



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

---

## **La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (13.3005) de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 15 janvier 2013

du 5 juin 2015

---

## Sommaire

1.	Condensé : promotion de la paix par la neutralité, la solidarité et la responsabilité	4
2.	Contexte.....	7
3.	Phase initiale de la candidature .....	8
4.	Motifs et objectifs de la candidature suisse à un siège non permanent du Conseil de sécurité.....	9
5.	Le Conseil de sécurité des Nations Unies .....	11
5.1.	Position du Conseil de sécurité dans le système de l'ONU .....	11
5.2.	Tâches et compétences.....	12
5.2.1.	Recommandations du Conseil de sécurité prévues au Chapitre VI – Prévention et règlement pacifique des différends.....	12
5.2.2.	Mesures du Conseil de sécurité prévues au Chapitre VII – Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression .....	12
5.2.3.	Déploiement d'opérations de maintien de la paix par le Conseil de sécurité	13
5.2.4.	Accords régionaux et coopération avec des organisations régionales prévus au Chapitre VIII .....	14
5.2.5.	Compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale .....	14
5.2.6.	Autres compétences du Conseil de sécurité .....	15
5.3.	Composition et affiliation .....	15
5.4.	Procédures et méthodes de travail .....	16
5.4.1.	Programme .....	16
5.4.2.	Décisions et prises de position.....	17
5.4.3.	Processus de décision et droit de veto .....	17
5.4.4.	Présidence tournante du Conseil .....	18
5.4.5.	Organes subsidiaires du Conseil de sécurité.....	18
6.	Compatibilité d'un mandat non permanent au Conseil de sécurité avec la neutralité suisse.....	19
6.1.	Les obligations d'un Etat neutre .....	19
6.2.	La neutralité suisse et la sécurité collective.....	20
6.3.	L'expérience des Etats neutres au Conseil de sécurité .....	21
6.4.	Les repères de l'engagement de la Suisse comme Etat neutre .....	22
6.4.1.	Le respect du droit international.....	22
6.4.2.	Les repères propres au recours à la force .....	22
6.4.3.	Les repères propres aux opérations de maintien de la paix .....	23
6.4.4.	Les repères propres aux sanctions .....	24
7.	Aspects pratiques d'une participation de la Suisse au Conseil de sécurité .....	25
7.1.	Domaines d'activités du Conseil de sécurité importants pour la Suisse.....	25
7.1.1.	Prévention de la violence et règlement pacifique des conflits.....	25
7.1.2.	Justice pénale internationale.....	26
7.1.3.	Opérations de maintien de la paix de l'ONU .....	26
7.1.4.	Priorités du mandat de la Suisse en matière de sécurité .....	26
7.2.	Aspects opérationnels .....	27
7.2.1.	Organisation et processus décisionnel.....	27
7.2.2.	Ressources .....	27
	Annexe.....	29

I. Mandats et candidatures du groupe régional GEOA au Conseil de sécurité entre 2000 et 2030 .....	29
II. Pays qui n'ont encore jamais été membres du Conseil de sécurité .....	30

# 1. Condensé : promotion de la paix par la neutralité, la solidarité et la responsabilité

Par le présent rapport, le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale sur la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024, déposée en 2011. En réponse au postulat 13.30055<sup>1</sup> de la Commission de politique extérieure du Conseil national, ce rapport aborde également la question de la compatibilité de la candidature au Conseil de sécurité avec la neutralité de la Suisse.

La préservation de l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité de la Suisse exige aujourd'hui la mise en œuvre d'une politique extérieure qui participe à la définition des relations internationales et s'engage en faveur de la sécurité et de la stabilité internationales. Au cours de sa présidence de l'OSCE, la Suisse a démontré de façon exemplaire sa capacité à fournir des contributions spécifiques à la sécurité internationale fondées sur une politique étrangère autonome. Ces contributions utiles à la communauté internationale permettent à la Suisse de promouvoir ses intérêts et ses valeurs. Dans sa stratégie de politique étrangère, le Conseil fédéral souligne l'importance primordiale de la neutralité, mais aussi des principes de solidarité et de responsabilité dans la conservation de la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure. La combinaison de ces trois principes détermine le rôle spécifique joué par la Suisse dans la promotion de la paix et de la sécurité ainsi que dans la maîtrise des enjeux planétaires.

Au niveau mondial, l'ONU est la principale plateforme multilatérale de la Suisse. Cette institution a été créée après la Seconde Guerre mondiale afin de prévenir les conflits et de garantir la paix. Dans la même intention, la Confédération s'attache à promouvoir la coexistence pacifique des peuples, conformément à son mandat constitutionnel.<sup>2</sup> Elle a recours aux mêmes instruments que ceux utilisés par l'ONU, comme les bons offices, la médiation, le renforcement des institutions démocratiques, l'Etat de droit ou le travail sur les torts causés.

La Suisse a acquis au sein de l'ONU la réputation d'un partenaire impartial et toujours prêt à rechercher des solutions. Son engagement pour le respect de l'état de droit, du droit international humanitaire et des droits de l'homme ainsi que dans le domaine de l'aide humanitaire lui vaut la reconnaissance de la communauté internationale et occupe une place centrale parmi les valeurs prises en compte dans la politique intérieure. La Suisse élabore et soutient des initiatives en faveur de la protection des populations civiles dans les conflits et s'engage dans la lutte contre l'impunité pour les crimes graves.

Un siège au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse de nouvelles possibilités de contribuer à la paix, à la sécurité et à l'instauration d'un ordre international équitable, de promouvoir ses intérêts et ses valeurs, de construire des ponts et d'assumer ses responsabilités par ses propres moyens dans le cadre d'une politique extérieure autonome. L'expérience de la présidence de l'OSCE a montré qu'un tel engagement permettrait à la Suisse d'accroître encore la crédibilité de sa politique étrangère et de faire valoir la compétence et la fiabilité de sa diplomatie.

---

<sup>1</sup> En vertu du texte du postulat 13.3005, le Conseil fédéral est « chargé d'établir un rapport concernant sa volonté de briguer un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, en tenant notamment compte de la question de la neutralité, et de le soumettre au Parlement pour discussion ».

<sup>2</sup> Art. 54, al. 2, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

Le Conseil de sécurité est l'organe principal de l'ONU en ce qui a trait au maintien de la paix et de la sécurité. C'est encore le cas aujourd'hui, même si les menaces et la notion de sécurité ont considérablement évolué depuis la création de l'ONU. Il y a longtemps déjà que le Conseil de sécurité ne consacre plus uniquement ses efforts à la prévention des conflits interétatiques et élargit son action aux conflits intérieurs et aux menaces transnationales. La criminalité organisée, le terrorisme, les violations systématiques et généralisées des droits de l'homme ainsi que la transgression croissante des principes humanitaires comptent aujourd'hui parmi les principaux facteurs qui menacent la paix et la sécurité. Il est largement reconnu aujourd'hui que la pauvreté, la dégradation de l'environnement à grande échelle ou les litiges sur les droits d'utilisation des sols et de l'eau portent en eux les germes de conflits. Outre les instruments classiques de maintien de la paix, le Conseil de sécurité couvre une gamme de plus en plus large de thématiques liées à la prévention et à la transformation des conflits qui permettent de faire face aux situations les plus diverses.

Les domaines d'activité du Conseil de sécurité rejoignent pour la plupart les priorités de politique extérieure et de sécurité de la Suisse. Le mandat général du Conseil de sécurité coïncide avec le mandat constitutionnel qui astreint la Confédération à s'engager en faveur d'un ordre international juste et pacifique (art. 2, al. 4, Cst.). En siégeant au Conseil de sécurité, la Suisse pourrait faire entendre plus directement ses préoccupations sur les questions de politique extérieure et de sécurité dans le cadre des travaux de l'ONU.

Tous les Etats doivent pouvoir compter sur un Conseil de sécurité efficace et doté d'une grande capacité d'action, car les défis de la politique de sécurité dans un environnement mondialisé ne peuvent être relevés que par la coopération. Il est également dans l'intérêt de la Suisse que le Conseil de sécurité soit efficace, transparent et responsable. C'est la raison pour laquelle elle s'engage depuis des années avec de nombreux autres Etats membres pour améliorer les méthodes de travail de cette institution. Peu après son adhésion à l'ONU, la Suisse, ainsi que quatre autres Etats<sup>3</sup>, ont lancé un appel au Conseil de sécurité afin que ses membres renoncent volontairement à leur droit de veto en cas de génocide, de graves violations des droits de l'homme ou de crime contre l'humanité. Une affiliation éventuelle au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse des moyens supplémentaires de lutter contre l'impunité et d'œuvrer en faveur de l'amélioration des méthodes de travail.

La question financière a également compté dans la décision de briguer un siège au Conseil de sécurité. En tant que membre de l'ONU, la Suisse est tenue de verser une contribution financière qui s'élève actuellement à 1,047 % du budget de l'Organisation. Notre pays figure ainsi au dix-septième rang des contributeurs au budget régulier de l'ONU et au quatorzième rang des contributeurs aux missions de maintien de la paix. Eu égard à cet engagement financier considérable, il est logique que la Suisse ait également la possibilité d'être un acteur à part entière au sein de l'ONU.

En tant que membre du Conseil, la Suisse disposerait de la même liberté d'action que précédemment et continuerait à définir de manière souveraine et autonome ses positions en matière de politique étrangère. L'obtention d'un siège au Conseil de sécurité n'entraînerait pour la Confédération aucune extension de ses obligations actuelles. Il en va de même pour la question de la neutralité : la Suisse resterait entièrement fidèle à la neutralité telle qu'elle la pratique actuellement. Elle considère en effet la neutralité non comme un but en soi, mais comme un instrument de sa politique étrangère et de sa

<sup>3</sup> Costa Rica, Jordanie, Liechtenstein et Singapour.

politique de sécurité au service d'objectifs plus élevés, que sont l'indépendance et la sécurité du pays, ainsi que la promotion d'un ordre international juste et pacifique. Or, le système de sécurité collective de l'ONU, qui se base sur l'interdiction du recours à la force, poursuit ces mêmes objectifs.

L'expérience des autres Etats neutres membres de l'ONU montre que la neutralité est conciliable avec un siège au Conseil de sécurité. De plus, le Conseil fédéral estime qu'une participation au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse une plateforme supplémentaire lui permettant d'assumer son rôle traditionnel et éprouvé de médiateur impartial et d'en tirer parti.

Selon le Conseil fédéral, la phase initiale de la candidature s'est déroulée conformément au calendrier prévu, et les chances d'obtenir un mandat au Conseil de sécurité en 2023-2024 demeurent intactes. Seules la Suisse et Malte ont jusqu'à maintenant déposé leur candidature pour l'un des deux sièges proposés au Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats (GEOA). On peut s'attendre à ce que d'autres membres de ce groupe fassent acte de candidature d'ici à l'élection qui aura lieu en 2022.

## 2. Contexte

L'automne 2022 marquera le vingtième anniversaire de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Notre pays s'efforcera à cette occasion de décrocher un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024.

La Suisse est jusqu'à présent le seul pays à avoir adhéré à l'ONU sur la base d'une décision prise par la voie de la démocratie directe. L'initiative populaire « pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) » a été acceptée par le peuple et les cantons le 3 mars 2002, et le 10 septembre 2002, la Suisse devenait officiellement le 190<sup>e</sup> membre des Nations Unies.

Le Conseil fédéral tire un bilan positif de la période écoulée depuis l'entrée de la Suisse à l'ONU. Par son engagement constructif en tant qu'Etat membre, notre pays a pu exercer une influence directe sur de nombreux programmes, initiatives et développements importants de l'ONU. Il est parvenu à faire valoir et à défendre avec succès ses intérêts et ses valeurs dans le système onusien. En tant que membre à part entière, mais aussi pays hôte du siège européen de l'ONU à Genève, la Suisse se positionne en partenaire innovant, fiable et assuré au sein de l'Organisation. Sa contribution est fort appréciée, notamment dans les domaines de l'aide humanitaire, du droit international humanitaire et des droits de l'homme, de la prévention des conflits, de l'Etat de droit, de la lutte contre la pauvreté et des questions globales d'environnement.

La décision prise le 12 janvier 2011 par le Conseil fédéral d'inscrire la Suisse sur la liste des candidats à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2023-2024 est l'aboutissement d'un long processus de réflexion et de consultation mené conjointement par le Conseil fédéral, le DFAE, le Parlement, les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats (CPE-N et CPE-E) et la Délégation des finances. Ce processus couvrant les années 2007 à 2010 a donné lieu à une série de rapports, d'auditions et de consultations qui ont permis de traiter de nombreuses questions et interventions parlementaires.

Dans le postulat 13.3005 de la CPE-N du 15 janvier 2013, recommandé pour acceptation par le Conseil fédéral dans sa proposition du 27 février 2013 et adopté par le Conseil national le 3 juin 2013, le Conseil fédéral est « chargé d'établir un rapport concernant sa volonté de briguer un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, en tenant notamment compte de la question de la neutralité, et de le soumettre au Parlement pour discussion ». La demande du postulat correspond à l'objectif du Conseil fédéral de poursuivre et d'approfondir le dialogue avec le Parlement au sujet de la candidature de Suisse à un mandat au Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral réaffirme sa volonté maintes fois exprimée d'associer étroitement le Parlement à la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies.

### 3. Phase initiale de la candidature

Dans son message concernant l'initiative populaire « pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) » du 4 décembre 2000<sup>4</sup>, le Conseil fédéral exprimait qu'une affiliation à part entière de la Suisse à l'ONU comportait également la possibilité de siéger au Conseil de sécurité. Il soulignait alors qu'un tel mandat n'était pas une éventualité abstraite, mais une opportunité concrète servant les intérêts de la Suisse : « *Etre membre de l'ONU permet à la Suisse d'être également représentée dans les organes principaux de l'ONU et, ainsi, de mieux faire valoir les intérêts de sa politique étrangère. Participer à tous les niveaux d'une organisation, sauf à ses organes principaux, est une mauvaise politique. (...) Les inconvénients formels du statut d'observateur sont un point sensible pour la Suisse, surtout parce qu'elle n'est pas membre de plein droit de l'Assemblée générale et qu'elle ne peut pas être membre de l'ECOSOC ni du Conseil de sécurité. Or, ce sont précisément les Etats de petite ou moyenne dimension qui ont intérêt, afin de pouvoir faire entendre leur voix, à s'assurer une présence pleine et entière dans l'enceinte mondiale que constitue l'ONU.* »

Sur la base de deux rapports rédigés par le DFAE à l'attention des CPE, et à la suite d'une série de consultations et d'auditions d'experts<sup>5</sup>, les Commissions de politique extérieure du Conseil des Etats et du Conseil national ont approuvé, par 10 voix contre 1 (décision de la CPE-E du 2 septembre 2010) et par 16 voix contre 6 (décision de la CPE-N du 25 octobre 2010), la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité pour une durée limitée à deux ans. A l'issue de leurs délibérations, les deux CPE ont présenté leurs conclusions quant à une éventuelle candidature de la Suisse au Conseil de sécurité dans des communiqués de presse séparés. Selon le communiqué de presse de la CPE-E du 3 septembre 2010, une majorité de la commission a estimé que « *depuis son adhésion à l'ONU, la Suisse s'était engagée activement au sein de cette institution, avec laquelle elle s'identifie parfaitement. Il ne devrait pas en aller autrement en cas d'adhésion au Conseil de sécurité.* » En outre, la commission a pu éclaircir tous les aspects de la question et obtenir les explications qu'elle souhaitait. Dans son communiqué de presse du 26 octobre 2010, la CPE-N a présenté le résultat de ses consultations relatives à une éventuelle candidature à moyen terme de la Suisse au Conseil de sécurité : « *La majorité de la commission était d'avis que, tout comme l'appartenance à l'ONU, une adhésion au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse une excellente opportunité pour le développement du réseau international. En devenant membre du Conseil de sécurité, elle disposerait en outre d'une importante plate-forme de discussion lui permettant de faire valoir et de promouvoir ses valeurs sur le plan international. La majorité de la commission a par ailleurs estimé qu'une adhésion au Conseil de sécurité n'aurait aucune incidence en matière de bons offices et qu'elle serait tout à fait compatible avec la neutralité de la Suisse.* »

En vertu de l'art. 184, al. 1 de la Constitution fédérale et en consultation avec les CPE conformément à l'art. 152, al. 3 de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral a décidé en janvier 2011 de déposer officiellement la candidature de la Suisse à un siège non

<sup>4</sup> FF 2001, pp. 1117-1209.

<sup>5</sup> Quatre experts ont été entendus lors des délibérations de la CPE-E : 7 avril 2009 : Nicolas Michel, professeur de droit international à l'Université de Genève, ancien conseiller juridique du Secrétaire général de l'ONU ; 19 mai 2009 : Peter Maurer, ambassadeur et chef de la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York alors en fonction ; 21 juin 2010 : Peter Huber, directeur du Département des organisations internationales au ministère autrichien des affaires européennes et internationales ; 21 juin 2010 : Colin Keating, ancien ambassadeur de la Nouvelle-Zélande auprès de l'ONU, fondateur et directeur de la cellule de réflexion « Security Council Report ».

permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024 auprès du groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats (GEOA).

A peine quelques jours plus tard, le 20 janvier 2011, le gouvernement de Malte a à son tour manifesté son intention de décrocher l'un des deux sièges du Conseil de sécurité attribués au GEOA pour cette période. Aucune autre candidature n'a été enregistrée depuis lors. La Suisse et Malte sont pour l'heure les seuls prétendants aux deux sièges qui seront attribués à des représentants du GEOA en 2023-2024. On peut toutefois s'attendre à ce que cette situation pour l'instant favorable (« *clean slate* » en langage onusien) évolue d'ici à l'élection prévue à l'automne 2022 et que d'autres membres du GEOA manifestent leur intérêt pour l'un des deux sièges à pourvoir.

La candidature de la Suisse a continué à susciter l'intérêt du Parlement après l'annonce de son dépôt en janvier 2011, faisant notamment l'objet de plusieurs questions<sup>6</sup> et interventions parlementaires<sup>7</sup>. A l'issue des débats portant sur ces interventions, le Conseil national a confirmé le 3 juin 2013 la décision et la position des CPE et du Conseil fédéral en faveur de la candidature. Il n'a pas donné suite à l'initiative parlementaire 12.479 (Participation du Parlement à la décision de briguer un siège au Conseil de sécurité de l'ONU), suivant en cela les recommandations des CPE et du Conseil fédéral, et a approuvé le postulat 13.3005 de la CPE-N chargeant le Conseil fédéral d'établir le présent rapport.

## 4. Motifs et objectifs de la candidature suisse à un siège non permanent du Conseil de sécurité

La préservation de l'indépendance, de la sécurité et de la prospérité de la Suisse exige aujourd'hui la mise en œuvre d'une politique extérieure qui participe à la définition des relations internationales et s'engage en faveur de la sécurité et de la stabilité internationales. Au cours de sa présidence de l'OSCE, la Suisse a démontré de façon exemplaire sa capacité à fournir des contributions spécifiques à la sécurité internationale fondées sur une politique étrangère autonome. Ces contributions utiles à la communauté internationale permettent à la Suisse de promouvoir ses intérêts et ses valeurs. Dans sa stratégie de politique étrangère, le Conseil fédéral souligne l'importance primordiale de la neutralité, mais aussi des principes de solidarité et de responsabilité dans la conservation de la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure. La combinaison de ces trois principes détermine le rôle spécifique joué par la Suisse dans la promotion de la paix et de la sécurité ainsi que dans la maîtrise des enjeux planétaires.

Dans le contexte de la mondialisation, un multilatéralisme efficace est plus important que jamais. La plupart des défis qui se posent en matière de politique de sécurité sont

<sup>6</sup> Question 13.5065 (Hans Fehr) « *La Suisse membre du Conseil de sécurité de l'ONU ?* », heure des questions du 11.3.2013.

<sup>7</sup> Plusieurs interventions ont été déposées entre 2010 et 2013 : 10.3961 – Motion « *Non à l'entrée de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU* » (groupe UDC) : déposée le 14.12.2010 ; avis du CF du 19.01.2011 (rejet) ; 14.12.2012 : en suspens depuis plus de deux ans, classement ; 12.479 – Initiative parlementaire « *Participation du Parlement à la décision de briguer un siège au Conseil de sécurité de l'ONU* » (Stamm) : déposée le 28.9.2012 ; rejetée par la CPE-N le 14.1.2013 par 11 voix contre 8 et 2 abstentions et par le CN le 13.6.2013 par 107 voix contre 69 (0 abstention)

13.3005 – Postulat de commission « *Rapport du Conseil fédéral sur l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité de l'ONU* » (CPE-N) : adopté par la CPE-N le 14.1.2013 par 17 voix et 5 abstentions ; proposition du CF d'accepter le postulat du 27.2.2013 ; adopté par le CN le 3.6.2013.

désormais de nature transnationale. Les nombreuses crises qui préoccupent actuellement la communauté internationale ne peuvent être résolues qu'au travers du dialogue et d'une action concertée. Dans un contexte global marqué par une modification des rapports de force et par une multiplication des acteurs de premier plan, la simple recherche d'une approche commune représente souvent à elle seule un projet ambitieux. Des pays qui, comme la Suisse, jettent des ponts de manière crédible entre les différents protagonistes ont un rôle toujours important à jouer. Ils contribuent à la recherche de solutions multilatérales dans un monde multipolaire.

Au niveau mondial, l'ONU est la principale plateforme multilatérale de la Suisse. Un siège au Conseil de sécurité offrirait à notre pays de nouvelles possibilités de contribuer à la paix, à la sécurité et à l'instauration d'un ordre international équitable, de promouvoir ses intérêts et ses valeurs, de construire des ponts et d'assumer ses responsabilités par ses propres moyens dans le cadre d'une politique extérieure autonome. L'expérience de la présidence de l'OSCE a montré qu'un tel engagement permettait à la Suisse d'accroître encore la crédibilité de sa politique étrangère et de faire valoir la compétence et la fiabilité de sa diplomatie.

Les objectifs de politique étrangère de la Suisse inscrits dans la Constitution fédérale coïncident avec les objectifs définis dans la Charte de l'ONU. Un Conseil de sécurité capable d'agir efficacement s'inscrit dès lors dans l'intérêt de la Suisse du point de vue de la politique extérieure et de la politique de sécurité. C'est la raison pour laquelle notre pays s'engage depuis son adhésion à l'ONU en faveur d'une amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité. Cet engagement, axé sur le renforcement de la transparence et de la redevabilité, n'a toutefois qu'une incidence indirecte et par conséquent limitée sur les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. L'obtention d'un siège au Conseil de sécurité permettrait à la Suisse d'exprimer plus directement ses idées en matière de politique extérieure et de politique de sécurité.

L'ONU est la seule enceinte universelle dans laquelle les pays peuvent débattre de tous les sujets internationaux importants. La communauté internationale a ainsi formellement reconnu, dans une résolution de l'Assemblée générale de 2005, que le maintien de la paix, l'état de droit, les droits de l'homme et le développement économique et social sont interdépendants et se renforcent mutuellement. En conséquence, les approches modernes de la résolution des conflits doivent mettre l'accent sur la protection et la sécurité des individus.

L'ONU a développé au fil des ans une vaste gamme d'instruments destinés à améliorer la protection de la sécurité des personnes et l'aide humanitaire aux personnes en détresse, notamment dans les situations de conflit. La question de la prévention active des conflits demeure au cœur des débats. Le Conseil de sécurité participe non seulement à ces délibérations, mais contribue également dans une large mesure au développement des mandats complexes et intégrés utilisés de nos jours dans la promotion de la paix au niveau international.

La Suisse adopte traditionnellement une approche globale de la gestion des conflits. Elle se mobilise actuellement dans plusieurs enceintes politiques en faveur de thèmes comme l'accès rapide et sans entrave des organisations humanitaires aux zones de conflit, la protection des populations civiles ou le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Cet engagement pourrait être renforcé si la Suisse obtenait un siège au Conseil de sécurité.

Des motifs d'ordre financier ont également compté dans la décision de briguer un siège au Conseil de sécurité. En tant que membre de l'ONU, la Suisse est tenue de verser une

contribution financière qui s'élève actuellement à 1,047% du budget de l'Organisation. Notre pays figure ainsi au dix-septième rang des contributeurs au budget régulier de l'ONU et au quatorzième rang des contributeurs aux missions de maintien de la paix. Eu égard à cet engagement financier considérable, il est logique que la Suisse ait également la possibilité d'être un acteur à part entière au sein de l'ONU.

Vingt ans après l'adhésion à l'ONU, l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité constituerait un signe fort de la volonté de la Suisse d'assumer des responsabilités en faveur de la paix et de la sécurité. Un engagement au Conseil de sécurité permet de défendre des intérêts nationaux et de promouvoir les valeurs du pays. La Suisse dispose des ressources nécessaires grâce à son vaste réseau de représentations et à son savoir-faire. Les bons offices de la Suisse et sa neutralité sont parfaitement compatibles avec l'obtention d'un siège non permanent au Conseil de sécurité (voir chapitre 6). En outre, la neutralité de la Suisse renforcerait la crédibilité de son engagement au sein de cette institution.

## 5. Le Conseil de sécurité des Nations Unies

En vue d'une évaluation systématique des conséquences pratiques de l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité et de leur compatibilité avec la neutralité helvétique, nous consacrons le présent chapitre à une présentation détaillée de la position, de la mission et du fonctionnement du Conseil de sécurité.

### 5.1. Position du Conseil de sécurité dans le système de l'ONU

La Charte de l'ONU ratifiée le 24 octobre 1945 à San Francisco prévoit six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat. Aux termes de l'art. 24, par. 1 de la Charte, les Etats membres confèrent au Conseil de sécurité *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en leur nom. Par leur adhésion, les Etats membres reconnaissent les principes et fondements de la Charte de l'ONU et, partant, les compétences du Conseil de sécurité. Conformément à l'art. 4, par. 1 et à l'art. 25 de la Charte, les Etats membres de l'ONU conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

La position et l'importance du Conseil de sécurité au sein du système de l'ONU ont profondément évolué depuis la première séance du Conseil en janvier 1946. Durant la guerre froide, soit au début des années 1950, sa capacité d'action a longtemps été réduite, comme l'attestent les nombreux projets de résolution ayant été sanctionnés par un veto durant cette période (voir le chapitre 5.4.3).

A la fin de la guerre froide, le Conseil est parvenu à améliorer sa capacité à agir et à dégager des consensus. Le nombre total de résolutions adoptées, qui n'atteignait que 646 en 1990, est passé à 2200. Le rôle toujours plus important joué par le Conseil de sécurité et sa capacité nouvelle à réunir un large consensus se reflètent dans l'augmentation continue des opérations de maintien de la paix de l'ONU observée jusqu'à aujourd'hui. Les blocages actuels du Conseil de sécurité sur la situation en Ukraine et en Syrie occultent en partie le fait que cet organe règle la plupart des affaires quotidiennes sans incidents notables. Il est en outre parvenu à maintenir sa capacité d'action dans des situations de crise aiguë comme l'épidémie d'Ebola et les menaces de

combattants terroristes étrangers malgré les tensions géopolitiques actuelles entre la Russie et l'Occident.

La progression enregistrée ces dernières années ne concerne pas uniquement le nombre de résolutions et de missions de paix, mais aussi la diversité thématique des travaux du Conseil et des mandats des missions. Alors qu'à ses débuts, le Conseil de sécurité concentrait ses activités sur les aspects traditionnels de la politique de sécurité, il intègre de plus en plus les interactions complexes entre les différents champs thématiques que sont la sécurité, l'état de droit et le développement, comme dans le cas de missions de paix intégrant un mandat de protection des droits de l'homme.

## 5.2. Tâches et compétences

Pour assumer sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité dispose, aux termes de l'art. 24, par. 2 de la Charte des Nations Unies, d'une série de compétences et d'instruments définis plus en détail aux chap. VI, VII et VIII et présentés brièvement ci-après.

### 5.2.1. Recommandations du Conseil de sécurité prévues au Chapitre VI – Prévention et règlement pacifique des différends

Selon le *Chapitre VI* de la Charte, le Conseil de sécurité dispose de la compétence, en cas de désaccord ou de différend entre Etats pouvant constituer une menace pour la paix internationale, de formuler des *recommandations* et d'inviter les parties à régler leur différend par des *moyens pacifiques* (art. 33 de la Charte). Les recommandations du Conseil de sécurité prévues au Chapitre VI nécessitent l'accord des Etats concernés et ne sont en soi pas coercitives. Elles peuvent être toutefois complétées par des mesures contraignantes du Conseil de sécurité en cas de poursuite de l'escalade et de menace grave pour la paix internationale. Parmi les mesures types prévues au Chapitre VI figurent les missions d'enquête indépendantes ou les mandats de médiation non militaires.

### 5.2.2. Mesures du Conseil de sécurité prévues au Chapitre VII – Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression

En cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, le Conseil de sécurité peut décider, en vertu du *Chapitre VII*, d'appliquer des *mesures coercitives* destinées à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales. Il s'agit par exemple de mesures et de sanctions économiques ou de mesures militaires destinées à maintenir ou à rétablir la paix internationale.

Les mesures et sanctions économiques prévues à l'article 41 de la Charte peuvent viser des personnes, des entreprises ou des organisations en particulier ou limiter le commerce de certaines marchandises ou catégories de produits. Diverses formes de sanctions peuvent être appliquées, comme l'embargo sur les armes, les sanctions financières, les restrictions du commerce de marchandises, les restrictions diplomatiques, culturelles et sportives, les restrictions du trafic aérien ou d'autres restrictions. Selon la situation, des mesures spécifiques peuvent être prises à l'échelon national, régional ou mondial.

Les sanctions mises en place sont régulièrement révisées et adaptées, s'il y a lieu, aux réalités et aux enjeux actuels. A cet égard, le Conseil de sécurité est tenu de respecter certains principes fondateurs. Des efforts considérables ont été déployés au début des années 1990 pour renforcer l'efficacité du système international de sanctions et, simultanément, réduire l'impact négatif de ces mesures sur les populations concernées. La Suisse a joué depuis le début un rôle déterminant dans ce processus. Il peut arriver

par exemple que des sanctions ciblant des personnes spécifiques (« *targeted sanctions* ») entrent en conflit avec les droits individuels. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage depuis des années en faveur d'une amélioration des procédures d'inscription et de radiation des personnes sur les listes de sanctions de l'ONU.

Si la médiation ou les sanctions ne produisent aucun effet, le Conseil de sécurité peut menacer de prendre ou d'autoriser des *mesures d'ordre militaire* sous le Chapitre VII en cas de nouvelle détérioration de la sécurité. Ces mesures sont principalement de deux types : premièrement, des missions de paix déployées et dirigées par l'ONU (voir point 5.2.3.) ; deuxièmement, ce qui est moins fréquent, des opérations militaires autorisées par le Conseil de sécurité et réalisées par des tiers.

Les mesures d'ordre militaire prévues au Chapitre VII peuvent avoir pour but de maintenir ou d'imposer la paix. La plupart des actions autorisées en vertu du Chapitre VII sont des opérations de maintien de la paix (« *peacekeeping* »). De telles interventions sont généralement menées avec l'accord des Etats concernés. L'emploi de la force armée n'est autorisé qu'en cas de légitime défense ou pour assurer la défense du mandat, de l'infrastructure ou de la population civile.

Peu d'opérations ont jusqu'à maintenant été assorties d'un mandat d'imposition de la paix (« *peace enforcement* »). Le cas échéant, l'emploi de la force armée est autorisé pour assurer l'exécution du mandat et ne nécessite pas le consentement des parties impliquées.

### **5.2.3. Déploiement d'opérations de maintien de la paix par le Conseil de sécurité**

La mise en place de missions de paix constitue l'un des principaux instruments de maintien de la paix internationale. Les missions de paix ne sont pas explicitement mentionnées dans la Charte, mais se sont imposées au fil des années comme un instrument idéal de maintien et de restauration de la paix internationale et de la sécurité.

Aux termes du Chapitre VI de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité peut décider du déploiement de missions de paix non militaires – les missions politiques spéciales (« *special political missions* ») – avec le consentement de l'Etat hôte. Ces missions réalisent des tâches politiques, notamment dans le domaine des bons offices et de l'assistance électorale. Le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB) a ainsi soutenu le gouvernement burundais, jusqu'à fin 2014, dans l'accomplissement de tâches liées au renforcement des institutions nationales, à l'encouragement du dialogue, au travail de mémoire et à la protection des droits de l'homme. Ces missions politiques de maintien de la paix peuvent être instituées à l'initiative de l'Assemblée générale ou du Secrétaire général, même si l'on constate dans la pratique que la majorité des mandats émanent du Conseil de sécurité. Treize missions politiques non militaires de l'ONU sont en cours dans le monde.

Contrairement aux missions politiques de maintien de la paix, les opérations de maintien de la paix (« *peacekeeping operations* ») relèvent exclusivement de la compétence du Conseil de sécurité. De telles opérations peuvent avoir une composante civile et policière, inclure des experts et des observateurs militaires non armés et prévoir l'envoi de troupes armées (casques bleus) à des fins d'autodéfense ou pour assurer la protection des populations civiles – le cas échéant avec le consentement explicite ou à la demande des Etats concernés.

Selon l'ONU, plus de 120 000 personnes étaient affectées aux 16 opérations de maintien de la paix en cours au début décembre 2014, dont plus de 90 000 soldats, 1750 observateurs militaires, environ 12 500 policiers et plus de 17 000 civils et volontaires

provenant de quelque 120 pays. Les opérations de maintien de la paix de l'ONU exercent d'importantes tâches d'assistance militaire, policière et civile dans des situations de conflit complexes, par exemple dans des domaines comme la mise en œuvre d'accords de paix, les droits de l'homme, la surveillance des frontières, la réforme des forces armées, la police, le déminage, la préparation d'élections ou la mise en place d'institutions publiques. Les mandats complexes assortis de composantes militaires et non militaires sont désormais la règle. En conséquence, les missions de maintien de la paix de l'ONU se caractérisent aujourd'hui par la présence souvent importante de personnel civil. La collaboration avec les différents acteurs du système de l'ONU ainsi qu'avec des organisations régionales tend à se généraliser.

#### **5.2.4. Accords régionaux et coopération avec des organisations régionales prévus au Chapitre VIII**

Au *Chapitre VIII*, la Charte donne au Conseil de sécurité la possibilité de coordonner la surveillance et le maintien de la paix dans le monde avec des *organismes régionaux*. Le Conseil utilise cette option avec succès dans de nombreux conflits à travers le monde. Parmi les organisations régionales figurent notamment l'Union africaine (UA) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Des accords régionaux permettent au Conseil de sécurité d'associer à la quête de solutions et aux efforts de médiation internationaux les pays et organisations pouvant être directement concernés par un conflit. Les organisations régionales disposent de solides atouts comparatifs dans le domaine de la consolidation de la paix, grâce notamment à leur connaissance de la langue et des spécificités locales. Les coûts induits par leur participation sont en outre relativement faibles.

Le Chapitre VIII vise à introduire dans le système de l'ONU la notion de subsidiarité appliquée à la sécurité afin de permettre à l'Organisation et au Conseil de sécurité de s'appuyer sur des mécanismes régionaux dans le domaine de la résolution de conflits et de la sauvegarde de la paix à l'échelle internationale.

#### **5.2.5. Compétences du Conseil de sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale**

Le Conseil de sécurité n'est certes pas un tribunal, mais il possède tout de même des compétences particulières dans le domaine de la justice pénale internationale. Même si elles ne figurent pas explicitement dans la Charte, ces compétences sont devenues au fil du temps un moyen d'assurer la mise en œuvre du mandat du Conseil de sécurité. Elles englobent notamment la création de tribunaux spéciaux destinés à poursuivre les auteurs de crimes de guerre, comme ce fut le cas en ex-Yougoslavie et au Rwanda durant les années 1990. Le Conseil de sécurité a également le pouvoir de nommer des commissions d'enquête internationales indépendantes.

Conformément à l'art. 13, let. b du Statut de Rome, le Conseil de sécurité est habilité à déférer des situations de conflit à la Cour pénale internationale (CPI), agissant en vertu du Chapitre VII, notamment lorsque les tribunaux nationaux compétents n'ont pas la volonté ou la capacité d'enquêter sur des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire et, le cas échéant, de les sanctionner. Le Conseil de sécurité a donc saisi par deux fois la CPI sur cette base, en 2005 pour le Darfour et en 2011 pour la Libye. Parallèlement, l'art. 16 du Statut de Rome habilite le Conseil de sécurité à demander la suspension pour douze mois d'une procédure engagée devant la CPI. Les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la Cour pénale internationale sont régies par un accord spécifique signé par les deux parties en 2004.

### 5.2.6. Autres compétences du Conseil de sécurité

La Charte confère au Conseil de sécurité des compétences procédurales au sein du système de l'ONU. Il est notamment chargé, en vertu de l'article 97 de la Charte, de transmettre à l'Assemblée générale une recommandation relative à la nomination du Secrétaire général. Par ailleurs, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale élisent ensemble les juges de la Cour internationale de justice (CIJ) de La Haye et traitent les demandes d'admission des pays qui souhaitent adhérer à l'ONU. Sur recommandation du Conseil de sécurité, les demandes sont soumises à l'Assemblée générale qui procède au vote. Une majorité des deux tiers est requise pour admettre un nouvel Etat en tant que membre de l'ONU.

## 5.3. Composition et affiliation

Depuis 1965, le Conseil de sécurité est composé de quinze membres : cinq membres permanents titulaires d'un droit de vote particulier, connu sous le nom de « droit de veto » (Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Russie), et dix membres non permanents élus pour un mandat de deux ans.

La question de l'élargissement du Conseil de sécurité est débattue au sein de l'Assemblée générale depuis des années, mais le processus de négociation reste pour l'instant dans l'impasse. La Suisse soutient la demande visant à faire du Conseil de sécurité une plate-forme représentative et efficace. Elle ne joue pas un rôle actif dans le débat sur l'élargissement, mais concentre son engagement sur la question des méthodes de travail. En 2005, la Suisse a créé avec quatre autres Etats l'initiative du S5 (« Small Five ») sur l'amélioration des méthodes de travail du Conseil. Elle poursuit ses efforts depuis 2013 dans le cadre du groupe ACT (« *Accountability, Coherence, Transparency* ») composé actuellement de 23 Etats et dont elle assume la coordination.

Afin de garantir en tout temps une représentation équitable de toutes les régions du monde au sein du Conseil de sécurité, les Etats membres de l'ONU ont attribué les sièges temporaires aux cinq groupes régionaux de l'ONU selon la clé de répartition suivante : cinq sièges au groupe Afrique et Asie-Pacifique, deux sièges au groupe Amérique latine et Caraïbes, deux sièges au groupe Europe occidentale et autres Etats (GEOA) et un siège au groupe Europe de l'Est.

Pour être élu au Conseil de sécurité, un Etat doit être soutenu par les deux tiers des votants à l'Assemblée générale de l'ONU. Les élections au Conseil de sécurité se déroulent une fois par an. A cette occasion, l'Assemblée générale renouvelle cinq des dix sièges non permanents.

Cent-vingt-cinq Etats ont siégé au Conseil de sécurité depuis 1946, ce qui représente environ deux tiers des membres actuels de l'ONU. Parmi les 29 Etats qui composent le GEOA, seuls la Suisse, Andorre, l'Islande, Israël, le Liechtenstein, Monaco et San Marin n'ont jamais été élus au Conseil. Israël et San Marin sont respectivement candidats à un siège pour les périodes 2019-2020 et 2021-2022. Des Etats neutres figurent au nombre des pays ayant déjà été membres du Conseil de sécurité. La fréquence avec laquelle les pays neutres ont eu un mandat au Conseil ne diffère guère de celle observée pour les pays non neutres qui, par leur taille ou leur profil au sein de l'ONU sont comparables à la Suisse : la Belgique, le Danemark, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont ainsi déjà siégé quatre fois au Conseil de sécurité, le Costa Rica, l'Irlande, l'Autriche et la Suède trois fois et la Finlande deux fois (voir aussi le chapitre 6.3).

L'intérêt pour l'exercice d'un mandat au Conseil de sécurité s'est globalement accru – notamment au sein du GEOA – au cours des dernières années. Il apparaît que les pays de taille comparable à la Suisse et défendant des positions politiques similaires sollicitent en moyenne tous les vingt ans un siège non permanent au Conseil de sécurité.

Outre les membres, le Secrétaire général de l'ONU et les représentants qu'il aura désignés participent aux séances du Conseil de sécurité, conformément à l'article 98 de la Charte de l'ONU. Les fonctionnaires de l'ONU n'ont pas le droit de vote au sein du Conseil. Leur tâche consiste à accompagner et à soutenir les travaux du Conseil par des analyses de situation et des appréciations neutres. Le Secrétariat de l'ONU est en outre responsable de la documentation, de l'exploitation et de l'archivage des procès-verbaux des séances et des décisions du Conseil de sécurité.

## 5.4. Procédures et méthodes de travail

En vertu de sa responsabilité particulière, le Conseil de sécurité doit, en vertu des art. 24 et 28 de la Charte des Nations Unies, être en mesure de se réunir à tout moment en cas de crise (articles 24 et 28 de la Charte de l'ONU). Selon la pratique actuelle, plusieurs séances formelles et informelles se déroulent chaque semaine au siège principal de l'ONU à New York. A cet effet, chaque membre du Conseil doit avoir en tout temps un représentant au siège de l'Organisation à New York susceptible d'assister à une séance convoquée d'urgence. Les Etats membres du Conseil de sécurité maintiennent des contacts étroits en dehors des salles de réunion, que ce soit à New York, dans les capitales ou par l'intermédiaire des divers réseaux extérieurs.

En 2014, le Conseil de sécurité a tenu 430 séances formelles, dont 241 débats ouverts aux non-membres. Outre les débats formels, le Conseil peut également mener des consultations informelles dans une salle adjacente prévue à cet effet. Ces séances sont en principe confidentielles. Les membres du Conseil, et en particulier son président, sont libres d'informer des non-membres de la teneur des débats sous une forme appropriée. Les membres du Conseil sont désormais très nombreux à utiliser les différents canaux à disposition pour informer les Etats membres de l'ONU sur l'état d'avancement des dossiers. La Suisse se réjouit de cette évolution, elle qui s'engage depuis de nombreuses années pour un renforcement de la transparence des méthodes de travail du Conseil de sécurité.

Conformément aux règles de procédure du Conseil, les votes et décisions requérant l'unanimité sont exclusivement validés en séance formelle publique. Tous les procès-verbaux, rapports et résultats des votes des séances du Conseil de sécurité constituent des documents officiels dont la plupart sont disponibles en ligne. Toutes les séances formelles du Conseil sont enregistrées et archivées au format texte et vidéo dans les six langues officielles de l'ONU (anglais, arabe, chinois, espagnol, français, russe).<sup>8</sup> Les séances informelles ne sont pas enregistrées.

### 5.4.1. Programme

En vertu de l'article 34 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité est autorisé et explicitement chargé d'enquêter sur tout différend ou toute situation susceptible d'entraîner des tensions internationales, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les thèmes régulièrement abordés sont inscrits au programme de travail du Conseil de sécurité. D'autres événements ou développements peuvent

---

<sup>8</sup> [www.un.org/sc](http://www.un.org/sc) ; [www.webtv.un.org](http://www.webtv.un.org).

également être abordés en tout temps à la demande d'un membre du Conseil ou du Secrétaire général de l'ONU (article 99 de la Charte).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 49 points figuraient à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, dont 26 concernant des situations nationales. Depuis les années 1990, le Conseil de sécurité accorde une attention croissante aux événements menaçant systématiquement la paix mondiale et aux phénomènes planétaires qui ne se limitent pas à un pays ou à une région. Ainsi, 23 des 49 points à l'ordre du jour avaient trait à des questions thématiques, dont des exemples connus comme la protection de la population civile dans les conflits armés, la protection du personnel humanitaire, les femmes et la sécurité, les enfants dans les conflits armés, la piraterie, l'impunité des auteurs de crimes internationaux, les menaces pour la santé publique mondiale (VIH, Ebola), la réforme du secteur de la sécurité, la prévention des conflits armés, le terrorisme, la réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité ou la coopération avec les organisations régionales. La diversité thématique du programme témoigne de la complexité croissante des conflits modernes et des modalités de résolution à laquelle se heurte le Conseil de sécurité.

#### **5.4.2. Décisions et prises de position**

Les prises de position et décisions du Conseil de sécurité peuvent revêtir l'une des formes suivantes : communiqué de presse, déclaration du Président ou résolution. Le communiqué de presse sert à informer les médias de la position du Conseil sur le sujet à l'ordre du jour ou sur l'état d'avancement des délibérations. Les communiqués de presse requièrent certes le consensus, mais ne constituent pas une décision formelle.

La déclaration du Président est une prise de position du Conseil de sécurité également adoptée par consensus. Elle permet au Conseil de s'exprimer sur la situation d'un pays ou sur un thème spécifique. Les déclarations présidentielles peuvent permettre de réaffirmer des éléments particuliers de résolutions antérieures ou de préparer de futures décisions du Conseil de sécurité.

Enfin, la résolution est la forme d'expression la plus impérative du Conseil de sécurité qui lui permet de prendre des décisions ayant force obligatoire. Bien que la Charte ne préconise aucune forme déterminée pour les communications du Conseil, ses décisions contraignantes revêtent de fait toujours la forme de résolutions. Le texte d'une résolution peut contenir des dispositions juridiquement contraignantes, sans que cela constitue une nécessité. L'expérience montre en outre que les mesures contraignantes, telles que les sanctions ou le déploiement de missions armées, sont généralement adoptées en vertu du Chapitre VII.

#### **5.4.3. Processus de décision et droit de veto**

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. Une résolution doit réunir neuf voix pour être approuvée. En vertu de l'art. 27, par. 3 de la Charte, les membres permanents disposent chacun d'un droit de veto leur permettant d'empêcher l'adoption d'une résolution. Cela inclut les recommandations concernant la nomination du Secrétaire général de l'ONU ou l'adhésion de nouveaux Etats membres. Une abstention n'est pas considérée comme un veto.<sup>9</sup>

En raison de l'existence du droit de veto, seuls les projets équilibrés qui tiennent suffisamment compte des intérêts de toutes les parties intéressées sont soumis au vote. Le Conseil fédéral est d'avis que les conditions extérieures et politico-militaires qui

<sup>9</sup> Le droit de veto ne peut pas être exercé lors de votes portant sur des questions de procédure ; ceux-ci requièrent uniquement un vote affirmatif de neuf membres, indépendamment du nombre d'avis négatifs exprimés par les membres permanents (article 27, alinéa 2, Charte).

conduisirent à la création du droit de veto au sortir de la Seconde Guerre mondiale sont désormais obsolètes. Depuis 2005, la Suisse fait preuve de détermination pour améliorer les méthodes de travail du Conseil de sécurité et lui demande officiellement de revoir la pratique du veto. Dans le cadre d'initiatives diplomatiques, elle appelle depuis des années les membres permanents du Conseil de sécurité à renoncer volontairement à leur droit de veto dans les cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. La Suisse continuerait à défendre fermement sa position en cas d'élection au Conseil de sécurité.

#### **5.4.4. Présidence tournante du Conseil**

La présidence du Conseil de sécurité est assurée par chacun des membres à tour de rôle pendant un mois, suivant l'ordre alphabétique anglais des noms des Etats membres. Les membres non permanents élus pour un mandat de deux ans assument cette fonction à une ou deux reprises. Les tâches et compétences du président relèvent principalement de la procédure, de l'administration et de la représentation. Elles englobent notamment la convocation et la présidence des séances, l'établissement des rapports et la coordination de la correspondance, la communication avec le Secrétaire général et le secrétariat de l'ONU ainsi que l'information des Etats membres et de la communauté internationale sur les décisions du Conseil. La présidence est également responsable de l'établissement de l'ordre du jour des différentes séances et du programme de travail mensuel. Pour le reste, le membre exerçant la présidence jouit du même statut que les autres Etats membres. Il ne dispose pas d'une voix prépondérante.

#### **5.4.5. Organes subsidiaires du Conseil de sécurité**

L'article 29 de la Charte autorise le Conseil de sécurité à créer des organes subsidiaires sous la forme de commissions ou de groupes de travail chargés de préparer les délibérations et les décisions portant sur des questions de fond ou de procédure, et de surveiller leur mise en œuvre. Ainsi, les délibérations du Conseil de sécurité concernant l'application de régimes de sanctions, la demande d'admission de nouveaux membres de l'ONU (comme ce fut le cas pour la Suisse en 2002) ou les mesures de lutte contre le terrorisme international sont préparées dans différents organes subsidiaires avant d'être, le cas échéant, formellement approuvées par le Conseil de sécurité. Celui-ci comptait 31 organes subsidiaires au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les quinze membres du Conseil sont représentés dans toutes les instances qui lui sont rattachées. Les commissions permanentes sont conduites par la présidence tournante mensuelle du Conseil de sécurité alors que les commissions non permanentes sont présidées par un ou plusieurs membres du Conseil élus pour un mandat d'une année.

Bien que totalement indépendants du point de vue de la jurisprudence, les tribunaux internationaux spéciaux<sup>10</sup> sont formellement considérés comme des organes subsidiaires du Conseil de sécurité, dans la mesure où ils sont institués et autorisés par ce dernier. La Commission de consolidation de la paix (CCP) occupe une place particulière dans les organes subsidiaires du Conseil de sécurité. Il s'agit en effet d'un organe consultatif intergouvernemental créé conjointement par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité de l'ONU. La Commission a pour mission d'accompagner sur le plan politique les pays sortant d'un conflit, de les soutenir dans la mobilisation des ressources, de recueillir l'attention de la communauté internationale sur les pays concernés et de veiller à la cohérence de son action. La CCP est donc un organe de liaison important entre le relèvement immédiat par le Conseil de sécurité au lendemain d'un conflit et

<sup>10</sup> A la différence de la Cour internationale de justice (CIJ), qui constitue un organe principal de l'ONU selon la Charte de l'ONU. La CIJ a pour mission de régler les différends portant sur des points du droit international et les litiges opposant des Etats (p. ex. résolution de différends territoriaux), pour autant qu'ils ne relèvent pas de la justice pénale internationale.

l'engagement à long terme du système de l'ONU dans le domaine du développement. Des configurations de la CCP spécifiques à un pays donné sont actives au Burundi, en Guinée, en Guinée Bissau, au Libéria, en République centrafricaine et au Sierra Leone. La Suisse préside la « Formation Burundi » et soutient ainsi spécifiquement le processus de consolidation de la paix au Burundi. L'engagement de la Suisse s'est notamment concrétisé par sa collaboration à l'organisation d'une conférence sur le Burundi en octobre 2012 à Genève. Cette manifestation a permis au Burundi de présenter ses plans de développement à ses partenaires et de procéder à une récolte de fonds.

## **6. Compatibilité d'un mandat non permanent au Conseil de sécurité avec la neutralité suisse**

Le chapitre ci-après expose les motifs pour lesquelles un mandat de la Suisse au Conseil de sécurité est parfaitement compatible avec le droit de la neutralité et la politique de neutralité de la Suisse.<sup>11</sup>

### **6.1. Les obligations d'un Etat neutre**

Le droit de la neutralité fixe les droits et les obligations existant entre les Etats belligérants et les Etats neutres dans le cadre d'un conflit armé international. Il est régi par les Conventions de la Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et en cas de guerre maritime, ainsi que par le droit coutumier international. A l'origine, la limitation principale pour les Etats neutres consistait en un renoncement de principe à s'engager dans un conflit armé entre Etats pour imposer ses objectifs politiques. Entretemps, toutefois, l'interdiction de recourir à la force s'impose à tous les Etats dans le cadre de l'ONU.

En plus de l'interdiction de recourir à la force, les pays neutres n'ont pas le droit de soutenir ou de désavantager militairement l'une des parties au conflit, notamment en mettant à sa disposition troupes ou armes. Interdiction leur est faite de mettre leur territoire à la disposition des belligérants si ceux-ci entendent l'utiliser à des fins militaires, par exemple pour y faire transiter des troupes ou pour le simple survol. En temps de paix, l'obligation d'un pays durablement neutre se limite à ne pas prendre d'engagements irrévocables, qui l'empêcheraient en cas de conflit de respecter ses devoirs de neutralité. Il s'ensuit l'interdiction d'installer des points d'appuis étrangers sur le territoire neutre et d'adhérer à des alliances militaires comme l'OTAN.

Le droit de la neutralité ainsi résumé se conjugue avec la politique de neutralité. Celle-ci regroupe un ensemble de mesures que prend l'Etat neutre de sa propre initiative pour garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité telle que définie dans le droit de la neutralité. La mise en œuvre de cette politique relève de l'appréciation de l'Etat concerné. Il prend en compte l'évolution du contexte extérieur et des considérations de politique de sécurité. La politique de neutralité de la Suisse va de pair avec sa tradition humanitaire, pour faire d'elle un acteur solidaire et responsable dans la lutte contre les causes de la violence, la protection des victimes des conflits et la restauration de la paix. Le principe de neutralité s'articule aussi avec celui de l'universalité et celui de l'Etat de

<sup>11</sup> Les développements ci-après reposent sur les bases conceptuelles du message concernant l'initiative populaire « pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) » du 4 décembre 2000. L'initiative a été acceptée par le peuple et les cantons le 3 mars 2002.

droit, sur la base desquels la Suisse entretient, dans la mesure du possible, de bonnes relations avec l'ensemble des Etats du monde sur la base commune du respect du droit.

L'ONU, y compris le Conseil de sécurité, accepte la neutralité ou le non-alignement de ses Etats membres. Elle n'est pas une alliance militaire. Une analyse des résolutions du Conseil de sécurité sur la dernière décennie montre, d'une part, qu'une proportion minimale du travail du Conseil de sécurité implique la prise de mesures coercitives.<sup>12</sup> Elle montre, d'autre part, que lorsque le Conseil de sécurité prend des mesures coercitives, celles-ci ne se rapportent que peu fréquemment à un conflit armé interétatique (condition nécessaire à l'application de la neutralité), puisque les conflits actuels sont en immense majorité de nature interne. Enfin, même lorsque le Conseil de sécurité prend des mesures coercitives dans des situations de conflits armés internationaux, il agit sur mandat de l'ensemble des Etats membres comme gardien de l'ordre mondial chargé de préserver et de rétablir la paix. Il n'agit donc pas comme partie au conflit. Les mesures coercitives qu'il prend à l'encontre d'un Etat menaçant ou rompant la paix ne constituent pas des actes de guerre au sens du droit de la neutralité, mais sont destinées à rappeler à l'Etat qu'il doit respecter les obligations auxquelles il a librement consenti en adhérant à la Charte. C'est pourquoi la neutralité ne s'applique pas aux mesures coercitives adoptées par le Conseil de sécurité.

En revanche, tant que le Conseil de sécurité n'a pas adopté de mesures pertinentes, la Suisse continue à invoquer sa neutralité en cas de conflit armé international. Un siège au Conseil de sécurité n'y changerait rien. Telle avait déjà été la position de la Suisse par rapport au conflit au Kosovo en 1999 ou au conflit en Irak en 2003, par exemple. Comme l'ONU n'avait pas autorisé le recours à la force, la Suisse n'avait autorisé les survols vers ces zones de conflits que lorsqu'ils revêtaient un caractère humanitaire et non lorsqu'ils revêtaient un caractère militaire.

## 6.2. La neutralité suisse et la sécurité collective

La neutralité est un principe important de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. Du point de vue historique et constitutionnel, elle n'a jamais été un but en soi, mais un des instruments permettant à la Suisse d'œuvrer à ses objectifs, en particulier d'assurer son indépendance et sa sécurité et de promouvoir un ordre international juste et pacifique (art. 2, ch. 4, Cst.). C'est la raison pour laquelle les fondateurs de la Confédération moderne ont renoncé à inscrire la neutralité dans l'article de la Constitution qui énonce les buts de la Confédération. Un siège au Conseil de sécurité renforcerait le levier de la Suisse pour remplir ses buts constitutionnels consistant à protéger son indépendance et sa sécurité et à promouvoir un ordre international juste et pacifique.

L'engagement général des Etats membres de l'ONU à renoncer à recourir à la force pour faire valoir leurs intérêts s'allie bien avec la neutralité. De nombreux conflits ou

---

<sup>12</sup> Premièrement, le Conseil de sécurité n'adopte pas uniquement des résolutions, mais il consacre également une partie importante de ses séances à des échanges de vues et des consultations (élections, réunions de haut niveau, réunions avec des acteurs non membres du Conseil de sécurité, briefings de présidents de tribunaux internationaux, de hauts-représentants de l'ONU ou d'autres acteurs pertinents, visites sur le terrain). Deuxièmement, même quand le Conseil de sécurité adopte des résolutions, elles ont souvent une portée thématique (voir par exemple les résolutions sur l'état de droit ou sur la prévention des conflits). Le but de ces résolutions n'est pas de prendre position ou d'émettre des recommandations sur des pays ou régions donnés, mais sur des sujets concernant la paix et la sécurité en général. Troisièmement, même quand le Conseil de sécurité adopte une résolution sur un pays ou une région donnée, il le fait souvent en dehors du Chapitre VII. Quatrièmement, même quand le Conseil de sécurité adopte une résolution sur un pays ou une région donnée sous le Chapitre VII, la résolution n'impose pas forcément de mesures coercitives (sanctions, autorisation de recourir à la force).

menaces de conflits étant portés devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Suisse pourrait, si elle en était membre, poursuivre son engagement en faveur de la paix dans ce cadre. Il en va finalement de son intérêt que prédomine un ordre pacifique basé sur l'Etat de droit et donc que le respect du droit international, en particulier de l'interdiction du recours à la force, soit imposé à tous les Etats. Partant, elle reconnaît qu'il ne peut y avoir d'attitude neutre, entre un Etat qui rompt la paix ou met gravement en danger l'ordre international et l'ensemble des autres membres de la communauté internationale qui tente de le rappeler à l'ordre.

Vu le caractère global et multidimensionnel des défis sécuritaires, la Suisse a un intérêt renforcé à participer à un système de sécurité collective efficient fonctionnel.<sup>13</sup> Elle poursuit ce but de politique extérieure tout en restant fidèle à sa neutralité et en utilisant la marge de manœuvre dont elle dispose. Depuis les années nonante, le Conseil fédéral rappelle régulièrement que la neutralité permet une participation à des systèmes internationaux de préservation de la paix et de la sécurité et une action concertée contre les menaces communes. Or le Conseil de sécurité est justement l'organe auquel est délégué le système de sécurité collective au niveau mondial. L'ensemble des Etats lui a conféré « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (art. 24, al. 1 de la Charte). En devenant membre du Conseil de sécurité, la Suisse servirait donc sa propre sécurité comme celle de la communauté internationale.

### 6.3. L'expérience des Etats neutres au Conseil de sécurité

Comme nous l'avons déjà évoqué au chapitre 5.3, le Conseil de sécurité compte régulièrement des Etats neutres dans ses rangs, parmi lesquels on peut citer l'Autriche (dernier siège en 2009/10), le Costa Rica (dernier siège en 2008/09), l'Irlande (dernier siège en 2001/02) ou la Finlande (dernier siège en 1989/90, candidature déposée pour 2011/12 et pour 2029/30). Ces Etats n'ont jamais eu à voter contre une résolution du Conseil de sécurité ou à s'abstenir de voter du fait de leur neutralité. On peut donc en conclure que le fait que des Etats neutres obtiennent de nouveau un siège au Conseil de sécurité ne remet en cause ni la crédibilité de la neutralité, ni un engagement actif au Conseil de sécurité. Ce constat est notamment corroboré par l'expérience de l'Autriche, que le DFAE et les deux CPE ont étudiée attentivement depuis 2008. Dans le cas de ce pays voisin, la neutralité s'est même révélée être un avantage, parce qu'elle a été propice à une politique autonome et donc crédible au sein du Conseil de sécurité. De ce point de vue, la neutralité constituerait également pour la Suisse un avantage lui permettant de mener une action efficace au Conseil de sécurité.

Les Etats dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties par rapport à un conflit et qui n'ont pas d'intérêt national direct ou d'agenda caché dans le règlement de celui-ci, ont des prédispositions à jouer le rôle du médiateur de bonne foi (« *honest broker* »). La politique extérieure de la Suisse et sa tradition en matière de bons offices la mettent dans une position privilégiée pour jouer un tel rôle. Toutefois, ces services sont de plus en plus souvent confiés aux organisations internationales, en premier lieu à l'ONU. Il importe donc que la Suisse unisse ses efforts à ceux de l'ONU.

L'expérience des Etats neutres au Conseil de sécurité montre que la neutralité et le système de sécurité collective de l'ONU se renforcent mutuellement dans le but de maintenir une coexistence pacifique au sein de la communauté internationale, de

<sup>13</sup> 99.056 La sécurité par la coopération, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) du 7 juin 1999, p. FF 6937.

prévenir les conflits et de préserver l'intégrité et l'indépendance des Etats. Tandis que l'efficacité du système de sécurité collective présuppose un large accord des membres de la communauté internationale, la neutralité développe tous ses effets en cas d'absence d'unanimité. Ainsi, un Etat qui est à la fois neutre et partie prenante au système de sécurité collective est doublement engagé en faveur de la paix.

## **6.4. Les repères de l'engagement de la Suisse comme Etat neutre**

### **6.4.1. Le respect du droit international**

La Suisse recourt à la neutralité dans le but d'assurer son indépendance et sa sécurité et d'œuvrer à un ordre international juste et pacifique. L'objectif fondamental de la neutralité suisse coïncide avec celui de l'ONU, dans la mesure où celle-ci substitue, à la loi du plus fort et à la justice sommaire, un système basé sur le droit, pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre ». En se portant candidate au Conseil de sécurité, la Suisse s'engage à rester fidèle aux buts communs de la neutralité et du système de l'ONU. Le droit suisse et le droit international lui serviraient de repères à cet égard. Cela implique notamment que la Suisse se tiendrait aux exigences et aux limites des normes liant le Conseil de sécurité, ancrées avant tout dans la Charte de l'ONU.<sup>14</sup>

La Charte subordonne l'action du Conseil de sécurité au respect des buts et principes de l'ONU (art. 24, par. 2 de la Charte renvoyant aux art. 1 et 2 de la Charte). La Suisse y serait donc liée non seulement en sa qualité de membre de l'ONU, mais aussi en sa qualité de membre du Conseil de sécurité. Parmi ces buts et principes figurent notamment le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité souveraine des Etats, la bonne foi et le règlement pacifique des différends. En outre, la Suisse continuerait à se référer aux normes du droit international qui la lient, en particulier celles qui lient tous les Etats, qu'ils agissent individuellement ou de concert, à savoir les règles impératives du droit international (*jus cogens*), le droit international coutumier et les principes généraux du droit international. Elle ne contreviendrait pas non plus à l'article 103 de la Charte, suivant lequel les obligations en vertu de la Charte prévalent sur les obligations découlant de tout autre accord international.

Le Conseil de sécurité respecte les normes précitées. S'il devait un jour arriver qu'un projet de résolution ne les prenne pas en compte, la Suisse s'engagerait dans la négociation pour que tel soit le cas. A défaut de succès, elle se réserverait le droit de ne pas voter en faveur de la résolution. Cela s'appliquerait en particulier dans le cas où la résolution porterait atteinte aux buts communs de la neutralité et du système de sécurité collective de l'ONU, à savoir la paix et la sécurité internationales. Par ce biais, la Suisse bénéficierait d'une garantie supplémentaire de ne jamais être en contradiction avec sa neutralité.

### **6.4.2. Les repères propres au recours à la force**

La Charte des Nations Unies, au paragraphe 4 de son article 2, interdit expressément aux Etats Membres de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre tout Etat. Elle n'autorise que deux exceptions : la légitime défense (art. 51 de la Charte) et les mesures militaires autorisées par le Conseil de sécurité (art. 42 de la Charte). La question de la neutralité ne se pose que lorsqu'il s'agit d'un conflit armé entre Etats ou

<sup>14</sup> La Charte ne donne pas au Conseil de sécurité un pouvoir absolu, mais des pouvoirs spécifiques, comme le souligne l'arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence du TPIY, 2 octobre 1995, notamment para. 28 (<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm>).

entre groupes d'Etats, puisque la neutralité n'est applicable que dans le contexte de conflits armés internationaux.

Comme en atteste la pratique suisse, la participation aux interventions militaires décidées par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 42 de la Charte est compatible avec notre neutralité. Logiquement, la participation à la prise de décision du mandat de ces opérations l'est également.

La Suisse déciderait de l'opportunité d'approuver une action militaire avant tout dans l'optique de la sauvegarde de ses intérêts et ses valeurs et de l'accomplissement de son devoir de solidarité. La compatibilité avec la neutralité ne signifie pas que la Suisse s'exprimerait automatiquement en faveur d'une autorisation de l'emploi de force. Elle examinerait avec attention tous les éléments en présence au vu des normes de droit international ainsi que d'autres critères concernant l'autorisation du recours à la force, comme la légitimité du motif ou la proportionnalité des moyens.

#### **6.4.3. Les repères propres aux opérations de maintien de la paix**

En vertu des Chapitres VI et VII de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité peut créer des opérations de maintien de la paix autorisées ou non à recourir à la force. Une participation armée de la Suisse à une mission de paix de l'ONU, même dans le contexte d'un conflit armé international, est conforme à la neutralité de la Suisse.<sup>15</sup> Le Parlement a créé les bases de ce principe en révisant la Loi sur l'armée (art. 66a).<sup>16</sup> Celle-ci prévoit que les troupes suisses à l'étranger, qui agissent dans le cadre d'une opération de maintien de la paix sur mandat de l'ONU, peuvent être armées pour assurer leur propre sécurité et mener à bien leur mission. Une participation de soldats suisses à des combats lors d'opérations d'imposition de la paix est exclue selon la Loi sur l'armée.

La participation active aux opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité étant compatible avec notre neutralité, la participation à la prise de décision du mandat de ces opérations l'est aussi. Que la Suisse vote en faveur ou non d'une résolution autorisant une opération de maintien de la paix à recourir à la force en vertu du Chapitre VII de la Charte, la participation de la Suisse serait laissée à sa libre appréciation, de la même manière qu'à un Etat non membre du Conseil de sécurité (art. 42 de la Charte). Un siège au Conseil de sécurité ne remettrait donc pas en question la pratique de la Suisse en matière d'engagements de l'armée à l'étranger.

A l'avenir, la Suisse restera principalement active dans le domaine de la promotion civile de la paix, et les éventuelles demandes d'engagement militaire seront, comme par le passé, examinées au cas par cas par le Conseil fédéral. Le Conseil fédéral rappelle aussi que les résolutions menaçant ou autorisant de recourir à la force armée sont exceptionnelles et donc rares. Le Conseil de sécurité s'efforce toujours en premier lieu de résoudre les crises par des moyens politiques. La Charte n'imposant pas d'obligation de mettre du personnel à disposition de ces opérations – pas même aux membres du Conseil de sécurité ayant décidé du mandat de l'opération – la Suisse n'enverrait de soldats armés que pour assurer leur propre protection et non pour mener des combats, comme le prévoit la Loi sur l'armée. Par ailleurs, elle continuerait à participer au financement de ces opérations, comme elle le fait déjà en tant qu'Etat non membre du Conseil de sécurité.

<sup>15</sup> Message relatif à l'initiative populaire « pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) » du 4 décembre 2000, p. 1149.

<sup>16</sup> Projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) (Armement), FF 2000 4758.

#### **6.4.4. Les repères propres aux sanctions**

La Charte donne au Conseil de sécurité la compétence de prendre des sanctions – typiquement en matière de finances, de voyages, de transport aérien ou d’armes – lesquelles impliquent une obligation de participation des Etats membres (art. 41 de la Charte). Il s’agit d’un outil crucial, encore qu’imparfait, de la prévention des menaces contre la paix et la sécurité internationales sans recours à la force. Ciblées, elles sont taillées sur mesure, de manière à faire pression sur les dirigeants et les élites tout en limitant les conséquences sur le plan humanitaire. Des sanctions même modestes peuvent avoir un effet hautement symbolique. La simple menace de sanctions peut constituer un puissant moyen de dissuasion et de prévention.

Depuis le début des années nonante, c’est à dire une décennie avant qu’elle ne devienne membre de l’ONU, la Suisse reprend à son compte les sanctions de l’ONU sans que sa neutralité ne soit remise en cause. Elle procède sur la base de la loi sur les embargos. Concernant les embargos sur les armes, la législation suisse sur le matériel de guerre interdit au surplus de manière autonome les exportations vers tout pays en conflit armé international, prenant ainsi en compte des considérations de neutralité.

La Suisse s’est activement engagée pour que les sanctions respectent certains critères que l’ONU a reconnus. Un siège au Conseil de sécurité lui permettrait de prolonger ces efforts depuis l’intérieur. Les sanctions doivent notamment être convenablement ciblées, répondre à des objectifs précis, être appliquées et surveillées efficacement en fonction d’un ensemble de critères clairement définis et faire l’objet d’un examen périodique. Si ces critères n’étaient pas respectés, la Suisse se réserverait le droit d’ajuster en conséquence sa position de vote sur une résolution.

## 7. Aspects pratiques d'une participation de la Suisse au Conseil de sécurité

La section suivante présente les implications pratiques de la candidature en cours et de la participation éventuelle de la Suisse au Conseil de sécurité en 2023-2024.

### 7.1. Domaines d'activités du Conseil de sécurité importants pour la Suisse

Une élection de la Suisse au Conseil de sécurité lui permettrait de participer aux divers champs d'activités du Conseil de sécurité. Ce nouveau statut serait parfaitement conciliable avec les engagements de la Suisse dans les autres organes de l'ONU – elle qui participe activement à leurs processus et mécanismes depuis son adhésion en 2002. Eu égard à la richesse et à la diversité thématique du cahier des charges du Conseil de sécurité, la Suisse pourrait reprendre de nombreux éléments de son engagement traditionnel dans ses nouvelles activités au Conseil, tout particulièrement dans les domaines suivants :

#### 7.1.1. Prévention de la violence et règlement pacifique des conflits

Les mesures de prévention de la violence et le règlement pacifique des conflits sont une composante essentielle des consultations régulières et des débats au Conseil de sécurité. Il s'agit souvent d'accompagner les processus politiques et de doter les futurs mandats de mission des composantes et capacités préventives nécessaires. La Suisse dispose dans ce domaine d'une expérience et de compétences avérées. Le Conseil fédéral escompte qu'en misant sur ses valeurs traditionnelles – crédibilité, impartialité et neutralité – la Suisse saura saisir les opportunités liées à son statut de membre du Conseil de sécurité.

Depuis plusieurs années, la Suisse participe régulièrement à des débats publics du Conseil consacrés à des aspects thématiques du règlement pacifique des conflits. Elle s'y est à nouveau exprimée à de nombreuses reprises en 2014<sup>17</sup> pour faire valoir sa position sur des sujets comme « La protection des civils dans les conflits armés », « Femmes, paix et sécurité », « Les enfants dans les conflits armés », « Prévention des conflits et médiation » ou encore sur les méthodes de travail du Conseil de sécurité.

En 2014, la Suisse s'est également engagée en faveur de situations propres à des pays inscrites au programme du Conseil de sécurité. En tant que président de la « Formation Burundi » de la Commission de consolidation de la paix, le représentant de la Suisse auprès de l'ONU à New York a participé aux séances publiques du Conseil de sécurité consacrées à cette question et s'est exprimé dans ce cadre.

Depuis son adhésion à l'ONU, la Suisse fait régulièrement usage de la possibilité de cosigner formellement des résolutions du Conseil de sécurité (coparrainage d'une résolution). Cela lui permet de souligner politiquement son engagement dans un domaine spécifique ou de se montrer solidaire de la communauté internationale dans le contexte d'une crise mondiale aiguë. C'est dans cet esprit que la Suisse a non seulement continué à signer l'an dernier les résolutions présentées à plusieurs reprises sur la

<sup>17</sup> Les interventions de la Suisse depuis 2004 sont disponibles en ligne à l'adresse [https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/aussenpolitik/internationale\\_organisationen/vereinte\\_nationen/schweizer\\_engagement/reden-erklaerungen-der-schweiz.html](https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/aussenpolitik/internationale_organisationen/vereinte_nationen/schweizer_engagement/reden-erklaerungen-der-schweiz.html).

protection des populations civiles et des enfants dans les conflits armés, mais s'est également associée aux résolutions importantes sur Ebola et sur la problématique des combattants terroristes étrangers. En raison de leur actualité et de leur impact à l'échelle mondiale, ces deux résolutions ont été cosignées par plus d'une centaine d'Etats. A noter que les résolutions ne sont ouvertes au coparrainage qu'après leur adoption. En tant que membre du Conseil de sécurité, la Suisse aurait la possibilité de participer activement à leur élaboration.

### **7.1.2. Justice pénale internationale**

Cet aspect de l'activité du Conseil de sécurité, déjà exposé en détail dans le présent rapport, correspond au champ de compétences et aux intérêts directs de la Suisse. La Confédération s'engage depuis des années et à différents niveaux pour un renforcement de la justice pénale internationale. Ainsi, elle invite régulièrement le Conseil de sécurité à veiller à ce que les crimes graves soient systématiquement soumis à toute la rigueur de la loi et à ce que leurs auteurs soient poursuivis, d'où qu'ils viennent. En raison des événements particulièrement dramatiques en Syrie, la Suisse a adressé au Conseil de sécurité, en janvier 2013, une lettre qui, pour la première fois, prie ce dernier de déférer la situation en Syrie à la Cour pénale internationale en vertu des compétences qui lui reviennent. Cette initiative a été signée par une soixantaine d'Etats membres. Le 14 mai 2014, les membres occidentaux du Conseil et la Jordanie ont déposé un projet de résolution qui s'est heurté au veto de la Russie et de la Chine. Cet incident a donné un nouvel élan au projet – soutenu par de nombreux Etats – de suspension volontaire du droit de veto dans les cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. L'initiative de la Suisse a contribué de manière significative à ce que l'appel de la communauté internationale en faveur de la reddition de comptes dans le conflit syrien ne soit pas retiré de l'agenda politique de l'ONU. Par ailleurs, la Suisse fournit depuis des années un appui politique à la Cour pénale internationale en s'engageant en faveur de sa crédibilité et de son indépendance, en réfutant la critique souvent réitérée selon laquelle la Cour concentrerait injustement son action sur les pays du Sud et en prônant une coopération constructive avec le Conseil de sécurité.

### **7.1.3. Opérations de maintien de la paix de l'ONU**

En ce qui concerne les décisions relatives au déploiement de missions de maintien de la paix de l'ONU, l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité ne s'accompagnerait pas d'obligations particulières pour la Confédération, que ces opérations soient prévues au Chapitre VI ou au Chapitre VII de la Charte. La Suisse resterait autonome et déciderait dans chaque situation si et dans quelle mesure elle souhaite mettre à la disposition de l'ONU du personnel militaire, policier ou civil. A noter également que la contribution financière de la Suisse ne subirait pas de modification en cas d'obtention d'un siège. En revanche, sa qualité de membre du Conseil de sécurité lui permettrait de participer aux décisions de déploiement ou de prolongation de missions de l'ONU et de défendre adéquatement sa position lors des délibérations et des votes.

### **7.1.4. Priorités du mandat de la Suisse en matière de sécurité**

En cas d'adhésion, la Suisse devra pouvoir se prononcer de manière compétente sur toutes les questions figurant au programme du Conseil de sécurité. A l'heure actuelle, il est impossible de prévoir les priorités du Conseil de sécurité et les exigences particulières auxquelles il sera soumis à l'horizon 2023-2024. On peut cependant supposer que son programme de travail, qui porte sur de nombreuses questions géographiques et thématiques, sera chargé durant cette période.

Sur la base de ces considérations fondamentales, le Conseil fédéral mènera en temps utile une réflexion approfondie sur les priorités thématiques de la Suisse au sein du Conseil de sécurité et les soumettra pour consultation aux CPE, selon un processus

analogue à celui mis en œuvre avec ces commissions au sujet des priorités de la Suisse dans le cadre de l'assemblée générale de l'ONU.

## 7.2. Aspects opérationnels

### 7.2.1. Organisation et processus décisionnel

Dans le système gouvernemental suisse, les questions de politique extérieure relèvent en partie de la compétence du Conseil fédéral in corpore. Des exigences particulières sont ainsi posées aux organisations et aux processus en matière *d'information, de coordination et de prise de décisions*. Afin de répondre à ces exigences, le Conseil fédéral mise aujourd'hui déjà sur des processus inclusifs pour les affaires multilatérales. La Suisse est représentée au sein des divers organes de l'ONU à New York par son représentant permanent à l'ONU à New York et par la délégation suisse qui lui est subordonnée. Tous ces collaborateurs s'acquittent de leurs tâches conformément aux instructions de la centrale transmises par la Division Nations Unies et organisations internationales (DOI) du DFAE. Celle-ci leur communique les instructions après consultation des instances compétentes de l'administration fédérale et une fois l'instruction confirmée par le niveau hiérarchique concerné. Cette procédure fondamentale ne subirait aucune modification durant la période au cours de laquelle la Suisse aurait un siège au Conseil de sécurité. On peut en revanche supposer qu'une prise de décision au niveau hiérarchique le plus élevé serait plus souvent nécessaire du fait de la teneur de certaines affaires traitées par le Conseil de sécurité. Il faut donc s'attendre à une charge de travail plus importante, compte tenu également de la densité du calendrier du Conseil. Pour pouvoir répondre aux exigences accrues durant l'appartenance de la Suisse au Conseil de sécurité, un renforcement de l'effectif du personnel de la mission permanente à New York et de la centrale de Berne sera nécessaire.

En tant que membre du Conseil de sécurité, la Suisse doit en principe être en mesure de déterminer rapidement sa position et son choix de vote. Conformément aux règles de procédure du Conseil de sécurité, des délais suffisants sont en principe accordés avant des votations officielles au Conseil. En outre, la majorité des affaires peuvent être planifiées des semaines, voire des mois à l'avance. A l'instar des quatorze autres gouvernements représentés au Conseil de sécurité, le Conseil fédéral disposerait en règle générale, même dans les cas extrêmement urgents, d'un délai de réflexion de 24 heures pour s'exprimer sur les projets de résolution définitifs et décider du vote de la Suisse.

### 7.2.2. Ressources

L'exercice d'un mandat au Conseil de sécurité n'augmenterait pas le montant des cotisations obligatoires de la Suisse à l'ONU. La contribution annuelle obligatoire que la Confédération acquitte via le budget ordinaire pour le financement des missions de paix et des tribunaux spéciaux demeurerait inchangée en cas d'adhésion.

L'organisation interne occasionnerait en revanche des coûts supplémentaires. Dans le dialogue avec les CPE et la Délégation des finances, le Conseil fédéral et le DFAE ont évoqué les expériences vécues par d'autres pays. Celles-ci montrent qu'il n'est pas possible d'exercer un mandat au Conseil de sécurité sans une augmentation appropriée des ressources en personnel. Ces frais de personnel résultent du nombre élevé de séances et d'affaires traitées par le Conseil ainsi que de la charge de travail liée aux activités des organes subsidiaires.

Une participation de la Suisse au Conseil de sécurité se traduirait pour le DFAE par des besoins en personnel supplémentaires de l'ordre de 10 à 15 postes diplomatiques et

scientifiques répartis entre la centrale et la représentation permanente à New York (1<sup>ère</sup> estimation). Ces postes seraient nécessaires pour couvrir les efforts supplémentaires liés à la candidature, en particulier dans le domaine de l'entretien des contacts, de la préparation au niveau du contenu et de la coordination interne. Le Service de renseignement de la Confédération estime également devoir créer entre deux et six postes supplémentaires. Ces besoins en personnel supplémentaires pourraient être couverts par un renforcement des ressources humaines ou par des réaffectations temporaires de personnel prévu à l'origine pour d'autres domaines. La concrétisation des besoins et l'estimation des possibilités de compensation interne auront vraisemblablement lieu dès 2018. Une demande pour la couverture des besoins éventuels serait, selon la planification actuelle, déposée en 2018 pour la période qui débutera en 2019.

Le Conseil fédéral est d'avis que la campagne précédant l'élection et l'obtention éventuelle d'un siège au Conseil de sécurité auront de nombreuses répercussions positives. Ni cette campagne, ni le mandat lui-même ne constituent une fin en soi. Les investissements nécessaires au maintien de structures efficaces à la centrale, à l'entretien de contacts internationaux à tous les niveaux et au développement ciblé des compétences requises pourraient être mis, à moyen et à long terme, au service de notre politique extérieure et onusienne, comme c'est le cas actuellement à la suite de la présidence de l'OSCE en 2014.

La Suisse peut en principe retirer sa candidature à tout moment. Les dommages politiques et financiers qu'elle aurait alors à subir sont difficiles à évaluer. Ils dépendraient du moment et du contexte ainsi que des chances de succès à l'élection.

## Annexe

### I. Mandats et candidatures du groupe régional GEOA au Conseil de sécurité entre 2000 et 2030

Elections	Période	GEOA : membres du CS / candidats
2000	2001 – 2002	Irlande Norvège *Italie (non élue) *Turquie (retrait)
2002	2003 – 2004	Allemagne Espagne
2004	2005 – 2006	Danemark Grèce
2006	2007 – 2008	Italie Belgique
2008	2009 – 2010	Turquie Autriche *Islande (non élue)
2010	2011–2012	Portugal Allemagne *Canada (non élu)
2012	2013 – 2014	Luxembourg Australie *Finlande (non élue)
2014	2015 – 2016	Nouvelle-Zélande Espagne *Turquie (non élue)
2016	2017 – 2018	Suède Pays-Bas Italie
2018	2019 – 2020	Israël Belgique Allemagne
2020	2021 – 2022	Irlande San Marin Norvège
2022	2023 – 2024	<i>Suisse</i> Malte
2024	2025 – 2026	Grèce Danemark
2026	2027 – 2028	Autriche Portugal
2028	2029 – 2030	Finlande

*Situation en avril 2015 – deux sièges non permanents sont à la disposition du GEOA*

## II. Pays qui n'ont encore jamais été membres du Conseil de sécurité

Total : 68 des 193 pays membres de l'ONU<sup>18</sup>

Europe occidentale et autres (GEOA)	Europe de l'Est	Amérique latine et Caraïbes	Asie et Pacifique	Afrique
Andorre Islande Israël* Liechtenstein Monaco San Marin* <u>Suisse</u>	Albanie* Arménie* Estonie* Géorgie Lettonie* Macédoine Moldavie Monténégro* Serbie	Antigua-et-Barbuda Bahamas Barbade Belize Dominique République dominicaine* Salvador Grenade Haïti Sainte-Lucie Saint-Kitts-et-Nevis Saint-Vincent-et-les-Grenadines* Suriname	Afghanistan Bhoutan Brunei, Sultanat de Fidji Cambodge Kazakhstan* Kirghizistan Kiribati Laos Maldives* Iles Marshall Micronésie Mongolie* Myanmar Nauru Corée du Nord Palau Papouasie-Nouvelle-Guinée Iles Salomon Samoa Arabie saoudite Tadjikistan* Timor-Leste Tonga Turkménistan* Tuvalu Ouzbékistan Vanuatu Chypre	Guinée équatoriale Erythrée Comores Lesotho Malawi Mozambique Sao Tomé-et-Principe Seychelles* Soudan du Sud Swaziland République centrafricaine

\*Candidature annoncée au Conseil de sécurité

<sup>18</sup> Le Vatican (Saint-Siège) et la Palestine ont le statut d'Etats observateurs de l'ONU et ne sont, à ce titre, pas éligibles au Conseil de sécurité.