qui est contraire aussi bien à ses traditions et à son idéal qu'aux principes reconnus en matière de droits de l'homme par la communauté internationale. En adhérant à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Suisse accepterait, par ailleurs, son article 3, aux termes duquel "les Etats parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature".

La Suisse a pris une part active aux travaux de la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme, qui s'est tenue à Copenhague du 14 au 30 juillet 1980. A cette occasion, le chef de la délégation suisse a rappelé les efforts accomplis dans notre pays, notamment sur le plan législatif, pour assurer l'égalité des droits entre l'homme et la femme. Les révisions législatives en cours et celles qui devront être entreprises à la suite de l'acceptation par le peuple et les cantons, le 14 juin 1981, du nouvel alinéa 2 de l'article 4 de la constitution fédérale devraient permettre à la Suisse de ratifier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

231.3 La protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)

Il n'est pas très facile pour un Etat non membre des Nations Unies de porter un jugement sur les efforts déployés en faveur des droits de l'homme par l'ECOSOC, et notamment par sa Commission des droits de l'homme¹⁾.

231.31

Une procédure dont l'importance s'est considérablement accrue depuis quelque temps est celle prévue par la Résolution 1503 (XLVIII), du 27 mai 1970. Elle a permis à la Commission des droits de l'homme d'examiner ces dernières années des milliers de communications relatives aux violations des droits de l'homme²⁾.

1) En ce qui concerne l'activité de cette Commission, cf. annexe 3 du message ONU (FF 1982 I 680).

2) Pour plus de détails, cf. le message ONU (FF 1982 I 680).

Depuis plusieurs années, l'ECOSOC s'occupe des droits de l'enfant. C'est ainsi qu'il a chargé la Commission des droits de l'homme d'élaborer un projet de convention sur les droits de l'enfant. La Suisse, qui soutient tous les efforts faits sur le plan international pour améliorer la protection des enfants, y participe à titre d'observateur.

La pratique, souvent en usage dans les Etats à régime dictatorial, qui consiste à faire disparaître des personnes constituée à l'heure actuelle l'une des atteintes les plus graves aux droits de l'homme. Des milliers de personnes qui déplaisent à ces régimes ou qu'ils considèrent comme indésirables sont ainsi enlevées soit par des organes de l'Etat, soit avec leur complicité ou leur soutien passif, pour être ensuite torturées et assassinées ou détenues de façon inhumaine dans des endroits secrets.

A plusieurs reprises, la Suisse a condamné publiquement ces pratiques. Elle l'a fait cette année même à la Commission des droits de l'homme, où elle jouit du statut d'observateur, et au cours de conférences internationales, telles que la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme, à Copenhague en 1980, ou encore lors de la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Manille en 1981.

En outre, la Suisse intervient également, si les circonstances le permettent, dans des cas déterminés afin de connaître le sort réservé à des personnes portées disparues.

La Suisse participe activement, à titre d'observateur, aux réunions du groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé d'élaborer un projet de convention internatio-

nale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (cf. ch. 321 ci-dessous).

232 Les institutions spécialisées

232.1 L'Organisation internationale du travail (OIT)

Le 10 mai 1944, la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) réunie à Philadelphie a adopté une Déclaration concernant les buts et objectifs de l'organisation (RO 1948 926). Selon cette déclaration, les objectifs fondamentaux de l'organisation sont la lutte contre le besoin et la réalisation des conditions permettant à tous les êtres humains de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales. Depuis sa création en 1919 en tant qu'institution autonome associée à la Société des Nations, l'OIT s'est attachée à formuler des normes internationales et à les faire appliquer. De plus, l'une des particularités de l'OIT est son caractère tripartite; en effet, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sont associés, au niveau national et sur un pied d'égalité, à toutes les activités de l'organisation. La Conférence internationale du travail, qui se réunit chaque année à Genève, a élaboré un ensemble de conventions et de recommandations dont plusieurs se rapportent à des questions liées directement à la protection des droits de l'homme : liberté syndicale, négociation collective, abolition du travail forcé, élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession, égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale, protection du travail des enfants dans la mesure où il est encore admis, sécurité et hygiène du travail, sécurité sociale, etc.

Pour assurer le respect des normes qu'elle a établies, l'OIT a un système de contrôle périodique qui repose sur l'examen

par une commission d'experts indépendants¹⁾ de rapports que les gouvernements doivent présenter sur l'application des conventions qu'ils ont ratifiées. De plus, chaque année, dans le cadre de la Conférence internationale du travail, une commission tripartite²⁾ est chargée de vérifier l'application des conventions et des recommandations. En outre, aux termes de la constitution de l'OIT, chacun des membres peut déposer une plainte au Bureau international du travail (BIT) contre un autre membre qui ne respecte pas ses obligations conventionnelles. Il existe également une procédure spéciale pour l'examen des plaintes concernant la liberté syndicale : celles-ci sont soumises au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, qui est composé de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, puis à une commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale, composée de membres siégeant à titre individuel.

Ainsi que le Conseil fédéral l'a rappelé dans son rapport du 16 avril 1969 sur la 52^e session de la Conférence internationale du travail (FF 1969 I 721), la Suisse a joué un rôle essentiel dans le mouvement d'idées dont devait naître l'OIT. Dans ce rapport, nous avons souligné l'importance que nous attachons à l'oeuvre normative de cette organisation et défini une politique en matière de ratification des conventions internationales du travail qui devait nous permettre de renouer avec l'oeuvre de pionnier que la Suisse a accomplie dès les origines du mouvement international de protection des travailleurs (FF 1969 I 728 ss). Cette ligne de conduite a été réaffirmée à plusieurs reprises, par exemple dans le message du 8 mai 1974 concernant deux conventions internationales du travail (FF 1974 I 1577), à propos notamment de la Convention n° 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Elle a été entérinée par les Chambres fédérales. Nous avons l'intention de poursuivre cette

1) Une personnalité suisse a fait partie de cette commission pendant vingt ans.

2) Un représentant suisse a présidé cette commission en 1981.

politique, qui correspond à l'attitude favorable que nous avons toujours eue à l'égard des efforts entrepris par l'OIT pour garantir à l'homme au travail ses droits fondamentaux.

232.2 L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

L'article premier de la constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du 16 novembre 1945, prévoit (paragraphe 1) que l'organisation "se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples" (RS 0.401). En exécution de cet objectif statutaire, la Conférence générale de l'UNESCO a, par l'adoption de recommandations et de conventions, développé de nombreuses activités relatives aux droits de l'homme relevant de sa compétence, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'information. Un système de rapports périodiques permet de contrôler la suite donnée par les Etats membres aux recommandations et conventions adoptées. L'une de ces dernières, la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, du 14 décembre 1960, prévoit un système de rapports périodiques présentés par les Etats parties sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux obligations qu'ils ont souscrites. Cette Convention est assortie d'un Protocole facultatif, du 10 décembre 1962, qui a institué une commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui pourraient naître entre les Etats parties à ladite Convention.

En ce qui concerne les droits de l'homme relevant de la compétence de l'UNESCO, le Conseil exécutif de l'organisation a adopté, le 28 avril 1978, un ensemble de règles nouvelles

portant sur la procédure à suivre dans l'examen des cas et des questions dont l'UNESCO pourrait être saisie. Cette procédure prévoit l'examen, par le Comité sur les conventions et recommandations (CRE)¹⁾, qui est un organe subsidiaire du Conseil exécutif, de communications concernant des cas déterminés de violations des droits de l'homme et des questions relatives à des violations massives, systématiques ou flagrantes de ces droits et des libertés fondamentales. Les communications traitées proviennent de toutes les régions du monde. Nonobstant son caractère non judiciaire, cette procédure a amené les gouvernements des Etats à prendre position sur le bien-fondé des communications les concernant et abouti plusieurs fois à un règlement satisfaisant.

Ces dernières années, l'information et la communication ont pris une importance croissante dans le programme d'activités de l'UNESCO. En 1978, la XX^e Conférence générale a adopté la Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre. Cette déclaration contient quelques considérations sur le principe de la liberté de l'information qui correspondent à la politique défendue par le Conseil fédéral dans ce domaine.

La Suisse estime, de manière générale, que l'action de l'organisation en faveur des droits de l'homme devrait porter principalement sur leur enseignement et leur diffusion. L'accent devrait en plus être mis sur la protection des droits fondamentaux qui découlent de la dignité attachée à la personne humaine, tels que la liberté d'opinion, la liberté d'expression et le droit à l'éducation.

1) Un délégué suisse a siégé au CRE pendant quatre ans (1976 à 1980).

233 La protection des droits de l'homme dans le cadre
de l'Union interparlementaire (UIP)

Le groupe suisse de l'Union interparlementaire mène une politique active en faveur des droits de l'homme. Il propose et soutient des initiatives dans ce sens et apporte son appui aux résolutions qui sont adoptées chaque année dans ce domaine par la Conférence interparlementaire.

234 La protection des droits de l'homme en temps de
conflits armés

Nous avons montré plus haut (ch. 212) les possibilités qu'offrent les Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977 à un Etat partie pour exiger leur respect dans des situations déterminées.

Il s'agit maintenant de décrire l'importance de ces instruments pour la protection qu'ils assurent d'une manière générale aux droits de l'homme en temps de conflits armés.

Les nouveaux types de conflits armés et la réapparition de doctrines politiques comportant des éléments discriminatoires, comme par exemple le concept de la guerre juste, ont fait naître le besoin - lors de la révision des Conventions de Genève de 1949 et, en particulier, du droit relatif à la conduite des hostilités, qui date d'avant la première guerre mondiale et est en grande partie dépassé - de renforcer la protection des victimes des conflits armés de façon à assurer l'égalité de traitement. C'est ainsi que les réfugiés et les apatrides, par exemple, n'entraient pas d'emblée dans les catégories de personnes protégées par les Conventions de Genève; de plus, il importait de fixer un standard minimum impératif applicable en tout lieu et à toute personne sans exception.

C'est surtout grâce à l'appui des Etats du tiers monde qu'a

pu être adoptée cette réglementation¹⁾, due à une initiative prise notamment par la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse lors de la conférence diplomatique qui s'est tenue à Genève, de 1974 à 1977, à l'invitation du Conseil fédéral.

235 La protection des réfugiés

La Suisse a toujours travaillé à améliorer le sort des réfugiés, en particulier en temps de conflits armés (cf. ci-dessus ch. 234). Elle est un des membres les plus actifs du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)²⁾.

Sur le plan international, la Suisse a participé, ces dernières années, à la Conférence des Nations Unies sur l'asile territorial (Genève 1977), ainsi qu'aux deux conférences sur les réfugiés de l'Asie du Sud-Est (Genève 1979) et d'Afrique (Genève 1981). A la Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille 1981), elle a fait partie du groupe d'Etats qui a soutenu l'arrangement passé entre le CICR et le HCR en vue d'assurer une meilleure assistance aux réfugiés. Au début de cette année, le délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger a eu un échange de lettres avec le HCR portant sur une coopération plus étroite avec cette institution en matière d'aide aux réfugiés.

Ainsi que le Conseil fédéral l'a rappelé dans son message du 31 août 1977 à l'appui d'une loi sur l'asile (FF 1977 III 113), la Suisse compte parmi les Etats européens connus pour être des terres d'asile. La loi sur l'asile du 5 octobre 1979,

1) Art. 73 et 75 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), du 8 juin 1977 (FF 1981 I 1105), et art. 4 à 6 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), du 8 juin 1977 (FF 1981 I 1137). Les deux Protocoles ont été ratifiés par la Suisse le 17 février 1982.

2) Cf. le message ONU, annexe 2 (FF 1982 I 650).

qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981, a apporté des améliorations importantes à la situation des réfugiés dans notre pays. Avec la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, que la Suisse a ratifiée en 1955 (RS 0.142.30), cette loi donne à la Confédération la possibilité d'avoir une politique libérale à l'égard des personnes qui cherchent asile sur le territoire suisse¹⁾.

24 Politique en faveur des droits de l'homme et relations économiques

Le postulat Nanchen demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure des critères humanitaires analogues à ceux qui sont mentionnés dans la loi sur le matériel de guerre pourraient entrer en considération lors de l'application des lois sur la garantie contre les risques à l'exportation et la garantie des risques de l'investissement. Ces deux problèmes spécifiques sont liés au point de savoir si le respect des droits de l'homme est un critère qui doit exercer une influence sur les relations économiques de la Suisse, en particulier en ce qui concerne les exportations de marchandises et de capitaux, ainsi que les investissements à l'étranger.

Sur un plan général, le Conseil fédéral a eu l'occasion récemment de rappeler²⁾ que la politique économique extérieure de la Suisse, comme sa politique étrangère, s'inspire du principe de l'universalité. L'application de ce principe entraîne l'établissement et le maintien de relations officielles avec des gouvernements d'orientations politiques les plus diverses. L'entretien de relations commerciales à l'échelle mondiale répond à la fois à cette maxime de politique étrangère et à

1) Cette politique est conforme, en particulier, à la lettre et à l'esprit de la Résolution (67) 14 sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 29 juin 1967, ainsi que de la Déclaration sur l'asile territorial, adoptée par le Comité des ministres le 18 novembre 1977.

2) Cf. la réponse du Conseil fédéral à une question ordinaire Hubacher, du 3 décembre 1981.

notre objectif fondamental en matière de relations économiques extérieures. Cette attitude de principe représente, face à une lutte sur le plan international de plus en plus intense pour la conquête de débouchés, une condition indispensable pour le maintien et la sécurité des places de travail en Suisse. Si l'on fait abstraction du matériel de guerre (cf. ch. 241 ci-dessous), notre pays n'a pas pris comme critère pour l'exportation de biens à l'étranger le fait qu'un pays respecte ou non les droits de l'homme¹⁾. Une telle politique n'empêche cependant pas le Conseil fédéral, lorsqu'il le juge opportun, d'intervenir, avec les moyens appropriés, en faveur du respect des droits de l'homme dans un pays déterminé.

En ce qui concerne l'exportation de capitaux, le Conseil fédéral a relevé, dans sa réponse à une question ordinaire Carobbio du 1^{er} décembre 1977 (BO N 1978 I 415), que les critères fixés pour la délivrance de l'autorisation d'exporter des capitaux sont énumérés de façon exhaustive dans la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (art. 8, RS 952.0). Cette disposition donne à la Banque nationale le droit de mettre son veto à ces opérations ou de subordonner son autorisation à certaines conditions "si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la sauvegarde des intérêts économiques du pays le justifie". D'autres critères, tels que le respect des droits de l'homme dans le pays débiteur, ne sont pas prévus. A cette occasion, le Conseil fédéral a déclaré qu'il ne lui paraissait pas opportun de proposer la modification de ladite loi sur ce point. Il a en outre relevé que, lors de la révision de la loi sur les banques entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1971 (RO 1971 808; FF 1970 I 1157), les Chambres fédérales ont refusé de remplacer la notion d'"intérêts économiques", figurant à l'article 8 précité, par celle, plus large, d'"intérêts généraux du pays".

1) Cf. la réponse du Conseil fédéral à une question ordinaire Carobbio, du 2 octobre 1979, concernant l'exportation d'installations nucléaires vers l'Argentine (BO N 1979 II 1724).

L'article 11, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (RS 514.51) prévoit qu'aucune autorisation d'exportation ne sera délivrée :

- a. A destination de territoires où des conflits armés ont éclaté ou menacent d'éclater ou dans lesquels règnent des tensions dangereuses;

et

- b. S'il appert que des livraisons de matériel de guerre à un pays donné risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement.

Dans la pratique, aucune décision interdisant l'exportation de matériel de guerre n'a été prise jusqu'à maintenant sur la seule base de la lettre b de la disposition précitée; les critères qui y sont mentionnés ont été appliqués en liaison avec ceux de la lettre a. Les termes "tensions dangereuses" ont reçu une interprétation large, qui couvre les tensions de nature politique, économique et sociale. Combinée avec le critère du respect de la dignité humaine, cette notion oblige à interdire, conformément à la volonté du législateur, la livraison d'armes à des Etats dans lesquels les droits de l'homme sont violés de manière flagrante et systématique. Sont prises en considération, en particulier, les situations dans lesquelles les droits d'une partie de la population sont notoirement ignorés, par exemple les pratiques de discrimination raciale.

242 La garantie contre les risques à l'exportation

La loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11) indique comme objectif de la garantie le maintien et le développement des possibilités de travail, ainsi que la promotion du commerce extérieur (art. 1^{er}, 1^{er} al.). En 1980, elle a été complétée par une

disposition prévoyant que, s'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la Confédération tiendra compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement (art. 1^{er}, 2^e al.). Cette loi correspond ainsi aux principes exposés ci-dessus (ch. 24).

243 La garantie contre les risques de l'investissement

En vertu de l'article premier, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement (RS 977.0), la Confédération peut faciliter les investissements à l'étranger en accordant des garanties contre certains risques. Selon le 2^e alinéa, ces garanties doivent en principe être limitées aux investissements effectués dans des pays en développement. Les investissements doivent contribuer à promouvoir l'économie des pays en développement et être en relation étroite avec l'économie suisse. Au surplus, ils ne doivent pas être contraires aux intérêts généraux de la Suisse.

La promotion de l'économie est ainsi une condition importante de l'octroi de la garantie. Les considérations qui sont déterminantes pour la politique suisse de coopération au développement en relation avec les droits de l'homme (cf. ch. 25) valent dès lors aussi pour la garantie contre les risques de l'investissement.

25 Politique en faveur des droits de l'homme et coopération au développement

Il n'est pas question, dans le postulat Nanchen, de l'importance qu'il convient d'attacher au respect des droits de l'homme dans la politique de la Suisse en faveur des pays en développement. Toutefois, lors de l'examen par les Chambres fédérales du message du Conseil fédéral du 12 mars 1979 concernant la participation à l'augmentation du capital des banques internationales de développement (FF 1979 I 877), le chef du Département des affaires étrangères a déclaré, au nom du Conseil

fédéral, que la défense des droits de l'homme était un problème général, auquel le Conseil fédéral attachait une grande importance et qui serait examiné de manière approfondie dans le présent rapport (BO E 1979 417).

Une politique extérieure visant à promouvoir le respect des droits de l'homme n'est crédible que si elle s'applique sans discrimination à tous les Etats, quels que soient leur système économique et politique et leur niveau de développement. Toutefois, il importe de reconnaître que les droits de l'homme ne prennent leur pleine signification que lorsque la société et l'économie sont organisées d'une manière telle qu'elles permettent à l'ensemble de la population de couvrir ses besoins essentiels. L'effort des pays en développement pour développer et organiser leur économie et, par extension, notre coopération à cet effort ont donc un rôle important à jouer en matière de respect des droits de l'homme. Par ailleurs, le respect des droits de l'homme, comme la coopération au développement, vise à favoriser l'épanouissement de l'homme et à lui donner la possibilité de participer activement au développement économique, social et culturel de la société à laquelle il appartient.

Dans son message du 9 juillet 1980 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 1980 II 1333), le Conseil fédéral a déclaré que la violation flagrante des droits de l'homme dans un pays peut remettre en question la poursuite d'un programme de coopération au développement - cela s'est d'ailleurs produit plusieurs fois entre-temps - mais qu'il importe d'examiner la situation dans chaque cas et d'aborder les problèmes de manière nuancée. Il a ajouté que, dans les pays où les droits de l'homme sont violés, de larges couches de la population vivent souvent dans des conditions très difficiles. Il convient alors - sauf dans des situations extrêmes - de ne pas interrompre l'effort de coopération en faveur des plus pauvres :

Lorsque des vies sont menacées par la détérioration de la situation économique, par une diminution de la production alimentaire, par la fermeture des hôpitaux et des dispensaires, par l'impossibilité de continuer à importer des biens essentiels et qu'une part importante de la population n'a plus d'emploi, les projets d'assistance technique et d'aide financière qui profitent directement aux populations les plus défavorisées peuvent devenir un moyen, sinon de faire respecter tous les droits de la personne humaine, du moins d'assurer la survie de gens qui ne sont pas responsables mais victimes du comportement de leurs autorités. (FF 1980 II 1359)

Dans sa réponse à une interpellation du groupe PdT/PSA/POCH du 2 juin 1981 concernant l'octroi d'un crédit au Maroc¹⁾, le Conseil fédéral a réaffirmé sa position à cet égard. Il a rappelé qu'il se rend compte de l'importance du respect des droits de l'homme dans un pays susceptible de bénéficier de l'aide suisse.

Le Conseil fédéral n'a pas de raison de s'écarter de cette politique, qui est conforme aux objectifs définis dans la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

3 PROTECTION DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE

31 Activités sur le plan interne

En raison du nombre croissant de détenus politiques et de la protection insuffisante que leur offre le droit international en vigueur, le conseiller national Werner Schmid déposa, le 17 décembre 1970, une motion invitant le Conseil fédéral "à préparer la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques". Cette motion fut acceptée le 11 mars 1971 par le Conseil national et le 17 juin 1971

1) BO N 1981 III 1386; cf. aussi un postulat Ziegler-Genève, du 5 mars 1981, sur le même objet.

par le Conseil des Etats, puis transmise au Conseil fédéral qui chargea l'Institut Henry-Dunant, à Genève, d'élaborer une étude portant sur le sort des détenus politiques. C'est en se fondant sur cette étude que fut rédigé le rapport sur la conclusion d'une convention internationale pour la protection des détenus politiques, du 29 juin 1977 (FF 1977 II 1058).

L'étude réalisée par l'Institut Henry-Dunant mentionnait, parmi plusieurs propositions susceptibles d'améliorer la situation des détenus politiques, l'adoption d'une convention modèle comprenant des obligations précises, sorte d'accord-type conclu par un nombre restreint d'Etats, auxquels d'autres Etats viendraient se joindre par la suite. Dans l'esprit des auteurs, l'effort devait porter notamment sur le contrôle de l'application du droit; à cet effet, on envisageait de s'inspirer de l'expérience du CICR et de créer des commissions autorisées à visiter sans préavis n'importe quel lieu de détention, y compris les postes de police et les centres de premier interrogatoire.

On connaît les motifs, inspirés par un souci d'efficacité et de réalisme - conditions indispensables à la réussite de toute entreprise de caractère humanitaire - qui ont incité le Conseil fédéral à proposer au Parlement d'entrer, dans un premier temps, en consultation avec les gouvernements partageant ses préoccupations dans le domaine de la protection des détenus politiques, afin de déterminer avec eux les moyens les plus efficaces pour renforcer la sécurité de ces personnes. Ces entretiens, qui eurent lieu en 1978 avec de nombreux pays occidentaux et du tiers monde, donnèrent pour l'essentiel les résultats suivants : d'une manière générale les experts consultés firent valoir qu'en raison des nombreuses initiatives prises par les Nations Unies, une initiative séparée de la Suisse n'était pas opportune; en tout état de cause, ils exprimèrent de sérieux doutes sur la possibilité de parvenir à la conclusion d'une convention à vocation universelle sur la protection des seuls détenus politiques; ils firent généralement valoir qu'il fallait s'efforcer plutôt d'assurer de

meilleures conditions de détention à toutes les personnes privées de liberté sans vouloir établir des distinctions entre les personnes protégées; l'idée de conclure une convention entre quelques Etats seulement, dans l'espoir que les autres membres de la communauté internationale les rejoindraient plus tard, a été généralement considérée comme peu réaliste; en effet, les quelques Etats signataires resteraient isolés, car il était improbable que celle-ci fasse "tache d'huile" vu le système contraignant de contrôle de l'application du droit qui était envisagé. L'expérience acquise par la Suisse, notamment à l'occasion de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (1974 à 1977), nous confirme le bien-fondé des considérations faites par nos interlocuteurs au cours de ces contacts.

Parallèlement aux démarches qu'il a entreprises, le Département fédéral des affaires étrangères a suivi avec attention les travaux d'un groupe de juristes suisses et étrangers réunis à Genève, qui s'étaient fixé pour but de rédiger un projet de convention pour le traitement des personnes privées de liberté en se fondant sur la proposition contenue dans le rapport de l'Institut Henry-Dunant¹⁾. En juin 1978, au cours d'un colloque organisé à l'Université de Saint-Gall, les auteurs du projet annoncèrent leur intention de transformer ce texte - destiné, à l'origine, à devenir une convention internationale indépendante - en un protocole facultatif additionnel à la future convention contre la torture en voie d'élaboration au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Ce projet fut soumis officiellement au chef du Département politique fédéral, le 11 juillet 1978, par le secrétaire général de la Commission internationale de juristes.

Après une analyse approfondie du résultat de ces démarches, il est devenu manifeste que l'activité pouvant le plus contribuer à améliorer le sort des détenus politiques consistait,

1) Voir réponse à la question ordinaire Blum du 19 juin 1978 (BO N 1978 II 1932).

du moins pour l'instant, à renforcer la contribution de la Suisse aux travaux des Nations Unies (voir ch. 321 ci-dessous). Ce point de vue fut d'ailleurs renforcé par la décision du groupe international de juristes, à Genève, de travailler dans le cadre de la Commission des droits de l'homme.

32 Activités au sein de l'Organisation des Nations Unies et du Conseil de l'Europe

Les diverses activités entreprises par l'Organisation des Nations Unies et par le Conseil de l'Europe pour améliorer le sort des personnes privées de liberté ont trait au renforcement de l'interdiction de la torture¹⁾ et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, à la protection contre la justice sommaire et les actes arbitraires, ainsi qu'à l'amélioration des conditions matérielles de détention.

321 Projet de convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Le 9 décembre 1975, la trentième Assemblée générale des Nations Unies adopta la Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants qui avait été élaborée, à Genève, par le cinquième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Le 8 décembre 1977, par sa Résolution 32/62, l'Assemblée générale pria la Commission des droits de l'homme d'élaborer un projet de convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en tenant compte des principes énoncés dans la Déclaration de 1975. A sa trente-quatrième session, en 1978, la Commission des droits de l'homme créa, avec l'autorisation

- 1) Outre les efforts des Nations Unies visant à renforcer l'interdiction de la torture, il faut également mentionner la Résolution 36/151 de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1981, qui transforme le fonds des Nations Unies pour le Chili en un fonds pour les victimes de la torture.

du Conseil économique et social, un groupe de travail ouvert à tous ses membres pour élaborer le projet de convention. Ce groupe de travail fut saisi d'un projet de convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, préparé par le gouvernement suédois, et d'un projet de convention sur la prévention et la suppression de la torture, soumis par l'Association internationale de droit pénal. Vivement intéressée par ces travaux, qui s'inscrivaient dans la ligne des efforts entrepris pour améliorer le sort des détenus politiques et dans le prolongement direct des travaux de la Conférence diplomatique pour la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, la Suisse obtint de pouvoir participer, à titre d'observateur, aux réunions de ce groupe de travail.

Il convient de rappeler que la torture, ainsi que les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont déjà inconditionnellement interdits par le droit international en vigueur pour le temps de paix¹⁾ comme en temps de conflit armé²⁾. Le projet de convention contre la torture tend donc à renforcer les interdictions existantes en imposant aux Etats parties de prendre toutes les mesures - notamment en complétant leur législation pénale - propres à assurer la prévention et la répression des actes de torture, ainsi que la protection et le dédommagement des victimes éventuelles. Pour ces négociations, le Conseil fédéral s'est assigné quatre objectifs principaux : le maintien du droit en vigueur, l'acquis humanitaire ne devant pas être affaibli par la nouvelle réglementation; la définition aussi souple que possible de l'acte de torture de manière

1) Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, art. 7; sur le plan européen, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, art. 3 (RS O.101).

2) Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre (RS O.518.12) et leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 (FF 1981 I 973); art. 44 et 46 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (RS O.515.112).

à ce qu'aucun traitement inhumain ne puisse échapper à l'empire de la future convention; la soumission des actes définis par la convention à la juridiction universelle; enfin le renforcement du système de contrôle nécessaire pour vérifier si le droit est appliqué et assurer ainsi l'efficacité de la future réglementation.

En ce qui concerne le contrôle à exercer sur l'application du droit, le groupe de juristes internationaux, animé par la Commission internationale de juristes et le Comité suisse contre la torture, qui avait élaboré un projet de protocole facultatif à la convention contre la torture (cf. ci-dessus ch. 31), s'est efforcé de rallier à son projet des Etats du monde entier. Ce projet, qui prévoit la création d'un Comité international d'enquête qui serait autorisé à inspecter, de sa propre initiative et sans préavis, tous les lieux de détention relevant de la juridiction des Etats contractants, a suscité un certain intérêt et a reçu notamment de la Suède, de l'Autriche, de l'Italie et de notre pays¹⁾ un soutien de principe, à condition toutefois que la discussion de ce protocole ne retarde pas l'achèvement des travaux visant à élaborer la convention contre la torture. Le projet de protocole a été formellement communiqué par le Costa Rica à la Commission des droits de l'homme, au début de 1980, pour servir de base de travail à la Commission, une fois la convention adoptée. Par ailleurs, à la suite d'une initiative de quelques-uns de ses membres suisses, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté, le 26 janvier 1981, la Recommandation 909 (1981) dans laquelle elle invite notamment les gouvernements des Etats membres du Conseil à faire tout leur possible pour que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies examine avec une attention particulière, afin de renforcer l'application de la future convention, le projet de protocole facultatif dès

1) Cet appui a été rendu possible notamment grâce à l'avis favorable exprimé à ce sujet, en 1980, d'une part, par la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police et, d'autre part, par les directeurs des établissements pénitentiaires suisses.

que le texte du projet de convention aura été soumis au Conseil économique et social. Le Comité des ministres, dans sa réponse à ladite recommandation, a estimé qu'il était désirable d'inscrire dans la convention au moins certaines règles fondamentales sur la façon dont son application devrait être vérifiée; un mécanisme de contrôle plus ambitieux pourrait être ensuite institué par un protocole facultatif qui serait négocié après l'adoption de la convention¹⁾.

La délégation suisse a pris part activement, à titre d'observateur, aux réunions du groupe de travail de la Commission des droits de l'homme lors de ses 35^e (1979), 36^e (1980), 37^e (1981) et 38^e (1982) sessions. Les travaux, axés dès le début sur le projet suédois de convention, ont progressé de manière satisfaisante au cours des 35^e et 36^e sessions, si bien qu'une bonne partie de la convention a pu être mise au point. Cependant, le consensus n'a pu être réalisé sur deux groupes de dispositions fondamentales traitées au cours des deux dernières sessions.

Malgré de nombreuses tentatives de compromis, certains Etats, restés en minorité, sont en effet opposés au principe de la juridiction quasi universelle ainsi qu'à la règle - liée à ce principe - "aut dedere, aut judicare"²⁾, qui oblige tout Etat partie à poursuivre - et, le cas échéant, à juger - l'auteur présumé d'un acte de torture, quels que soient sa nationalité et l'endroit où a été commise l'infraction, s'il se trouve sur le territoire de cet Etat et n'est pas extradé. Or, une convention contre la torture qui ne contiendrait pas ces principes

1) Il convient de relever dans ce contexte que la délégation suisse au sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Caracas 1980) a donné son appui à la proposition d'élaborer un protocole additionnel à la future convention internationale contre la torture.

2) Voir le projet d'article 6^{bis} du Code pénal dans le message du Conseil fédéral du 24 mars 1982 concernant la Convention européenne pour la répression du terrorisme et la modification du Code pénal suisse (FF 1982 II 1).

ne constituerait pas un progrès notable par rapport à l'état actuel du droit international.

Un autre obstacle sur lequel butent les travaux est l'introduction dans le projet de dispositions relatives à l'application effective de la convention, car certains Etats ne sont pas prêts à accepter la mise en place d'un système contraignant de contrôle. La Suisse est favorable au système prévu par le projet de convention suédois, car il concilie deux impératifs essentiels, à savoir, d'une part, la création d'un mécanisme de contrôle efficace et, d'autre part, la nécessité d'assurer l'acceptation de la convention par le plus grand nombre d'Etats possible. Les discussions sur la mise en oeuvre ont cependant clairement montré qu'il est très difficile de concilier ces deux impératifs.

Malgré les difficultés qui viennent d'être évoquées, le Conseil fédéral espère qu'il sera possible de parvenir à des solutions acceptables pour la grande majorité des Etats. C'est dans cet esprit que l'observateur suisse auprès de la Commission des droits de l'homme a appuyé sans réserve la Résolution 44 (XXXVIII), du 11 mars 1982, qui propose au Conseil économique et social de prolonger, en 1983, le mandat du groupe de travail chargé d'élaborer un projet de convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

322 Protection contre la justice sommaire, les actes arbitraires et les mauvais traitements, conditions de détention des personnes privées de liberté

Les droits de l'homme sont indissolublement liés à la personne humaine. Par conséquent, en cas de conflits armés, l'individu doit également - quoique dans une moindre étendue - bénéficier de la protection conférée par ces droits. Ce principe doit aussi s'appliquer aux personnes privées de liberté même si la protection qui leur est accordée est souvent définie dans des instruments juridiques différents, suivant que ces

personnes sont privées de liberté en temps de paix ou en temps de conflits armés.

En temps de conflits armés, les personnes en résidence forcée ou internées bénéficient de la protection accordée par la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre¹⁾, ratifiée le 31 mars 1950 par la Suisse, ainsi que par les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève²⁾, adoptés le 8 juin 1977 et ratifiés par la Suisse le 17 février 1982.

En temps de paix, les normes de droit positif régissant l'administration impartiale et équitable de la justice et celles protégeant les personnes privées de liberté contre les actes arbitraires et les mauvais traitements que peuvent commettre contre elles les autorités qui les détiennent sont consacrées par le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et, sur le plan européen, par la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950, ratifiée par la Suisse le 28 novembre 1974.

Dans ce domaine, il existe également des instruments internationaux dépourvus de force contraignante. Ainsi les conditions de détention des personnes privées de liberté sont régies par l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus, de 1955³⁾, et par l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus annexées à la Résolution (73) 5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ces dernières font l'objet d'études, sous les auspices du Comité européen pour les problèmes criminels, en vue de leur révision complète. La Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies est actuellement saisie d'un projet d'ensemble

1) Voir le message du Conseil fédéral du 5 décembre 1949 (FF 1949 II 1121).

2) Voir le message du Conseil fédéral du 18 février 1981 (FF 1981 I 973).

3) Elles font actuellement l'objet d'une réforme qui sera présentée au septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui aura lieu en 1985.

de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, qui traite aussi bien de la protection contre la justice sommaire, les actes arbitraires et les mauvais traitements que des conditions de détention des personnes privées de liberté. Le Conseil fédéral a eu l'occasion de faire part au Secrétariat des Nations Unies de la grande importance qu'il attache à toute initiative tendant à améliorer le sort de toutes les personnes privées de liberté et de marquer son intérêt pour ce projet.

Il convient également de citer dans ce contexte le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois, qui a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979. Ce code vise à assurer la protection de tous les droits et intérêts des citoyens face aux représentants de la loi. L'Assemblée générale a recommandé aux gouvernements d'envisager favorablement l'utilisation de ce code, dans le cadre de la législation nationale, en tant qu'ensemble de principes que devront respecter les responsables de l'application des lois. Enfin, il convient de mentionner le projet de code d'éthique médicale - à l'étude au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies - qui a trait au rôle du personnel de santé dans la protection des individus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁾.

Le Conseil fédéral tient à rappeler la grande importance qu'il attache au sort de toutes les personnes privées de liberté. En effet, quelles que soient les circonstances dans lesquelles un individu est privé de liberté et quels que soient les motifs de son arrestation, il demeure un être humain dont les droits fondamentaux doivent être respectés : protégé de l'arbitraire des autorités au pouvoir desquelles il se trouve, l'individu doit, dès son arrestation et jusqu'à sa libération, être traité

1) Ces travaux reposent sur un projet de principes d'éthique médicale qui ont été adoptés en janvier 1979 par le Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

humainement et, notamment, être jugé équitablement par un tribunal indépendant et impartial, être détenu dans des conditions qui ne mettent pas en danger sa santé physique et son équilibre mental et être autorisé à garder des contacts réguliers avec le monde extérieur, et plus spécialement avec sa famille et ses proches. C'est dans cet esprit que, sur le plan des conventions adoptées dans ce domaine, nos efforts doivent viser notamment à promouvoir l'application de la Convention européenne des droits de l'homme et à adhérer au Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (cf. ch. 4).

Les autres instruments cités plus haut revêtent une importance qui ne doit pas être sous-estimée, bien qu'ils soient dépourvus de caractère juridique obligatoire. Les règles minima des Nations Unies ont ainsi été acceptées par un grand nombre d'Etats et constituent une base de référence éminemment utile pour les actions du CICR en faveur des détenus politiques. Le Tribunal fédéral s'inspire également, dans sa jurisprudence, des règles minima pour le traitement des détenus adoptées par le Conseil de l'Europe, car il considère que ces règles, au même titre que la Convention européenne des droits de l'homme, se fondent sur la conception du droit commune aux Etats membres du Conseil (ATF 106 Ia 281, 282).

Ainsi, dans l'espoir que se crée une sorte de coutume internationale en la matière, la Suisse oeuvre-t-elle pour que ces règles soient acceptées par l'ensemble de la communauté internationale et pour qu'elles soient appliquées uniformément à tous les détenus. De même notre pays soutient-il, en tant qu'observateur auprès des Nations Unies, toute initiative qui y est prise pour améliorer le sort des personnes privées de liberté alors que, membre à part entière du Conseil de l'Europe, il peut y jouer un rôle beaucoup plus actif dans ce domaine.

Plus que jamais préoccupé par le sort des personnes privées de liberté, notamment de celles qui sont détenues pour des motifs politiques, le Conseil fédéral entend continuer à participer activement aux travaux des Nations Unies - dans la mesure où le statut d'observateur de la Suisse le lui permet - et du Conseil de l'Europe relatifs à l'interdiction de la torture, à la protection contre la justice sommaire, les actes arbitraires et les mauvais traitements, ainsi qu'aux conditions de détention des personnes privées de liberté.

Par l'activité qu'il a déployée ces dernières années et qu'il entend poursuivre, le Conseil fédéral estime avoir répondu aux vœux du Parlement et avoir tenu compte, dans une large mesure, des préoccupations exprimées dans la motion Werner Schmid. Il ne manquera pas de faire le bilan des progrès accomplis, une fois que les négociations relatives à l'élaboration d'un projet de convention contre la torture seront achevées, et d'examiner, à cette occasion, s'il existe d'autres possibilités de poursuivre l'action en faveur des personnes privées de liberté. Nous nous proposons de vous tenir au courant de l'état d'avancement des travaux y relatifs dans nos rapports annuels sur la gestion du Conseil fédéral.

4

CONCLUSIONS DU RAPPORT

La politique étrangère de la Suisse a comme premier objectif d'assurer l'indépendance du pays (art. 2 de la constitution). La neutralité permanente et armée est un des principaux instruments de cette politique. Notre pays mène également, à cette fin, une politique de solidarité en participant sous différentes formes à la coopération internationale. Le développement et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent une partie intégrante des efforts entrepris par

la communauté internationale pour renforcer cette coopération. Dans son propre intérêt, la Suisse ne peut se soustraire à cette tâche de longue haleine qu'est l'établissement de conditions permettant à tous les peuples de vivre en paix. Le Conseil fédéral a reconnu, dans son rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la présente législature, qu'il n'est plus possible, à l'heure actuelle, de méconnaître le lien étroit qui existe entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. La jouissance effective de ces droits postule une action concertée des Etats en vue de promouvoir le progrès économique et social de tous les peuples. Une politique étrangère cohérente de la Suisse ne peut donc se concevoir sans une participation active à la sauvegarde et à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde.

Dans quels domaines la Suisse peut-elle, comme le demande le postulat Nanchen, intensifier son action à cet égard ?

Face aux nombreuses et graves violations des droits de l'homme qui se produisent dans le monde, il est nécessaire de nous rendre compte des limites de nos possibilités d'intervention. La Suisse n'est pas en mesure d'agir partout. Le critère de l'efficacité reste déterminant à cet égard. Il est important d'évaluer soigneusement les résultats qui peuvent être obtenus. Les démarches discrètes de la diplomatie traditionnelle sont souvent préférables aux condamnations publiques. Chaque situation doit être traitée comme un cas d'espèce, compte tenu de l'existence éventuelle d'instruments juridiques liant les Etats en cause, et être examinée à la lumière notamment des intérêts généraux de notre pays. Sans ignorer les sentiments de l'opinion publique, il convient de résister à la tentation du verbalisme. Il est en outre évident que la crédibilité de notre action dans ce domaine sera plus grande si nous menons une politique cohérente en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des personnes vivant en Suisse, et notamment des étrangers.

Ce souci de réalisme et d'efficacité doit continuer à inspirer notre politique en faveur de la défense des droits de l'homme, qu'il s'agisse des interventions humanitaires du Conseil fédéral ou de notre attitude générale à l'égard des initiatives prises par la communauté internationale en vue de promouvoir le respect des droits de l'homme. L'adhésion à l'Organisation des Nations Unies nous offrirait certes - ainsi que nous l'avons relevé dans notre message du 21 décembre 1981 - un cadre d'action supplémentaire. En attendant, nous devons accentuer notre soutien aux organisations internationales, telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), ainsi qu'aux organismes privés travaillant dans le secteur humanitaire. L'augmentation des prestations financières versées au CICR, que vous avez acceptée l'année dernière, s'inscrit dans la ligne d'une telle politique. Nous avons aussi l'intention de poursuivre, dans les organisations et les conférences internationales auxquelles la Suisse participe, notre action en faveur des catégories de la population qui sont souvent les moins protégées, notamment les femmes, les enfants et les réfugiés. En outre, en prenant des mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire, nous reconnaissons le lien étroit qui existe entre les droits de l'homme et le développement économique, social et culturel des peuples. L'accroissement de notre contribution aux efforts déployés dans ce domaine est aussi une manière de réaliser les objectifs du postulat Nanchen.

En ratifiant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, nous avons réaffirmé l'importance que nous attachons à la codification et au développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Nous avons l'intention de poursuivre et, dans la mesure du possible, de renforcer notre action visant à faire respecter les règles sur la protection des victimes des conflits armés. Nous entendons ainsi donner suite au nouvel appel solennel lancé par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille 1981) dans sa Résolution n^o VI sur le respect du droit international humanitaire et des principes humanitaires.

Si la Suisse a toujours joué un rôle actif dans l'élaboration et la mise en oeuvre du droit international des conflits armés, elle a adopté, en revanche, jusqu'à maintenant, une attitude plus réservée à l'égard des conventions relatives à la protection des droits de l'homme. Elle a, dans ce domaine, un certain retard à rattraper. La ratification de ces conventions, et notamment de celles qui prévoient un mécanisme pour contrôler leur application, contribue en effet à renforcer la protection internationale des droits de l'homme dans le monde.

En réponse à l'interpellation Crevoisier du 2 juin 1981 (cf. ci-dessus ch. 231.1), nous avons annoncé notre intention de vous soumettre, avant la fin de cette législature, un message concernant l'approbation des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il nous paraît très important que la Suisse ratifie ces deux instruments internationaux qui, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, expriment notre conception des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui découle de la dignité inhérente à la personne humaine. Après avoir ratifié ces Pactes, notre pays pourrait en outre les invoquer à l'égard d'autres Etats parties qui ne les respecteraient pas. En vue de normaliser nos relations avec les Nations Unies, nous nous proposons encore de signer, puis de soumettre à votre approbation la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui a été ratifiée par plus de 110 Etats. Les travaux préparatoires en vue de la ratification de cette Convention seront intensifiés.

Sur le plan européen, nos efforts doivent se concentrer sur la ratification de la Charte sociale européenne - qui concrétise, dans le domaine des droits sociaux et économiques, les obligations statutaires assumées par les Etats membres du Conseil de l'Europe -, ainsi que des Protocoles n^{os} 1 et 4 additionnels à la Convention européenne des droits de l'homme. Des messages vous seront adressés à ce sujet avant la fin de la présente législature. En outre, nous attachons

une grande importance aux travaux entrepris à Strasbourg afin de maintenir et d'améliorer l'efficacité du mécanisme de contrôle institué par ladite Convention.

Certes, ces différentes propositions ne répondent que partiellement aux vœux exprimés dans le postulat Nanchen. La réalisation de ce programme constitue cependant une étape importante sur la voie d'une politique suisse globale et cohérente en faveur des droits de l'homme. A cet égard, la ratification des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et celle de la Charte sociale européenne revêtent une importance particulière. On peut en dire autant de la qualité de membre des Nations Unies. Notre pays disposerait alors des bases conventionnelles et institutionnelles nécessaires à la conduite d'une meilleure politique en faveur des droits de l'homme.

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

Adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies
dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948

Préambule

Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde,

Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme,

Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression,

Considérant qu'il est essentiel d'encourager le développement de relations amicales entre nations,

Considérant que dans la Charte les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

Considérant que les Etats Membres se sont engagés à assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

Considérant qu'une conception commune de ces droits et libertés est de la plus haute importance pour remplir pleinement cet engagement,

L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration universelle des Droits de l'Homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des Etats Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction.

Article premier

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Article 2

1. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Article 3

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

Article 4

Nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes.

Article 5

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Article 6

Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.

Article 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

Article 8

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

Article 9

Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ni exilé.

Article 10

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Article 11

1. Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées.

2. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'acte délictueux a été commis.

Article 12

Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Article 13

1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence a l'intérieur d'un Etat.

2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 14

1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 15

1. Tout individu a droit à une nationalité.

2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité.

Article 16

1. A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution.
2. Le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des futurs époux.
3. La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat.

Article 17

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.
2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

Article 18

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

Article 19

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Article 20

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

Article 21

1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Article 22

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 23

1. Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.

2. Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.

3. Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

4. Toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Article 24

Toute personne a droit au repos et aux loisirs et notamment à une limitation raisonnable de la durée du travail et à des congés payés périodiques.

Article 25

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Article 26

1. Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite.

2. L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

3. Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants.

Article 27

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Article 28

Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.

Article 29

1. L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible.

2. Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique.

3. Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 30

Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.

Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme du 2 juin 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.043
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.07.1982
Date	
Data	
Seite	753-817
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 453

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.