

## 4. Politique étrangère

### *Vue d'ensemble*

#### Généralités

- 97.087 Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération
- 98.075 Convention de la Haye sur la protection des enfants
- 99.033 Crime de génocide. Convention
- 99.073 COCO. Réorientation et renforcement
- 99.078 Conférence internationale du Travail. 85<sup>e</sup>, 86<sup>e</sup> et 87<sup>e</sup> sessions
- 99.079 Accords relatifs à des consolidations de dettes
- 99.087 FIPOI. Aides financières
- 99.088 Traité de conciliation et d'arbitrage avec la République de Croatie
- 00.043 Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire. Aide financière
- 00.067 Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme
- 00.068 Assistance en cas de catastrophe. Accord avec l'Autriche
- 00.091 Rapport sur la politique extérieure 2000
- 00.093 « Adhésion de la Suisse à l'ONU ». Initiative populaire
- 01.043 Traités internationaux conclus en l'an 2000. Rapport
- 01.052 Elimination de toutes les formes de discrimination raciale. Convention internationale
- 01.053 Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant
- 01.072 Aide humanitaire internationale. Continuation
- 02.036 Traités internationaux conclus en l'an 2001. Rapport
- 02.039 Rectification des frontières. Conventions avec l'Allemagne et la France
- 02.048 Déclaration concernant les protocoles additionnels aux Conventions de Genève
- 02.052 Conventions des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme et des attentats terroristes à l'explosif. Ratification
- 02.061 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Singapour. Approbation
- 02.076 Gestion civile des conflits et promotion des droits de l'homme. Crédit-cadre
- 02.077 Promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Loi
- 02.080 Exposition universelle au Japon (2005)
- 02.086 Coopération au développement. Financement
- 02.091 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre
- 03.018 La Suisse et les Nations Unies. Coopération
- 03.022 Sommet du G8 à Evian. Accord entre la Confédération suisse et la République française
- 03.031 FIPOI. Aides financières
- 03.036 Coopération monétaire internationale. Nouvelle base légale
- 03.040 Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement

## Rapports de la Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie)

- 00.037 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 1998/99
- 02.001 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2000/2001

## Rapport de la Délégation auprès de l'Union interparlementaire

- 00.065 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 1999
- 01.008 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2000
- 02.002 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2001

## *Généralités*

### **97.087 Participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération**

Message du 15 décembre 1997 concernant la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (FF 1998 953)

#### **Situation initiale**

L'internationalisation de la politique estompe progressivement la démarcation entre la politique extérieure et la politique intérieure. Les domaines où les problèmes se règlent au niveau international sont de plus en plus nombreux. Cette évolution touche désormais également les secteurs qui relèvent de la compétence des cantons. C'est pourquoi l'on examine depuis quelques années les possibilités d'associer davantage les cantons à la politique extérieure. Ainsi le projet d'accord sur l'Espace économique européen (EEE) prévoyait de compléter les dispositions transitoires de la Constitution fédérale par un article 21 qui associait les cantons aux décisions prises dans le cadre de l'EEE.

Trois objectifs sont visés lors de la conclusion d'accords de droit international par la Confédération, les cantons doivent, dans la mesure du possible, conserver leurs compétences; la prise en considération des intérêts des cantons lors de la préparation et de la mise en œuvre de décisions prises par la Confédération en matière de politique extérieure doit être garantie; la politique extérieure de la Confédération doit bénéficier d'une meilleure assise sur le plan de la politique intérieure.

Le projet prévoit trois formes de coopération: l'information des cantons, par la Confédération, sur les projets de politique extérieure, leur consultation ainsi que la participation de représentants des cantons à la préparation de mandats de négociation et à des négociations menées par la Confédération. La compétence générale de la Confédération en matière de politique extérieure n'est aucunement affectée par cette loi. Le projet prévoit en effet expressément que la participation des cantons ne doit pas entraver la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure.

#### **Délibérations**

14-12-1998 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

20-04-1999 CN L'entrée en matière est adoptée; l'objet est renvoyé en commission pour l'examen de détail.

20-09-1999 CN Divergences.

29-09-1999 CE Divergences.

08-12-1999 CN Divergences.

21-12-1999 CE Adhésion.

22-12-1999 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:1)

22-12-1999 CN La loi est adoptée en votation finale. (123:23)

Au **Conseil des Etats**, une minorité Bernhard Seiler (V, SH) a proposé de ne pas entrer en matière sur le texte, faisant valoir que la Constitution fédérale révisée rendait inutile une nouvelle loi sur la participation des cantons. Une majorité de la commission a indiqué au contraire que cette loi permettait de fixer la pratique actuelle des cantons dans ce domaine, et qu'elle constituait avec la base constitutionnelle un ensemble normatif régissant de manière claire ladite participation. Après avoir décidé par 26 voix contre 11 d'entrer en matière sur le projet de loi, la Chambre haute l'a finalement adopté par 26 voix contre 9.

Le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière par 81 voix contre 80, refusant par là de se rallier à la majorité de la commission. Porte-parole de la minorité de la commission, Judith Stamm (C, LU) a fait valoir qu'il s'agissait en premier lieu de préciser l'article 55 de la Constitution, s'opposant par là aux porte-parole de la majorité qui estimaient pour leur part que la participation actuelle des cantons était suffisamment bonne pour rendre inutile une loi ad hoc. Le conseiller fédéral Flavio Cotti a conclu qu'au-delà du libellé de la loi, c'est la vision même de l'Etat qui était en jeu. Le Conseil a renvoyé le projet à la commission afin qu'elle procède à la discussion par article.

Dans la discussion par article, le **Conseil national** a décidé d'élargir la participation des cantons en faisant en sorte que leurs compétences soient prises en considération au même titre que celles des autres organes. Il a décidé en outre de donner une assise à la politique étrangère dans les cantons mêmes. Une proposition de la commission visant à inclure dans le droit de participation des cantons la coopération transfrontalière régionale a également été acceptée sans discussion. S'agissant de l'information des cantons, le Conseil a suivi le Conseil fédéral – comme l'a proposé la minorité de la commission Claude Frey (R, NE) – visant à faire ancrer, dans une disposition générale, l'obligation d'informer les cantons. Dans les autres dispositions, le Conseil national a suivi les décisions du Conseil des Etats.

Le **Conseil des Etats** a décidé de s'en tenir aux compétences des cantons telles qu'elles sont prévues par la Constitution, ce que le Conseil national a considéré comme inutile. La Chambre haute a rejeté les décisions du Conseil national visant à ce que la politique étrangère soit ancrée dans les législations cantonales et a également refusé d'inscrire dans la loi la coopération transfrontalière. Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats a décidé que le Conseil fédéral – et non la Confédération – serait le partenaire des cantons dans la mise en oeuvre de la politique étrangère.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié à la proposition de la minorité Ulrich Schlüer (V, ZH), et donc à la décision du Conseil des Etats, en ce qui concerne le renforcement de l'assise de la politique extérieure dans les cantons. Le National a en effet considéré que ce n'est pas à la Confédération de définir les mesures que doivent prendre les cantons pour renforcer leur rôle dans le domaine de la politique extérieure. Pour ce qui est de la coopération transfrontalière, le Conseil national, approuvant la proposition Pierre Triponez (R, BE) et rejetant l'avis de la majorité de la commission, a là aussi suivi le Conseil des Etats dans sa décision de supprimer les dispositions légales correspondantes. Enfin, le Conseil a réaffirmé sa volonté de faire de la Confédération le partenaire des cantons dans la mise en oeuvre de la politique extérieure.

Réuni pour une dernière séance d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a, sans discussion, fait siennes les vues du Conseil national.

## **98.075 Convention de la Haye sur la protection des enfants**

Message du 19 mai 1999 concernant la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à la Convention de la Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (FF 1999 5129)

### **Situation initiale**

Au cours des dernières décennies, l'adoption d'enfants en provenance du Tiers Monde a augmenté de manière spectaculaire. Aujourd'hui, le nombre de ces adoptions est considérablement plus élevé que celui des adoptions purement suisses ou intereuropéennes. Il existe des problèmes propres à l'adoption internationale, car les parents adoptifs qui accueillent un enfant venant d'un autre milieu culturel sont confrontés à des défis particuliers. Le danger d'abus est aussi très grand.

La Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, approuvée en 1993 par la Conférence de La Haye de droit international privé, s'efforce de faire face à ces dangers en institutionnalisant un système de coopération entre les Etats d'accueil et les Etats d'origine. En posant des conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les adoptions

internationales et en garantissant leur reconnaissance dans d'autres Etats contractants, elle améliore sensiblement le statut juridique des enfants adoptifs.

La mise en oeuvre de la Convention dans l'ordre juridique suisse nécessite l'élaboration d'une loi fédérale qui intègre la procédure prévue par la Convention de La Haye dans les procédures de placement et d'adoption suisses existantes. En outre, des mesures sont prévues afin d'assurer la protection de l'enfant en cas d'adoption internationale. Ces mesures s'appliquent que l'enfant soit ou non originaire d'un Etat contractant. Enfin, il est envisagé d'apporter deux modifications au Code civil, à savoir la centralisation, auprès d'une seule autorité cantonale, de la compétence en matière de placement d'enfants, en vue de leur adoption et la réduction à une année de la période probatoire qui doit précéder l'adoption en vertu de l'art. 264 du Code civil.

## Délibérations

### Projet 1

Loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF - CLaH)

23-03-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

27-09-2000 CN Divergences.

28-11-2000 CE Divergences.

07-12-2000 CN Divergences.

06-03-2001 CE Divergences.

14-03-2001 CN Divergences.

11-06-2001 CE Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.

14-06-2001 CN Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.

22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale. (187:0)

### Projet 2

Arrêté fédéral concernant la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

23-03-2000 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral

27-09-2000 CN Adhésion.

22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (191:0)

C'est sans opposition que le **Conseil des Etats** a décidé d'entrer en matière sur le projet, et c'est à l'unanimité qu'il a voté l'arrêté fédéral portant approbation de la convention. Lors de la discussion par article de la loi, une proposition Thomas Pfisterer (R, AG) visant à ce que l'autorité fédérale compétente autorise l'activité d'intermédiaire dans l'adoption internationale a été rejetée par 29 voix contre 7. Une proposition de la commission relative à une modification de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSSE) a quant à elle été adoptée. Cette proposition vise à ce que les enfants étrangers qui ont été, soit adoptés depuis l'étranger, soit amenés en Suisse à des fins d'adoption, puissent se faire délivrer une autorisation d'établissement lorsqu'un des parents au moins a la nationalité suisse ou est au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Dans tous les autres cas, l'enfant étranger doit pouvoir se faire délivrer un permis de séjour. La loi a été adoptée à l'unanimité lors du vote sur l'ensemble.

Au **Conseil national**, le projet a également passé sans encombre le cap de l'entrée en matière. Lors de la discussion par article, la Chambre basse a décidé, sur proposition de sa commission et contrairement à la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, de confier à une autorité fédérale la compétence d'autoriser l'activité d'intermédiaire dans l'adoption internationale. Par contre, le National a refusé, à la différence du Conseil des Etats, d'inscrire dans la loi relative à la convention une disposition prévoyant l'octroi d'une autorisation d'établissement, proposant néanmoins d'introduire dans la LSSE, dans le cadre de sa révision, une disposition précisant que si l'adoption n'a pas abouti, l'enfant placé peut, cinq ans après son entrée en Suisse, se faire délivrer une autorisation d'établissement. Votant en outre diverses modifications du Code civil concernant le secret de l'adoption et l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption, le Conseil national a finalement approuvé la loi et la convention sans voix contraire lors du vote sur l'ensemble.

Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a dû en premier lieu se pencher sur le point de savoir si, en matière d'adoption, le placement des enfants devait relever de la compétence de la Confédération ou des cantons : il a à cet égard maintenu sa décision initiale, par laquelle il avait confié cette prérogative aux cantons. En revanche, il s'est rallié aux décisions du Conseil national pour ce qui est, d'une part, des modifications du Code civil relatives au secret de l'adoption et aux informations à fournir à l'enfant par l'autorité compétente, et d'autre part, de la question de l'autorisation d'établissement.

S'agissant enfin de l'ultime divergence qui subsistait, qui concernait la décision du Conseil des Etats de ne pas soumettre à l'autorisation de la Confédération l'activité des intermédiaires en matière de placement, le **Conseil national** a adopté à l'unanimité une solution de compromis proposée par sa commission, aux termes de laquelle l'art. 269c CC serait modifié de façon à ce que le placement relève de la Confédération, mais la surveillance, des cantons.

Concernant la divergence restante, le **Conseil des Etats** a décidé de se rallier partiellement au point de vue du Conseil national, en acceptant que ce soit l'autorité cantonale compétente qui exerce la surveillance sur le travail des intermédiaires en vue d'une adoption; la Chambre haute a toutefois assorti l'article de deux nouvelles dispositions, l'une donnant au Conseil fédéral le droit de recourir dans tous les cas contre une décision cantonale, l'autre obligeant les cantons à communiquer à l'autorité fédérale compétente toutes les décisions cantonales en lien avec l'activité d'intermédiaire en matière d'adoption. Le Conseil des Etats a décidé en outre que ce serait au Conseil fédéral d'assurer la coordination entre les autorités cantonales et l'autorité fédérale compétente.

Le **Conseil national** a décidé de maintenir sa position. Le 20 mars 2001, une **conférence de conciliation** a alors tenté de trancher la question de savoir à qui devait être attribuée la compétence de surveiller l'activité d'intermédiaire en matière d'adoption. Les membres de la conférence de conciliation n'ayant pas réussi à trouver une solution de compromis, ils ont décidé de se réunir une nouvelle fois au cours de la session d'été.

Lors de la session d'été, le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont décidé de suivre la proposition de la conférence de conciliation. Conformément à la décision précédente du Conseil national, la Confédération s'est vue confier l'exercice de la surveillance sur l'activité d'intermédiaire en vue d'adoption. En outre, il a été confirmé que le Conseil fédéral assurerait la collaboration avec l'organisme cantonal chargé des adoptions et que les cantons devraient institutionnaliser un organe central.

### **99.033 Crime de génocide. Convention**

Message du 31 mars 1999 relatif à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, et révision correspondante du droit pénal (FF 1999 4911)

#### **Situation initiale**

Par ce message, le Conseil fédéral soumet la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide et demande de l'approuver. Avec 129 Etats Parties, cette Convention est l'un des traités internationaux les plus largement acceptés. Elle interdit le génocide et oblige les Etats à le prévenir et à le réprimer. La Cour internationale de Justice et la communauté internationale s'accordent à reconnaître à l'interdiction du génocide une valeur coutumière. Il ne se justifie plus que la Suisse n'y soit pas Partie, notamment au vu de sa politique active en matière de droits de l'homme, et ce d'autant moins qu'en raison de la nature coutumière des normes contenues dans la Convention, la Suisse se trouve déjà dans l'obligation de réprimer le génocide, tel qu'il est défini par la Convention.

En vue d'honorer cette obligation, le Conseil fédéral propose d'une part de compléter le code pénal par une disposition prohibant le génocide et le réprimant de manière appropriée et, d'autre part, de modifier le code pénal et le code pénal militaire par des dispositions conférant à la juridiction fédérale ordinaire la compétence de la poursuite et de la répression du génocide.

#### **Délibérations**

Projet 1

Arrêté fédéral portant approbation de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

08-12-1999 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-03-2000 CE Adhésion.

#### Projet 2

Loi fédérale concernant la modification du code pénal, du code pénal militaire et de la procédure pénale fédérale

08-12-1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

09-03-2000 CE Adhésion.

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (172:0)

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission, Hans Zbinden (S, AG), a fait valoir qu'il était temps que la Suisse adhère elle aussi à cette Convention et adapte le code pénal en conséquence, afin que les tribunaux suisses puissent juger des infractions commises à l'étranger. Le groupe UDC a souhaité pour sa part assortir d'une réserve l'adhésion à la Convention, à savoir que les responsables présumés d'un génocide ne soient ni poursuivis ni extradés par la Suisse s'ils prennent part à des négociations de paix. Ulrich Schlüer (V, ZH) a déclaré que cette réserve permettrait à la Suisse de continuer à mener de façon autonome sa politique de bons offices. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a estimé pour sa part que cette réserve ne se justifiait pas et qu'elle était, de plus, discutable sur le plan juridique; il a ajouté que la Suisse devait ratifier cette Convention sans discuter. La proposition de l'UDC a été rejetée par 118 voix contre 34, et l'adhésion à la Convention approuvée par 154 voix sans opposition.

Le **Conseil des Etats** a adopté les deux projets à l'unanimité.

### 99.073 COCO. Réorientation et renforcement

Message du 8 septembre 1999 sur la réorientation et le renforcement de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO) (FF 1999 8895)

#### Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'approuver la réorientation et le renforcement de la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (COCO), ainsi que le projet de loi concrétisant ces objectifs.

La nouvelle organisation portera le nom de «Présence Suisse» (PRS) et il lui incombera de développer une politique de communication crédible, attractive et moderne, basée sur un échange permanent entre la Suisse et l'étranger et visant à diffuser une image positive de la Suisse. Une plateforme d'information («SwissInfo»), des programmes et des actions centrés sur les pays prioritaires et sur de grands événements constitueront les éléments essentiels de cette nouvelle politique de promotion de la Suisse.

Les structures de PRS seront sensiblement renforcées par rapport à celles de l'actuelle COCO. Quant aux moyens financiers mis à disposition, ils s'élèveront à 46,4 millions de francs pour une période de quatre ans et sont d'ores et déjà inclus dans le budget et dans le plan financier du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Ces propositions font suite à un postulat de la Commission de politique étrangère du Conseil national qui a été transmis le 20 mars 1998.

#### Délibérations

08.12.1999 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

09.03.2000 CE Divergences.

23.03.2000 CN Adhésion.

24.03.2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (165:11)

24.03.2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, proposant de ne pas entrer en matière, Ulrich Schlüer (V, ZH) a fait valoir qu'il était erroné d'encourager encore davantage le foisonnement des opérations de relations publiques suisses; fruit du débat sur l'Holocauste, le projet n'est pas suffisamment fondé. Peter Kofmel (R, SO) a plaidé en faveur d'un renvoi du texte en soulignant que l'institution appelée à succéder à la Coco devait recevoir une mission claire et se voir doter de mécanismes de contrôle; il a ajouté que le Parlement doit être impliqué et que la nouvelle institution doit être gérée selon le principe de la gestion par mandats et enveloppe budgétaire. Le conseiller fédéral Joseph Deiss s'est opposé à cette

proposition en soulignant que les opérations visant à soigner une image ne s'ordonnent pas. Le Conseil national a suivi le Conseil fédéral et a rejeté les deux propositions.

Le **Conseil des Etats** n'a pas voulu consacrer la création d'un conseil consultatif dans le texte de loi, préférant laisser au Conseil fédéral ou au Département le choix quant à l'opportunité de recourir à un tel conseil. Dans la votation sur l'ensemble, la Chambre haute a approuvé le texte à l'unanimité.

Dans l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats.

### **99.078 Conférence internationale du Travail. 85e, 86e et 87e sessions**

Rapport et message du 20 septembre 1999 sur les instruments adoptés en 1997, 1998 et 1999 par la Conférence internationale du Travail lors de ses 85e, 86e et 87e sessions et sur la convention (n°144) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail, 1976 (FF 2000 292)

#### **Situation initiale**

Le projet comprend six parties. Après l'introduction, la deuxième partie analyse la convention (no 181) concernant les agences d'emploi privées, 1997, acceptée lors de la 85e session de la Conférence internationale du Travail (CIT), et la recommandation no 188 qui l'accompagne. La troisième partie est consacrée à l'amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT) habilitant la CIT à abroger les conventions obsolètes. La quatrième partie fournit des informations sur l'importante déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, et la cinquième sur la recommandation (n° 189) concernant les conditions générales pour stimuler la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises (PME). La sixième partie propose de ratifier la convention (no 182) concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants, acceptée par la CIT en 1999 lors de sa 87e session. La 7e partie propose la ratification de la convention (no 144) concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail.

Avec l'adaptation de la LAAM et la ratification de la convention no 182 que cette dernière rend possible, la Suisse exprime sa solidarité dans le contexte de la lutte internationale contre le travail des enfants et poursuit sa participation à l'élan international d'actions concrètes en faveur du relèvement de l'âge de protection des enfants utilisés dans des conflits armés.

#### **Délibérations**

16-12-1999 CE Pris acte du rapport.

09-03-2000 CN Pris acte du rapport.

#### **Projet 1**

Arrêté fédéral approuvant trois instruments de l'Organisation internationale du Travail

16-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-03-2000 CN Adhésion.

#### **Projet 2**

Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire

16-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-03-2000 CN Adhésion.

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (179:2)

Les deux Chambres ont pris acte du rapport sans discussion et ont adopté l'arrêté fédéral et la modification de la loi.

### **99.079 Accords relatifs à des consolidations de dettes**

Message du 20 septembre 1999 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (FF 1999 9044)

### **Situation initiale**

Par l'arrêté fédéral du 17 mars 1966 (RO 1966 893), le Conseil fédéral a été investi pour la première fois de la compétence de conclure des accords de consolidation de dettes. Cette autorisation a été prorogée jusqu'au 31 juillet 1980 par l'arrêté fédéral du 18 mars 1970 (RO 1970 1707), puis jusqu'au 31 juillet 1990 par l'arrêté fédéral du 20 juin 1980 (RS 946.240.9) et finalement jusqu'au 31 juillet 2000 par l'arrêté fédéral du 5 octobre 1990 (RS 973.20). L'autorisation de conclure des accords de consolidation de dettes arrive à échéance le 31 juillet 2000 et doit être renouvelée une nouvelle fois.

L'autorisation de conclure des accords constitue, au sens de l'art.163, al.1, de la nouvelle Constitution fédérale, une règle de droit conférant des compétences; dès lors, la compétence que propose le Conseil fédéral de déléguer doit prendre, sur le plan juridique, la forme d'une loi soumise au référendum facultatif.

La durée de cette autorisation est limitée à dix ans de manière à permettre de réévaluer la nécessité de procéder à des consolidations de dettes à l'échéance de cette période.

Ces consolidations poursuivent deux buts essentiels. Premièrement, elles constituent un moyen de surmonter les crises de liquidités, dans la mesure où elles accordent au pays débiteur une prolongation des délais de remboursement des créances échues et permettent d'octroyer des réductions de dettes aux pays les plus affectés par le problème du surendettement. Deuxièmement, elles permettent dans une certaine mesure aux créanciers de se protéger contre des pertes dues à des incapacités de paiement, lesquelles ne pourraient être évitées sans les consolidations.

L'autorisation de conclure des accords dans ce but permettra à la Suisse de s'associer sans retard aux actions de consolidations engagées par les autres pays créanciers.

### **Délibérations**

16-12-1999 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-03-2000 CN Adhésion.

24-03-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

24-03-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Les deux Chambres ont approuvé le projet sans discussion.

## **99.087 FIPOI. Aides financières**

Message du 17 novembre 1999 concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève (FF 2000 409)

### **Situation initiale**

Par ce projet, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de poursuivre et d'étendre certaines mesures appliquées par la Confédération depuis 1995 en faveur des organisations internationales à Genève.

Il s'agit des mesures suivantes:

- conditions d'accueil particulières en faveur de l'Organisation mondiale du commerce: prise en charge de l'entretien périodique du Centre William Rappard (AF du 6 octobre 1995 1) ainsi que des frais d'entretien et d'exploitation de la nouvelle salle de conférences attenante (AF du 24 mars 1995 2),
- octroi de prêts de construction désormais sans intérêts et remboursables dans un délai de 50 ans au bénéfice des organisations internationales (AF du 21 juin 1996 3),
- mise à disposition de locaux à des conditions avantageuses au bénéfice d'organisations intergouvernementales locataires – jusqu'ici il s'agissait du Palais Wilson et du Geneva Executive Center (depuis le 14 septembre 1999 «Maison internationale de l'environnement»), occupés par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et les organisations actives dans le domaine de l'environnement et du développement (décision du Conseil fédéral du 25 juin 1997); à l'avenir cette mesure sera étendue aux autres organisations locataires de la FIPOI ou de la Confédération.

Ces mesures avaient jusqu'ici une validité limitée dans le temps. Le Conseil fédéral propose de leur conférer un caractère durable et soumet aux Chambres, à cet effet, un projet de loi et un arrêté fédéral simple.

## Délibérations

### Projet 1

Loi fédérale concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève

23-03-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

08-06-2000 CE Adhésion.

23-06-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (171: 0)

23-06-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

### Projet 2

Arrêté fédéral sur la transformation en don du solde des prêts consentis à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève pour l'acquisition ou la construction du Geneva Executive Center (GEC, Maison internationale de l'environnement), de l'Immeuble administratif de Montbrillant (IAM), de l'immeuble du Centre du commerce international (CCI) et de l'Immeuble administratif de Varembe (IAV)

23-03-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

08-06-2000 CE Adhésion.

Les deux Chambres ont approuvé le projet sans opposition.

## 99.088      **Traité de conciliation et d'arbitrage avec la République de Croatie**

Message du 17 novembre 1999 concernant le Traité de conciliation et d'arbitrage entre la Confédération suisse et la République de Croatie (FF 2000 495)

### Situation initiale

La Suisse et la Croatie ont été parmi les premiers Etats à ratifier la Convention du 15 décembre 1992 relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). L'existence de cet instrument multilatéral ne rend toutefois pas superflue la conclusion d'un traité bilatéral dans le domaine du règlement pacifique, et ce pour quatre raisons. En premier lieu, la procédure arbitrale établie par la Convention CSCE est purement facultative, alors que celle instituée par des accords bilatéraux est généralement contraignante. Deuxièmement, la nomination des membres des organes de conciliation et d'arbitrage prévus par la Convention CSCE incombe au Bureau de la Cour instituée par cette Convention, tandis que les membres de tels organes sont, dans le contexte bilatéral, désignés en priorité par les Parties elles-mêmes, ce qui facilite indéniablement l'acceptation des recommandations ou sentences formulées par les organes en cause. Troisièmement, les traités bilatéraux prévoient souvent des commissions ou tribunaux composés de trois membres, alors que ceux qu'instituera le Bureau de la Cour CSCE seront composés de cinq membres; autrement dit, les voies de règlement bilatéralement prévues peuvent être moins onéreuses. En quatrième lieu, la Convention CSCE est plus rapidement dénonçable que ne le sont, généralement, les accords bilatéraux relatifs à ce même domaine. A ces considérations, on peut ajouter qu'il peut paraître préférable, pour de nombreuses raisons, de régler un différend dans un cadre bilatéral plutôt que de le porter devant une audience élargie. Pour toutes ces raisons, il a semblé opportun à la Suisse et à la Croatie de compléter par un traité bilatéral les mécanismes multilatéraux existants.

L'instrument issu des négociations entamées avec la Croatie dans la deuxième moitié de 1994 est pratiquement identique au Traité de conciliation et d'arbitrage conclu entre la Suisse et la Pologne le 20 janvier 1993 et qui a servi de base de travail. Tout différend non réglé par la voie diplomatique dans un délai raisonnable peut être unilatéralement assujéti à la conciliation, puis à l'arbitrage en cas d'échec de cette procédure. L'organe de conciliation, composé de trois membres, est constitué *ad hoc* à l'occasion de chaque différend concret. Deux conciliateurs sont désignés individuellement par chaque Etat Partie, le tiers membre étant choisi d'un commun accord. En cas d'inaction de l'un des Etats ou d'absence d'accord, les nominations nécessaires sont effectuées par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe. La même formule est retenue pour la constitution du tribunal arbitral, sauf que les membres manquants sont ici désignés par le président de la Cour internationale de Justice.

### **Délibérations**

09-03-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
07-06-2000 CN Adhésion.

Les deux Chambres ont approuvé le traité sans opposition.

### **00.043 Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire. Aide financière**

Message du 31 mai 2000 concernant la participation et l'octroi d'une aide financière de la Confédération au Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire pour les années 2001 à 2003 (FF 2000 3297)

#### **Situation initiale**

Le Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire est une fondation de droit privé placée sous la surveillance de la Confédération. Cette institution, qui a succédé en 1998 à l'Institut Henry-Dunant, a pour mission de promouvoir un dialogue interdisciplinaire, multiculturel et universel en vue de trouver des solutions durables aux problèmes rencontrés par l'action humanitaire sur le terrain. Elle vise à accroître l'acceptation des principes humanitaires par l'ensemble des acteurs étatiques et non étatiques (militaires, politiques, économiques, etc.) présents dans une situation conflictuelle. Son action complète, sans les concurrencer, les efforts des agences et organisations humanitaires (Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, agences du système des Nations Unies et organisations non gouvernementales) présentes sur le terrain. Enfin, cette fondation n'a pas pour rôle de créer de nouvelles normes juridiques mais d'améliorer la mise en oeuvre du droit existant.

Conformément à la pratique actuelle en matière de législation, l'aide financière de la Confédération au Centre, accordée par décision du Conseil fédéral pour les années 1999 et 2000, doit, pour être renouvelée, se fonder sur une base légale formelle, objet du présent message.

Le Conseil fédéral propose de continuer à soutenir le Centre en renouvelant le montant de la contribution accordée pour l'année 2000, soit 950 000 francs, pour les trois années à venir, ce qui porte à 2 850 000 francs le plafond de dépenses octroyé à cette institution pour les années 2001 à 2003. Cette proposition n'a pas d'incidence sur l'état du personnel de la Confédération.

#### **Délibérations**

##### **Projet A**

Loi fédérale concernant la participation et l'octroi d'une aide financière de la Confédération au Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire

18-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-12-2000 CN Adhésion.

15-12-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

15-12-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (190:0)

##### **Projet B**

Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une aide financière de la Confédération au Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire pour les années 2001 à 2003

18-09-2000 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14-12-2000 CN Adhésion

Les deux Conseils ont accepté le projet sans opposition.

### **00.067 Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme**

Rapport du Conseil fédéral du 16 février 2000 sur la politique suisse des droits de l'homme (FF 2000 2460)

### Situation initiale

La réponse du Conseil fédéral au postulat Bäumlin présente dans sa première partie un concept opérationnel sur la politique suisse des droits de l'homme au niveau international, qui fait la synthèse des lignes d'action de celle-ci, sur la base des principes et de la pratique suivis tout au long de ces dernières années. Ce concept entend faciliter le processus de décision en la matière: en indiquant la place que prennent les droits de l'homme parmi les autres priorités de la politique extérieure de notre pays; en dressant l'inventaire complet des instruments à disposition, avec des commentaires pour certains d'entre eux; en décrivant le cadre de leur mise en oeuvre (cohérence, conditionnalité, compétence et coopération). Pour illustrer de manière concrète notre politique depuis la disparition de la confrontation Est-Ouest, le rapport résume dans sa deuxième partie l'action de la Suisse sur le plan multilatéral (OSCE, Conseil de l'Europe et ONU), où elle a été particulièrement active<sup>0</sup>, et où sont apparus de nombreux développements nouveaux. Dans sa conclusion, le rapport met tout particulièrement l'accent sur le fait qu'une politique cohérente et crédible en faveur des droits de l'homme doit les prendre en compte globalement, d'autant plus qu'ils constituent un tout, indivisible. Dans ce sens, la promotion des relations économiques et la coopération au développement contribuent à la réalisation des objectifs de la politique suisse des droits de l'homme. Sur ces trois plans et dans tous les aspects de la politique extérieure de la Suisse, le Conseil fédéral vise à la cohérence et cherche ainsi à éviter systématiquement contradictions et conflits d'objectifs ou d'intérêts.

### Délibérations

28-09-2000 CE Pris acte du rapport.

03-10-2000 CN Pris acte du rapport.

Les débats que le **Conseil national** a consacrés au rapport ont mis en lumière l'absence de cohérence de la politique menée par la Suisse en matière de droits de l'homme. Vreni Müller-Hemmi (S, ZH), rapporteur de la commission, a rappelé à cet égard les divergences manifestes qui opposaient les deux départements responsables, l'un de la politique extérieure, l'autre de la politique économique. Si Ruth Gonseth (G, BL) a regretté que les droits de l'homme étaient peu à peu subordonnés aux intérêts économiques, Lili Nabholz (R, ZH) a mis en garde contre la tentation de se servir des uns contre les autres, rappelant que la logique économique elle-même commandait d'agir en faveur des droits de l'homme. Des voix se sont élevées, à gauche comme à droite, pour critiquer vivement la timidité de ses réactions du Conseil fédéral face aux violations des droits de l'homme commises par la Chine, notamment au Tibet. Les groupes UDC et socialiste lui ont également reproché d'avoir insuffisamment protesté contre les violations des droits de l'homme commises par la Russie en Tchétchénie, et Franco Cavalli (S, TI), de ne s'être pas prononcé clairement contre la non-abolition de la peine de mort par les Etats-Unis. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a rappelé à cet égard que la Suisse avait adressé certaines critiques aussi bien aux Etats-Unis qu'à la Russie et à la Chine, même s'il estimait pour sa part que la seule condamnation d'un pays n'était pas de nature à faire avancer les choses. La Suisse, a-t-il ajouté, n'avait pas vocation à être un donneur de leçons, mais un partenaire. Le Conseil national a transmis sans opposition un postulat au Conseil fédéral par lequel il l'a chargé de lui présenter tous les quatre ans un rapport sur la politique qu'il menait en matière de droits de l'homme.

Certains députés du **Conseil des Etats** ont eux aussi pointé du doigt la cohérence insuffisante de la politique suisse des droits de l'homme, avant de demander la mise en place d'un outil de surveillance et de coordination de la politique des droits de l'homme.

## 00.068 Assistance en cas de catastrophe. Accord avec l'Autriche

Message du 23 août 2000 concernant l'accord avec la République d'Autriche sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (FF 2000 5399)

### Situation initiale

L'accord fixe les conditions auxquelles la Suisse et l'Autriche se prêtent mutuellement assistance en cas de catastrophe naturelle ou d'accident grave survenu sur le territoire de l'une des Parties contractantes, à titre volontaire et gratuit. Il définit en particulier les facilités accordées aux équipes de secours et à leur équipement s'agissant du franchissement de la frontière. Pour ce qui est de la Suisse, les opérations sont menées par des unités civiles ou militaires spécialisées dépendant de la

Confédération ou des cantons limitrophes de l'Autriche (soit Saint-Gall ou les Grisons). Cet accord est le quatrième et dernier du genre: une fois qu'il aura été ratifié, la Suisse sera unie à ses principaux voisins par un accord d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident.

#### **Délibérations**

14-12-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
07-03-2001 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, Christoph Mörgeli (V, ZH) a déposé une proposition de non-entrée en matière. Il a justifié sa démarche en expliquant que la constitutionnalité de l'accord et sa conformité avec la législation sur l'armée étaient loin d'apparaître clairement. Il a également critiqué le fait que les unités militaires mobilisées à l'étranger en cas de catastrophe ne seraient pas soumises à la loi militaire suisse, mais au droit étranger, en l'occurrence à la législation autrichienne. Néanmoins, le Conseil a rejeté la proposition de renvoi et approuvé l'accord par 124 voix contre 7.

Le **Conseil des Etats** a approuvé l'accord à l'unanimité.

### **00.091 Rapport sur la politique extérieure 2000**

Rapport du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration (FF 2001 237)

#### **Situation initiale**

Les développements internationaux des dix dernières années et leurs conséquences pour la Suisse donnent lieu à un compte rendu de la politique extérieure des années 90 ainsi qu'à la définition de points forts pour les années à venir. Avec ce rapport, le Conseil fédéral maintient les orientations générales qu'il avait définies dans son Rapport sur la politique extérieure de 1993 et qui ont été approuvées par le peuple et les cantons le 18 avril 1999, lors de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale. Il souhaite toutefois approfondir et adapter quant à leurs objectifs et aux moyens engagés certains domaines d'activité de la politique extérieure. Dans leur majorité, les tendances qui étaient apparues au début des années 90 se sont confirmées et accentuées au cours des dernières années. Après la fin de la Guerre froide, la structure de la politique mondiale est devenue plus complexe. La position des USA en tant que seule puissance mondiale a une importance centrale et constitue l'une des raisons pour lesquelles l'Union européenne s'efforce de rehausser son profil en matière de politique extérieure et de sécurité. Au cours de la décennie à venir, de nouveaux acteurs auront une influence accrue sur la vie politique au niveau mondial. Il n'est toutefois pas possible à l'heure actuelle de prévoir quelles formes prendra ce monde multipolaire et de quelles structures il sera doté. La mondialisation de nos conditions de vie se poursuivra. L'idée selon laquelle cette évolution conduira automatiquement à un rapprochement entre les peuples et les nations pourrait s'avérer erronée. La mondialisation fait plutôt apparaître plus clairement la diversité culturelle, économique et sociale du monde; elle accentue les fossés qui séparent les peuples et les régions. Des tensions seront inévitables. En conséquence, il faudra accroître à l'avenir les efforts de la coopération internationale au développement et renforcer la compréhension interculturelle. De nouveaux développements semblent réduire la marge de manoeuvre des Etats. La mondialisation des activités économiques, l'informatique et la communication, les progrès scientifiques en matière de biologie et l'influence des médias en font partie, de même que l'importance croissante de la criminalité organisée internationale. Tous ces développements ne requièrent pas une intervention de l'Etat. Toutefois, certains d'entre eux rendent indispensable une coopération internationale et des conditions cadre plus efficaces. La mondialisation des domaines d'activité nécessite le maintien et le développement d'un système international capable d'agir efficacement. Les Nations Unies constituent le seul cadre au sein duquel l'ensemble des Etats peut examiner et trouver des solutions aux problèmes de nature globale. C'est dans ce même contexte qu'il faut voir le besoin croissant de former des communautés régionales d'Etats. Pour la plupart des Etats européens, l'Union européenne constitue l'échelon approprié pour mener une action destinée à faire face efficacement aux développements précités. Les risques et les chances présents à l'échelle internationale ne s'arrêtent pas aux portes de la Suisse. Notre pays possède la force et la vitalité nécessaires pour relever de façon indépendante de nombreux défis économiques, sociaux et politiques. Toutefois, pour apporter une solution efficace et durable aux grands problèmes actuels, la Suisse dépend de la coopération avec d'autres Etats, au premier rang desquels figurent ses voisins et partenaires européens. L'autosatisfaction et le fait de rester à l'écart

peuvent mettre en danger des intérêts importants de notre pays. Sa forte dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur rend la Suisse vulnérable; c'est pourquoi elle doit garder en permanence à l'esprit la question du prix qu'elle paie en raison de sa non-participation à des institutions importantes – en particulier l'Union européenne. La politique extérieure est une politique d'intérêts. Toutefois, la sauvegarde des intérêts du pays ne peut pas être le seul critère à prendre en compte. Au vu des problèmes mondiaux que sont la pauvreté, la multiplication des conflits intraétatiques, la destruction de l'environnement ou encore les migrations, la politique extérieure doit également refléter la responsabilité que la Suisse assume en tant que membre de la communauté internationale. La politique d'intérêts doit elle aussi s'inspirer de principes éthiques. Des tensions peuvent se manifester quand il faut sauvegarder les intérêts du pays tout en respectant les principes éthiques, en particulier lorsqu'il s'agit de concilier des intérêts économiques tout en contribuant à aménager un monde plus juste et plus pacifique. Ces tensions potentielles sont particulièrement visibles lorsqu'il s'agit de décider si et dans quelle mesure il faut entretenir des relations économiques avec des Etats dans lesquels les violations des droits de l'homme sont chose courante. Dans une perspective à court terme, des points de friction apparaissent. Ces tensions potentielles peuvent cependant être éliminées à long terme, car le développement économique durable constitue indéniablement le fondement des actions menées pour renforcer la bonne gestion des affaires publiques, le respect des droits de l'homme et les principes de l'Etat de droit – inversement, le respect de ces principes est une condition nécessaire au développement économique durable. Ces considérations s'appliquent également à la discussion à propos de la place financière suisse. Une place financière forte et compétitive constitue un élément important de l'économie suisse et une des bases de notre prospérité. De nos jours, l'intégrité figure néanmoins aussi parmi les facteurs favorisant le succès d'une place financière. Cet objectif forme ainsi une condition nécessaire au succès futur de toute place financière. Il n'est pas exclu que, au cours des prochaines années, notre pays soit encore davantage exposé en relation avec les efforts mondiaux en faveur de la lutte contre la criminalité financière et l'utilisation abusive des centres financiers. La meilleure façon pour la Suisse de défendre ses intérêts est d'accorder de l'importance à l'intégrité de sa place financière et de continuer à s'engager en faveur d'une coopération internationale efficace dans la lutte contre les activités financières illégales et abusives. Le Conseil fédéral est convaincu que la façon la plus efficace de sauvegarder les intérêts de notre pays est de mettre les activités de politique extérieure au service de l'objectif consistant à renforcer l'indépendance de la Suisse grâce au maintien d'une marge de manoeuvre aussi large que possible. En même temps, le Conseil fédéral est conscient de la responsabilité internationale de notre pays. Il veut sauvegarder ses intérêts et assumer la responsabilité qui incombe à la Suisse sur la scène internationale par une présence et une coopération renforcées. De cette manière, il pourra mettre en oeuvre au mieux les objectifs fixés par la Constitution et les points forts de sa politique extérieure et contribuer ainsi à la paix, au respect des droits de l'homme, à la prospérité, à la diminution de la pauvreté et à la préservation de l'environnement.

### Délibérations

07-03-2001 CE Pris acte du rapport.

14-06-2001 CN Il est pris acte du rapport avec approbation.

Trois jours après la votation sur l'initiative populaire « Oui à l'Europe », l'objectif que s'est assigné le Conseil fédéral d'adhérer à l'UE a été le point de mire des débats au **Conseil des États**. La proposition émise par la majorité de la commission, visant à prendre acte du rapport sans se prononcer sur son contenu, a été explicitée par le président de la commission, Bruno Frick (C, SZ). Quant à la minorité, représentée par Michel Béguelin (S, VD), elle a proposé de prendre acte du rapport en l'approuvant afin de doter l'objectif d'adhésion d'une assise politique. Par 25 voix contre 13, le Conseil a préféré prendre acte du rapport sans l'approuver. Bruno Frick a fait valoir que la Suisse devait garder toutes les options ouvertes en matière de politique européenne - adhésion à l'Europe, EEE-bis et voie bilatérale - et qu'il n'était pas indiqué pour la diplomatie suisse de focaliser pratiquement toute son attention sur la seule adhésion à part entière. Aux yeux de Hans-Rudolf Merz (R, AR), le peuple a fait preuve de sagesse en s'opposant à une politique précipitée. Rico Wenger (V, SH), quant à lui, a estimé que le non prononcé par le peuple était on ne peut plus clair (77 % des suffrages) et que ce résultat interdisait le maintien de la politique d'adhésion à l'UE ; il a par ailleurs ajouté que l'opinion publique avait ainsi souhaité classer la question de l'adhésion pour « au moins une demi-génération ». Maximilian Reimann (V, AG) a parlé de date historique. S'il ne s'est pas opposé formellement à ce que le Conseil fédéral maintienne l'adhésion parmi ses objectifs stratégiques dans son rapport, il a souligné qu'en réalité l'adhésion restait pour le moment une option

à garder à l'esprit. Maximilian Reimann (V, AG) a exigé du Conseil fédéral qu'il retire la demande d'adhésion datant de 1992. Erika Forster (R, SG) a mis le Conseil fédéral en garde contre le danger de négliger l'opinion des sceptiques. Anton Cottier (C, FR) a émis des doutes quant à l'existence d'options réelles autres que celle de l'adhésion. Philippe Stähelin (C, TG) n'a rien voulu savoir d'un retrait de la demande d'adhésion parce que ce geste signifierait l'abandon d'un moyen d'action. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a déclaré qu'il n'avait jamais eu l'intention de mettre en doute la volonté populaire, que la détermination de la date des négociations relevait du Conseil fédéral mais que le peuple, par son verdict, avait marqué son soutien à la politique du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, les rapporteurs de la commission ont estimé que le rapport donnait l'orientation de la future politique étrangère et servait d'instrument de direction, de communication et de contrôle. Ils ont proposé – au nom de la commission – que le Conseil national prenne acte du rapport en l'approuvant. S'exprimant au nom du groupe UDC, Ulrich Schlüer (V, ZH), et Christoph Mörgeli (V, ZH) ont proposé de prendre acte du rapport en le rejetant ; ils ont émis de vives critiques à l'encontre de l'adhésion aussi bien à l'UE qu'à l'ONU. Peter Kofmel (R, SO) a proposé, au nom du groupe radical, de prendre acte du rapport, reconnaissant ainsi l'ampleur du travail accompli. C'est, d'après lui, à titre exceptionnel seulement que le Parlement devrait faire usage de la possibilité de prendre acte d'un rapport en l'approuvant ou en le rejetant. Le groupe radical a estimé que le moment n'était pas encore venu de fixer une date précise pour le lancement de négociations d'adhésion à l'UE. La voie bilatérale serait la bonne option, mais elle demanderait du temps. Marc Suter (R, BE), s'est exprimé au nom d'une minorité du groupe radical désireuse de prendre acte du rapport en l'approuvant. A son avis, le rapport montre avec cohérence la manière dont un petit État peut manifester sa présence et son désir de collaborer. Pour les socialistes, la voie bilatérale est une impasse et les négociations « mènent droit à l'infarctus », a répliqué Franco Cavalli (S, TI). Seule l'adhésion à l'UE pourrait empêcher que la Suisse ne devienne une colonie des Etats-Unis. Pour sa part, le conseiller fédéral Joseph Deiss a considéré que les conditions n'étaient pas encore réunies aujourd'hui pour le lancement de négociations d'adhésion à l'UE et qu'il fallait d'abord tirer les enseignements des accords bilatéraux une fois qu'ils seraient en vigueur. Par 100 voix contre 29 et 34 abstentions, le Conseil national a rejeté la proposition du groupe UDC demandant que la Chambre prenne acte du rapport en le rejetant. Par 98 voix contre 40 et 26 abstentions, il a finalement suivi la commission qui demandait que le Conseil prenne acte du rapport en l'approuvant.

### **00.093 « Adhésion de la Suisse à l'ONU ». Initiative populaire**

Message du 4 décembre 2000 relatif à l'initiative populaire « Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) » (FF 2001 1117)

#### **Situation initiale**

L'initiative populaire «pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU)», revêtue de 124 772 signatures, a été déposée le 6 mars 2000 à la Chancellerie fédérale sous la forme d'un projet rédigé. Les auteurs de l'initiative veulent obtenir que la Suisse adhère à l'ONU. La Suisse est déjà très largement engagée dans l'organisation. Pour les auteurs de l'initiative, la participation de la Suisse en qualité d'observateur est insuffisante et ne lui permet pas de faire valoir ses intérêts de manière optimale. L'adhésion à l'ONU clarifiera la situation de la Suisse: toutes les restrictions liées au statut d'observateur seront caduques; les possibilités de participation seront optimisées. En contrepartie, la Suisse devra:

- accepter les engagements découlant de la Charte des Nations Unies;
- payer les contributions obligatoires qui lui échoiront au budget ordinaire de l'ONU et au budget pour les opérations de maintien de la paix.

L'objectif de l'initiative correspond à l'objectif de la législature 1999–2003 arrêté formellement par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> mars 2000 de mener à bien l'adhésion à l'ONU. Le Conseil fédéral recommande donc l'acceptation de l'initiative. Comme l'explique plus en détail le message, les raisons suivantes plaident pour une adhésion de la Suisse à l'ONU:

- I. La Suisse doit être présente dans l'organisation mondiale. L'adhésion à l'ONU souligne la volonté de la Suisse de participer à la politique internationale dans un esprit de solidarité et d'influer sur les développements mondiaux qui la concernent directement.
- II. Les objectifs de la Charte des Nations Unies coïncident avec ceux de la politique étrangère de la Suisse. La Suisse peut se rallier sans réserve aux objectifs de la Charte des Nations Unies et

- en poursuivre la réalisation avec l'ONU. Elle peut se conformer aux dispositions de la Charte sans renoncer à sa neutralité.
- III. Les relations de la Suisse avec l'ONU sont déjà très étroites.
  - IV. Au sein de l'ONU, la Suisse peut défendre ses intérêts lors du règlement de questions globales. En tant que membre de l'ONU, la Suisse peut participer de plein droit à l'élaboration de solutions internationales et, ainsi, mieux poursuivre les objectifs de sa politique étrangère.
  - V. L'adhésion à l'ONU donne à la Suisse neutre un plus grand rayonnement international. La politique de paix se déroule de plus en plus souvent dans un environnement multilatéral.
  - VI. L'adhésion à l'ONU contribue à améliorer les conditions-cadre des entreprises suisses actives dans le monde entier. Elle constitue un investissement dans la stabilité du système international ainsi que dans les perspectives de développement d'Etats qui sont des partenaires commerciaux importants de la Suisse.
  - VII. La Suisse peut mieux influencer sur le développement du droit international public. L'adhésion à l'ONU permet à la Suisse de mieux faire valoir ses idées dans l'évolution du droit international public et d'œuvrer pour qu'il soit plus largement appliqué.
  - VIII. Les possibilités de défendre les intérêts de la Genève internationale sont élargies. Genève est le deuxième siège des Nations Unies par ordre d'importance. Il est indispensable que la Suisse complète son rôle d'Etat hôte par le statut de membre de l'ONU pour mieux défendre ses intérêts dans ce domaine.
  - IX. L'ONU se prépare à de nouvelles tâches en procédant à des réformes. L'ONU a augmenté son efficacité au cours des années écoulées. A l'avenir, elle est appelée à jouer un rôle encore plus important en raison des interdépendances entre la politique internationale, d'une part, et la société civile et l'économie, d'autre part. Par le processus de réforme continue qu'elle a engagé, l'ONU s'efforce de réduire ses faiblesses actuelles.

#### Délibérations

21-06-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19-09-2001 CN Divergences.

04-10-2001 CE Adhésion.

05-10-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (37:3)

05-10-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (147:39)

Au **Conseil des Etats**, les partisans de l'initiative populaire ont souligné la nécessité de l'adhésion à l'ONU, précisant qu'elle ne représentait qu'un petit pas à franchir pour la Suisse. Le rapporteur de la commission, Bruno Frick (C, SZ) a déclaré qu'il était temps de passer « de l'antichambre à l'hémicycle »; il a expliqué que l'ONU avait gagné en importance et en reconnaissance depuis la fin de la guerre froide, ajoutant même qu'elle était devenue une « landsgemeinde » mondiale. Son collègue Carlo Schmid (C, AI) a également apporté son soutien au projet, mais sans enthousiasme; il a avoué qu'il n'existait quasiment aucune raison de s'y opposer, mais qu'il lui était toutefois difficile de trouver des arguments favorables. C'est finalement la neutralité qui a occupé le centre du débat: Hermann Bürgi (V, TG) a rappelé que les doutes concernant le maintien de la neutralité avaient été l'une des principales raisons de la victoire du non à la votation de 1986. Maximilian Reimann (V, AG) a souligné, lui aussi, que la garantie de la neutralité était une condition sine qua non pour l'approbation de l'initiative. Dans le même ordre d'idées, Hans-Rudolf Merz (R, AR) a exigé que le Conseil fédéral présente, avant la votation populaire, une réserve visant au maintien de la neutralité. Quant à Philipp Stähelin (C, TG) et Thomas Pfisterer (R, AG), ils se sont opposés à l'idée d'une neutralité acceptée ou garantie par l'ONU, estimant qu'une telle déclaration constituerait un pas en arrière par rapport aux garanties actuelles données par le droit international. Plusieurs conseillers aux Etats ont par ailleurs débattu de la différence entre le principe de neutralité et son application dans la réalité: Christine Beerli (R, BE) a notamment observé que certains milieux s'approprièrent la notion de neutralité pour lui donner un sens inexact. Michel Béguelin (S, VD) a, quant à lui, mis en garde contre un refus de l'adhésion à l'ONU au nom de la neutralité: la Suisse ne peut revendiquer une sorte de « superneutralité » qui ne serait pas comprise par le reste du monde. Enfin, le conseiller fédéral Joseph Deiss s'est dit prêt à accepter la rédaction d'une déclaration, ou d'un article intégré à l'arrêté, concernant la neutralité. Il s'est par ailleurs montré sensible aux préoccupations du peuple, mais a réaffirmé que l'adhésion à l'ONU n'affecterait en rien la neutralité de la Suisse.

Au **Conseil national**, la voix des adversaires de l'adhésion a également été minoritaire. Les partisans du projet, parmi lesquels figuraient les socialistes, les radicaux et les démocrates-chrétiens, ont expliqué que la Suisse ne devait plus se tenir en marge du forum de l'ONU, soulignant qu'elle

demeurait le seul Etat, avec le Vatican, à ne pas faire partie de cette organisation des nations. Ils ont également rappelé que la Suisse était membre de toutes les organisations spéciales de l'ONU et Genève le siège de l'ONU en Europe, mais qu'elle n'était pas membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies. Rappelant que l'ONU était un forum permettant de résoudre pacifiquement les conflits, d'autant plus nécessaire aujourd'hui avec l'apparition de problèmes mondiaux comme le terrorisme, les défenseurs de l'initiative ont également affirmé que la Suisse devait participer au dialogue avec les pays opprimés, afin d'améliorer sa propre sécurité. Ils se sont en outre efforcés de donner une image nuancée de l'ONU : l'organisation ne serait pas exempte de défaillances et de faiblesses structurelles, mais elle constituerait le seul lieu de débat international. Pour leur part, les détracteurs du projet ont fait de la neutralité la pierre angulaire de leur argumentation : ils ont taxé l'ONU d'instrument antidémocratique des grandes puissances et ont rappelé que, par la signature du traité d'adhésion, la Suisse s'engagerait à se soumettre aux décisions du Conseil de sécurité. A ce titre, le pays serait donc contraint d'appliquer les sanctions (y compris sous la forme de boycotts), ce qui irait à l'encontre du principe de neutralité. Le conseiller fédéral Joseph Deiss s'est opposé à cette vision des choses en indiquant que le Conseil fédéral ne voulait ni abandonner, ni modifier le principe de neutralité. Il a par ailleurs ajouté que l'application de sanctions économiques ne constituait pas une atteinte à la neutralité et que, en cas d'interventions militaires pour la paix, la Constitution suisse demeurerait le texte de référence. Farouche opposant à l'adhésion, Christoph Mörgeli (V, ZH) a déposé, au nom de son groupe, une proposition visant à inscrire dans la Constitution le refus de la Suisse de devenir membre à part entière de l'ONU; il a également déposé une proposition subsidiaire enjoignant au Conseil fédéral d'assortir l'adhésion de l'obligation concrète de respecter la neutralité, cette réserve devant être confirmée par l'ONU. La proposition principale a été retirée et la proposition subsidiaire rejetée par 151 voix contre 44. Du côté des partisans, radicaux, démocrates-chrétiens et socialistes ont déposé une proposition commune prévoyant que le projet mentionne explicitement les articles de la Constitution relatifs à la neutralité. Cette proposition a été acceptée sans opposition. Le vote sur l'ensemble s'est soldé par une approbation de l'arrêté fédéral, par 153 voix contre 42. Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a approuvé la décision du Conseil national de faire référence dans l'arrêté fédéral aux deux articles de la Constitution fédérale lui enjoignant de « préserver la neutralité ».

L'initiative populaire a été acceptée le 3 mars 2002 par 54,6 % des votants. (cf. Annexe G)

### **01.043 Traités internationaux conclus en l'an 2000. Rapport**

Rapport du 3 juillet 2001 sur les traités internationaux conclus en l'an 2000 (FF 2001 5227)

#### **Situation initiale**

Selon l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Ce rapport, le premier établi en application de la disposition précitée, porte ainsi sur les traités conclus durant l'année 2000. Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son consentement définitif à être liée durant l'année dernière fait l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales par la voie d'un message ne sont pas visés par l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils et, par conséquent, ne sont pas pris en considération dans le présent rapport. Les comptes rendus des accords sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Les accords dits «de projet», conclus par la Direction du développement et de la coopération (DDC) sur la base de la loi fédérale sur la coopération et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 (RS 974.0) et de l'arrêté fédéral concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 1995 (RS 974.1), sont toutefois présentés selon une structure différente, compte tenu de leur spécificité et de leur nombre particulièrement élevé.

#### **Délibérations**

26-11-2001 CE Pris acte du rapport.  
05-03-2002 CN Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

## 01.052      **Elimination de toutes les formes de discrimination raciale. Convention internationale**

Message du 29 août 2001 relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'article 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (FF 2001 5649)

### **Situation initiale**

Le 2 mars 1992, le Conseil fédéral avait présenté aux Chambres le message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cet instrument, qui a aujourd'hui été ratifié par pas moins de 158 Etats, est l'un des traités à vocation universelle les plus largement reconnus. Quant aux Etats ayant accepté la procédure de communication individuelle facultative au sens de l'art. 14, ils sont actuellement au nombre de 34, chiffre qui ne manquera pas d'augmenter au fil de ces prochains mois.

Pour la Suisse, la Convention est entrée en vigueur le 29 décembre 1994, au terme de la révision du droit pénal qui a permis d'adapter le système juridique suisse aux exigences de la Convention. Celles-ci ne se limitent cependant pas à la sanction pénale de certains actes de discrimination raciale, mais englobent aussi la recherche d'une solution sociale au problème du racisme, et notamment la garantie des droits des victimes d'actes à motivation raciste.

Même si la procédure de communication individuelle revêt un caractère subsidiaire – elle ne s'applique que lorsque les plaignants n'ont pas obtenu satisfaction devant les instances judiciaires nationales – il faut que cet instrument soit à la disposition des victimes de discrimination et d'intolérance raciales ou xénophobes, ne serait-ce que dans l'intérêt de la crédibilité de la politique suisse des droits de l'homme. Si la Suisse est aujourd'hui déjà tenue de lutter activement contre toutes les formes de discrimination, d'abord en vertu de son droit national et plus particulièrement de l'art.8 de la Constitution fédérale, mais aussi en raison des engagements qu'elle a pris en signant diverses conventions à vocation universelle ou régionale visant à protéger les droits de l'homme, la crédibilité de son engagement en faveur des droits de l'homme, ainsi que du respect de la démocratie et de l'Etat de droit exige aussi qu'elle applique systématiquement les instruments juridiques existants sur son propre territoire. La Suisse a ainsi l'occasion de concrétiser sa volonté maintes fois réaffirmée de s'investir activement dans la lutte contre toutes les formes de racisme, d'antisémitisme et d'intolérance.

### **Délibérations**

10-12-2001    CN    Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
13-06-2002    CE    Renvoi à la commission.  
06-03-2003    CE    Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière en invoquant l'incompatibilité qui existerait entre l'Etat de droit et ce comité de l'ONU. Cette instance ne connaissant pas de procédure juridique, une déclaration sans preuve suffit pour la saisir. Il est par ailleurs impossible de faire appel d'une décision du comité. Autre argument invoqué : le comité peut être saisi des demandes de naturalisation rejetées. Les rapporteurs de la commission ont cependant rétorqué qu'il ne s'agissait en l'occurrence que d'une procédure de notification à l'intention d'un comité de l'ONU et non d'une nouvelle instance de recours ; il ne serait donc possible de saisir le comité qu'à la suite d'un jugement en dernière instance prononcé sur le plan national. Le conseiller fédéral Joseph Deiss s'est aussi employé à réaffirmer que le comité n'était habilité qu'à rendre des avis et non à prononcer des jugements. Concernant les naturalisations, il a indiqué qu'on ne saurait invoquer le droit international pour faire aboutir une demande de naturalisation et que par conséquent, le comité n'aurait pas à se prononcer sur des décisions de naturalisation. Par 90 voix contre 35, le Conseil a décidé d'entrer en matière. Par 95 voix contre 35, il a rejeté une proposition de la minorité Schlüer visant à soumettre l'arrêté au référendum facultatif.

Au **Conseil des Etats**, une majorité de la Commission de politique extérieure a proposé de ne pas entrer en matière. Les dispositions pénales en vigueur contre le racisme étant suffisantes en l'état, une nouvelle instance étrangère destinée à combattre le racisme serait superflue. Cette majorité a par ailleurs justifié sa proposition en déclarant qu'une subordination au comité de l'ONU mettrait le peuple suisse à la merci continue de plaintes internationales. Thomas Pfisterer (R, AG) a proposé de renvoyer le projet en commission afin qu'il soit réexaminé à la lumière des considérations suivantes :

les rapports sur les pays, les implications en termes de politique extérieure et la volonté ou non de renforcer le dispositif de contrôle, les relations entre le comité de l'ONU et la Cour européenne des Droits de l'Homme et la réalisation du projet en Suisse avec création éventuelle d'une instance destinée à recueillir les pétitions. Par 23 voix contre 15, le Conseil a décidé d'entrer en matière et, à l'unanimité (38 voix contre 0), de renvoyer l'objet en commission.

Comme l'a indiqué son président, Maximilian Reimann (V, AG), les réticences de la commission ont pu être levées pour la plupart, notamment en raison du caractère non impératif des recommandations du Comité de l'ONU, d'ailleurs confirmé par la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey. Carlo Schmid (C, AI) a cependant fait savoir qu'il restait opposé au projet, en faisant valoir que la procédure de rapport destinée à permettre de vérifier le respect de la convention permettrait de traîner injustement la Suisse dans la boue. Le Conseil des États a finalement décidé par 20 voix contre 2 d'habiliter le Conseil fédéral à reconnaître la compétence du Comité.

### **01.053 Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant**

Message du 5 septembre 2001 relatif au Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (FF 2001 5977)

#### **Situation initiale**

Car ce message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales le Protocole facultatif du 25 mai 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés. Le Protocole facultatif a été élaboré dans le cadre de l'ONU et complète la Convention relative aux droits de l'enfant (CRDE) – à savoir son art.38 – pour ce qui est des enfants soldats. L'art.38 de la CRDE prévoit en effet que l'âge minimum est de quinze ans pour l'enrôlement et la participation directe aux hostilités, ce qui s'écarte – précisément dans les situations extrêmes que sont les conflits armés – du principe posé par la Convention elle-même, selon lequel toute personne âgée de moins de dix-huit ans a droit à la protection spéciale garantie aux enfants. Le présent Protocole facultatif améliore la protection des enfants dans les conflits armés sur des points notables: il relève à dix-huit ans l'âge à partir duquel une personne peut faire l'objet d'un enrôlement obligatoire et participer directement aux hostilités; il oblige l'Etat Partie à relever à seize ans l'âge minimum d'engagement volontaire et à déposer une déclaration contraignante indiquant l'âge minimum à partir duquel il autorise cette forme d'enrôlement sur son territoire. Il lui impose en outre de prendre toutes les mesures possibles pour empêcher des groupes armés d'enrôler ou d'utiliser dans les hostilités, en quelque circonstance que ce soit, des personnes âgées de moins de dix-huit ans. Il exige enfin de lui qu'il prenne des mesures de démobilisation, de réadaptation et de réinsertion sociale des enfants utilisés comme soldats dans des conflits armés.

Le droit suisse satisfait aux exigences du Protocole facultatif. Le Parlement vient en effet d'y apporter les modifications nécessaires, dans le cadre de la récente ratification de la Convention n° 182 de l'OIT, qui fixe à dix-huit ans l'âge minimum d'enrôlement obligatoire.

L'art.3,al.2, fait obligation à la Suisse de déposer, lors de la ratification, une déclaration contraignante indiquant l'âge minimum à partir duquel elle autorise l'engagement volontaire dans les forces armées nationales et décrivant les garanties qu'elle a prévues pour faire en sorte que cette obligation soit respectée. Le Conseil fédéral se propose d'aller au-delà de l'âge minimum de seize ans que prévoit le Protocole facultatif et de déclarer une interdiction du recrutement des volontaires au-dessous de dix-huit ans par des forces armées nationales en Suisse. Ainsi, le recrutement des enfants serait interdit d'une manière générale en Suisse.

A la fin du mois de juin 2001, le Protocole facultatif avait été signé par 80 Etats et déjà ratifié par quatre. La Suisse, qui a notablement contribué à l'élaboration de ce protocole facultatif, l'a signé le 7 septembre 2000 à l'occasion du Sommet du millénaire de New York.

#### **Délibérations**

04-03-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
12-06-2002 CN Adhésion

Les deux Conseils ont adopté le projet sans discussion.

## **01.072 Aide humanitaire internationale. Continuation**

Message du 14 novembre 2001 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (FF 2002 2087)

### **Situation initiale**

Conformément à l'art.9 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), les Chambres fédérales approuvent, sous la forme de crédits-cadres portant sur plusieurs années, l'allocation de moyens financiers nécessaires à la coopération au développement et à l'aide humanitaire de la Confédération. L'actuel crédit-cadre de 1050 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération s'appuie sur le message du 20 novembre 1996 (96.092), approuvé le 3 juin 1997 pour une période de quatre ans au moins, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998, et qui sera épuisé à mi-2002. Le présent message propose l'allocation d'un crédit-cadre d'un montant de 1500 millions de francs s'étendant sur une période de quatre ans au moins.

Pour la première fois, le financement par la Confédération des frais du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) induits au siège, par ses activités de soutien aux opérations sur le terrain, est inclus dans le crédit-cadre. La plus grande partie de la hausse du montant demandé pour le présent crédit-cadre s'explique donc par la présence des frais du CICR induits au siège. L'autre partie de la hausse s'explique par la volonté du Conseil fédéral d'augmenter les moyens financiers de l'aide humanitaire de la Confédération.

### **Délibérations**

05-03-2002 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
12-06-2002 CE Adhésion

Les deux Conseils ont adopté le projet sans opposition.

## **02.036 Traités internationaux conclus en l'an 2001. Rapport**

Rapport du 26 juin 2002 sur les traités internationaux conclus en l'an 2001 (FF 2002 5201)

### **Situation initiale**

Selon l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités conclus par lui, un département, un groupement ou un office. Le rapport, établi en application de la disposition précitée, porte sur les traités conclus durant l'année 2001. Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son consentement définitif à être liée durant l'année dernière – à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion – fait l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales par la voie d'un message ne sont pas visés par l'art. 47<sup>bis</sup>, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils et, par conséquent, ne sont pas pris en considération dans le rapport.

Les comptes rendus des accords sont structurés de manière identique et font état du contenu des traités, des motifs à l'origine de leur conclusion, des coûts qu'ils sont susceptibles d'engendrer, de la base légale sur laquelle se fonde leur approbation et des modalités d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le rapport rend compte des traités conclus durant l'année 2001 en fonction du domaine de compétence matérielle de chaque département et des offices ou services qui leur sont rattachés.

### **Délibérations**

03-10-2002 CE Pris acte du rapport.  
03-12-2002 CN Pris acte du rapport.

Les deux Conseils ont pris acte du rapport.

## **02.039 Rectification des frontières. Conventions avec l'Allemagne et la France**

Message du 15 mai 2002 concernant deux conventions portant rectification des frontières avec la France et l'Allemagne (FF 2002 4023)

### **Situation initiale**

La canalisation partielle des ruisseaux frontière, la correction du tracé d'une route, l'ajustement d'une limite forestière à la frontière entre le canton de Genève et la France, ainsi que la prolongation d'une piste cyclable, la rationalisation de l'exploitation de certaines parcelles agricoles et l'exploitation transfrontalière de graviers aux frontières des cantons de Schaffhouse et de Zurich avec l'Allemagne ont nécessité de légères rectifications du tracé de la frontière avec ces deux Etats voisins. Conformément à la pratique établie du droit international public, les simplifications du tracé des frontières se font par la conclusion de conventions internationales relatives à l'échange de parties de territoire d'égale surface.

Etant donné que les conventions qui modifient le territoire des Etats sont conclues pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncées, elles nécessitent l'approbation des Chambres fédérales et sont sujettes au référendum.

### **Délibérations**

#### Projet 1

Arrêté fédéral concernant une Convention portant rectifications de la frontière avec la France

04-10-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (165 : 0)

13-12-2002 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (44 : 0)

#### Projet 2

Arrêté fédéral concernant une convention sur le tracé de la frontière avec l'Allemagne

04-10-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-12-2002 CE Adhésion.

13-12-2002 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (173 : 0)

13-12-2002 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (44 : 0)

Les deux Conseils ont approuvé les conventions sans discussion.

## **02.048 Déclaration concernant les protocoles additionnels aux Conventions de Genève**

### **Situation initiale**

Déclaration du Conseil national et du Conseil des Etats concernant le 25<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève relatives à la protection des victimes des conflits armés. Les deux Conseils demandent au Conseil fédéral d'assurer la transmission de cet appel adressé aux Parlements nationaux de tous les Etats.

### **Délibérations**

12-06-2002 CN La déclaration est adoptée.

12-06-2002 CE La déclaration est adoptée.

Les deux Conseils ont adopté la déclaration sans opposition.

## **02.052 Conventions des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme et des attentats terroristes à l'explosif. Ratification**

Message du 26 juin 2002 relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif ainsi qu'à la modification du Code pénal et à l'adaptation d'autres lois fédérales (FF 2002 5014)

### **Situation initiale**

Après les attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001, la coopération internationale en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme a nettement gagné en importance. Le dispositif normatif adopté dans ce domaine au niveau international est constitué notamment de douze conventions et protocoles additionnels conclus sous l'égide de l'ONU. La Suisse a déjà ratifié et mis en application dix de ces instruments. L'adhésion aux deux derniers – la Convention pour la répression du financement du terrorisme et la Convention pour la répression des actes terroristes à l'explosif – et le renforcement du dispositif de droit pénal qu'elle induit, visent à garantir que la Suisse ne devienne pas un pays attrayant pour le terrorisme et pour ceux qui le soutiennent. Par ailleurs, en ratifiant la Convention pour la répression du financement du terrorisme, la Suisse manifesterait sa ferme volonté de continuer à s'opposer à ce que l'on abuse de sa place financière pour financer des activités terroristes.

La Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif oblige les Etats parties à réprimer les attentats commis au moyen d'engins explosifs ou autres engins meurtriers et instaure une coopération internationale aux fins de cette répression. Cette convention qui est compatible avec le droit suisse en vigueur, n'impose pas d'obligations nouvelles à notre pays. Il en va de même, dans une large mesure, de la Convention pour la répression du financement du terrorisme qui complète les onze autres instruments de l'ONU, puisqu'elle vise à priver le terrorisme de toute base financière. La mise en œuvre intégrale de cette convention exige l'introduction dans le Code pénal d'une disposition sanctionnant spécifiquement le financement du terrorisme. En outre, la convention exige que le droit interne statue la punissabilité de l'entreprise au sein de laquelle l'infraction a été commise. Le projet de révision du Code pénal proposé repose sur une nouvelle norme pénale d'ordre général visant à réprimer le terrorisme ainsi que sur une norme pénale autonome ayant pour objet le financement du terrorisme. La nouvelle norme pénale consacrée au terrorisme permettra de sanctionner plus lourdement que ce n'est le cas aujourd'hui l'infraction spécifique que constituent les attentats terroristes. Cette norme s'appliquera à la personne qui commet un acte de violence criminelle visant à intimider une population ou à contraindre un Etat ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. La définition des éléments constitutifs de l'infraction de financement du terrorisme renvoie à celle du terrorisme. Cette norme pénale sanctionne donc les personnes qui, dans le dessein de financer un tel crime qualifié, réunissent ou mettent à disposition des fonds. Par ailleurs, la disposition concernant la responsabilité de l'entreprise, sur laquelle les Chambres fédérales se sont déjà mises d'accord quant au fond dans le cadre de la révision de la Partie générale du code pénal est transposée dans la présente révision. Enfin, le projet de modification du Code pénal prévoit de soumettre à la juridiction fédérale les crimes de terrorisme et de financement du terrorisme.

### **Délibérations**

#### **Projet 1**

Loi fédérale concernant la modification du Code pénal ainsi que l'adaptation d'autres lois fédérales (Terrorisme et financement du terrorisme)

02-12-2002 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

12-03-2003 CN Adhésion.

21-03-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

21-03-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (155:17)

#### **Projet 2**

Arrêté fédéral relatif aux Conventions internationales pour la répression du financement du terrorisme et pour la répression des attentats terroristes à l'explosif

23-09-2002 CE Renvoi à la commission.

02-12-2002 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

12-03-2003 CN Adhésion.

Par 27 voix contre 15, le **Conseil des États** a approuvé la proposition de Fritz Schiesser (R, GL) visant à renvoyer le projet à la commission. Sans être opposé aux conventions concernées, Fritz Schiesser demandait que les adaptations législatives nécessaires fassent l'objet d'une étude approfondie. Au nom de la majorité de la commission, Dick Marty (R, TI) a proposé au conseil d'approuver la ratification desdites conventions, et de n'entreprendre qu'ultérieurement la modification du Code pénal et des lois fédérales concernées. Pour la conseillère fédérale Ruth Metzler, la Convention pour la répression du financement du terrorisme constitue véritablement un catalyseur de la coopération internationale. Elle a ajouté que le Conseil fédéral avait accordé une grande priorité à ce dossier et qu'aux yeux du gouvernement, la ratification des conventions requérait l'introduction d'une nouvelle norme pénale relative au financement du terrorisme, ajoutant que l'adoption d'une norme pénale anti-terrorisme à caractère général n'était pas, elle, indispensable.

Lors de la discussion par article, la Commission des affaires juridiques du **Conseil des États** a proposé de renoncer à une norme pénale anti-terrorisme d'ordre général, en faisant valoir que les infractions déjà visées par le code pénal, comme l'assassinat, la séquestration, l'enlèvement, la prise d'otages ou le génocide, étaient suffisantes pour permettre aux autorités de lutter efficacement contre les actes terroristes. Se ralliant à la proposition de sa commission, le Conseil des États a biffé les articles correspondants sans discussion. S'agissant du financement du terrorisme, la commission a proposé d'ajouter au Code pénal une disposition permettant de mettre en cause les personnes qui réunissent ou fournissent des fonds à des fins terroristes, et prévoyant une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement. La commission a proposé par ailleurs qu'il soit précisé que ne seraient punis, ni celui qui ignorait que les fonds qu'il a versés serviraient à financer un acte terroriste, ni celui qui aurait donné de l'argent en vue d'instaurer ou de rétablir un régime démocratique ou un Etat de droit. Dick Marty (R, TI) s'est pour sa part opposé à ces précisions en indiquant qu'il serait inacceptable que quelqu'un puisse affirmer impunément qu'il accepte de verser de l'argent même si celui-ci doit servir à un détournement d'avion. Ce point de vue n'a pas empêché le Conseil des États de suivre la proposition de sa commission par 30 voix contre 7. Il a en revanche approuvé par 18 voix contre 16 une proposition de Dick Marty visant à obliger les opérateurs de téléphonie mobile à enregistrer l'identité de leurs clients, compte tenu de ce qu'il est établi que les criminels ont de plus en plus tendance à communiquer entre eux au moyen de cartes à prépaiement anonymes. La loi fédérale (29:1) et l'arrêté fédéral relatif à la ratification (34:1) ont finalement été approuvés.

Au **Conseil national**, nul n'a contesté l'entrée en matière sur la loi fédérale et sur l'arrêté fédéral relatif à la ratification. Après que la Chambre basse a elle aussi renoncé à inscrire dans le Code pénal une norme anti-terrorisme à caractère général, les débats ont porté principalement sur l'obligation d'enregistrer les téléphones portables à prépaiement, voulue par le Conseil des États. La majorité de la commission chargée de l'examen préalable du projet a proposé de biffer cette disposition, les porte-parole indiquant qu'il était douteux que les blanchisseurs d'argent sale, les revendeurs de drogue ou les terroristes présentent des papiers d'identité authentiques, sans parler de la possibilité d'utiliser des hommes de paille. Ils ont ajouté que l'enregistrement des identités entraînerait un travail disproportionné, compte tenu de ce que les criminels pourraient parfaitement recourir à des cartes à prépaiement étrangères. Une minorité emmenée par Doris Leuthard (C, AG) a cependant défendu la décision du Conseil des États, en faisant valoir que la quasi totalité des revendeurs de drogue utilisaient les cartes à prépaiement pour téléphoner, alors que l'enregistrement des identités ne concernerait qu'une petite partie de la population. Elle en a conclu que le travail que représenterait l'enregistrement serait raisonnable, surtout si l'on tient compte des avantages, notamment en termes de sécurité, qui résulteraient d'une telle obligation. Par 124 voix contre 7, le Conseil national a suivi la minorité de la commission, adoptant ainsi la voie tracée par le Conseil des États. Après d'être également rallié à la Chambre haute en ce qui concerne les autres dispositions, le Conseil national a finalement approuvé les projets de loi (142:0) et d'arrêté (127:1).

## **02.061      Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Singapour.                   Approbation**

Message du 4 septembre 2002 concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et Singapour ainsi que l'accord agricole entre la Suisse et Singapour (FF 2002 6228)

### **Situation initiale**

Le 26 juin 2002, les Etats de l'AELE ont signé, sous réserve de ratification, un accord de libre-échange de large portée avec Singapour. Cet accord devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Il

prévoit le libre-échange des produits industriels, contient des règles sur le commerce des services, les investissements étrangers, la propriété intellectuelle, la concurrence et les marchés publics. Il en résulte une amélioration notable de la sécurité juridique dans les relations économiques de la Suisse avec la plaque tournante commerciale que représente Singapour. Simultanément, l'accord atténue considérablement les risques de discrimination de l'économie suisse par rapport à ses principaux concurrents sur le marché de Singapour, qui suit une politique active en matière d'accords préférentiels.

L'accord de libre-échange avec Singapour est le premier que les Etats de l'AELE aient négocié avec un partenaire asiatique et, après celui passé avec le Mexique, le deuxième accord de large portée qui, outre l'échange de marchandises, comprend en particulier les services et les investissements. A cet égard, c'est la première fois que l'on réussit à régler de façon large, dans un accord de libre-échange de l'AELE, l'admission et la protection des investissements. Afin de prendre en considération les particularités des marchés et politiques agricoles des Etats de l'AELE, le commerce des produits agricoles non transformés est réglé, comme lors de la conclusion d'autres accords de libre-échange dans le cadre de l'AELE, par des accords bilatéraux entre les divers pays de l'AELE et Singapour. Singapour est un important partenaire de la Suisse dans les domaines du commerce et des investissements. Nos exportations de marchandises vers ce pays affichaient en 2001 une valeur de 1,6 milliard de francs. Dans le secteur des services également, de nombreuses entreprises suisses sont actives sur le marché de Singapour. Le montant des investissements directs suisses à Singapour dépassait les 13 milliards de francs à la fin 2000.

#### Délibérations

02-12-2002 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
10-12-2002 CE Adhésion.

Les deux Chambres ont approuvé l'arrêté fédéral sans opposition.

### **02.076 Gestion civile des conflits et promotion des droits de l'homme. Crédit-cadre**

Message du 23 octobre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme (FF 2002 7395)

#### Situation initiale

Le projet de loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme prévoit que les ressources financières destinées à financer les mesures déployées dans ces deux domaines seront allouées sous forme de crédits-cadres pluriannuels. Par le message, le Conseil fédéral propose le premier de ces crédits-cadres, d'un montant de 240 millions de francs et courant sur quatre ans au moins à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. La gestion civile des conflits et la promotion des droits de l'homme sont au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Dans son rapport de politique extérieure 2000, le Conseil fédéral affirme qu'il «veut fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention de conflits armés». Il y annonce en même temps qu'il entend «conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué» et renforcer par des «mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit».

Le Conseil fédéral a défini des objectifs et des principes ainsi que des domaines d'action concrets dans lesquels la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) déploiera son action sur ces deux plans dans les quatre années qui viennent. Pour améliorer la qualité et l'efficacité des contributions suisses, elle enrichira d'autre part ses connaissances et ses savoir-faire sur un certain nombre de questions.

Les ressources financières actuelles ne suffisent plus pour répondre convenablement à la demande sans cesse croissante de contributions suisses à la gestion civile des conflits et à la promotion des droits de l'homme. Elles ne peuvent en outre être utilisées à ce jour que dans le cadre d'engagements d'une année, ce qui s'est révélé irréalisable. En effet, il apparaît que pour être efficace, une action doit couvrir au moins le moyen terme. Le crédit-cadre permettra de s'engager dans des actions s'étalant sur plusieurs années.

La Direction politique du DFAE a compétence pour agir dans ces deux domaines. Elle travaille étroitement avec d'autres services fédéraux – notamment la Direction du développement et de la

coopération (DDC) –, des organisations internationales, des organisations non étatiques ainsi que des partenaires du monde de la science et de l'économie.

#### Délibérations

20-03-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

30-09-2003 CE Divergences.

Au **Conseil national**, une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière, en faisant valoir que le projet visait exclusivement à augmenter les crédits alloués à la promotion de la paix et à les soustraire au contrôle du Parlement en utilisant l'instrument du crédit-cadre – une mesure à ses yeux irresponsable du point de vue budgétaire, d'autant que l'expérience a démontré qu'il n'est point besoin d'une loi pour assurer la promotion de la paix. Une majorité importante du conseil a cependant considéré que l'état du monde, et le conflit irakien plus particulièrement, mettaient en évidence de façon tragique la nécessité de promouvoir la paix et la justice, comme l'ont également souligné les porte-parole de la commission avant de proposer d'approuver le projet présenté par le Conseil fédéral. Le conseil a finalement décidé par 111 voix contre 24 d'entrer en matière. Au cours de la discussion par article, une minorité Ruedi Baumann (G, BE) a proposé de relever le crédit-cadre de 40 millions pour le faire passer à 280 millions de francs, en faisant valoir que la différence permettrait à la Suisse de renforcer son action en matière de déminage et par là de mieux prévenir les mutilations. Inversement, Theophil Pfister (V, SG) a proposé de ramener ledit crédit-cadre à 140 millions de francs, en indiquant que la guerre d'Irak, loin de rendre nécessaire un renforcement des mesures de promotion de la paix, devait amener la Suisse à se concentrer sur sa compétence première, à savoir l'aide humanitaire. Les groupes radical et démocrate-chrétien ont pour leur part appuyé le projet du Conseil fédéral, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey rappelant que le crédit proposé de 240 millions de francs constituait pour la Suisse un seuil minimal si elle voulait conserver sa crédibilité. Après avoir rejeté à une nette majorité et la proposition de la minorité Baumann et la proposition Pfister, le conseil a approuvé le crédit-cadre proposé par 120 voix contre 27 dans le cadre du vote sur l'ensemble.

Au **Conseil des États**, la commission a proposé à une courte majorité de ramener le crédit-cadre à 175 millions de francs, son président, Maximilian Reimann (V, AG), faisant valoir que le renforcement proposé de la promotion civile de la paix était difficilement compatible avec la situation précaire des finances fédérales. Dick Marty (R, TI) a déposé pour sa part une proposition de minorité visant à se rallier à la décision du Conseil national, arguant que, en comparaison des 130 millions de francs que l'armée suisse dépensait chaque année uniquement en achats de munitions, le crédit proposé 240 millions de francs n'avait rien d'excessif. Une minorité emmenée par Peter Briner (R, SH) a finalement proposé une solution de compromis consistant à ramener le crédit concerné à 200 millions de francs, ce qui à ses yeux permettait de donner un gage aux tenants de l'orthodoxie budgétaire sans mettre en péril la stratégie prévue en matière de promotion civile de la paix. À quoi la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rétorqué que le crédit de 240 millions de francs – qu'elle proposait d'approuver – était conforme au programme d'allègement, et que le DFAE avait procédé ailleurs à des coupes en contrepartie. La Chambre haute s'est finalement ralliée à la minorité Peter Briner (R, SH) par 27 voix contre 10, fixant à 200 millions de francs le montant du crédit concerné. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, elle a voté le projet d'arrêté fédéral par 24 voix contre 3.

## **02.077 Promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Loi**

Message du 23 octobre 2002 concernant la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF 2002 7063)

### **Situation initiale**

Depuis plusieurs décennies, la Confédération s'investit dans la promotion de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Ces deux champs d'activité sont d'ailleurs inscrits dans la Constitution fédérale, dont l'art. 54, al. 2, prévoit expressément l'engagement de la Confédération en faveur du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la coexistence pacifique des peuples. Dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 comme dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral fait siens ces objectifs constitutionnels en désignant le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix d'une part, la promotion des droits de l'homme,

de la démocratie et des principes de l'Etat de droit d'autre part, comme deux de ses cinq objectifs de politique extérieure. Par le message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet de loi destiné à servir de base légale formelle sur laquelle la Confédération puisse fonder son engagement en faveur de la promotion de la paix et du renforcement des droits de l'homme. Cet acte normatif n'ouvre donc pas à la Confédération des champs d'activité nouveaux dans le secteur de la politique extérieure, mais répond simplement à l'exigence de ceux qui, depuis le milieu des années 90, demandent un examen de la pratique en ce qui concerne l'octroi d'aides financières dans ce domaine. Conscient de la diversité des bases légales sur lesquelles ces aides financières ont été fondées jusqu'à présent, le Conseil fédéral a décidé de donner des bases légales formelles au financement des principaux champs d'activité de la Confédération en matière de politique extérieure. Le projet de loi qui est l'objet du message porte sur les mesures prises par la Confédération en matière de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Ces mesures font partie de la politique extérieure de la Suisse. Sont exclues du champ d'application de la loi d'une part les mesures des cantons et des communes et d'autre part les mesures relevant de la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire, les mesures de coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est ainsi que les mesures militaires de promotion de la paix. La promotion civile de la paix au sens du projet de loi se distingue clairement de la notion de «politique de paix». Celle-ci est en effet beaucoup plus vaste puisqu'elle comprend l'ensemble des mesures visant à promouvoir la paix de manière directe ou indirecte. Au vu du nombre des autorités et organismes impliqués et au vu des interactions avec d'autres domaines de la politique, notre but n'était donc pas de régir l'ensemble de la politique de paix de la Suisse, mais uniquement l'une de ses facettes, à savoir la promotion civile de la paix.

Parallèlement à ses demandes de crédits-cadres fondées sur la loi qui est l'objet du présent message, le Conseil fédéral rendra compte aux Chambres fédérales de l'évaluation des mesures qu'il aura prises. A cette occasion, il définira et expliquera aussi en détail les objectifs fixés dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme.

#### Délibérations

20-03-2003 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
30-09-2003 CE Divergences.

Concernant le débat d'entrée en matière au **Conseil national**, voir l'objet 02.076. Malgré le dépôt, ici aussi, d'une proposition de minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à refuser à l'entrée en matière, le conseil a voté celle-ci par 116 voix contre 20. Au cours de la discussion par article, Ulrich Schlüer (V, ZH) a déposé à nouveau une triple proposition de minorité, visant à faire en sorte que les activités de promotion de la paix soient confiées à des organismes autres que les ONG et à supprimer le comité d'experts prévu. Christian Grobet (S, GE) a proposé pour sa part la création à Genève d'un institut universitaire spécialisé en droit humanitaire. Les autres groupes se sont toutefois opposés à la fois à la proposition de minorité et la proposition Grobet. Les porte-parole de la commission ont fait valoir que la Confédération devait continuer à disposer de la possibilité d'allouer des aides financières à des associations privées, et qu'il existait des situations dans lesquelles seules les ONG avaient accès à certaines populations. Le Conseil a rejeté à une forte majorité tant la proposition de minorité que la proposition Grobet. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, la projet a été approuvé par 107 voix contre 24.

Le **Conseil des États** a examiné simultanément le présent objet 02.077 et l'objet 02.076. Au cours de la discussion par article, la Chambre haute a adopté par 16 voix contre 15 une proposition de minorité Christiane Brunner (S, GE) visant à favoriser le partenariat avec des institutions de recherche et de formation en droit international humanitaire. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, le projet de loi a été voté par 32 voix contre 0.

## 02.080 Exposition universelle au Japon (2005)

Message du 13 novembre 2002 concernant la participation de la Suisse à l'exposition universelle « Expo 2005 Aichi » au Japon (FF2002 7197)

### Situation initiale

Dans son message, le Conseil fédéral propose d'approuver un crédit d'engagement de 15 millions de francs qui permettra à la Suisse de participer à l'exposition universelle d'Aichi (Japon), du 25 mars au 25 septembre 2005.

Quelque 130 pays et organisations présenteront sur 173 ha environ leurs idées sur le thème de la sagesse de la nature (Nature's Wisdom). Une cinquantaine de pays et d'organisations internationales se sont déjà engagés à y participer. Les organisateurs attendent un peu plus de 15 millions de visiteurs. Les expositions internationales continuent de connaître un vif succès, particulièrement en Asie. Le concours d'idées du pavillon suisse d'Aichi 2005, organisé par Présence Suisse, a été remporté par l'idée «Der Berg» du groupe «Arbeitsgemeinschaft Berg» – le même qui, sous le nom de «Groupe Panorama 2000», a réalisé l'écran circulaire du monolithe de Morat (Expo.02). Elle a été sélectionnée par un jury de neuf personnes parmi 54 projets, le 20 septembre 2002.

Cette idée est en prise directe à la fois sur la Suisse et sur le thème de l'exposition. Le pavillon se présentera comme une «montagne en boîte», à l'instar des «faux terrains». Au fil de sa promenade, le visiteur découvrira une Suisse aux mille facettes, innovante, ouverte au monde et à l'avenir.

### Délibérations

06-03-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
16-06-2003 CN Adhésion.

Les deux Chambres ont approuvé le projet sans discussion.

## 02.086 Coopération au développement. Financement

Message du 20 novembre 2002 concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF 2003 155)

### Situation initiale

Ce message propose d'ouvrir, pour une durée de cinq ans au moins, un 6<sup>e</sup> crédit de programme destiné à financer la poursuite des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement.

A la fin du mois de juin 2003, il restera probablement un solde d'engagement d'environ 30 millions de francs du 5<sup>e</sup> crédit de programme. Il est donc nécessaire de proposer l'approbation d'une nouvelle enveloppe. Le montant du crédit de programme demandé s'élève à 970 millions de francs et inclut la poursuite des mesures de désendettement, financées jusqu'ici sous le crédit de programme du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération.

Les mesures de politique économique et commerciale, qui se fondent sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), représentent un volet important de l'aide publique suisse au développement (environ 15 % des dépenses consenties en faveur des pays en développement). Elles constituent l'un des cinq crédits de programme permettant de financer l'aide publique suisse au développement, aux côtés de:

- la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement;
- la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des banques régionales de développement;
- l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods;
- l'aide humanitaire internationale.

La réorientation des mesures de politique économique et commerciale opérée en 1996 à l'occasion du 5<sup>e</sup> crédit de programme s'étant avérée très judicieuse, il est proposé de procéder à une consolidation et à une optimisation des acquis au cours de la période d'utilisation de ce 6<sup>e</sup> crédit de programme. L'accent continuera d'être mis sur la mobilisation des ressources de l'économie privée. Toutefois, il est prévu d'approfondir certains domaines et de procéder à quelques ajustements afin de renforcer l'impact des opérations. A cet égard, une attention particulière sera portée au dialogue politique, à la création de partenariats stratégiques et à la concentration géographique de l'aide. Ces éléments font partie intégrante de la nouvelle stratégie générale (Stratégie 2006) qui a été adoptée au début 2002 pour renforcer le cadre de référence dans lequel s'inscrivent les mesures de politique économique et commerciale. Cette dernière réaffirme la volonté d'encourager une croissance économique durable dans les pays en développement partenaires et leur intégration dans l'économie mondiale. La lutte contre la pauvreté y est placée au centre des préoccupations.

Les orientations stratégiques poursuivies au moyen des mesures de politique économique et commerciale seront donc les suivantes:

- soutenir la création de conditions-cadre favorables à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté;
- favoriser le développement du secteur privé;
- promouvoir l'intégration dans le commerce mondial et encourager un développement durable;
- développer des infrastructures de base performantes et durables;
- renforcer la cohérence des politiques et améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

### Délibérations

06-03-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
04-06-2003 CN Adhésion.

Le **Conseil des États** a voté l'entrée en matière sans opposition avant d'adopter le projet à l'unanimité, avec une modification d'ordre rédactionnel.

Après que le **Conseil national** a lui aussi décidé d'entrer en matière sans opposition, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ramener le crédit de programme à 800 millions de francs. Les porte-parole de la commission ont indiqué à cet égard, d'une part, que la période couverte par ledit crédit avait été portée de quatre à cinq ans sans augmentation de ce dernier, d'autre part, que l'aide au développement avait déjà été réduite de 125 millions de francs suite aux mesures d'économies proposées par le Conseil fédéral. Les porte-parole de la minorité de la commission ont pour leur part mis en doute l'utilité de la coopération au développement en général, qui à leurs yeux ne faisait que dispenser les gouvernements qui en bénéficiaient de l'obligation de libéraliser leur économie. D'autre part, ont-ils ajouté, l'objectif affiché de 0,4 pour cent du PIB consacré à l'aide au développement est irréaliste, compte tenu de l'état des finances fédérales. Le conseil n'en a pas moins rejeté par 109 voix contre 34 la proposition de réduction du crédit déposée par la minorité, avant d'approuver le crédit de programme par 112 voix contre 33 dans le cadre du vote sur l'ensemble.

## 02.091 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre

Message du 9 décembre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures relatives à la promotion civile de la paix au DDPS (FF 2003 561)

### Situation initiale

La promotion de la paix se fonde sur l'art. 2, al. 4, de la Constitution (Cst.) et est précisée en tant que tâche stratégique dans le RAPOLSEC 2000 (Rapport sur la politique de sécurité). Différentes contributions du Département des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie (DFE) font partie des moyens que la Confédération engage à cet effet. Cependant, outre des moyens militaires (principalement la participation à des engagements de soutien à la paix), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) engage également des moyens civils en faveur de la promotion de la paix.

Les moyens du DDPS destinés à la promotion civile de la paix se concentraient jusqu'à présent sur trois centres, à Genève, et d'un programme de promotion du libre flux des informations importantes en matière de politique de sécurité. Il s'agit du Centre de politique de sécurité – Genève, du Centre international de déminage humanitaire – Genève, du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève et de l'«International relations and Security Network» à l'EPF de Zurich. Par ailleurs, différentes activités civiles dans le cadre du Partenariat pour la paix, ainsi que des programmes bilatéraux ou multilatéraux de coopération et d'appui, sont également entrepris ou soutenus.

Le message propose l'ouverture d'un crédit-cadre de 180 millions de francs pour la période de 2004 à 2007. Celui-ci est destiné à financer les mesures de promotion civile de la paix au DDPS. Il s'agit de poursuivre et de consolider les activités actuelles et de les compléter par le projet «Maison de la Paix». Ce dernier consiste à réunir géographiquement les trois centres et à mettre à disposition des locaux pour d'autres institutions qui exercent des activités dans des domaines similaires. L'intention du projet est d'accroître la force de rayonnement des ces institutions, de réduire les coûts au moyen d'une infrastructure commune, d'intensifier les contacts et la collaboration avec d'autres institutions, à Genève, et de renforcer la Genève internationale.

Le crédit-cadre ne propose pas une augmentation substantielle des moyens pour la promotion civile de la paix. Il s'agit essentiellement de passer de crédits annuels à un crédit-cadre prévu pour plusieurs années en raison de l'évolution de la situation juridique: approbation de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme selon laquelle les moyens destinés à de telles mesures sont accordés sous la forme d'un crédit-cadre prévu pour plusieurs années. Le budget 2003 prévoit 43,125 millions de francs pour les mesures envisagées. Les moyens proposés pour 2004 à 2006 correspondent à la planification financière actuelle. Pour la durée totale du crédit-cadre, la moyenne annuelle est de 45 millions de francs.

#### Délibérations

20-03-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
02-10-2003 CE Divergences.

Au **Conseil national** une proposition de minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à ne pas entrer en matière sur le projet a été déposée. Le député a estimé illogique le financement des trois centres genevois à la fois par le DFAE et le DDPS alors qu'il serait au contraire normal que les compétences concernées soient dévolues à un seul département. Pour le conseiller fédéral Samuel Schmid ce partage des compétences se justifie pleinement dans la mesure où politique de paix et politique de sécurité sont indissociables. Après avoir voté l'entrée en matière par 122 voix contre 13, le Conseil a approuvé le crédit-cadre par 122 voix contre 10 dans le cadre du vote sur l'ensemble.

Au **Conseil des États**, l'entrée en matière a été acquise sans opposition. Contrairement au Conseil national, la Chambre haute a décidé de confier au Conseil fédéral, plutôt qu'au DDPS, la compétence de déterminer l'utilisation qui serait faite du crédit concerné. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, le projet d'arrêté fédéral a été adopté à l'unanimité.

### 03.018 La Suisse et les Nations Unies. Coopération

Rapport du 26 février 2003 sur la coopération de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2003 2339)

#### Situation initiale

Le 10 septembre 2002, la Suisse est devenue membre des Nations Unies. L'adhésion de notre pays à l'ONU figurait parmi les priorités du Conseil fédéral pour la législature 1999–2003.

Le Conseil fédéral, qui accorde une haute importance à un fort ancrage en politique intérieure des engagements internationaux de la Suisse, présente le premier rapport annuel sur la coopération de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Ce document inclut le traditionnel «Rapport sur les activités des organisations internationales ayant leur siège en Suisse». L'objectif est de permettre aux représentants du peuple et des cantons de s'informer des résultats obtenus et des expériences faites par notre pays au sein des Nations Unies depuis son adhésion, ainsi que des priorités de notre engagement à moyen terme.

Le Conseil fédéral tire un bilan positif de la participation de la Suisse aux travaux de l'Organisation des Nations Unies en tant que membre de plein droit. La 57<sup>e</sup> Assemblée générale, qui a débuté le 10 septembre 2002, a clos en décembre 2002 la session principale de ses travaux, rendant ainsi possible une première évaluation des possibilités nouvelles qu'a offertes l'adhésion.

La neutralité de notre pays, expressément rappelée dans la demande d'adhésion, a été acceptée tant par le Conseil de sécurité que par l'Assemblée générale et n'a à aucun moment été mise en question. Devenue membre, la Suisse a été en mesure de mieux faire valoir ses positions et défendre ses intérêts. Elle a pu aussi prendre des initiatives dans le cadre de l'Assemblée générale, dans le prolongement souvent d'actions menées dans des domaines prioritaires. Au sujet de l'Irak, la Suisse s'est prononcée en faveur de la mise en œuvre des résolutions de l'ONU en matière de désarmement et d'inspections. Elle a dans le même temps souligné qu'un recours au Conseil de sécurité de l'ONU est indispensable lorsqu'il s'agit d'envisager l'emploi de la force et a appelé à la prise en compte des conséquences humanitaires et des dangers que courraient les populations civiles en cas de conflit. Le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre l'engagement de la Suisse au sein des Nations Unies en concentrant les efforts sur les objectifs identifiés. Ces derniers seront régulièrement évalués et précisés afin de prendre en compte les développements aux plans tant national qu'international.

Le Conseil fédéral attache une haute importance à la politique de notre pays en tant qu'Etat hôte, qui est un élément significatif du rôle de notre pays dans le cadre de l'ONU. Il entend utiliser au mieux le

nouveau statut de membre pour promouvoir la Genève internationale et faire avancer les intérêts de notre pays.

### Délibérations

13-06-2003 CE Pris acte du rapport.  
16-06-2003 CN Pris acte du rapport.

L'un et l'autre Conseils se sont ralliés à la proposition de prendre acte du rapport, présentée unanimement par leurs commissions respectives. Marqués par l'évolution des relations unissant les Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique à la suite de la guerre d'Irak, certains élus mettant en avant à cet égard la neutralité de la Suisse, les débats ont porté aussi bien sur les relations, sur la réforme des institutions onusiennes (un conseiller national proposant la création d'une Assemblée parlementaire à l'ONU) que sur la possibilité d'une suppression du droit de veto des membres du Conseil de sécurité. La plupart des orateurs ont salué le rôle joué par la Suisse au sein des différentes enceintes de l'ONU.

## 03.022 Sommet du G8 à Evian. Accord entre la Confédération suisse et la République française

Message du 7 mars 2003 concernant l'Accord entre la Confédération suisse et la République française relatif à la coopération entre les deux Etats à l'occasion du Sommet d'Evian (FF 2003 2250)

### Situation initiale

Le président de la Confédération Kaspar Villiger a accepté en été 2002, à la demande du président français Jacques Chirac que la Suisse soutienne la France pendant la durée du Sommet du G8 qui avait lieu à Evian du 1<sup>er</sup> au 3 juin 2003 (ci-après Sommet d'Evian).

Ce soutien s'inscrit dans le cadre de l'Accord du 11 mai 1998 relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière. Il implique en outre une coopération militaire accrue réglée par l'accord bilatéral soumis à approbation. La France et la Suisse sont responsables de la sécurité sur leur propre territoire. Pendant le Sommet d'Evian, les deux Etats coordonneront les opérations de sécurité et de maintien de l'ordre public dans des zones d'intérêt mutuel clairement définies.

Les problèmes de sécurité posés par la tenue du Sommet d'Evian requièrent de la part de la Confédération des mesures exceptionnelles qui vont au-delà des tâches de police. A la demande des cantons de Genève, de Vaud et du Valais, le Conseil fédéral a envisagé, à la mi-janvier 2003, un engagement subsidiaire de sûreté. Le 12 février 2003, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit des autorités civiles (cf. FF 2003 1373). En plus de la complexité d'une collaboration intercantonale, confédérale, civile et militaire, ces tâches de protection et de sûreté comportent une nouvelle dimension: celle d'une coopération transfrontalière et binationale dont les contours doivent être réglés dans l'accord bilatéral soumis à approbation.

La France s'est engagée à participer aux frais encourus par la Suisse du fait de l'organisation du Sommet d'Evian. Les deux Etats détermineront dans les meilleurs délais le montant de la participation française, selon une clé de répartition à définir en tenant compte du fait que la responsabilité principale revient à la France en tant que pays hôte du Sommet. La participation française sera non seulement substantielle mais devra couvrir la majorité des dépenses. Elle sera établie sur présentation par la Suisse d'un décompte détaillé des dépenses à l'issue du Sommet d'Evian et dans la limite d'un plafond fixé à 12 millions d'euros (environ 18 millions de francs). Cette limite correspond aux 2/3 environ des dépenses totales encourues par la Confédération.

Finalement, la France est prête à offrir à la Suisse son soutien pour assurer la sécurité en cas d'événements similaires qui seraient organisés en Suisse.

### Délibérations

19-03-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
20-03-2003 CN Adhésion.

Voir également l'objet 03.012.

Le **Conseil des États** a approuvé le projet sans opposition.

Au **Conseil national**, comme cela avait été le cas s'agissant du message relatif à l'engagement subsidiaire de l'armée lors du Sommet d'Evian, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière. Les opposants à l'accord ont notamment critiqué le calendrier serré auquel a obéi la négociation du texte, et mis en avant la problématique du dédommagement des dégâts que ne manqueraient pas de causer les manifestations qui allaient probablement se dérouler en Suisse, affirmant que les frais concernés resteraient pour l'essentiel à la charge de cette dernière. Le conseil a voté l'entrée en matière par 98 voix contre 22, et a adopté le texte par 101 voix contre 22 dans le cadre du vote sur l'ensemble.

### **03.031 FIPOI. Aides financières**

Message du 16 avril 2003 relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un nouveau bâtiment pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) à Genève (FF 2003 3033)

#### **Situation initiale**

La Suisse jouit d'une longue tradition dans l'accueil d'organisations et de conférences internationales. Le rôle que joue notre pays en tant qu'Etat hôte lui offre une plateforme unique et précieuse pour sa politique extérieure. A la suite de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU), la politique d'accueil suisse a encore gagné en importance.

Les facilités que la Confédération peut accorder par l'intermédiaire de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève sont un élément essentiel de la politique d'accueil de la Suisse. La possibilité est ainsi offerte à des organisations intergouvernementales qui envisagent de construire un nouveau bâtiment de souscrire un prêt de la Confédération remboursable en 50 ans sans intérêt. Il s'agit d'une forme particulière de promotion du site genevois, qui permet de renforcer l'implantation à Genève des organisations internationales reconnues qui y sont établies.

Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver l'octroi d'un crédit d'engagement destiné à un prêt de même montant dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse. Le prêt doit servir au financement de la construction d'un nouveau bâtiment en faveur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), deux institutions de renom sises à Genève qui œuvrent dans le domaine de la politique internationale en matière de santé. La FIPOI doit accompagner le projet de construction et conseiller le maître d'œuvre lors de sa réalisation. L'octroi du crédit d'engagement destiné au prêt engendrera une charge financière pour la Confédération d'un montant de 59,8 millions de francs.

#### **Délibérations**

16-09-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil national** a approuvé le projet sans opposition.

### **03.036 Coopération monétaire internationale. Nouvelle base légale**

Message du 21 mai 2003 relatif à la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO) (FF 2003 4306)

#### **Situation initiale**

Le Conseil fédéral entend créer avec la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale une base légale claire et exhaustive régissant les engagements financiers que la Suisse contracte au titre de la coopération monétaire internationale. Bien que l'essentiel de la coopération monétaire de la Suisse s'élabore au sein du Fonds monétaire international (FMI), la Suisse conclut également des accords bilatéraux en la matière. Or la réglementation en vigueur, soit l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (arrêté sur l'aide monétaire), ne prévoit une collaboration sur le plan international qu'en cas de graves perturbations qui pourraient affecter les relations monétaires. Elle ne répond donc qu'en partie aux mesures de coopération monétaire telles que la Suisse les applique.

Traditionnellement ouverte aux marchés extérieurs, l'économie suisse détient des avoirs considérables en dehors de ses frontières. De ce fait, et en raison des relations étroites qui lient la place financière suisse à l'étranger, la Suisse est très attachée à la stabilité du système financier et monétaire international. Les actions d'aide coordonnées à l'échelon international lui offrent une excellente occasion de contribuer à la stabilité dudit système. La Suisse a reçu maint appel dans le passé à se joindre à des programmes de financement internationaux. Ces actions peuvent être rangées en trois grandes catégories: la participation à des aides financières visant à éliminer des perturbations sérieuses des relations financières et monétaires internationales (aide systémique), la participation à des fonds fiduciaires spéciaux du FMI finançant des crédits à taux réduit en faveur d'Etats à faible revenu, ainsi que l'octroi de crédits à des pays avec lesquels la Suisse collabore de manière particulièrement étroite (p. ex. les pays membres du groupe de vote de la Suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale). L'arrêté sur l'aide monétaire s'applique aux situations pouvant présenter un risque systémique. Or, il n'existe pas encore de base légale satisfaisante pour définir la participation de la Suisse à des actions d'aide monétaire relevant des deux autres catégories, pour lesquelles il fallait invoquer la compétence constitutionnelle du Conseil fédéral en matière d'affaires étrangères.

Le présent projet vise à régler les diverses catégories d'aide financière dans une seule et même loi. Il n'implique aucune extension des tâches et des dépenses mais regroupe les pratiques en vigueur. L'aide monétaire devrait y gagner en efficacité, en transparence et en clarté, ce qui est préférable à la situation actuelle qui requiert du Parlement des décisions au cas par cas. Les tâches administratives en seront d'autant allégées.

Concrètement, le financement des cautionnements ou crédits accordés dans le cadre de la coopération monétaire bi- ou multilatérale fera l'objet d'un crédit-cadre, alors que la participation à des fonds spéciaux du FMI nécessiteront, comme par le passé l'ouverture de crédits d'engagement spéciaux.

### Délibérations

#### Projet 1

Loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO)  
29-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

#### Projet 2

Arrêté fédéral sur l'aide monétaire internationale (Arrêté sur l'aide monétaire, AAM)  
29-09-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral

L'entrée en matière sur les deux projets n'a pas été contestée par le **Conseil des Etats**. Une proposition de la commission demandant un rapport annuel du Conseil fédéral sur l'utilisation des fonds a été approuvée sans discussion. Au vote d'ensemble, les deux projets ont été adoptés à l'unanimité.

## 03.040 Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement

Message du 28 mai 2003 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 2003 4155)

### Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'approuver un crédit de programme de 4400 millions de francs pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement. Le message rend également compte de l'utilisation du neuvième crédit de programme en faveur des pays en développement, qui avait été approuvé le 16 juin 1999.

La coopération technique et l'aide financière sont les deux principaux instruments de la Confédération pour appuyer les efforts des pays en développement dans le Sud. Les mesures mises en œuvre et décrites dans le message représentent près des deux tiers de l'aide publique au développement de la Suisse. Les moyens financiers pour mener ces activités sont toujours prévus pour plusieurs années et font l'objet de demandes appropriées dans le cadre du budget annuel. Le montant du crédit demandé, 4400 millions de francs, correspond à la volonté réaffirmée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral d'augmenter l'aide publique au développement de la Suisse pour la faire passer à 0,4

% du revenu national brut jusqu'en 2010. Il tient également compte du frein à l'endettement et de la stratégie d'assainissement des finances fédérales. Le volume du crédit a été déterminé d'une part sur la base des défis et des risques auxquels nous devons faire face pour défendre nos intérêts et, d'autre part, en fonction des moyens nécessaires pour permettre à la Suisse de poursuivre une coopération au développement orientée vers le long terme, dans un souci de continuité, de stabilité et de qualité. Enfin, une telle coopération au développement, clairement définie et dotée de moyens suffisants, répond aux attentes que les pays en développement, mais aussi les autres pays donateurs, adressent au pays prospère qu'est la Suisse.

La coopération suisse fait partie intégrante des efforts internationaux pour réduire la pauvreté. Le mouvement lancé à l'échelle planétaire pour résoudre les problèmes mondiaux possède désormais un cadre concret: les Objectifs du Millénaire pour le développement (Millennium Development Goals), adoptés à l'unanimité lors du Sommet du Millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2000. Ces objectifs visent avant tout à éliminer l'extrême pauvreté et la faim (objectif n° 1), mais la communauté internationale entend aussi réaliser d'autres progrès: assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida et d'autres maladies épidémiques, garantir l'exploitation durable des ressources naturelles ainsi que mettre en place un partenariat mondial pour le développement incluant notamment l'économie privée. Deux autres rencontres décisives – la Conférence internationale sur le financement du développement, réunie à Monterrey (Mexique) en 2002, et le Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), également en 2002 – ont donné un nouvel élan à la future coopération internationale.

Dans ce message, le Conseil fédéral explique comment la Suisse entend contribuer à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement en s'appuyant sur ses propres instruments, à savoir la coopération technique et l'aide financière. Dans ces domaines, la Suisse déploie ses activités d'une part au travers de la coopération bilatérale avec des pays dits partenaires et, d'autre part, dans le cadre multilatéral.

La coopération au développement bilatérale de la Suisse vise, aux niveaux national et régional, à créer les bases d'un développement durable et à promouvoir l'autonomie. Cette coopération est conçue à long terme et répond au principe de subsidiarité. Actuellement, la Direction du développement et de la coopération (DDC) est engagée dans dix-sept pays prioritaires (parfois aussi au-delà de leurs frontières) en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans le bassin méditerranéen, et six programmes spéciaux sont en cours. Selon le pays et la situation qui y règne, la DDC œuvre dans les secteurs suivants: bonne «gouvernance», développement social, prévention des conflits, exploitation durable des ressources naturelles ainsi que création d'emplois et de revenus. À ces secteurs, il convient d'ajouter les thèmes transversaux que sont la promotion de l'égalité entre homme et femme ou la protection de l'environnement. Menées dans le cadre de programmes s'étendant sur plusieurs années, les différentes activités sont planifiées et réalisées en collaboration avec des partenaires locaux.

### Délibérations

16-09-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Une minorité de la commission conduite par Ulrich Fischer (R, AG) a toutefois proposé un crédit de programme de 4 milliards de francs, correspondant au crédit de programme actuel, tandis qu'une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a même proposé de le limiter à 3 milliards de francs. Ulrich Fischer (R, AG) a certes loué la qualité du travail de la (DDC), mais n'en a pas moins précisé que l'état des finances fédérales ne permettait pas d'accorder au Conseil fédéral l'augmentation demandée. Ulrich Schlüer (V, ZH) n'a pas souhaité que la coopération au développement bilatérale soit soumise à des coupes budgétaires; par contre, il a estimé que ces dernières étaient nécessaires dans le domaine de la coopération au développement multilatérale, concernant notamment les organisations internationales opérant dans le cadre de l'ONU ou de la Banque mondiale. Au nom du groupe PDC, Kathy Riklin (C, ZH) a proposé de se rallier à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, afin que l'aide au développement puisse s'élever à 0,4 pour cent du revenu national d'ici à 2010. Ruedi Baumann (G, BE) a rappelé que les dépenses militaires des pays industriels occidentaux étaient dix fois plus importantes que celles qu'ils consacraient à l'aide au développement. Au nom des socialistes, Remo Gysin (S, BS) a également défendu la proposition du Conseil fédéral, en indiquant qu'une réduction de l'aide au développement risquait de décrédibiliser la Suisse. Le rapporteur de la commission, Remo Galli (C, BE), a souligné que dans le cadre du programme d'allégement budgétaire, le Conseil

fédéral avait réduit les crédits de la DDC de 281 millions de francs pour les trois années à venir et réalisé des économies de 360 millions de francs au total en ce qui concerne l'aide à l'étranger. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a assuré que le crédit de programme demandé respectait à la fois l'objectif de 0,4 pour cent et le programme d'allègement du Conseil fédéral. Afin d'atteindre cet objectif de 0,4 pour cent, la Confédération devrait cependant augmenter chaque année de plus de 7 pour cent les budgets annuels consacrés à l'aide au développement : les versements annuels prévus par le crédit de programme ne correspondent en effet qu'à une augmentation de 3 pour cent. Les deux propositions de minorité ont été rejetées par le Conseil national, qui a adopté l'arrêté fédéral par 109 voix contre 23 lors du vote sur l'ensemble.

### *Rapports de la Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie)*

#### **00.037 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 1998/99**

##### **Délibérations**

08-06-2000 CE Pris acte du rapport.  
02-06-2000 CN Pris acte du rapport.

#### **02.001 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2000/2001**

Rapport pour les années 2000 et 2001 de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

##### **Délibérations**

03-10-2002 CE Pris acte du rapport.  
04-10-2002 CN Pris acte du rapport.

### *Rapport de la Délégation auprès de l'Union interparlementaire*

#### **00.065 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 1999**

##### **Délibérations**

14-12-2000 CE Pris acte du rapport.  
15-12-2000 CN Pris acte du rapport.

#### **01.008 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2000**

Rapport pour l'an 2000 de la délégation auprès de l'Union interparlementaire

##### **Délibérations**

19.06.2001 CN Pris acte du rapport.  
04.10.2001 CE Pris acte du rapport.

#### **02.002 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2001**

Rapport pour l'an 2001 de la délégation auprès de l'Union interparlementaire

##### **Délibérations**

13-06-2002 CE Pris acte du rapport.  
21-06-2002 CN Pris acte du rapport.