

Ein Legitimitätsmodell für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik

Menschenrechtsstandards als Voraussetzung zur Intensivierung von
Wirtschaftsbeziehungen

*foraus-Diskussionspapier** – Nr. 14

Sebastian Justiniano Birchler, MA in Internationalen Beziehungen, *foraus*-
Regiokoordinator Genf. Kontakt : sebastian.justiniano(at)foraus.ch

Guillaume Lammers, MLaw, Doktorand/Assistent im Bereich Verfassungsrecht
(Universität Lausanne). Kontakt : guillaume.lammers(at)foraus.ch

Johan Rochel, MA in Philosophie, MLaw, Doktorand SNF im Bereich Europäisches
Recht (Universität Fribourg), Vizepräsident *foraus*. Kontakt: jo-
han.rochel(at)foraus.ch

Die Autoren danken Hector Entenza für seine wertvolle Mitarbeit.

* Das vorliegende Diskussionspapier der *foraus*-Arbeitsgruppe „Menschenrechte“
gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht zwingend der-
jenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch

EXECUTIVE SUMMARY

Sowohl die Förderung der Menschenrechte als auch die Berücksichtigung der Interessen der Schweizerischen Wirtschaft sind als grundlegende Zielsetzungen in der Bundesverfassung verankert. Der Bundesrat anerkennt die Existenz von Konfliktsituationen, in welchen die Verfolgung wirtschaftlicher Interessen in einem Zielkonflikt zur Förderung der Menschenrechte stehen kann. Die von ihm propagierte Lösung besteht aus der simplen Anerkennung der Notwendigkeit einer politischen Güterabwägung.

Zielkonflikte

Die Lösung des Bundesrates erlaubt jedoch in Fällen eines Konfliktes zwischen den beiden Zielsetzungen keine angemessene Reaktion. Dafür mangelt es an Substanz und Kohärenz, da sowohl die Umstände, in denen der Bundesrat eine politische Güterabwägung durchführen muss, als auch die Modalitäten dieser Abwägung unklar definiert sind. Mit der bundesrätlichen Lösung gelingt es nicht, die wachsende Bedeutung der Menschenrechte zur Legitimierung der Politik eines Staates in einer globalisierten Welt zum Tragen zu bringen.

Unklare Güterabwägung

Im heutigen aussenpolitischen Kontext, wo der Bundesrat verstärkt auf den Ausbau der Freihandelsabkommen mit diversen Staaten setzt, erscheint eine Prüfung der menschenrechtlichen Rechtfertigung dieser Politik fundamental. Die hier vertretene Position kehrt die „traditionelle“ Herangehensweise einer separaten Berücksichtigung von wirtschaftspolitischen Instrumenten und menschenrechtlichen Anforderungen um. Dieses Diskussionspapier stellt nämlich die Frage ins Zentrum, welche Bedingungen auf der Ebene der Menschenrechte gegeben sein müssen, um eine Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit einem anderen Staat ins Auge fassen zu können.

Ziel: Eine kohärente Politik

Das hier vorgeschlagene Modell beinhaltet eine *doppelte Legitimitätsprüfung*: In einem ersten Schritt ist bei der Entscheidung zur Intensivierung der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen mit einem Partnerland zu berücksichtigen, ob dort ein menschenrechtlicher Mindeststandard garantiert wird. Die Einhaltung dieses Mindeststandards ist für die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen unabdingbar. In einem zweiten Schritt ist sicherzustellen, dass die intensivierten wirtschaftlichen Beziehungen mittelfristig die Basis für eine nachhaltige Verbesserung der menschenrechtlichen Situation bilden.

Ein neues Modell

Auf Grund dieser Analyse schlagen wir folgende Massnahmen vor, um die Förderung der Menschenrechte mit einer aktiven Aussenwirtschaftspolitik zu vereinbaren:

- **Zeitgemässe Interpretation des verfassungsrechtlichen Rahmens im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik und der Menschenrechte**

Der normative Rahmen wurde seit dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr weiterentwickelt und ist deshalb zeitgemäss zu interpretieren. Den Menschenrechten soll bei der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen als Legitimitätsstandard eine grössere Bedeutung zukommen – im Einklang mit den Grundprinzipien der Schweiz und ihrer Verantwortung als liberaler Rechtsstaat.

Zeitgemässe Verfassungsin-terpretation

- **Förderung des politischen Diskurses über einen Mindeststandard der Menschenrechte**

Zur Etablierung des vorgeschlagenen Modells ist die Definition eines Mindeststandards in Bezug auf den Schutz der Menschenrechte erforderlich. Die Schweizer Regierung, das Parlament, die akademischen Institutionen und die wirtschaftlichen Verbände sind aufgefordert, eine breit angelegte Diskussion über den Inhalt dieses Mindeststandards zu initiieren. Es ist zu klären, welche menschenrechtlichen Prinzipien entscheidend sind für die Frage, ob die Schweiz ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit einem Partnerstaat ausbauen darf.

Definition
 Mindest-
 standard

- **Kohärentes Engagement für die Menschenrechte**

Die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz soll allen aussenpolitischen Massnahmen als Bezugspunkt dienen, um einen positiven Einfluss auf die Einhaltung dieser Rechte in den wirtschaftlichen Partnerländern gewährleisten zu können. Diese Verpflichtung darf nicht bloss ein schwer zu kontrollierendes Versprechen darstellen, sondern muss mit konkreten und überprüfbaren Zielen verbunden werden. Das in diesem Diskussionspapier skizzierte Modell soll den Grundstein dafür legen.

Konkrete Ziele

- **Entwicklung von innovativen Instrumenten**

Um dieses Ziel zu verfolgen, muss die Schweiz die dazu notwendigen Mittel bereitstellen. Sie muss ein ehrgeiziges Forschungsprogramm initiieren, um in Zukunft den Einfluss von intensivierten wirtschaftlichen Beziehungen auf den Schutz der Menschenrechte besser abschätzen zu können (*human rights impact assessment*). Darüber hinaus sollte ein präzises und unabhängiges Monitoringsystem entwickelt werden, welches in der Lage ist, die Einflüsse der intensivierten Beziehungen zu überwachen und einzuschätzen sowie für alle Beteiligten politisch akzeptabel ist.

Human Rights
 Impact Asses-
 sment

- **Zusammenarbeit mit internationalen Partnern**

Das in diesem Diskussionspapier neu skizzierte Modell setzt auf das Engagement der Schweiz für die Prinzipien, die sie definieren: diejenigen eines liberalen Rechtsstaates. Die Schweiz soll jedoch nicht dazu verpflichtet werden, eine isolierte, moralische Heldin zu werden. Für die Etablierung eines Legimitationsrahmens braucht sie internationale Verbündete; die Europäische Union beispielsweise erscheint angesichts ihrer erheblichen Anstrengungen im Bereich der Menschenrechte als natürliche Partnerin.

Suche nach
 internationa-
 len Verbünde-
 ten

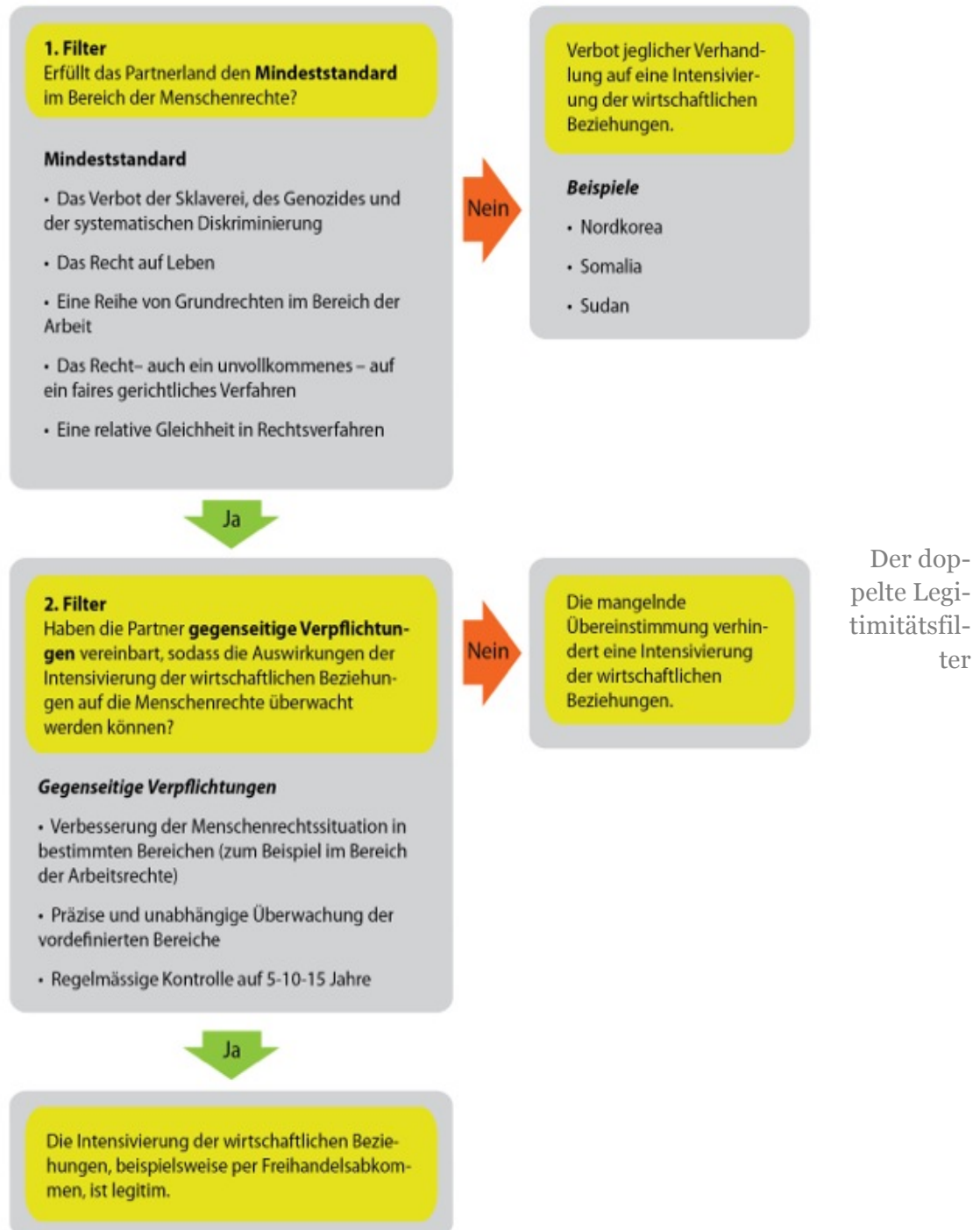


TABLE DES MATIERES

Executive Summary	2
Table des Matières	5
1 Introduction	6
2 La politique extérieure actuelle de la Suisse	8
2.1 Les objectifs de la politique extérieure suisse	8
2.2 Les droits de l'homme dans le cadre de la politique extérieure suisse	9
2.3 La politique économique extérieure de la Suisse	11
3 Droits de l'homme et politique économique : discussion de la position officielle des autorités fédérales	15
3.1 Une situation conflictuelle ?	15
3.2 Sur l'argumentaire du Conseil fédéral	16
4 Vers une nouvelle approche du cadre de légitimité entre droits de l'homme et politique extérieure économique	19
4.1 Respect d'un standard minimal	22
4.2 Engagements réciproques	27
5 Un engagement cohérent pour une Suisse entreprenante	33
6 Les propositions du <i>foraus</i> – Forum de politique étrangère	36
Bibliographie	38
Documents officiels	38
Références	38

1 INTRODUCTION

Ce papier de discussion se propose de présenter et de critiquer l'approche générale actuelle défendue par les autorités fédérales quant au rapport entre politique économique extérieure et respect des droits de l'homme¹. Il pose les bases d'un argument *politique*², dessinant de manière succincte une vision différente des rapports entre politique économique extérieure et droits de l'homme. Il n'a pas d'ambition systématique, mais vise bien plutôt à faire œuvre de réflexion stimulante, portant sur un sujet mettant en jeu le respect des principes fondamentaux de notre Etat et de notre action sur la scène internationale.

A la recherche d'arguments politiques

L'angle d'attaque de la présente contribution doit être doublement précisé. Premièrement, à l'inverse de nombreuses contributions sur ce sujet, notre analyse se limite aux situations mettant directement en jeu la responsabilité de la Suisse comme Etat, et non les entreprises basées en Suisse³. En d'autres termes, c'est la légitimité de la poursuite des intérêts économiques par la Suisse qui est en jeu. Notre analyse se concentrera, sans toutefois s'y limiter, sur la question de relations économiques intensifiées par le biais d'accords de libre-échange (ALE). Vu qu'ils mettent directement en jeu une décision des autorités suisses de densifier des relations économiques, ces accords bilatéraux illustrent de manière particulièrement intéressante les enjeux en présence. Comme nous le préciserons, il importe toutefois de ne pas isoler ces ALE de l'ensemble des mesures entreprises en matière de politique extérieure⁴. Deuxièmement, notre argument se construit sur une interprétation des responsabilités de la Suisse et entend souligner la nécessaire cohérence dont la Suisse devrait faire preuve en matière de politique étrangère. Au contraire de nombre de contributions, notre argumentation ne se focalise pas sur les éventuelles conséquences des choix des autorités fédérales, mais se concentre sur les *raisons* de ces choix.

Double précision

Comme nous le montrerons, la position actuelle défendue par le Conseil fédéral apparaît sous bien des aspects insatisfaisante. Premièrement, l'hypothèse érigeant en justification générale le lien entre relations économiques intensifiées et amélioration des droits de l'homme demeure discutable en pratique. Ce sont surtout les différentes dimensions temporelles (court/moyen/long terme) qu'il importera de discuter. Deuxièmement, le manque de clarté voire l'opacité des critères décisionnels relatifs à la pesée des intérêts entre droits de l'homme et poursuite des intérêts économiques contribue à rendre la politique extérieure économique peu cohérente et ambiguë. L'image et la crédibilité de notre pays et de ses engagements internationaux souffrent de ce manque de clarté dans l'action politique.

Position insatisfaisante

¹ Ce papier de discussion a bénéficié de nombreuses discussions critiques. Nous tenons à remercier particulièrement Jonatan Niedrig, Thomas Haueter, Alain Zysset, Martina Schmidt, Sebastien Martin, Dominik

² Cette approche se distingue donc d'une approche strictement juridique, comme celle proposée par Epiney/Furger (2011).

³ Il est à noter que cette responsabilité de la Suisse peut être *médiate*, notamment via une approche centrée sur le *contrôle* exercé par les autorités sur certains acteurs économiques. Voir Niedrig/Kaufmann (2011), pp. 7-8.

⁴ Pour un exemple, chapitre Colombie, Bericht Aussenpolitik 2009.

Dans ses objectifs 2012, le Conseil fédéral déclare vouloir « poursuivre la politique extérieure économique ». A ce titre, l'un des objectifs principaux du Conseil fédéral sera le « renforcement de la politique de libre-échange, au moyen du développement et de la consolidation du réseau des accords de libre-échange »⁵. Alors que le cadre normatif relatif à la question du rapport entre l'Etat et les entreprises « nationales » sur la question du respect des droits de l'homme fait l'objet de développements importants - notamment à travers les rapports Ruggie⁶ et les Principes directeurs y afférents⁷ - l'heure est venue pour la Suisse de mettre en œuvre une politique extérieure économique claire, cohérente et univoque en matière de promotion des droits de l'homme et de renforcement des intérêts de l'économie suisse. Il est également à noter que de nombreuses ONG suisses ont fait valoir leur position sur cette question, notamment sur la question de la responsabilité des entreprises⁸.

Question
actuelle

Le présent papier de position est construit en trois temps. De nature descriptive, la première partie pose les bases de la politique étrangère actuelle, tant sur le plan de la politique économique extérieure que sur la politique des droits de l'homme. La deuxième partie discute de manière critique l'argumentaire proposé par le Conseil fédéral. Dans un esprit de critique constructive, notre réflexion aboutit à une redéfinition de la relation entre droits de l'homme et politique extérieure économique. La troisième partie de ce papier de discussion est dédiée aux contours d'un nouveau cadre de légitimité, à la recherche d'un équilibre fondé sur l'appréciation de critères clairs et cohérents. Ces lignes directrices esquissent les bases d'un modèle capable de guider les décideurs politiques et de garantir la légitimité et la cohérence dans la poursuite des intérêts de la Suisse. Ce modèle s'articule autour d'un double filtre de légitimité.

Plan

⁵ Disponible sur <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (consulté le 22 août 2012).

⁶ Voir le rapport 2008 de John Ruggie, disponible sur <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf> (consulté le 22 août 2012). Pour plus d'informations sur le travail de Ruggie, <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/ReportstoUNHumanRightsCouncil> (consulté le 22 août 2012).

⁷ Les Principes directeurs ont été adoptés le 6 juillet 2011. Voir la Résolution A/HRC/RES/17/4 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

⁸ Voir notamment, Niedrig/Kaufmann (2011), Alliance Sud/Déclaration de Berne/Société pour les peuples menacés/Société pour l'amitié helvético-tibétaine (2010), Amnesty International - section suisse (2009), Erklärung von Bern (2010), Pain pour le Prochain/Action de Carême (2009). Voir également le dossier « Economie et droits sociaux » préparé par humanrights.ch et le projet « Droits sans frontière » porté par une coalition d'ONG.

2 LA POLITIQUE EXTERIEURE ACTUELLE DE LA SUISSE

2.1 LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE EXTERIEURE SUISSE

La politique extérieure de la Suisse trouve sa source constitutionnelle avant tout à l'art. 54 de la Constitution fédérale⁹. Cette disposition confère à la Confédération une compétence globale en ce qui concerne les affaires étrangères¹⁰ ; dans ce domaine, la compétence des cantons s'avère fortement limitée. Au sein de la Confédération, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est le département chargé de coordonner la politique extérieure de manière générale. Il dispose notamment de deux services spécialisés, la Division Sécurité Humaine (chargée des mesures de renforcement des droits de l'homme), et l'autre dans les droits de l'homme et le droit humanitaire rattaché à la Direction du droit international public (DDIP). Le Département fédéral de l'économie (DFE) est également actif en politique extérieure, notamment par le Bureau de l'intégration (chargé des relations avec l'UE) mais aussi par le biais du Secrétariat à l'économie (SECO), chargé de la politique économique extérieure.

Base constitutionnelle

L'art. 54 Cst. énonce, à son alinéa 2, les différents buts qui composent la politique extérieure de la Suisse. Ainsi, cette dernière vise avant tout à :

- préserver l'indépendance du pays et sa prospérité,
- soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté,
- promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie,
- promouvoir la coexistence pacifique des peuples,
- promouvoir la préservation des ressources naturelles.

Buts de la politique extérieure

Cette liste fut pour la première fois formulée et expliquée dans le « Rapport sur la politique extérieure dans les années 90 » du 29 novembre 1993¹¹. Auparavant, la politique extérieure de la Suisse était empreinte de trois « maximes » : l'universalité, la solidarité et la disponibilité¹². Il s'agissait de valeurs devant guider les autorités en charge de la politique étrangère de la Suisse. Comme le relève Jörg Künzli, ces maximes entretenaient avec le but du maintien de l'indépendance du pays inscrit dans la Constitution fédérale une relation complexe¹³. La question était de savoir si elles se contentaient de n'être que de simples instruments au service du but constitutionnel, ou si elles constituaient des buts en soi. Ces maximes ont un temps perdu de leur pertinence, notamment

Maximes de la politique extérieure

⁹ Cst. ; RS 101.

¹⁰ Voir le Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale, p. 231 s. ; voir également B. Ehrenzeller in : Ehrenzeller/Mastrorardi/Schweizer/Vallender (2008), ad Art. 54 BV n° 6 ss.

¹¹ Cf. p. 168 ss du Rapport. On peut également retrouver une formulation similaire p. ex. dans le *Rapport du Conseil fédéral sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987*, FF 1984 I 153 ss, p. 173 ss.

¹² A leur sujet, cf. p. ex. Monnier (1986), p. 126 ss.

¹³ Künzli (2008), p. 160 ss.

en raison de la formulation de la liste de l'art. 54 Cst.¹⁴.

La nature exacte des buts énoncés à l'art. 54 al. 2 Cst. est controversée¹⁵. Ce qui est sûr, c'est que la liste de cette disposition n'est pas exhaustive¹⁶. Il est intéressant de noter que le Conseil fédéral, dans son Rapport sur la conditionnalité, reprend certains des éléments de l'art. 54 Cst. et les considère comme des « principes inhérents à la politique étrangère suisse ». A ce titre, le Rapport cite une bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des minorités, la poursuite des processus de démocratisation en cours et une politique dite de paix et de sécurité¹⁷. Nous reviendrons plus tard sur cette idée de conditionnalité.

Nature des
buts

Parmi ces cinq objectifs globaux, on trouve la volonté de préserver la prospérité de la Suisse et celle de promouvoir le respect des droits de l'homme. Selon les autorités suisses, ces deux éléments constituent des objectifs complémentaires de la politique extérieure suisse. En effet, « sans le respect des droits de l'homme, il n'y a pas d'Etat de droit, et vice-versa ; sans Etat de droit, il n'y a pas de développement économique et humain durable, car sans cadre juridique crédible et respecté, il n'existe pas de sécurité pour le commerce et les investissements »¹⁸. Autrement dit, la relation entre promotion des intérêts économiques et droits de l'homme confère à ceux-ci un rôle préalable important au développement de l'Etat de droit. Il s'ensuit que plus les droits de l'homme sont respectés, plus l'Etat de droit est garanti, conduisant par là-même aux conditions nécessaires pour des relations économiques si ce n'est performantes, au moins bénéfiques. Selon la position officielle, le respect des droits de l'homme s'avère donc être une « condition-cadre » à des institutions garantissant des échanges économiques florissants. Nous reviendrons sur l'usage de cet argument que proposent les autorités fédérales.

Complémentarité
des objectifs

2.2 LES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EXTERIEURE SUISSE

Les droits de l'homme sont « l'expression normative de valeurs fondamentales, universellement reconnues »¹⁹. Etant un but en soi, le respect des droits de l'homme permet également de garantir l'accomplissement d'autres objectifs de

Engagement en
faveur des

¹⁴ Toutefois, il semble depuis quelques années qu'on assiste à une « renaissance » de celles-ci dans le discours relatif à la politique extérieure. Cf. Künzli (2008), p. 179 et les références citées.

¹⁵ La question qui se pose est celle de savoir si la liste de l'art. 54 al. 2 Cst. constitue une disposition-programme ou si elle présente un caractère plus contraignant. Pour une présentation de la discussion, cf. Künzli (2008), p. 168 s. et les références citées.

¹⁶ « Le 2e alinéa énonce, sans établir de liste exhaustive, quelques objectifs importants de la politique étrangère de la Suisse. » (Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss, 232). Voir également Schläppi/Kälin (2001), p. 48 ss et Künzli (2008), p. 168 ss.

¹⁷ Rapport sur la conditionnalité, p.4

¹⁸ Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2468 ; voir également le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière des droits de l'homme (2003 à 2007), p. 830 : « Activité économique et promotion des droits de l'homme se complètent et sont à de nombreux égards nécessaires l'une à l'autre. Un système politique ouvert, démocratique et responsable, un cadre juridique crédible et reconnu et le respect des droits de l'homme favorisent un développement économique et social durable, qui n'est pas basé sur l'exploitation de quelques groupes défavorisés ».

¹⁹ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière des droits de l'homme (2003 à 2007), p. 5814.

politique extérieure, comme le maintien de la sécurité et de la paix, mais aussi la prospérité commune²⁰. La volonté de promouvoir les droits de l'homme à l'étranger comporte donc un aspect « global », voire « transversal », qui doit imprégner l'ensemble de la politique extérieure suisse²¹. On peut mettre ce principe en relation avec l'art. 2 al. 1 Cst., selon lequel « [l]a Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple (...) ». Il s'agit ici d'un des buts auxquels doit tendre la Confédération suisse qui n'a, à l'inverse des buts de l'art. 54 al. 2 Cst., qu'une portée purement interne²². Quoiqu'il en soit, la promotion des droits de l'homme est aujourd'hui un objectif prioritaire pour la Suisse, dans le cadre des relations bi- et multilatérales²³.

droits de
l'homme

Dans le cadre de son engagement en faveur des droits de l'homme, la Suisse a souscrit à de multiples engagements internationaux en faveur des droits de l'homme, en premier lieu desquels la Convention Européenne des Droits de l'Homme et les Pactes ONU I et II, par lesquels elle s'oblige non seulement à les respecter (dimension négative), mais aussi à les garantir (dimension positive)²⁴. De plus, elle a identifié un ensemble de moyens de natures différentes lui permettant d'agir en faveur des droits de l'homme à l'étranger, que ceux-ci soient diplomatiques, juridiques, économiques ou de coopération²⁵. A propos de ces différents moyens, le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits humains (2003-2007) souligne que la mondialisation a comme conséquence un renforcement de l'intensité et de l'importance des liens internationaux, si bien que la négociation d'accords économiques est devenue aujourd'hui un terrain privilégié pour la promotion des droits de l'homme²⁶. D'autant plus lorsque l'on considère le fait que la Suisse est la 5^e économie la plus

Accords
interna-
tionaux

²⁰ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (1993), p. 178 ; Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2464 ; Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2007-2011), p.1225.

²¹ Ainsi, les actions entreprises dans le cadre des autres objectifs doivent s'inscrire dans le cadre du respect des droits de l'homme, comme le souligne le Conseil fédéral : « du point de vue des droits de l'homme, [...] il faut faire preuve de la largeur de vue et de la ténacité nécessaires pour s'assurer que les actions déployées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de la gestion des conflits, de la coopération au développement, du commerce extérieur, de la science et la technologie ou encore des migrations non seulement restent compatibles avec les normes en vigueur en matière de droits de l'homme, mais renforcent encore leur réalisation dans tous les pays du monde » (Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière des droits de l'homme [2003 à 2007], p. 5824 ; Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme [2007-2011], p.1226).

²² Sur les buts de la Confédération suisse, et plus précisément sur leur fonction et leur nature, cf. Bernhard Ehrenzeller in : Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (2008), ad Art. 2 BV n° 4 ss

²³ Rapport sur la politique extérieure 2011, p. 2766.

²⁴ Cf. également les autres conventions de l'ONU relatives aux droits de l'homme : Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CRC), Convention internationale du 18 décembre 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CMW), Convention relative aux droits des personnes handicapées (ICRP), Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (CPED).

²⁵ Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2465 ss.

²⁶ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière des droits de l'homme (2003 à 2007), p. 5830. Dans le dernier rapport paru, le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2007-2011), le CF réaffirme que les accords de libres échanges et les relations commerciales sont « des instruments pouvant contribuer à la promotion des droits de l'homme » (p. 1221).

globalisée au monde²⁷. En outre, la Suisse s'engage également aujourd'hui pour le soutien à un commerce mondial équitable²⁸.

Même si des avancées ont été accomplies avec le temps, plusieurs chantiers sont encore ouverts. Par ailleurs, sous d'autres angles, la protection a même été affaiblie ces dernières années, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁹. Ainsi, si les « priorités traditionnelles de la politique extérieure suisse dans le domaine de[s] droits humains conservent toute leur actualité, à l'image de la promotion ciblée des droits fondamentaux, de la protection des groupes particulièrement vulnérables ou de la consolidation des instruments existants »³⁰, la Suisse entend également s'attaquer aux nouveaux défis que pose le monde actuel. Ainsi, suite aux événements liés au Printemps arabe, elle s'est engagée en faveur de la promotion de la paix et de la stabilité dans la région concernée³¹. Pour ce faire, elle estime fondamental de passer par l'entraide multilatérale et, ainsi, de collaborer non seulement avec les Etats, mais aussi les organisations internationales, la société civile et le secteur privé et les ONG³².

Actualité
de
l'engagem
ent

2.3 LA POLITIQUE ECONOMIQUE EXTERIEURE DE LA SUISSE

La politique économique extérieure est un autre des cinq piliers de la politique étrangère suisse ; elle vise à garantir la prospérité de la Suisse. Celle-ci est même spécifiquement prévue à l'art. 101 Cst. Ses objectifs sont de contribuer à la prospérité du pays en mettant en place, au niveau international, les conditions permettant aux entreprises suisses d'accéder au marché extérieur ainsi qu'en cherchant à améliorer les conditions-cadre dans les pays partenaires de même que leur intégration économique mondiale³³.

Politique
écono-
mique
extérieure

La politique économique extérieure suisse comprend les mesures de la Confédération pour favoriser les relations économiques avec l'étranger et protéger les intérêts des exportateurs et investisseurs suisses dans le monde. Ces instruments politico-économiques peuvent être de nature multilatérale ou bilatérale.

Les mesures multilatérales, qui sont les plus efficaces afin d'obtenir le démantèlement réciproque des barrières douanières, la simplification des pratiques commerciales et la garantie d'une protection forte et uniforme des droits de la propriété intellectuelle, se traduisent avant tout par des négociations au sein des institutions économiques multilatérales³⁴. Ces négociations servent notamment à renforcer le système financier multilatéral (FMI, Banque mondiale

Mesures
multilaté-
rales

²⁷ Le Temps, 19 mars 2011, p. 13

²⁸ Rapport sur la politique extérieure 2011, p. 2766.

²⁹ Rapport sur la politique extérieure 2010, p. 1098 ; Rapport sur la politique extérieure 2009, p. 5804.

³⁰ Rapport sur la politique extérieure 2009, p. 5804.

³¹ Rapport sur la politique extérieure 2011, p. 2702.

³² Rapport sur la politique extérieure 2010, p. 1098.

³³ Rapport sur la politique économique extérieure 2010, condensé, p. 3-10.

³⁴ A ce sujet, cf. Rapport sur la politique économique extérieure 2011, p. 712 ss et Rapport sur la politique extérieure 2011, p. 2743 ss.

et banques régionales de développement), à libéraliser le commerce (OMC, qui établit les règles applicables au commerce multilatéral et offre le cadre institutionnel de leur application) et à améliorer les conditions-cadres macroéconomiques pour les milieux économiques (OCDE, bonne gestion des affaires publiques).

Les mesures bilatérales prennent des formes encore plus diverses. Ainsi, les relations économiques avec les Etats étrangers se font entre autres à travers la diplomatie et ses canaux de travail tels que chambres suisses de commerce à l'étranger, participation de la Suisse à des forums économiques, visites officielles, délégations économiques mixtes avec des représentants des deux pays en question. Les mesures autonomes de politique extérieure constituent un autre type d'instruments auxquels recourt la Suisse. Il s'agit, par exemple, d'accords de promotion et de protection réciproque des exportations et des investissements et des garanties contre les risques à l'exportation et à l'investissement conclus avec des Etats tiers³⁵. La Suisse peut aussi limiter le commerce international par un contrôle des exportations de biens pouvant servir à la production d'armes chimiques ou atomiques ou encore en s'associant à l'application des sanctions internationales, comme les mesures d'embargo décrétées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Mesures
bilatérales

Enfin, les accords bilatéraux, particulièrement les ALE, sont un instrument primordial pour la politique économique extérieure de la Suisse avec l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE)³⁶, et les pays tiers non-membres de l'UE ou de l'AELE³⁷. En effet, les négociations de Doha dans le cadre de l'OMC souffrant de blocages profonds en raison des fortes divisions entre les États membres, la Suisse poursuit une politique économique bilatérale afin d'ouvrir des marchés à ses exportateurs et éviter leur discrimination³⁸.

Accords
de libre-
échange

La Suisse dispose actuellement, outre la Convention AELE (Islande, Lichtenstein, Norvège et Suisse) et l'accord de libre-échange avec l'UE (27 Etats), d'un réseau de 26 accords de libre-échange (ALE) avec 35 partenaires en dehors de l'Union européenne (UE)³⁹. Les ALE sont normalement conclus dans le cadre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Toutefois, la Suisse a la possibilité de conclure des ALE en dehors de l'AELE, comme cela a été le cas pour le Japon, les Iles Féroé, et peut-être bientôt la Chine⁴⁰.

Etat des
lieux

³⁵ Voir notamment Epiney/Furger (2011) et Locher Gut (2010).

³⁶ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 2011, p. 724 ss. Sur les défis rencontrés par les relations économiques Suisse-UE, cf. Rapport de politique extérieure 2011, p. 2704 ss.

³⁷ A ce propos, cf. Rapport sur la politique économique extérieure 2011, p. 732 ss.

³⁸ Jean-Daniel Gerber, Ancien Secrétaire d'Etat à l'économie, Le Temps, 26 mars 2011, p. 24. Voir également l'un des objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2012 déjà cité plus haut : « renforcement de la politique de libre-échange, au moyen du développement et de la consolidation du réseau des accords de libre-échange ».

³⁹ La liste complète des accords de libre-échange de la Suisse peut être trouvée sous <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=fr> (consulté le 22 août 2012).

⁴⁰ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/02655/02731/04118/index.html?lang=fr> (consulté le 22 août 2012).

La Suisse s'engage, dans sa politique économique extérieure, à agir tout en respectant le principe de développement durable⁴¹. Ce dernier « ne peut pas être réduit à une dimension unique et statique, puisqu'il décrit une relation d'équilibre entre différentes dimensions. Il [...] engage à viser, à long terme, un rapport équilibré entre développement économique, respect et capacité de renouvellement de la nature, et stabilité sociale »⁴². Ce dernier aspect, la stabilité sociale, implique le respect des droits de l'homme⁴³. Ainsi, même si les ALE poursuivent des buts prioritairement économiques, d'autres aspects sont également visés par ceux-ci, tels que la responsabilité écologique et la solidarité sociale⁴⁴.

Développement durable

A cet effet, la Suisse s'est premièrement engagée à travailler de manière bilatérale et multilatérale, mais également en encourageant son secteur privé à œuvrer au renforcement des réglementations sociales et environnementales internationales. Un autre champ d'action est celui de la promotion de la cohérence entre les différents dispositifs réglementaires, et donc plus particulièrement entre les normes commerciales et sociales.

L'un des critères influençant le choix des Etats avec lesquels la Suisse veut négocier est « la promotion des objectifs de la Suisse en matière de politique extérieure »⁴⁵, dont fait partie la promotion du respect des droits de l'homme. L'instrument traditionnellement privilégié était dans ce cadre le dialogue⁴⁶. Sur ce point, il est intéressant de noter que l'instrument de dialogue sur les droits humains est actuellement en phase de restructuration profonde. L'approche sectorielle devrait être remplacée par une approche plus globale, visant à l'intégration des droits de l'homme dans l'ensemble de la politique étrangère⁴⁷. D'autres moyens sont également envisagés, tels que nous l'avons vu plus haut. Ainsi, la Suisse peut choisir de renforcer sa coopération économique avec les Etats faisant un effort pour respecter et promouvoir les droits de l'homme. A l'opposé, elle peut également participer à l'application de sanctions économiques

Importance du dialogue

⁴¹ Rapport sur la politique économique extérieure 2009, p. 429 ss. Voir également le Rapport sur la politique économique extérieure 2010, p. 1367 s.

⁴² Rapport sur la politique économique extérieure 2009, p. 430.

⁴³ Rapport sur la politique économique extérieure 2009, p. 431 ; Rapport sur la politique économique extérieure 2010, p. 1367.

⁴⁴ « Cette prise en considération se concrétise par exemple dans les ALE de la Suisse par une clause prévoyant que les dispositions de l'accord ne sauraient remettre en question d'autres accords internationaux portant, entre autres, sur l'environnement, le domaine social ou les droits de l'homme » (Rapport sur la politique économique extérieure 2010, p. 1368).

⁴⁵ Rapport sur la politique économique extérieure 2009, p. 33.

⁴⁶ Les dialogues sur les droits de l'homme jouent un rôle important dans la politique étrangère en matière de droits de l'homme. Il s'agit d'entretiens formels avec des pays déterminés sur des questions ayant trait aux droits de l'homme (Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme [2007–2011], p. 1252).

⁴⁷ Communiqué de presse du DFAE « Renforcement de la politique de la Suisse en matière de droits humains » (disponible sur <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=39296> [consulté le 22 août 2012]) : « Pour améliorer sa politique en matière de droits humains et l'adapter à la réalité globalisée, la Suisse doit mettre systématiquement à profit toutes les plateformes de ses relations bilatérales et multilatérales. C'est pourquoi elle a décidé de ne plus aborder la question des droits humains uniquement dans des dialogues isolés et menés selon des critères strictes. Elle entend réorienter l'instrument du dialogue, en l'intégrant dans un cadre plus large : la thématique des droits humains sera désormais diversifiée et intégrée dans tous les domaines de la politique extérieure de la Suisse ». Voir à ce sujet l'étude du *foraus* « Dialogues sur les droits humains : quo vadis ? », décembre 2011, disponible sur www.foraus.ch.

envers des Etats sanctionnés au niveau international⁴⁸.

⁴⁸ Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2469.

3 DROITS DE L'HOMME ET POLITIQUE ECONOMIQUE : DISCUSSION DE LA POSITION OFFICIELLE DES AUTORITES FEDERALES

3.1 UNE SITUATION CONFLICTUELLE ?

Comme nous l'avons montré, la politique étrangère suisse repose sur deux dispositions constitutionnelles dont l'une comprend les cinq objectifs principaux et l'autre a trait spécifiquement à la politique économique extérieure. Les autorités fédérales estiment qu'il n'existe pas de contradiction fondamentale entre ces différents objectifs. Comme le précise le Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), « il n'existe pas de contradiction fondamentale entre les cinq priorités de la politique extérieure de la Suisse ; une prise de décision pondérant adéquatement des éléments et critères distincts doit limiter au minimum les risques de conflits d'objectifs ou d'intérêts »⁴⁹.

Absence de contradiction ?

Notre analyse se concentre sur les liens entre deux de ces cinq objectifs constitutionnels, à savoir sur les liens entre engagement en faveur des droits de l'homme et politique extérieure économique⁵⁰.

Si, de l'avis du Conseil fédéral, il n'y a pas de contradiction fondamentale entre ces deux objectifs, les exemples de situations conflictuelles sont toutefois nombreux. Un conflit *direct* apparaît lorsque l'Etat autorise ou favorise les échanges commerciaux de produits sensibles. Même si des mesures législatives strictes ont été décidées, la question du commerce de matériel militaire au sens large reste sensible sous l'angle de conflits potentiels entre engagement en faveur des droits de l'homme et poursuite des intérêts économiques⁵¹.

Conflit direct

Dans une constellation différente, que l'on pourrait qualifier d'*indirecte*, un conflit apparaît lorsque la Suisse s'engage par le biais d'accords bilatéraux de commerce avec des pays autoritaires ne respectant pas les droits de l'homme de manière satisfaisante. A titre d'exemple, un conflit apparaît dans le traité de livraison de gaz conclu avec l'Iran, pays notoirement connu pour ses violations des droits de l'homme⁵². L'accord bilatéral conclu avec la Colombie il y a peu

Conflit indirect

⁴⁹ Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2463. Künzli défend également l'idée que les conflits éventuels entre les objectifs doivent être réglés dans le sens de la plus grande conformité possible avec le plus d'objectifs, et ce via une pesée des intérêts en présence (Künzli [2008], p. 171).

⁵⁰ Il importerait de considérer les 5 objectifs dans une perspective générale. Pour des raisons de place, nous nous limitons aux liens entre droits de l'homme et politique extérieure économique. Néanmoins, la critique et la position développée dans la troisième partie de ce papier pourraient former la base d'une approche plus générale. Pour une discussion générale sur ce point, voir Goetschel/Bernath/Schwarz (2002), p. 193 ss. Pour une approche à la lumière du concept de « développement durable », voir Elisabeth Bürgi Bonanomi, « Was wäre nachhaltige Aussenwirtschaftspolitik? Handelsabkommen der Schweiz sollten einer Kohärenz-Prüfung unterzogen werden », NZZ du 3 juin 2010.

⁵¹ Voir p. ex. la Loi fédérale sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (RS 946.202). Sur le plan international, la Suisse fait actuellement partie de 4 régimes internationaux de contrôle à l'exportation, visant à élaborer des mesures relatives à l'exportation de biens pouvant servir à l'élaboration d'armes de destruction massive ou conventionnelles (Rapport sur la politique économique extérieure 2010, p. 1412 s.). Voir à ce sujet le papier de discussion *foraus* « Exportation de matériel de guerre au banc d'essai », disponible à la page <http://www.foraus.ch/fr/themes/peix-et-securite/exportation-de-materiel-de-guerre> (consulté le 22 août 2012).

⁵² Voir notamment Rapport Amnesty International 2010, disponible sous <http://www.amnesty.org/fr/region/iran/report-2010> (consulté le 22 août 2012). « Micheline Calmy-Rey défend sa visite à Téhéran », SwissInfo, 23 mars 2008

avait également provoqué un vif débat⁵³. Les négociations actuellement en cours entre la Chine et la Suisse au sujet d'un ALE provoquent également un débat de fond⁵⁴. De manière analogue, ces conflits entre politique économique extérieure et développement durable ont été reconnus par les autorités fédérales⁵⁵. Le constat soulignant l'existence de *conflits potentiels et réels* ne devrait donc pas être disputé⁵⁶. Se pose alors la question suivante : dans ces cas de conflits, la poursuite des intérêts économiques doit-elle l'emporter sur l'engagement en faveur du respect des droits de l'homme et, si oui, selon quelles modalités de pondération ?

3.2 SUR L'ARGUMENTAIRE DU CONSEIL FEDERAL

Dans les différents documents officiels consultés, la conviction que droits de l'homme et développement économique se complètent mutuellement à long terme revient comme un mantra. L'argument défendu par les autorités fédérales semble reposer sur deux hypothèses. Premièrement, l'intégration d'un Etat dans l'économie mondiale et l'ouverture de ses marchés aux échanges participeraient, à moyen et long terme, d'un mouvement positif sur la protection des droits de l'homme dans cet Etat. Deuxièmement, une intensification des relations économiques entre cet Etat et la Suisse, par exemple via un ALE, participe de l'intégration de cet Etat dans l'économie mondiale. Il en résulte que les décisions suisses de politique extérieure économique ont une influence positive, à moyen et long terme, sur la protection des droits de l'homme dans cet Etat.

Harmonie
à long
terme

A titre d'exemple, le Rapport sur la politique extérieure 2000 indique que « 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 »⁵⁷. Le Conseil fédéral reconnaît l'intérêt de la Suisse à s'engager pour le respect des droits de l'homme dans le monde afin de permettre à l'économie suisse de bénéficier de « la stabilité et de la qualité des conditions cadres » essentielles aux échanges internationaux⁵⁸.

Cet argument comprend deux composantes distinctes. Premièrement, il est affirmé qu'un Etat de droit respectant les droits de l'homme est une condition

Condition
nécessaire

⁵³ Voir notamment la lettre ouverte envoyée par une coalition d'ONG aux membres du Conseil national (12 mai 2009), disponible sur http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/100105_lettre_ouverte_ong.pdf (consulté le 22 août 2012). Voir également le communiqué de presse d'Alliance Sud « Le Conseil national fait fi des droits humains » (25 mai 2009). Disponible sur <http://www.alliancesud.ch/fr/politique/commerce/aele-colombie-conseil%20national/> (consulté le 22 août 2012). Le 1er juillet 2011, l'ALE avec la Colombie ainsi que celui avec le Pérou sont entrés en vigueur. Voir communiqué de presse du 7 juin 2011 : <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=39508> (consulté le 22 août 2012)

⁵⁴ Voir notamment le papier de position proposé par une coalition d'ONG intitulé « Libre-échange Suisse-Chine : mettre les droits humains au centre de l'accord » (23 novembre 2010). Disponible sur http://www.evb.ch/cm_data/ALE_Chine-Suisse_nov.2010.pdf (consulté le 22 août 2012). Voir également l'étude de Niedrig/Kaufmann (2011).

⁵⁵ Voir Rapport sur la politique économique extérieure 2009, ch. 1.

⁵⁶ En ce sens, voir également Epiney/Furger (2011). Voir également Künzli (2008), p. 168-174.

⁵⁷ Rapport sur la politique extérieure 2000, p. 239

⁵⁸ Rapport sur la politique extérieure en matière de droits de l'homme (2007-2011), p. 1245.

nécessaire au développement économique et humain durable⁵⁹. Cette affirmation pose la question des conditions nécessaires au développement d'un pays. A strictement parler, cette première composante doit être discutée indépendamment d'éventuelles mesures de politique étrangère *économique*. au développement

Deuxièmement, il est affirmé que la politique économique extérieure suisse peut influencer de manière positive sur le développement d'un Etat de droit et du respect des droits de l'homme. Cette affirmation touche directement d'éventuelles mesures de politique étrangère économique. Il apparaît que l'argument repose sur la conviction que, sur le moyen et long terme, des échanges économiques intensifiés auront un effet bénéfique sur la protection des droits de l'homme dans les pays concernés. Influence positive

La réalité politique de certains Etats appelle à la prudence quant à la plausibilité de cette conviction. La question la plus difficile se trouve être la dimension temporelle (court/moyen/long terme). Plus d'échanges économiques avec la Corée du Nord ou avec la Birmanie seraient-ils à même de renforcer le respect des droits de l'homme et, si oui, à quel terme ? L'accord de livraison de gaz avec Téhéran va-t-il améliorer la situation générale des droits de l'homme en Iran ? Une collaboration économique accrue avec la Colombie participe-t-elle d'un mouvement positif pour les droits de l'homme ? Nécessité d'une certaine prudence

La réponse à ces questions est complexe et ne saurait se résumer à une réponse unidimensionnelle. De plus, ces mesures sont des mesures économiques isolées et représentent à ce titre une petite partie des mesures économiques entre un Etat et la Suisse. Néanmoins, il est clair que la *justification* de ces mesures isolées se trouvent dans la conviction que, à moyen et long terme, l'ensemble des mesures auront un effet positif sur la situation des droits de l'homme dans l'Etat en question. Toutes les mesures devraient participer, d'une manière ou d'une autre, de cet effet positif. Toutefois, dans le cadre de régimes autoritaires ou dictatoriaux, il apparaît difficile de maintenir que plus de coopération économique – source de développement économique - est *toujours*, à moyen ou long terme, synonyme d'améliorations de la protection des droits de l'homme. Réponse complexe

Il importe donc de se demander si cette conviction axée sur le moyen et long terme est à même de soutenir toute la structure argumentative avancée par le Conseil fédéral. La question fondamentale à laquelle nous devons répondre peut donc être formulée en ces termes : une amélioration incertaine et éloignée dans le temps peut-elle être à même de justifier aujourd'hui une intensification des relations économiques avec des régimes douteux sur le plan des droits de l'homme ? Et, si oui, selon quelles modalités ? Justifier les pratiques actuelles ?

Le Conseil fédéral est d'avis que, *sur le moyen et long terme*, il n'existe aucune contradiction fondamentale entre les différents objectifs prescrits par la Constitution. *A court terme*, il reconnaît que des conflits d'objectifs sont possibles, notamment entre le respect des droits de l'homme et la poursuite des intérêts économiques de la Suisse. Selon le Conseil fédéral, ces conflits doivent Conflits possibles à court terme

⁵⁹ Voir également Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), p. 2468.

être résolu en réalisant une pesée d'intérêts prenant en compte l'ensemble des objectifs et visant à une politique cohérente de la Suisse. Néanmoins, l'hypothèse avancée pour le moyen et long terme (aucune contradiction fondamentale) influence de manière absolument centrale la pondération effectuée quant au conflit d'objectifs à court terme. En effet, un possible conflit à court terme sera réglé d'une toute autre manière si on présuppose que, à moyen et long terme, tous les intérêts concordent. Il importe donc de discuter cette double distinction temporelle comme un *tout* et non de manière indépendante.

Au terme de cette première analyse, deux problèmes principaux ont été identifiés. Premièrement, l'hypothèse avancée pour le moyen/long terme est partiellement incertaine. Il est incertain que plus d'échanges économiques mènent *toujours* à une amélioration de la situation en termes de droits de l'homme et, si oui, sur quel axe temporel. Deuxièmement, les conditions et instruments de pondération ne sont pas clairs. Les documents officiels restent trop peu précis sur les conditions et les moyens de réaliser cette pondération entre différents intérêts. Le simple fait d'indiquer qu'il faut résoudre d'éventuels conflits par le biais d'une pondération ne permet pas de résoudre de manière satisfaisante les problèmes qui se posent en pratique⁶⁰. Cette double incertitude peut déboucher sur des engagements de la Suisse fortement douteux.

Deux problèmes principaux

Dans cette constellation, deux questions particulièrement importantes doivent être précisées. Premièrement, il nous importe de montrer quel rôle les *possibles conséquences* d'une décision suisse (p. ex. le intensification des relations économiques) joue dans l'argumentation générale. En d'autres termes, des conséquences positives à moyen ou long terme justifient-elles que la Suisse ne respecte pas ses propres principes dans son action présente? Deuxièmement, une fois posé ce cadre général, la question du *fardeau de la preuve* prend une importance toute particulière: Qui peut et doit démontrer que les effets sont et seront positifs ou négatifs?

Il ressort de cette première analyse que l'argumentaire avancé par le Conseil fédéral relève pour une bonne part d'un exercice rhétorique, essentiellement construit sur une conviction axée sur le moyen et long terme. De plus, cet argumentaire n'est pas à même de mettre à disposition des décideurs politiques de solides outils d'analyse pour penser les liens entre politique extérieure économique et respect des droits de l'homme. Dans le pire scénario, l'argumentaire défendu jusqu'à ce jour pourrait amener la Suisse à prendre des engagements allant à l'encontre de ses objectifs affichés en matière de droits de l'homme.

Un exercice rhétorique

⁶⁰ Epiney et Furger évoquent l'idée d'une pondération inspirée d'un contrôle de proportionnalité similaire à celui de l'art. 36 Cst. Voir Epiney/Furger (2011), p. 13.

4 VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DU CADRE DE LEGITIMITE ENTRE DROITS DE L'HOMME ET POLITIQUE EXTERIEURE ECONOMIQUE

Nous défendons l'idée qu'il est essentiel de développer une vue plus cohérente quant à la relation entre politique extérieure économique et respect des droits de l'homme. En l'état, la position avancée par le Conseil fédéral apparaît trop exposée à d'éventuels engagements douteux du point de vue de la défense des droits de l'homme.

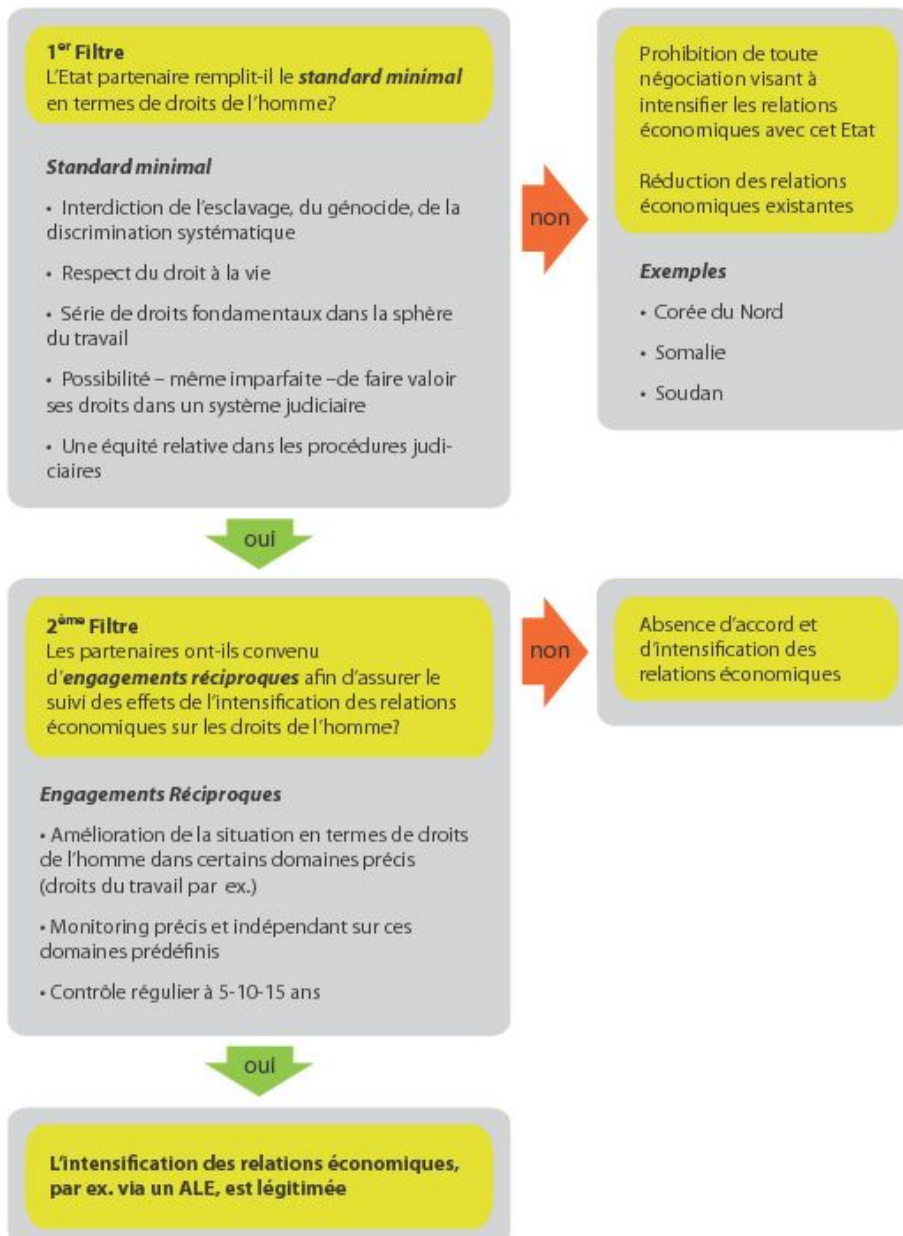
Davantage de cohérence

Notre argument part de la prémisse que la politique étrangère est une politique de poursuite des intérêts nationaux et que cette poursuite est légitime. La poursuite des intérêts *économiques* de notre pays n'est toutefois qu'un objectif parmi d'autres au sein d'un programme ambitieux et exigeant, qui devrait être à la hauteur de la responsabilité extérieure d'un pays libéral et démocratique comme la Suisse.

Un objectif parmi d'autres

En résonance avec notre première analyse et ce constat de base, nous avançons une double proposition. D'une part, il est nécessaire que la politique économique extérieure s'insère dans un cadre de légitimité ayant pour condition fondamentale le respect d'un standard minimal en matière de droits de l'homme dans l'Etat partenaire. Ce standard minimal est la condition *sine qua non* de la poursuite légitime des intérêts économiques. D'autre part, lors d'intensification des relations économiques entre la Suisse et un partenaire respectant le standard minimal, les effets sur les droits de l'homme de cette intensification doivent être évalués de manière tangible, vérifiable et régulière. Une vague promesse sur le long terme ne suffit pas à justifier des mesures actuelles douteuses.

Double filtre de légitimité



Ce double filtre de légitimité esquisse les bases d'un nouveau modèle, plus à même de conceptualiser de manière cohérente les relations entre politique économique extérieure et respect des droits de l'homme. Ce modèle permet également de résoudre les difficultés relatives à l'argumentaire mis en avant par le Conseil fédéral.

Cette proposition prend l'approche « traditionnelle » quelque peu à revers. En effet, nombre de discussions sur les mesures de politique extérieure économique (type ALE) sont axées sur les *conséquences* des mesures économiques. En d'autres termes, on discute souvent des ALE comme d'un instrument prioritairement économique, dont le but primaire n'est pas d'améliorer la situation des droits de l'homme. L'argument coule alors de source : les droits de l'homme n'ont rien à voir avec un instrument essentiellement économique.

L'approche « traditionnelle » axée sur les conséquences

Notre modèle en deux étapes prend une autre approche et se concentre sur la double question suivante. Premièrement, quelles sont les conditions de légitimité qui doivent être remplies avant d'entreprendre un renforcement des relations économiques ? Cette première partie engage directement les principes et les objectifs de la Suisse en posant la question des conditions minimales qui doivent être remplies pour que la Suisse puisse légitimement s'engager. Deuxièmement, si l'on veut prendre sérieusement l'argumentaire avancé par le Conseil fédéral, ne doit-on pas montrer les effets positifs de notre politique économique en termes de droits de l'homme ? Si l'argumentaire général repose sur la conviction qu'une augmentation des échanges économiques a des effets positifs sur la protection des droits de l'homme, il doit être possible de le vérifier. Ces deux questions correspondent aux deux étapes de notre modèle général.

Avant de poursuivre avec la présentation détaillée de notre proposition, deux précisions s'imposent.

Premièrement, la proposition que nous avançons n'est pas sans rappeler le concept de « conditionnalité politique »⁶¹. Dans un rapport de 2010, le Conseil fédéral définit les clauses de conditionnalité comme des « [...] instruments permettant de suspendre ou d'arrêter une collaboration avec un pays qui ne respecterait pas certains principes fondamentaux inhérents d'une part à notre politique extérieure, et d'autre part au bon fonctionnement des relations internationales »⁶². Dans ce même rapport, le Conseil fédéral justifie l'abandon

Conditionnalité politique

⁶¹ De nombreuses interventions parlementaires traitent de conditionnalité en lien avec la politique extérieure économique. Postulat Daguët 06.3583 « Travail décent. Surveillance » ; Interpellation Banga 07.3606 « Coopération avec la Chine. Incidences sociales, écologiques et en matière de droits de l'homme » ; Postulat Rennwald 07.3639 « Intégration d'une clause sociale et écologique dans les accords bilatéraux » ; Postulat Sommaruga 08.3743 « Accords de libre-échange. Respect des droits de l'homme, de la protection des droits des travailleurs et des règles environnementales ».

⁶² Rapport sur la conditionnalité, p. 4.

d'une pratique uniforme et systématique et plaide pour plus de souplesse et de pro-activité dans l'utilisation de clauses de conditionnalité.

Si certaines réflexions liées à la conditionnalité peuvent être utilisées dans le cadre de ce papier, un aspect fondamental semble distinguer notre approche. La conditionnalité est considérée par le Conseil fédéral comme un moyen pour atteindre un but. La conditionnalité est utilisée pour atteindre les buts stipulés par l'art. 54 Cst., et ce à travers une multitude de domaines (relations économiques, institutions financières internationales, migration, politique environnementale). A l'inverse, les éléments que nous discuterons en lien avec des relations économiques plus poussées et qui font écho au concept de conditionnalité ne peuvent être exclusivement compris comme des moyens pour un but. Bien plus, ils posent les bases de la poursuite légitime des intérêts économiques. Notre argumentation ne se focalise pas sur les éventuelles conséquences des choix des autorités fédérales, mais se concentre sur les *raisons* de ces choix.

Une réflexion sur la poursuite *légitime* des intérêts économiques

Deuxièmement, notre réflexion ne porte pas sur l'ensemble des acteurs avec qui la Suisse pourrait envisager une intensification des relations économiques. A titre d'exemple, une telle intensification avec l'UE ou d'autres Etats ne connaissant pas de problèmes en termes de droits de l'homme ne pose pas de problème particulier. Notre cadre de réflexion ne s'applique pas à ce genre de cas. Même si cette limitation semble intuitive, elle n'est pas exempte de difficultés. De nombreux Etats garantissent de manière satisfaisante voire très satisfaisante les droits de l'homme, mais connaissent tout de même d'importantes zones d'ombre. Ces Etats sont parfois d'importants partenaires de la Suisse. A titre d'exemples, les Etats-Unis et Israël connaissent, à leur manière propre, d'importantes zones de non-respect des droits de l'homme. Ces problèmes doivent être l'objet de l'attention d'un pays comme la Suisse, s'engageant pour le respect des droits de l'homme. Toutefois, ils ne relèvent pas d'une tension fondamentale entre politique économique et politique des droits de l'homme. Comme nous le verrons plus loin, le modèle proposé est à même d'intégrer ces cas très difficiles, tant sur le plan politique que théorique.

Pas d'application aux cas non problématiques

Nous présenterons notre double filtre de légitimité, contenant un standard minimal (4.1.) et des engagements réciproques (4.2.). Ensuite, nous présenterons une série d'arguments soutenant cette proposition (5.). Comme nous le montrerons, les principes sur lesquels se fonde notre Etat forment le cœur de notre argumentation.

4.1 RESPECT D'UN STANDARD MINIMAL

A travers leur ancrage toujours plus profond dans différents textes internationaux, les droits de l'homme ont acquis depuis la Seconde Guerre mondiale une importance croissante dans les relations internationales. Les Etats, mais également les organisations internationales ou les entreprises privées transnationales, sont de plus en plus tenus responsables à la lumière de

Importance des droits de l'homme

standards de droits de l'homme⁶³.

Cette importance croissante des droits de l'homme devrait fournir la base du cadre de légitimité pour la politique extérieure économique. Pour résumer notre idée, il s'agirait donc de lier l'intensification des échanges économiques au respect de certains standards minimaux de protection des droits de l'homme. Un ALE, impliquant une relation économique renforcée, ne saurait être envisagé avant que la protection en termes de droits de l'homme n'ait atteint un certain standard minimal au sein de l'Etat partenaire. Cette première composante du double filtre de légitimité représente une sorte de *bottom-line approach*. Elle fixe un standard minimal qui doit être respecté en tout temps, dès que la Suisse décide, entreprend ou implémente des politiques. L'intensification d'échanges économiques est un exemple typique d'une telle action suisse. A ce titre, la Suisse doit respecter ce standard minimal. Celui-ci est à considérer comme le standard précisant une première condition de légitimité, nécessaire à la poursuite des intérêts économiques.

Respect
des stan-
dards mi-
nimaux

Concrètement, cela signifie que si certains partenaires ne remplissent pas des conditions minimales en termes de droits de l'homme, les échanges commerciaux devraient être réduits au minimum. Cela ne signifie pas que tout contact (par ex. diplomatique) doit être coupé, mais qu'une politique d'échanges commerciaux soutenus est à proscrire. Ainsi, avec les Etats ne remplissant pas ces standards minimaux, des échanges commerciaux intensifiés, la négociation d'ALE ou tout autre instrument de renforcement des liens économiques ne doivent être instaurés ou mis en œuvre. De plus, les relations économiques en cours doivent être réduites au minimum dans le respect des textes en vigueur ; et ce tant que les standards minimums ne sont pas respectés ou que l'Etat en question ne démontre pas une volonté attestée par des actes concrets d'atteindre cet objectif.

Le maintien d'échanges économiques minimaux devrait avant tout répondre d'une logique de préservation des intérêts essentiels de la population civile⁶⁴. Cette politique a pour but d'éviter que ce ne soit la population qui subisse doublement l'absence de respect des standards minimaux des droits de l'homme. La négociation d'un ALE ne pourrait, quant à elle, être envisagée qu'à partir du point où un certain standard de protection des droits de l'homme est atteint. Nous ne pouvons que souligner que la restriction voire l'abandon de relations économiques avec des Etats jugés « infréquentables » du point de vue des droits de l'homme ne signifie aucunement la fin de toute relation, par ex. diplomatiques.

Maintien
des inté-
rêts de la
population
civile

⁶³ Cette approche a été mise en avant par plusieurs théoriciens de premier plan, argumentant que les droits de l'homme devraient être définis par leur fonction dans la sphère des relations internationales (à savoir la limitation de la souveraineté des Etats). Cette conception « politique » est synonyme de définition dynamique de quels droits devraient être considérés comme des droits de l'homme. Voir notamment Beitz (2009).

⁶⁴ Cette distinction théorique s'avère être particulièrement difficile à mettre en œuvre. Même imparfaitement appliquée, elle devrait néanmoins permettre de guider une réduction des échanges commerciaux.

Sur le plan conceptuel, l'idée d'un standard de légitimité implique une nouvelle hiérarchie normative⁶⁵. La poursuite des intérêts économiques ne se fait plus en dehors de tout cadre normatif, mais bien plutôt dans un cadre de légitimité défini par le respect d'un standard minimal en termes de droits de l'homme⁶⁶. La poursuite des intérêts économiques est soumise à une précondition formulable sous forme de test. Au moment d'entamer des négociations quant à une éventuelle collaboration économique plus soutenue (notamment par au moyen d'un ALE), les autorités suisses doivent se demander si le partenaire en question remplit les conditions du standard minimal ou s'il est capable d'améliorer significativement la situation des droits de l'homme pendant la période de négociation. Si la réponse devait être négative, alors une collaboration économique plus soutenue ne serait pas légitime.

Une nouvelle hiérarchie normative

La grande difficulté de cette approche consiste à définir un standard minimal satisfaisant. L'application de ce double filtre de légitimité peut également poser certaines difficultés.

La définition d'un standard minimal se heurte à des difficultés d'ordre à la fois théorique et pratique. Sur le plan *théorique*, il n'est pas assuré qu'il soit légitime d'établir une hiérarchie entre les différents droits de l'homme. Ceux-ci sont réputés former un tout inséparable⁶⁷. Sur le plan *pratique* néanmoins, il apparaît possible de défendre une position établissant une certaine priorisation. Certains droits de l'homme sont considérés comme plus fondamentaux, en ce sens qu'ils sont conditions de la garantie réelle d'autres droits de l'homme⁶⁸. Ce sont ces droits les plus fondamentaux qui doivent inspirer le standard minimal, soulignant ainsi la composante de légitimité *fondamentale* sur laquelle se construit ce standard.

Difficultés dans la définition

Ces difficultés posées, quels droits de l'homme devraient figurer dans ce standard minimal ? Afin de répondre, il est nécessaire de se poser la question suivante : quelle est la ligne rouge que la Suisse se fixe en matière de partenaires pour ses relations économiques ? Notre proposition inclut des éléments répartis en trois catégories.

La première catégorie repose sur certains éléments fondamentaux du droit international public, reconnus par la communauté des nations et jouissant d'une grande légitimité. Cela concerne notamment l'interdiction de l'esclavage,

⁶⁵ Il ne s'agit toutefois pas d'établir une hiérarchie stricte entre les différents objectifs. En 1993 déjà, dans son rapport sur la politique extérieure, le Conseil fédéral notait : « Ces contradictions [entre les différents objectifs] ne sauraient être résolues par le simple établissement d'une hiérarchie entre ces derniers, car objectifs et instruments présentent tous, par principe, une importance égale » (§4.3).

⁶⁶ Cette nouvelle position s'oppose à la position défendue dans le Rapport sur la conditionnalité : « Dans la plupart des autres cas, il est rare que le Conseil fédéral donne la prééminence absolue à une seule condition ou à un seul critère. Dans le courant normal des relations internationales, il n'existe en effet pas de condition absolue qui à elle seule aurait toujours la prééminence sur d'autres intérêts » (p. 19).

⁶⁷ Voir à cet égard le ch. 5 de la Déclaration ayant résulté de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne, 1993 (<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28symbol%29/a.conf.157.23.fr> [consulté le 22 août 2012]) : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. (...) ». Pour une présentation générale, voir par ex. Meyer-Bisch (2003), p. 8-48.

⁶⁸ Pour un argument similaire, voir l'ouvrage classique de Shue (1996).

l'interdiction de génocide et l'interdiction de l'oppression systématique (régime type Apartheid). Ces interdictions devraient représenter des lignes rouges absolues pour la Suisse.

La deuxième catégorie reflète les valeurs fondamentales qui forment la Suisse, en tant que pays démocratique et libéral. Clairement, le standard minimal ne peut fixer comme objectifs un modèle similaire à celui de la Suisse. Néanmoins, les *principes* fondamentaux doivent être respectés par l'Etat partenaire. Dans cette catégorie, le mot-clef pourrait être l'*Etat de droit*, compris à la fois comme protection des droits les plus fondamentaux et assurance de certaines procédures. Cela signifie que l'Etat partenaire doit respecter le droit à la vie, en tant qu'expression de l'interdiction de « supprimer » de manière arbitraire des individus. La Suisse ne devrait pas collaborer avec un Etat qui assassine de manière systématique ses habitants ou n'est pas capable d'assurer un minimum de protection pour ceux-ci. De plus, cela comprend également la possibilité – même imparfaite – de faire valoir ses droits dans un système judiciaire et une certaine équité dans les procédures judiciaires. A nouveau, il est important de répéter qu'un Etat de droit semblable à la Suisse ne saurait être exigé. Cependant, les principes fondamentaux de cet *Etat de droit* doivent être reconnus.

La troisième catégorie reflète les principes fondamentaux qui devraient régir le monde du travail dans l'Etat partenaire. Les questions liées à la sphère du travail touchent au cœur de la question de l'approfondissement des relations économiques entre la Suisse et un partenaire. Le standard minimal devrait contenir certains éléments tirés d'une série de droits fondamentaux dans la sphère du travail. En raison de leur pertinence pour ce document particulier et de la légitimité dont ils jouissent, le respect des droits et principes les plus fondamentaux contenus dans les 8 *core conventions* de l'Organisation Internationale du Travail pourraient être un élément pertinent dans la définition de ce standard minimal⁶⁹.

En résumé, ces trois catégories forment le cœur de notre proposition de standard minimal : les principes fondamentaux de l'ordre international (interdiction de l'esclavage, de génocide, de l'oppression systématique), les principes fondamentaux de notre Etat de droit (respect du droit à la vie, existence d'un système judiciaire accessible) et principes fondamentaux liés au monde du travail. Si certains éléments valent de manière absolue (principalement interdiction de l'esclavage et de génocide), les autres éléments doivent être considérés à un niveau relativement bas – le standard se veut véritablement minimal !

Cette proposition pose de nombreuses questions qu'il est impossible de traiter dans ce papier. Il apparaît clairement que la définition de ce standard n'est pas aisée. Le caractère véritablement *minimal* du standard devrait toutefois permettre de lever certaines difficultés dans sa définition exacte. Il est également

Nature
 dyna-
 mique du

⁶⁹ Disponible sur http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_095896.pdf [consulté le 22 août 2012]

important de garder en vue la *fonction* de ce standard : il s'agit de préciser les conditions minimales de légitimité que la Suisse se doit de respecter lorsqu'elle veut renforcer ses relations économiques.

modèle

Ce modèle se caractérise donc par sa nature essentiellement *dynamique*. En effet, la définition plus ou moins exigeante du standard minimal en matière de droits de l'homme permet au modèle de refléter et d'intégrer au fur et à mesure l'évolution internationale vis-à-vis de ces critères de légitimité de l'action des Etats. Cet aspect dynamique se base donc sur une nécessaire discussion politique. Les droits et principes que la Suisse considère comme faisant partie de ce standard minimal ne sont pas inscrits dans la pierre. A l'inverse, ils peuvent évoluer. En ce sens, la proposition avancée ici doit être interprétée comme une base de discussion pour un débat politique.

De manière souhaitable, le standard peut donc devenir plus exigeant au fil du temps, notamment en termes de minimum exigé pour se lancer dans une intensification des relations économiques. Par rapport aux cas difficiles évoqués plus haut (par ex. les Etats-Unis), le caractère dynamique du modèle peut refléter comment la gravité des zones d'ombres (telle que Guantanamo) pourrait être intégrée dans le standard.

Une fois le standard défini, la mise en pratique de ce nouveau cadre de légitimité signifierait concrètement l'impossibilité d'engager une politique d'échanges commerciaux soutenus avec certains Etats ne remplissant pas ces critères minimaux. Les difficultés d'application ne doivent toutefois pas être sous-estimées. Il importe notamment de se demander quelles sources d'informations sont à même d'offrir la meilleure base d'analyse. Nous plaignons pour une prise en compte des sources d'informations les plus fiables, possédant un accès direct et indépendant aux réalités des Etats en question. Les rapports de certaines ONG, mais également les informations recueillies par les ambassades ou consulats suisses travaillant sur place devraient être pris en considération.

Difficultés
 dans
 l'appli
 cation

Dans la configuration actuelle, deux catégories d'Etats semblent être directement concernées par ce premier filtre de légitimité. Les Etats de « non-droit », tels que la Corée du Nord ou le Soudan, ne remplissent clairement pas le minimum requis. Les Etats en faillite totale - « failed States », tels que la Somalie - ne sont pas non plus en mesure de remplir les conditions minimales. Ces cas apparaissent hautement hypothétiques. Jamais la Suisse n'a cherché à mettre en place des ALE avec ce genre d'Etats.

Etats de
 non-droit
 et *failed
 States*

Il existe également des cas limites, échappant à une catégorisation claire. Afin de traiter ces cas limites, il importe de ne pas perdre de vue l'*ensemble* du cadre normatif proposé ici, dont le standard minimal ne représente que la première partie. Dans cette logique - et même s'ils ne remplissent parfois que de manière à peine satisfaisante les différents éléments d'un standard minimal - les Etats tels que la Chine ou l'Iran doivent être considérés comme ayant passé ce premier « test ». L'exemple de la négociation en cours avec la Russie offre un exemple intéressant et, sous plusieurs aspects, difficile pour le présent standard minimal.

Cas li-
 mites

La négociation autour d'un ALE engagée avec la Russie s'étend, en raison de l'existence d'une union douanière, au Kazakhstan et à la Biélorussie⁷⁰. Même si elle négocie en première ligne avec la Russie, la Suisse se retrouve *de facto* en situation de négociations avec la Biélorussie, pays notoirement connu pour sa situation catastrophique en matière de droits de l'homme. Pour la Suisse, la question se pose dans toute sa complexité : estimons-nous que, en l'état, la Biélorussie passe le standard minimal que nous posons à la poursuite des intérêts économiques ?

Le but de ce standard minimal n'est pas de limiter de manière drastique la marge de manœuvre de la politique économique extérieure. Il s'agit bien plus de poser les bases *minimales* d'une approche légitime. En acceptant l'idée de hiérarchie normative entre les différents objectifs de politique extérieure, ce modèle s'inscrit dans un courant théorique de la légitimité internationale faisant la part belle à l'importance des droits de l'homme⁷¹.

But du
standard
minimal

4.2 ENGAGEMENTS RECIPROQUES

Le standard minimal délimite le cadre général rendant la poursuite de politiques économiques soutenues légitime. Toute intensification des politiques économiques en dehors de ce cadre de légitimité doit être abandonnée. *A contrario*, cela ne signifie pas que le respect du seul standard minimal suffise : il est une condition nécessaire, mais non suffisante. Comme notre schéma le montre clairement, le modèle comprend deux étapes à considérer comme un tout.

Deuxième
étape du
modèle

Comme nous l'avons déjà mentionné, les modalités de la pondération entre les différents objectifs constitutionnels ne sont pas claires. De plus, il importe de considérer dans le même cadre de légitimité la perspective à court terme comme la perspective à long terme. Nous avançons donc que la poursuite des intérêts économiques est légitime dans la mesure où ses effets en matière de droits de l'homme sont strictement documentés et, en cas de besoin, pris en compte dans des mesures d'ajustement⁷². Vis-à-vis de l'approche générale prônée ici, il ne s'agit pas d'un nouvel argument, mais bel et bien d'une application conséquente et cohérente de la position officielle de la Suisse. En effet, l'hypothèse qui sous-tend l'argumentaire du Conseil fédéral est en quelque sorte appliquée de manière conséquente : un renforcement des liens économiques doit être synonyme d'une

Documen-
ter et con-
trôler les
effets de
notre poli-
tique éco-
nomique

⁷⁰ « Les Etats de l'AELE et la Russie avaient convenu d'ouvrir des négociations sur un accord de libre-échange de large portée sur la base de l'étude de faisabilité conjointe réalisée en 2008. Cette étude n'avait pas encore pris en considération la création, au 1^{er} janvier 2010, de l'union douanière entre la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan » (Communiqué de presse du DFE du 23.11.2010, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msgid=36353> [consulté le 22 août 2012]).

⁷¹ Ce courant est qualifié de « conception politique » des droits de l'homme. Voir p. ex. Beitz (2009).

⁷² Dans un article intitulé « Nachhaltigkeitsprüfungen sagen wenig aus. Die Auswirkungen von Freihandelsabkommen lassen sich im Voraus nicht bestimmen » (NZZ du 3 juin 2010), Ian Atteslander (Economiesuisse) semble contester que cet effort de documentation soit possible. Il en tire un argument d'ordre pragmatique contre des « tests de durabilité » pour les accords économiques. Néanmoins, cet argument a également de lourds effets sur l'argumentaire inverse, où les échanges économiques sont toujours synonymes d'avancées en termes de droits de l'homme.

amélioration en matière de droits de l'homme. Si cette hypothèse ne devait pas être vérifiée, alors une adaptation des engagements s'imposerait.

Il faut noter deux précisions importantes. Premièrement, différentes mesures d'intensification de notre politique économique avec un pays (p. ex. un ALE) ne peuvent être considérées de manière isolée. En d'autres termes, on ne peut attendre de chaque mesure individuelle qu'elle change la face du pays partenaire. Néanmoins, il est clair que ces mesures individuelles doivent répondre de manière cohérente des critères s'appliquant à l'action de la Suisse, parmi lesquels figure le respect des droits de l'homme. Un ALE ne peut être « sorti » de ces critères de légitimité. Comme toutes les autres décisions engageant la responsabilité suisse, il doit répondre de ces critères.

Critères applicables à chaque mesure individuelle

Deuxièmement, la proposition avancée peut être comprise de manière plus ou moins exigeante. Une version minimale serait celle du statu quo, s'inspirant du principe « *do no harm* »⁷³. Les mesures d'intensification des relations économiques seraient ainsi légitimes du moment qu'elles n'ont pas d'effet négatif. Une version plus ambitieuse serait d'exiger que les mesures d'intensification des échanges économiques *améliorent* la situation en termes de droits de l'homme.

Proposition plus ou moins exigeante

Deux arguments plaident pour cette deuxième version plus exigeante. D'une part, dans son action politique et ses engagements internationaux, la Suisse a pris le parti de la *promotion* des droits de l'homme. Il s'agit donc de dépasser l'idée trop minimaliste de « *do no harm* »⁷⁴. D'autre part, le sens général de l'argumentaire présenté par le Conseil fédéral (axé sur le moyen et long terme) perd de son contenu s'il est limité à un principe négatif. La Suisse est tenue d'accepter une application pleine et cohérente du concept de *promotion* des droits de l'homme. Accepter une position plus exigeante ne résout néanmoins pas la délicate question du « combien ? » en termes d'amélioration de la situation des droits de l'homme. En suivant l'argumentaire du Conseil fédéral, quelles améliorations seraient nécessaires afin de garantir la légitimité de nos politiques économiques ? Le présent papier de discussion ne peut apporter une réponse définitive à cette question. Pour l'heure, l'argument général – l'acceptation d'une version plus exigeante qu'un simple « *do no harm* » – est l'élément important.

Une fois le cadre général de légitimité établi, il s'agit de s'intéresser aux engagements contraignants et à la définition de leur contenu respectif. Ces engagements réciproques ne devraient pas porter sur une amélioration *générale* de la situation des droits de l'homme, mais sur des objectifs plus modestes, à la fois concrets et mesurables. En agissant de la sorte, la chance de voir ces engagements se réaliser apparaît meilleure.

Engagements réciproques

Chaque politique d'intensification des relations économiques (notamment via la

⁷³ Rapport sur la conditionnalité, p. 7.

⁷⁴ Ce premier aspect fait écho à un argument juridique sur la responsabilité suisse découlant directement de ses engagements internationaux. Voir Niedrig/Kaufmann (2011).

conclusion d'un ALE) devrait répondre de ce même critère de légitimité. Il est clair que l'on ne peut attendre de chaque mesure, même les plus modestes, une amélioration immense. Néanmoins, ces mesures économiques, prises dans leur ensemble vis-à-vis d'un partenaire, doivent répondre d'un même critère. L'inverse serait particulièrement difficile à défendre. Certaines mesures, par ex. un ALE, pourraient avoir des effets potentiellement négatifs sur la défense des droits de l'homme, mais seraient tout de même acceptables eu égard à d'autres mesures prises en parallèle. Notre double filtre de légitimité s'inscrit en faux vis-à-vis de ces « arrangements » croisés.

- **Evaluation de l'opportunité de renforcer la collaboration économique (par ex. via négociation d'un ALE)**

En premier lieu, cette étape exige le contrôle préalable du respect du standard minimal des droits de l'homme dans l'Etat partenaire concerné. Cela implique le recours à des indicateurs fiables.

Cette condition satisfaite, chaque relation interétatique étant unique, il importe d'évaluer le potentiel d'influence de politiques économiques entre la Suisse et l'Etat partenaire sur la situation des droits de l'homme⁷⁵. Il s'agit également à ce stade de développer des instruments d'évaluation des effets des mesures de politique économique extérieure sur les droits de l'homme dans l'Etat concerné. Ces études d'impact, appelées « Human Rights Impact Assessment »⁷⁶, permettent d'estimer quel serait l'impact des obligations *légal*es découlant de la nouvelle politique économique (p.ex. un ALE) sur le respect des droits de l'homme⁷⁷. Ces études d'impact se concentrent donc sur les obligations découlant *directement* des nouveaux engagements entre les partenaires et sur les effets de ces obligations sur la structure institutionnelle des différents partenaires⁷⁸. En ce sens, il ne s'agit pas d'une étude d'impact général, difficile à mener en termes de

Renforcement de la collaboration économique

⁷⁵ Voir l'analyse pour une réforme de la politique des droits de l'homme de l'UE, Dennison/Dworkin (2010). A ce stade, il importe également de prendre en compte la situation géostratégique générale. A ce titre, le moment et le contexte dans lequel deux pays décident d'entamer des négociations visant à densifier leurs échanges économiques doivent être pris en compte. D'ailleurs, l'UE adapte ses exigences en matière de respect des droits de l'homme en étant stricte vis-à-vis des Etats pouvant prétendre à un statut de candidat ou adhérer à l'UE, des Etats proches géographiquement, et en appliquant plus soupagement ces exigences à d'autres Etats. Voir Billiottet (2010), p. 276 s.

⁷⁶ Pour le cadre théorique général et de nombreux exemples tirés de la pratique, voir Harrison (2010). Voir également les derniers développements des travaux de De Schutter (2008). Dans sa réponse à la motion 09.3328 "Accord de libre-échange avec la Chine. Analyse d'impact en termes de développement durable", le Conseil fédéral critique la faisabilité et l'intérêt de ces évaluations. La position adoptée dans ce papier de discussion, basée sur les travaux de O. de Schutter et centrée sur les obligations légales découlant des ALE, permet une approche plus prometteuse.

⁷⁷ Pour une analyse de la question en lien avec les garanties contre les risques à l'exportation, Epiney/Furger (2011), p. 20-24.

⁷⁸ Ces évaluations se différencient sur le plan qualitatif des études de faisabilité réalisées en prévision des accords de libre-échange. Ces études sont basées essentiellement sur des données statistiques. Pour l'exemple des négociations Suisse-Chine, voir l'étude de faisabilité.

Disponible : http://www.sccc.ch/geneva/telechargement/pdf/documents/2010/20100809_Fre.Trade.Agreement_Switzerland-China.pdf (consulté le 22 août 2012).

ressources nécessaires et peu fiables en termes de prévisions possibles⁷⁹.

- **Contenu de l'engagement :**

La Suisse et son partenaire économique s'engagent de manière contraignante à contrôler l'évolution de la situation relative aux droits de l'homme dans des domaines *précis* et à prendre les mesures nécessaires pour les différents cas de figure possibles. Les engagements réciproques devraient ainsi inclure une clause *détaillée* sur le respect des droits de l'homme et une clause « rendez-vous », permettant l'ajustement des engagements réciproques après un certain temps⁸⁰.

Engagements
détaillés

Nous proposons aussi que ces engagements contiennent des procédures et mécanismes visant à favoriser le respect des droits de l'homme et non seulement à sanctionner la violation de la clause droits de l'homme. En effet, les engagements ne doivent pas se contenter du statu quo de la situation des droits de l'homme, ils doivent aussi, conformément à l'argumentaire du Conseil fédéral, permettre une amélioration de la situation relative aux droits de l'homme.

Favorisation
des
droits de
l'homme

La promotion des droits de l'homme et l'amélioration de leur mise en œuvre exigent que ces engagements et les obligations qu'ils contiennent soient *politiquement* réalisables en identifiant préalablement la marge de manœuvre dont dispose la Suisse pour influencer sur la situation des droits de l'homme. Nous reviendrons sur ce point dans le dernier chapitre.

Il faut également que *juridiquement* les engagements développés dans le cadre de la politique économique extérieure soient suffisamment explicites et traitent des obligations en matière de droits de l'homme, des effets de la violation de ces obligations, mais aussi des procédures et mécanismes permettant de conclure au non-respect des clauses relatives aux droits de l'homme. Ces deux aspects visent à atteindre des objectifs spécifiquement prédéfinis concernant les droits de l'homme dans un Etat particulier. De cette manière, il est possible de transformer des situations de conflits d'objectifs en situations profitables pour les deux parties et respectant de manière satisfaisante les exigences de droits de l'homme.

Engagements
politiquement
et juridiquement
réalisables

A titre d'exemple, la Suisse et son partenaire économique pourraient convenir, à l'échelle de cinq, dix et quinze ans, de réaliser une analyse des avancées en matière de droits de l'homme. L'engagement des deux parties pourraient typiquement porter sur les questions relatives aux droits des travailleurs ou des avancées en termes d'accès au système judiciaire (possibilités de faire valoir ses droits). L'essentiel reste de se mettre d'accord à la fois sur quelques domaines

⁷⁹ En se concentrant sur certains aspects précis, découlant des obligations juridiques d'un éventuel accord de libre-échange, l'étude proposée par Niedrig/Kaufmann (2011) illustre ce que pourrait être la base d'une telle évaluation (p. 3).

⁸⁰ De Schutter (2008). Un exemple concret d'un tel mécanisme peut être trouvé dans l'accord de libre-échange entre le Canada et la Colombie (en force depuis août 2011). L'accord prévoit un premier assessment une année après l'entrée en force de l'accord. Plus d'informations disponibles : <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/colombia-colombie/facts-fiches-hr-dh.aspx?lang=en&view=d> [consulté le 22 août 2012].

précis et mesurables et sur une certaine échelle temporelle de monitoring.

- **Mise en œuvre des engagements :**

Les conséquences du non-respect des clauses du traité relatives aux droits de l'homme doivent se décliner entre plusieurs options en fonction de la gravité des atteintes aux objectifs en termes de droits de l'homme stipulés par le traité. De ce fait, l'existence de procédures et mécanismes de conformité et de non-conformité offrent la possibilité d'une réponse adéquate et flexible. Il importe d'éviter une approche trop binaire, limitant la possibilité de recourir à des solutions originales. Il pourrait s'agir d'une procédure de consultation avec l'autre Etat, d'une suspension temporaire, partielle ou complète, des avantages économiques accordés à l'Etat partenaire, de l'extinction du traité ou encore de la soumission du différend à un organe international tiers⁸¹.

Plusieurs
consé-
quences
en cas de
non-
respect

Notre proposition fait écho à de nombreux éléments de la pratique de l'UE ainsi que de la pratique récente de l'AELE, deux institutions ayant une importance majeure pour la politique extérieure de la Suisse.

La pratique de l'UE de la « conditionnalité politique »⁸² constitue un exemple à considérer. Les accords-cadres de l'UE intègrent de manière quasi systématique l'objectif de promotion du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques défini comme le fondement des relations entre l'UE et ses partenaires⁸³. Même si elle relève partiellement d'un effet d'annonce, cette intégration quasi systématique est un signal politique fort. Cet engagement de l'UE en faveur des droits de l'homme comprend les éléments suivants⁸⁴ :

Pratique
de l'UE

- Des références aux droits de l'homme et aux instruments internationaux de protection de ces droits dans le préambule des traités.
- Une clause générale sur le caractère essentiel du respect des droits de l'homme dans les relations unissant l'UE et l'Etat tiers⁸⁵.

⁸¹ Pour une vue d'ensemble sur les différentes approches actuellement disponibles en matière de clauses sur les droits de l'homme, voir Grandi (2009).

⁸² Pour l'UE, la conditionnalité politique se réfère plus exactement aux « conditions politiques et économiques qui constitue[ro]nt le fondement d'une politique cohérente et transparente en ce qui concerne le développement des relations bilatérales dans le domaine des échanges commerciaux, de l'aide financière et de la coopération économique, ainsi que les relations contractuelles, en tenant compte du degré de souplesse qui s'impose », Conclusions du Conseil sur le Principe de conditionnalité régissant le développement des relations de l'UE avec certains pays de l'Europe du Sud-Est, Bulletin de l'UE, 1997, n°4.

⁸³ Néanmoins, les accords sectoriels font exception tout comme les accords conclus avant la généralisation de la clause sur le respect des droits de l'homme au début des années 1990. Voir Billiotet (2010), p. 193-279.

En matière de conditionnalité politique, soulignons que, avant de se raviser le 9 avril 2003, le Conseil fédéral avait décidé le 20 septembre 1999 d'aller plus loin que l'UE en rendant obligatoire l'insertion de clauses de conditionnalité dans tous les accords conclus avec des Etats tiers. Voir Rapport sur la conditionnalité, p. 4 et 10.

⁸⁴ Voir notamment Horng Der-Chin (2003), pp. 677-701. Pour une étude exhaustive de la clause sur le respect des droits de l'Homme dans la politique extérieure de l'UE, voir Billiotet (2010).

⁸⁵ Dans les faits, plus de 55 traités contenant ce type de clause étaient en vigueur dans les relations entre l'UE et plus de 120 Etats. Voir Human rights and democracy in the world: report on EU action July 2008 to December 2009,

- Une clause sur la non-exécution de la clause générale.

Dans le cadre de l'AELE, la Suisse et ses partenaires, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein, insèrent systématiquement depuis juin 2010 un chapitre consacré au commerce et au développement durable dans les accords de libre-échange (ALE) qu'ils négocient⁸⁶. Nonobstant les questions relatives aux instances de contrôle des accords (les différentes parties de ces accords), cette nouvelle pratique rapproche l'AELE de la pratique européenne en la matière.

L'ALE signé le 21 juin 2011 avec Hong Kong semble concrétiser cette volonté et donne un signal encourageant en montrant qu'il est possible d'intégrer les aspects relatifs au commerce et au développement durable, y compris les standards de travail, dans un accord avec un territoire relevant d'un Etat comme la Chine. D'une part, l'ALE poursuit, parmi d'autres, l'objectif de développement durable (article 1.1 par. 2 lit. h). Il contient un chapitre consacré au commerce et à l'environnement où l'accent est mis sur cet objectif (article 8.1). Une clause de révision permet, à la demande d'une des parties, de passer en revue la réalisation des objectifs de ce chapitre et d'en explorer les développements possibles à la lumière des évolutions sur le plan international dans le domaine (art. 8.9 et 11.4). D'autre part, un accord sur le travail, séparé mais lié à l'ALE, a également été signé (article 11.3). Ce dernier rappelle notamment les obligations de mettre en œuvre les Conventions de l'OIT en vigueur à l'égard des parties ainsi que de faire des efforts envers la ratification ou l'application des conventions mises à jour (article 2). Par ailleurs, cet accord met en place un dialogue sur les questions relatives au travail⁸⁷. L'article 4 précise ainsi que « les Parties s'engagent aussi à ne pas abaisser le niveau de protection du travail dans le seul but d'attirer des investissements ou d'obtenir un avantage compétitif ».

Pratique
de l'AELE

Ces deux accords démontrent de manière concrète que, même au sein d'une institution économique comme l'AELE, des opportunités politiques se présentent pour promouvoir les droits de l'homme et leur respect à travers la politique économique extérieure. Ce que la Suisse peut faire collectivement, dans le cadre d'accords de libre-échange AELE, elle doit également être capable de le réaliser à titre individuel et de façon constante dans sa politique économique extérieure.

Opportu-
nités poli-
tiques

p.10 et 25. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.eeas.europa.eu/human_rights/docs/2010_hr_report_en.pdf (consulté le 22 août 2012).

⁸⁶ Rapport sur la conditionnalité, p.5. Voir également EFTA Ministerial Meeting, Reykjavik, communiqué, 24 juin 2010.

⁸⁷ Ces deux accords sont disponibles sur le site de l'AELE à l'adresse suivante : <http://www.efta.int>

5 UN ENGAGEMENT COHERENT POUR UNE SUISSE ENTREPRENANTE

Comme nous l'avons montré dans ce travail, le cadre actuel des liens entre politique économique extérieure et engagement en faveur des droits de l'homme n'est pas suffisamment clair. La position officielle de la Suisse souffre de plusieurs problèmes, le plus grave étant son manque potentiel de cohérence. En effet, la Suisse officielle fonde sa position sur une hypothèse permettant de justifier des pratiques actuelles douteuses. A bien des égards, ce risque est indigne des buts et principes que la Suisse proclame et reconnaît comme fondamentaux. Afin de rendre justice à ses principes, la Suisse se doit d'adopter une ligne plus claire.

Incohérence de la position suisse actuelle

Nous avons proposé de conceptualiser ce défi de manière différente, sous forme de cadre général de légitimité. Ce cadre général comprend à la fois des critères à prendre en compte avant d'entamer un processus de négociations et des engagements formels accompagnant l'intensification des échanges économiques. L'évolution de la situation relative aux droits de l'homme est suivie de près par les différents partenaires.

Approche différente

Notre proposition repose finalement sur la *cohérence avec les principes qui fondent notre Etat*. Le concept de cohérence comprend toutefois de nombreuses acceptions et nombre d'arguments restent flous pour cause d'imprécision quant à ce concept⁸⁸. Les documents officiels semblent considérer de manière importante une cohérence *transversale* (entre les différents acteurs étatiques par rapport à certains objectifs précis) et une cohérence *instrumentale* (comme moyen de poursuivre des buts de manière efficace). A ce titre, la cohérence est vue comme un attribut positif en termes de production de certains outputs. Dans les relations internationales de la Suisse, la cohérence est synonyme de valeur ajoutée, notamment sous l'angle de la prédictibilité et de la crédibilité des différentes actions⁸⁹.

Recherche d'une cohérence

La cohérence que nous avons en tête s'apparente plus à une cohérence *morale et normative*. Plus que les résultats de certaines politiques, ce concept de cohérence s'intéresse aux bases normatives des dites politiques. Pour le dire de façon imagée, les valeurs proclamées à l'interne devraient conserver leur validité à l'externe. Soulignons immédiatement que ces différentes acceptions du concept de cohérence ne s'excluent pas mutuellement, mais recouvrent bien plutôt les différentes facettes d'une action politique juste et efficace.

Cohérence morale

Comme nous l'avons montré dans la première partie, les droits de l'homme représentent l'un des fondements de notre pays⁹⁰. Notre politique économique

Importance des

⁸⁸ Sur ce point, Vatter/Rüefli/Schwarz/Rheinegger (2005), p. 47-51.

⁸⁹ Voir sur ce sujet la position officielle du DFAE, disponible à l'adresse suivante : <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humpol.html> (consulté le 22 août 2012). Un autre aspect particulièrement important de cette politique de cohérence s'avère être le lien entre la Suisse et les entreprises ayant leur siège sur le territoire national (« home country control theory »). Pour une réflexion à ce sujet, voir Niedrig/Kaufmann (2011), p. 8.

⁹⁰ Pour une réflexion et de nombreuses références sur cette question de cohérence entre les dimensions interne et externe, voir Epiney/Furgler (2011), p. 8.

étrangère doit répondre de ces critères fondamentaux. Comme le rappelle de manière particulièrement flamboyante le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits humains (2003-2007), « les droits de l'homme sont l'expression normative de valeurs fondamentales, universellement reconnues. Ils reposent sur le principe d'humanité visant à la création d'un monde dans lequel la dignité, le respect de la diversité humaine, la liberté individuelle, le bien-être et la sécurité sont garantis pour tous »⁹¹. C'est en ce sens que nous définissons la Suisse comme Etat défendant des valeurs libérales : un engagement en faveur des libertés individuelles de tous⁹². Il s'agit désormais de passer de la reconnaissance de ces valeurs fondamentales à leur respect par le biais d'une politique extérieure cohérente et conséquente en matière de politique économique extérieure.

droits de
l'homme

Notre politique intérieure, mais également notre politique extérieure et nos engagements internationaux doivent former un tout cohérent du fait qu'ils incarnent des idéaux similaires. Il en résulte une *responsabilité* de la Suisse vis-à-vis des violations des droits de l'homme dans le monde qui l'entoure. Elle ne doit aucunement participer ou profiter de ces violations par le biais de relations économiques avec ces Etats, mais devrait même – si elle veut être en accord avec l'argumentaire proposé – promouvoir activement les droits de l'homme.

Responsa-
bilité de la
Suisse

Cette responsabilité se trouve en tension avec la relative importance de la Suisse comme partenaire économique. Nombre de commentateurs argumentent à ce titre que la Suisse est trop petite et insignifiante pour espérer peser dans la balance et faire valoir un effet positif sur la situation des droits de l'homme. Au terme de ce court papier de discussion, deux remarques s'imposent à ce sujet.

Tensions

Premièrement, dans bien des cas, cette impression de petitesse est trompeuse. La Suisse est un partenaire économique important pour de nombreux acteurs. A ce titre, il importe d'accorder une importance fondamentale au contexte géostratégique propre à chacune des situations de négociation. L'exemple des négociations Suisse-Chine est à ce titre un exemple intéressant. En effet, il apparaît que la Chine, en négociant avec la Suisse, entend réaliser une expérience grandeur nature avant de se lancer dans un round de difficiles négociations avec l'UE⁹³ ou d'autres partenaires européens. Il est à ce titre particulièrement paradigmatique que Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch, cheffe

Impres-
sion
trompeuse

⁹¹ Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003–2007), p. 5814. Il n'est pas clair dans quelle mesure cette idée se retrouve dans le concept d' « impartialité » défendue dans le Rapport sur la conditionnalité. Le langage parfois très sybillin du Rapport n'amène aucune clareté : « Cette nouvelle approche au cas par cas mais fondée sur les mêmes principes devrait rester lisible, prévisible et crédible ; elle doit servir au mieux la défense de nos intérêts. Cette nouvelle approche correspond mieux à l'idée d'impartialité que le modèle antérieur. En effet, si la pratique définie en 1999 consistait à traiter tous les États de manière identique, sans tenir compte des différences de situation ou de la nature des traités négociés, sa révision de 2003 permet de traiter différemment des cas fondamentalement différents tout en veillant à traiter semblablement des cas semblables » (p. 12).

⁹² Le terme « libéral », surtout en matière de politique économique, ne doit pas se limiter à son aspect économique. C'est bien plutôt les fondements libéraux de la Suisse qui sont ici visés.

⁹³ Il semble que la politique de l'UE d'insérer systématiquement des clauses relatives aux droits de l'homme ait jusqu'à présent constitué l'obstacle principal à la conclusion d'accords de coopération économique bilatéraux avec la Chine. Voir Miller (2004), p. 56–58.

du SECO et elle-même négociatrice expérimentée, explique que « la Suisse est particulièrement importante pour la Chine en tant que porte d'entrée vers l'Europe »⁹⁴.

Deuxièmement, il existe une sorte de *conflit* entre, d'une part, la responsabilité de la Suisse de s'engager en vue de respecter une certaine cohérence et, d'autre part, la portée limitée de cet engagement. En tous les cas, l'argument ne saurait être utilisé pour éliminer toute forme de responsabilité. Le défi qui se pose aux décideurs suisses est bien plutôt celui de savoir comment donner un sens politique concret à cette responsabilité *étant donné* – selon les cas spécifiques – la relative importance économique de la Suisse.

Responsabilité
maintenue

Cette responsabilité n'est toutefois pas synonyme de politique unilatérale. La Suisse doit chercher la concertation et l'action en commun avec des partenaires internationaux. Comme nous l'avons observé, l'UE apparaît comme un allié naturel de la Suisse sur ces questions, et ce même si elle est concurrent commercial dans l'accès à de nouveaux marchés. Elle est un allié dans la perspective d'un *level playing field* en matière de droits de l'homme. Il s'agit de mettre en place les conditions d'une concurrence commerciale rendant possible un développement vertueux des exigences vis-à-vis de nos partenaires. En partageant une position exigeante vis-à-vis de leurs principes moraux fondamentaux, l'UE et la Suisse devraient faire front commun dans leurs positions sur leurs revendications face à leurs partenaires commerciaux. Faire valoir cet engagement au sein des instances multilatérales et auprès des alliés naturels de la Suisse dans la promotion des droits de l'homme apparaît comme particulièrement important.

Nécessité
d'une col-
laboration

Dans une telle constellation, il est central que l'UE et la Suisse, en tant que partenaires naturels partageant un ensemble de valeurs communes, fassent front commun au-delà des intérêts économiques en présence. Un cercle vertueux pourrait en résulter où le renforcement des relations économiques améliore véritablement la situation des droits de l'homme.

Front
commun
avec l'UE

⁹⁴ Interview avec le Tages-Anzeiger, « Indien möchte Arbeitskräfte aus allen Bereichen zu uns schicken », 6 octobre 2011.

6 LES PROPOSITIONS DU FORAUS – FORUM DE POLITIQUE ETRANGERE

Sous bien des aspects, la position actuelle défendue par les autorités fédérales apparaît comme incohérente et incapable de rendre compte de l'évolution d'un monde de plus en plus interdépendant et globalisé. Si la sauvegarde de l'indépendance nationale reste l'objectif prioritaire, la poursuite des intérêts nationaux *économiques* ne saurait néanmoins se faire en dehors de tout cadre de légitimité.

Incohérence de la position officielle

Les arguments proposés par le Conseil fédéral pour résoudre les tensions entre poursuite des intérêts économiques et respect des droits de l'homme peinent à convaincre. Ils doivent être reconsidérés dans une approche générale respectueuse des principes fondamentaux de notre Etat.

Vers une approche cohérente

Au vue de ces analyses, nous proposons que les mesures suivantes soient prises :

- **Révision du cadre général entre politique économique extérieure et respect des droits de l'homme**

En constante évolution depuis le lendemain de la Guerre froide, le cadre normatif actuel mérite d'importantes améliorations. L'approche générale des dispositions constitutionnelles doit être révisée afin de former un tout cohérent. L'approche politique actuelle doit être revue afin d'accorder une importance plus grande aux droits de l'homme en tant que standards de légitimité vis-à-vis de la poursuite des intérêts économiques de notre pays. Il en va du respect de nos principes fondamentaux et de notre responsabilité d'Etat de droit libéral et démocratique.

- **Engager une réflexion politique sur un standard minimal**

Le modèle proposé se base sur le respect d'un standard minimal en termes de protection des droits de l'homme. Si le partenaire ne respecte pas ce standard, aucune intensification des relations économiques ne peut être envisagée. Le gouvernement suisse, le Parlement fédéral et les milieux académiques et associatifs sont appelés à initier une vaste consultation sur le contenu de ce standard minimal : quels principes et droits de l'homme sont si importants pour la Suisse qu'elle ne devrait pas intensifier ses relations avec un Etat ne les respectant pas ?

- **Engagement cohérent et concerté dans la promotion des droits de l'homme**

Le respect des engagements suisses en matière de droits de l'homme doit trouver aujourd'hui un ancrage clair dans l'ensemble des actions politiques - notamment en matière de politique économique extérieure - afin de garantir des effets positifs sur ces droits demain. Ces engagements ne sauraient rester de simples promesses difficilement vérifiables ; ils doivent devenir des objectifs tangibles et contrôlables y compris lors de l'intensification des relations économiques. Le nouveau modèle esquissé dans ce papier de discussion pose les premières bases d'une réponse à ces défis.

- **Développer les outils nécessaires à la poursuite de ses buts**

Afin de poursuivre cet objectif, la Suisse doit se donner les moyens de ses ambitions. Elle devrait engager un ambitieux programme de recherche sur des outils capables d'estimer l'influence de relations économiques intensifiées sur la protection des droits de l'homme (*human rights impact assessment*). De plus, elle devrait développer un système de monitoring à la fois précis et indépendant, capable d'assurer le suivi d'une intensification des relations économiques. C'est à ces conditions que ce monitoring sera politiquement acceptable pour l'ensemble des parties.

- **Concertation avec les partenaires internationaux**

Le nouveau modèle esquissé dans ce papier repose sur l'engagement conséquent de la Suisse pour les principes qui la définissent, à savoir ceux d'un Etat de droit libéral. La Suisse n'est pas appelée à devenir une héroïne morale isolée. Si ses engagements doivent respecter un cadre de légitimité clair, la Suisse doit surtout chercher des alliés internationaux. L'Union européenne apparaît à ce titre comme son allié le plus naturel, étant donné les efforts conséquents consentis par l'UE dans ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (1993), FF 1994 I 150 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure 2000, FF 2001 237 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure 2009, FF 2009 5673 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure 2010, FF 2011 961 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure 2011, FF 2012 2677 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique suisse des droits de l'homme (2000), FF 2000 2460 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière des droits de l'homme (2003 à 2007), FF 2006 5799 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2007-2011), FF 2011 961 ss, 1210 ss (Annexe au Rapport sur la politique extérieure 2010).
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique économique extérieure 2009, FF 2010 415 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique économique extérieure 2010, FF 2011 1315 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la politique économique extérieure 2011, FF 2012 675 ss.
- Conseil fédéral, Rapport sur la mise en œuvre de la conditionnalité dans la politique étrangère (donnant suite au postulat Leuthard 02.3591 du 3 octobre 2002 ; cité : Rapport sur la conditionnalité).

REFERENCES

- Alliance Sud/Déclaration de Berne/Société pour les peuples menacés/Société pour l'amitié helvético-tibétaine, Accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine: mettre les droits humains au centre de l'accord, Document de synthèse, 2010.
- Amnesty International – section Suisse, Doing Business in China: The Human Rights Challenge, 2009.
- Beitz Charles, The Idea of Human Rights, Oxford 2009.
- Billiottet Arnaud, La clause sur le respect des droits de l'Homme : la clause sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques. Contribution à l'étude de l'action extérieure de l'Union européenne, Sarrebruck 2010.
- De Schutter Olivier, A Human Rights Approach to Trade and Investment Policies, novembre 2008 (disponible sur <http://www.iatp.org/documents/a-human-rights-approach-to-trade-and-investment-policies> [consulté le 22 août 2012]).

- Dennison Susi/Dworkin Anthony, Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World, in European Council on Foreign Relations, 23 septembre 2010 (disponible sur http://ecfr.eu/content/entry/the_eus_approach_to_human_rights_in_a_post-western_world [consulté le 22 août 2012]).
- Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./ Vallender Klaus A. (édit.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^eéd., Zurich et al. 2008.
- Epiney Astrid/Furger David, Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen, in: Jusletter du 19 septembre 2011.
- Erklärung von Bern, Schweizerische Handelsabkommen : Menschenrechte sind nicht Verhandlungssache, EvB-Dokumentation 4/2010.
- Goetschel Laurent/Bernath Magdalena/Schwarz Daniel :Schweizerische Aussenpolitik, Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002.
- Grandi Pablo, Trade Agreements and their Relation to Labour Standards - The Current Situation, 2009, International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper n. 3.
- Harrison James, « Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future », Warwick School of Law Research Paper No. 2010/26.
- Horng Der-Chin, The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements, European Law Journal, Vol. 9, No. 5, December 2003, p. 677 ss.
- Niedrig Jonatan/Kaufmann Christine (Centre suisse de compétences pour les droits humains), Menschenrechtssensible Bereiche im Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China, 2011.
- Kind Andreas/Kleiner Flavia/Spring Alexander, « Dialogues sur les droit humains – Quo vadis ? », Papier de discussion *foraus*, 2011.
- Künzli Jörg, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes : völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten, Berne 2008.
- Locher Gut Reto, Die Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte bei der Gewährung von Exportrisikoversicherungen, Masterarbeit, Université de Berne, 2010.
- Meyer-Bisch Patrice, Présentation systématique des droits humains, in Vers une culture des droits humains, Université d'été des droits de l'homme et du droit à l'éducation (UEDH), 2003.
- Miller Vaughne, The Human Rights Clause in the EU's External Agreement, International Affairs and Defence, House of Commons Library, UK, Research Paper 04/33, avril 2004 (disponible sur : <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2004/rp04-033.pdf> [consulté le 22 août 2012]).

Monnier Jean, Principes constitutionnels de la politique étrangère suisse, Revue de droit suisse 1986, p. 107 ss.

Pain pour le Prochain/Action de Carême, « Economie et droits humains », collection Repères, 1/2009.

Schläppi Erika/Kälin Walter, Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik : Konflikte und Konvergenzen, Coire 2001.

Shue Henry, Basic rights : subsistence, affluence, and U.S.foreign policy, 2^e éd., Princeton 1996.

Vatter Adrian/Rüefli Christian/Schwarz Daniel/Rheinegger Michael:Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik, Verwaltungskoordination am Beispiel der Südafrikapolitik, Zurich 2005.