

Sécurité humaine dans la politique extérieure de la Suisse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction politique DP
Division politique IV, Sécurité humaine

Sécurité humaine

La sécurité humaine vise à assurer la sécurité individuelle, à protéger les personnes contre la violence politique, la guerre et l'arbitraire. Elle met en évidence les liens étroits qui existent entre la paix, les droits de l'homme et la politique humanitaire, et elle offre un cadre élargi aux activités qui relèvent de ces politiques.

La Constitution fédérale place la promotion de la paix et des droits de l'homme au cœur de la politique extérieure de la Suisse, en lui donnant valeur d'objectif. La Suisse entend apporter une contribution visible et pertinente dans ce domaine.

Le Parlement a voté en 2004 la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, et approuvé le premier crédit-cadre quadriennal correspondant. Le message du Conseil fédéral du 15 juin 2007 concernant la continuation de mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme passe en revue les objectifs, les méthodes, les instruments et les priorités de la période 2008–2012, et demande un crédit-cadre de 240 millions de francs.

La réalisation de ces actions relève de la Division politique IV Sécurité humaine (DP IV) du Département fédéral des affaires étrangères – le centre de compétence de la Confédération pour les politiques extérieures de paix, des droits de l'homme, humanitaire et de migration.

Sommaire

Paix

La Suisse déploie d'amples programmes opérationnels de prévention des conflits, de médiation et de consolidation durable de la paix. Elle apporte par ailleurs des contributions thématiques concrètes à la paix dans le monde sous forme d'initiatives diplomatiques.

Pool d'experts

Le Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (PEP), qui fonctionne selon le principe de la milice, permet d'affecter rapidement et sagement des personnes solidement formées à des missions de paix internationales et à des programmes bilatéraux.

Droits de l'homme

La Suisse s'emploie à protéger les droits fondamentaux et les groupes particulièrement vulnérables. Elle met l'accent sur la consolidation des mécanismes internationaux, l'avènement d'une culture du respect des droits de l'homme, la protection des défenseurs des droits de l'homme, l'abolition de la peine de mort et la responsabilité sociale des entreprises privées.

Action humanitaire et migration

Sur le plan humanitaire, la Suisse s'efforce d'améliorer la protection des populations civiles dans les conflits armés et les conditions générales de déploiement des actions humanitaires. Elle s'engage en faveur d'une gestion des migrations respectueuse de la dignité humaine et efficace, et lutte énergiquement contre la traite des êtres humains.

5 Paix

6 Facilitation et médiation

7 Structure de l'État et élections

8 Gestion du passé

9 Religions et conflits

10 Les femmes dans les conflits

11 Initiatives diplomatiques de paix

13 Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix

15 Politique des droits de l'homme

16 Protection des droits élémentaires

17 Dialogues et initiatives

18 Protection internationale des droits de l'homme

19 Économie et droits de l'homme

21 Politique humanitaire

22 Protection des populations civiles dans les conflits armés

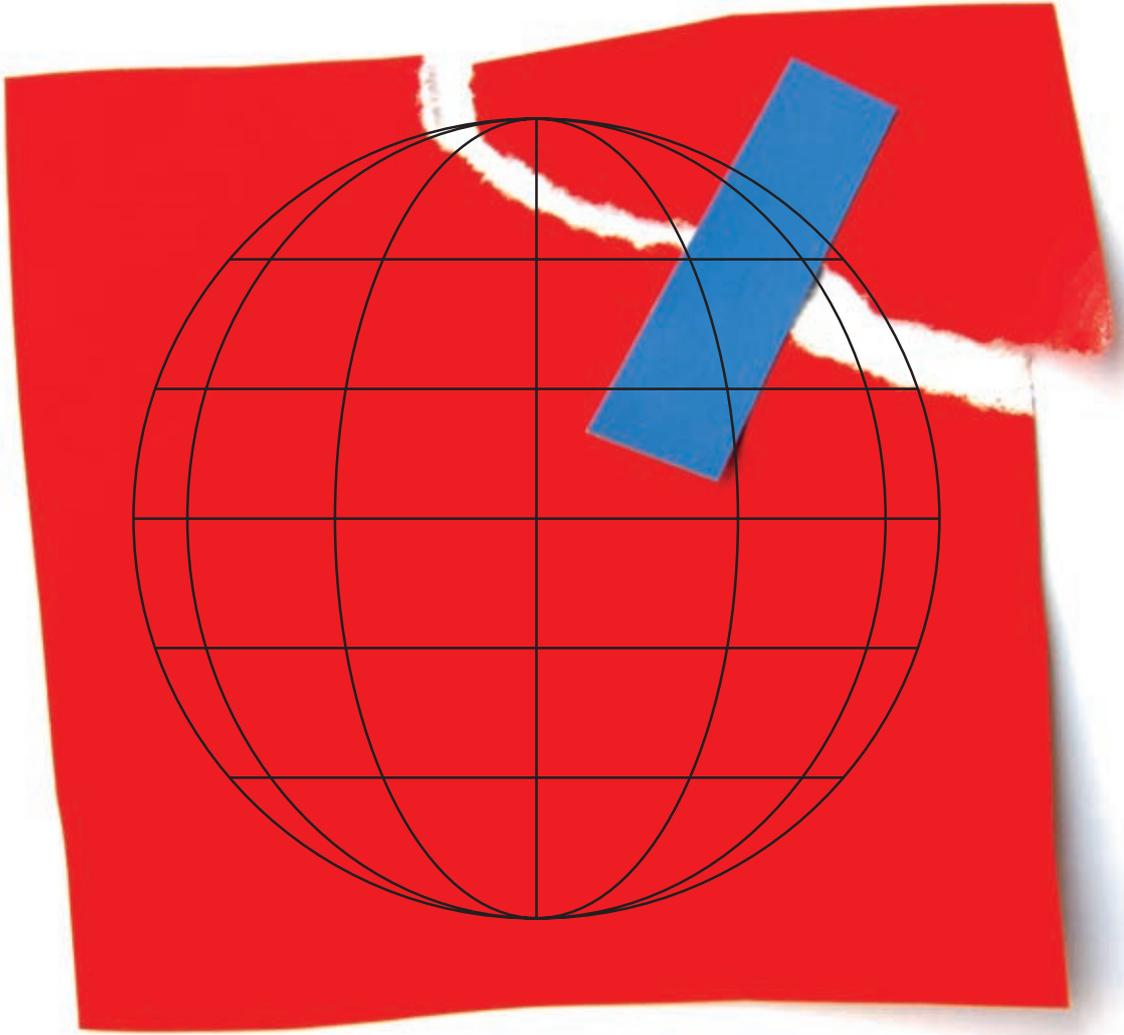
23 Réfugiés et déplacés internes

24 Migration

25 Dialogue international sur la migration

26 Partenariats migratoires

27 Traite des êtres humains



La coexistence pacifique des peuples est l'un des cinq objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Le Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) travaille donc concrètement à prévenir les conflits armés, fournit ses bons offices et sa médiation dans le règlement de conflits, et accompagne les parties dans la consolidation de la paix.

La politique suisse de paix vise à aider les parties à un conflit à concilier leurs intérêts contradictoires par des moyens pacifiques, sans recours à la violence, et à trouver des solutions équitables et durables. Le DFAE dispose pour cela de toute une panoplie d'instruments.

- Il offre ses bons offices sous des formes adaptées aux besoins : en fournissant des médiateurs et des facilitateurs, en mettant ses experts et ses compétences à disposition des équipes de médiation, et en fournissant le cas échéant un soutien logistique à la tenue de négociations en Suisse ou dans la zone de conflit.
- Il déploie des programmes de gestion des conflits dans diverses régions en crise, comme l'Europe du Sud-Est, la Colombie, le Proche-Orient, le Soudan, la région des Grands Lacs africains, le Sri Lanka et le Népal. Ces programmes de rapprochement des parties au conflit, de neutralisation de mines antipersonnel, de gestion d'un passé d'atrocités, de formation aux droits de l'homme et aux structures démocratiques, de mise en place de médias indépendants ou de réinsertion d'anciens soldats d'armées rebelles se composent de différents projets harmonisés entre eux, et sont assortis de détachements d'experts.
- Il envoie des experts vérifier sur place si des élections se conforment aux règles du jeu démocratiques, ou si les droits de l'homme sont effectivement respectés. Des constitutionnalistes, des spécialistes de la gestion du passé ou de la réforme de la police puisent dans leurs connaissances et leurs savoir-faire pour rebâtir une structure étatique ou consolider la société civile. Ils peuvent être affectés pour un temps limité à l'ONU, à l'OSCE, à une autre organisation internationale ou à un programme bilatéral.
- Il lance des initiatives diplomatiques thématiques, par exemple sur l'interdiction des mines antipersonnel, le contrôle des armes légères ou l'impact de la violence armée sur le développement.
- Il entretient avec des organisations internationales, des pays partageant les mêmes vues et des acteurs issus du monde de l'économie et de la science de très nombreux partenariats qui permettent à la Suisse de déployer efficacement ses efforts de paix.

Facilitation et médiation

Depuis la fin de la guerre froide, il a été mis fin à la plupart des conflits armés par des négociations de paix, moyennant la médiation d'une tierce partie. Dans ce que l'on appelait auparavant les « bons offices » du médiateur indépendant, on distingue à présent la facilitation et la médiation.

Facilitation

Le facilitateur soutient, fluidifie et encourage les contacts entre les parties au conflit, sans s'impliquer dans le contenu même de la négociation. Librement choisi par les parties au conflit, il les aide :

- à se rencontrer en terrain neutre ;
- à engager un dialogue de recherche de solutions au conflit ;
- à négocier ;
- à signer un accord.

Médiation

Le médiateur reçoit un mandat des parties au conflit. Il les aide à se rencontrer, mais aussi à trouver des solutions sur le fond. Il peut par exemple :

- communiquer à une partie une solution proposée par l'autre ;
- aider les parties à trouver un terrain d'entente sur le fond ;
- présenter des propositions.

Les négociations de paix sont devenues des processus extrêmement complexes, dirigés par un médiateur chevronné entouré d'experts de domaines comme les structures de l'État, le droit constitutionnel, les élections, la réforme des systèmes de sécurité, le désarmement et la réinsertion des combattants, ou encore la gestion du passé.

Parmi les grands acteurs des médiations actuelles figurent :

- les Nations Unies (ONU) ;
- des organisations régionales comme l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération de l'Europe (OSCE) ou l'Union africaine ;
- les grandes puissances, comme les États-Unis ;
- certains petits pays, comme la Suisse, la Norvège ou l'Afrique du Sud ;
- des organisations non gouvernementales (ONG).

La Suisse est un médiateur très demandé dans les conflits. Le DFAE a été associé ces sept dernières années à plus d'une quinzaine de négociations de paix, notamment au Soudan, en Ouganda, au Burundi, en Colombie, au Sri Lanka, au Népal et au Proche-Orient.

Le DFAE collabore dans ce domaine avec des organisations non gouvernementales (ONG) comme le Centre pour le dialogue humanitaire de Genève (qui intervient notamment à Aceh, au Timor-Leste, au Népal et dans la province soudanaise du Darfour), ou encore l'ONG britannique Conciliation Resources, qui suit les processus de paix en Géorgie, en Arménie et dans divers pays africains. Partenaire assidue des Nations unies, elle coopère très étroitement avec leurs organismes dans des médiations.

Structure de l'État et élections

Dans les pays déchirés par des conflits, la Suisse est souvent considérée comme un modèle intéressant, avec sa structure fédérale et ses quatre communautés culturelles et linguistiques. On se tourne donc fréquemment vers elle pour de l'expertise et des formations pratiques. Conscients que l'ordre étatique et constitutionnel de la Suisse ne saurait être reproduit à l'identique ailleurs, les collaborateurs et experts du DFAE partent du modèle suisse pour lancer un processus de réflexion, de discussion et d'apprentissage.

Les élites des États centralistes interprètent souvent un désir d'autonomie comme une velléité sécessionniste. Et les minorités soumises à la discrimination voient fréquemment l'indépendance comme la seule issue. La Suisse peut leur montrer qu'un système respectueux des identités culturelles, linguistiques et religieuses des minorités, qui leur garantit la participation à droits égaux à la vie politique, peut aussi apporter stabilité et prospérité au pays.

Dans l'intérêt de la population, il est donc important que les négociations de paix amènent à esquisser dans la constitution les grandes structures de l'État. L'expérience montre toutefois qu'il vaut mieux limiter les amendements aux quelques points strictement nécessaires à l'obtention de l'accord de paix :

- le partage du pouvoir ;
- la décentralisation ;
- les structures fédéralistes ;
- les droits des minorités.

La constitution ne doit surtout pas être rigidement fixée, de sorte que la population puisse la moderniser démocratiquement après la guerre.

Engagement de la Suisse

Le DFAE a organisé ces dernières années des voyages d'étude en Suisse à l'intention de délégations en provenance de régions ou de pays aussi divers que la Géorgie, l'Iraq, le Népal, l'Indonésie ou le Kosovo. Des experts suisses sont en outre allés conseiller des parties au conflit sur place. Des spécialistes suisses de la médiation et du droit constitutionnel ont aussi nourri de leurs idées et propositions la recherche de solutions à de longs conflits dans diverses négociations de paix au Burundi, en Macédoine, au Népal, au Soudan ou à Chypre.

Observation d'élections et soutien à l'organisation d'élections

La Suisse a envoyé ces dernières années des observateurs électoraux dans de nombreux pays se remettant d'un conflit ou dépourvus de forte tradition démocratique. Le DFAE dispose à cet effet de son Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (voir p. 13). Les premières élections organisées après un conflit armé sont souvent une étape très importante dans le processus de paix, et leur simple observation ne suffit en général pas. La Suisse soutient par la médiation, des conseils et des formations l'ensemble du processus : loi, commissions et registres électoraux, accès équitable aux médias.

Gestion du passé

Les conflits armés donnent souvent lieu à des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, voire à des crimes de guerre ou contre l'humanité – et même à des génocides dans le pire des cas, comme au Rwanda ou en Bosnie-et-Herzégovine. Les victimes sont surtout civiles. Le retour à la normale nécessite ensuite un ample effort de retour sur les événements : mieux une société travaille sur son passé, plus la paix a de chances d'être durable.

La gestion du passé s'appuie sur toute une série d'actions : recherche de la vérité, justice, réforme des institutions, réparations, réconciliation et promotion des droits de l'homme. La société civile comme les institutions de l'État doivent s'associer dans leur mise en œuvre.

Les tribunaux nationaux et internationaux (comme la Cour pénale internationale) ainsi que les commissions vérité et réconciliation jouent à cet égard un rôle capital, tout comme les programmes d'indemnisation des victimes et la traduction en justice des responsables. Enfin, des mesures à forte portée symbolique, telles l'érection de monuments et la réhabilitation des victimes et des résistants, ont une valeur certaine dans le travail de mémoire.

Approches et instruments

Un solide travail de gestion du passé peut considérablement faciliter la transition entre la guerre et la paix. Il faut en particulier :

- reconnaître officiellement les faits et les faire connaître publiquement, en particulier les torts subis par les victimes ;
- restaurer la confiance entre les anciennes parties au conflit ainsi qu'entre la société civile et les institutions de l'État ;
- lancer un ample et profond mouvement de réconciliation dans la population, qui se traduira par un nouveau contrat social et préviendra le retour des conflits ;
- prévenir toute nouvelle violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire et instaurer de nouvelles normes sociales en sensibilisant et en informant la population.

Engagement de la Suisse

La Suisse soutient des programmes de gestion du passé au Guatemala, en Colombie, en Bosnie, en Serbie, au Kosovo, en Indonésie et au Burundi notamment. Elle a nourri la réflexion internationale sur le sujet en soumettant au Conseil des droits de l'homme des Nations unies une résolution sur la justice dans les processus de transition.

Religions et conflits

Les facteurs religieux et les légitimations politico-religieuses tiennent une place importante dans de nombreux conflits. Le DFAE a donc constitué un pôle centré sur la constellation religions-politique-conflits qui s'occupe des conflits dans lesquels les clivages religieux creusent les fossés politiques, et conçoit des modèles spécifiques de règlement. Il travaille en particulier, mais pas exclusivement, sur l'Islam et le Proche-Orient. Il coopère étroitement avec l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève, avec lequel il partage son expérience et ses conclusions.

Engagement de la Suisse

L'Initiative de Montreux vise à faciliter la coopération avec des organisations caritatives islamiques (projet Towards cooperation with Islamic charities in removing unjustified obstacles). Elle répond à la suspicion générale qui pèse sur les organisations caritatives islamiques depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Un groupe d'experts s'est réuni en juin 2005 à Montreux pour préparer des recommandations à l'intention des gouvernements, et un code de conduite à l'intention des organisations caritatives. Il s'agit d'améliorer la transparence des organisations caritatives islamiques, et de susciter un climat de confiance et de coopération. L'initiative contribue à la compréhension entre les cultures ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme. Elle a été bien accueillie par des organisations islamiques et des gouvernements occidentaux.

Au Tadjikistan, un programme favorise le dialogue entre les partis laïcs néo-communistes et les partis islamistes. Il encourage par ailleurs la formulation d'une vision commune du rôle de l'État dans la société.

Au Sri Lanka, le DFAE analyse les initiatives de paix passées et en cours fondées sur le dialogue ou la coopération avec des personnalités religieuses. Cette analyse doit déboucher sur des scénarios de développement.

Les femmes dans les conflits

Les femmes et les hommes ne sont pas touchés de la même manière par les conflits. Les activités de promotion de la paix doivent donc tenir compte du fait qu'ils ont des besoins différents. De plus, on ne voit souvent les femmes que comme des victimes des conflits et de la violence ; or elles peuvent faire énormément pour promouvoir la paix – potentiel dont il convient de tirer parti.

Engagement du DFAE

Le DFAE apporte son soutien à des projets et à des partenaires qui, dans leur action locale de gestion des conflits, prennent en considération les besoins différents des femmes et des hommes, et mettent à profit les différences de rôles entre les sexes. Il recherche aussi le précieux appui des réseaux organisés de femmes dans la société civile.

L'approche sexospécifique de la Suisse se fonde sur la résolution 1325 du Conseil de sécurité (Femmes, paix et sécurité), qui présente trois grands axes :

- meilleure implication des femmes dans les décisions relatives à la promotion de la paix ;
- prévention de la violence sexiste et respect des besoins et des droits des femmes et des filles pendant et après les conflits armés ;
- intégration de la perspective sexospécifique dans tous les projets et programmes de promotion de la paix.

Depuis son adhésion à l'ONU, la Suisse est membre du Groupe des amis de la résolution 1325, un réseau informel travaillant à l'application de ce texte. Elle a présenté le 8 mars 2007 son plan d'action national de mise en œuvre de la résolution 1325 par les acteurs suisses.

La Suisse accorde une attention particulière aux droits des femmes dans les enceintes multilatérales, comme l'ONU, ou dans ses relations bilatérales, pour mieux protéger les femmes contre les discriminations, l'exploitation et la violence sexiste. Le DFAE participe également à l'effort de lutte contre la traite des êtres humains et de protection des victimes, notamment les femmes et les enfants.

Pool d'experts

La formation des membres du Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (voir p. 13) comporte une sensibilisation systématique à la dimension sexospécifique. Le DFAE s'efforce en outre d'accroître la proportion de femmes dans le pool, ainsi que dans les équipes envoyées en mission (un peu moins d'un tiers actuellement).

Intégration systématique de la dimension sexospécifique

Le DFAE intègre systématiquement, par le conseil et la formation interne, la dimension sexospécifique dans tout son travail – et cela dans son action multilatérale (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe, etc.) comme bilatérale.

Outre son implication directe dans des opérations de pacification de régions de conflits, la Suisse s'efforce de faire avancer la cause de la paix sur la scène politique internationale. Les initiatives diplomatiques qu'elle lance à l'ONU et dans d'autres enceintes avec des pays partageant ses vues contribuent à renforcer la panoplie d'instruments de promotion de la paix. Quelques exemples.

Le contrôle des armes légères

L'Assemblée générale de l'ONU a adopté le 8 décembre 2005 des dispositions contraignantes sur le marquage et le traçage des armes légères et de petit calibre. Aboutissement d'une initiative diplomatique de la Suisse et fruit de deux ans de campagne mondiale intense du DFAE, le nouvel instrument :

- définit des normes minimales obligatoires concernant le marquage et l'enregistrement des armes légères ;
- régit la coopération entre les pays, avec l'ONU et avec Interpol ;
- contient la première définition des armes légères et de petit calibre acceptée par tous les membres de l'ONU.

Le succès de cette initiative est en grande partie dû à la coopération menée pendant plusieurs années avec des partenaires stratégiques, en particulier le programme Small Arms Survey de recherche sur les armes légères de l'Institut des hautes études internationales (HEI) de Genève.

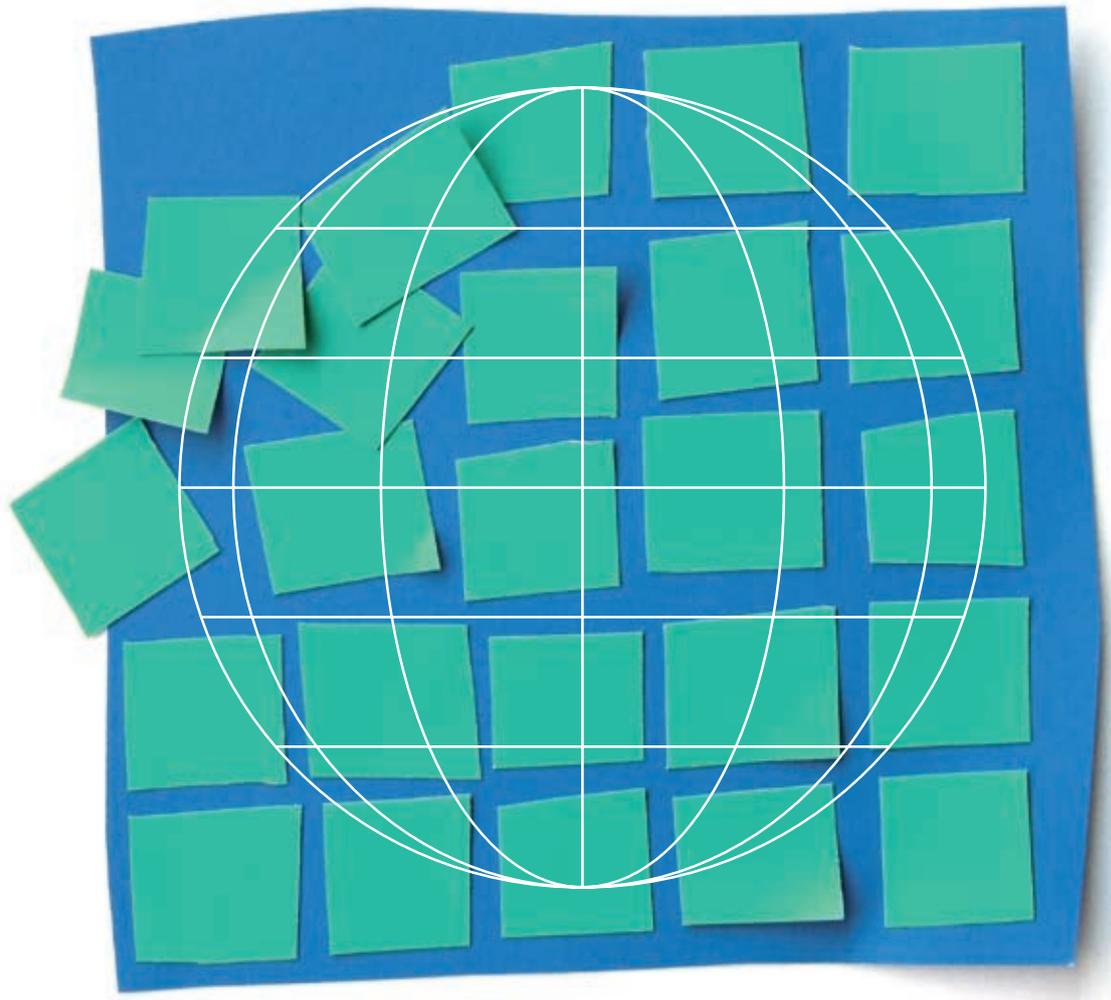
Violence armée et développement

La Suisse va plus loin pour obtenir un meilleur contrôle des armes légères : elle a organisé en juin 2006 à Genève une rencontre de 42 pays, qui se sont entendus sur des mesures de lutte contre la violence armée. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, maintenant signée par 50 pays, prévoit des actions concrètes de réduction de la violence armée et de ses retombées sur le développement socio-économique et humain.

La justice dans les processus de transition

La justice de transition englobe des mesures telles qu'enquêtes rigoureuses sur les faits, instruction, aide aux victimes et réformes institutionnelles. Tout cela est en effet indispensable à l'effort de gestion du passé en phase de transition pour faire en sorte que les actes de violence s'arrêtent, que leurs auteurs ne restent pas impunis et qu'un processus de réconciliation s'instaure (voir p. 8). Souhaitant placer le thème sur l'ordre du jour international, la Suisse a lancé une initiative diplomatique qui a conduit le 20 avril 2005 la Commission des droits de l'homme à adopter une résolution sur le renforcement des droits de l'homme et de la justice dans les processus de transition.

Toujours à l'instigation de la Suisse, le Conseil des droits de l'homme a adopté le 23 mars 2007 une résolution dans ce même sens demandant que les droits de l'homme aient un poids accru dans les stratégies de gestion du passé, que la justice dans les processus de transition soit renforcée, et que soit mis en place à l'ONU un mode uniforme et coordonné de consolidation de l'État de droit, de la justice dans les processus de transition, et des droits de l'homme.



Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix

Le Pool d'experts suisse pour la promotion civile de la paix (PEP) est un instrument au service de la paix, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire. Il regroupe quelque six cents experts volontaires, envoyés selon le besoin dans des opérations civiles de paix d'une durée limitée pour observer des élections ou en qualité de spécialistes de la police, du droit constitutionnel, de la médiation, de l'État de droit, des droits de l'homme et du droit humanitaire. Le pool fonctionne selon le système de milice.

Les organisations internationales représentent 70 pour cent de leurs affectations. Les experts interviennent principalement auprès :

- de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
- de l'Union européenne (UE) ;
- de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ;
- du Conseil de l'Europe ;

La Suisse a placé des experts dans plusieurs missions internationales de paix, notamment :

- à la mission de l'ONU (et de l'UE) au Kosovo ;
- à la mission de l'OSCE au Kirghizistan ;
- au siège new-yorkais de l'ONU ;
- au Tribunal spécial pour la Sierra Leone.
- de la présence internationale temporaire à Hébron (Temporary International Presence in the City of Hebron, TIPH).

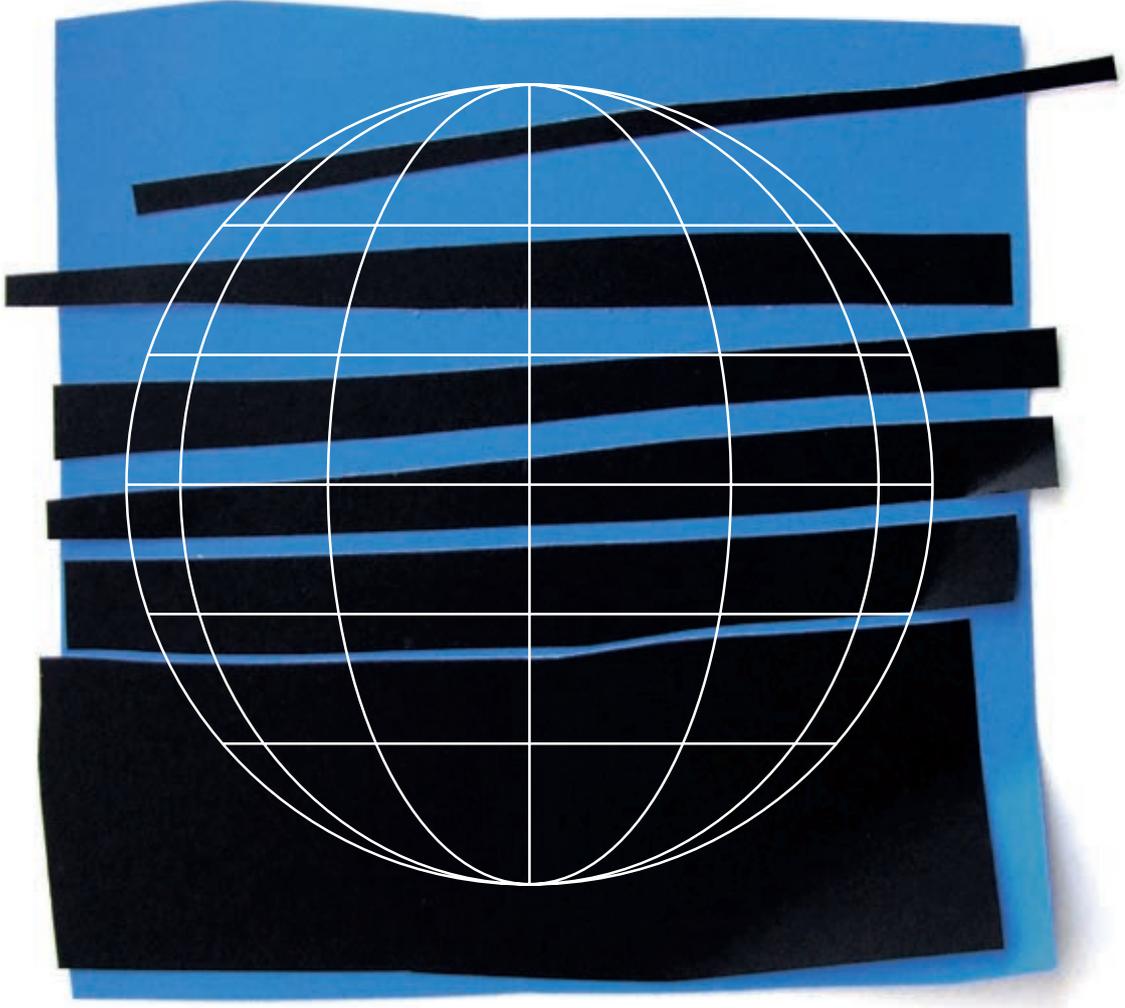
Un peu moins du tiers de ces interventions s'inscrivent dans l'un des programmes bilatéraux du DFAE consacrés à la paix et aux droits de l'homme, par exemple :

- au Sri Lanka ;
- dans la région des Grands Lacs africains ;
- en Colombie ;
- au Népal ;
- au Vietnam ;
- en Europe du Sud-Est.

Les missions portent essentiellement sur :

- les droits de l'homme et le droit international humanitaire ;
- la protection des déplacés internes ;
- la justice de transition et la gestion du passé ;
- la médiation et la facilitation ;
- la réforme du système de sécurité et de la police ;
- le partage du pouvoir, le droit constitutionnel, l'organisation d'élections, les conflits religieux ;
- l'économie de conflit ;
- la prise en compte des intérêts et des besoins différents des femmes et des hommes.

Cela fait déjà longtemps que la Suisse envoie des experts dans le monde, mais le Pool donne au DFAE la base institutionnelle de ces détachements – qui se fondent juridiquement sur l'arrêté fédéral du 4 décembre 2000 et la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme.



Politique des droits de l'homme

Les droits de l'homme sont des droits fondamentaux de la personne humaine, aujourd'hui solidement ancrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme ou les neuf principales conventions de l'ONU. Ces textes protègent :

- les droits civils et politiques, comme le droit à la vie et la liberté d'expression ;
 - les droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit au travail ou à la santé ;
 - les droits des personnes vulnérables, comme les enfants ou les détenus.
- la protection des groupes les plus vulnérables (minorités, enfants, femmes, défenseurs des droits de l'homme et détenus) ;
 - les liens entre l'activité économique et les droits de l'homme, en sensibilisant les entreprises à leur responsabilité sociale et en intégrant les droits de l'homme dans la vie économique (voir p. 19).

Diverses institutions contrôlent le respect de ces droits ou sanctionnent les auteurs de violations graves, notamment le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour pénale internationale.

Pourtant, le respect des droits de l'homme est loin d'être partout acquis, il dépend de la bonne volonté des gouvernements et de leur capacité à les protéger.

Engagement de la Suisse

Le respect des droits de l'homme est indispensable à la stabilité du monde et à la paix. Leur défense s'inscrit dans la tradition humanitaire de la Suisse et répond à ses intérêts bien compris. La Suisse se concentre sur :

- la sauvegarde et la promotion des droits élémentaires, en militant contre la torture, la discrimination raciale systématique et pour l'abolition de la peine de mort, et en mettant l'accent sur le droit à l'eau et à la propriété ;

La Suisse s'appuie dans son action sur les conventions internationales. Elle s'engage en faveur de victimes de violences quels que soient leur nationalité et le contexte politique, économique et social de leur pays d'origine. Elle promeut la reconnaissance universelle des droits de l'homme par le dialogue et la diffusion d'une culture fondée sur leur respect.

Elle s'engage en faveur de leur réalisation concrète par des actions propres à la politique extérieure des droits humains mais aussi par la promotion civile de la paix, la politique humanitaire et de migration et les programmes de coopération au développement.

Elle dispose d'instruments variés dans ce domaine, comme le dialogue avec un pays particulier, ou encore ses efforts coordonnés au sein des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Elle s'appuie également sur des partenariats avec la société civile, des universités et des entreprises.

Protection des droits élémentaires

La politique suisse des droits de l'homme se concentre sur un noyau de droits élémentaires et sur les droits des personnes vulnérables.

Le droit à la vie

Le droit à la vie est le premier et le plus fondamental de tous. La Suisse condamne énergiquement toute forme d'exécution arbitraire, sommaire ou extrajudiciaire. Elle travaille à l'abolition de la peine de mort dans le monde entier et demande aux pays qui la maintiennent de respecter les normes minimales du droit international, notamment l'interdiction d'exécution de mineurs ou de malades mentaux, ainsi que de recours à des modes d'exécution particulièrement cruels. Elle soutient les activités internationales de prévention des génocides.

L'interdiction absolue de la torture

Toute personne a le droit inaliénable de ne pas être soumise à la torture ni à tout traitement cruel, inhumain ou dégradant. La lutte contre le terrorisme n'entame en rien cette interdiction absolue. La Suisse souhaite que les tortionnaires soient poursuivis et que leurs victimes aient droit à des réparations et à des dommages et intérêts. Elle met par ailleurs l'accent sur la prévention, avec accès à un avocat dès les premières heures de détention, et contrôles réguliers des conditions de détention par des observateurs indépendants.

La protection des défenseurs des droits de l'homme

La Suisse a conscience du rôle essentiel des défenseurs des droits de l'homme dans la sauvegarde de ces droits, le règlement pacifique des conflits et la consolidation de l'État de droit. Or dans maints endroits, leurs activités sont entravées par des restrictions indues aux libertés d'association, de réunion pacifique, d'expression, voire par des atteintes au droit à la vie et à l'intégrité physique. La Suisse prend leur défense en intervenant politiquement auprès des pays qui les harcèlent, en mentionnant les cas dont elle a connaissance à l'occasion de visites bilatérales, en préparant des directives sur leur protection, ainsi qu'en les faisant parrainer par des personnalités suisses.

Les droits économiques et sociaux

Les droits économiques et sociaux sont actuellement ceux qui méritent le plus d'être développés. La Suisse donne priorité dans ce contexte au droit à l'eau, et à la reconnaissance du droit de propriété comme droit fondamental de la personne humaine. Le progrès économique et politique s'appuie en effet sur le bon fonctionnement du dispositif juridique de protection de la propriété, souvent crucial par ailleurs pour permettre le retour des réfugiés et des déplacés internes dans la dignité et la sécurité, ou encore pour restaurer la justice et la paix après un conflit interne ou international.

Dialogues et initiatives

Le dialogue sur les droits de l'homme consiste en entretiens officiels avec un autre pays sur des questions de droits de l'homme. Projet de longue haleine, il a pour objet de soutenir les réformes chez le partenaire. Concrètement, il s'agit d'aborder au niveau gouvernemental des points comme la peine de mort, la torture ou la liberté de religion. La Suisse encourage aussi les échanges d'experts et soutient des organisations non gouvernementales. Un tel échange est sous-tendu par la conviction partagée que le respect des droits de l'homme est indispensable au bon fonctionnement de l'État et de la société. Ces questions sont aussi abordées à l'occasion de dialogues politiques bilatéraux ou de processus de paix.

Un dialogue sur les droits de l'homme a pour but :

- d'améliorer la situation des droits de l'homme à moyen et à long terme ;
- d'obtenir la libération de prisonniers politiques non violents ;
- de promouvoir la collaboration avec les Nations Unies (ONU) ;
- de consolider la société civile.

Il peut porter sur :

- l'abolition de la peine de mort ;
- la protection contre la torture ;
- l'amélioration du droit pénal et de l'exécution des peines ;
- la mise en oeuvre des conventions internationales sur les droits de l'homme ;
- la protection de groupes particulièrement vulnérables (femmes et enfants, minorités ethniques et religieuses).

Il faut que les interlocuteurs du dialogue se rejoignent autour d'un intérêt partagé pour les droits de l'homme, et veuillent les mettre en oeuvre concrètement.

Les dialogues font l'objet d'évaluations régulières et peuvent être rompus ou suspendus en l'absence de progrès.

La Suisse mène actuellement des dialogues de ce type avec la Chine, l'Iran et le Vietnam.

Initiatives diplomatiques

Les initiatives diplomatiques visent à améliorer la protection des droits de l'homme en ralliant la communauté internationale autour d'une action nouvelle.

Quelques initiatives suisses couronnées de succès :

- la création du Conseil des droits de l'homme des Nations unies à Genève (2006) ;
- la résolution sur la situation des droits de l'homme au Népal (Commission des droits de l'homme de l'ONU, 2005), qui a donné le coup d'envoi à l'ouverture sur place d'un bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ;
- la résolution sur les droits de l'homme et la justice de transition (Commission des droits de l'homme de l'ONU, 2005)

Protection internationale des droits de l'homme

Les principaux aspects de la protection internationale des droits de l'homme se débattent et se décident de plus en plus dans les enceintes multilatérales, notamment le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. La Suisse y fait entendre sa voix avec dynamisme.

Le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies

Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme est le principal centre de compétence, d'information et de coordination au monde en la matière. La Suisse lui verse des contributions volontaires qui font d'elle l'un de ses principaux donateurs.

Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies

La création du Conseil des droits de l'homme marque une étape dans l'histoire des Nations unies, et c'est un authentique succès politique pour la Suisse. L'idée initiale émane d'elle, et elle l'a énergiquement soutenu tout au long de sa genèse. Il compte 47 membres, dont la Suisse, et a son siège à Genève.

Il a remplacé la Commission des droits de l'homme de l'ONU en juin 2006. Chargé de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, il a vocation à être un forum de réflexion fondée sur le respect, la compréhension mutuelle et le dialogue.

Les grandes différences entre le Conseil et la Commission des droits de l'homme :

- Le Conseil est directement rattaché à l'Assemblée générale.
- Il tient chaque année au moins trois sessions de dix semaines minimum. Des sessions spéciales peuvent en outre être convoquées à la demande d'un tiers de ses membres.
- Son mécanisme d'examen périodique universel permet de jauger le respect des engagements contractés par chaque pays en matière de droits de l'homme.
- Il compte 47 membres élus par l'Assemblée générale à la majorité absolue, pour un mandat de 3 ans non renouvelable après deux mandats consécutifs.
- Tout candidat à un siège doit prendre des engagements volontaires en matière de droits de l'homme.
- L'Assemblée générale peut, à la majorité des deux tiers, suspendre un membre du Conseil pour violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme.

La mondialisation de l'économie amène un nombre croissant d'entreprises transnationales à s'interroger sur l'impact social de leur présence dans un pays, en particulier s'il s'agit de pays en développement ou en transition aux structures étatiques fragiles ou en proie à des troubles.

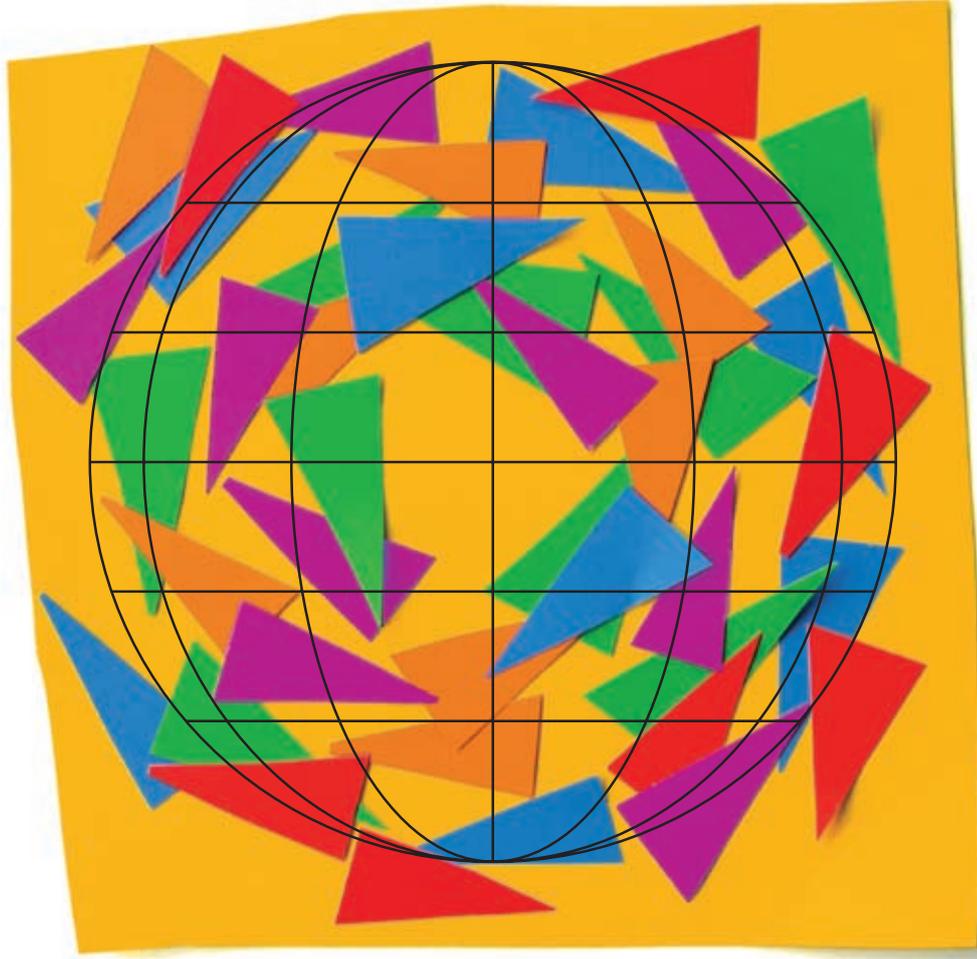
La Déclaration universelle des droits de l'homme s'applique aux États, mais précise que tous les organes de la société sont tenus de développer le respect de ces droits et d'en assurer la reconnaissance et l'application. Les entreprises ont donc une part de responsabilité dans leur promotion.

Ce qui est en fait dans leur intérêt. La société attend de plus en plus d'elles qu'elles se conforment à des impératifs sociaux et écologiques ; aller à l'encontre (par exemple en recourant au travail des enfants) peut nuire à leur image et à leur réputation. De plus, elles investissent souvent dans des pays où la situation des droits de l'homme est préoccupante ou dans des régions de conflits ; leurs efforts de respect des droits de l'homme y contribueront à la stabilité politique, à une bonne gestion des risques et à l'émergence de saines conditions de production et d'investissement.

L'engagement de la Suisse

Très dépendante de la vitalité des échanges économiques internationaux, la Suisse doit absolument pouvoir compter sur un fonctionnement stable et performant de l'économie mondiale. Elle a donc tout intérêt à promouvoir le développement durable, la paix et la stabilité, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme dans le monde. À cet effet :

- elle encourage le dialogue entre les milieux économiques, la classe politique et la société civile, notamment en leur offrant des tribunes de discussion et d'information ;
- elle aborde avec d'autres pays les rapports entre économie et droits de l'homme ;
- elle se mobilise au niveau mondial pour impulser et nourrir des initiatives comme le Pacte mondial de l'ONU ou les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales ;
- elle pousse au recentrage des programmes du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté ;
- elle finance des projets de recherche ;
- elle conçoit des instruments visant à intégrer les droits de l'homme dans les processus économiques ;
- elle conseille les entreprises ;
- elle analyse les risques politiques.



Politique humanitaire

Des millions de personnes dans le monde souffrent des conséquences des guerres et des catastrophes naturelles ou technologiques. Elles ont besoin d'aide et de protection.

L'engagement de la Suisse

- Elle demande le strict respect du droit international humanitaire, effectue des interventions et des démarches bilatérales, publie des déclarations dans les enceintes multilatérales, parfois sur des conflits précis. Elle appelle régulièrement les pays à ratifier les instruments juridiques internationaux.
- Elle s'efforce de consolider le droit international humanitaire et les autres normes en la matière, et d'obtenir leur pleine application. Elle cherche ainsi à protéger les populations civiles et à répondre à l'évolution des conflits, caractérisée par exemple par le rôle croissant des mouvements internationaux armés non étatiques et des entreprises de sécurité privées, ou l'utilisation des armes à fragmentation.
- Elle travaille à améliorer les conditions générales de fourniture de l'aide humanitaire, par exemple à l'ONU mais aussi au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont elle est à l'origine.
- Par son aide humanitaire neutre, indépendante, universelle et dépourvue de motivations politiques, elle protège la vie et la dignité humaines pendant et après les crises.

Protection des populations civiles dans les conflits armés

La plupart des guerres se déroulant aujourd'hui à l'intérieur de frontières nationales, les affrontements entre armées régulières, rebelles, extrémistes et paramilitaires (groupes armés proches du gouvernement) se multiplient. Ils font de nombreuses victimes parmi les populations civiles ; les bombardements d'installations civiles, les expulsions et les enlèvements ont beau être interdits en droit international, ils sont monnaie courante. Les femmes et les enfants sont particulièrement exposés à ces actes de guerre, notamment à l'exploitation sexuelle. La protection des populations civiles dans les conflits armés revêt donc une importance capitale.

Il existe divers instruments utilisables à cet effet :

- le droit international humanitaire, en particulier les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles additionnels de 1977 (la quatrième Convention traite spécifiquement de la protection des populations civiles) ;
 - un certain nombre de droits fondamentaux, comme le droit à la vie ou l'interdiction de la torture, maintenus en situation de conflit ;
 - des normes juridiques et des plans d'action politiques visant à protéger les groupes particulièrement vulnérables comme les femmes, les enfants, les réfugiés et les déplacés internes ;
 - des instruments politiques émanant surtout de l'ONU (résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, par exemple) ;
 - la Cour pénale internationale, qui connaît notamment des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.
- C'est aux gouvernements concernés qu'il incombe de veiller à protéger les populations civiles. Or, il est fréquent qu'ils n'aient pas la capacité, voire la volonté, de s'acquitter convenablement de cette obligation dans des situations de conflit. Il revient alors à la communauté internationale, aux organes politiques internationaux et aux organisations humanitaires de venir en aide aux populations civiles.

Engagement de la Suisse

- La Suisse demande par la voie diplomatique ou par des appels solennels le respect du droit international humanitaire, des droits de l'homme et du droit international des réfugiés, ainsi que leur renforcement et leur mise en œuvre.
- Elle intervient au niveau politique, en particulier multilatéral, pour une meilleure protection des civils.
- Elle soutient les organes et organisations assurant la protection des populations civiles, en particulier le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).
- Elle fournit une aide humanitaire aux victimes des conflits.

Réfugiés et déplacés internes

Quelque trente-cinq millions de personnes dans le monde, en majorité des femmes et des enfants, fuient des guerres ou des violations des droits de l'homme. La plupart se déplacent dans leur propre pays ; près de dix millions franchissent une frontière internationale. Ayant tout abandonné, elles sont particulièrement vulnérables, et tributaires de la protection et de l'aide internationales.

Réfugiés

Le statut juridique des réfugiés repose sur le droit international des réfugiés, notamment la Convention de 1951. Le principe du non-refoulement interdit en particulier le renvoi de réfugiés dans des pays où ils seraient mis en danger de mort ou menacés dans leur intégrité physique. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) veille sur eux, avec le concours d'organisations humanitaires, et les aide à revenir au pays ou à rebâtir leur vie dans un pays d'accueil.

Déplacés internes

Contrairement aux réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays en conservent la citoyenneté et jouissent de tous leurs droits. Les gouvernements concernés et les autorités locales doivent donc les prendre en charge, mais n'ont fréquemment pas la capacité, voire la volonté, de le faire. C'est alors à la communauté internationale de prendre la relève.

Les organisations humanitaires, tout particulièrement le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le HCR, fournissent à ces personnes l'aide d'urgence nécessaire et leur offrent leur protection, souvent dans des conditions de sécurité précaires.

Le représentant du secrétaire général de l'ONU pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays est le professeur Walter Kälin, un Suisse. Il dialogue avec les gouvernements concernés pour améliorer la situation de ces personnes, et veille à ce que les principes directeurs synthétisant les normes de droit international applicables aux déplacements internes soient mis en œuvre dans le monde entier.

Engagement de la Suisse

- Elle soutient politiquement et financièrement les organisations humanitaires, en particulier le CICR et le HCR, et fournit une aide humanitaire d'urgence aux déplacés internes.
- Elle soutient le représentant du Secrétaire général de l'ONU.
- Elle demande une meilleure protection des déplacés internes par la voie diplomatique, des appels solennels et le dialogue politique avec les gouvernements concernés.
- Elle contribue par ses efforts de paix, de défense des droits de l'homme et de coopération au développement à réduire le nombre de personnes contraintes à la fuite.

Migration

La mondialisation accroît le volume et l'impact politique, économique et social de la migration. Les pays prennent en même temps conscience qu'une nouvelle politique migratoire fondée sur le partenariat permet de tirer bénéfice de la migration et d'en réduire les retombées néfastes.

Pays d'origine comme d'accueil de migrations, la Suisse peut attester ses aspects positifs. Plus de deux millions de personnes ont immigré chez elle après la Deuxième Guerre mondiale et pris une part déterminante à son développement économique. Au XIX^e siècle, en revanche, ce sont des milliers de Suisses qui avaient dû quitter leur pays pour des raisons économiques. À l'heure actuelle, près de 10 pour cent de la population suisse vit à l'étranger.

La migration cause de graves difficultés dans les pays et les sociétés : nombre de pays en développement souffrent de l'hémorragie de savoir que représente le départ de personnes jeunes et solidement formées. Les pays industrialisés ont en revanche souvent du mal à intégrer les étrangers. Et des millions de personnes sont en outre chaque année victimes des trafiquants d'êtres humains et des passeurs.

Une politique cohérente de la migration doit adopter un double point de vue intérieur comme extérieur, et associer à sa définition et à sa mise en œuvre les autorités locales, le secteur privé, les organismes de la société civile et les associations de migrants.

Engagement de la Suisse

Les instruments internationaux, le dialogue et la coopération sont indispensables dans notre monde globalisé. La Suisse travaille donc à plusieurs niveaux.

- Le lancement de l'Initiative de Berne et la création de la Commission mondiale sur les migrations internationales (voir p. 25) ont fait d'elle un interlocuteur important dans le dialogue international sur la migration.
- Elle met à profit le très utile dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement lancé par l'Assemblée générale de l'ONU pour mondialiser la question des migrations (voir p. 25)
- Elle a créé un instrument souple et novateur, le partenariat migratoire, qui permet de réfléchir sur les problèmes avec les pays concernés, et de concevoir des solutions porteuses (voir p. 26).
- Le Conseil fédéral combat énergiquement la traite des êtres humains. Les mesures prises en Suisse et ailleurs produisent déjà leurs effets. Pour protéger les victimes, la Suisse agit en liaison avec les gouvernements et des acteurs des pays d'origine (voir p. 27).

Dialogue international sur la migration

De nombreux efforts sont déployés pour intensifier le dialogue international sur la migration et accélérer la mise au point de solutions internationales, en vue de renforcer la cohérence internationale des politiques migratoires.

Engagement de la Suisse

La Suisse a beaucoup contribué à faire avancer les choses en lançant l'Initiative de Berne et par son travail au sein de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI).

- L'Initiative de Berne lancée par la Suisse vise à mieux gérer et régler les flux migratoires au niveau régional et mondial par la consultation intergouvernementale. Le document final, l'Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM), définit un système de gestion équilibrée des migrations et d'assistance aux pays pour s'attaquer aux défis posés par la migration.
- La Commission mondiale sur les migrations internationales CMMI, formellement constituée le 9 décembre 2003 à Genève et formée de 19 personnalités de 16 pays, avait pour mission de préparer un rapport indépendant qui fournirait aux pays un cadre de gestion plus efficace des migrations au niveau national, régional et mondial. Elle a été dissoute après la publication du rapport, devenu un document de référence dans le dialogue international sur la migration.
- Le dialogue de haut niveau sur la migration internationale et le développement a donné lieu en septembre 2006, lors de la 61^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, à un premier débat ministériel qui a énormément contribué à replacer la question dans sa dimension mondiale. Depuis, la Suisse invite à des dialogues réguliers. La communauté internationale doit se pencher sur des points essentiels, comme la relation toujours plus étroite entre la migration et le développement, la migration à caractère économique, les droits des migrants, la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants.

Partenariats migratoires

Le DFAE a apporté une contribution déterminante à la création des partenariats migratoires, qui sont une façon d'arbitrer équitablement entre les intérêts des pays concernés. Dans le domaine du développement, par exemple, ils s'efforcent de concilier les besoins des pays du Nord, du Sud et de l'Est. Ils établissent un lien entre la question du retour et les causes de la migration forcée (comme la pauvreté, les conflits et les violations des droits de l'homme). Ils permettent à tous de mieux comprendre les positions respectives, et débouchent ainsi sur des solutions prometteuses à la problématique mondiale de la migration.

Un partenariat migratoire se fonde essentiellement sur des projets et programmes en rapport concret avec l'émigration et l'immigration. Ce peuvent être :

- des dialogues politiques et des dialogues sur la migration ;
- des mesures d'encouragement de la migration régulière et de prévention de la migration illicite ;
- des mesures de renforcement de la gestion des migrations ;
- des mesures relevant du droit du travail ;
- des actions de soutien à la réintégration et au retour ;
- des actions humanitaires, de paix et de promotion des droits de l'homme ;
- des aides structurelles et des actions de coopération au développement.

Engagement de la Suisse

Les partenariats migratoires agissent préventivement sur les causes de départ forcé en améliorant les conditions de vie dans le pays d'origine, de sorte que les gens s'y sentent en sécurité et aient confiance dans l'avenir. La Suisse y contribue par ses efforts d'amélioration de la sécurité humaine, de paix, de défense des droits de l'homme et de coopération au développement.

Elle y contribue aussi par l'aide au retour. L'idée d'encourager les retours volontaires par une aide financière et pratique est née à l'occasion des guerres des Balkans. Depuis, la Suisse a consacré quelque 300 millions de francs à l'aide au retour dans les Balkans ; elle a ainsi permis à 50 000 réfugiés de retourner au pays dans de bonnes conditions de sécurité, et les a accompagnés dans leur réinsertion sociale. Elle déploie en tout une dizaine de programmes d'aide au retour dans divers pays et régions.

Traite des êtres humains

La traite des êtres humains est une forme moderne d'esclavage. Des personnes sont recrutées, attirées ou offertes à des fins d'exploitation, le plus souvent sexuelle : la victime est forcée de se prostituer ou de participer à la confection de matériel pornographique. Mais il peut aussi s'agir de travail dans de très mauvaises conditions, voire de prélèvements d'organes.

La traite des êtres humains affecterait chaque année quelque 800 000 personnes, surtout des femmes et des enfants. Rien qu'en Suisse, elle ferait entre 1 500 et 3 000 victimes par an selon l'Office fédéral de la police.

Contrairement au trafic de migrants, où des personnes demandent elles-mêmes et moyennant rétribution qu'on les aide à passer d'un pays à un autre, la traite des êtres humains vise à l'exploitation ultérieure des victimes : les trafiquants les entraînent à l'étranger sous de fausses promesses (emploi, mariage, etc.). Avec le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes, la traite compte parmi les activités les plus lucratives du crime organisé.

Engagement de la Suisse

La Suisse condamne la traite des êtres humains, qu'elle considère comme une atteinte grave aux droits de l'homme. Le DFAE s'est fixé pour but d'apporter une contribution internationale significative, visible et contrôlable à la prévention de la traite et à la protection de ses victimes. Il soutient des projets de lutte dans différents pays, et milite au sein d'organisations internationales. Quelques exemples :

- Projet pilote à l'ambassade de Moscou : une action de sensibilisation spéciale a été mise en place à l'intention du personnel chargé de la délivrance des visas. Dans la salle d'attente, des affiches mettent en garde contre le trafic des êtres humains, et une liste de voyageurs douteux a été dressée.
- Théâtre en Ukraine : la pièce 7th Kafana – Human Trafficking a remporté un vif succès et a été invitée à des festivals de théâtre européens.
- Prévention de la migration illégale de femmes en Moldavie : soutien financier à la création d'une petite entreprise, formation à la préparation d'un plan d'affaire.
- Prévention au Nigeria : sensibilisation des autorités, participation à la mise en place d'un plan d'action national contre la traite des êtres humains et financement de deux ateliers de formation.
- République dominicaine : la Suisse soutient l'ONG spécialisée Centro de Orientación e Investigación Integral (COIN) de Saint-Domingue.
- Le DFAE fait partie de l'organe de pilotage du Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT), dont le bureau est rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol). Le SCOTT a pour mission d'améliorer les instruments de lutte contre la traite des êtres humains, d'assurer la coordination entre les différents acteurs fédéraux et cantonaux, et de favoriser la coopération internationale.

Impressum

Mise en page :
Atelier Bundi, Boll

Contact :
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Division politique IV Sécurité humaine
Bundesgasse 32
3003 Berne
www.eda.admin.ch
e-mail : PA4@eda.admin.ch
Tél : 031 323 00 10

2007