

02.077

**Message
concernant la loi fédérale sur des mesures de promotion
civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme**

du 23 octobre 2002

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 octobre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

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 présent 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 présent 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.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Le point de la situation**

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet de loi destiné à servir de base légale formelle aux activités de la Confédération dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme. Cette loi garantira un respect plus strict du principe de légalité au sens de l'art. 5, al. 1, de la Constitution¹. La nouvelle loi n'ouvre pas à la Confédération un champ d'activité nouveau dans le domaine de la politique extérieure: depuis plusieurs décennies, le Conseil fédéral s'investit dans la promotion de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Vers la fin des années 80, les contributions de soutien de la Suisse à ces mesures, notamment dans le domaine de la promotion civile de la paix, ont progressivement augmenté, en raison d'une sensibilisation accrue aux questions relatives à la politique de paix, à la politique humanitaire et aux droits de l'homme.

Cette sensibilité nouvelle se manifeste aussi dans le domaine de la coopération suisse au développement. Depuis le début des années 90, une importance de plus en plus grande a en effet été accordée à l'interaction entre la prévention de la violence, la promotion de la paix et les objectifs classiques de politique du développement. Dans son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse², le Conseil fédéral a en outre défini le rôle que doit jouer la promotion de la paix dans le cadre d'une politique de sécurité globale.

Pour ce qui est des mesures de renforcement des droits de l'homme, le Conseil fédéral se fonde essentiellement sur le rapport du 16 février 2000 sur la politique suisse des droits de l'homme³. Il y a présenté les principes sur lesquels il fonde son action politique dans ce domaine, sa manière de les appliquer et les instruments dont il dispose pour mener sa politique des droits de l'homme. Dans ce rapport, il a aussi précisé que les droits de l'homme sont un élément qui est de plus en plus souvent pris en compte dans d'autres domaines de la politique, notamment dans le contexte de la promotion des relations économiques ou de la coopération au développement.

Tant la promotion civile de la paix que la politique des droits de l'homme figurent expressément dans la Constitution⁴. En vertu de son art. 54, al. 2, la Confédération doit en effet s'attacher à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples. Dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90⁵, le Conseil fédéral désigne le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix ainsi que la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit comme deux de ses cinq objectifs de politique étrangère. Dans son rapport sur la politique extérieure 2000⁶, il confirme

1 RS 101

2 FF 1999 6903

3 FF 2000 2460

4 RS 101

5 FF 1994 I 150

6 FF 2001 237

l'importance de ces deux objectifs et annonce qu'il redoublera d'efforts pour les mettre en œuvre.

1.2 Nécessité de légiférer

Depuis le milieu des années 90, des voix se sont élevées aux Chambres fédérales pour demander le réexamen de la pratique du Conseil fédéral en ce qui concerne l'octroi d'aides financières dans le contexte de la politique extérieure⁷. En effet, les bases légales sur lesquelles il se fondait pour accorder de telles aides étaient dispersées: s'il lui arrivait d'avoir recours à des bases légales spécifiques, il se fondait souvent directement sur sa compétence constitutionnelle en matière de politique extérieure.

Répondant à ces appels, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de justice et police (DFJP) ont élaboré un document commun portant sur la question des bases légales dans le domaine de la politique étrangère et, plus spécifiquement, en ce qui concerne l'octroi d'aides financières. Se fondant sur ce document, le Conseil fédéral a, le 5 juin 2000, décidé un changement de la pratique en vigueur: les activités de politique extérieure qui ont des conséquences financières doivent désormais par principe avoir une base légale formelle si elles constituent de manière durable un élément important des relations extérieures de la Suisse, si les prestations financières qu'elles appellent de la part de la Confédération sont substantielles et si elles entraînent une institutionnalisation considérable sous la forme de mesures d'organisation ou de besoins en personnel. Le Conseil fédéral entend, par cette mesure, assurer un meilleur respect du principe de légalité dans ce domaine.

Le projet de loi qui est l'objet du présent message concrétise cette décision dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme, en créant une base légale formelle.

1.3 Définition de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme

La notion de *promotion civile de la paix* au sens du projet de loi recouvre toutes les activités visant essentiellement à promouvoir la paix par des moyens civils; le respect du droit international humanitaire et sa promotion en est un des vecteurs principaux. Elle est plus restrictive que la notion de politique de paix, qui comprend toutes les mesures visant à promouvoir la paix de manière directe ou indirecte. Le projet de loi n'est donc pas destiné à régir l'ensemble de la politique de paix de la Suisse, mais uniquement à servir de base légale à l'une de ses facettes, à savoir la promotion civile de la paix. On a sciemment renoncé à créer une loi régissant l'ensemble de la politique de paix de la Suisse; au vu du nombre des autorités et des organismes qui y prennent part d'une façon ou d'une autre et compte tenu des rapports étroits existant avec d'autres domaines de la politique, un tel texte aurait en effet été trop complexe et donc mal adapté à la pratique.

⁷ FF 1994 V 269, 2000 409

Quant au *renforcement des droits de l'homme* au sens du projet de loi, les droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans de nombreux instruments internationaux – notamment les deux Pactes internationaux de 1966⁸ – sont au centre des mesures envisagées⁹.

1.4 Résultats de la procédure préliminaire

Le projet n'a d'effet ni sur les compétences des cantons ni sur leur personnel ou leurs finances. Il ne soulève pas non plus de questions relatives au fédéralisme. La nouvelle loi servira de base légale à des mesures de la Confédération qui sont déjà mises en œuvre. Elle n'est en effet destinée ni à changer le régime des compétences actuel ni à réorienter les mesures de la Confédération dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme. Pour toutes ces raisons, l'organisation d'une procédure de consultation formelle s'est révélée superflue.

En automne 2001, le projet de loi a en revanche été soumis à un groupe de suivi composé d'experts provenant des milieux de la science et de l'économie ainsi que d'organisations non gouvernementales (ONG). Il était chargé d'une part de se pencher spécifiquement sur les deux secteurs politiques de la promotion de la paix et du renforcement des droits de l'homme et d'autre part de suivre l'élaboration du message relatif au crédit-cadre qui sera fondé sur la nouvelle loi. En mai 2002, les cantons, les partis politiques, les associations, les ONG ainsi que les représentants de l'économie et de la science ont en outre été invités à donner leur avis sur les deux objets. Tant le groupe de suivi que les organismes ayant pris position ont soutenu le projet de loi sous sa forme actuelle.

2 Partie spéciale

2.1 Art. 1 Objet

La loi fédérale proposée régit les mesures de la Confédération visant à promouvoir la paix par des moyens civils et à renforcer les droits de l'homme. Ces mesures relèvent de la politique extérieure de la Suisse¹⁰.

Ne tombent pas sous le coup de la loi d'une part les mesures prises par les cantons et les communes et d'autre part les mesures au sens de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹¹, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est¹² et de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration mili-

⁸ Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques sociaux et culturels (RS **0.103.1**) et Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS **0.103.2**).

⁹ Cf. rapport du Conseil fédéral du 16 février 2000 sur la politique suisse des droits de l'homme; FF **2000** 2460.

¹⁰ Cf. rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure; FF **2000** 261.

¹¹ RS **974.0**

¹² RS **974.1**

taire¹³. Si certaines mesures au sens de ces actes normatifs peuvent aussi servir les objectifs de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme, il reste que la logique à laquelle elles obéissent relève de la politique du développement ou de considérations militaires. La nouvelle loi n'est donc pas subsidiaire, mais complémentaire aux actes normatifs mentionnés.

2.2 Art. 2 Buts

Si la promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme sont étroitement liés par leur contenu, ils restent deux domaines politiques autonomes n'ayant pas toujours des buts identiques. Voilà pourquoi il nous a paru judicieux de traiter les buts de ces deux domaines de manière séparée.

Les mesures de la Confédération servant à promouvoir la paix par des moyens civils ont pour but de prévenir, d'apaiser ou de résoudre des conflits violents. Ces trois buts peuvent être poursuivis séparément ou en bloc. Les mesures de la Confédération sont prises dans le cadre d'activités de promotion de la paix avant, pendant ou après les conflits violents. Elles permettent ainsi notamment de soutenir des acteurs qui s'efforcent de trouver des formes constructives de règlement des différends, de faire observer et de faire avancer le droit international humanitaire ou encore de promouvoir les structures internationales, nationales ou non gouvernementales dans le cadre d'efforts de paix.

Pour ce qui est du renforcement des droits de l'homme, les mesures de la Confédération ont essentiellement pour but de promouvoir les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Ces droits sont consignés notamment dans les deux pactes de 1966¹⁴. Les mesures de la Confédération peuvent aussi viser à renforcer les droits de groupes de personnes, par exemple de minorités ou de catégories de personnes particulièrement exposées comme les femmes et les enfants.

En définissant les buts, le législateur fixe le cadre dans lequel les mesures de la Confédération doivent venir s'inscrire. Les définitions assurent la bonne orientation des mesures tout en laissant à la Confédération la latitude nécessaire pour réagir en cas d'imprévu ou de situation nouvelle. C'est donc à dessein que le Conseil fédéral propose une formulation assez générale de ces buts au niveau de la loi. Il précisera et expliquera plus en détails ses objectifs en matière de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme dans le contexte des demandes de crédits-cadres qu'il soumettra aux Chambres fédérales en se fondant sur la loi fédérale qui est l'objet du présent message.

¹³ RS 510.10

¹⁴ Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques sociaux et culturels (RS 0.103.1) et Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2).

2.3

Art. 3 Mesures

L'art. 3 contient une énumération des types de mesures pouvant être prises par la Confédération, à savoir l'octroi de contributions financières ou de prestations en nature, l'envoi d'experts ainsi que la participation à des fondations ou associations de droit privé ou encore la création de telles associations ou fondations. Au cas où il jugerait nécessaire de prendre des mesures complémentaires qui ne sont pas prévues par le projet de loi pour atteindre les buts au sens de l'art. 2, le Conseil fédéral aura la possibilité de le faire en se fondant sur l'art. 184 de la Constitution¹⁵. Cette possibilité est confirmée à l'al. 2.

Dans les limites définies par la loi, la Confédération peut exécuter des mesures de manière autonome. A chaque fois que cela pourra servir les buts au sens de l'art. 2, elle devra cependant aussi pouvoir coopérer avec des organisations internationales, des Etats ou d'autres acteurs tels que les ONG.

2.4

Art. 4 Financement

Les moyens nécessaires au financement des mesures prévues par le projet de loi seront accordés par les Chambres fédérales sous la forme de crédits-cadres, qui portent en règle générale sur une durée d'au moins quatre ans. Cela permettra au Conseil fédéral de planifier à moyen terme et de s'engager pour plusieurs années envers les organisations et institutions spécialisées avec lesquelles il travaille. Les effets sur la qualité des activités de promotion de la paix et de renforcement des droits de l'homme déployées par la Confédération ne peuvent être que positifs.

2.5

Art. 5 Evaluation

En vertu de l'art. 5, le Conseil fédéral sera tenu d'assurer une évaluation des mesures prises et d'en rendre compte aux Chambres fédérales pour chaque période de crédit. Ce rapport devra être présenté à l'occasion de la demande de renouvellement du crédit-cadre, c'est-à-dire en règle générale tous les quatre ans.

2.6

Art. 6 Compétence

La compétence de déterminer les mesures à prendre en vertu de la loi est attribuée au Conseil fédéral. Dans les limites de son autonomie d'organisation au sens des art. 8 et 43 de la loi du 24 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁶, celui-ci détermine en effet les compétences des différentes unités administratives par voie d'ordonnance.

En vertu de l'al. 2, le Conseil fédéral a en outre la possibilité, dans les cas d'espèce, de déléguer certaines tâches d'exécution à des personnes morales ou physiques. Dans le contexte de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 172.010

l'homme, il peut en effet être préférable que le Conseil fédéral ou les services de l'administration fédérale n'interviennent pas eux-mêmes, mais chargent des personnes extérieures de la mise en œuvre des mesures. Il est par exemple envisageable qu'une personne physique agisse comme médiatrice sur mandat de la Suisse.

2.7 Art. 7 Coordination

La Confédération doit coordonner ses mesures avec les efforts de ses partenaires: elle doit planifier ses activités compte tenu des prestations fournies par d'autres organisations ou institutions suisses ou étrangères. Une telle coordination au niveau national, mais aussi à l'échelle internationale, est capitale si l'on veut assurer une efficacité maximale des efforts dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme.

Le Conseil fédéral doit aussi veiller à ce que toutes les mesures tombant sous le coup de la présente loi qui sont prises par des services administratifs soient conformes aux buts définis dans le projet de loi. Cette tâche relève de la fonction générale de coordination qui incombe au Conseil fédéral en vertu de l'art. 52 LOGA. Une telle coordination augmente la cohérence et donc l'efficacité de chaque mesure en évitant toute perte d'efficacité pour cause de concurrence entre différentes actions. En vertu de l'art. 7 de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères, cette coordination doit être assurée par la Direction politique du DFAE.

2.8 Art. 8 Traités internationaux

Pour assurer l'efficacité des mesures au sens du projet de loi, il peut être nécessaire de conclure des traités internationaux. Le Conseil fédéral aura la compétence de conclure des traités portant sur l'utilisation des fonds des crédits-cadres, sur la participation à des missions civiles de promotion de la paix ou sur l'envoi d'experts. Les traités internationaux répondant à ces critères sont essentiellement de nature technique. Il s'agit avant tout d'instruments internationaux régissant le statut d'experts suisses prenant part à des missions d'organisations internationales. En vertu de l'art. 47^{bis}b, al. 4, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils¹⁷, le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence à un département ou, s'il s'agit de traités ayant une portée mineure, à un groupement ou à un office.

2.9 Art. 9 Traitement des données

Pour des raisons de transparence, cette disposition renvoie à la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au Département fédéral des affaires étrangères¹⁸, qui s'applique aussi au traitement de données en rapport avec la loi qui est l'objet du présent message. La possibilité de gérer des fichiers sur les

¹⁷ RS 171.11

¹⁸ RS 235.2

personnes participant «à des actions de maintien de la paix et de bons offices» à des fins de planification et d'organisation des engagements est expressément prévue à l'art. 2 de cette loi.

2.10 Art. 10 Commission consultative

Afin de garantir une qualité et une efficacité maximales des mesures, le Conseil fédéral désignera une commission consultative. Elle le conseillera dans les questions relatives à la promotion civile de la paix et au renforcement des droits de l'homme, notamment en examinant les buts, les priorités et la conception générale des mesures qui seront prises sur la base de la nouvelle loi. Les députés aux Chambres fédérales y seront éligibles. Le Conseil fédéral déterminera la composition, l'organisation et la procédure de la commission.

La commission consultative est complémentaire de l'organe consultatif institué en vertu de l'art. 14 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁹ et de l'art. 16 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁰. Quant au fond, la compétence de la commission consultative et des autres organes consultatifs existants ou futurs se délimite en fonction du champ d'application de l'acte normatif sur lequel ils reposent. Au cas où une coordination deviendrait nécessaire entre la commission consultative et d'autres organes consultatifs, le Conseil fédéral créera les mécanismes adéquats.

2.11 Art. 11 Abrogation du droit en vigueur

Du fait de l'adoption du projet de loi fédérale qui vous est soumis, la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la participation et l'octroi d'une aide financière de la Confédération au Centre Henry Dunant pour le Dialogue humanitaire²¹ peut être abrogée. Dans le message relatif à cette loi²², le Conseil fédéral avait déjà annoncé la possibilité que les dispositions relatives à la participation et à l'aide financière de la Confédération à ce centre soient, ultérieurement, intégrées dans une nouvelle loi plus complète. La nouvelle loi, notamment son art. 3, constitue la base légale nécessaire à ce changement.

¹⁹ RS 974.0

²⁰ RS 974.1

²¹ RS 193.9

²² FF 2000 3297

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1.1 Pour la Confédération

Le projet de loi fédérale qui est l'objet du présent message n'a pas de conséquences directes pour les finances et le personnel de la Confédération. Les demandes de crédits-cadres présentées aux Chambres fédérales pourront en revanche en avoir.

3.1.2 Pour les cantons et les communes

L'exécution de la loi fédérale proposée incombe exclusivement à la Confédération et ne touche donc ni les cantons ni les communes.

3.2 Conséquences dans le domaine de l'informatique

Le présent projet n'a aucun effet dans le domaine de l'informatique. La loi fédérale proposée, en particulier, n'appelle aucune modification des processus administratifs en question qui aurait des effets sur les applications informatiques existantes.

3.3 Conséquences économiques

La loi fédérale proposée n'aura pas de conséquences sur l'économie dans son ensemble. Le Conseil fédéral peut, à certaines conditions, soutenir des organisations en Suisse, même s'il s'efforce en principe de collaborer avec des partenaires dans les régions touchées par les conflits. Ce soutien peut avoir des conséquences minimales sur l'économie suisse.

4 Programme de la législature

Le présent projet n'a pas été annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003²³.

Ce qui a en revanche été mis en perspective dans le programme de la législature, c'est l'intensification des efforts de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme²⁴. Si la création de cette base légale n'a pas été annoncée, c'est que les travaux préparatoires portant sur les questions de principe concernant les bases légales des aides financières de la Confédération dans le domaine de la politique extérieure n'ont été terminés qu'en l'an 2000. Le changement de pratique décidé en ce qui concerne ce type d'aides financières rend maintenant la nouvelle loi indispensable pour que la Confédération continue de prendre des mesures visant à promouvoir la paix par des moyens civils et à renforcer les droits de l'homme.

²³ FF 2000 2168

²⁴ Cf. Objets des Grandes lignes 3 et 4; FF 2000 2174 à 2176.

5 Rapports avec le droit européen

Le projet de loi qui est l'objet du présent message n'a aucun rapport avec le droit européen.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet de loi porte sur des mesures relevant de la politique extérieure de la Suisse. Il se fonde de ce fait sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution²⁵, qui confère à la Confédération une compétence générale en matière d'affaires étrangères.

6.2 Forme de l'acte normatif

Conformément à l'art. 164, al. 1, de la Constitution²⁶, le Conseil fédéral propose de fonder les mesures dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme sur une loi fédérale. En vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, de la Constitution²⁷, cette loi est sujette au référendum.

²⁵ RS 101

²⁶ RS 101

²⁷ RS 101