

nous y voient pas, et dans laquelle, reconnaissons-le, nous nous complaisons peut-être.

Les structures du vieux monde bougent. L'Europe est engagée dans une mutation dont on ne sait encore à quel résultat, à quelle forme elle aboutira en définitive. La Suisse participe à sa manière, selon ce que lui permettent ses institutions, au processus en cours. Elle affirme bien haut sa volonté d'intégration, en ajoutant, un ton plus bas, qu'elle entend légitimement réserver ses spécificités.

Or, il ne suffit pas d'annoncer ses intentions dans les conférences bilatérales ou multilatérales ou à l'occasion des rencontres plus feutrées de la diplomatie. Il faut une caisse de résonance à notre discours. Au Conseil de l'Europe, nous disposons d'une tribune d'où nous pouvons convaincre nos auditeurs et interlocuteurs influents, formateurs des opinions, aussi bien dans les chancelleries que dans le grand public. Plus intensément que d'autres, notre pays, en raison des particularismes structurels déjà cités, doit affirmer son européanisme, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, nous qui sommes géographiquement au centre de l'Europe.

Mais voilà, il y a les Douze, qui ont la tranquille assurance de ceux qui font l'Europe; il y a ceux des pays qui courtisent les Douze, sachant qu'ils céderont à terme à la force d'aspiration ou d'attraction de la Communauté et, enfin, le groupe, très modeste en nombre, de pays à la recherche d'une autre voie.

Il est vrai qu'en Suisse de larges milieux semblent quelque peu obnubilés par un demi-siècle au moins de prospérité, donc de succès commerciaux et financiers. D'où l'impression qu'ils ont – quand ce n'est pas la certitude – que notre dimension économique nous confère et nous confèrera encore une compréhension bienveillante de nos partenaires marqués au point de leurs intérêts sonnantes et réverbérantes. Personnellement, je ne suis pas convaincu de la pérennité de cet état de grâce.

Aussi, encore une fois, manifestons-nous, activons-nous là où nous avons l'avantage de pouvoir présenter notre situation, expliquer notre politique, démontrer, par des démarches et des prises de position concrètes, que nous appartenons bel et bien à l'Europe, pas seulement par le fait de la géographie et de l'histoire conjuguées, mais par une association de destins que nous partageons et assumons. Agissons, manifestons-nous par des actes concrets.

Nous nous acquittons, ponctuellement j'en suis sûr, du montant de notre contribution au budget du Conseil de l'Europe, montant de l'ordre de 3,7 millions par an. Encore aurions-nous la possibilité de nous engager davantage, par exemple en contibuant à donner au Conseil de l'Europe les moyens qui lui font défaut pour lancer et conduire des projets ponctuels.

La Suisse, dans cette perspective, pourrait prendre l'initiative de proposer aux pays-membres la création d'un fonds spécial destiné à des actions particulières, parfaitement étayées et décidées par les instances compétentes. Ainsi, ne verrions-nous pas le Conseil de l'Europe achopper à une question de moyens, comme c'est précisément le cas pour la mise en oeuvre, rendue aléatoire ou en tout cas retardée, de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements humains ou dégradants, convention née, je vous le rappelle, d'une proposition suisse.

C'est dans le dessein d'éviter des retards semblables qu'il y aurait lieu d'instituer un fonds spécial auquel serait invité à contribuer chaque pays-membre. A cette fin, nous proposons d'inscrire au budget de la Confédération telle somme qui pourrait être engagée, le moment venu, selon les opportunités. Pour le cas où l'idée de la création d'un fonds non intégré au budget de fonctionnement du Conseil de l'Europe ne trouverait pas l'agrément d'une majorité des pays-membres, la somme portée à notre propre budget serait utilisable pour faire face aux demandes ponctuelles qui parviennent au Département fédéral des affaires étrangères, par exemple celles présentées au titre de la Convention de Berne ou encore de la Convention des pays alpins.

Ainsi, on vérifiera que l'étude demandée dans notre postulat peut déboucher sur différents scénarios ou applications pour un but identique.

Je ne doute pas que nous ayons la volonté de donner à la Suisse la faculté de jouer à Strasbourg un rôle compatible

avec la défense de ses intérêts. Notre postulat est destiné à promouvoir une telle dynamique et, subsidiairement, je souhaite que l'étude demandée puisse conclure à ce que l'ouverture du crédit dont il est question ne soit pas différée au budget d'après les années nonante.

Donnons au Conseil de l'Europe les moyens d'une politique encore plus dynamique et convenons-en entre nous, ce sera tout à l'avantage de la Suisse.

M. Felber, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral partage le point de vue de M. Flückiger et accepte son postulat.

Les moyens financiers limités du Conseil de l'Europe empêchent souvent celui-ci de réaliser des projets et nous constatons, aujourd'hui déjà, une multiplication des appels aux Etats membres pour verser des contributions volontaires. Au cours de ces derniers mois, de telles contributions ont été requises en faveur des chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle, du Comité européen des responsables de la cartographie, des réfugiés irakiens, dans le cadre du fonds de développement social de l'Institut Georges Eckert, pour la recherche internationale sur les manuels scolaires etc. Les sommes nécessaires sont en général modiques, mais la réalisation de ce qui a été décidé dépend trop souvent de la bonne volonté des Etats qui fixent librement le montant de leur contribution. Nous partageons également votre point de vue, Monsieur Flückiger, lorsque vous soulignez que la Suisse pourrait tirer un bénéfice politique de quelques actions ponctuelles, financièrement limitées, pour lesquelles il faut se décider relativement rapidement.

Je vous rappelle cependant que de nombreux pays ne partagent pas ce point de vue et ferment les cordons de leur bourse, que le risque dans le cas d'un appui ponctuel à un travail particulier du Conseil de l'Europe c'est qu'on nous dise: «vous le supportez seul», ce que naturellement nous ne voulons pas. Nous trouverions bizarre, par exemple, d'être les seuls à supporter les frais du Comité contre la torture créé dans le cadre de l'application de la Convention européenne contre la torture.

Nous prenons donc note des demandes de M. Flückiger de créer un fonds pour les actions spéciales au Conseil de l'Europe et nous analyserons le postulat qui a été ainsi déposé et que nous acceptons.

Ueberwiesen – Transmis

89.418

Interpellation Béguin

Ausfuhr von Kriegsmaterial.

Rolle des EDA

Exportation de matériel de guerre. Rôle du DFAE

Wortlaut der Interpellation vom 16. März 1989

Nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt, wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen.

Gemäss Artikel 12 dieses Gesetzes obliegt es dem Bundesrat zu entscheiden, ob die sogenannte «humanitäre» Bestimmung eine Ausfuhrbewilligung ausschliesst oder nicht. Vorher bestimmt jedoch das EDA, ob der Fall es verdient, dem Bundesrat vorgelegt zu werden (Artikel 13 der Verordnung über das Kriegsmaterial).

Zusammen mit Amnesty International ist man erstaunt darüber, wie wenig Gesuche dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt werden: etwa zehn zwischen 1981 und 1987. Ich bitte deshalb den Bundesrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Auf welche Kriterien stützt sich das EDA, wenn es zwischen den «Fällen von geringer Bedeutung», über die der Bundesrat nicht zu befinden hat, und den Fällen, die es dem Bundesrat zur Prüfung unterbreitet, unterscheidet?
2. Entspricht die Praxis des EDA, das in den Jahren 1987 und 1988 achtzig Prozent der Gesuche als «von geringer Bedeutung» erachtete und direkt dem EMD überwies, wirklich dem Sinn und Geist sowie dem Wortlaut des Gesetzes?
3. Wäre es nicht angezeigt, den Dienst für Menschenrechte der Direktion für Völkerrecht stärker in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und diesen Dienst gegebenenfalls personell zu verstärken?

Texte de l'interpellation du 16 mars 1989

Selon l'article 11, alinéa 2, lettre b, de la Loi fédérale sur le matériel de guerre, aucune autorisation d'exportation ne sera délivrée 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. S'il appartient au Conseil fédéral de décider si cette clause dite «humanitaire» fait obstacle à l'autorisation sollicitée (art. 12 de la loi), il faut au préalable que le DFAE ait estimé que le cas méritait de lui être soumis (art. 13 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre).

La loi et l'ordonnance attribuent donc au DFAE un rôle prépondérant dans les procédures d'autorisation.

A l'instar d'Amnesty International, on peut s'étonner du nombre très modeste de cas soumis à l'examen du Conseil fédéral: une dizaine entre 1981 et 1987.

Aussi, je prie le Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Sur quels critères le DFAE s'appuie-t-il pour distinguer entre les «cas de peu d'importance» qui échappent à la censure du Conseil fédéral et ceux qu'il lui défère pour examen?
2. La pratique du DFAE, qui a estimé durant les années 1987 et 1988 que 80 pour cent des demandes étaient de «peu d'importance» et les a ainsi transmises directement au DMF, répond-elle vraiment à l'esprit et à la lettre de la loi?
3. Ne conviendrait-il pas d'associer plus étroitement aux prises de décision le Service des droits de l'homme de la Direction du droit international; le cas échéant, de renforcer les effectifs de ce service?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Cavadini, Cottier, Delalay, Ducret, Flückiger, Jaggi, Jelmini, Rhinow, Roth, Weber (10)

M. Béguin: L'article 11, alinéa 2, de la loi fédérale sur le matériel de guerre dispose qu'aucune autorisation d'exportation ne sera délivrée:

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

La simple lecture de cette disposition légale laisse clairement apparaître que le législateur a prévu deux clauses de restrictions à l'exportation de matériel de guerre, indépendantes l'une de l'autre, et la plus élémentaire logique nous conduit donc à comprendre que l'exportation est prohibée si l'une ou l'autre des propositions est réalisée. Le bien-fondé de cette lecture de la loi est encore renforcé par le fait que la lettre b a été introduite dans la loi de 1972, alors que la lettre a figurait déjà dans la loi antérieure.

Or, pour des raisons qui nous échappent, les exégètes de l'administration ont toujours considéré que les deux clauses de-

vaient s'appliquer cumulativement et non alternativement. Dans son rapport sur la politique suisse dans le domaine des droits de l'homme du 2 juin 1982, le Conseil fédéral écrit: «Dans la pratique, aucune décision interdisant l'exportation de matériel de guerre n'a été prise jusqu'à présent sur la seule base de la lettre b. Les critères qui sont mentionnés ont été appliqués en liaison avec ceux de la lettre a.»

L'amalgame qui a été fait entre la notion de territoires dans lesquels règnent des conflits et des tensions, et celle de respect de la dignité humaine me paraît très contestable. Certes, il arrive fréquemment que les pays dans lesquels les droits de l'homme sont bafoués, connaissent en même temps des tensions internes ou des conflits ouverts. Dans ces cas-là, il nous paraît que le refus d'exporter pourrait s'appuyer sur la seule lettre a. Il existe cependant des pays qui ne sont pas le théâtre de tensions dangereuses, mais dans lesquels les droits de l'homme sont systématiquement violés. Avec la pratique actuelle de l'administration, dans cette hypothèse, il n'est pas possible d'interdire les exportations d'armes.

Des événements récents me conduisent à poser cette question: après les journées sanglantes de Pékin, qui ont ému jusqu'au Conseil fédéral, ce dernier a décidé de suspendre toutes livraisons d'armes à la Chine. Il nous intéresserait de savoir si le fondement juridique de cette heureuse décision s'inspire de la théorie de l'amalgame ou de l'application enfin raisonnable de la clause humanitaire.

Je ne suis pas sûr en effet que l'on puisse parler de tensions dangereuses, de prémices de guerre civile. Il s'agit d'une répression militaire dirigée contre des étudiants, des intellectuels et des ouvriers désarmés et inorganisés. Il s'agit d'une opération de police, destinée à restaurer une autorité momentanément ébranlée, opération comme on en voit hélas dans bien des pays! Cet exemple, ne devrait-il pas inciter le Conseil fédéral à revoir son interprétation de la loi?

J'en viens maintenant à la procédure. Selon l'article 12 de la loi, c'est le Conseil fédéral qui est compétent pour délivrer les autorisations d'exportation. Toutefois, l'article 13 de l'ordonnance précise que les demandes d'autorisations d'exportation et de transit de matériel de guerre sont soumises à l'avis du Département fédéral des affaires étrangères. Dans les cas de peu d'importance, il pourra renoncer à cette formalité et donner des instructions sur la manière de les traiter. Le Département fédéral des affaires étrangères désigne dans chaque cas les demandes d'autorisation d'exportation de matériel de guerre à soumettre au Conseil fédéral en vertu de l'article 12 de la loi.

A considérer la pratique observée par le Département fédéral des affaires étrangères, on retire l'impression que les cas de peu d'importance sont très nombreux et que la procédure exceptionnelle de liquidation accélérée est devenue générale. L'administration tranche-t-elle vraiment chaque cas pour lui-même, ou a-t-elle créé des catégories dans un souci de rationalisation que l'on pourrait comprendre, même s'il n'obéit pas à la règle légale?

On assiste en fait à un déplacement de compétences du Département fédéral des affaires étrangères au Département militaire et l'on empêche ainsi le Conseil fédéral d'exercer le pouvoir que lui confère la loi. La défense des droits de l'homme – qui vous est chère, Monsieur le Conseiller fédéral – ne devrait-elle pas vous inciter à revoir d'une part l'interprétation de la loi et, d'autre part, l'application de la procédure? Cela contribuerait sans aucun doute à renforcer le crédit de notre politique étrangère.

M. Felber, conseiller fédéral: Je répondrai en précisant un élément de l'interpellation de M. Béguin. Contrairement à ce que le texte de votre interpellation laisse entendre, les critères qui sont énumérés à l'article 11, alinéa 2, lettre b de la loi sur le matériel de guerre sont applicables à tous les cas et non seulement à ceux qui sont transmis au Conseil fédéral en vertu de l'article 13.

Les cas transmis au Conseil fédéral sont ceux qui apparaissent particulièrement délicats sur le plan politique et que l'administration ne saurait trancher seule. Ces cas ne forment qu'une petite minorité. Le Conseil fédéral se réserve, par ail-

leurs, le droit de trancher toutes les questions de principe, en dehors même des cas qui lui sont transmis par le Département fédéral des affaires étrangères. Dans les cas de routine ou les petits cas – il s'agit quelquefois de l'exportation d'une arme, et il y en a quelques milliers par année – qui ne passent pas par le Conseil fédéral, les décisions sont prises par le Département militaire fédéral, après consultation du Département des affaires étrangères, en fonction de l'article 12 de l'ordonnance. En pratique, l'avis du Département fédéral des affaires étrangères est déterminant. Les difficultés résident dans la définition de ce qui est une arme ou ce qui peut le devenir. Il est par ailleurs possible, dans les cas de peu d'importance – je viens de le dire – de renoncer à la consultation. Il y a un certain nombre de directives à se sujet. Celles-ci ont été révisées la dernière fois en 1986, elles s'appliquent principalement aux exportations de faible valeur, vers des pays dont la situation politique ne suscite aucune réserve, sur le plan des droits de l'homme en particulier. Ces directives concernent également toutes les exportations d'armes privées, ainsi que de petites quantités d'explosifs, souvent destinés à des fins civiles. Il est donc dans la nature des choses que ces cas constituent la majeure partie des affaires traitées.

Si l'on considère en revanche les choses non pas en fonction du nombre mais en fonction de la valeur, on constate qu'en 1988, par exemple, les cas de peu d'importance, très nombreux, représentaient un montant de 94,4 millions de francs. Par contre, le total des exportations ascendait à 504 millions. Sur les 94 millions, seuls 36 millions correspondaient à des exportations définitives, la différence représentant des exportations sous passavant.

Pour apprécier la situation dans un pays donné, le Département des affaires étrangères s'appuie principalement sur des rapports établis par nos représentants diplomatiques à l'étranger. Il lui est en outre loisible, pour compléter son appréciation, de faire appel à d'autres sources d'information. Enfin, nous avons depuis le début de cette année décidé d'augmenter, à l'intérieur de notre département, l'effectif du Service des droits de l'homme, de manière à ce qu'il puisse davantage se pencher sur ce problème et entraîner aussi le Conseil fédéral et le Département militaire à mieux tenir compte, dans tous les cas qui lui seront signalés, des critères des droits de l'homme dans les décisions qu'il prendra en matière d'exportation d'armes.

Toutes les questions que vous posez sont totalement pertinentes et nous nous les posons également. Nous vous signalons cependant – c'est un élément important et intéressant – qu'actuellement la situation juridique et l'application de la loi sur l'exportation du matériel de guerre, fait l'objet d'une inspection détaillée de la Commission de gestion. La procédure d'autorisation est particulièrement analysée et nous souhaitons vivement que, à la suite de cette inspection, nous puissions procéder à une modification d'un certain nombre des règles de l'ordonnance, voire de la loi, de manière à ce que nous n'ayons plus à nous poser constamment le problème de savoir à quel département revient la responsabilité. Ces règles méritent d'être précisées pour le plus grand bien – comme vous le dites, Monsieur Béguin – de l'image de la Suisse et de sa politique extérieure.

M. Béguin: Je remercie M. le conseiller fédéral de sa réponse qui me satisfait.

89.439

Interpellation Dobler Stellung der Schweiz in der UNO Statut de la Suisse à l'ONU

Wortlaut der Interpellation vom 17. März 1989

In jüngster Zeit ist Bewegung in den Status des Nichtmitgliedstaates gekommen. Es sind Demarchen im Gange, die sich um ein einmaliges Rederecht für Nichtmitgliedstaaten während der Generaldebatte sowie um optische Aufnahme im Halbrund der Staaten im Unterschied zu nichtstaatlichen Organisationen bemühen.

In diesem Zusammenhang frage ich den Bundesrat an, ob er nicht bereit ist, sich solidarisch diesen Forderungen der Nichtmitgliedstaaten anzuschliessen und sie tatkräftig zu unterstützen?

Texte de l'interpellation du 17 mars 1989

Récemment, la question du statut des Etats ne faisant pas partie de l'ONU a évolué. Des démarches ont été entreprises afin de reconnaître à ces pays le droit de faire une déclaration à chaque assemblée générale des Nations Unies et de permettre à leurs délégations de siéger dans l'hémicycle réservé aux représentants des gouvernements pour les distinguer de ceux des organisations non gouvernementales.

Le Conseil fédéral est-il disposé à se déclarer solidaire des Etats non membres et à soutenir activement leurs revendications susmentionnées?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Cavelti, Cottier, Delalay, Gadiant, Huber, Jagmetti, Kündig, Meier Hans, Reichmuth, Rhinow, Roth, Rüesch, Schmid, Schönenberger, Uhlmann, Weber (16)

Dobler: In der Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 1981 Seite 75 war folgendes zu lesen:

«Es ist im übrigen eines Staates wie der Schweiz ganz einfach nicht würdig, die Vorteile, die eine Mitgliedschaft der Uno mit sich bringt, auch als Nichtmitglied zu beanspruchen, wenn es um die Wahrnehmung unserer Interessen geht, aber nicht bereit ist, die entsprechende Verantwortung mitzutragen, die heute jeder Staat selbstverständlich übernimmt. Noch weniger ist es unserer Stellung in der Welt als souveräner Staat angemessen, freiwillig ein Statut in Kauf zu nehmen, das uns rechtlich schlechter stellt als eine von der Uno anerkannte Befreiungsbewegung oder uns zumindest in dieselben Reihen verweist.»

Diese Aussage gibt eine Darstellung der rechtlichen und tatsächlichen Situation wieder, wie sie von den Befürwortern eines Uno-Beitritts damals landauf, landab proklamiert wurde. Man ist nicht müde geworden, die Begrenztheit der Möglichkeiten unseres Beobachterstatus aufzuzeigen und schliesslich festzustellen, dass sich dieser zusehends verschlechtert. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft auf Seite 74 aufgrund verschiedener Zeichen sogar prognostisch dargelegt, dass sich diese Entwicklung künftig noch verstärke. Glücklicherweise war die Auffassung des Bundesrates damals zu pessimistisch, wenn auch im Hinblick auf die Volksabstimmung verständlich.

Die ständige Beobachtermission der Schweiz bei den Vereinten Nationen in New York kommt in ihrem Bericht vom 23. Januar 1989 über die 43. Session zu anderen Ergebnissen. Sie stellt fest, dass in jüngster Zeit aus zwei Gründen Bewegung in den Status des Nichtmitgliedstaates gekommen ist: «Einerseits bemühen sich seit dem vergangenen Sommer sowohl der Vatikan als auch Südkorea um ein einmaliges Rederecht für Nichtmitgliedstaaten während der Generaldebatte sowie um optische Aufnahme im Halbrund der Staaten im Unterschied zu nichtstaatlichen Organisationen.

Interpellation Béguin Ausfuhr von Kriegsmaterial. Rolle des EDA

Interpellation Béguin Exportation de matériel de guerre. Rôle du DFAE

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.418
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	315-317
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 651

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.