



Siège de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Implication du Parlement

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 19.3967,
Commission de politique extérieure CPE,
19 août 2019

du 11 septembre 2020

Sommaire

1. Le postulat de la CPE-E	3
2. La candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU.....	3
3. Le fonctionnement du Conseil de sécurité et les exigences à remplir par ses membres	4
3.1 Composition du Conseil de sécurité	4
3.2 Instruments et méthodes de travail	5
3.3 Exigences posées aux membres du Conseil de sécurité.....	6
3.4 Le rôle des membres non permanents du Conseil de sécurité.....	6
3.5 Les prérequis de la Suisse	7
4. Les bases légales de la participation du Parlement à la politique extérieure de la Suisse.....	8
5. La participation du Parlement dans d'autres pays	9
5.1 Information régulière du Parlement	9
5.2 Information ponctuelle du Parlement.....	10
5.3 Visites de parlementaires aux Nations Unies.....	11
5.4 Bilan des expériences d'autres États	11
6. Options en vue de l'implication du Parlement à l'exercice du mandat.....	12
6.1 Présentation orale dans le cadre des séances des CPE	12
6.2 Présentation par écrit aux CPE	13
6.3 Remise par écrit des positions de principe fondamentales aux CPE avant le début du mandat.....	13
6.4 Consultation des CPE au sujet des priorités de la Suisse au Conseil de sécurité	13
6.5 Consultation des CPE en prévision de décisions fondamentales de politique extérieure	13
6.6 Détachement d'un/e collaborateur/trice des Services du Parlement à la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York	14
6.7 Voyage d'information des CPE à New York.....	14
6.8 Autres options.....	15
6.9 Aperçu des options.....	15
7. Possibilité d'une implication des cantons.....	17
8. Synthèse et proposition du Conseil fédéral.....	17
9. Annexe : Glossaire	19

1. Le postulat de la CPE-E

Le 19 août 2019, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a déposé le postulat 19.3967, « Sièges de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Implication du Parlement ».

Dans son intervention, la CPE-E demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur la possibilité d'une implication du Parlement pendant le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU. Concrètement, le libellé du postulat était le suivant :

« *Le Conseil fédéral est chargé de présenter, d'ici à la fin du premier semestre 2020, un rapport dans lequel il indiquera comment, le cas échéant, il entend impliquer le Parlement durant le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU, notamment sous quelle forme et au moyen de quels instruments.* »

Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat de la commission. Le 17 septembre 2019, le Conseil des États l'a adopté. Le présent rapport montre comment le Parlement pourrait être associé au mandat que la Suisse s'efforce d'obtenir au Conseil de sécurité de l'ONU, dans le respect de la répartition des compétences telle que prévue par la Constitution et de la capacité d'action du Conseil fédéral en matière de politique extérieure.

2. La candidature de la Suisse au Conseil de sécurité de l'ONU

La possibilité d'un mandat au Conseil de sécurité pour une Suisse devenue membre à part entière de l'ONU avait déjà été mentionnée par le Conseil fédéral dans son message du 4 décembre 2000 relatif à l'initiative populaire « *pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU)* »¹. Le Conseil fédéral avait alors souligné qu'un tel mandat représentait une opportunité concrète servant les intérêts de la Suisse.

Dans le sillage de l'adhésion à l'ONU en 2002, un vaste processus de réflexion et de consultation a été mené de 2007 à 2010. Placé sous la direction du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), ce processus a été conduit de concert par le Conseil fédéral, le Parlement, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N), la CPE-E et les Délégations des finances. Sur la base de deux rapports rédigés à leur intention et après l'audition de plusieurs experts, les CPE ont toutes deux appuyé la candidature de la Suisse à l'automne 2010. La CPE-E a pris cette décision le 2 septembre 2010 par 10 voix contre 1 et la CPE-N le 25 octobre 2010 par 16 voix contre 6.

Le Conseil fédéral a décidé, le 12 janvier 2011, de déposer la candidature de la Suisse pour un mandat de membre non permanent au Conseil de sécurité en 2023/24 auprès du groupe régional compétent de l'ONU (*Groupe des États d'Europe occidentale et autres États*). Cette décision s'est fondée sur l'art. 184, al. 1, de la Constitution fédérale et après consultation des CPE au sens de l'art. 152, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl). Hormis ce dépôt de candidature, qui a eu lieu il y a plus de neuf ans, aucune autre démarche formelle n'est requise. L'élection aura lieu en juin 2022 à New York. C'est l'Assemblée générale de l'ONU, avec ses 193 membres, qui est le corps électoral.

La décision du Conseil fédéral de 2011 procède de la conviction qu'un siège au Conseil de sécurité offrirait à la Suisse une opportunité particulière de promouvoir ses intérêts et ses valeurs dans l'exercice d'une politique extérieure qui lui est propre. Pour préserver son indépendance, sa sécurité et sa prospérité, la Suisse doit avoir une politique extérieure qui participe à la définition des relations internationales et s'engage en faveur de la sécurité et de la stabilité dans le monde. Un ordre international pacifique, fondé sur l'état de droit est essentiel pour la Suisse, pays étroitement lié au reste du monde et dont l'économie tournée vers l'exportation a besoin de marchés ouverts soumis à des règles claires. La paix et la sécurité constituent le cadre nécessaire et le fondement de la prospérité, de la croissance et du développement. La qualité de membre non permanent du Conseil de sécurité, accordée sous la forme d'un mandat de deux ans, n'implique pas, à l'égard de l'ONU, d'obligations juridiques, politiques ou financières allant au-delà de celles qui incombent déjà à un membre à part entière de l'ONU. Dans la situation mondiale actuelle, les voix indépendantes comme celle de la Suisse, qui s'engagent en

¹ FF 2001 p. 1117 – 1210

faveur d'un ordre international fondé sur le droit et peuvent jeter des ponts entre les différentes parties, sont plus importantes que jamais au Conseil de sécurité.

La candidature de la Suisse a continué de susciter l'intérêt du Parlement après son annonce en janvier 2011. Elle a en effet été l'objet de plusieurs interventions parlementaires. En juin 2013, le Conseil national 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 »). Il a en revanche suivi les recommandations de sa CPE et du Conseil fédéral en adoptant le postulat 13.3005 de la Commission (CPE-N). Cette intervention demandait au Conseil fédéral d'éclairer tous les aspects de la candidature, notamment sous l'angle de la neutralité. Le rapport rédigé en réponse à ce postulat a été approuvé par le Conseil fédéral le 5 juin 2015 et transmis au Parlement. Il représente aujourd'hui encore le principal document de référence concernant la candidature de la Suisse et confirme, entre autres, la compatibilité d'un siège non permanent au Conseil de sécurité avec la neutralité de la Suisse. En tant que membre du Conseil, la Suisse disposerait de la même liberté d'action que précédemment et continuerait à définir de manière 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. La Suisse resterait entièrement fidèle à la neutralité telle qu'elle la pratique actuellement. L'expérience des autres États neutres membres de l'ONU montre également que la neutralité est conciliable avec un siège au Conseil de sécurité.²

Le 13 septembre 2016, le Conseil national a rejeté la motion 15.3559 (« Conseil de sécurité de l'ONU. Évolution de la situation en matière de sécurité »), qui chargeait le Conseil fédéral de renoncer à la candidature. Au fil des années qui ont suivi, l'état d'avancement de la candidature de la Suisse a continué de figurer régulièrement à l'ordre du jour des CPE. Les échanges continus avec le Parlement répondent à une préoccupation explicite du Conseil fédéral. Ce dernier a pris acte, en octobre 2018, de l'état des travaux de mise en œuvre dans le cadre d'une discussion circonstanciée et en a ensuite discuté avec les deux CPE ainsi que les présidents des partis et des groupes parlementaires. À cette occasion, le Conseil fédéral a réitéré sa volonté de maintenir la candidature. Dès lors, les CPE ont été informées de l'état du dossier. Le 12 mars 2020, finalement, le Conseil national a rejeté la motion 18.4123 « Renoncer à la candidature au Conseil de sécurité de l'ONU ».

3. Le fonctionnement du Conseil de sécurité et les exigences à remplir par ses membres

Le présent chapitre commence par un aperçu de la composition, des instruments et du mode de fonctionnement du Conseil de sécurité. Les exigences auxquelles doivent répondre les membres du Conseil de sécurité et le rôle spécifique des membres non permanents seront ensuite présentés de manière détaillée, car il s'agit de facteurs externes qui doivent être pris en compte dans l'optique d'une implication du Parlement.

3.1 Composition du Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité se compose de quinze membres. La Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie ont le statut de **membres permanents** (P5). Les **membres non permanents** (E10) sont élus par l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers. Ils obtiennent un mandat de deux ans (art. 23 de la Charte de l'ONU). Le principe de la répartition géographique équitable est appliqué : le groupe des États d'Europe occidentale et autres États (GEOA) obtient deux sièges, l'Europe orientale un, l'Afrique trois et l'Asie ainsi que le groupe Amérique latine et Caraïbes obtiennent chacun deux sièges.

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 États membres. Les membres non permanents président donc le Conseil de sécurité une ou deux fois au cours des deux ans que dure leur mandat. Le

² « [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 du 5 juin 2015, en réponse au postulat (13.3005) de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 15 janvier 2013.

président dirige les séances du Conseil, formelles ou informelles. Il est aussi responsable de l'ordre du jour ainsi que du programme de travail mensuel.

Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques (art. 28, par. 2, Charte de l'ONU). Selon le Règlement intérieur provisoire, ses séances sont publiques, à moins qu'il n'en décide autrement. D'ordinaire, seuls le Secrétaire général de l'ONU et ses représentant(e)s spéciaux, les pays concernés ainsi que les membres du Conseil de sécurité ont le droit de prendre la parole lors des débats du Conseil. Certains débats - thématiques pour la plupart - sont cependant ouverts à tous les États membres de l'ONU. Les débats ont lieu dans la salle du Conseil, les consultations informelles dans les salles annexes prévues à cet effet. Les consultations sont ouvertes uniquement aux membres du Conseil de sécurité. Les États non membres n'y ont donc pas accès.

3.2 Instruments et méthodes de travail

Le Conseil de sécurité a un ordre du jour permanent avec différents **thèmes et régions en conflit**. En vertu de cet ordre du jour, il prend acte des rapports oraux du Secrétaire général et de ses représentant(e)s spéciaux, décide de la prolongation des opérations de maintien de la paix de l'ONU, discute les rapports d'activité des tribunaux de l'ONU ou débat de sujets tels que la médiation, la réforme du secteur de la sécurité, les enfants dans les conflits armés ou les femmes, la paix et la sécurité. Si le Conseil souhaite ajouter un nouveau thème ou la situation d'un pays à son ordre du jour, il a besoin d'un vote affirmatif de neuf membres. Le droit de veto des membres permanents du Conseil ne s'étend pas aux questions de procédure (art. 27, par. 2, Charte de l'ONU).

Le Conseil de sécurité peut prendre des décisions juridiquement contraignantes sous la forme de **résolutions**. La plupart du temps, il parvient à un consensus. Si ce n'est pas le cas, le projet de résolution doit recueillir le vote affirmatif de neuf membres et ne pas faire l'objet du veto d'un membre permanent (voir plus bas). C'est de cette manière que le Conseil impose des sanctions, formule des exigences à l'intention de parties à un conflit ou met en place une opération de maintien de la paix de l'ONU. En règle générale, les **déclarations présidentielles** permettent au Conseil de sécurité de s'exprimer sur la situation dans un pays ou sur un thème spécifique. Elles peuvent en outre lui servir à lancer un appel, soit pour demander une action, soit pour en exiger la cessation. La question de la force juridique de ces appels est controversée. Le Conseil de sécurité peut aussi faire des **déclarations à la presse**. Elles lui permettent de clarifier ses positions sur une question ou sur un conflit et servent à l'information du public. En 2019, le Conseil de sécurité a adopté 52 résolutions, dont 42 par consensus. Il y a en outre eu quinze déclarations présidentielles et 67 déclarations à la presse.

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. Les décisions portant sur des questions de fond doivent être approuvées par les membres permanents (droit de veto, art. 27, par. 3, Charte de l'ONU). L'abstention d'un membre permanent n'est pas considérée comme un veto. **Le recours au droit de veto est peu fréquent** ; sur les cinq dernières années, on en a compté trois à quatre par an en moyenne. Savoir que ce droit existe est en fait plus important que le droit de veto lui-même, puisqu'il en résulte un effet similaire à celui de la menace crédible de référendum en Suisse.

Aux termes de l'art. 29 de la Charte de l'ONU, le Conseil de sécurité peut instituer des **organes subsidiaires**. Il a ainsi créé, entre autres, un comité contre le terrorisme et un comité sur la non-prolifération des armes de destruction massive. Il compte aussi 14 comités des sanctions (Somalie, Al-Qaida/Taliban, Irak, République démocratique du Congo, Soudan/Darfour, Liban, Corée du Nord, Libye, Afghanistan, Guinée-Bissau, République centrafricaine, Yémen, Soudan du Sud, Mali) et six groupes de travail (opérations de maintien de la paix, prévention des conflits en Afrique, mesures contre le terrorisme, enfants et conflits armés, documentation et autres questions de procédure, ainsi que tribunaux internationaux).

Le Conseil de sécurité peut examiner toute situation génératrice de tensions internationales afin de déterminer si cette situation semble représenter une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde (art. 34 Charte de l'ONU). En règle générale, le Conseil commence par fonctionner comme modérateur ou comme conseiller au sens du **Chapitre VI** de la Charte. Il émet des recommandations à l'intention des parties au conflit, nomme un(e) représentant(e) spécial(e) du Secrétaire général de l'ONU ou sollicite les bons offices de ce dernier (art. 36 Charte de l'ONU). Lorsque le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression (art. 39 Charte de l'ONU), il peut, si les recommandations émises au sens du Chapitre VI ne suffisent pas, adopter des mesures coercitives en conformité avec le Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Il

peut recourir à des sanctions non militaires (art. 41 Charte de l'ONU), qui sont surveillées par un comité des sanctions, ou alors autoriser une opération de maintien de la paix. Depuis 1948, le Conseil de sécurité a conduit 71 opérations de maintien de la paix, dont 13 sont encore en cours.

En dernier recours, le Conseil de sécurité peut ordonner une intervention militaire (art. 42 Charte de l'ONU). À ce jour, il ne l'a fait qu'à trois reprises : durant la guerre de Corée (1950-1953), durant la première guerre du Golfe (1990-1991) et en Libye (2011).

Lorsque des atrocités sont commises, le Chapitre VII autorise en outre le Conseil de sécurité à décider de l'institution de tribunaux spéciaux chargés d'enquêter sur les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les actes de génocide. C'est de cette manière qu'ont été créés, entre autres, les Tribunaux spéciaux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie. Le Conseil de sécurité a aussi la compétence, lorsqu'il soupçonne qu'un ou plusieurs de ces crimes ont été commis dans une situation déterminée, d'adopter une résolution fondée sur le Chapitre VII demandant l'examen des faits par la Cour pénale internationale.

3.3 Exigences posées aux membres du Conseil de sécurité

Les **points à l'ordre du jour** examinés par le Conseil de sécurité sont **nombreux**. En 2019, le Conseil a traité 49 points formellement inscrits à l'ordre du jour, dont 28 se rapportaient à des situations spécifiques à un pays ou à une région, et 21 à des questions thématiques ou autres. Bien des conflits et des pays figurent à l'ordre du jour depuis des années, au point que la discussion de leur situation est devenue une affaire de « **routine** ». Ces dossiers mobilisent une part importante des ressources, sont généralement peu spectaculaires et relativement prévisibles.

Le Conseil de sécurité est aussi le seul « forum de gestion des crises » de la communauté internationale qui siège en permanence et se penche sur les conflits armés. Comme cela a été précisé au point 3.2, il peut en principe débattre de toutes les situations représentant une menace pour la paix et la sécurité internationales. Les membres du Conseil doivent donc être en mesure de réagir rapidement à **l'évolution de la situation** et **d'arrêter sans délai** leurs positions respectives. Dans les cas très urgents, il peut arriver que le temps de réflexion dont les membres disposent pour prendre position sur un projet de résolution concret et déterminer leur comportement de vote ne soit que de 24 heures.

Selon l'ONU, les pays en situation de conflit n'ont jamais été aussi nombreux qu'aujourd'hui au cours des trente dernières années. Par conséquent, les **exigences** posées aux membres du Conseil de sécurité ont elles aussi **augmenté**, non seulement en raison de la nette hausse **du nombre et de la complexité des conflits** à l'ordre du jour du Conseil de sécurité durant la dernière décennie, mais aussi à cause de la multiplication des séances. En 2019, le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires (comités des sanctions, groupes de travail) ont tenu quelque 800 réunions. Cela représente entre trois et quatre séances par jour ouvrable. Les membres du Conseil de sécurité participent à chacune d'entre elles. Cela implique un travail de préparation des dossiers, des efforts de coordination à l'intérieur et entre les départements, la consultation externe de partenaires, la transmission en temps voulu d'instructions dûment validées à l'intention de la mission permanente à New York ainsi qu'un suivi continu dans le cadre des cycles de mandats établis. Par conséquent, le **volume de travail** et l'investissement de temps sont élevés. Compte tenu du décalage horaire, le mandat appelle un engagement pratique **24 heures sur 24** et 365 jours par an.

3.4 Le rôle des membres non permanents du Conseil de sécurité

Les membres non permanents, qui sont des membres élus, ont un rôle important à jouer au Conseil de sécurité : sans leur participation, la majorité de neuf voix nécessaire à toute décision du Conseil, sur des questions de fond ou de procédure, ne peut pas être obtenue. De plus, les déclarations présidentielles et les déclarations à la presse ne peuvent être adoptées que s'il y a consensus entre tous les membres. La présidence des comités des sanctions et d'autres organes subsidiaires, généralement occupée par des membres non permanents, confère également une marge d'action. La présidence tournante du Conseil durant un mois permet la mise à l'ordre du jour de « débats thématiques ». Enfin, pour assurer la qualité de son travail et améliorer la mise en œuvre de ses décisions, le Conseil de sécurité doit associer très tôt à ses travaux d'autres États, organisations régionales ou groupements informels. Dans cette perspective, les membres élus du Conseil de sécurité peuvent jouer un important rôle de *bâtisseurs de ponts*.

L'influence qu'un membre non permanent du Conseil peut avoir dépend de la constellation politique globale et de l'interaction des P5, mais aussi de sa **capacité de coalition** et de son habileté diplomatique. Il est particulièrement important que chaque membre non permanent puisse se positionner de manière crédible sur tous les points à l'ordre du jour. Il s'agit en quelque sorte de la partie obligatoire du travail qui incombe à chaque membre. En plus de ce « programme imposé », qui représente une bonne partie du travail, chaque membre peut aussi aborder des sujets de son choix, notamment durant la période au cours de laquelle il exerce la présidence.

Au moyen d'échanges réguliers, de concertations et d'approches conjointes, les membres élus du Conseil de sécurité s'efforcent de maximiser leur influence, individuelle ou collective. Cette stratégie leur a permis de se positionner comme leaders sur certaines questions. Plus particulièrement, quand le principe de la primauté du droit est en confrontation avec la loi du plus fort, les membres élus ont parfois réussi à infléchir la position du Conseil en faisant pencher la balance en faveur du droit. Sur les questions relevant du **droit international humanitaire**, notamment lorsqu'il s'agit de **protéger la population civile** dans les conflits armés, les efforts diplomatiques persistants déployés par les membres non permanents du Conseil de sécurité ont également abouti à des résultats concrets. Cela a par exemple été le cas dans le contexte du conflit syrien : dès 2015, ce n'est que grâce à l'intervention de membres non permanents que des milliers de convois d'assistance ont pu entrer en Syrie. De nouvelles résolutions importantes visant à améliorer la protection des populations civiles dans les conflits armés ou concernant le sort des personnes disparues proposées par la Pologne ou par le Koweït en 2019 sont un autre exemple de ce qui a pu être accompli par des membres non permanents du Conseil de sécurité.

3.5 Les prérequis de la Suisse

Les exigences posées aux membres non permanents qui sont décrites plus haut s'appliqueraient également à la Suisse si elle était élue pour la période 2023/24. Environ trois quarts des conflits figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité touchent des pays dans lesquels la Suisse est active, que ce soit dans le cadre de la coopération au développement ou de l'aide humanitaire apportée par la Direction du développement et de la coopération (DDC), de programmes bilatéraux du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ou des activités de promotion de la paix civile ou militaire menées par le DFAE ou le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le réseau extérieur de la Suisse, relativement vaste du fait de l'orientation universelle de sa politique extérieure - notamment dans les régions auxquelles le Conseil de sécurité accorde une attention particulière (Afrique, Proche-Orient et Moyen-Orient) - constitue un atout additionnel. Il existe en outre au DFAE et dans d'autres départements un savoir-faire de longue date qui répond à de nombreux thèmes figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et qui pourra être mis à profit pendant la durée du mandat.

Les positions de la Suisse au sein des différents organes politiques de l'ONU dans lesquels la Suisse est représentée en permanence ou périodiquement (p.ex. Assemblée générale, Conseil économique et social ou Conseil des droits de l'homme) sont déterminées depuis plusieurs années en fonction d'une procédure interne à l'administration, bien rodée et coordonnée par le DFAE. Cette procédure est déjà utilisée pour la définition des positions défendues par la Suisse dans le cadre des débats ouverts du Conseil de sécurité et pourra s'appliquer telle quelle après l'obtention du mandat. Grâce à une **coordination centralisée** et à des structures souples, les positions peuvent, le cas échéant, être élaborées très rapidement. Bien souvent, il est possible de se fonder sur des positions antérieures prises dans d'autres organismes multilatéraux ou dans un contexte bilatéral, ce qui permet d'assurer la cohérence politique requise. Un système de consultation numérique permet à tous les services intéressés de donner leur avis sur les projets de résolutions et d'autres documents. En cas de divergences de vue ou de questions politiques particulièrement sensibles, la prise de décision est confiée à l'échelon supérieur et peut remonter, s'il le faut, jusqu'au niveau du Conseil fédéral. Une fois la position arrêtée, le DFAE transmet à la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York les instructions consolidées et validées relatives à la position en termes de contenu ou de comportement de vote de la Suisse.

4. Les bases légales de la participation du Parlement à la politique extérieure de la Suisse

La **participation du Parlement** à la définition de la politique extérieure est expressément prévue dans la Constitution (art. 166, al. 1, Cst.)³. Pour le reste, **la conduite opérationnelle de la politique extérieure incombe au Conseil fédéral**. Celui-ci est en effet « chargé » des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale et représente la Suisse à l'étranger (art. 184, al. 1, Cst.). Il y a donc recoupement des compétences de l'exécutif et du législatif dans le domaine de la politique extérieure ; les deux pouvoirs fonctionnent comme « les doigts d'une même main »⁴. Le principe de la séparation des pouvoirs comme fondement de la démocratie est l'une des clés de voûte de l'organisation et du fonctionnement de notre état de droit. Ce recoupement des compétences ne signifie pas qu'il y ait aussi recoupement des tâches : du fait de la position qui lui est conférée par la Constitution, de sa fonction de légitimation et de sa manière d'opérer, le Parlement a vocation à **participer au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure** (cf. art. 24, al. 1, LParl). Toutefois, à l'exception de l'approbation des traités internationaux (art. 166, al. 2, et art. 184, al. 2, phrase 2, Cst.), cette participation n'inclut en principe pas de droit de codécision ni de droit de donner des instructions. Il est donc crucial que le Conseil fédéral et le Parlement, pour pouvoir agir efficacement, veillent à la complémentarité de leurs rôles et de leurs compétences dans l'accomplissement de leurs tâches. Une répartition claire des compétences et des tâches entre les pouvoirs s'impose également pour éviter les doublons.

Selon l'art. 152 LParl, les commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues. Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.

En vertu de la LParl, le Conseil fédéral consulte le Parlement selon le **critère de l'importance** d'un objet (cf. art. 152, al. 3). En application de ce principe, il consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure notamment sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. Le Conseil fédéral les informe de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations.

Dans l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), **la notion d'« orientations principales »** est **précisée** à l'art. 5b⁵. Selon cette disposition, les commissions compétentes en matière de politique extérieure sont notamment consultées lorsque la mise en œuvre de recommandations ou de décisions d'organisations internationales ou d'organes multilatéraux nécessite d'adopter ou de modifier de façon importante une loi fédérale (let. a) ou que la renonciation à une telle mise en œuvre expose la Suisse à des préjudices économiques importants ou à d'autres inconvénients graves, à des sanctions, à l'isolement en raison de sa position divergente ou à une atteinte à sa réputation politique (let. b). Il ne s'agit pas là d'une description exhaustive du critère de l'importance. En effet, cette disposition englobe aussi les instruments ayant pour la Suisse une importance et une portée politique équivalentes.

Le Conseil fédéral a conscience que le mandat brigué par la Suisse au Conseil de sécurité constitue une « orientation principale ». Par conséquent, il a consulté le Parlement de manière circonstanciée avant le dépôt de la candidature au début de l'année 2011. Selon la répartition des compétences prévue par la Constitution, la conduite opérationnelle et l'élaboration concrète de la politique extérieure - le positionnement dans les organismes multilatéraux dont la Suisse est membre en fait partie - reviennent, elles, au Conseil fédéral.

³ S'agissant de l'évolution des droits de participation de l'Assemblée fédérale en matière de politique extérieure, voir aussi le rapport du 26 juin 2019 rédigé par le Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4104 de la CPE-E du 12 novembre 2018 « Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (soft law) ».

⁴ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, p. 399

⁵ RO 2016 2641 (l'art. 5b est entré en vigueur le 1^{er} août 2016)

5. La participation du Parlement dans d'autres pays

Ce chapitre explore les manières dont d'autres États membres non permanents du Conseil de sécurité ont associé le Parlement durant leur mandat⁶. Les 18 États⁷ examinés ont été récemment membres non permanents ou siègent actuellement au Conseil de sécurité, et ils accordent un certain rôle au Parlement en matière de politique étrangère. Toutefois, il est important de souligner qu'une comparaison entre les expériences d'autres pays et les processus parlementaires en Suisse reste limitée. Cela s'explique, entre autres, par le fait que la Suisse possède un système politique unique, caractérisé par un parlement de milice et un historique de dialogue et de participation politique élevée. Les pays examinés possèdent des parlements professionnels avec des systèmes à une ou à deux chambres et des traditions de participation politique distinctes. Ces éléments ont naturellement aussi une influence sur la manière dont les parlements sont impliqués par rapport à la politique extérieure menée par leurs gouvernements respectifs.

Aucun de ces pays n'a mené de processus de **consultation** avec son Parlement par rapport à ses priorités ou ses positions au Conseil de sécurité, que ce soit en vue du mandat ou durant son mandat. La **plupart** des pays ont toutefois **informé** leurs Parlements de façon régulière ou ponctuelle. Des informations ont été ou sont transmises de manière proactive ou sur demande par le ministère des affaires étrangères. La fréquence de la transmission diffère selon les pays. Seulement quatre pays (Uruguay, Japon, Sénégal et Chili) n'ont pas informé leurs Parlements par rapport au mandat au Conseil de sécurité.

5.1 Information régulière du Parlement

Les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Estonie et la Suède ont informé ou informent leurs Parlements de manière régulière sur les activités au Conseil de sécurité. L'organe de choix pour traiter les questions concernant le Conseil de sécurité est l'équivalent de la **Commission de politique extérieure** en Suisse, qui existe dans chacun des États observés (voire deux Commissions dans les systèmes à deux chambres).

- En Estonie, des séances d'informations régulières orales de la Commission de politique extérieure sont conduites par le ministère des affaires étrangères lors du mandat au Conseil de sécurité (rétrospective et perspectives). Des analyses écrites mensuelles destinées au gouvernement sont communiquées à la Commission.
- En Suède, des représentants du ministère des affaires étrangères ont renseigné la Commission de politique extérieure une fois par mois, par le biais de **réunions d'informations** à caractère rétrospectif et prospectif d'une durée d'une heure. Le Parlement a également été informé oralement du programme de travail prévu par la Suède à l'occasion de sa présidence au Conseil.
- La Sous-Commission ONU de la Commission de politique extérieure⁸ du Parlement allemand, préexistante au mandat, est informée mensuellement sur les actions de l'Allemagne au Conseil de sécurité. Ces **séances d'information orales** d'environ 45 minutes sont proposées par le ministère des affaires étrangères. Les positions globales sur les projets de résolution connus sont communiquées lors de cette occasion, sans entrer dans les détails. En outre, les factions du gouvernement reçoivent par le biais de **d'aperçus écrits mensuels** les sujets à l'ordre du jour du Conseil lors des semaines à venir ainsi que les positions du gouvernement. Ces aperçus sont moins détaillés que les séances d'informations orales.
- Quant au gouvernement néerlandais, il envoie une lettre mensuelle au Parlement sur les affaires européennes. Durant le mandat des Pays-Bas, cette lettre a aussi servi à informer le Parlement sur les événements au sein du Conseil de sécurité et à créer de la cohérence entre les différents aspects de la politique étrangère néerlandaise.

⁶ Avant l'adoption en plénière du Postulat 19.3967 durant la session d'automne 2019, le conseiller aux États Didier Berberat a émis la suggestion suivante : « *Il ne serait d'ailleurs pas inutile que le Conseil fédéral fasse examiner comment d'autres pays membres non permanents du Conseil de sécurité ont résolu la question de l'association de leur Parlement lorsqu'ils étaient membres de cet organe de l'ONU. Bien entendu, comparaison n'est pas raison et, vous le savez, le partage des compétences entre exécutif et législatif en matière de politique étrangère peut être très différent entre les États.* » (Bulletin officiel)

⁷ Un questionnaire a été envoyé aux ambassades suisses dans ces 18 États. La période de leur dernier mandat au Conseil de sécurité est indiquée entre parenthèses : Allemagne (2019-2020), Australie (2013-2014), Belgique (2019-2020), Chili (2014-2015), Estonie (2020-2021), Indonésie (2019-2020), Italie (2017), Japon (2016-2017), Lituanie (2014-2015), Nouvelle-Zélande (2015-2016), Pays-Bas (2018), Pérou (2018-2019), Pologne (2018-2019), Suède (2017-2018), Sénégal (2016-2017), Espagne (2015-2016), Ukraine (2016-2017) et Uruguay (2016-2017).

⁸ « *Unterausschuss Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung* »

5.2 Information ponctuelle du Parlement

La majorité des pays examinés ont suivi le **cours ordinaire des interactions** avec le Parlement pour informer celui-ci de manière ponctuelle à propos du mandat au Conseil de sécurité. Dans la plupart des cas, le ministère des affaires étrangères a informé le Parlement dans le cadre d'**échanges habituels d'informations** avec les **Commissions de politique extérieure**. Aucune réunion dédiée uniquement au Conseil de sécurité n'a été organisée au sein des Commissions dans ces pays. Le format de ces informations aux Commissions de politique extérieure varie selon les pays et leurs modes de fonctionnement :

- Les Commissions de politique extérieure des Parlements ukrainien et néo-zélandais ont été informées des développements généraux au Conseil de sécurité par le ministère des affaires étrangères à quelques reprises au cours de leurs mandats.
- Le ministère des affaires étrangères de l'Australie était prêt à faire rapport mensuellement sur les activités au sein du Conseil. Cependant, l'intérêt des Commissions s'est amenuisé dès le début du mandat de deux ans. Les séances d'information n'ont finalement eu lieu qu'à quelques reprises.
- Les membres de la Sous-Commission ONU du Parlement allemand peuvent avoir recours aux questions parlementaires pour demander des renseignements sur le Conseil de sécurité, ce qui advient de temps à autre.
- Quant aux Pays-Bas, une réunion d'information a été organisée au début du mandat au Conseil pour informer la Commission de politique extérieure et les médias, en présence de membres du personnel de la représentation permanente néerlandaise à New York. Cette réunion substantielle a été bien accueillie et répétée à la fin du mandat.
- Le ministre des affaires étrangères du Pérou informe la Commission des priorités générales de la politique extérieure de manière régulière. Dans ce contexte, les affaires du Conseil ont été sporadiquement abordées.
- Chaque année, le ministre des affaires étrangères de la Lituanie informe oralement la Commission de ses priorités au sein de l'ONU : il a donc eu recours à cette plateforme pour inclure les affaires du Conseil.
- Les échanges directs entre la/le ministre des affaires étrangères, la/le secrétaire d'État et la Commission est un format qui existe dans plusieurs pays et qui a servi à informer le Parlement également au sujet du mandat au Conseil de sécurité. C'est le cas du discours annuel du ministre des affaires étrangères polonais. Il s'exprime chaque année face à la Commission de politique extérieure, d'autres parlementaires intéressés, des diplomates accrédités ainsi que la presse. Cet événement de deux heures a également abordé le mandat de deux ans de la Pologne. En termes de contenu, ces discours correspondent au rapport sur la politique extérieure de la Suisse.
- Le mandat au Conseil de sécurité a aussi été abordé en Indonésie lors des *auditions* de la ministre des affaires étrangères au sein de la Commission de politique extérieure et de sécurité du Parlement, qui ont lieu trois ou quatre fois par an à la demande de la Commission.

Dans chacun de ces cas, l'information a été transmise *post factum*. Dans l'ensemble, les informations spécifiques sur le Conseil de sécurité ont donc été fournies **de manière ponctuelle et/ou réactive en réponse aux questions des membres des Commissions**.

Dans quelques pays, les informations ont lieu ou ont eu lieu dans un **format ouvert à tous les membres du Parlement**. Les Parlements en Belgique, en Italie, en Espagne et au Pérou ont été informés des réunions du Conseil de sécurité par les procédures courantes. C'est-à-dire que le gouvernement n'a fourni des informations qu'à l'instigation du Parlement, par le biais d'interpellations, d'interventions, d'enquêtes, de requêtes ou encore de questions parlementaires. Par exemple, le Parlement allemand peut poser des questions (« *kleine Anfrage* ») *post factum*, ce qui se produit plutôt fréquemment.

À la suite de leurs mandats respectifs, deux États ont informé le Parlement à propos de leurs activités et résultats au Conseil de sécurité. Les ministères des affaires étrangères de la Suède⁹ et de l'Espagne étaient chargés de rédiger un rapport destiné au Parlement sur leurs activités. En Suède, le Parlement avait également prévu de commander une évaluation externe du mandat. D'autres États, comme la Lituanie¹⁰ et le Chili, ont produit des rapports suite à leurs mandats destinés à un public cible plus large.

⁹ Rapport « [Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018](#) » (en langue suédoise)

¹⁰ Rapport « [Lithuania at the United Nations Security Council 2014-2015](#) »

5.3 Visites de parlementaires aux Nations Unies

Plusieurs pays organisent régulièrement des visites de parlementaires aux Nations Unies à New York. Certaines de ces visites ont coïncidé avec leur mandat au Conseil de sécurité. Présents à l'occasion de réunions liées à leur rôle (par exemple pour la Commission de la condition de la femme), quelques parlementaires ont également **participé aux réunions du Conseil de sécurité**. Cependant, ne faisant pas partie de la délégation, les parlementaires de la Suède, de l'Allemagne, des Pays-Bas et de l'Espagne ont suivi les discussions depuis la galerie. Durant la semaine de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre, les parlementaires italiens issus des Commissions de politique extérieure des deux chambres se rendent annuellement à New York en tant que membres de **délégations officielles**. Lorsque l'Italie était membre du Conseil de sécurité, ils participaient également aux réunions du Conseil de sécurité en tant que membre de la délégation durant leur séjour en septembre. L'Estonie prévoit également la participation de membres des Commissions de politique extérieure aux réunions du Conseil de sécurité, ce qui n'a pas pu être réalisé jusqu'à présent en raison des restrictions de voyage liées à la Covid-19.

5.4 Bilan des expériences d'autres États

La **grande majorité** des Parlements des États examinés ont été ou sont associés au mandat au Conseil de sécurité de manière **limitée et à titre d'information** (voir tableau 1). La politique extérieure relève dans l'ensemble des pays analysés de la compétence exclusive de l'exécutif. Les Parlements n'ont donc pas de prérogatives particulières en matière de politique étrangère. Des motifs d'ordre procédural viennent se superposer à ces questions constitutionnelles. Les informations sur les réunions du Conseil de sécurité ont, à une ou deux exceptions près, toujours été fournies a posteriori. Cela s'explique, entre autres, par le fait qu'il est difficile d'anticiper l'évolution, parfois rapide, de l'ordre du jour du Conseil.

Tableau 1 : Aperçu des mesures visant à impliquer le Parlement de certains États durant leur mandat au Conseil de sécurité

Forme de l'implication	Pays
Consultation du Parlement	- (0)
Information régulière du Parlement	Pays-Bas, Allemagne, Estonie, Suède (4)
Information ponctuelle du Parlement	Ukraine, Nouvelle-Zélande, Australie, Pérou, Lituanie, Pologne, Indonésie, Belgique, Italie, Espagne (10)
Visite de Parlementaires à New York	Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suède, Espagne, Ukraine, Estonie (planifié) (7)
Aucune implication	Uruguay, Japon, Sénégal et Chili (4)

Source : La collecte de ces informations a été menée de manière informelle par les représentations suisses à l'étranger. Elles ne sont pas basées sur des déclarations officielles des pays concernés.

Les motifs mis en avant qui expliquent pourquoi les Parlements n'ont pas été impliqués davantage durant le mandat au Conseil de sécurité sont les suivants : (i) la **compétence** clairement définie de l'exécutif sur les questions de politique extérieure; (ii) le **manque d'intérêt** du Parlement et des Commission(s) de politique extérieure; (iii) l'**aspect technique** des processus et des thématiques traitées au Conseil; ainsi que (iv) le **volume de travail** et d'informations que génère le Conseil (contextes complexes, formats divers de réunions, négociations, résolutions, déclarations à la presse, déclarations présidentielles, etc.).

Les gouvernements suédois, estonien et allemand adoptent l'approche la plus participative parmi les 18 États examinés, sans renoncer pour autant aux pouvoirs de décision du gouvernement. Excepté la Suède, les Pays-Bas et l'Allemagne, aucun État n'a créé d'outil ou de mécanisme additionnel pour inclure le Parlement dans le cadre du mandat au Conseil de sécurité. Selon les ministères des affaires étrangères contactés, aucune plainte n'a été formulée à l'encontre du gouvernement par les membres du Parlement. Un **bilan positif** a donc été tiré des efforts d'information des différents ministères.

6. Options en vue de l'implication du Parlement à l'exercice du mandat

D'un point de vue juridique et compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs, la compétence pour une candidature de la Suisse et pour l'exercice du mandat brigué au Conseil de sécurité de l'ONU revient au Conseil fédéral. S'agissant de cette candidature, ce dernier s'est toutefois toujours efforcé d'informer le Parlement et de l'impliquer adéquatement dans les limites des droits de participation.

Dans le présent chapitre, différentes options sont présentées en vue de l'implication du Parlement au sens du postulat. Les possibilités esquissées peuvent être envisagées séparément ou être combinées. Le cas échéant, les options présentées tiennent compte des expériences faites notamment durant la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014¹¹. Dans ce contexte, le Parlement a participé essentiellement dans le cadre d'une institution existante, à savoir la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

Les options 6.1 à 6.5 requièrent un rôle actif du Conseil fédéral. Les mesures sont évaluées sur une échelle de 1 à 10 sous l'angle de leur intensité (reflétant le degré d'implication du Parlement) et de l'investissement nécessaire en termes de temps (heures de travail) et de coûts générés pour l'administration fédérale. Ces coûts ne sont pas chiffrés de manière détaillée dans le cadre du présent rapport. Les valeurs indiquées reposent sur une estimation de la Direction Politique du DFAE.

Le Parlement a toute liberté d'envisager d'autres options d'implication relevant de sa compétence exclusive. Les options 6.6 et 6.7 entrent dans cette catégorie. Dans ces deux cas, l'intensité et les ressources requises n'ont pas été évaluées.

Les options proposées se concrétisent essentiellement par une implication de la CPE, qui est la commission principalement responsable pour la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité depuis 2008. Il appartient au Parlement d'évaluer l'opportunité d'inclure de manière appropriée d'autres commissions, telles que les Commissions de politique de sécurité (CPS).

6.1 Présentation orale dans le cadre des séances des CPE

Au cours de ces dernières années, en addition au traitement des différentes interventions et questions parlementaires et au rapport du Conseil fédéral de 2015, le DFAE a conduit un dialogue régulier avec les CPE au sujet de la candidature. Il prévoit de poursuivre et d'intensifier graduellement ces échanges avant et après l'élection de même que pendant la durée du mandat.

L'ordre du jour des séances des CPE comprend systématiquement une rubrique intitulée « actualités de politique extérieure ». Le DFAE est disposé à informer les CPE, à chacune de leurs séances (ou à chaque fois que celles-ci le souhaiteront), des derniers développements au Conseil de sécurité de l'ONU qui concernent le rôle de la Suisse ainsi que toutes les questions d'ordre thématique ou géographique. Dans la mesure du possible, il pourra aussi présenter les travaux en perspective, même si la présidence tournante mensuelle implique que le programme de travail du Conseil n'est disponible qu'à très court terme au début de chaque mois.

Il serait utile que les CPE prévoient un point spécifique à leur ordre du jour lors des étapes suivantes :

- Avant le début du mandat (3^e/4^e trimestres 2022) ; consultation au sujet des priorités de la Suisse (cf. ch. 6.4) ;
- Au terme du mandat (1^{er}/2^e trimestres 2025) ; rapport du Conseil fédéral sur l'exercice du mandat ;
- Avant et éventuellement après la présidence d'un mois de la Suisse.

Alternativement, les présidents des CPE pourraient décider de réserver un point régulier à l'ordre du jour des séances des CPE pour la présentation relative au mandat de la Suisse au Conseil de sécurité. Dans les deux cas, les présidents des CPE pourront s'assurer que l'option choisie est la même dans les deux commissions.

¹¹ « [La présidence suisse de l'OSCE 2014. Rapport final du 27 mai 2015](#) »

Investissement nécessaire : 5. Intensité de la mesure : 6

6.2 Présentation par écrit aux CPE

La présentation peut également revêtir la forme écrite. Cette option correspond à la réalité actuelle lorsque, faute de temps, les CPE ne parviennent pas à traiter tous les points à l'ordre du jour ou si des circonstances particulières justifient une information spéciale des CPE, allant au-delà de ce qui est initialement prévu. En effet, il arrive fréquemment, pour des raisons de temps, que les propositions de sujets à traiter déposées dans le contexte de l'actualité de politique extérieure soient l'objet de réponses écrites.

Les CPE pourraient par exemple se voir adresser un rapport annuel ou semestriel leur donnant un aperçu des initiatives prises par la Suisse au Conseil de sécurité, des travaux en cours et des discussions en perspective. Cette mesure pourrait être complétée par des mises à jour orales.

Investissement nécessaire : 6. Intensité de la mesure : 5

6.3 Remise par écrit des positions de principe fondamentales aux CPE avant le début du mandat

Le Conseil fédéral pourrait, peu avant le début du mandat, préciser ses positions de principe sur d'importants contextes nationaux ou régionaux (p.ex. Syrie, Libye, Proche-Orient) ainsi que sur des questions thématiques à l'ordre du jour du Conseil de sécurité (p.ex. climat et sécurité) dans un document à l'intention des CPE. Souvent, il existe déjà des positions validées par le Conseil fédéral. D'autres positions sont basées sur la Stratégie de politique extérieure 2020-2023 ainsi que les stratégies qui en découlent.

Investissement nécessaire : 6. Intensité de la mesure : 5

6.4 Consultation des CPE au sujet des priorités de la Suisse au Conseil de sécurité

Depuis l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 2002, il existe une procédure bien rodée dans le cadre de laquelle les CPE sont consultées durant l'été au sujet des priorités de la Suisse pour la prochaine session de l'Assemblée générale de l'ONU (qui court de septembre à septembre). Il est prévu que cette procédure soit reconduite durant l'été 2022. Une procédure de consultation analogue pourrait en principe être mise en place pour les priorités de la Suisse au Conseil de sécurité en 2023/24. Les priorités devront être précisées six à douze mois avant le début du mandat et pourraient être soumises aux CPE dans le courant de l'automne 2022, après l'élection au Conseil de sécurité en juin 2022. Une consultation des CPE au sens de l'art. 152, al. 3, LParl durant la période comprise entre l'élection et le début du mandat semble adéquate, car ce n'est qu'à ce moment que la situation dans le monde et l'actualité concernant des conflits spécifiques ou certains axes thématiques pourront être dûment prises en compte. Les priorités en prévision de la présidence suisse de l'OSCE en 2014 avaient été élaborées selon une procédure similaire.

Investissement nécessaire : 7. Intensité de la mesure : 7

6.5 Consultation des CPE en prévision de décisions fondamentales de politique extérieure

Aux fins de maintenir ou de rétablir la paix, la Charte de l'ONU prévoit à son Chapitre VII des mesures de dernier recours telles que les sanctions (art. 41) ou l'usage de la force militaire (art. 42). Ces mesures doivent permettre de remédier à une rupture de la paix ou à une menace qui plane sur la paix et la sécurité internationales.

Nouveaux régimes de sanctions : à l'heure actuelle, le nombre de régimes de sanctions mis en place par le Conseil de sécurité s'élève à 14. La décision d'établir de nouveaux régimes de sanctions est relativement rare. Ce n'est arrivé que trois fois au cours des six dernières années, dans les cas du Yémen (2014), du Soudan du Sud (2015) et du Mali (2017). Une fois établis, les régimes de sanctions sont réexaminés périodiquement (p.ex. tous les ans ou tous les six mois) pour être soit reconduits,

assouplis ou levés. Les derniers pays à avoir bénéficié d'une levée des sanctions ont été le Libéria en 2016 et l'Érythrée en 2018. Compte tenu de ces chiffres empiriques et de la dynamique actuelle au Conseil de sécurité (la Chine et la Russie, en particulier, qui ont un droit de veto, sont traditionnellement sceptiques à l'égard de l'instrument des sanctions), il est peu probable que plus d'un ou deux nouveaux régimes de sanctions soient décidés durant le mandat de la Suisse.

Autorisation de mesures de coercition militaires : en cas de rupture de la paix ou d'atteinte à la sécurité internationale, le Conseil de sécurité peut, en dernier recours, autoriser une intervention militaire. Ce type de mesure est encore beaucoup moins fréquent que l'institution de nouveaux régimes de sanctions. Au cours de ses 75 ans d'existence, le Conseil de sécurité n'y a en effet eu recours que trois fois : durant la guerre de Corée (1950-1953), la première guerre du Golfe (1990-1991) et en Libye (2011)¹². L'autorisation d'une intervention militaire par le Conseil de sécurité est donc peu probable.

Si le Conseil devait malgré tout être appelé à se prononcer sur des résolutions au sens des art. 41 ou 42 de la Charte de l'ONU pour établir un nouveau régime de sanctions ou pour autoriser des mesures de coercition militaires, le Conseil fédéral pourrait toujours consulter le plus rapidement possible les présidents des CPE. La consultation des présidents des CPE est déjà prévue à l'art. 152, al. 4, LParl¹³. Une consultation des CPE *in corpore* n'est pas envisageable dans l'urgence, d'autant moins que les séances des CPE sont fixées longtemps à l'avance. Dans de tels contextes, les décisions doivent parfois être prises très rapidement, si nécessaire dans les 24 heures.

Investissement nécessaire : 6. Intensité de la mesure : 7

6.6 Détachement d'un/e collaborateur/trice des Services du Parlement à la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York

Des collaborateurs et collaboratrices d'autres services de la Confédération, ne faisant pas partie du DFAE, sont aujourd'hui déjà à pied d'œuvre auprès de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU à New York. Le détachement sur place d'un/e collaborateur/trice des Services du Parlement pourrait être un moyen de créer un canal privilégié entre la mission et le Parlement. Pendant la durée du mandat de la Suisse, cette personne pourrait en effet faire rapport sur les procédures et les thèmes traités au Conseil de sécurité qui intéressent particulièrement le Parlement. Elle serait subordonnée à la/le chef/fe de Mission et n'aurait aucun droit de codécision matérielle. Compte tenu de la nature particulière et de l'intensité du mandat de deux ans au Conseil de sécurité, le Conseil fédéral estime qu'un tel détachement limité dans le temps pourrait être justifié. Cette solution présuppose que la séparation des pouvoirs soit respectée et que le Parlement garantisse le financement requis dans le cadre des compétences qui lui sont propres. Les modalités d'un tel détachement seraient convenues entre le DFAE et les Services du Parlement, en tenant compte de ces conditions, par exemple sous la forme d'un accord ou d'un contrat.

6.7 Voyage d'information des CPE à New York

Les voyages d'information annuels des CPE relèvent de la compétence propre du Parlement et doivent être approuvés par le bureau du Conseil concerné. Pour les visites à l'étranger, les CPE instituent des délégations non permanentes, conformément à l'art. 1, al. 3 de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt)¹⁴. Selon l'art. 12 ORInt, des députés peuvent être invités par un conseiller fédéral à participer, en Suisse ou à l'étranger, à une visite bilatérale ou à une conférence. Le Conseil fédéral et le département compétent sont disposés à participer à l'organisation d'un voyage d'information durant le mandat de la Suisse au Conseil de sécurité et de permettre à des membres des CPE de prendre part à des séances du Conseil.

¹² Les missions de maintien de la paix (« Casques bleus » - elles sont actuellement au nombre de 13) décidées par le Conseil de sécurité ne constituent pas des mesures d'ordre militaire, car elles ne sont - selon la pratique courante - mises en place qu'avec le consentement de l'État ou des États dans lequel / lesquels les Casques bleus sont déployés.

¹³ « En cas d'urgence, le Conseil fédéral consulte les présidents des commissions compétentes en matière de politique extérieure. Ceux-ci informent immédiatement leurs commissions respectives ».

¹⁴ ORInt, RS 171.117

6.8 Autres options

Si d'autres formules d'implication sont envisageables, elles n'ont pas été examinées de plus près parce qu'elles paraissent difficilement réalisables. Tel est par exemple le cas d'une délégation parlementaire à l'ONU. Il existe bien à l'art. 60 LParl une disposition autorisant l'Assemblée fédérale à instituer des délégations la représentant auprès d'assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les parlements d'États tiers, mais il n'y a actuellement pas d'assemblée parlementaire à l'ONU. Dans sa réponse au postulat 18.4111 « Démocratisation des Nations Unies », le Conseil fédéral salue la discussion au sujet de la modernisation et du renforcement des Nations Unies. Il estime que la mise en place d'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU n'est qu'une option parmi d'autres et qu'il s'agit d'une idée très ambitieuse, qui ne pourrait être réalisée qu'avec un large soutien international. La concrétisation d'un tel projet d'ici 2023 est hautement improbable.

6.9 Aperçu des options

Le tableau 2 donne un aperçu des différentes options. Chacune d'entre elles y est résumée et évaluée :

Tableau 2 : Aperçu des options pour l'implication du Parlement

	Option	Description	Commentaire	Investissement	Intensité
1	Présentation orale aux séances des CPE (LParl, art. 152)	Dialogue régulier avec les CPE dans le cadre des « actualités de politique extérieure » ou d'un point spécifique à l'ordre du jour	Cette mesure constituerait un prolongement ou une institutionnalisation du dialogue existant avec les CPE pour la durée du mandat. C'est aux CPE qu'il appartient de créer un point spécifique à leur ordre du jour.	5	6
2	Présentation par écrit aux CPE	Rapport écrit régulier aux CPE leur donnant un aperçu des initiatives prises ou prévues par la Suisse au Conseil de sécurité	Cette procédure existe déjà aujourd'hui et pourrait être étendue aux questions en lien avec le Conseil de sécurité.	6	5
3	Remise par écrit des positions de principe fondamentales aux CPE	Mise par écrit des positions du Conseil fédéral au sujet de questions importantes d'ordre régional ou thématique avant le début de son mandat au Conseil de sécurité	Le Parlement connaît déjà les positions de la Suisse sur de nombreux sujets de politique extérieure à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Ces positions pourraient ainsi être répertoriées sous forme écrite.	6	5
4	Consultation des CPE au sujet des priorités de la Suisse au Conseil de sécurité (LParl, art. 152, al. 3)	Consultation des CPE au sujet des priorités prévues de la Suisse pour son mandat au Conseil de sécurité après l'élection en juin 2022	Procédure de consultation analogue à celle qui porte sur les priorités annuelles de l'ONU à l'Assemblée générale. Les priorités en vue du mandat au Conseil de sécurité sont définies 6 à 12 mois avant le début du mandat.	7	7
5	Consultation des CPE en prévision de décisions fondamentales (LParl, art. 152, al. 4)	Consultation des présidents des CPE dans les plus brefs délais si le Conseil est appelé à se prononcer sur un projet de résolution fondé sur l'art. 41 et/ou l'art. 42 de la Charte de l'ONU (nouveaux régimes de sanctions ou autorisation de mesures de coercition militaires)	Les projets de résolution au sens des art. 41 ou 42 de la Charte de l'ONU sont rares, mais ils appellent une réaction rapide, parfois dans les 24 heures. Une consultation des CPE <i>in corpore</i> ne serait donc pas possible. On pourrait cependant avoir recours à la procédure prévue dans la LParl qui consiste à passer par les présidents des CPE.	6	7
6	Détachement d'un/e collaborateur/trice des Services du Parlement à la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies à New York	Détachement d'un(e) membre des Services du Parlement, chargé(e) de suivre les thèmes qui intéressent le Parlement et de lui faire rapport	Le financement de la mesure devrait être assuré par le Parlement.		
7	Voyage d'information des CPE	Organisation d'un voyage d'information des CPE à New York avec, accès éventuel à des séances du Conseil de sécurité.	L'organisation de ces voyages relève de la compétence du Parlement.		

7. Possibilité d'une implication des cantons

En vertu de la Constitution, les affaires étrangères sont du ressort de la Confédération. Celle-ci doit cependant tenir compte de la compétence des cantons et sauvegarder leurs intérêts (art. 54, al. 1 et 3, Cst.). Les droits de participation des cantons sont spécifiés à l'art. 55 de la Constitution ainsi que dans la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)¹⁵. La Confédération doit ainsi informer les cantons en temps utile et de manière détaillée de tous les projets qui sont importants pour eux. La participation des cantons vise notamment à ce que leurs intérêts soient pris en considération lors de la préparation et de la mise en œuvre des décisions de la Confédération en matière de politique extérieure et à ce que la politique extérieure de la Confédération repose sur un consensus politique interne. Lorsque les cantons le demandent, la Confédération est tenue de les entendre dans le cadre de la préparation de décisions de politique extérieure. Elle prend en considération la position des cantons en fonction du degré auquel ils sont concernés. Par ailleurs, les cantons peuvent organiser eux-mêmes leurs relations avec l'étranger dans le domaine dit de la « petite politique extérieure » (cf. art. 56 Cst.).

Le Conseil fédéral souligne les potentielles retombées positives du mandat de la Suisse au Conseil de sécurité pour les cantons, comme le rayonnement international accru de la Suisse en tant qu'État hôte, le réseau supplémentaire et le gain de compétences dans les domaines de la paix et la sécurité. Le rôle particulier de la **Genève internationale** dans le système onusien pourrait engendrer un intérêt général plus marqué de ce canton. En effet, le canton de Genève pourra bénéficier d'une visibilité accrue en conséquence de la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité.

Il se pourrait que les cantons soient touchés indirectement par des sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Comme cela a été mentionné au point 6.5, il est cependant rare que de nouveaux régimes de sanctions soient décidés. En vertu du droit international, tous les États membres de l'ONU sont tenus de mettre en œuvre les mesures contraignantes non militaires adoptées par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la reprise automatique des listes de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies¹⁶ le 4 mars 2016. En vertu de ces dispositions, toute modification de ces listes de sanctions devient donc directement applicable en Suisse, sans consultation des cercles pouvant être touchés par la mesure.

Lors du Dialogue confédéral du 9 novembre 2018, le Conseil fédéral avait invité les cantons à lui communiquer leurs besoins d'information ou intérêts particuliers dans l'éventualité où un siège serait attribué à la Suisse au Conseil de sécurité. Lors du Dialogue confédéral suivant, le 8 novembre 2019, le Conseil fédéral a informé les cantons sur l'état des lieux de la candidature et sur les discussions menées avec les CPE. La délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a souligné que les cantons souhaitent être impliqués uniquement dans la mesure prévue par la Constitution et la LFPC, à savoir si leurs compétences ou intérêts essentiels sont touchés. Le Conseil fédéral accepte cette proposition. Il constate qu'il est **peu probable que les tâches du Conseil de sécurité aient une incidence sur les cantons**, bien que cette éventualité ne soit pas complètement exclue.

Le Conseil fédéral est prêt à **informer les cantons régulièrement** sur les priorités et les initiatives de la Suisse au sein du Conseil de sécurité et sur une éventuelle incidence pour les cantons. Le Dialogue confédéral représente une opportunité pour cet échange. Le DFAE est également à disposition pour offrir une présentation détaillée au secrétariat de la CdC ou des briefings périodiques en fonction des besoins. Il maintiendra le dialogue avec les autorités genevoises par rapport au rôle de Genève comme acteur clé de la politique d'État hôte de la Suisse.

8. Synthèse et proposition du Conseil fédéral

Les **exigences** posées aux États élus au Conseil de sécurité sont **élevées** s'ils veulent exercer leur mandat avec la crédibilité requise. Les préparatifs en vue du mandat prévu en 2023/2024 sont en cours et représentent un objectif important de la législature et de la Stratégie de politique extérieure 2020-2023. Le Conseil fédéral salue l'intérêt persistant du Parlement pour ce projet crucial, auquel il l'associe étroitement depuis 2008.

¹⁵ RO 2000 1477

¹⁶ RO 2016 0342

Le Conseil de sécurité se penche sur de nombreux dossiers relatifs à des pays, à des régions ou à des thèmes spécifiques qui ont des répercussions sur la paix et la sécurité dans le monde. Si une bonne partie des questions qu'il traite sont des « affaires courantes », prévisibles dans une large mesure, il arrive aussi que son mandat **appelle une intervention rapide**. La **cadence** est **élevée** et le nombre ainsi que la complexité des conflits figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité ont continué d'augmenter ces dernières années, tout comme le nombre de ses séances (trois à quatre par jour).

Il est compréhensible que la grande majorité des parlements d'autres États membres du Conseil de sécurité n'ont été associés que marginalement et à titre purement informatif au travail accompli dans le cadre de leur mandat. Dans les pays étudiés au sein de ce rapport, la conduite de la politique extérieure relève en effet de la compétence exclusive de l'exécutif.

Pendant la durée du mandat de la Suisse au Conseil de sécurité, le Conseil fédéral se tient prêt à garantir **l'implication du Parlement** dans le cadre de la répartition des compétences prévues en matière de politique étrangère. Il suggère d'informer régulièrement le Parlement par le biais des CPE, oralement ou par écrit, de communiquer aux CPE les positions de principe avant le début du mandat, de consulter les Commissions au sujet des priorités de la Suisse au Conseil de sécurité et de consulter rapidement les présidents des CPE lorsque des circonstances clairement définies, importantes et urgentes (création d'un nouveau régime de sanctions ou autorisation de mesures de coercition militaires) l'exigent. Par ailleurs, le Conseil fédéral est ouvert à des mesures additionnelles, comme le détachement d'un/e collaborateur/trice des services du Parlement ou l'organisation de voyages d'information de membres des CPE à New York. Il est essentiel de préserver la **capacité d'action** de la Suisse **en matière de politique étrangère**: elle doit pouvoir être **garantie** en tout temps et plus particulièrement pendant la durée du mandat de la Suisse au Conseil de sécurité.

Au moyen des mesures proposées, le Conseil fédéral pourrait permettre au Parlement d'être associé à l'exercice du mandat de la Suisse au Conseil de sécurité de manière adéquate et sans être submergé par une surabondance d'informations. Grâce à ces mesures, le Parlement pourrait exercer pleinement sa fonction et ses compétences dans le respect de la répartition des tâches existante. Les mesures proposées pourraient être mises en œuvre sur le fondement de **bases légales existantes**.

9. Annexe : Glossaire

Assemblée générale : L'Assemblée générale (aussi appelée Assemblée plénière) rassemble tous les États membres de l'ONU. Conformément à la Charte des Nations Unies, chaque membre, quelle que soit sa taille, dispose d'une voix. Elle peut établir des normes, fixer les modalités de sommets et adopter des résolutions politiques, qui, en vertu du droit international public, ne sont pas contraignantes pour les États-membres. Les décisions relatives au budget et à d'autres questions importantes, comme les recommandations en matière de paix et de sécurité, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité ainsi que l'admission ou l'exclusion de membres, sont prises à la majorité des deux tiers. Dans la pratique, l'Assemblée générale s'efforce de parvenir à un consensus. L'Assemblée générale élit aussi une multitude d'organes, parmi eux les organes principaux de l'ONU et le Secrétaire général. Les différents champs thématiques sont répartis entre six grandes commissions. La session annuelle de l'Assemblée générale commence mi-septembre. Le président et le bureau sont élus pour un an. Sur le plan formel, la présidence de l'Assemblée générale est la plus haute fonction au sein de l'ONU. M. Joseph Deiss, ancien conseiller fédéral, a été le premier Suisse à l'occuper, en 2010/2011.

Bons offices : Terme générique désignant les différents types d'initiatives prises par une tierce partie pour contribuer au règlement pacifique d'un conflit entre deux ou plusieurs États. Les bons offices de la Suisse relèvent de trois catégories : les mandats de puissance protectrice (cf. mandat de puissance protectrice), la Suisse en tant qu'État hôte de pourparlers de paix, et enfin, la Suisse en tant qu'État tiers facilitateur ou médiateur (cf. facilitation et médiation), ou encore promoteur de processus de médiation et de négociation. Les bons offices vont de l'assistance technique ou organisationnelle (p. ex. mise à disposition d'un lieu de conférence) à la participation à un processus international de maintien de la paix, en passant par la médiation.

Casques bleus : Sous le commandement de l'ONU, des militaires – communément appelés « Casques bleus » à cause de la couleur de leur couvre-chef – participent à des opérations de maintien de la paix dans diverses régions du monde. Selon le type de mission, les troupes engagées ne sont pas armées ou ne sont armées que pour leur propre sécurité. Les effectifs de ces missions de paix sont mis à la disposition de l'ONU par les États membres, à titre volontaire. L'envoi de troupes de maintien de la paix sous le commandement de l'ONU, de même que la durée et l'étendue des missions, relèvent du Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse participe aux missions de l'ONU en envoyant des observateurs militaires non armés.

Charte des Nations Unies : La Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 est l'acte de naissance de l'ONU. En sa qualité de traité de droit international, la Charte régit les droits et les obligations des États membres et définit les champs d'action ainsi que les organes de l'ONU. Elle établit aussi les grands principes des relations internationales, de l'égalité souveraine de tous les États (un État = une voix) à l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales et à l'imposition de sanctions en cas de non-respect. Les principaux organes prévus dans la Charte sont au nombre de six : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Secrétariat général, la Cour internationale de Justice et le Conseil de tutelle. La Charte définit quatre grands buts : 1) maintenir la paix et la sécurité internationales ; 2) développer entre les nations des relations amicales ; 3) résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire par la coopération internationale ; 4) développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. L'ONU coordonne les efforts et activités que ses membres déploient pour réaliser leurs buts communs. Les obligations définies dans la Charte (comme celle d'appliquer les sanctions du Conseil de sécurité) prévalent sur celles que les membres pourraient avoir contractées en vertu d'un autre accord international.

Conseil de sécurité : Le Conseil de sécurité est l'un des principaux organes de l'ONU. En vertu de la Charte des Nations Unies, il est l'organe principalement responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité s'occupe de conflits spécifiques, mais aussi de menaces potentielles pour la paix et la sécurité dans le monde, ainsi que de la protection des populations civiles (« remparts de protection »). Le Conseil de sécurité se compose des cinq membres permanents (cf. *Permanent five*) ainsi que de dix membres non permanents (cf. *Elected ten*). Chaque année, l'Assemblée générale renouvelle la moitié des membres non permanents. Ils sont élus pour un mandat de deux ans. La présidence du Conseil de sécurité échoit aux membres à tour de rôle, dans l'ordre alphabétique.

Cour pénale internationale : La Cour pénale internationale (CPI) à La Haye, conduit la procédure de poursuite pénale à l'encontre des personnes accusées des crimes les plus graves proscrits par la communauté internationale : le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression. La CPI n'intervient que si les autorités étatiques compétentes n'ont pas la volonté ou les moyens de conduire l'instruction ou de sanctionner les actes commis. La CPI est fondée sur le Statut de Rome, entré en vigueur en 2002. 123 États sont aujourd'hui parties au Statut, dont la Suisse. Le Conseil de sécurité de l'ONU a la possibilité de soumettre certaines situations au jugement de la CPI, ce qu'il a fait à deux reprises par le passé (Soudan, Libye).

Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité (PRST) : La déclaration présidentielle est une prise de position du Conseil de sécurité 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.

Droits de l'homme : Les droits de l'homme sont les droits innés et inaliénables auxquels toute personne peut prétendre, sans discrimination, du simple fait de sa condition humaine. Ils sont essentiels pour garantir la protection de la dignité et de l'intégrité physique et psychique des personnes ainsi que leur développement individuel. Les droits de l'homme sont à la base de la coexistence pacifique des peuples. Garants d'une société fondée sur l'obligation de respecter les droits des individus, ils s'appliquent aussi bien dans les relations internationales que dans les politiques nationales, jusqu'au domicile de chaque personne. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et étroitement liés les uns aux autres. Chaque État est tenu de les respecter, de les protéger et de les appliquer.

Droit international humanitaire : Le droit international humanitaire régit la conduite des hostilités et protège les victimes de conflits armés. Il s'applique à tous les types de conflits armés, internationaux ou non, indépendamment de leur légitimation ou des motifs invoqués pour justifier le recours à la force.

Droit international public : Le droit international public naît de la volonté commune des États et règle leur coexistence. Il sert de fondement à la paix et à la stabilité et vise la protection et le bien-être des êtres humains. Le droit international public couvre donc des domaines très variés, tels que l'interdiction du recours à la force, les droits de l'homme, la protection des êtres humains pendant les guerres et les conflits (cf. droit international humanitaire), la prévention ou la poursuite pénale des crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide, le crime d'agression, le crime organisé transnational et le terrorisme. Il régit en outre des domaines comme l'environnement, le commerce, le développement, les télécommunications ou les transports. Les États étant souverains, ils sont soumis uniquement aux normes de droit international auxquelles ils ont décidé d'adhérer. Le droit international coutumier contraignant constitue une exception : aucun État ne peut se soustraire aux normes fondamentales qu'il contient, comme l'interdiction du génocide.

État de droit : L'état de droit désigne la primauté du droit sur la loi du plus fort. Sur le plan national, l'état de droit a pour but de garantir la primauté du droit et, partant, la liberté des citoyennes et citoyens à tous les niveaux de l'État. Au niveau de la politique extérieure, l'état de droit est essentiel pour promouvoir la paix et la sécurité internationales, le progrès économique et social, le développement ainsi que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Son instauration est favorisée principalement par le renforcement du droit international public, qui assure la stabilité politique et la fiabilité des relations internationales.

E10 (elected ten) : Le Conseil de sécurité de l'ONU compte dix membres non permanents, élus pour un mandat de deux ans (par opposition aux cinq membres permanents - voir plus bas). Les élections ont lieu chaque année pour cinq sièges, de sorte que les mandats des membres non permanents se chevauchent. Les mandats de membre non permanent sont répartis entre les différents groupes régionaux : le groupe des États d'Europe occidentale et autres États, auquel appartient la Suisse, a droit à deux sièges, tout comme le groupe Amérique latine et le groupe Asie ; le groupe Europe orientale occupe un siège et le groupe Afrique peut en revendiquer trois. Les nouveaux membres non permanents sont élus chaque été par l'Assemblée générale de l'ONU (193 membres). Pour être élu, un État doit obtenir les votes de deux tiers des membres votants (qui doivent être présents).

GEOA (Groupe des États d'Europe occidentale et autres) : Les États membres de l'ONU sont répartis en cinq groupes régionaux. De nombreux organismes dont les membres sont élus, ont déterminé une clé assurant une répartition équitable des sièges entre les régions. La Suisse appartient au groupe

des États d'Europe occidentale et autres, qui comprend 28 pays d'Europe, d'Amérique du Nord, d'Asie et d'Océanie. Les États-Unis n'appartiennent à aucun groupe. Ils participent cependant aux réunions du GEOA en tant qu'observateur et sont considérés comme faisant partie de ce groupe lorsqu'il y a une élection. L'attribution à un groupe régional est de nature administrative. Les groupes régionaux ne traitent pas de questions de fond ; l'appartenance à un groupe régional n'affecte pas les positions qu'un pays occupe dans un organe des Nations unies.

Mission de paix : Les missions de paix, ou missions de maintien de la paix, sont un instrument de choix dans la panoplie dont dispose l'ONU pour régler les conflits et désamorcer les crises. Autorisées par le Conseil de sécurité, les missions de maintien de la paix reposent sur trois principes : 1) elles doivent être impartiales, 2) les parties au conflit doivent donner leur accord à l'intervention des forces de paix et 3) les unités de maintien de la paix ne recourent à la force que pour leur légitime défense ou pour exécuter le mandat. Les mandats des missions de paix comprennent souvent une multitude de tâches, dont, par exemple, la prise de mesures de protection de la population civile, le désarmement de groupes de combattants, l'organisation d'élections ou encore des mesures de promotion des droits de l'homme et du respect de l'état de droit. La Suisse participe en mettant à disposition des observateurs, des experts civils, des spécialistes du déminage et des forces de police. Les missions de paix de l'ONU sont actuellement au nombre de 13, avec quelque 100'000 personnes déployées.

Multilatéralisme : On parle de multilatéralisme lorsque des questions d'intérêt commun sont débattues et négociées entre plus de deux États. Les organisations et enceintes internationales comme l'ONU, l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont le théâtre de discussions de cette nature. Le multilatéralisme permet à la Suisse, par la conclusion d'alliances, de produire un effet de levier et de multiplier son influence.

Neutralité : Les droits et les obligations de la Suisse en tant qu'État neutre découlent du droit international public. Ces obligations imposent à la Suisse, pour l'essentiel, de ne pas soutenir militairement d'autres États engagés dans un conflit armé interétatique. Au niveau national, la Constitution fédérale mentionne la neutralité en tant qu'instrument destiné à préserver l'indépendance du pays. La politique de neutralité doit garantir l'efficacité et la crédibilité de la neutralité de la Suisse.

Promotion de la paix : Toute mesure contribuant à prévenir, apaiser ou résoudre des conflits armés, notamment par la promotion de la confiance, la médiation et l'engagement en faveur du droit international humanitaire et des droits de l'homme (cf. facilitation et médiation, droit international humanitaire, droits de l'homme) relève de la promotion civile de la paix. Les mesures de consolidation de la paix prises au terme des hostilités incluent, entre autres, le travail de mémoire ainsi que les contributions à la promotion des processus démocratiques et des élections et au renforcement des droits de l'homme. La promotion de la paix crée ou consolide les conditions-cadres nécessaires au développement durable. Elle inclut des mesures aussi bien civiles que militaires.

P5 (*permanent five*) : Ce terme désigne les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie). Ils disposent d'un droit de veto et peuvent donc bloquer ou empêcher définitivement des décisions. Dans la pratique, ils n'en font pas usage très souvent, en moyenne trois ou quatre fois par an au cours des dernières années. Dans la discussion relative à la réforme du Conseil de sécurité, il est question notamment d'augmenter le nombre de ses membres et de restreindre le droit de veto. Aux côtés d'États partageant sa position, la Suisse espère convaincre les P5 de renoncer volontairement à leur droit de veto dans les cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

Résolutions : Les résolutions sont des décisions standardisées prises dans le cadre d'organisations ou de conférences internationales. En général, elles comprennent un préambule, suivi de paragraphes réglant les questions qui en sont l'objet. Les résolutions de l'ONU contiennent des appréciations et des exigences se rapportant à la Charte des Nations Unies. La procédure et le degré de contrainte juridique peuvent varier d'un organisme à l'autre. Les résolutions du Conseil de sécurité doivent être approuvées à une majorité de neuf voix et ne pas être rejetées par l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie). Les résolutions du Conseil de sécurité peuvent porter sur des mesures contraignantes ou non en droit international ou sur des recommandations. Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social ne sont, elles, en revanche, pas contraignantes. Elles ont valeur de simples recommandations. Les décisions de l'Assemblée générale portant sur des questions de budget ou d'organisation interne ont valeur obligatoire pour le Secrétariat de l'ONU. Les budgets et les clés de répartition pour les contributions des membres votés

par l'Assemblée générale ont valeur obligatoire dans la mesure où un retard de paiement peut entraîner une suspension du droit de vote.

Sanctions : Pour l'ONU, les sanctions sont un instrument important pour sanctionner les violations de la Charte des Nations Unies et pour préserver la paix et la sécurité. Les sanctions peuvent être d'ordre diplomatique, économique ou militaire et être dirigées contre des États, des personnes ou des organisations représentant une menace pour la paix dans le monde. Selon la Charte des Nations Unies, seul le Conseil de sécurité est autorisé à imposer des sanctions à caractère contraignant et il ne peut le faire que pour préserver ou rétablir la paix et la sécurité internationales. En tant que membre de l'ONU, la Suisse est tenue de respecter et de mettre en œuvre les sanctions décidées par le Conseil de sécurité.

Veto : Chaque État 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 États membres. Une abstention n'est pas considérée comme un veto.