11. Politique de paix et politique de sécurité

Xavier Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/323>

DOI : 10.4000/aspd.323

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2006

Pagination : 175-189

ISBN : 2-88247-061-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 11. Politique de paix et politique de sécurité », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-1 | 2006, mis en ligne le 12 février 2010, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/323> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.323>

11. Politique de paix et politique de sécurité*

LA SUISSE a fait de sa politique de paix une composante fondamentale de sa politique extérieure. Cette politique de paix met un accent important sur la gestion civile des conflits et la promotion des droits de l'homme, dont les activités sont présentées dans un rapport annuel approuvé par le Conseil fédéral. La diplomatie suisse en est le principal artisan, en particulier la Division politique IV du DFAE, centrée sur le concept de sécurité humaine. Parmi les priorités thématiques actuelles de la politique de paix de la Suisse, il faut mentionner la lutte contre la dissémination illicite des armes légères et la lutte contre les mines antipersonnel.

La politique de sécurité de la Suisse se comprend par la participation de ce pays à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), au Partenariat pour la paix (PPP) et au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), les deux derniers étant liés à l'OTAN. La participation de la Suisse à ces deux partenariats fait l'objet de rapports annuels, le plus récent étant celui couvrant l'année 2004. Sur la même base annuelle, mais de manière prospective, la Suisse présente son programme de partenariat individuel qu'elle a l'intention de suivre l'année suivante, sur les plans militaire et civil, en Suisse comme dans la région euro-atlantique.

11.1. Politique de paix

11.1.1. Rapport suisse sur la gestion civile des conflits et la promotion des droits de l'homme (2004)

Le Conseil fédéral a approuvé, le 18 mai 2005, le rapport 2004 sur des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme¹. Ces activités, entreprises surtout par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), se sont inscrites dans le cadre de la nouvelle loi sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004. Leur financement s'est élevé à 45,85 millions de francs en 2004, puisé dans le premier crédit-cadre pluriannuel correspondant.

Annuaire 2005, n° 1, nouvelle loi sur la promotion civile de la paix, p. 176.

Le rapport est divisé en quatre parties: la première rappelle l'ancrage des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000* de la Confédération ainsi que leur contribution à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Elle rappelle également que ces mesures apportent à la Suisse des bénéfices directs en termes de sécurité nationale, d'influence internationale et

* Par Xavier Tschumi Canosa, collaborateur scientifique à l'IUED.

¹ Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *Rapport 2004 sur des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme*, approuvé par le Conseil fédéral le 18 mai 2005, 21 p., disponible sur le site du DFAE <www.eda.admin.ch> thèmes >sécurité humaine >publications.

de sauvegarde des intérêts suisses, de prévention des migrations ainsi qu'en ce qui concerne son économie extérieure et les incitations à l'investissement. Cette première partie du rapport précise enfin que ces mesures sont volontairement concentrées sur certaines régions et certains thèmes, en fonction de « la capacité de l'action de la Suisse à servir les *intérêts de sa politique extérieure* »² et en cherchant à mobiliser des compétences spécifiques et à compléter utilement les actions entreprises par d'autres acteurs de la communauté internationale.

La deuxième partie du rapport présente les activités suisses de gestion civile des conflits en 2004, qui ont représenté globalement 87 % des 45,85 millions de francs, soit près de 40 millions de francs. Démarches diplomatiques, bons offices ou encore projets de gestion de conflits se sont combinés, à quoi il faut ajouter la mobilisation des ressources du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (PEP). Ce dernier a envoyé 200 de ses membres en mission en 2004 (dont un quart de femmes), dans 25 pays où ils ont œuvré dans les domaines des droits humains, de l'Etat de droit, de l'observation d'élections ou de soutien à la police civile.

Parmi les priorités thématiques soulignées par ce rapport, il faut citer la lutte contre la dissémination illicite des armes légères et la lutte contre les mines anti-personnel (voir plus bas sections 11.3 et 11.4). La Suisse est en outre engagée sur d'autres thèmes prioritaires, qui définissent avec les précédents le domaine de la sécurité humaine dans lequel s'inscrivent ses actions diplomatiques ou opérationnelles en matière de promotion civile de la paix et des droits de l'homme (voir plus bas).

La troisième partie du rapport est consacrée aux activités de promotion des droits de l'homme, dont les dépenses en 2004 se sont élevées à près de 6 millions de francs (voir également plus bas).

Annuaire 2006, n° 1, chap. 9, section 9.5, promotion des droits de l'homme.

La quatrième partie du rapport concerne l'organisation de la mise en œuvre des mesures de promotion de la paix et des droits de l'homme, avec une responsabilité accrue du DFAE (et plus particulièrement sa Division politique IV de sécurité humaine), qui entretient une étroite collaboration avec d'autres services fédéraux³.

11.1.2. Activités suisses dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme

Domaine traditionnel d'action, les activités de bons offices et de médiation dans les processus de paix ont en 2005 amené la Suisse à agir, discrètement mais activement, sur plusieurs scènes, notamment au Soudan, en Colombie, au Proche-Orient, au Sri Lanka, en Somalie et au Burundi, ou encore en Macédoine et au Kosovo.

² *Ibid.*, p. 3.

³ En particulier la Direction du développement et de la coopération (DDC), la Direction du droit international public et le Centre de politique et de sécurité internationale (CSPI) du DFAE, ainsi que certains services du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de justice et police (DFJP).

Des programmes de gestion de conflits ont en outre contribué au traitement de questions liées au partage du pouvoir, à la décentralisation et à la démocratisation, au traitement du passé, aux médias et conflits armés, au respect des droits humains ainsi qu'à la protection de la population civile dans les conflits armés. En 2005, la Suisse a ainsi notamment été présente au Proche-Orient – avec son soutien à l'Initiative de Genève, à la mission d'observation civile «Temporary International Presence in the City of Hebron» et à des projets visant à promouvoir la sécurité humaine –, dans les Balkans, au Sri Lanka – avec un programme complexe de soutien aux négociations en faveur de la paix et d'appui à la société civile –, au Népal, en Afrique australe et centrale (Angola, Zimbabwe, RDC), au Soudan, dans le Caucase du Sud, en Colombie et au Guatemala.

La Suisse a également œuvré à la promotion des droits de l'homme, en particulier par les dialogues qu'elle mène avec la Chine (depuis 1991), l'Iran (depuis 2003) et le Vietnam (depuis 2005). Dans le cadre des Nations unies, trois initiatives suisses ont en outre marqué l'année 2005 : la proposition de création d'un Conseil des droits de l'homme dans le cadre des débats en cours sur la réforme institutionnelle de l'ONU (proposition reprise par le secrétaire général des Nations unies) ; l'introduction d'une résolution intitulée «Droits de l'homme et justice de transition» dans le cadre de la Commission des droits de l'homme, adoptée avec le soutien d'une cinquantaine d'Etats ; et, enfin, l'initiative sur la situation des droits de l'homme au Népal, qui a vu l'adoption d'une résolution condamnatrice mais qui a surtout permis de poser les bases d'un accord prévoyant l'ouverture d'un bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, chargé d'observer la situation des droits humains et de conseiller le gouvernement sur les façons de l'améliorer.

11.1.3. Engagement à l'étranger de militaires de l'armée suisse en faveur de la paix

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2000 (RAPOLSEC 2000)⁴ a défini les trois missions sommaires de l'armée suisse : contributions aux opérations internationales de soutien à la paix et de gestion des crises, engagements de sûreté sectoriels et défense, engagements subsidiaires destinés à prévenir et à maîtriser les dangers existentiels. La mise en œuvre du processus de réforme de l'armée suisse qu'impliquent ces nouvelles missions, conduite par le Plan directeur de l'Armée XXI⁵, est réalisée depuis février 2004. Depuis, c'est un processus d'optimisation de cette réforme qui est en cours, en raison de l'évolution des menaces et du cadre financier dans lequel il se déroule.

La participation de militaires suisses aux opérations de promotion internationale de la paix est gérée par le centre de compétence SWISSINT du DDPS. Elle concerne, en 2005, environ 300 militaires volontaires, dont la majorité au sein de la Swiss Company au Kosovo (SWISSCOY). Le 11 mai 2005, le Conseil fédéral a décidé que le DDPS devra être capable, dès 2008, d'engager simultanément 500 militaires pour de telles missions.

⁴ Conseil fédéral, *La sécurité par la coopération. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité 2000 (RAPOLSEC 2000)* du 7 juin 1999 (FF 1999 6903).

⁵ Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la conception de l'Armée XXI (Plan-directeur de l'Armée XXI)* du 24 octobre 2001 (FF 2002 926).

Les contingents de la Swiss Company (SWISSCOY) se succèdent au Kosovo depuis 1999 pour une durée d'engagement en faveur de la paix de six mois. L'engagement de la SWISSCOY au sein de la force de maintien de la paix au Kosovo (KFOR, sous commandement de l'OTAN) a été prolongé de trois ans jusqu'en 2008 par le Parlement fédéral en juin 2005. Le 11^e contingent a terminé sa mission en avril 2005 et le 12^e en octobre 2005. Ces contingents sont composés au maximum de 220 membres, dont une minorité de femmes (19 dans le 13^e contingent), et sont attribués pour collaboration au contingent autrichien sur place, sans lui être subordonnés. Depuis octobre 2002, ils sont armés pour assurer leur propre défense.

La Suisse participe aussi depuis décembre 2004, avec 20 militaires de son armée, à l'opération de gestion de crise menée par la force de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR – opération Althéa). Un accord entre la Suisse et l'Union européenne, signé le 22 décembre 2004, règle les modalités de cette participation.

Annuaire 2005, n° 1, engagement de militaires suisses en Bosnie-Herzégovine, pp. 175-176.

L'EUFOR (European Union Force) sur place manque de capacités de transport aérien et plusieurs demandes de mise à disposition de telles capacités ont été adressées à la Suisse par l'Union européenne depuis juin 2004 déjà. La Confédération n'a pas pu satisfaire ces demandes en décembre 2004, lorsque l'engagement de militaires suisses dans l'EUFOR avait été avalisé par le Parlement fédéral. Le Conseil fédéral a alors soumis à ce dernier, le 2 février 2005, un message complémentaire⁶ pour permettre l'envoi, dès la mi-mai 2005, de deux hélicoptères et d'une équipe de transport aérien composée de sept personnes. Le Parlement a adopté le projet d'arrêté fédéral complémentaire en mars 2005.

Les deux hélicoptères suisses (un pour l'engagement et l'autre de réserve) sont stationnés à Banja Luka depuis le début du mois de juin 2005. Pour la Suisse, c'est la quatrième mission à l'étranger impliquant des hélicoptères militaires, mais la deuxième seulement en faveur de la paix après celle au profit de la KFOR au Kosovo en 2002⁷.

11.1.4. Commission de consolidation de la paix des Nations unies

Lors du Sommet mondial des Nations unies, tenu en septembre 2005 à New York, les Etats se sont engagés à créer, avant la fin de l'année, une commission de consolidation de la paix en tant qu'organe consultatif intergouvernemental⁸. Le mandat essentiel de la future commission est de «rassembler toutes les par-

⁶ Conseil fédéral, *Message complémentaire concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement en faveur de la paix de militaires de l'armée suisse dans la force multinationale de l'Union européenne «European Union Force» (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine* du 2 février 2005 (FF 2005 1483).

⁷ Les deux autres ont eu des buts humanitaires : opération ALBA en Albanie (1999) et opération à Sumatra après le tsunami (2005).

⁸ L'établissement d'une telle commission avait été initialement recommandé dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (*Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, doc. A/59/565), remis au secrétaire général des Nations unies le 1^{er} décembre 2004. Cette recommandation a ensuite été adoptée par le secrétaire général des Nations unies dans son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* de mars 2005 (doc. A/59/2005), qui fut le document de travail des chefs d'Etat et de gouvernement présents au sommet mondial.

ties intéressées aux fins de la mobilisation de ressources, de la formulation de conseils et de l'émission de propositions concernant des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de relèvement après les conflits»⁹.

Les négociations au sein de l'Assemblée générale de l'ONU, dans sa 60^e session, ont cependant buté sur la composition de cette commission et sur l'instance dont elle devrait dépendre. En février 2005, dans le cadre de la 59^e session de l'Assemblée générale, la Suisse avait plaidé pour que cette commission dépende conjointement du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social (ECOSOC) de l'ONU, afin de renforcer leurs interactions, perçues comme insuffisantes.

Le 20 décembre 2005, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'ONU ont, dans une résolution commune¹⁰, décidé de créer cette commission de consolidation de la paix, établie comme organe leur étant aux deux subsidiaire, ce qui constitue un précédent dans la structure de l'ONU. Elle sera composée de 31 membres, élus pour une période de deux ans renouvelable, dont les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

La Suisse, comme de nombreux autres pays qui ont finalement rejoint le consensus sur le texte de la résolution, a émis des réserves quant au rôle jugé trop central du Conseil de sécurité dans le dispositif opérationnel de la commission, qui «aura pour vocation première de donner des avis au Conseil lorsque celui-ci lui en fera la demande»¹¹. Le modèle que la Suisse avait défendu n'était pas séquentiel mais équilibré entre le Conseil de sécurité et l'ECOSOC, soit entre les volets de la sécurité et du développement.

La résolution prévoit également la constitution d'«un fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix après les conflits financé à l'aide de contributions volontaires»¹².

11.2. Politique de sécurité

11.2.1. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est un organisme paneuropéen de sécurité, fondé en 1975¹³ et réunissant, fin 2005, 55 Etats participants, chacun ayant le même poids politique dans les décisions prises. L'OSCE est «un instrument de premier recours pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit dans sa région»¹⁴. Cette dernière, du moins dans la dimension opérationnelle de l'OSCE, couvre l'Europe du Sud-Est, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale.

⁹ Nations unies, *Document d'information sur la Commission de consolidation de la paix*, préparé pour l'Audition parlementaire 2005 aux Nations unies, 31 octobre et 1^{er} novembre 2005, p. 1.

¹⁰ Résolution A/RES/60/180 de l'Assemblée générale des Nations unies ou S/RES/1645 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies.

¹¹ *Ibid.*, paragraphe 16.

¹² *Ibid.*, paragraphe 24.

¹³ L'OSCE s'appelait Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) de 1975 à 1994.

¹⁴ OSCE, *Qu'est-ce que l'OSCE?*, p. 1., disponible sur le site Internet de l'OSCE <www.osce.org> (site en français : <<http://fr.osce.org>>).

L'OCSE a constitué, depuis sa fondation, le seul forum international de politique de sécurité auquel pouvait participer la Suisse de plein droit, jusqu'à l'adhésion de cette dernière à l'ONU. Des trois dimensions de la sécurité¹⁵ que l'OSCE a l'habitude de considérer, c'est la sécurité humaine qui a toujours intéressé le plus la Suisse. Les missions de terrain de l'OSCE¹⁶ fournissent également un débouché important pour les affectations du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (voir plus haut section 11.1.1).

En 2005, le 13^e Conseil ministériel de l'OSCE s'est tenu à Ljubljana (Slovénie), les 5 et 6 décembre. La délégation suisse était conduite par le secrétaire d'Etat Michael Ambühl. Pour ce dernier, l'OSCE doit réformer ses structures et ses modes de fonctionnement car elle traverse une période de crise. Trois raisons principales expliquent cette crise : des lignes de division apparaissent de plus en plus fréquemment entre les Etats qui composent cette organisation, la coordination des décisions et des activités dans les trois dimensions de la sécurité retenues par l'OSCE est insuffisante, le spectre des sujets et des tâches dont s'occupe l'OSCE ne cesse de s'agrandir.

Le processus de réforme est en cours (une feuille de route a été adoptée lors du Conseil ministériel de Ljubljana) et constitue l'un des objectifs principaux de la présidence belge de l'OSCE pour l'année 2006.

11.2.2. Partenariat pour la paix et Conseil de partenariat euro-atlantique de l'OTAN

Le Conseil fédéral a approuvé, le 9 mars 2005, le rapport annuel 2004 sur la participation de la Suisse au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et au Partenariat pour la paix (PPP)¹⁷. Selon ce rapport, les activités du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans le cadre du CPEA et du PpP ont engendré des dépenses de près de 4 millions de francs en 2004, les neuf dixièmes à la charge du DDPS et le reste à la charge du DFAE.

Le 2 novembre 2005, le *Programme de partenariat individuel entre la Suisse et l'OTAN pour 2006*¹⁸ a été présenté. Il formule ce qu'attend la Suisse de sa participation au PPP, sur quelles ressources, militaires et civiles, elle pourra s'appuyer, les champs d'application de son programme de partenariat individuel et les activités principales qu'elle compte mener.

Pour la première fois en 2005, un forum du CPEA sur la sécurité a été agendé en remplacement de la réunion de printemps des ministres des Affaires étrangères des pays membres du conseil. Cette réorganisation vise à ouvrir les groupes de travail du CPEA aux représentants d'ONG et de *think tanks*, dont le rôle dans les thématiques traitées est reconnu par l'OTAN. Ce forum s'est déroulé à Åre, en Suède, les 24 et 25 mai 2005 et la délégation suisse était

¹⁵ Sécurité politico-militaire, sécurité économique-environnementale et sécurité humaine.

¹⁶ Ces missions et autres activités de terrain sont au nombre de 18, dans 16 pays.

¹⁷ Conseil fédéral, *Rapport annuel 2004 du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse au Conseil de partenariat euro-atlantique et au Partenariat pour la paix*, Berne, 9 mars 2005, 15 p., disponible sur le site Internet de l'Administration fédérale dédié au PPP : <www.pfp.admin.ch>.

¹⁸ *Programme de partenariat individuel entre la Suisse et l'OTAN pour 2006*, 2 novembre 2005, disponible sur <www.pfp.admin.ch>.

conduite par l'ambassadeur Thomas Feller, chef du Centre de politique de sécurité internationale au DFAE. Les discussions ont notamment porté sur la façon d'intégrer les Balkans dans l'Europe, le statut du Kosovo, et le ralliement de la Serbie-et-Monténégro et de la Bosnie-Herzégovine au PPP. L'accession de ces deux pays au PPP, lorsqu'ils auront rempli les exigences posées, est soutenue par la Suisse, qui a d'ailleurs réitéré à Åre la poursuite de son engagement dans les Balkans.

Deux autres réunions des pays membres du CPEA ont eu lieu à Bruxelles en 2005, celle des ministres de la Défense le 10 juin et celle des ministres des Affaires étrangères le 8 décembre. La première concernait les conséquences sur les politiques et programmes du CPEA et du PPP de la transformation en cours de l'OTAN pour s'adapter aux défis sécuritaires actuels et futurs. La seconde était consacrée aux opérations de soutien à la paix menées par l'OTAN (Afghanistan et Kosovo) et à la question des valeurs au sein du PPP.

Par ailleurs, la Suisse a organisé en 2005 divers cours et *workshops* dans les domaines traditionnels de son engagement dans le cadre du PPP: droit international humanitaire, sécurité des frontières, réforme du secteur de la sécurité, protection des infrastructures critiques et financement du terrorisme.

11.3. Lutte contre les armes légères et les armes de petit calibre

11.3.1. Programme d'action sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) et nouvel instrument d'identification et de traçage des ALPC

La lutte contre les armes légères et les armes de petits calibres (ALPC), alors que la plupart des Etats comptent sur elles pour assurer leur sécurité et que le droit à l'autodéfense individuelle et collective leur est reconnu par la Charte des Nations unies (article 51), est une tâche complexe. Elle l'est rendue d'autant plus par les intérêts commerciaux que les exportations de telles armes représentent. Néanmoins, avec un bilan d'un demi-million de morts causé annuellement par ce type d'armes, dont les trois cinquièmes dans les pays en développement, l'Assemblée générale des Nations unies a décidé, en décembre 1999, d'organiser une conférence sur le commerce illicite de telles armes. Cette conférence s'est déroulée en juillet 2001 et a débouché sur un Programme d'action non contraignant aux niveaux national, régional et mondial¹⁹. Ce programme prend en compte l'initiative²⁰ de la Suisse et la France, présentée peu auparavant au Comité préparatoire de la conférence, visant à développer un instrument permettant de tracer l'origine et les flux des ALPC.

Lors de la 1^{re} Réunion biennale des Etats chargés d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, tenue en juillet 2003, la validité de cette initiative a été reconnue et «un groupe de travail à composition non limitée

¹⁹ Assemblée générale des Nations unies, *Rapport de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, doc. A/CONF.192/15, 20 juillet 2001.

²⁰ Assemblée générale des Nations unies, *Note verbale datée du 21 mars 2001*, doc. A/CONF.192/PC/38.

chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre»²¹ a été créé en décembre 2003. Ce groupe, présidé par l'ambassadeur suisse Anton Thalmann, a remis son rapport²² à l'Assemblée générale des Nations unies le 27 juin 2005.

Entre le 11 et le 15 juillet 2005 s'est tenue à New York la deuxième réunion biennale d'examen du Programme d'action, lors de laquelle le manque de ressources financières et techniques pour mettre en œuvre ce dernier a été déploré, particulièrement par les délégations africaines. Le projet d'instrument international d'identification et de traçage des ALPC illicites, contenu dans le rapport du groupe de travail, a été accueilli très favorablement par les représentants des Etats présents à la réunion biennale, bien que de nombreuses délégations aient regretté que cet instrument ne soit pas juridiquement contraignant.

Le chef adjoint de la Division politique IV du DFAE, Stephan Husy, a relevé lors de cette réunion que l'expérience accumulée par le groupe de travail pour parvenir à un tel projet d'instrument «se révélera précieuse dans des initiatives à venir visant à rendre le Programme d'action des Nations unies plus incisif dans certains domaines»²³. Il a également rappelé l'importance cruciale que revêt la problématique des acteurs non étatiques dans l'usage qu'ils font des armes légères, bien que celle-ci ait été occultée par la conférence de 2001 du fait de la grande complexité de la question. Pourtant, les succès du dialogue engagé avec ces acteurs dans le domaine des mines antipersonnel (voir plus bas section 11.4) pourraient être capitalisés dans le domaine des armes légères, selon Stephan Husy.

Le projet d'instrument a été adopté le 20 octobre 2005 par l'Assemblée générale des Nations unies, lors de sa 60^e session²⁴. Cette dernière enjoint dans sa résolution tous les Etats à mettre en œuvre cet instrument international pour que l'identification et la traçage des ALPC puissent devenir effectifs.

11.3.2. Small Arms Survey

La Suisse a été à l'origine du projet de recherche Small Arms Survey, établi depuis 1999 à l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI), et en est un des principaux bailleurs de fonds. Le principal objectif de ce projet est de constituer une source neutre et publique d'information sur tous les aspects des ALPC. C'est lui qui héberge et maintient les banques de données²⁵ de la

²¹ Assemblée générale des Nations unies, *Le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, doc. A/RES/58/241, 23 décembre 2003.

²² Assemblée générale des Nations unies, *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre*, doc. A/60/88, 27 juin 2005.

²³ Déclaration de M. Stephan Husy dans le débat général de la 2^e Réunion biennale des Etats pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action en vue de parvenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, New York, 11 juillet 2005.

²⁴ Assemblée générale des Nations unies, document de la première commission chargée des questions de désarmement et de la sécurité internationale, 20 octobre 2005, doc. A/C.1/60/L.57.

²⁵ Cette banque de données est publique et accessible à quiconque est intéressé par le sujet: <www.smallarmssurvey.org/databases.htm>.

Conférence des Nations unies sur les ALPC (documents gouvernementaux, résultats des votations, état d'avancement de la mise en oeuvre du Programme d'action par pays, etc.).

Le 11 juillet 2005, quelques heures avant l'ouverture de la 2^e Réunion biennale d'examen du Programme d'action sur le commerce illicite des ALPC, le Small Arms Survey a présenté à New York son annuaire 2005²⁶, consacré au rôle sous-estimé des armes légères dans les conflits armés. Selon le texte de cette publication, qui peut en soi être considérée comme un outil dans la lutte contre la prolifération incontrôlée et l'abus des armes légères, ces dernières seraient directement responsables de 60 % à 90 % des morts dans les combats. Le premier annuaire du Small Arms Survey avait été présenté avant la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects en 2001.

11.3.3. Entrée en vigueur du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu

Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, est entré en vigueur le 3 juillet 2005, après la 40^e ratification. La convention avait été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 31 mai 2001.

Pendant toutes les négociations sur l'instrument international d'identification et de traçage des ALPC illicites (de type militaire – voir plus haut section 11.3.1), la complémentarité avec le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu a été assurée. Contrairement au premier, ce dernier est juridiquement contraignant pour les parties.

Les négociations qui se déroulent depuis janvier 1999 au sujet de ces armes à feu sont connues sous le nom de Processus de Vienne puisque toutes les sessions du comité *ad hoc* chargé d'élaborer la convention et ses trois protocoles²⁷ se sont déroulées dans cette ville. Depuis que la convention est entrée en vigueur, deux conférences des parties ont été conviées, à Vienne toujours, la première du 28 juin au 9 juillet 2004 et la deuxième du 10 au 21 octobre 2005.

La Suisse a signé la convention le 12 décembre 2000 mais ne l'a pas encore ratifiée. Le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales, le 26 octobre 2005, un message concernant l'approbation de cette convention et des deux autres protocoles²⁸, celui portant sur les armes à feu ne faisant pas l'objet du message. Cette convention est entrée en vigueur le 29 septembre 2003 et compte 110 parties en 2005. La Suisse n'a pas encore ratifié le protocole, qui compte 44 parties en 2005. Lors de la première conférence des parties en 2004, la convention ne comptait que 79 parties, et le protocole 21. Cela démontre l'importance crois-

²⁶ Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2005*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 352 p.

²⁷ Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer; Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

²⁸ Conseil fédéral, *Message concernant l'approbation de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ainsi que de son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer* du 26 octobre 2005 (FF 2005 6269).

sante que les pays accordent à ces instruments. Si la Suisse n'est pas encore partie à ces instruments, c'est que les conditions légales requises pour ratifier la convention et le protocole additionnel ne sont pas encore remplies au niveau national.

11.4. Mines antipersonnel, autres mines terrestres et restes explosifs de guerre

11.4.1. 6^e Réunion des Etats parties à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (Zagreb, 28 novembre-2 décembre 2005)

La Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction est entrée en vigueur en mars 1999. Elle vise à mettre fin aux souffrances causées par ces mines, en poursuivant quatre objectifs principaux : universaliser l'adhésion de tous les pays à la convention, détruire les stocks de mines antipersonnel, déminer les zones minées par ces engins et assister les victimes. Pour atteindre ces objectifs, un plan d'action en 70 points a été adopté à Nairobi, fin 2004, par les Etats parties à la convention lors de sa 1^{re} Conférence d'examen.

📖 **Annuaire 2005**, n° 1, 1^{re} Conférence d'examen sur la convention d'Ottawa, p. 181.

La 6^e Réunion annuelle des Etats parties à la convention d'Ottawa s'est tenue à Zagreb, entre le 28 novembre et le 2 décembre 2005. C'était pour ces pays, dont la Suisse, la première occasion formelle de mesurer les progrès accomplis dans l'application du plan d'action de Nairobi qui porte jusqu'en 2009. Ceux-ci sont intégrés dans le rapport que les Etats parties ont adopté lors de la réunion²⁹. Ce rapport constitue non seulement un bilan mais définit également des priorités pour la mise en œuvre du plan d'action jusqu'à la 7^e Réunion des Etats parties en 2006. Il a été décidé que chaque réunion produira un tel rapport annuel, jusqu'à la 2^e Conférence d'examen de la convention, prévue en 2009. Sur le plan politique, les Etats parties ont adopté la Déclaration de Zagreb, réaffirmant leur volonté d'atteindre les objectifs de la convention par l'application du plan d'action.

Le chef de la délégation suisse à la réunion de Zagreb, l'ambassadeur Jürg Streuli, a particulièrement relevé les efforts de réflexion entrepris depuis trois ans par la Suisse sur la contribution possible des Etats pour amener les acteurs armés non étatiques à renoncer à l'usage de mines antipersonnel. Cette question fait spécifiquement l'objet d'une des 70 actions du plan de Nairobi³⁰ et les premiers éléments de réponse apportés par la réflexion de la Suisse recommandent l'autorisation d'accès, pour les organisations gouvernementales et non gouvernementales actives dans l'action contre les mines, aux zones minées sous contrôle des acteurs non étatiques et demandent à tous les acteurs en présence de permettre les contacts nécessaires à la promotion de l'application de cette action du plan de Nairobi.

²⁹ *Zagreb Progress Report*, disponible sur le site Internet du Centre international de déminage humanitaire, <www.gichd.ch>.

³⁰ Action n° 46 : « Les Etats parties qui sont en mesure de le faire continueront à appuyer, selon qu'il conviendra, une action antimine propre à aider les populations touchées dans les zones sous le contrôle d'acteurs armés qui ne sont pas des Etats, en particulier dans les zones contrôlées par des acteurs qui ont accepté de respecter les normes de la convention. »

La voie avait été tracée par l'organisation d'un séminaire qui s'était tenu en octobre 2004 à Montreux³¹. Ont participé aux discussions informelles de ce séminaire d'experts, à l'invitation de la Division politique IV du DFAE, un groupe d'Etats intéressés, un nombre limité d'experts invités ainsi que d'anciens membres de groupes armés non étatiques, qui ont apporté un éclairage pratique sur les leçons du passé et les perspectives à venir.

11.4.2. Première réunion des signataires de l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève (Genève, 31 octobre-2 novembre 2004)

L'Appel de Genève, fondé en mars 2000, est une organisation humanitaire internationale dont le but est d'engager les acteurs armés non étatiques dans la lutte contre les mines antipersonnel. Il est un partenaire stratégique de la Division politique IV du DFAE et soutenu financièrement par elle³².

A l'instar des Etats parties à la convention d'Ottawa (voir plus haut), ces acteurs non étatiques s'interdisent, en signant l'Acte d'engagement de l'Appel de Genève, l'usage, la production, l'entreposage et le transfert des mines antipersonnel. L'Appel de Genève les conseille ensuite dans leur programme de déminage et exigent de leur part qu'ils rendent régulièrement compte des mesures mises en place.

En novembre 2005, 28 mouvements d'acteurs non étatiques avait signé cet acte, le dernier en date étant le Front Polisario dans la région du Sahara occidental (3 novembre 2005). La présidente de l'Appel de Genève, Elisabeth Reusse-Decrey a dit espérer que cet engagement du Front Polisario pousse le Maroc à adhérer à la convention d'Ottawa.

Parallèlement au Sommet de Nairobi pour un monde sans mines³³, l'Appel de Genève a co-organisé la première réunion des signataires de son Acte d'engagement, du 31 octobre au 2 novembre 2004 à Genève. Le rapport de cette réunion est paru en septembre 2005³⁴. Pour l'Appel de Genève, cette réunion devait apporter des réponses à plusieurs questions, notamment identifier les défis auxquels sont confrontés les signataires dans la mise en œuvre de leurs obligations et confronter les arguments pour ou contre l'élargissement du mandat de l'Appel de Genève à d'autres normes humanitaires.

Sur la question des défis, la réunion a révélé l'importance du soutien financier et technique dont doivent disposer les mouvements signataires pour mener à bien leurs programmes de déminage. Elle a aussi révélé le besoin, pour l'Appel de Genève, de concentrer son discours sur le fondement profondément humanitaire de la décision de signer l'Acte d'engagement, indépendamment des arguments de réciprocité entre les parties en conflit dans l'usage des mines antipersonnel, souvent mis en avant par les mouvements pour justifier les échecs de la mise en

³¹ *The role of states in the universal ban of anti-personnel mines in internal armed conflicts – Expert Workshop on bringing armed groups into a process to ban anti-personnel mines.*

³² La Commission européenne est un autre contributeur important de l'Appel de Genève.

³³ Réunissant les Etats parties à la convention d'Ottawa pour une première conférence d'examen (voir *Annuaire suisse de politique de développement* 2005, n° 1, p. 181).

³⁴ Geneva Call, *An Inclusive Approach to Armed Non-State Actors and International Humanitarian Norms: Report of the First Meeting of Signatories to Geneva Call's Deed of Commitment*, September 2005, 62 p., disponible sur le site Internet de l'Appel de Genève <www.genevacall.org>resources.

œuvre de leurs obligations liées à la signature de l'Acte d'engagement ou même par d'autres mouvements pour motiver leur refus de signer cet acte.

Sur la question de l'élargissement du mandat de l'Appel de Genève à d'autres normes humanitaires (par exemple les enfants soldats, la torture ou d'autres pratiques prohibées par le droit humanitaire international), les participants à la réunion se sont montrés divisés. Si l'Appel de Genève devait élargir son mandat, cela ne devrait pas se faire au détriment de son mandat actuel sur les mines et il devrait absolument consulter les organisations déjà actives dans les champs concernés par cet élargissement.

11.4.3. Message concernant le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre

Le Conseil fédéral a soumis au Parlement, le 17 août 2005, son message accompagnant le projet d'arrêté fédéral concernant le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre annexé à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques (Protocole V)³⁵. La convention-cadre (y compris la modification de son article 1) ainsi que ses quatre protocoles ont tous déjà été ratifiés par la Suisse.

En obligeant les Etats à prendre certaines mesures correctives postconflituelles, ce nouveau protocole entend réduire autant que faire se peut les dangers et les effets négatifs des restes explosifs de guerre sur la population civile.

Selon le message du Conseil fédéral, la Suisse s'est engagée, au cours des négociations sur ce Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (*Explosive Remnants of War – ERW*), en faveur d'«un instrument solide, efficace et contraignant qui réduise les effets négatifs des restes explosifs de guerre, y compris les munitions à fragmentation, sur la population civile et la reconstruction du pays»³⁶. Les mesures auxquelles ont abouti ces négociations sont le résultat de la prise en considération des besoins tant humanitaires que militaires. Même si le Protocole V ne permet pas de résoudre l'ensemble des problèmes liés aux restes explosifs de guerre, il représente néanmoins une reconnaissance importante de la responsabilité des Etats vis-à-vis de la population civile face aux méfaits liés à certains types de munitions. Le droit international ne prévoyait jusqu'à présent pas de règles pertinentes au sujet des restes explosifs de guerre. L'entrée en vigueur prochaine du Protocole V, qui comprend 11 articles juridiquement contraignants et une annexe technique facultative, constituera donc, dans sa forme actuelle, un renforcement du droit international humanitaire. Les discussions entre les Etats parties à la Convention sur les armes classiques au sujet des munitions, y compris les sous-munitions, qui risquent de devenir des restes explosifs de guerre ne se sont toutefois pas achevées avec l'adoption du Protocole V et la Suisse continue à s'engager activement pour améliorer la protection des civils face à certains types de munitions.

Le Protocole V s'inscrit dans les buts suivis par la politique suisse en matière de déminage qui englobe, à l'heure actuelle déjà, l'enlèvement des restes explosifs de guerre.

³⁵ Conseil fédéral, *Message concernant le Protocole du 28 novembre 2003 relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) annexé à la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination* du 17 août 2005 (FF 2005 5251).

³⁶ *Ibid.*, p. 5259.

Le 24 octobre 2005, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a proposé, à l'unanimité, d'adhérer au projet du Conseil fédéral. Dans sa session d'hiver, le 15 décembre 2005, le Conseil des Etats a suivi la proposition de cette commission. Le Conseil national se prononcera en 2006.

L'adoption de ce projet d'arrêté fédéral par le Parlement permettra à la Suisse de déposer les instruments de ratification de ce protocole, qui n'est pas encore entré en vigueur à ce jour³⁷, auprès du Secrétariat général des Nations unies.

En ce qui concerne la réglementation spécifique des sous-munitions en Suisse, une initiative parlementaire a été déposée le 7 décembre 2005³⁸, demandant une modification de la Loi fédérale sur le matériel de guerre dans le sens d'une interdiction de fabriquer ou de se procurer des sous-munitions, sauf pour la mise au point de techniques de détection et de destruction de telles armes.

11.5. Armes de destruction massive

11.5.1. Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire³⁹ a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 avril 2005, après sept ans de négociations auxquelles la Suisse a activement participé. Le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait, dans son rapport du 21 mars 2005⁴⁰, appelé les Etats à conclure cette Convention, la première depuis les attentats du 11 septembre 2001.

Le Conseil fédéral a approuvé cette convention le 22 juin 2005 et le président de la Confédération, Samuel Schmid, l'a signée le 14 septembre 2005, pendant le Sommet mondial de l'ONU à New York. « Par la signature de la convention, la Suisse envoie un message clair en faveur de la lutte contre l'un des pires crimes qui soient. »⁴¹

En novembre 2005, la convention a été signée par 92 Etats, dont aucun ne l'a encore ratifiée. Il faut la ratification de 22 Etats pour que la convention entre en vigueur et exige alors de leur part qu'ils punissent la possession ou l'utilisation de matériel nucléaire en vue de blesser ou de tuer des personnes, de porter atteinte à des biens ou d'endommager l'environnement.

³⁷ En novembre 2005, 13 Etats avaient consenti à se lier au Protocole V et il en faut 20 pour qu'il entre en vigueur (source: <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>> >CCWC >Protocol V).

³⁸ « 05.452. Initiative parlementaire. Révision de la Loi fédérale sur le matériel de guerre », déposée par John Dupraz au Conseil national le 7 décembre 2005, <www.parlament.ch>.

³⁹ Assemblée générale des Nations unies, résolution A/RES/59/290, 13 avril 2005.

⁴⁰ Nations unies, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général, doc. A/59/2005, 21 mars 2005.

⁴¹ DFAE, *Le Conseil fédéral approuve la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire*, communiqué de presse, 22 juin 2005.

11.5.2. Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération nucléaire (New York, 2-27 mai 2005)

Le Traité sur la non-prolifération nucléaire (TNP), entré en vigueur le 5 mars 1970, repose sur le renoncement à l'arme nucléaire des Etats parties qui ne la possèdent pas (non-prolifération) et, en échange, sur le désarmement nucléaire des Etats parties qui la possèdent. Il est examiné tous les cinq ans par les Etats qui l'ont ratifié⁴², lors de conférences d'examen permettant aux Etats parties de s'assurer qu'ils mettent en œuvre les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs du traité et d'émettre des recommandations pour les engager dans cette voie. Une proposition encore en négociation du Canada, partagée par la Suisse, vise à convoquer des conférences annuellement pour répondre plus rapidement aux cas de non-conformité au traité.

La 7^e Conférence d'examen du TNP s'est déroulée à New York du 2 au 27 mai 2005, dans un climat de crise motivé par le retrait nord-coréen du traité en 2003, l'incertitude quant à la véritable nature du programme nucléaire iranien – malgré les vérifications que mène depuis 2003 l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) – et la découverte d'un marché noir de technologie nucléaire en 2004.

Dans le débat général de la conférence qui a précédé le travail des commissions, le représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, Peter Maurer, s'est inquiété de ces sujets mais a aussi regretté que certains Etats parties dotés de l'arme nucléaire continuent d'accorder des crédits pour développer leur arsenal et a déploré que l'objectif d'universalité du TNP ne soit pas encore satisfait, l'Inde, le Pakistan et Israël n'y ayant toujours pas adhéré. Il a cependant réaffirmé que, «pour la Suisse, le TNP représente le seul instrument juridique contraignant d'envergure mondiale destiné à promouvoir la non-prolifération et le désarmement nucléaires»⁴³ et qu'il était «essentiel de conserver les acquis des conférences d'examen précédentes»⁴⁴.

Lors de la conférence d'examen de 1995, des principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires ont été adoptés, engageant les Etats parties dotés de l'arme nucléaire à réaliser leur désarmement. Poursuivant sur cette voie, la conférence d'examen suivante, en 2000, a produit un document contenant 13 étapes pratiques pour la mise en œuvre d'un tel désarmement. La conférence de 2005 n'a pu déboucher sur une déclaration finale, pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, mais également de par l'attitude des Etats-Unis qui, plutôt que de désarmer, développent de nouvelles armes stratégiques nucléaires⁴⁵ et ont lancé, en 2003, l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP)⁴⁶, dont les objectifs sont communs avec ceux du TNP sur la non-prolifération.

⁴² Ceux-ci sont au nombre de 189 (novembre 2005). La Suisse a signé le traité le 27 septembre 1969 et l'a ratifié le 9 mars 1977 (source : <<http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>> >NPT).

⁴³ Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies, déclaration prononcée par l'ambassadeur Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations Unies à New York, lors de la Conférence d'examen 2005 des Etats parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, New York, 3 mai 2005, p. 1.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁵ «Donald Rumsfeld et le Pentagone n'ont pas renoncé au "brise-bunker"», *Le Temps*, 3 mai 2005.

⁴⁶ Le site Internet de cette Initiative est <www.proliferationsecurity.info>.

SOURCES

Conseil fédéral, *Rapport annuel 2004 du Conseil fédéral sur la participation de la Suisse au Conseil de partenariat euro-atlantique et au Partenariat pour la paix*, Berne, 9 mars 2005, 15 p.

Déclaration de S.E. M. Peter Maurer, représentant permanent de la Suisse auprès des Nations unies, à la 59^e session de l'Assemblée générale, points 45 et 55 de l'ordre du jour, 21 avril 2005.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), *Rapport 2004 sur des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme*, Berne, 18 mai 2005, 21 p.

Neue Zürcher Zeitung, «Höchste Zeit für einen Atomkonsens», 4.-5. Juni 2005.

SITES INTERNET

Appel de Genève : <www.genevacall.org>.

Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) : <www.gcsp.ch>.

Centre international de déminage humanitaire – Genève (GICHD) : <www.gichd.ch>.

Centre pour un contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) : <www.dcaf.ch>.

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : <www.eda.admin.ch>.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) : <www.vbs.admin.ch>.

Mission suisse auprès de l'OTAN (Partenariat pour la paix) : <www.nato.int/pfp/ch>.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) : <www.osce.org> (en français <<http://fr.osce.org>>).

Partenariat pour la paix, site de l'Administration fédérale «La Suisse et le PPP» : <www.pfp.admin.ch>.

Small Arms Survey : <www.smallarmssurvey.org>.

United Nations Mine Action Service (UNMAS)/Service des Nations unies pour l'action antiminines : <www.mineaction.org>.