



Rapport sur la mise en œuvre des priorités de la Suisse pour la 77^e session de l'Assemblée générale de l'ONU

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

du 21 juin 2023

Une Assemblée générale aux prises avec une guerre en Europe et confrontée à des tensions géopolitiques

La 77^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies (AG ONU), qui s'est ouverte en septembre 2022 et durera jusqu'en septembre 2023, se tient sous la présidence du diplomate hongrois Csaba Kőrösi, dont les priorités sont le respect de la Charte des Nations Unies, la réalisation de progrès mesurables dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030, la recherche de solutions intégrées et systémiques, ainsi que le renforcement du rôle de la science dans les processus de prise de décision. Ces priorités sont à saluer, car elles se recoupent avec les priorités suisses, à savoir le respect du droit international (et, partant, de la Charte de l'ONU), une plus grande implication de la communauté scientifique et la mesurabilité de la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Plus de 150 représentants de haut niveau ont participé à la semaine d'ouverture de la 77^e session de l'AG ONU en septembre 2022. La Suisse était représentée par le président de la Confédération Ignazio Cassis. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a été évoquée dans de nombreux discours. Dans son allocution, le président de la Confédération a lui aussi clairement condamné cette grave violation de la Charte des Nations Unies et appelé au respect du droit international humanitaire. Il a également rappelé que l'ONU offrait un cadre unique pour unir les forces et maintenir la paix et la sécurité internationales.

La 77^e session de l'AG ONU a été marquée par la guerre contre l'Ukraine. À souligner également la reprise des rencontres physiques après des mois de restrictions dues à la pandémie de COVID-19. La levée de toutes les mesures qui étaient destinées à assurer la continuité des activités pendant la pandémie est prévue fin juin 2023 sur le site de Genève. Pour le siège principal de New York, la date exacte n'a pas encore été fixée. La levée des mesures est liée à la reprise des réunions physiques, mais également à la difficulté d'utilisation des moyens de conférence virtuels, les États membres n'étant toujours pas parvenus à s'entendre sur des règles communes à cet égard. La polarisation croissante et le durcissement des fronts géopolitiques, notamment entre les grandes puissances, étaient également perceptibles lors de l'AG.

Lorsqu'elle a entamé son mandat au sein du Conseil de sécurité début 2023, la Suisse a également gagné en visibilité au sein de l'AG, bien que les tâches et les compétences des deux organes soient bien distinctes.

1. Gestion des conséquences du conflit armé en Ukraine

Peu après l'agression militaire de la Russie le 24 février 2022 (76^e session de l'AG), les États membres de l'ONU ont convoqué une session extraordinaire d'urgence de l'AG. Cette onzième session extraordinaire d'urgence a également été reprise lors de la 77^e session de l'AG, marquant profondément ses travaux. Entre septembre 2022 et fin mai 2023, trois nouvelles résolutions ont été adoptées dans ce cadre : elles concernent l'intégrité territoriale de l'Ukraine, la création d'un registre des dommages et d'un mécanisme de réparation, ainsi que l'instauration en Ukraine d'une paix globale, juste et durable fondée sur les principes de la Charte des Nations Unies. Au total, six résolutions ont donc été adoptées jusqu'à présent dans le cadre de la onzième session extraordinaire d'urgence. Si le soutien à ces textes a été fluctuant, les positions des différents États semblent toutefois globalement stables, à quelques exceptions près. La plupart des résolutions ont bénéficié du soutien de quelque 140 pays, y compris de la Suisse.

La question de l'obligation de rendre des comptes concernant l'agression russe a été traitée dans le cadre de l'AG, mais aussi dans celui du Conseil des droits de l'homme de l'ONU (CDH) à Genève. En mars 2023, le CDH a prolongé d'une année le mandat de la commission d'enquête créée il y a un an, laquelle a pour mission de documenter les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et de conserver les preuves en vue du travail de mémoire qui devra être effectué après le conflit devant des tribunaux ou d'autres mécanismes d'établissement des responsabilités. La Suisse, qui a plaidé pour que la commission d'enquête exerce ses fonctions de manière complémentaire et en coordination

avec des mécanismes similaires, a soutenu la résolution correspondante. La création d'un tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine est toujours en discussion. De nombreuses questions restent en suspens (concernant la forme exacte qu'il doit revêtir p. ex.). Ce tribunal ne doit toutefois pas pouvoir poursuivre des États, mais uniquement des individus. Bien que favorable à la création d'une telle instance, la Suisse estime que son succès est lié à plusieurs critères, tels que son ancrage dans un cadre multilatéral et sa complémentarité avec les mécanismes existants, notamment la Cour pénale internationale.

En juillet 2022, la Russie et l'Ukraine ont signé l'initiative céréalière de la mer Noire. Cet accord, qui vise à faciliter, en réponse à la crise alimentaire, le transport sécurisé pour les exportations de céréales et d'engrais contribue de manière significative à la sécurité alimentaire mondiale. Il a été prolongé à trois reprises (en novembre 2022, en mars 2023 et en mai 2023). Les discussions menées à cet effet ont été organisées en partie en Genève, grâce notamment au soutien de la Suisse.

2. Promotion du droit international

Dans le domaine des droits de l'homme, la polarisation croissante était nettement perceptible. En défendant des positions nuancées, la Suisse a joué un rôle de médiation essentiel. La résolution appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort a été adoptée. Le nombre de votes positifs, parmi lesquels celui de la Suisse, constitue un record encore jamais atteint. Ce progrès reflète une tendance mondiale : un nombre croissant de pays optent pour l'établissement d'un moratoire, voire pour l'abolition totale de la peine de mort. Malgré d'âpres négociations, la résolution sur l'interdiction de la torture a été adoptée par consensus. Elle mentionne d'importants principes portés par la Suisse, notamment ceux de Méndez¹. Dans le domaine de la protection des minorités, la Suisse, représentée par le président de la Confédération Cassis, a participé en septembre 2022 à une rencontre de haut niveau organisée à l'occasion du 30^e anniversaire de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des minorités. En tant que membre du gouvernement provenant de la Suisse italienne, son discours a bénéficié d'une crédibilité particulière soulignant l'approche et l'engagement de notre pays en faveur des minorités.

L'égalité des sexes, question hautement actuelle, était également un thème prioritaire pour la Suisse. À cet égard, la Suisse s'est mobilisée en faveur de plusieurs résolutions, notamment celles visant à lutter contre les mutilations génitales, les mariages forcés et les mariages d'enfants.

L'adoption d'une résolution concernant la proposition de la Commission du droit international sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité constitue également une avancée importante. C'est la première fois en effet qu'une discussion sur le contenu de cette proposition est possible. La Suisse a participé activement aux négociations à ce sujet. Les travaux de suivi sont en cours.

Les négociations portant sur la convention des Nations Unies relative à la cybercriminalité et les travaux sur la cybersécurité suivent leur cours. À cet égard, la Suisse plaide en faveur de l'application et du respect du droit international dans l'espace numérique, y compris du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Dans le domaine de la cybersécurité, elle a obtenu, avec d'autres États, que des discussions approfondies soient engagées pour la première fois sur l'application concrète du droit international, notamment de la Charte des Nations Unies.

Dans le domaine de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme, la Suisse a participé, par le biais d'une contribution écrite concrète, à l'élaboration du Nouvel agenda pour la paix du secrétaire général de l'ONU, qui devrait être publié en juin 2023. En outre, la Suisse s'est engagée à ce que, dans la mesure du possible, la terminologie correcte du droit international humanitaire soit utilisée dans les textes de l'AG de l'ONU.

¹ Les Principes de Méndez prônent à titre de nouvelle norme l'utilisation de techniques d'interrogatoire non coercitives et respectueuses des droits de l'homme pour garantir l'efficacité des entretiens menés par la police et d'autres autorités.

3. Promotion d'une ONU efficace

La Suisse a œuvré autant que possible à la promotion d'une ONU efficace. Dans le cadre de son rôle de coordinatrice du groupe interrégional « Responsabilité, cohérence et transparence » (ACT, pour *Accountability, Coherence and Transparency*), elle s'est mobilisée p. ex. pour rendre le travail du Conseil de sécurité plus transparent, en particulier vis-à-vis des pays non membres. Elle a suivi en outre les discussions sur la réforme du Conseil de sécurité, y compris celle concernant le droit de veto. À cet égard, elle a notamment fait avancer son initiative avec le groupe ACT. Cette initiative vise à promouvoir l'adoption d'un code de conduite qui engage l'ensemble des membres du Conseil de sécurité à s'abstenir de recourir à leur droit de veto contre tout projet de résolution crédible portant sur la prévention d'atrocités de masse. Pour l'heure (fin mai 2023), 129 pays ont signé le code de conduite. La Suisse a également soutenu l'initiative dite du veto présentée par le Liechtenstein, laquelle prévoit, en cas d'exercice du droit de veto, la convocation automatique d'une séance de l'AG pour débattre de la situation au sujet de laquelle le veto a été opposé.

Après une phase pilote de trois ans, l'AG a approuvé le cycle budgétaire annuel dans le cadre des réformes des Nations Unies (auparavant : budget bisannuel). Cette nouveauté permet à l'ONU de réagir plus rapidement, y compris sur le plan financier, à des développements imprévus tels que la pandémie de COVID-19 ou la guerre en Ukraine. La Suisse s'était fortement engagée en faveur de ce résultat lors des négociations.

Notre programme commun prévoit diverses mesures visant à renforcer le multilatéralisme et à appuyer les réformes de l'ONU. Dans ce contexte, la Suisse a participé activement à plusieurs de ces processus de négociation. Dans toutes les discussions et négociations en lien avec *Notre programme commun*, elle s'est mobilisée en faveur de la suppression des doublons et de l'exploitation des synergies. Il importe notamment que les nouvelles structures ne fassent pas double emploi avec des forums ou des mécanismes déjà existants, comme les banques de développement. Les développements autour de l'utilisation des données et de la numérisation ont également occupé une place importante dans les discussions. La Suisse a soutenu l'amélioration de l'utilisation et de l'interconnectivité des données (notamment par la mise en réseau des acteurs et la création d'une plateforme pour les données relatives à la durabilité) et s'est engagée dans les travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'un Pacte numérique mondial. Les négociations sur ce pacte devraient débuter à la fin de l'année 2023. La Suisse a défendu l'idée que tous les acteurs concernés, notamment ceux de la Genève internationale, puissent y participer.

Dans le domaine de la lutte contre les actes d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels, la Suisse a œuvré en faveur d'une meilleure transparence et d'une responsabilité accrue au sein de l'organisation, et a proposé des formulations appropriées concernant les comportements répréhensibles et le traitement des survivants².

4. Promotion du développement durable

Dans le cadre de l'AG, la Suisse s'est engagée en faveur d'une mise en œuvre plus efficace des ODD lors de l'élaboration de la déclaration politique du Sommet sur les ODD. En sa qualité de coprésidente du forum régional de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la Suisse a soutenu la mise en œuvre des objectifs de l'Agenda 2030. La Suisse a également contribué à favoriser l'harmonisation des données dans le but de pouvoir mesurer et comparer les résultats de la mise en œuvre, notamment au travers de projets comme *Unlocking the Power of Data Initiative* [initiative visant à libérer la puissance des données]. L'objectif est d'améliorer l'utilisation des données et la mise en réseau des différents acteurs de manière à pouvoir mettre à disposition les informations nécessaires à des discussions et décisions basées sur des faits.

Lors de la 77^e session de l'AG, des progrès ont été réalisés dans divers domaines liés à l'environnement, et ce grâce notamment au soutien de la Suisse. En matière de biodiversité

² Le terme "survivant" est souvent utilisé pour reconnaître que les victimes d'abus et d'exploitation sexuels peuvent surmonter le traumatisme qu'elles ont subi.

par exemple, les négociations relatives à l'accord sur la protection de la biodiversité marine en haute mer ont été conclues. Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, la Suisse a soutenu une résolution demandant à la Cour internationale de justice de rendre un avis juridiquement non contraignant sur les obligations des États en matière de changement climatique.

Organisée en mars 2023, la Conférence des Nations Unies sur l'eau a également été un moment clé de la 77^e AG. Un programme d'action pour l'eau, qui recense les engagements volontaires des États, a été adopté à cette occasion. La Suisse a annoncé cinq engagements volontaires, notamment en lien avec l'initiative *Blue Peace* et des contributions à diverses organisations liées à des projets en cours de la DDC. Elle a également coprésidé, avec le Sénégal, l'un des cinq événements principaux de la conférence, consacré à l'eau et à la coopération.

Dans le domaine du désarmement, la Suisse a participé activement à de nombreux processus de l'ONU, p. ex. en ce qui concerne la sécurité spatiale et l'élaboration d'un document juridiquement non contraignant sur la gestion des munitions. En 2023, elle se mobilisera pour favoriser leur conclusion pendant l'AG, tout en défendant ses intérêts nationaux.

Dans le cadre du Conseil des droits de l'homme, la Suisse a présenté, avec un groupe d'États, une résolution dans le domaine de l'environnement et des droits de l'homme. Cette résolution, qui réaffirme l'importance d'une approche basée sur les droits de l'homme dans les mesures de protection de l'environnement, a été adoptée sans vote.

Autres activités de la Suisse

Pendant la session actuelle de l'AG, la Suisse a également travaillé sur toute une série de thématiques. Au Conseil des droits de l'homme, elle a p. ex. présenté en septembre 2022, avec d'autres États, des résolutions sur la justice transitionnelle ainsi que sur les neurotechnologies et les droits de l'homme. Les deux textes ont été adoptés par consensus. En mars 2023 elle a également présenté une résolution sur les droits de l'homme et les drogues, également adoptée sans vote. Lors de la 53^e session du CDH (19.6. – 14.7. 2023), la Suisse présente en outre, avec d'autres États, une résolution sur les entreprises et les droits de l'homme. Par ailleurs, elle a participé à la session extraordinaire consacrée à la situation des droits de l'homme en Iran en novembre 2022 et à celle sur le Soudan en mai 2023.

Dans le cadre de l'AG, les travaux dans le domaine de la fiscalité ont nettement progressé, en particulier sous la pression des États africains. L'idée d'élaborer une convention fiscale mondiale sous l'égide de l'ONU se concrétise. Bien que sceptique face à ces développements, en raison notamment du risque de double emploi avec les processus déjà existants de l'OCDE, la Suisse s'engage activement dans les négociations pour défendre ses intérêts et suit de près l'évolution des travaux dans ce domaine.

Conclusion

Les défis dans le domaine multilatéral demeurent considérables, en raison principalement de la polarisation croissante. Ainsi, l'absence de régression dans certains domaines comme l'égalité des sexes doit être considérée comme un succès. Dans un tel contexte, il est de plus en plus difficile pour la Suisse d'adopter des positions nuancées. Cela étant, son positionnement différencié lui donne dans le même temps des opportunités pour assumer son rôle traditionnel de bâtisseuse de ponts. Grâce à la mise en œuvre rigoureuse des priorités définies pour l'AG et à son positionnement cohérent, la Suisse continue de jouir d'une bonne visibilité et de disposer d'un profil d'acteur largement reconnu au sein de l'ONU, profil qu'il faudra continuer à cultiver, notamment dans le cadre de son mandat au Conseil de sécurité.

Annexe :

- Votes de la Suisse au cours de la 77^e session de l'AG ONU