

La candidature suisse au Conseil de sécurité de l'ONU

La Suisse se présente pour la première fois à un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023–2024. Le pays a de grandes chances d'être élu. Mais cette candidature est contestée au niveau national. Un siège au sein du Conseil de sécurité offrirait à la Suisse de grandes opportunités, mais comporterait aussi certains risques.

Par Fabien Merz

Bon nombre de grands défis actuels, tels que les pandémies, la migration ou le terrorisme, ont des implications globales et nécessitent donc aussi une approche au niveau international. Créée en 1945, l'Organisation des Nations Unies (ONU) est le forum multilatéral au sein duquel la communauté internationale peut aborder conjointement ce genre de questions à implication transnationales. Le Conseil de sécurité de l'ONU est l'organe de décision qui fait autorité sur les questions liées à la promotion de la paix et à la sécurité internationale. La Suisse est membre à part entière de l'ONU depuis 2002. Au terme d'un long processus de réflexion et de consultation, elle a décidé en 2011 de se porter candidate pour la première fois à un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité pour la période 2023–2024.

Le Conseil fédéral voit dans cette démarche une suite logique de l'engagement international de la Suisse. Le gouvernement se promet également un plus grand pouvoir d'action sur l'environnement international et de par cela une capacité accrue à répondre à ses objectifs constitutionnels d'assurer l'indépendance et la sécurité de la Suisse et de s'engager en faveur d'un ordre international plus juste et plus pacifique. La Suisse a de bonnes chances d'être élue lors du vote prévu en 2022. Cependant, cette candidature ne fait pas l'unanimité au niveau national. Comment cette candidature



Le 20 juillet 2015, au siège des Nations Unies à New York, le Conseil de sécurité des Nations Unies vote une résolution sur le programme nucléaire iranien. *Mike Segar / Reuters*

s'est-elle déroulée au niveau national ainsi qu'au niveau international et quels sont les enjeux politiques qui ont influé sur la candidature de la Suisse dès le début des consultations en 2007? Et quels opportunités et risques la Suisse aurait-elle à siéger au Conseil de sécurité de l'ONU?

Le Conseil de sécurité

Selon la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité de l'ONU a la respon-

sabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale. En s'acquittant des devoirs que lui impose cette fonction, il agit au nom de tous les États membres. Le Conseil de sécurité se compose de quinze membres. Les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Russie et la Chine sont membres permanents (P5). Les membres du groupe P5 ont chacun le droit de veto. Chaque année, l'Assemblée générale des Nations Unies élit cinq des dix

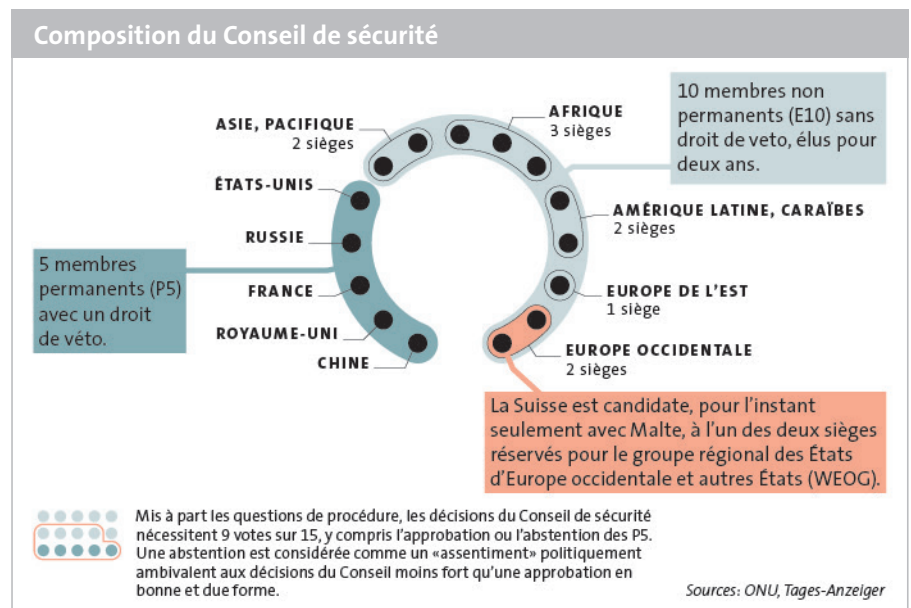
membres non permanents (E10 pour *electeden*) à la majorité des deux tiers pour un mandat de deux ans. Une répartition géographique équitable des sièges est assurée. La Suisse est candidate, pour l'instant seulement avec Malte, à l'un des deux sièges réservés pour le groupe régional des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG pour Western European and Others Group) pour la période 2023–2024 (voir graphique).

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. Les décisions du Conseil de sécurité sur les questions de procédure requièrent une majorité qualifiée de neuf voix. Toutes les autres questions doivent recueillir neuf voix, y compris l'approbation ou l'abstention des cinq membres permanents (ce qui correspond au droit de veto). Ce système reflète l'équilibre international des pouvoirs à la fin de la Seconde Guerre mondiale et au moment de la création de l'ONU. Il a été mis en place afin de protéger les intérêts des puissances victorieuses et afin de veiller à ce qu'elles soutiennent les décisions du Conseil de sécurité. Contrairement à la période de la guerre froide, le recours au veto est aujourd'hui rare. Ces cinq dernières années, le veto a été utilisé entre deux et sept fois par an. Cependant, le simple fait de savoir que ce droit de veto existe joue un rôle important dans le fonctionnement du Conseil de sécurité. Cela donne au P5 une grande influence sur ce qui est soumis au vote en plénière, et sous quelle forme.

En principe, l'article 34 de la Charte des Nations Unies permet au Conseil de sécurité d'enquêter sur toute situation qui pourrait entraîner des tensions internationales afin de déterminer si celle-ci menace le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le Conseil de sécurité possède

La Suisse s'engage depuis 2005 pour réformer le Conseil de sécurité.

un ordre du jour permanent traitant des zones de conflit et de diverses thématiques allant de la protection de la population civile dans les conflits armés à la question des enfants et les conflits armés, en passant par les menaces pour la santé publique mondiale. Pour se saisir d'une nouvelle thématique ou d'une nouvelle situation nationale, il faut réunir neuf voix. Comme il s'agit d'une question de procédure, les membres permanents du Conseil ne peuvent pas opposer leur veto.



Il est important de souligner que le Conseil de sécurité fait d'abord office de modérateur ou de conseiller. Néanmoins, s'il constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression selon l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le Conseil a la possibilité, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de prendre des mesures coercitives. Ces mesures sont juridiquement contraignantes pour les États membres. Par exemple, le Conseil de sécurité peut imposer des interdictions d'exportation d'armes, des interdictions de voyager pour certaines personnes ou mettre en place une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

Dans les cas extrêmes, le Conseil de sécurité peut également autoriser des interventions militaires. Cela ne s'est néanmoins produit que trois fois depuis la création de l'ONU en 1945: pendant la guerre de Corée de 1950 à 1953, en 1990 pour libérer le Koweït de l'occupation irakienne et en 2011 en Libye. En vertu du chapitre VII, le Conseil de sécurité a également la possibilité de prendre des mesures supplémentaires après un conflit armé. On peut notamment citer les régimes d'inspection visant à faire la lumière sur les programmes irakiens d'armes NBC à partir de 1991 ou la création de tribunaux spéciaux internationaux chargés d'enquêter sur les crimes contre l'humanité, notamment pour le Rwanda ou pour l'ex-Yougoslavie.

Le Conseil de sécurité n'est pas exempt de toute critique. Certains déplorent que sa composition et son fonctionnement avec un droit de veto des membres permanents reflètent les conditions qui prévalaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale. De nombreux États membres de l'ONU, notamment la Suisse qui s'engage depuis 2005 pour réformer le Conseil de sécurité, estiment que cela n'est plus adapté à la situation actuelle. En outre, l'intensification des tensions au sein du groupe des P5 ces dix dernières années, notamment entre, d'une part, les membres occidentaux du groupe et, d'autre part, la Chine et la Russie, paralysent le Conseil de sécurité.

Il convient, cependant, de ne pas surestimer l'effet de cette dynamique sur la capacité d'action du Conseil de sécurité. Il est vrai que le Conseil de sécurité a pratiquement eu les mains liées sur les dossiers fortement médiatisés de la guerre en Syrie et de la situation en Crimée. Mais dans la grande majorité des dossiers qu'il a traités, souvent moins visibles pour le public mais non moins importants, le Conseil a conservé sa capacité d'action. Un exemple est la mission de l'ONU autorisée à l'unanimité par le Conseil de sécurité en janvier 2019 qui a pour but de surveiller le cessez-le-feu local à Al-Hudaida au Yémen.

La candidature de la Suisse

Le Conseil fédéral a déjà indiqué, lors de la votation populaire fédérale qui a débouché sur l'entrée de la Suisse à l'ONU en 2002, qu'une adhésion à part entière inclurait

également la possibilité d'un mandat au Conseil de sécurité. Dans le cadre du processus de réflexion et de consultation entamé en 2007, les Commissions de politique extérieure (CPE) du Conseil national et du Conseil des États ont soutenu avec une nette majorité le projet de candidature de la Suisse. Le Conseil fédéral a donc décidé en 2011 de déposer officiellement la candidature de la Suisse à un mandat non permanent au Conseil de sécurité pour la période 2023–2024 auprès du groupe régional dont le pays fait partie à l'ONU, le groupe WEOG. Depuis, la diplomatie s'emploie activement à promouvoir la candidature suisse au niveau international. Grâce à ce travail préparatoire, mais surtout parce qu'elle bénéficie d'une très bonne réputation sur la scène internationale, la Suisse a de bonnes chances d'être élue en 2022. S'ajoute à cela que bien que les sièges au Conseil de sécurité soient très convoités, seule Malte a présenté sa candidature aux côtés de la Suisse pour l'un des deux sièges vacants du groupe WEOG en 2023–2024. Pour l'heure, la Suisse n'a donc pas de concurrent direct.

Bien que la candidature de la Suisse a été précédée d'un long et vaste processus de réflexion et de consultation, elle ne fait pas l'unanimité au niveau national. Ses détracteurs, surtout issus des milieux conservateurs, sont fondamentalement opposés au projet qu'ils considèrent comme incompatible avec leur conception de la neutralité. Cela a donné lieu à plusieurs interventions parlementaires critiques après l'annonce de la candidature en 2011. Le Parlement a cependant toujours majoritairement soutenu la position du Conseil fédéral, et donc la candidature. Mais compte tenu de la récurrence de la question de la compatibilité d'un siège au Conseil de sécurité avec la neutralité suisse, le Parlement a demandé un rapport sur le sujet au Conseil fédéral. Ce rapport, présenté en 2015, a clairement confirmé que siéger au Conseil de sécurité serait compatible avec la neutralité. Le Parlement a continué à soutenir la position du Conseil fédéral à plusieurs reprises après la publication de ce rapport, par exemple en rejetant explicitement une motion de l'UDC en 2016 qui visait l'abandon de la candidature.

En 2018, des échos dans les médias et des rumeurs d'incertitude dans les partis du centre ont donné l'impression que la candidature pourrait perdre la majorité au Parlement. L'UDC a de nouveau présenté en novembre 2018 une autre motion demandant de renoncer à la candidature. Cette

motion a cependant été clairement rejetée par le Conseil national en mars 2020. La candidature est donc largement considérée comme acquise au niveau national. En parallèle à cela, le Conseil fédéral a néanmoins été chargé par le Parlement de présenter un autre rapport d'ici la mi-2020 sur la manière dont il entend impliquer le Parlement lors d'une éventuelle mandature au Conseil de sécurité de l'ONU.

Opportunités et risques

Un siège au Conseil de sécurité offrirait d'importantes opportunités à la Suisse, mais comporterait aussi certains risques. En intégrant le Conseil de sécurité, la Suisse aurait incontestablement un plus grand pouvoir d'action sur l'environnement international. Cela lui donnerait aussi des moyens accrus afin de remplir son objectif constitutionnel de s'engager en faveur d'un ordre international plus juste et plus pacifique – un but non seulement souhaitable en soi, mais qui s'inscrit également dans l'intérêt direct de la Suisse. Car en tant que petit État fortement interconnecté, la Suisse est dépendante d'un ordre international pacifique et fondée sur des règles afin de garantir son indépendance, sa sécurité et sa prospérité.

En tant que membre à part entière de l'ONU, la Suisse est déjà tenue de mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité. Un siège au sein de cet organe lui permettrait toutefois d'avoir un impact sur les dossiers importants, ce qui présente un intérêt dans la mesure où de nombreuses questions discutées par le Conseil de sécurité touchent directement la Suisse. Par exemple, la situation dans trois grands pays d'origine des demandeurs d'asile en Suisse, l'Érythrée, l'Afghanistan et la Syrie, est régulièrement examinée au Conseil de sécurité. En outre, la Suisse possède ses propres programmes de développement ou de promotion de la paix dans les trois quarts des pays dont la situation est débattue au Conseil. La Suisse étant également un important contributeur au budget de l'ONU (4e par habitant et 18e en valeur absolue), une influence directe au sein du Conseil de sécurité s'inscrirait également dans la logique d'une utilisation efficace des ressources.

Vingt ans après son entrée à l'ONU, l'élection de la Suisse au Conseil de sécurité constituerait en plus non seulement la suite conséquente de son engagement international, mais lui offrirait également la possi-

bilité de continuer encore mieux de promouvoir les valeurs et les thématiques qui lui sont importantes, dans le cadre de l'ONU et au-delà. Depuis son adhésion en 2002, la Suisse a par exemple joué un rôle important et s'est engagée de façon constructive dans tous les organes clés des Nations Unies, mis à part le Conseil de sécurité. Ainsi, la Suisse a assuré la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies pour la période 2011–2012 en la personne de l'ancien conseiller fédéral Joseph Deiss et a été plusieurs fois membre du Conseil économique et social (ECOSOC) et du Conseil des droits de l'homme (CDH) de l'ONU. Dans ces fonctions, elle a entre autres concentré ses efforts sur l'accès à l'aide humanitaire dans les zones de conflit,

L'élection de la Suisse au Conseil de sécurité constituerait une continuation conséquente de son engagement international.

la protection des populations civiles et le respect des droits humains et du droit international humanitaire. Les membres du Conseil de sécurité ont normalement également la possibilité de soulever des questions et thématiques qu'ils jugent importantes. L'expérience a montré que les petits États – surtout lorsqu'ils agissent en coopération avec des membres du Conseil de sécurité partageant les mêmes vues – réussissent souvent à apporter une contribution constructive aux travaux du Conseil. C'est ainsi que le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Jordanie et la Suède, entre autres, ont par exemple réussi à faciliter un «accès humanitaire» à des centaines de milliers de civils en Syrie. Cela est d'autant plus remarquable en vue du fait que le dossier syrien est normalement notoirement bloqué.

Les priorités exactes de la Suisse pour un potentiel siège au Conseil de sécurité n'ont pas encore été fixées. La Suisse continuera vraisemblablement à travailler sur les questions pour lesquelles elle s'est jusqu'à présent déjà engagée au sein de l'ONU et pour lesquelles elle discernera, en fonction de la configuration du Conseil et du climat politique, des synergies potentielles avec d'autres membres du Conseil de sécurité. Les expériences faites lors de la présidence suisse de l'OSCE en 2014 conduisent également à la conclusion qu'une participation au Conseil de sécurité renforcerait non seulement la crédibilité de la politique étrangère suisse, mais offrirait également à la diplomatie suisse d'importantes possibilités

de mise en réseau et un gain d'expérience. Vraisemblablement on peut s'attendre à ce que cela aura des effets bénéfiques pour la future politique étrangère de la Suisse. En outre, une représentation directe au Conseil de sécurité devrait également permettre de mettre en évidence et de promouvoir davantage Genève comme l'un des centres de la gouvernance mondiale.

Comme le montre en détail le rapport présenté en 2015 par le Conseil fédéral, la neutralité de la Suisse, telle que définie par le gouvernement national, serait compatible avec un siège au Conseil de sécurité et les obligations qui l'accompagnent. Le Parlement, qui a soutenu à plusieurs reprises la candidature, semble en majorité partager ce point de vue. L'expérience d'autres États neutres et non alignés comme l'Autriche, la Suède ou l'Irlande, dont tous ont déjà été plusieurs fois membres du Conseil de sécurité, semble également confirmer la compatibilité d'un siège au Conseil de sécurité avec la neutralité. La neutralité peut même être un grand atout. Dans le contexte actuel marqué par des tensions internationales, le Conseil de sécurité a particulièrement besoin d'États qui de par leur indépendance crédible sont capables de jeter des ponts et de jouer un rôle de médiation.

Cependant, il existe aussi un risque résiduel que dans certaines situations, la Suisse soit perçue comme partielle par les parties à un conflit sur lesquelles son vote au Conseil de sécurité aurait des répercussions. Dans ce cas, la question n'est donc pas de savoir si un siège au Conseil de sécurité est compatible avec la conception que la Suisse a de la neutralité, mais comment les éventuelles parties à un conflit pourraient percevoir la Suisse. Dans de rares cas, cela pourrait po-

tentiellement nuire à l'image de médiateur impartial et de lieu de «bons offices» dont jouit la Suisse. Cependant, si ce risque se profile, il restera toujours la possibilité de s'abstenir. Comme il est peu probable que de telles situations se produisent souvent, l'argument selon lequel la Suisse affaiblirait le Conseil de sécurité par des abstentions systématiques ne semble pas convaincant.

Certains reprochent au Conseil de sécurité d'être une structure anachronique servant de scène politique aux grandes puissances, surtout en ces temps de tensions internationales accrues. Si ces critiques sont dans une certaine mesure justifiées, il semble néanmoins contre-productif de renoncer à un siège pour ce motif. Le Conseil de sécurité de l'ONU reste, malgré ses insuffi-

Le Parlement et la société civile doivent rester bien impliqués dans la préparation de l'adhésion de la Suisse au Conseil.

sances et jusqu'à nouvel ordre, le principal organe chargé des questions de sécurité internationale. De plus, la Suisse s'emploie activement depuis 2005, en collaboration avec d'autres pays, à proposer des réformes pragmatiques du fonctionnement du Conseil de sécurité. Pour faire avancer ces réformes, il est essentiel que les pays qui les portent soient représentés au Conseil de sécurité. Un siège offrirait donc à la Suisse une occasion unique d'apporter une contribution importante aux réformes dont le Conseil de sécurité semble urgemment avoir besoin.

La candidature de la Suisse au Conseil de sécurité nécessite, comme toutes autres questions politiques, de bien peser les diffé-

rents enjeux. Le Conseil fédéral et le Parlement semblent tous deux majoritairement convaincus que les opportunités qu'apporteraient un siège au Conseil de sécurité justifient de s'engager dans cet objectif. La candidature internationale de la Suisse a été lancée tôt et a été conduite de façon efficace. Il semble désormais important d'une part, de continuer à mener cette candidature jusqu'à l'élection de 2022 en déployant aussi, dans le contexte difficile de la crise du coronavirus, de moyens innovants. D'autre part, il conviendra de continuer de travailler au niveau national pour encore élargir l'appui existant. Le Parlement et la société civile doivent rester bien impliqués dans la préparation de l'adhésion de la Suisse au Conseil de sécurité afin de soutenir l'engagement qui pourrait déboucher sur une élection au sein de cet organe. Dans cette optique, il semble aussi opportun que le Conseil fédéral se penche sur la question comment il pourrait impliquer non seulement le Parlement mais également la société civile à la définition des priorités de la Suisse en cas d'une élection au sein du Conseil de sécurité.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la médiation et la consolidation de la paix.

Fabien Merz est chercheur au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du think tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich. Ses intérêts de recherche portent sur la politique de sécurité en Suisse et la lutte antiterroriste.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'EPF de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeurs: Fabien Merz, Benno Zogg
Révision linguistique: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Ukraine: la dimension religieuse du conflit No 261
L'intégration de l'IA dans la protection de la population No 260
Ukraine: la dimension religieuse du conflit No 259
Le piège colombien: une autre paix partielle No 258
Les opérations militaires en milieu urbain No 257
Sécurité spatiale: la prochaine décennie No 256

© 2020 Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000413217