**Zeitschrift:** Revue Militaire Suisse

**Herausgeber:** Association de la Revue Militaire Suisse

**Band:** 129 (1984)

**Heft:** 5

**Artikel:** Éléments de stratégie suisse. 3e partie, La composante politique étrangère de la stratégie suisse

**Autor:** Feldmann, Josef

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-348604

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 09.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Eléments de stratégie suisse (3)

**d'après le commandant de corps Josef Feldmann**

## La composante politique étrangère de la stratégie suisse

### 1. La politique étrangère en tant qu'instrument de la stratégie

La fonction de la politique étrangère dans la structure stratégique d'ensemble est ainsi décrite par le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse: «La stratégie de la Suisse comprend deux aspects: action dynamique vers l'extérieur, attitude défensive face à l'agression. Notre stratégie est dynamique dans la mesure où nous nous efforçons de contribuer de notre mieux, sur le plan international, à l'avènement d'une paix durable et à son maintien.»

A ces propos officiels s'ajoutent les phrases prononcées lors d'une conférence par l'ambassadeur Bindschedler: «Le but de la politique extérieure de la Suisse, comme celle d'autres Etats neutres, est l'indépendance. Elle doit garantir l'existence du peuple dans un état de liberté et de sécurité et réduire au minimum les menaces et la peur. Pour vivre, il faut d'abord survivre. Tout le reste en dépend, ne vient qu'en second lieu et doit être subordonné à l'objectif primaire. Cela vaut pour le but et le développement de la collaboration internationale, pour la promotion de la culture, de la qualité de la vie et du reste. Dans le contexte international actuel, l'indépendance est la condition de tout cela. Renoncer à l'autonomie de l'Etat n'aurait pas de sens et n'apporterait rien de meilleur. La politique extérieure est donc avant tout politique de sécurité.»

Pour résumer ces deux déclarations, on peut dire que notre stratégie repose sur un système à deux niveaux. A la base se trouvent toutes les mesures visant à garantir l'indépendance et donc la liberté d'action politique. Si cette base est suffisamment solide, l'Etat peut – notamment grâce à ses instruments diplomatiques – jouer un rôle actif sur le plan international et contribuer ainsi à la solution des problèmes et à l'élimination des tensions qui menacent la sécurité internationale. Cela contribue à stabiliser sa propre sécurité, mais aussi à rendre plus sûre la situation générale. Peut-être cela semblera-t-il trivial, mais il est utile de le dire, particulièrement à l'adresse des pacifistes en mal de progrès mondial et dont la faiblesse principale n'est pas tant la naïveté que l'impatience et, partant, l'incapacité à saisir le sens d'un processus logique.

A partir de l'idée que la politique extérieure doit d'abord garantir l'indépendance de l'Etat, l'ambassadeur

Bindschedler s'exprime sur la signification de la neutralité suisse:

«En partant de son but et du caractère de son Etat, la Suisse a tiré les conséquences de la neutralité permanente. Elle est un moyen de conserver liberté et indépendance, mais elle n'est pas une fin en soi. Inversément, la neutralité postule l'indépendance préalable sous peine d'être irréalisable et non crédible. La neutralité permanente est aussi et avant tout politique de sécurité, au moins l'une de ses formes possibles.»

Il va de soi que, dans le contexte politique actuel, un petit Etat ne peut aspirer à une indépendance totale. Sa politique doit donc beaucoup plus viser à réduire les inévitables dépendances et à les distribuer de manière à éviter de dépendre unilatéralement d'un seul Etat ou groupe de puissances. Par un dosage judicieux des dépendances, il est possible de s'assurer la plus large liberté d'action. En s'efforçant d'atteindre ce but par sa politique de neutralité permanente, la Suisse s'oblige à se soumettre à un certain nombre d'engagements émanant du droit international:

- il lui est interdit de commencer une guerre;
- elle doit respecter les principes du droit de neutralité en cas de conflit entre des Etats tiers, c'est-à-dire d'abord s'abstenir de toute intervention;
- elle doit défendre sa neutralité;
- enfin, la Suisse doit, comme Etat perpétuellement neutre, faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter d'être impliquée dans un conflit armé.

Il n'est pas rare que soit élevée contre la neutralité suisse (et celle d'autres pays) l'objection qu'elle n'est qu'un détachement égoïste et, face aux problèmes de l'humanité, l'expression d'une politique stérile.

A cela, il convient d'opposer deux réflexions:

- d'abord, la politique de tout Etat, neutre ou non, est dirigée par des réflexions de nature égoïste; la tâche de veiller au bien-être des citoyens conduit obligatoirement chaque Etat à mettre son intérêt au premier plan dans ses relations internationales;
- ensuite, il faut constater que le caractère indiscutable de la politique de neutralité dans les rapports avec d'autres Etats est sans doute plus avantageux qu'une politique imprévisible.

Citons encore l'ambassadeur Bindschedler:

«L'effet de la neutralité réside dans la pacification d'un Etat et de son territoire, ainsi que dans l'introduction d'un facteur de stabilité dans l'évolution politique. La neutralité se caractérise par son aptitude à être calculée.»

Bindschedler appuie cette constatation sur une parole de notre ancien ministre des Affaires étrangères, le conseiller fédéral Pierre Graber: «... notre ligne politique est toujours prévisible et constitue en cela un

élément utile de stabilité et de permanence sur le plan international.»

Cet effet de la politique suisse de neutralité en tant que facteur de stabilité ne doit pas être sous-estimé dans le cadre de notre politique de sécurité. Mais c'est précisément là qu'apparaissent de façon particulièrement claire le rapport et l'influence réciproque de la préparation défensive militaire et de l'activité diplomatique dans l'intérêt du maintien de la paix. Il est aisé de calculer que la crédibilité de notre prétention à ce que la Suisse, de par sa neutralité permanente, agisse de façon stabilisatrice sur les champs de forces internationaux, n'existe que dans la mesure où nous sommes à même d'assurer militairement l'inviolabilité de notre territoire. Cela explique qu'une politique de neutralité réaliste ne peut adopter les schémas que certains milieux pacifistes préconisent actuellement sous le nom de «défense sociale». Cette doctrine est fondée sur l'idée qu'une occupation territoriale reste sans importance tant que l'occupant n'exerce pas son pouvoir sur les institutions du pays et donc sur l'esprit et le comportement d'une population, et que, par conséquent, la confrontation ne porte pas du tout sur la domination territoriale, mais exclusivement sur celle des valeurs spirituelles. Il est aisé de conclure que l'application de cette idée à notre défense nationale conduirait la Suisse à devenir un vide militaire, donc une zone d'incertitude dans laquelle les forces des tendances les plus diverses pourraient venir en découdre. L'aptitude de la neutralité à être calculée, dont parle Bindschedler, dépend en droite ligne de la volonté de défense de notre peuple et du potentiel mis à la disposition de la défense.

La stratégie suisse exige cependant de sa composante «politique extérieure» davantage que la seule capacité à notifier notre volonté de défense et à obtenir ainsi l'effet stabilisateur attendu. Comme élément stratégique, la politique étrangère doit répondre à un large catalogue d'exigences. Le rapport sur la politique de sécurité dit à ce propos:

«La diplomatie suisse

- assure et garantit l'existence de notre Etat en vertu du droit des gens;
- illustre, pour l'étranger, le principe politique de la neutralité armée; elle l'utilise sciemment comme moyen de prévenir la guerre;
- assure, grâce à une politique commerciale prévoyante, le ravitaillement en provenance de l'étranger;
- renforce, par des actions appropriées, la confiance générale dans la possibilité de résoudre pacifiquement les conflits;
- offre ses bons offices et prend des initiatives en vue d'atténuer les tensions, lorsque les circonstances l'exigent et le permettent;
- crée les conditions lui permettant de participer à des opérations humanitaires, à des efforts visant à obtenir une détente à long terme, ainsi qu'à la coopération au développement;

– contribue, en temps de conflit armé, aux efforts permettant d'atteindre les objectifs de notre défense.»

Dans l'ensemble, un programme très ambitieux. Si nous la confrontons aux circonstances des cas et des principales missions stratégiques, nous constatons que, en tant qu'instrument de notre stratégie, la politique extérieure intervient essentiellement dans la phase de paix relative ou de protection de la neutralité. Certes, le dernier paragraphe du cahier des charges («contribue en cas de guerre à atteindre les buts de notre défense») indique que la politique étrangère doit continuer à jouer son rôle si notre pays est impliqué dans un conflit militaire. Mais sa tâche essentielle consiste à empêcher que ne se produise une telle situation, et cela dans un double sens:

– elle doit aider à désamorcer les tensions et à faire tarir préventivement les sources de conflits;
– elle doit néanmoins contribuer directement à la dissuasion en démontrant clairement à l'étranger que nous sommes prêts à nous défendre.

Il existe entre ces deux objectifs un lien logique. Participer activement à la détente et au désamorçage des crises ne peut apparaître comme l'expression d'une politique crédible que dans la mesure où cela repose sur une véritable liberté d'action de l'Etat considéré. Mais cette liberté d'action est conditionnée par la capacité de se défendre au besoin par ses propres moyens. Seul un Etat qui n'est pas livré au bon vouloir de plus puissants que lui a des chances d'être pris au sérieux dans des négociations à l'échelle internationale. Le poids de ses propositions et de ses avis se mesure à la crédibilité de sa politique étrangère et celle-ci, une fois encore, à sa capacité de maintenir son indépendance. Puisque la diplomatie a notamment pour tâche d'affirmer face à l'étranger la capacité du pays de se défendre, elle contribue donc elle-même à renforcer les fondements de son activité en faveur de la paix.

Sur la question de savoir si et dans quelle mesure un petit Etat neutre doit s'engager dans des négociations internationales, les avis divergent. D'une façon générale, nous pouvons cependant constater que l'idée selon laquelle le statut de neutralité nous obligerait à rester à l'écart des grandes conférences internationales a fortement perdu du terrain. Elle ne correspondrait d'ailleurs pas aux principes de notre politique de sécurité. En revanche, il existe toute une série de raisons qui nous incitent à faire pleinement usage de nos possibilités de participer aux négociations internationales. Cela vaut particulièrement pour les conférences consacrées au problème de la sécurité ou au développement du droit international.

– En premier lieu, nous y trouvons un moyen de renforcer notre propre sécurité. Il est incontestable que presque toutes les décisions prises dans le cadre d'accords internationaux ont un impact sur notre situation politique – que cela nous

plaise ou non. Il est donc de notre intérêt d'y faire valoir notre influence par une collaboration active.
- Deuxièmement, chaque conférence internationale constitue un podium sur lequel les participants peuvent exposer l'attitude de leur gouvernement face aux questions posées et gagner ainsi de la compréhension pour la politique de leur pays.
- Enfin, toutes ces conférences offrent un intérêt non négligeable en tant que «bourses d'information». Il ne faut pas oublier, à ce propos, qu'une politique de sécurité cohérente est impensable sans un système efficace de renseignement stratégique.

Ces considérations nous amènent à la conclusion qu'il serait faux d'apprécier les conférences internationales uniquement d'après leurs résultats concrets, visibles sous forme d'accords ou de conventions. Les possibilités de rencontres et d'échanges d'idées peuvent déjà à elles seules revêtir un intérêt stratégique.

Nous pouvons constater que c'est bien cette philosophie qui domine aujourd'hui notre politique extérieure. Mais il n'en a pas toujours été ainsi. L'évolution de notre attitude face au projet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) en offre un exemple très significatif. La prise de position de la diplomatie suisse fut marquée d'abord par la prudence et l'hésitation, voire par une certaine méfiance. Rétrospectivement, on peut constater que seul le succès de nos premières démarches a suscité le courage d'une participation totale. De toute manière – et quoi que l'on pense des résultats de la CSCE –, il faut reconnaître que, dans le cadre de cette conférence, la Suisse a prouvé, par sa présence et par la droiture de sa politique, que même un petit Etat possède des chances réelles de se faire entendre et de faire respecter son point de vue. Depuis lors, d'autres rencontres internationales ont fourni des preuves analogues.

Les considérations qui vont suivre sont conçues dans cette perspective. Elles concernent la participation de la Suisse à deux grandes conférences internationales, à savoir
- celle que nous venons d'évoquer, la CSCE, et
- la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire applicable dans les conflits armés, conférence qui se tint à Genève et aboutit en 1977 à la mise au point de deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949.

## 2. La participation de la Suisse à la CSCE

Il ne paraît pas superflu aujourd'hui de rappeler que la CSCE est le fruit d'une initiative soviétique. Après mûre réflexion, le Conseil des ministres de l'OTAN a donné son accord de principe en 1972.

A la lumière de nos connaissances actuelles, il apparaît que, par le truchement de cette conférence,

l'Union soviétique visait avant tout les buts suivants:

- une couverture en Europe, au vu des différends avec la Chine;
- la consolidation et l'affermissement juridique du statu quo, notamment la reconnaissance formelle des frontières en Europe;
- la neutralisation de l'influence américaine en Europe sur le plan politico-militaire;
- le relâchement de la cohésion entre les puissances occidentales.

De leur côté, les pays occidentaux espéraient que leur adhésion à la CSCE conduirait l'Union soviétique à une plus grande souplesse dans les négociations sur la limitation des armements. C'est dans cette intention qu'ils réclamèrent, en contrepartie, une conférence sur la réduction des forces militaires en Europe centrale. Cette conférence, il est vrai, vit formellement le jour. Néanmoins, les Soviétiques déclarèrent dès le départ ne pas vouloir entendre parler de réductions «équilibrées». Après bientôt dix ans, les négociations de Vienne n'ont encore rien apporté.

En ce qui concerne la participation et le rôle de la Suisse à la CSCE, il faut observer de manière générale que les petits Etats ont su, contre toute attente, apporter une contribution très efficace aux travaux de la conférence. Ce phénomène était dû, d'une part, au principe du consensus (les décisions requièrent l'unanimité des participants) et, d'autre part, aux divergences régnant non seulement entre les blocs mais à l'intérieur même de ceux-ci. Il faut ajouter encore que la qualité de leurs interventions a sans aucun doute permis aux petits Etats d'exercer leur influence sur les débats. Nous aurons encore à nous occuper des initiatives prises par la Suisse. L'efficacité et le prestige des petites nations sont particulièrement apparus lorsqu'elles réussirent à repousser une offensive française appuyée par trois autres grandes puissances et qui visait à réserver à celles-ci une place privilégiée en raison de leurs responsabilités particulières. Il est significatif que, dans la première phase de la conférence, jugée depuis lors la plus importante et qui se déroula entre 1973 et 1975 à Genève et à Helsinki, un groupe comprenant les Etats neutres et non alignés se soit constitué, dont l'existence accrut notablement l'influence de chacun de ses membres. Ce groupe, dit NN, englobait notamment l'Autriche, la Finlande, la Suède, la Yougoslavie et la Suisse, pays auxquels se joignirent occasionnnellement Chypre et Malte. Il se révéla très vite que le volume des intérêts communs à ces Etats était plus considérable que ce qui avait été admis au départ. Se présentant unis, ils contraignirent les blocs à tenir compte de leurs avis et facilitèrent l'adoption de nombreux postulats par leur façon d'agir, convaincante et honnête. Cela concerne en particulier le domaine des rapports humains, la réunion des familles et l'information, de même que les mesures propres à créer la confiance et qui

furent intégrées dans l'Acte final d'Helsinki de 1975:

- notification préalable des manœuvres militaires de grande envergure;
- échange d'observateurs aux manœuvres militaires;
- notification préalable d'importants mouvements de troupes (une mesure qui, cependant, n'a jamais été appliquée).

Le chef de la délégation suisse devait constater à l'issue de la phase d'Helsinki:

«La neutralité ne signifie pas limitation de la liberté d'action diplomatique. Malgré le caractère parfois très prononcé de leurs prises de position et malgré la grande activité déployée par les neutres, leur neutralité n'a jamais fait l'objet d'un doute. La participation à des conférences multilatérales de nature politique ne constitue pas un danger pour la neutralité, à condition que toutes les parties impliquées dans un conflit y soient représentées. Le droit des neutres de mener une politique extérieure indépendante et de déterminer librement leur attitude ne peut être contesté, pas même dans le cas où leur prise de position est identique à celle d'une alliance ou opposée à celle d'une autre.»

Ces constatations faites en relation directe avec la CSCE et découlant des impressions de la première phase de la conférence revêtent néanmoins une importance générale et méritent donc d'être soulignées. Il convient cependant d'ajouter qu'une politique de neutralité ainsi conçue ne peut être pratiquée que par un Etat sûr de son autonomie, et qu'une telle autonomie n'est donnée qu'à des Etats capables de résister aux pressions de puissances étrangères ou de blocs politiques, et de sauvegarder leur indépendance par leurs propres moyens.

Il faut mentionner, comme contribution spécifique de la Suisse à la première phase de la conférence, son projet de règlement pacifique des conflits. L'Acte final d'Helsinki dispose quant à cet objet:

«Elles [les puissances] s'efforceront honnêtement et dans un esprit de coopération de trouver une solution rapide et juste [aux conflits] conformément au droit international.

»A cet effet, elles useront de moyens tels que la négociation, l'enquête, la communication, la comparaison, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou d'autres moyens pacifiques de leur choix, y compris celui sur lequel les parties se seraient mises d'accord avant la naissance du conflit. Si aucun des moyens pacifiques mentionnés ne devait conduire à une solution, les parties en conflit continueront à chercher une voie acceptable menant à un règlement pacifique du différend.

»Les Etats signataires qui sont parties d'un conflit existant entre eux ainsi que tous les autres Etats signataires se garderont de toute action susceptible de durcir la situation au point de mettre en péril la paix et la sécurité internationale et donc de rendre plus difficile un règlement pacifique du conflit.»

La proposition suisse de concrétiser ces idées fondamentales dans un ordre juridique particulier ne fut contestée par aucun des Etats participants. La discussion à ce propos se poursuivit dans le cadre de la deuxième conférence tenue à Belgrade. A l'époque, la Suisse reçut mandat de conduire une conférence d'experts pour mettre au point son projet. Cette conférence se tint à Montreux en 1979. Si ses résultats n'engendrèrent pas de suites concrètes dans l'immédiat, cela est largement dû au fait que la troisième phase de la conférence, à Madrid de 1980 à 1982, se déroula sous des auspices politiques si défavorables (Afghanistan, Pologne) qu'il était exclu de penser progresser à partir des bases existantes.

D'ailleurs, il faut reconnaître que pratiquement tous les apports significatifs de la CSCE ont été réalisés dans la première phase de la conférence (Genève et Helsinki). L'Acte final d'Helsinki adopté en 1975 fut considéré alors avec espoir comme plateforme à partir de laquelle progresserait la détente. Le développement politique qui suivit ne répondit pas à cette attente. Logiquement, les négociations ultérieures de la CSCE demeurèrent largement stériles, quand elle n'accentuèrent pas les antagonismes.

La conférence de Belgrade (octobre 1977 – mars 1978) se déroula sous le signe d'une tension accrue entre les blocs. La délégation des Etats-Unis se concentra sur ses accusations de violation des droits de l'homme à l'endroit de l'Union soviétique, alors que celle-ci attendait une réponse à des propositions manifestement inacceptables. De toute évidence, la volonté de négocier était absente. A quoi s'ajoutèrent de graves manquements dans la procédure. Dans ces conditions, la politique des pays neutres et non alignés ne pouvait pas avoir le même impact qu'à Genève et à Helsinki. Leur tendance fut avant tout de faire loyalement usage des accords d'Helsinki – par exemple des mesures destinées à créer la confiance dans le domaine militaire. Ces efforts furent généralement reconnus mais non honorés d'effets concrets. La phase de Belgrade n'a fait que confirmer le rôle des neutres comme intermédiaires entre des fronts figés.

A la fin de la conférence de Belgrade, une troisième rencontre fut fixée pour l'automne 1980 à Madrid.

Dans l'intervalle, deux propositions furent soumises aux participants:

- un document des pays de l'Est demandant pour l'essentiel la transformation de la CSCE en une conférence générale sur le désarmement;
- un mémorandum français esquissant un procédé en deux temps:
  - d'abord, l'extension des «mesures de confiance»,
  - puis, sur la base de la confiance, le début de négociations sur le désarmement.

Le groupe des pays neutres et non alignés s'astreignit, dans l'optique des conversations de Madrid, à un intense échange d'avis et d'informations. Il en résulta un large consensus consistant à suivre la ligne générale de la proposition française et à s'appuyer particulièrement sur l'idée que toute décision prise doit s'appliquer de l'Atlantique à l'Oural. (A remarquer, au passage, la nuance d'avec le slogan des manifestants de la paix: «Pas d'armes nucléaires de la Pologne au Portugal».)

Dans ce cadre, la Suisse se donna les lignes directrices suivantes pour les négociations:

1. le développement de forces militaires et la course aux armements ne sont pas les causes, mais les suites de l'incertitude et des tensions internationales;
2. pour parvenir à des mesures de désarmement, il faut d'abord créer un climat de confiance au niveau international;
3. chaque Etat doit avoir la possibilité de faire valoir ses droits et ses intérêts par d'autres moyens que par les armes; l'introduction d'une procédure de règlement pacifique des différends est donc nécessaire afin d'endiguer l'emploi de la force dans les relations internationales;
4. tant qu'il ne sera pas possible de créer, sur un plan global, une confiance mutuelle et un climat favorable au règlement pacifique des différends, des négociations sur le désarmement n'auront pas de sens.

La dramatique dégradation de la situation internationale, notamment à la suite des événements d'Afghanistan, l'accroissement de la répression en Pologne et la nouvelle accélération de la course aux armements ont fait que la conférence de Madrid ne s'est ouverte qu'au prix de difficiles négociations et prit ensuite une tournure plus cahotante encore que celle de Belgrade.

Dans ces conditions, la cohésion des pays neutres et non alignés a souffert de la polarisation croissante entre les deux blocs. Cela ne change rien cependant au fait que, par son activité dans le cadre de la CSCE, la Suisse a vu croître son audience internationale. On peut sans crainte d'erreur qualifier, dans ce cadre, sa politique de coopérative sans être importune (à l'inverse de celle d'autres petits Etats), pondérée, équilibrée et très conséquente. Si jamais l'évolution politique en Europe devait donner à la CSCE une nouvelle signification, les représentants de notre pays pourraient bénéficier de l'excellente position de départ créée au cours des négociations antérieures.

### 3. L'élaboration des protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949

Le chef du Département fédéral des affaires étrangères, le conseiller fédéral Pierre Aubert, a, dans une déclaration faite devant la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats, décrit les objectifs et les bases de travail de la conférence diplomati-

que tenue à Genève de 1974 à 1977 sur le développement du droit de la guerre et préparant les protocoles additionnels:

«Depuis la Seconde Guerre mondiale, la nature des conflits armés s'est profondément modifiée. Qu'il s'agisse des guerres de libération ou des luttes d'influence entre les grandes puissances détentrices de l'arme nucléaire et dissuadées de ce fait de s'affronter directement, la plupart des conflits modernes ont lieu dans le tiers monde. Ils se caractérisent par l'emploi d'armes et de moyens aériens toujours plus perfectionnés, mais aussi par le recours toujours plus fréquent à la guérilla, d'où il résulte que la population civile se trouve toujours plus directement et plus gravement affectée. Cette évolution s'observe à la fois dans les conflits armés internationaux et dans les conflits internes, qui ont tendance à se multiplier.

»Il était donc indispensable de compléter le droit des conflits en l'adaptant aux conflits modernes, tout en réaffirmant le droit déjà en vigueur, qui demeure fondamental. Tel a été l'objectif de la conférence diplomatique qui a élaboré les deux protocoles additionnels aux Conventions de Genève – la CDDH.»

La conférence se réunit à l'invitation du Conseil fédéral à Genève et travailla sur la base de deux projets de textes préparés par le CICR. Du printemps 1974 à l'été 1977 se tinrent quatre phases de conférence d'une durée de un à trois mois chacune. Cent vint-quatre Etats participèrent à la première phase de la conférence, cent neuf à la dernière. Après l'ouverture de la conférence, son président fut élu en la personne du conseiller fédéral Pierre Graber, chef du Département fédéral des affaires étrangères.

L'engagement très important de la Suisse au stade de l'organisation ne peut faire oublier que notre représentation à la conférence s'est vigoureusement opposée à certaines tendances qui s'y manifestèrent. Cela concerne notamment la notion du conflit armé international. Jusqu'à la conférence de Genève, cette notion s'est toujours appliquée à des conflits entre Etats. A l'inverse, nombre d'Etats participants furent d'avis qu'il fallait appliquer la réglementation des conflits interétatiques (selon la formulation de l'article 1 du Protocole I) «aux peuples luttant contre la domination coloniale et l'occupation étrangère ainsi que contre des régimes racistes, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination».

La délégation suisse a insisté sur la problématique de ce principe qui détermine la nature des conflits selon des critères politiques. Mais c'est précisément le fait que la Suisse était le pays hôte de la conférence et en assumait la présidence qui la contraignit à plus de mesure que les autres participants. A ce sujet, le message du Conseil fédéral aux Chambres sur la ratification des protocoles s'exprime comme suit:

«La CDDH fut pour la Suisse, en sa double qualité d'hôte et de partici-

pant, d'une importance toute particulière.

»Avec son intention de compléter les Conventions de Genève et éventuellement celles de la Haye, le Conseil fédéral poursuivit une politique qui était la sienne depuis 1864; mais les circonstances, ainsi que cela ressort du chapitre II, étaient particulièrement difficiles. L'Etat hôte se trouve en principe placé sur le même pied que les autres participants... Il n'en reste pas moins qu'il jouit d'une position privilégiée et que les autres Etats lui laissent, sur le plan de l'action diplomatique, une latitude qui ne lui appartiendrait pas normalement. Inversement, il court le risque de se voir imputer la responsabilité d'un échec.

»S'agissant de la CDDH, une telle issue aurait eu des conséquences très graves, indépendamment de toute question de prestige national. Un échec aurait signifié le rejet du droit déjà existant et conduit à l'incertitude juridique dans des questions fondamentales. L'activité du CICR en aurait été affectée; or, il est précisément lié, pour l'essentiel, au droit des gens.

»La Suisse elle-même dut concilier ses intérêts de pays hôte avec les positions juridiques qu'elle a défendues de tout temps. La délégation suisse s'est associée au compromis final. Dans toutes les questions fondamentales – champ d'application du Protocole I, combattants et prisonniers de guerre, mercenaires, blessures graves, commission d'enquête, armes provoquant d'inutiles blessures, protection des droits de la personne humaine –, elle a pris des positions très claires qu'elle a défendues avec insistance et d'où ressortent les lignes directrices suivantes:

»– l'usage du droit humanitaire doit être universel, quelles que soient les raisons et les motivations idéologiques du conflit;

»– il faut assurer aux combattants et à la population civile la plus large protection juridique et matérielle;

»– les opérations militaires sont affaire exclusive des combattants; ceux-ci doivent être organisés militairement et sont tenus d'observer les lois et coutumes de la guerre;

»– dans les cas non prévus par le droit ou les coutumes du droit international, la population civile et les combattants sont protégés malgré tout par les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique;

»– les Protocoles I et II doivent compléter et faire progresser les Conventions de Genève mais non pas les remplacer.»

Par l'intermédiaire de sa délégation, la Suisse s'est constamment efforcée de préciser ou d'expliciter les formulations vagues ou ambiguës ou encore qui auraient pu prêter à des interprétations arbitraires ou divergentes. Dans l'intérêt de sa stratégie nationale, elle a formulé à la signature deux déclarations interprétatives, ce que d'autres Etats on fait également.

La première se rapporte au texte de l'article 57 du Protocole I:

*Article 57 – Mesures de précaution en cas d'attaque:*

1. *En cas d'actes de guerre, il faut constamment veiller à ce que la population civile, les personnes et biens civils soient épargnés.*

2. *En cas d'attaque, les mesures de précaution suivantes doivent être prises:*

   a) *Celui qui planifie ou décide une attaque*

      i) *doit faire tout son possible pour s'assurer que ses objectifs ne sont ni des personnes ni des biens civils et que ceux-ci ne jouissent pas d'une protection particulière, mais que ses objectifs sont militaires au sens de l'article 52 alinéa 2, et que son attaque n'est pas défendue par les dispositions du présent protocole;*

      ii) *doit, en choisissant ses moyens, prendre toutes les mesures de précaution propres à éviter les pertes parmi la population civile, l'atteinte à l'intégrité de civils ou de biens civils; en tout cas, il doit les limiter au minimum;*

      iii) *doit s'abstenir de toute attaque dont il faudrait attendre qu'elle occasionne des pertes, des atteintes à l'intégrité de personne ou de biens civils sans rapport avec l'avantage militaire immédiat qu'il en retirerait.*

   b) *Une attaque doit être définitivement ou provisoirement abandonnée lorsqu'il appert que son objectif n'est pas militaire, qu'il jouit d'une protection particulière ou qu'il faut compter qu'elle occasionne des pertes ou des atteintes à l'intégrité de personnes ou de biens civils sans rapport avec le résultat militaire concret et immédiat attendu.*

   c) *Les attaques entraînant la souffrance des populations civiles doivent être précédées d'un avertissement efficace si les circonstances ne permettent pas de l'éviter.*

La déclaration interprétative de la Suisse dit:

«Les dispositions du chiffre 2 de cet article ne créent d'obligations que pour les commandants de l'échelon bataillon, groupe ou d'un échelon plus élevé. Ce qui est déterminant, ce sont les informations dont disposent les commandants à l'heure de prendre leur décision.»

La partie importante pour notre propos de l'article 58 dit:

*Pour autant que cela soit pratiquement possible, les parties au conflit*

a) *s'efforceront, sur la base de l'article 49 de la IVe Convention, d'éloigner du secteur des objectifs militaires la population civile, les personnes et les biens civils se trouvant sous leur juridiction;*

*b) éviteront de placer des objectifs militaires dans ou à proximité de zones fortement peuplées;*

*c) prendront les autres mesures propres à protéger des dangers liés aux actes de guerre la population, les personnes et les biens civils se trouvant sous leur juridiction.*

La déclaration interprétative de la Suisse dit:

«En tenant compte de l'expression contenue dans l'article 58 «Pour autant que cela soit pratiquement possible», les paragraphes a) et b) ne seront appliqués que pour autant que les exigences de la défense du pays le permettent.»

Dans ces deux réserves apparaît le pragmatisme de la position suisse. Une telle attitude était particulièrement importante face à des formulations permettant – qu'on l'ait voulu ou non – tant d'interprétations diverses.

Ce pragmatisme a aussi conditionné l'attitude suisse durant toute la négociation.

La signification stratégique de la collaboration suisse à l'élaboration des protocoles additionnels ressort clairement de la conclusion prononcée par le chef de la délégation:

«En dépit d'une certaine critique adressée aux textes adoptés par la conférence, la délégation suisse peut en tirer un bilan globalement positif. Ne serait-ce que par le fait qu'une conférence se tenant au milieu d'un aussi large spectre de tensions internationales ait pu mobiliser autant de bonne volonté fructueuse, elle représente un grand pas en avant. Nous avons appris à mieux connaître les problèmes de la guerre moderne; nous avons élaboré, ou tout au moins esquissé, les solutions correspondantes. Ce qui reste à faire, c'est de concrétiser ces solutions en sorte que notre travail n'ait pas été vain.»

J. F.