

La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève

Autor(en): **Cafilisch, Lucius / Gamma, Serge**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **165 (1999)**

Heft 3

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-65932>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève

Serge Gamma et Lucius Caflisch

La Confédération est dépositaire d'une soixantaine environ de traités multilatéraux, généraux ou régionaux, portant sur les domaines les plus divers: droit international humanitaire, protection de l'environnement, transports ferroviaires, télécommunications par satellites, état civil et procédure civile, pour en citer les plus importants. La Suisse joue un rôle relativement important en tant que dépositaire des principaux instruments du droit international humanitaire. Si l'on peut certes s'en réjouir, puisqu'il s'agit d'une reconnaissance de la contribution apportée dans ce domaine par notre pays, on ne perdra pas de vue que l'exercice de la fonction de dépositaire lui a valu et lui vaudra encore quelques difficultés politiques: Pas de roses sans épines.

La fonction de dépositaire

La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 consacre plusieurs dispositions (articles 76 à 80) à la fonction de dépositaire de traités multilatéraux. Habituellement cette fonction est confiée à un État qui, ainsi, assume des tâches qui s'ajoutent à ses obligations d'État Partie au traité. Elle peut aussi être dévolue – et cela est de plus en plus fréquent – à l'organe d'une organisation internationale, universelle ou régionale.

Aux termes de l'article 77 de la Convention de Vienne, le dépositaire a notamment pour tâches: la réception et la conservation du texte original du traité; la réception et l'examen de la recevabilité formelle des instruments de notifications et communications, en particulier des instruments de ratification, des déclarations d'adhésion,

des notifications de succession, de réserves et de retraits; la transmission de ces actes aux Parties contractantes; l'enregistrement du traité auprès du Secrétaire général des Nations Unies conformément à l'article 102 de la Charte.

Dans l'exercice de ses fonctions, le dépositaire doit agir impartialement (article 76) et ne porter aucune atteinte aux droits individuels des États Parties ou intéressés à le devenir. Ce devoir d'impartialité peut avoir pour effet de limiter les attributions de dépositaire à des actes de nature purement administrative.

Les tâches du dépositaire, telles que les circonscrit la Convention de Vienne, ont existé bien avant l'avènement de la Convention sur le droit des traités. C'est dire que le rôle du dépositaire, tel qu'il y est défini, est précisé par des règles coutumières que la Convention se borne à codifier. Il se peut toutefois qu'un traité particulier attribue au dépositaire des tâches qui vont au-delà de ses fonctions habituelles. Ainsi l'article 7 du Protocole I du 10 juin 1977 additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre précise que l'État dépositaire – la Suisse – «convoquera, à la demande d'une ou plusieurs des Hautes Parties contractantes et avec l'approbation de la majorité de celles-ci, une réunion des Hautes Parties contractantes en vue d'examiner les problèmes généraux relatifs à l'application des Conventions et du Protocole». Ainsi le dépositaire se voit confier une responsabilité générale d'assurer le bon fonctionnement du régime de Genève.

La Suisse, dépositaire des Conventions de Genève

La Confédération est dépositaire d'une soixantaine environ de traités multilatéraux, généraux ou régionaux, portant sur les domaines les plus divers: droit international humanitaire,

protection de l'environnement, transports ferroviaires, télécommunications par satellites, état civil et procédure civile, pour en citer les plus importants. Ce nombre relativement élevé s'explique, d'une part, par la politique suisse de neutralité, de solidarité et de disponibilité, partie intégrante de sa politique étrangère, d'autre part par la présence de nombreuses organisations intergouvernementales sur son territoire.

A l'heure actuelle, les États ont tendance à confier la fonction de dépositaire à des organes d'organisations internationales – notamment au Secrétaire général des Nations Unies – plutôt qu'à d'autres États. Si la Suisse continue à recueillir des mandats, il s'agit essentiellement des innombrables instruments – on en compte vingt-sept à l'heure actuelle – générés par le Protocole du 25 septembre 1950 relatif à la Commission internationale de l'état civil.

Parmi les mandats confiés à la Suisse, on mentionnera d'abord la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), mais ensuite et surtout les quatre Conventions de Genève sur la protection des victimes de la guerre et les deux Protocoles additionnels à celles-ci. Ces textes, qui forment l'essence du droit international humanitaire, n'ont pas été sans poser des problèmes pour le dépositaire.

Une première difficulté a surgi en 1989 lors de la présentation, par l'OLP, d'une demande d'adhésion à ces instruments. Pour déterminer son attitude, le dépositaire ne disposait que d'une marge de manœuvre étroite en raison de son devoir d'impartialité et de la nature essentiellement administrative de ses fonctions. Avant d'accepter la demande d'adhésion et de procéder à la notification de l'enregistrement de la demande, il devait constater que l'instrument dont il était saisi était en «bonne et due forme». Cette constatation étant subordonnée

à la qualité étatique de l'entité dont émanait la demande, le dépositaire était confronté à la question essentielle de savoir si la Palestine constituait un État ou non. La qualification d'une entité adhérente dont le statut n'est pas clairement défini n'est toutefois pas du ressort du dépositaire. La Suisse ne pouvait donc pas trancher de sa propre autorité la question du statut juridique de l'«État de Palestine».

Face à cette impossibilité, le dépositaire des Conventions de Genève s'est ainsi vu obligé d'en informer les États Parties en application de l'article 77, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, d'après lequel «le dépositaire n'est habilité ni à statuer ni à prendre de décision sur des questions liées à l'accomplissement de ses fonctions».

Dans la note d'information adressée du 13 septembre 1989 aux États Parties, à laquelle était jointe copie de la demande palestinienne, le dépositaire relevait qu'en raison de l'incertitude au sein de la communauté internationale quant à l'existence d'un État de Palestine et tant que la question n'était pas résolue dans un cadre approprié, il n'était pas en mesure de trancher le point de savoir si la demande dont il était saisi devait être considérée comme un instrument d'adhésion au sens des dispositions pertinentes des Conventions de Genève et Protocoles additionnels.

La forme d'une note d'information était le seul moyen à disposition de la Confédération pour s'acquitter impartialement de ses obligations de dépositaire. La voie de la notification ne pouvait être empruntée, car cela aurait établi une présomption de validité de la demande d'adhésion. En procédant de la sorte, le dépositaire aurait clairement outrepassé ses fonctions, tout comme il l'aurait également fait s'il avait choisi de refuser de communiquer la demande d'adhésion aux États Parties et de la retourner à son expéditeur.

L'incertitude qui entoure la qualité de successeur ou de continuateur de la République fédérale de Yougoslavie a des conséquences directes pour le dépositaire des Conventions de Genève, qui est censé tenir à jour la liste des États Parties à ces traités. Le dépositaire n'a pour l'heure reçu ni déclaration de succession ni instrument d'adhésion de la République fédérale de Yougo-

slavie, ce qui tend à confirmer que cet État persiste à revendiquer le statut de continuateur et à exclure celui de successeur. Ce statut est toutefois contesté par la communauté internationale en général, qui considère que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a cessé d'exister en tant que sujet du droit international à la suite d'un processus de dissolution. Compte tenu de ces deux positions diamétralement opposées et du fait que ses fonctions lui interdisent de trancher, de sa propre autorité, dans un sens ou dans l'autre, le dépositaire n'a d'autre choix que d'entretenir la situation actuelle en forme d'interrogations et de s'en remettre à la solution juridique qui s'imposera tôt ou tard, lorsqu'auront été aplanies les difficultés éminemment politiques qui séparent encore les différents protagonistes sur la scène internationale. Il continue donc d'inscrire la «Yougoslavie» au nombre des États Parties aux Conventions de Genève, avec les mêmes indications et de manière identique que par le passé. Le dépositaire ne détient aucune compétence pour rayer, de sa propre initiative, la Yougoslavie de la liste des États Parties aux Conventions, ni d'ailleurs pour modifier ou compléter les autres inscriptions qui y figurent. De même, il ne saurait subordonner la qualité d'État Partie aux instruments de Genève au dépôt d'une demande d'adhésion ou d'une déclaration de succession, car, ce faisant, il trancherait par la négative la question du statut d'État continuateur et, dès lors, outrepasserait ses fonctions telles qu'elles sont décrites dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. On observera enfin qu'un État qui revendique le statut de continuateur s'engage, puisqu'il se considère comme étant automatiquement lié, à assumer les obligations découlant des accords auxquels l'État dont il se prétend le continuateur était Partie. Le fait que ce statut est contesté par le reste de la communauté internationale demeure à cet égard sans incidence. Seule la qualité d'État Partie est en jeu. Au surplus, un État qui se considère comme continuateur ne pourra pas exciper de la non-reconnaissance de sa qualité d'État Partie pour se soustraire à ses engagements, car, ce faisant, il renoncerait au statut qu'il réclame et accepterait, par voie de conséquence, le statut d'État successeur.

Retombées de la fonction de dépositaire

Dépositaire des instruments de Genève, la Suisse a pris des initiatives et s'est vue confier des tâches allant bien au-delà des attributions d'un simple dépositaire. C'est ainsi qu'elle a convoqué, avec la collaboration du CICR, toute une série de conférences internationales et de réunions d'experts entre 1993 et 1995 pour améliorer la connaissance et le respect du droit international humanitaire et pour organiser la surveillance de ce respect. Si ces réunions n'ont pas permis d'établir un système de contrôle ou de rapports périodiques, elles ont, en revanche, débouché sur la convocation, par le dépositaire, au début 1998, d'une première Réunion périodique sur le droit international humanitaire. Vu la définition large ainsi donnée à son objet et le cercle très étendu des participants, cette Réunion ne se fondait pas sur l'article 7 du Protocole I, cité plus haut, mais sur une recommandation adoptée par un groupe intergouvernemental d'experts réuni en 1995, endossé ensuite par la 26^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette Réunion portait sur deux points: la responsabilité et la sécurité du personnel des organisations d'assistance humanitaire dans le cadre de conflits armés, et les conflits liés à la désintégration des structures d'un État. Elle a abouti à la formulation, par son Président (suisse), d'une série de «Conclusions» qu'examinera, cette année encore, la 27^e Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. On est bien loin, ici, des préoccupations ordinaires, de caractère administratif, du dépositaire, puisque ce dernier a été amené à prendre des initiatives politiques. Cela s'explique, en l'espèce, par l'engagement politique dont la Suisse a traditionnellement fait preuve en matière de développement du droit international humanitaire.

Ce même engagement a poussé la Suisse à chercher à accroître l'effectivité du droit international humanitaire. Le contrôle de l'application des instruments de Genève a pris la forme, jusqu'à présent, d'une injonction faite aux États de respecter et de faire respecter les règles des Conventions (article 1^{er} commun), ainsi que de l'article 90 du Protocole additionnel

qui institue, pour les violations graves, une commission d'établissement des faits et de bons offices qui, toutefois, ne peut devenir active dans une situation donnée sans l'approbation de l'État ou des États concernés. Jusqu'à présent, cet organe n'a jamais pu exercer ses fonctions et, de ce fait, n'a en aucune manière contribué à châtier les auteurs de telles violations. D'où la décision de la Suisse, dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels, de soutenir activement et avec insistance l'idée d'établir une cour pénale internationale de caractère permanent. Cette initiative a été couronnée de succès puisque, le 17 juillet 1998, une conférence diplomatique a adopté une convention multilatérale établissant une telle cour.

On ne doit pas oublier, enfin, que la fonction de dépositaire est susceptible d'entraîner son titulaire sur un terrain politique glissant, à preuve les questions, déjà commentées, relatives à la participation de la République fédérale de Yougoslavie et de la Palestine aux Conventions et aux Protocoles. Pour la Palestine, les problèmes du dépositaire ne se sont pas arrêtés là. A la suite de résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Suisse a, en effet, dû successivement convoquer et présider, en 1998, une réunion d'experts israéliens, palestiniens et du CICR pour débattre des «problèmes concrets» d'application de la Quatrième Convention de Genève (protection des personnes civiles en temps de guerre) dans les territoires palesti-

niens occupés par Israël, puis une conférence des États Parties à cette Convention pour examiner les «problèmes généraux» liés à cette application. A l'issue des deux réunions, la Suisse, en tant qu'État dépositaire de la Quatrième Convention, pourrait prochainement être invitée par l'Assemblée générale à organiser une seconde conférence des États Parties pour que ceux-ci étudient les «problèmes concrets» d'application de la Convention dans les territoires en cause. Qu'une telle invitation n'ira pas sans causer des soucis politiques à l'État dépositaire paraît évident.



Serge Gamma est chef de la Section des traités internationaux à la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères.

Lucius Cafilisch est ancien juriste du Département fédéral des affaires étrangères. ■