



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Rapport sur la mise en œuvre des priorités de la Suisse pour la 76^e session de l'Assemblée générale de l'ONU

Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Commissions de politique extérieure

du 25 mai 2022

Une Assemblée générale entre pandémie, normalité et une guerre en Europe

La 76^e Assemblée générale (AG), qui s'est ouverte en septembre 2021 et durera jusqu'en septembre 2022, se tient sous la présidence d'Abdullah Shahid, ministre des Affaires étrangères des Maldives, dont les priorités sont notamment la lutte contre la pandémie de COVID-19, le développement durable, la protection du climat, les droits de l'homme ainsi que les efforts visant à renforcer l'efficacité de l'ONU.

Malgré la persistance des restrictions sanitaires, une bonne centaine de chefs d'État et de gouvernement ainsi que de nombreux ministres ont participé à la semaine de haut niveau de l'AG à New York. La Suisse était représentée par le président de la Confédération Guy Parmelin et le conseiller fédéral Ignazio Cassis.

La session de l'AG s'est majoritairement déroulée en mode hybride, l'évolution de la pandémie ayant de nouveau fait obstacle à la tenue de rencontres physiques dès le mois de janvier. De ce fait, il a fallu ajourner plusieurs réunions qui avaient déjà été reportées, et notamment la conférence des États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, qui a été repoussée de janvier à août 2022. La pandémie et les mesures visant à l'enrayer ont à nouveau été au cœur de nombreuses discussions.

Le 10 septembre 2021, le secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a présenté son rapport *Notre programme commun (Our Common Agenda, OCA)*, dans lequel il expose sa vision d'un multilatéralisme interconnecté et efficace pour les 25 prochaines années. Tout en constituant un véritable « programme de gouvernement » pour le deuxième mandat du secrétaire général (2022-2026), l'OCA est aussi un document fondateur qui amorce des réformes pour le multilatéralisme futur. Il esquisse un plan d'action fondé sur la confiance, la solidarité et les droits de l'homme. La clarification progressive des modalités de sa mise en œuvre a été l'un des thèmes importants de cette 76^e AG.

Fin février, le retour à la nouvelle normalité tout juste amorcé après deux années de pandémie a subi un choc brutal, et pour beaucoup inattendu, avec le déclenchement de l'attaque russe contre l'Ukraine. La Suisse a condamné cette agression avec fermeté, également dans les enceintes de l'ONU. Sans surprise, le veto opposé par la Russie au sein du Conseil de sécurité a entraîné un rejet du projet de résolution dénonçant les graves atteintes au droit international et exigeant un rétablissement du respect de ce dernier. C'est dans ce contexte que, pour la première fois depuis 1997, l'AG de l'ONU a été convoquée en session extraordinaire d'urgence le 2 mars 2022 sur la base de la résolution « L'union pour le maintien de la paix »¹. Elle a adopté deux résolutions relatives à l'Ukraine à une large majorité (par 141 et 140 voix), condamnant fermement l'agression russe, demandant à la Russie de mettre fin aux opérations de combat et invitant toutes les parties à respecter le droit international humanitaire. Au sein du Conseil des droits de l'homme aussi, la situation en Ukraine a été une préoccupation majeure en mars : ayant prononcé l'allocution d'ouverture, le président de la Confédération Ignazio Cassis a profité de cette tribune pour condamner une guerre absurde et la violation flagrante du droit international. Il a appelé toutes les parties concernées à respecter le droit international humanitaire et les droits de l'homme ainsi qu'à garantir un accès rapide et sans entraves à l'aide humanitaire. Dans le cadre des débats conduits en urgence au sein du Conseil des droits de l'homme les 3 et 4 mars, la Suisse a soutenu une résolution visant à établir une commission d'enquête sur les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, laquelle a été adoptée à une large majorité (32 voix pour, 2 voix contre et 13 abstentions). Le 7 avril, réagissant aux atrocités présumées commises à Boutcha, l'AG a finalement suspendu, dans

¹ La résolution « L'union pour le maintien de la paix » stipule que, dans les cas où le Conseil de sécurité n'est pas en mesure de s'acquitter de sa responsabilité de maintien de la paix et de la sécurité internationales en raison d'une absence d'unanimité parmi ses cinq membres permanents, l'AG peut examiner la situation sans délai puis communiquer aux membres de l'ONU des recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre pour préserver ou rétablir la paix ou la sécurité internationales. Depuis son adoption en 1950, dans le contexte de la guerre de Corée, la résolution « L'union pour le maintien de la paix » a été appliquée à dix reprises, la dernière fois en 1997.

un délai extrêmement court, le droit de la Russie à siéger au Conseil des droits de l'homme. Le sujet étant sensible, le niveau de soutien a été moindre que pour les précédentes résolutions de l'AG, mais, avec 93 voix pour (dont celle de la Suisse) et 24 voix contre, l'indispensable majorité des deux tiers (sans comptabilisation des abstentions) a tout de même été clairement obtenue. Bien que condamnant sans détour l'agression de l'Ukraine par la Russie, la Suisse juge préoccupantes la suspension ou l'exclusion de cette dernière de certaines instances de l'ONU et institutions spécialisées, car cela porte atteinte à une caractéristique essentielle de l'ONU, à savoir son universalité, tout en réduisant les canaux diplomatiques en une période où de nombreux défis internationaux majeurs nécessitent un processus de discussion et de recherche de solutions au niveau global. Dans le contexte d'un Conseil de sécurité incapable de prendre des décisions sur le dossier ukrainien, l'AG a adopté, le 26 avril, une résolution sur l'initiative dite « du veto », à la demande du Liechtenstein. Cette résolution crée un mandat permanent pour la convocation automatique d'un débat de l'AG en cas de veto au Conseil de sécurité. La Suisse s'était activement engagée, en tant que coparrain, en faveur de l'adoption de cette résolution.

Promotion de la candidature de la Suisse au Conseil de sécurité et préparation du mandat

Pour rehausser son profil dans la perspective d'une élection au Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse a exercé divers rôles de direction et mandats au sein de plusieurs organes de l'ONU. En 2021, elle a siégé pour la toute première fois au sein du Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU. Aux côtés de l'Afrique du Sud, elle assure depuis janvier 2022 la présidence du réseau des points focaux nationaux (*focal points*) consacrés à la thématique « Femmes, paix et sécurité ». Dans le registre humanitaire, la Suisse a pu continuer de se positionner comme un acteur efficace, d'une part en prenant la conduite d'un groupe informel réunissant les États donateurs dans ce domaine, le Groupe spécial de liaison pour les affaires humanitaires et, d'autre part, en exerçant la présidence du segment humanitaire du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), qui s'est tenu à Genève en 2021. Par ailleurs, lors de la 76^e session de l'AG, la Suisse a été membre du bureau de la Commission chargée des questions administratives et budgétaires (5^e Commission). Celle-ci règle entre autres le financement des missions de paix des casques bleus mandatées par le Conseil de sécurité. Inaugurée en septembre 2021, à New York, par le conseiller fédéral Ignazio Cassis et le secrétaire général de l'ONU, la fresque écologique *World in Progress II*, de l'artiste Saype, a eu un retentissement bien au-delà de la métropole américaine. En octobre 2021 et janvier 2022, la Suisse a également publié deux guides pratiques pour les délégués de l'ONU : l'édition française du manuel relatif au Conseil de sécurité et un nouveau manuel concernant l'ECOSOC. En avril 2022, elle a participé à une réunion de haut niveau consacrée au financement des mesures de consolidation de la paix. C'est le 9 juin 2022 que la Suisse se présentera aux élections de l'AG pour un mandat de deux ans au Conseil de sécurité.

Développement durable et maîtrise des effets de la pandémie de COVID-19

Le Sommet de l'ONU sur les systèmes alimentaires a eu lieu, en mode virtuel, dès l'ouverture de la 76^e session. Représentant la Suisse, le président de la Confédération Guy Parmelin a exposé la feuille de route de cette dernière pour aller vers des systèmes alimentaires durables, qui prend appui sur la stratégie pour le développement durable 2030 adoptée par le Conseil fédéral en juin 2021. Préalablement au Sommet, le président de la Confédération a rencontré les présidents du Costa Rica et du Sénégal, avec lesquels il a évoqué des solutions innovantes pour des systèmes alimentaires durables et défini des priorités communes. Par ailleurs, la Suisse a rejoint deux coalitions internationales, l'une œuvrant sur le front de l'agroécologie et l'autre pour une alimentation saine et durable. Dans ces domaines, la Suisse participera aux travaux de suivi du Sommet. Reporté d'une année,

le Forum mondial des Nations Unies sur les données a eu lieu en octobre 2021, à Berne, en vue de soutenir la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de ses 17 objectifs de développement durable par la mise à disposition de données de haute qualité. Il a permis d'associer plus étroitement le développement durable et la statistique, ce qui revêt une importance croissante à l'approche de l'échéance fixée pour la réalisation de l'Agenda 2030. En assurant de nouveau la conduite des négociations relatives à la résolution sur les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, la Suisse a apporté une importante contribution au bon fonctionnement de ce dernier ainsi qu'à la mise en œuvre des réformes en cours. En outre, elle a pris une part active aux travaux de préparation de la réunion de haut niveau sur l'environnement, qui aura lieu en juin 2022 à Stockholm (Stockholm+50) et qui marquera le cinquantième anniversaire de la première conférence des Nations Unies sur ce thème. Cette rencontre doit permettre de souligner l'importance du multilatéralisme dans la gestion de la triple crise mondiale (changements climatiques, biodiversité et pollution de l'environnement) et d'accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030. En juillet 2022, lors du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, la Suisse présentera son deuxième rapport national détaillé sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030, qui se fonde sur un vaste recensement numérique des avancées réalisées durant la période de référence 2018-2022 (« SDGital2030 »), auquel la Confédération, les cantons et les communes, mais aussi les acteurs de la recherche, de l'économie et de la société civile, ont apporté leur contribution. Par ailleurs, il est prévu que la Suisse participe à la Conférence des Nations Unies sur les océans qui se tiendra fin juin 2022 et durant laquelle sera adoptée une déclaration politique.

La question de la lutte contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences est revenue dans presque toutes les discussions et négociations de l'ONU. S'il est vrai que l'ensemble des États membres se rallie aux principes de la solidarité et de la coopération internationale dans la lutte contre la pandémie, il existe de profondes disparités entre eux en ce qui concerne les mesures concrètes d'amélioration de l'accès au vaccin pour tous les États et leurs citoyens, de même que sur les questions de la protection par brevet et de la dette publique liée à la pandémie. La Suisse a participé à ces discussions et, aux côtés d'autres États partageant les mêmes vues, a défendu ses intérêts. Fin février 2022, lors des débats à haut niveau de l'AG concernant l'accès aux vaccins, la secrétaire d'État Livia Leu a mis en avant les importantes contributions apportées par la Suisse dans le cadre des efforts internationaux de lutte contre la pandémie et ses conséquences.

Promotion d'un espace numérique libre, ouvert et sûr

Le nouveau groupe de travail de l'ONU sur la cybersécurité 2021-2025 poursuit les activités engagées au titre du processus antérieur conduit par la Suisse ainsi que celles d'autres commissions d'experts auxquelles elle a participé. La Suisse a continué de prendre une part active aux discussions, en s'attachant notamment à promouvoir de vastes possibilités d'intégration d'acteurs non étatiques ainsi que la mise en œuvre des résultats des processus précédents. De plus, la Suisse s'est mobilisée pour que le droit international soit totalement reconnu, respecté et appliqué dans le cyberspace, en particulier le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

C'est en février qu'ont débuté les négociations relatives à une convention internationale de lutte contre la cybercriminalité. Dans le cadre de la préparation des négociations, la Suisse a prôné la mise en place d'un processus transparent et inclusif, en plaidant notamment en faveur de la présence de représentants de la société civile en qualité d'observateurs lors des futures négociations.

La Suisse a progressé dans ses travaux de mise en œuvre de la feuille de route pour la coopération numérique des Nations Unies et elle s'est attachée à promouvoir un renforcement de l'efficacité, de l'inclusivité et de la pertinence politique du Forum des Nations Unies pour la gouvernance d'Internet (FGI). Basé à Genève, ce dernier réunit des

représentants de différents milieux intéressés, pour des débats sur les questions liées à la régulation d'Internet.

La Suisse a pris d'autres initiatives pour renforcer le rôle de Genève comme pôle mondial des débats en matière de numérisation et d'avancées technologiques. C'est ainsi qu'elle continue de soutenir le Sommet mondial sur l'intelligence artificielle, organisé par l'Union internationale des télécommunications (UIT) et mentionné dans la feuille de route pour la communication numérique du secrétaire général des Nations Unies. De même, elle apporte toujours son appui au Dialogue de Genève sur le comportement responsable dans le cyberspace, lequel a été élargi depuis le début 2022 de sorte à permettre l'élaboration de normes de sécurité globales pour les produits numériques en collaboration avec des entreprises privées. En outre, la Suisse a intensifié ses efforts visant à renforcer la *Humanitarian Data and Trust Initiative*, lancée en collaboration avec le CICR et le BCAH pour promouvoir la protection et le traitement responsable des données humanitaires. Enfin, au printemps 2022, le secrétariat de l'initiative Giga, créé par l'UNICEF et l'UIT, a été implanté à Genève, où il a pour mission d'assurer la connexion à Internet de toutes les écoles du monde d'ici 2030.

Autres activités de la Suisse

Pendant la session en cours aussi, la Suisse a fait entendre sa voix sur un vaste éventail de thèmes. En septembre 2021, elle s'est associée au Costa Rica, aux Maldives, au Maroc et à la Slovénie pour soumettre une résolution en vue de la reconnaissance universelle du droit à un environnement propre, sain et durable, laquelle a été adoptée par le Conseil des droits de l'homme, sans opposition, en octobre 2021. En mai 2022, avec le Liechtenstein et l'organisation *Universal Rights Group*, la Suisse a également décidé de tenir le Dialogue de Glion de cette année sur le thème du droit à un environnement sain. En septembre 2021, elle a présenté au Conseil des droits de l'homme la résolution sur la question de la peine de mort, et ce de nouveau avec succès, celle-ci ayant été adoptée à une majorité qui n'avait jamais été atteinte au cours des sept dernières années. Par ailleurs, elle va aussi présenter, en juin 2022, une résolution relative au respect des droits de l'homme dans le contexte de manifestations pacifiques. En parallèle, la Suisse a participé aux diverses sessions spéciales du Conseil des droits de l'homme consacrées à des situations préoccupantes dans plusieurs pays (notamment le Soudan et l'Éthiopie).

Enfin, durant la période dont traite le présent rapport, la Suisse a présenté ses rapports nationaux sur la mise en œuvre des conventions de l'ONU relatives aux droits de l'enfant, aux droits des personnes handicapées et à l'élimination de la discrimination raciale. En janvier, le Groupe de travail d'experts de l'ONU sur les personnes d'ascendance africaine, mandaté par le Conseil des droits de l'homme, a en outre effectué une visite en Suisse, où il a pu échanger avec différents représentants de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi qu'avec des membres du Parlement et de la société civile. Ayant constaté que les personnes d'ascendance africaine résidant en Suisse y sont confrontées au racisme dans diverses circonstances, il a formulé des recommandations pour lutter contre celui-ci. En septembre 2022, la Suisse pourra prendre position sur le rapport final du groupe de travail devant le Conseil des droits de l'homme.

Conclusion

La pandémie a aussi marqué de son empreinte cette 76^e session, tant au niveau des méthodes de travail de l'ONU que du contenu des discussions entre États membres. L'attaque militaire de la Russie contre l'Ukraine a occupé une place centrale dans sa seconde moitié. Dans ce contexte marqué par l'esprit de solidarité, mais aussi par de fortes tensions, la Suisse a réussi à se positionner comme un acteur avisé et modéré, tout en faisant valoir ses intérêts. À l'approche de l'élection au Conseil de sécurité de l'ONU, elle a

pu rehausser son profil de manière visible par la mise en œuvre rigoureuse des priorités définies pour l'AG et la prise d'un certain nombre de rôles de direction.

Annexe :

- Votes de la Suisse au cours de la 76^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, état au 02.05.2022