

Doc. 10771
21 décembre 2005

La dimension parlementaire des Nations Unies

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : Mme Tana de Zulueta, Italie, Groupe Socialiste

Résumé

Si chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une réforme de l'Organisation des Nations Unies (ONU), il s'avère difficile et laborieux de parvenir à un consensus sur la forme qu'elle devrait prendre. Parallèlement, des événements tels que la guerre d'Irak et le scandale « pétrole contre nourriture » ont érodé la confiance dans le système multilatéral des Nations Unies et la crédibilité de l'Organisation.

En ce moment crucial, l'Assemblée parlementaire appelle de ses vœux un nouvel élan dans le processus de réforme de l'ONU. Une réforme durable et tournée vers l'avenir devrait avoir pour objectif de rendre l'ensemble du système des Nations Unies plus transparent, légitime et responsable, devant ses Etats membres mais aussi devant l'opinion publique en général. Pour cette raison, la réforme ne saurait se contenter de faire en sorte que l'Organisation reflète mieux les réalités géopolitiques actuelles, mais devrait chercher à intégrer des mécanismes démocratiques dans le système des Nations Unies, en vue de remédier au déficit démocratique observé au sein de la gouvernance mondiale et de rapprocher l'Organisation du public.

La question de l'implication plus étroite des parlementaires dans les activités de l'ONU pourrait être un instrument essentiel pour associer la population – par l'intermédiaire de ses représentants élus – au processus délibératif, au contrôle des activités de l'ONU et à celui de la mise en œuvre des décisions de l'Organisation par ses Etats membres. Cette implication devrait être renforcée progressivement : elle devrait être entamée en veillant à ce que les parlementaires soient pleinement informés des activités de l'Organisation et devrait aboutir à l'intégration, dans le système des Nations Unies, d'une assemblée parlementaire dotée de fonctions consultatives.

I. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à ses Résolutions 1289 (2002) sur Contrôle parlementaire des institutions internationales et 1373 (2004) sur Renforcement des Nations Unies.

2. Si chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une réforme de l'Organisation des Nations Unies (ONU), il s'avère difficile et laborieux de parvenir à un consensus sur la forme qu'elle devrait prendre. On observe des résultats dans certains domaines ; tels que la décision de créer une Commission de consolidation de la paix ainsi qu'un Conseil des droits de l'homme. Cependant, la portée générale des réformes est loin d'être arrêtée, alors que, sur certains aspects importants, tels que la représentativité élargie du Conseil de sécurité, les négociations sont dans l'impasse. Parallèlement, des événements tels que la guerre d'Irak et le scandale « pétrole contre nourriture » ont érodé la confiance dans le système multilatéral des Nations Unies et la crédibilité de l'Organisation.

3. En ce moment crucial, l'Assemblée parlementaire appelle de ses vœux un nouvel élan dans le processus de réforme de l'ONU. De son point de vue, une réforme durable et tournée vers l'avenir devrait avoir pour objectif de rendre l'ensemble du système des Nations Unies plus transparent, légitime et responsable, devant ses Etats membres mais aussi devant l'opinion publique en général. Pour cette raison, la réforme ne saurait se contenter de faire en sorte que l'Organisation reflète mieux les réalités géopolitiques actuelles, mais devrait chercher à intégrer des mécanismes démocratiques dans le système des Nations Unies, en vue de remédier au déficit démocratique observé au sein de la gouvernance mondiale et de rapprocher l'Organisation du public.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée est convaincue que la question de l'implication plus étroite des parlementaires dans les activités de l'ONU devrait être placée au premier rang dans les discussions actuelles sur la réforme, car cette implication est un instrument essentiel pour associer la population – par l'intermédiaire de ses représentants élus – au processus délibératif, au contrôle des activités de l'ONU et à celui de la mise en œuvre des décisions de l'Organisation par ses Etats membres.

5. L'implication des parlementaires dans les travaux de l'ONU devrait être renforcée progressivement. Ce processus devrait être entamé en veillant à ce que les parlementaires soient pleinement informés des activités de l'Organisation et devrait aboutir à l'intégration, dans le système des Nations Unies, d'une assemblée parlementaire dotée de fonctions consultatives.

6. L'Assemblée prend note des recommandations du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile – ledit *rapport Cardoso* – relatives à l'engagement des parlementaires dans les travaux de l'Organisation et se félicite de l'association croissante des parlementaires aux activités de l'Organisation, à travers une coopération renforcée entre celle-ci et l'Union interparlementaire (UIP).

7. Il convient de se féliciter du renforcement de cette coopération car les parlementaires nationaux pourront ainsi mieux se familiariser avec les activités de l'ONU et disposeront d'une tribune au sein des instances onusiennes. Cependant, selon l'Assemblée, pour que l'implication parlementaire dans les travaux de l'Organisation ait un impact durable sur la légitimité, l'obligation de rendre compte et la représentativité du système des Nations Unies, elle devrait être davantage développée afin qu'elle devienne systématique et structurellement liée au fonctionnement des institutions onusiennes. En particulier, étant donné ses fonctions délibératives et de contrôle et le rôle qu'elle joue en tant qu'instance la plus représentative au niveau mondial, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies est idéalement placée pour servir d'interface avec les parlementaires.

8. Une étape décisive vers le développement d'une dimension parlementaire de l'ONU pourrait être la mise en place, à titre expérimental, d'une commission parlementaire dotée de fonctions consultatives auprès des commissions de l'Assemblée générale. Elle serait composée de délégations nationales, élues par les parlements nationaux, dans le respect du principe de représentativité des différentes forces politiques présentes au sein des parlements et de l'équilibre des sexes. Cette commission parlementaire devrait être d'une taille raisonnable et devrait garantir une représentation géographique équitable de tous les groupes régionaux existant actuellement à l'Assemblée générale.

Au sein de chaque groupe régional, les délégations nationales se succèderaient par roulement périodique. Si cette expérience devait s'avérer concluante, la structure et le mode de fonctionnement de cette commission pourraient inspirer la création d'une assemblée parlementaire des Nations Unies dotée de fonctions consultatives auprès de l'Assemblée générale plénière.

9. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée exhorte les Etats membres et observateurs du Conseil de l'Europe à :

9.1. encourager, dans les parlements nationaux et les assemblées parlementaires régionales, l'organisation de débats sur des questions examinées à l'ONU ;

9.2. permettre une participation active des parlementaires dans les délégations nationales de l'Assemblée générale.

10. En outre, l'Assemblée invite le Secrétaire Général des Nations Unies à accorder plus ample considération aux recommandations du *rapport Cardoso* relatives à l'implication des parlementaires et à présenter des propositions dans le droit fil de ces recommandations.

11. Enfin, l'Assemblée invite l'Assemblée générale de l'ONU à :

11.1. réfléchir aux moyens qui permettraient aux parlementaires de participer à ses activités :

11.1.1. en travaillant avec l'UIP et d'autres organismes interparlementaires représentatifs, en adoptant une approche progressive, dont les étapes pourraient être les suivantes :

11.1.1.1. mise en place d'un réseau d'assemblées parlementaires régionales, dotées de fonctions consultatives auprès d'une ou plusieurs commission(s) de l'Assemblée générale, pour examiner les nouvelles priorités des Nations Unies ;

11.1.1.2. mise en place d'une commission parlementaire, dotée de fonctions consultatives auprès d'une ou plusieurs commission(s) de l'Assemblée générale, pour examiner les questions de première importance sur le plan mondial ou régional et/ou le budget de l'Organisation ;

11.1.1.3. mise en place d'une assemblée parlementaire des Nations Unies, sur la base des délégations nationales, dotée de fonctions consultatives auprès de l'Assemblée générale ;

11.1.2. en adoptant des règles claires concernant la participation des parlementaires à ses travaux, en définissant leurs droits et leurs responsabilités, ainsi que l'obligation, pour les délégations parlementaires, de veiller à ce que les partis ou les groupes politiques des parlements nationaux soient représentés en leur sein de manière équitable et de respecter l'équilibre des sexes ;

11.1.3. en mettant sur pied un groupe d'étude chargé de formuler des propositions précises sur la taille, la composition et le système de roulement conseillés des commissions parlementaires et/ou de l'assemblée parlementaire des Nations Unies ;

11.2. réfléchir à d'autres mesures qui permettraient de garantir de meilleures relations entre l'Assemblée générale et les parlements nationaux et régionaux, et encourager notamment une participation plus active des présidents de ces assemblées aux travaux des groupes régionaux de l'Assemblée générale.

II. Exposé des motifs

1. Introduction

1. En 1945, les représentants de cinquante pays se sont retrouvés à San Francisco pour débattre du projet de création d'une institution mondiale et multilatérale vouée à la préservation de la paix et à la construction d'un monde meilleur. Le 25 juin, les délégués se réunirent en séance plénière pour leur dernière réunion. Lors de l'adoption du document final, plutôt que de voter à main levée, tous les délégués se mirent debout et restèrent dans cette position en signe d'approbation. Toutes les autres personnes présentes, le personnel, les journalistes ou les trois mille invités, firent de même. On peut donc dire que la Charte des Nations Unies fut adoptée par « standing ovation », à l'unanimité.

2. Soixante ans plus tard, les Nations Unies traversent à l'évidence une phase difficile. Si tous les Etats membres s'accordent sur la nécessité d'une réforme de grande ampleur de l'Organisation, les négociations, en particulier celles portant sur la réforme du Conseil de sécurité, sont au point mort. Parallèlement, des événements tels que la guerre d'Irak et le scandale « pétrole contre nourriture » ont érodé encore davantage la confiance dans le système multilatéral des Nations Unies et la crédibilité de l'Organisation.

3. Contrairement à ce qui s'est passé en 1945, si l'on appelait aujourd'hui à un vote sur les Nations Unies, on assisterait à une réaction plus froide : aussi bien l'efficacité de l'Organisation à faire face aux menaces collectives que sa manière de rendre compte de ses activités, seraient remises en question. Cette désaffection pour les Nations Unies masque le fait qu'au cours des 15 dernières années, l'Organisation a rencontré plus de succès que jamais en atteignant son objectif de « *sauver les générations futures du fléau de la guerre* » : le nombre de démocraties s'est accru, les conflits entre pays sont devenus de plus en plus rares et moins meurtriers et les conflits internes ont diminué. Comme cela a été récemment souligné¹, ce succès méconnu est à attribuer aux Nations Unies et en particulier à la hausse substantielle de leurs opérations menées pour le maintien de la paix ainsi qu'aux activités de construction de la paix et de prévention des conflits.

4. En soixante ans, le monde a radicalement changé : des menaces et des défis nouveaux pour la sécurité sont bien sûr apparus ; mais la démocratie s'est également étendue à un nombre croissant de pays, s'est profondément enracinée dans les institutions nationales et a modifié la façon dont la population et la société civile rendent leurs gouvernements comptables du respect de leurs engagements.

5. Cependant, ces progrès ont été limités essentiellement au niveau national : malheureusement, le pouvoir grandissant des institutions internationales et leur impact croissant sur la vie de millions de personnes n'ont pas été contrebalancés par l'introduction de mécanismes appropriés destinés à garantir la transparence du processus de décision et l'obligation de rendre compte des décideurs.

6. L'Organisation des Nations Unies n'échappe pas à ce déficit démocratique : les premiers mots du préambule de la Charte des Nations Unies sont : « *Nous, peuples des Nations Unies* » ; or, les « peuples » et leurs représentants élus sont très éloignés des institutions onusiennes ; ils sont rarement au fait des questions débattues et des résolutions adoptées par l'Organisation ; et ils n'ont pratiquement aucun moyen de participer aux débats ou au processus décisionnel, ni de contrôler la mise en œuvre des décisions de l'ONU. La nature « démocratique » de l'Assemblée générale n'a eu que peu d'incidences sur l'ensemble des activités de l'Organisation, étant donné sa perte de son prestige et la place prépondérante que le Conseil de sécurité occupe désormais dans l'équilibre institutionnel onusien.

7. Le présent rapport préconise l'introduction d'une dimension parlementaire dans le système des Nations Unies afin de renforcer la légitimité, l'obligation de rendre compte et la représentativité de l'Organisation et de combler son déficit démocratique. Cette proposition n'est pas nouvelle : l'Assemblée l'a rappelée dans plusieurs textes, notamment les Résolutions 1289 (2002) sur contrôle parlementaire des institutions internationales et 1373 (2004) sur renforcement des Nations Unies.

¹ Andrew Mack, The Human Security Report, War and Peace in the 21st Century, Human Security Centre, University of British Columbia, June 2005.

8. Cependant, cette proposition doit être expliquée, motivée et appuyée dans les enceintes nationales et internationales concernées, car jusqu'à présent l'attention qui lui a été accordée n'a été que superficielle : les débats en cours sur la réforme de l'ONU se concentrant sur le Conseil de sécurité, la question de l'introduction d'une dimension parlementaire dans le système des Nations Unies est souvent considérée comme secondaire, voire marginale et théorique. En outre, plusieurs méthodes d'implication plus étroite des parlementaires sont proposées, et les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles n'auraient pas été examinés de manière suffisamment approfondie. Cette question est d'autant plus compliquée que d'aucuns craignent que l'introduction d'une dimension parlementaire n'altère l'équilibre institutionnel de l'Organisation et/ou ne nuise à l'efficacité de son processus décisionnel.

9. Dans mon rapport, je tenterai d'apporter des précisions sur l'état des débats et de répondre à ces objections, que je considère infondées. De mon point de vue, la question de la dimension parlementaire des Nations Unies doit être placée au premier rang des discussions sur la réforme de l'ONU, car j'y vois un instrument essentiel pour garantir la légitimité de l'Organisation aux yeux de l'opinion publique mondiale pour les années à venir. L'ONU ne doit pas seulement adapter ses structures et leur composition à la nouvelle réalité géopolitique, mais doit mener à bien une réforme courageuse et résolument tournée vers l'avenir en vue de mettre en place des mécanismes démocratiques plus solides, afin que l'Organisation retrouve le rôle qui correspond à sa vocation – celui de protagoniste légitime de la gouvernance mondiale.

10. Pour dresser ce rapport, j'ai tenu des rencontres avec des représentants d'autres organisations internationales, des fonctionnaires des Nations Unies et des personnalités publiques. Je saisis cette occasion pour les remercier. En particulier, je tiens à mentionner mes échanges de vues avec Mme Louise Fréchette, Vice-Secrétaire générale des Nations Unies, l'Ambassadeur Paul Heinbecker, M. Anders Johnsson, Secrétaire général de l'UIP et M. Lambsdorff, membre du Parlement européen. Deux réunions récentes qui m'ont aidée dans ma réflexion ont été la deuxième Conférence mondiale des présidents des parlements (New York, 7-9 septembre 2005) et la réunion de la Commission des questions politiques à Ottawa, organisée en coopération avec la délégation d'observateurs du Canada auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (23-25 octobre 2005).

2. Engagement actuel des parlementaires dans les travaux de l'ONU

11. La participation directe des parlementaires aux activités des institutions de l'ONU n'est pour le moment ni régulière, ni structurée, et elle est cantonnée à l'Assemblée générale. La question de la participation relève en réalité de la libre appréciation des délégations nationales qui peuvent décider, en fonction des points de l'ordre du jour, de faire participer ou non des membres de leurs parlements nationaux.

12. Au niveau national, l'engagement des parlementaires dans les questions relatives à l'ONU s'appuie sur la législation et la pratique nationales. De manière générale, l'on peut dire que les parlementaires participent à la prise de décision concernant le montant de la contribution financière de leurs gouvernements respectifs à l'ONU et qu'ils se prononcent sur d'autres questions importantes comme celle de la participation de leurs troupes aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation. Ils n'exercent pas de contrôle systématique des activités de l'ONU, et ne réalisent pas davantage de suivi de la mise en œuvre de ses décisions.

13. Même si les parlementaires nationaux ne participent pas de manière systématique, formalisée et générale aux travaux de l'Organisation, on a pu observer ces dernières années un accroissement de cette participation, bien qu'elle ait été limitée à certaines questions thématiques et qu'elle se soit produite le plus souvent au cas par cas et de manière plus ou moins organisée. Cette « participation » – qui est encore loin de ressembler à une coopération – est favorisée par les organisations et réseaux parlementaires, qui lui servent de vecteur.

14. L'exemple le plus élaboré de cette tendance est fourni par l'**Union interparlementaire (UIP)**, organisation mondiale des parlements des Etats souverains, qui comprend 143 parlements membres et sept membres associés. Il s'agit d'une organisation internationale, dotée d'un siège et d'un secrétariat permanent, dont le but est de servir de coordinateur du dialogue parlementaire mondial.

15. Récemment, l'UIP a intensifié sa coopération avec les Nations Unies et, depuis 2002, jouit du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale. Les résolutions et déclarations de l'UIP peuvent être diffusées au sein de l'Assemblée générale, ce qui lui permet ainsi d'apporter une contribution politique au travail de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires. Par ailleurs, l'UIP organise régulièrement des auditions parlementaires aux Nations Unies, ainsi que d'autres réunions spécialisées à l'occasion des réunions ordinaires et des conférences internationales *ad hoc* de l'Organisation.

16. En outre, l'UIP et l'ONU – y compris ses agences spécialisées – travaillent de concert pour faire progresser certaines questions, à travers des activités, des publications et des réunions conjointes, sur des questions telles que la démocratie et les droits de l'homme, la condition féminine, la protection de l'enfance, le VIH/SIDA, le commerce ou le développement durable. L'exemple le plus récent de cette coopération est un guide UIP-HCR sur l'apatridie et la nationalité destiné aux parlementaires, qui vise à les sensibiliser sur ces questions.

17. Une autre initiative intéressante a été prise récemment pour tenter d'associer plus étroitement les parlementaires aux activités de l'ONU : il s'agit du **Réseau parlementaire pour le désarmement nucléaire (PNND)**², réseau mondial de parlementaires de plus de quarante pays œuvrant à enrayer la prolifération nucléaire et à parvenir au désarmement nucléaire. Le PNND est un programme de l'Institut de la sécurité mondiale³, un groupe de réflexion basé aux Etats-Unis fondé par le Sénateur américain Alan Cranston. Grâce à ce réseau, les parlementaires peuvent échanger des informations sur les questions de désarmement nucléaire, les législations nationales applicables et les manifestations internationales organisées sur ce thème (notamment les réunions des Nations Unies sur le désarmement).

18. Pour citer un exemple des activités du PNND, je mentionnerai le fait qu'en octobre dernier, il s'est associé au réseau anti-nucléaire des Maires pour la paix⁴ pour remettre une déclaration commune sur le désarmement nucléaire au Président de l'Assemblée générale et au Président de sa commission du désarmement, qui a été diffusée à tous les représentants permanents à l'ONU, en vue de donner l'impulsion à des négociations sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires.

3. Propositions existantes pour une plus grande implication parlementaire

19. Comme je l'ai indiqué en introduction, plusieurs voies sont proposées pour la mise en place d'une association plus étroite des parlementaires aux travaux de l'ONU. Avant de procéder à l'analyse des plus représentatives d'entre elles, je précise que chacun s'accorde à reconnaître que les parlementaires nationaux devraient être davantage impliqués dans les questions onusiennes, au moins en termes d'information. Cela étant dit, les propositions existantes divergent quant à la manière de mettre en place cette participation plus étroite. A un bout de l'éventail, l'on se propose de créer une nouvelle instance, une assemblée parlementaire des Nations Unies ; à l'autre bout, l'on propose de mieux utiliser les structures de coopération parlementaire existantes.

20. **L'Union interparlementaire**, par exemple, estime que « *le temps d'imposer l'idée d'une dimension parlementaire des Nations Unies n'est pas encore venu et qu'à condition que les parlements et l'UIP travaillent plus étroitement avec les Nations Unies, une telle dimension n'est pas forcément nécessaire* »⁵.

21. Selon l'UIP, la création d'une nouvelle instance n'est pas utile : une interaction plus importante et plus structurée entre les parlements et les Nations Unies est indispensable mais doit être intégrée aux activités quotidiennes des parlements nationaux ; au niveau international, en revanche, l'UIP, en tant qu'organisation internationale des parlements des Etats souverains, constitue le pendant parlementaire naturel des Nations Unies.

22. J'aimerais citer ici un extrait de l'allocution d'ouverture du Président nouvellement élu de l'UIP, Pierferdinando Casini, prononcée lors de l'audition parlementaire annuelle de l'Union aux Nations Unies (New York, 31 octobre 2005) : « *Au cours de l'année écoulée, nombreux sont les parlements*

² <http://www.gs institute.org/pnnd/index.html> .

³ <http://www.gs institute.org/gsi/index.html> .

⁴ <http://www.pcf.city.hiroshima.jp/mayors/english/> .

⁵ Discours de A.B. Johnsson, « Donner une dimension parlementaire à la coopération internationale », 3 mars 2003.

qui se sont penchés sur la question de savoir quelle serait la meilleure façon d'organiser la coopération avec les Nations Unies. Nous avons conclu que, parallèlement à la responsabilité constitutionnelle qui nous incombe au niveau national de représenter la volonté du peuple, nous avons également un rôle évident à jouer dans la multitude de négociations internationales qui se déroulent dans les enceintes multilatérales. Nous voulons être sûrs d'être bien informés de ces négociations, d'avoir la possibilité d'y prendre part, de pouvoir questionner les ministres et de pouvoir influencer les positions qu'ils défendent dans ces enceintes au nom du peuple. Et lorsque les négociations aboutissent, il nous appartient de ratifier les accords conclus et de veiller à leur mise en œuvre. Cela implique d'adopter ou de modifier des lois, de voter les budgets et, bien sûr, de rendre les gouvernements comptables de leur mise en œuvre. Nous réaffirmons également que les parlements devraient accentuer leurs activités internationales en partenariat avec l'UIP. Nous ne sommes pas favorables à la création de nouvelles structures parlementaires aux Nations Unies ou ailleurs. En revanche, nous voulons que l'UIP tire parti de l'expertise des comités parlementaires permanents et restreints et se penche sur les questions d'actualité internationale. Nous voulons que l'UIP favorise la diffusion d'informations plus nombreuses et de meilleure qualité auprès des parlements nationaux sur les activités des Nations Unies. Nous voulons que l'UIP organise davantage d'auditions parlementaires comme celle-ci, ainsi que des réunions spécialisées aux Nations Unies. Enfin, nous voulons qu'elle coopère plus étroitement avec les assemblées et organisations parlementaires régionales officielles. »

23. Le **Parlement européen** a une position différente. En fait, il a proposé de créer, en coopération avec des assemblées parlementaires internationales ou régionales (parmi lesquelles l'Assemblée parlementaire et l'Assemblée de l'OSCE) un réseau de parlementaires qui agirait en tant qu'Assemblée parlementaire consultative sous l'égide des Nations Unies⁶.

24. Son texte le plus récent sur le sujet appelle à «la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies (APNU) au sein du système de l'ONU, ce qui renforcerait le caractère démocratique de l'Organisation et permettrait à la société civile mondiale d'être directement associée au processus de décision ». Cette Assemblée parlementaire « devrait être investie de véritables droits d'information, de participation et de contrôle, et devrait pouvoir adopter des recommandations destinées à l'Assemblée générale de l'ONU »⁷.

25. Les propositions en faveur d'une participation parlementaire plus étroite ne naissent pas seulement en dehors de l'ONU : en juin 2004, le **Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile**, présidé par M. Cardoso, ancien Président brésilien, a soumis son rapport au Secrétaire général des Nations Unies. Afin de remédier au déficit démocratique observé au sein de la gouvernance mondiale et de répondre au pouvoir croissant de l'opinion publique mondiale, le « rapport Cardoso » a présenté des recommandations détaillées visant à améliorer la participation des représentants élus aux travaux de l'Organisation, en tant que membres de la société civile (voir Annexe)⁸.

26. Bien qu'il me semble tout à fait incorrect de considérer des représentants élus investis de responsabilités législatives et du pouvoir de contrôler l'exécutif comme de simples membres de la « société civile », je voudrais toutefois attirer l'attention sur quelques unes des propositions les plus intéressantes :

- la participation des parlementaires devrait être reliée au processus délibératif de l'Assemblée générale ;
- la participation devrait être systématique ;
- elle devrait avoir lieu au niveau national par l'organisation de débats sur l'ONU ou sur des questions intéressant l'ONU ;
- elle devrait avoir lieu également au niveau international : a) par la participation de parlementaires aux délégations nationales de l'Assemblée générale ; b) par l'invitation de parlementaires spécialisés dans un domaine particulier à intervenir auprès des commissions

⁶ Résolution du Parlement européen sur les relations entre l'Union européenne et les Nations Unies (2004), paragraphe 39.

⁷ Résolution du Parlement européen sur la réforme des Nations Unies, 6 juin 2005.

⁸ Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations, 11 June 2004 (Proposals 13-18).

compétentes ou lors des sessions de l'Assemblée ; c) en créant, à titre expérimental, des « commissions des politiques publiques mondiales » ;

- Les « commissions des politiques publiques mondiales » devraient être constituées de 30 parlementaires et être représentatives au niveau régional. Les parlements seraient invités, par l'intermédiaire de leur président, à choisir deux à quatre parlementaires représentant l'équilibre des partis en leur sein ;
- Enfin, pour promouvoir les stratégies susmentionnées, un groupe de liaison avec les représentants élus devrait être créé.

27. Lors de ma récente visite au siège de l'ONU, il m'a semblé que ces propositions courageuses et résolument tournées vers l'avenir n'y avaient trouvé aucun véritable écho. Dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande... », le Secrétaire général n'a fait aucune recommandation particulière concernant la participation des parlementaires. Dans son rapport sur la mise en œuvre du « rapport Cardoso », il ne recommandait les propositions du Groupe à l'Assemblée que dans un seul paragraphe et évoquait le VIH/SIDA comme une occasion de rencontre possible, notamment avec les parlementaires, qui pourrait déboucher par la suite sur la mise en place des commissions des politiques publiques mondiales

4. Quelle forme d'implication accrue des parlementaires : la tendance actuelle

28. A l'issue des échanges de vues que j'ai eus avec les différents acteurs concernés, j'ai clairement eu l'impression que, parmi toutes les approches décrites ci-dessus, celle proposée par l'UIP gagnait du terrain.

29. La deuxième Conférence mondiale des présidents de parlements, par exemple, a adopté une déclaration présentant l'UIP comme l'homologue parlementaire des Nations Unies. Plus particulièrement, la Conférence a invité l'UIP « à faire appel plus souvent à l'expertise des membres des commissions permanentes et spécialisées des parlements nationaux pour traiter des enjeux appelant une coopération internationale ; (...) à développer encore les auditions parlementaires et les réunions spécialisées aux Nations Unies et à coopérer davantage avec les assemblées et organisations parlementaires régionales officielles pour accroître la cohérence et l'efficacité de la coopération parlementaire mondiale et interrégionale ».

30. Confirmant qu'il s'agit bien là du chemin suivi actuellement, le **document final du Sommet mondial 2005** consacre un paragraphe à la « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements », lequel est ainsi libellé : « Nous appelons à un renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux et régionaux, notamment dans le cadre de l'Union interparlementaire, en vue de promouvoir tous les aspects de la Déclaration du Millénaire, dans tous les domaines d'activité de l'Organisation des Nations Unies, et d'assurer la mise en œuvre efficace de la réforme de l'Organisation ».⁹

31. Sans qu'il ne soit question de critiquer l'UIP en tant qu'organisation, il se trouve que même après en avoir discuté avec son Secrétaire général, l'approche de l'UIP ne me semble pas pouvoir apporter de solutions satisfaisantes à la question de la participation des parlementaires au système des Nations Unies. L'approche de l'UIP, effectivement,

- ne prévoit aucune participation structurée ou systématique des parlementaires aux travaux de l'ONU ;
- ne vise pas à associer les parlementaires au fonctionnement des institutions et organes de l'ONU mais plutôt à leur offrir une tribune au sein des instances onusiennes ;
- n'établit pas de règles suffisamment claires quant à la manière dont les parlementaires doivent être élus ou sélectionnés ;
- tends to consider parliamentarians as 'experts', while in my opinion their main 'asset' is their political mandate;
- enfin, as the Cardoso report points out, 'not all parliaments accept that they are represented by the IPU, and some are still not members of the organization'.

32. Je crains que ce type d'approche (si elle est exhaustive) n'ait finalement qu'un impact très limité sur le système des Nations Unies, en termes de renforcement de sa légitimité, de sa démocratisation et de son obligation de rendre compte. Cependant, elle est extrêmement intéressante

⁹ A/60/L1, 20 septembre 2005, para. 171.

si on l'envisage comme une étape intermédiaire dans le processus devant conduire à la mise en place d'une dimension parlementaire des Nations Unies, car elle permettra de faire mieux connaître les activités de l'ONU auprès des parlementaires nationaux.

5. Ma proposition

33. Je suis convaincue que la participation des parlementaires aux travaux de l'ONU pourrait contribuer à :

- réduire le déficit démocratique de la gouvernance mondiale ;
- renforcer la légitimité des travaux des Nations-Unies et la transparence de son processus décisionnel ;
- accroître l'intérêt pour le travail des Nations-Unies auprès des parlements nationaux et du grand public ;
- améliorer le suivi par les parlements nationaux des décisions des Nations-Unies et, de manière générale, l'obligation des Etats membres de rendre compte de leur respect des textes de l'ONU.

34. Pour atteindre ces objectifs, en plus d'améliorer l'intérêt des parlements nationaux aux activités de l'ONU, je suis favorable à la mise en place d'une dimension parlementaire, la participation aux travaux de l'ONU devant respecter certaines conditions.

35. En premier lieu, cette participation devrait être **systématique**. Cela n'implique absolument pas qu'elle doive couvrir l'ensemble du champ d'activités de l'ONU, mais qu'aucun arbitraire n'interviendra dans la question de savoir si et quand les parlementaires pourront faire entendre leur voix au sein du système des Nations Unies. Au lieu d'organiser de temps à autre des manifestations dans les locaux de l'ONU avec la participation de représentants de l'Organisation, il conviendrait d'accorder une place institutionnelle aux parlementaires, et d'identifier les questions sur lesquelles leur avis devrait être entendu.

36. Parmi les institutions de l'ONU, l'**Assemblée générale** me semble être la plus propice à la participation parlementaire et ce, pour deux raisons : D'abord, du point de vue de sa composition et de son mode de scrutin, elle est l'organe universel le plus démocratique, chaque Etat y disposant d'une voix. Sa légitimité serait largement renforcée si l'on faisait en sorte que les représentants élus des peuples des Nations Unies, et non pas seulement les délégués gouvernementaux, soient représentés dans cette instance. Ensuite, le renforcement de la transparence, du contrôle démocratique et du suivi profiterait grandement aux doubles fonctions étendues – délibératives et de contrôle – qu'assume l'Assemblée. Je pense, par exemple, à ses résolutions sur la paix et la sécurité ; à son travail de promotion de la coopération internationale dans le domaine politique, du développement du droit international et de sa codification, ou de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. En ce qui concerne ses fonctions de contrôle, l'Assemblée n'examine pas seulement les rapports émanant du Conseil de sécurité et des autres organes mais approuve également le budget et établit le montant de la contribution de chacun de ses membres. Il ne fait aucun doute que l'association des parlementaires à ces fonctions permettrait de réduire le déficit démocratique de la gouvernance mondiale, rendrait l'Organisation des Nations Unies plus responsable de ses actes et les gouvernements plus responsables de la manière dont ils mettent en œuvre les décisions onusiennes. La participation des parlementaires nationaux aux travaux de la cinquième commission de l'Assemblée générale (administrative et budgétaire), par exemple, serait le pendant direct du rôle joué par les parlements nationaux et permettrait aux parlementaires d'être mieux informés sur la façon dont sont employées les contributions nationales au budget de l'Organisation.

37. Pour qu'elle contribue au renforcement de la légitimité de l'Organisation des Nations Unies et de son obligation de rendre compte, la participation parlementaire devrait être conforme aux **principes de démocratie, de transparence et de pluralisme**, ce qui suppose : d'établir des règles claires quant à la manière dont les parlementaires nationaux appelés à travailler avec l'Assemblée générale doivent être élus ou sélectionnés ; de veiller à la représentativité des délégations, celles-ci devant refléter les différentes forces politiques présentes au sein des parlements ; et de veiller au respect de l'équilibre des sexes. Ces différents points revêtent pour moi une importance extrême. En

effet, une « dimension parlementaire » qui ne reflèterait que les majorités parlementaires ne serait de fait qu'une reproduction de l'Assemblée générale, où siègent les représentants des gouvernements. En outre, le fait que les « délégations parlementaires » soient élues par les parlements eux-mêmes constitue pour celles-ci, à mon avis, le meilleur gage de légitimité.

38. Je suis consciente du fait que la participation des parlementaires au système de l'ONU sera difficile à réaliser à court terme. Il existe toutefois plusieurs moyens d'y parvenir ; une approche progressive pouvant également être envisagée.

39. Il serait par exemple possible de mettre en place :

- un réseau de parlementaires, qui pourrait se réunir de manière régulière sous la forme d'un organe consultatif sous l'égide des Nations Unies, pour examiner les questions politiques majeures ;
- un réseau d'assemblées parlementaires régionales (telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Parlement pan-africain, le Parlement latino-américain, etc.), dont les fonctions seraient identiques ;
- des commissions parlementaires, agissant au sein de l'Assemblée générale ou de ses organes subsidiaires, pour examiner les nouvelles priorités des Nations Unies. Ces commissions comprendraient des parlementaires issus des commissions compétentes de leurs parlements nationaux ou de leurs assemblées parlementaires régionales.
- une assemblée parlementaire des Nations Unies consultative, composée aussi bien de délégations nationales que de délégations d'assemblées parlementaires régionales.

40. J'estime que l'idée des **projets pilotes** proposée par le rapport Cardoso devrait être prise ultérieurement en considération. Par exemple, sur une base expérimentale, les parlementaires nationaux pourraient être associées aux travaux de la 5^{ème} Commission de l'Assemblée générale, à travers la création d'une commission parlementaire dotée de fonctions consultatives. Si cette expérience devait s'avérer un succès, on pourrait l'étendre aux activités d'autres commissions et, à terme, à l'Assemblée générale dans son ensemble.

41. Dans l'esprit du rapport Cardoso, cette commission parlementaire devrait être d'une taille raisonnable – par exemple trente membres – et devrait garantir une représentation géographique équitable de tous les groupes régionaux existant actuellement à l'Assemblée générale. Au sein de chaque groupe régional, les délégations nationales se succèderaient par roulement périodique.

42. En vue d'assurer une meilleure interaction entre l'Assemblée générale et les parlements nationaux ou régionaux, les mesures suivantes pourraient être prises :

- encourager une participation plus active des présidents de ces assemblées aux travaux des groupes régionaux de l'Assemblée générale ;
- encourager, dans les parlements nationaux et les assemblées parlementaires régionales, l'organisation de débats sur des questions examinées à l'ONU. De telles initiatives permettraient en outre aux parlementaires d'avoir une meilleure connaissance des priorités des Nations Unies et d'être davantage informés sur la façon dont les contributions financières nationales aux Nations Unies sont employées ;
- accroître la participation des parlementaires dans les délégations nationales de l'Assemblée générale, à condition qu'ils aient la possibilité d'y prendre la parole et que les critères de représentativité mentionnés ci-dessus soient respectés. Bien que je soutienne cette dernière proposition, ses limites m'apparaissent toutefois clairement, à présent que le débat sur la dimension parlementaire de l'ONU a pris toute sa force. Il pourrait en effet en résulter une certaine confusion des rôles entre représentants de l'exécutif et représentants du pouvoir législatif, ainsi qu'un déséquilibre entre les délégations admettant des parlementaires en leur sein et celles qui ne le font pas.

43. Je dois admettre que certaines objections soulevées contre l'introduction d'une dimension parlementaire de l'ONU me laissent perplexe. Il a été avancé, par exemple, que cela amoindrirait l'efficacité du processus de prise de décision ; cela serait comme si – en tant que législateurs et représentants élus – nous décidions de renoncer à assumer notre fonction parce qu'il est bien plus rapide de laisser les gouvernements décider de tout.

44. J'ai également été surprise d'entendre que l'introduction de la dimension parlementaire provoquerait une confusion institutionnelle puisque les Nations-Unies sont une organisation intergouvernementale. Cette approche n'est pas en phase avec les tendances actuelles : la plupart des organisations intergouvernementales régionales existantes ont une dimension parlementaire (OSCE, OTAN, le Conseil nordique, la CEI, l'Union africaine, l'Organisation des Etats américains, etc.). Au niveau mondial, il y a un débat en cours sur l'introduction d'une dimension parlementaire auprès de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et notre Assemblée a déjà affirmé être en faveur de cette proposition. A mon avis, le fait qu'une organisation est intergouvernementale ne devrait poser aucun obstacle à la présence d'une dimension parlementaire tel que cela est démontré par le rôle positif joué par l'Assemblée parlementaire dans le cadre de l'équilibre institutionnel du Conseil de l'Europe.

6. Conclusions et recommandations

45. Comme on pouvait l'imaginer, parvenir à un accord sur la forme que devrait revêtir la réforme de l'ONU s'avère une tâche difficile et laborieuse. On constate des résultats dans certains domaines, par exemple la décision prise par le Sommet mondial 2005 de créer une Commission de consolidation de la paix ainsi qu'un Conseil des droits de l'homme ; mais dans d'autres domaines, comme celui de la réforme du Conseil de sécurité, on n'observe aucun progrès notable.

46. Il est tout à fait normal que dans des négociations et des débats aussi complexes, certaines questions prennent le pas sur d'autres, que certaines polarisent l'attention tandis que d'autres sont reléguées à l'arrière-plan. Cependant, il ne faut jamais perdre de vue l'objectif d'ensemble, celui d'une Organisation des Nations Unies dotée des moyens nécessaires pour préserver la paix et la sécurité au XXI^e siècle.

47. Le projet d'introduction d'une dimension parlementaire dans le système des Nations Unies permettrait de remédier au déficit démocratique de l'Organisation et de rapprocher les institutions onusiennes de l'opinion publique dans son ensemble. Il nous permettrait de donner corps à une Organisation des Nations Unies renforcée, transparente, légitime et, enfin, démocratique. Il est évident et naturel que les parlementaires devraient être les premiers à défendre cette idée et devraient participer à sa promotion au sein de leurs parlements respectifs et à l'étranger, par le biais de la diplomatie parlementaire. C'est pourquoi j'invite les membres de la plus ancienne institution parlementaire européenne à approuver le texte que je sou mets et à continuer de soutenir le projet qu'il porte dans les enceintes concernées.

ANNEXE

L'extrait du ' Rapport Cardoso '¹⁰

VI. Instaurer des relations avec les représentants élus

101. Le Groupe est d'avis que l'amélioration des relations entre l'ONU et les intervenants qui ne font pas partie de ses membres officiels aidera à remédier au manque de démocratie actuellement observé dans la gouvernance mondiale. À cette fin, il faudra faire en sorte que ceux auxquels ont été confiés des mandats représentatifs, tels les parlementaires et les pouvoirs locaux, jouent un rôle plus stratégique.

Faire participer plus systématiquement les parlementaires aux travaux de l'ONU

102. Le Groupe est d'avis que l'amélioration des relations entre l'ONU et les parlementaires pourrait contribuer considérablement à remédier au manque de démocratie observé dans la gouvernance mondiale. Il propose une stratégie comportant quatre volets :

- Porter plus systématiquement à l'attention des parlements nationaux les questions dont s'occupe l'ONU
- Veiller à ce que les parlementaires jouent un rôle plus stratégique dans les réunions et rencontres de l'ONU auxquelles ils assistent
- Relier les parlements eux-mêmes aux processus délibératifs internationaux
- Offrir aux parlementaires un cadre institutionnel à l'ONU pour assurer leur participation

Porter plus systématiquement à l'attention des parlementaires nationaux les questions dont s'occupe l'ONU

103. Les parlements nationaux constituent les tribunes les plus importantes pour débattre des questions de politique générale, adopter des lois, financer des programmes publics et tenir les gouvernements comptables de leurs actes. Si les affaires internationales sont un aspect essentiel du pouvoir exécutif, elles représentent habituellement un aspect mineur des processus parlementaires. Les gouvernements souscrivent souvent à d'importants engagements internationaux qui n'ont guère ou pas du tout été débattus au sein des parlements nationaux. De même, les parlements ne vérifient guère si les gouvernements honorent ou ignorent ces engagements. Ainsi, des objectifs mondiaux ayant un immense retentissement, tels que les objectifs de développement du Millénaire, retiennent peu l'attention de la plupart des parlements, ce qui réduit considérablement leur efficacité.

104. Le Groupe propose que l'ONU encourage systématiquement les parlements nationaux à accorder beaucoup plus d'attention aux processus intergouvernementaux, en particulier en surveillant de près la gestion par les gouvernements des questions ayant trait à l'ONU et les mesures prises pour donner suite aux accords internationaux auxquels ils ont souscrit. Différentes formules devraient être mises à l'essai avec le concours de l'Union interparlementaire et des associations de parlementaires. Pour enregistrer des progrès, il faut que tous les documents sur les questions dont l'ONU est saisie soient communiqués aux parlements lorsqu'ils sont envoyés aux États Membres, comme cela se fait à la Commission européenne. Les présidents des parlements pourraient décider, conformément à leur législation et à leurs procédures comment utiliser ces documents, et notamment à quelle commission parlementaire les renvoyer.

Proposition 13

L'ONU devrait encourager systématiquement les parlements nationaux à débattre des questions dont elle est saisie, et à en discuter avec les ministres concernés. Les documents correspondants, notamment ceux qui rendent compte des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire et autres objectifs fixés à l'échelle mondiale, devraient être mis à la disposition des parlements lorsqu'ils sont communiqués aux gouvernements. Le Secrétaire général devrait s'assurer la coopération de l'Union interparlementaire et des associations de parlementaires. Les États Membres devraient consulter régulièrement les parlementaires sur les questions liées à l'ONU et leur demander leur point de vue après les grandes conférences des Nations Unies.

¹⁰ Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations, 11 June 2004 (Proposals 13-18)

Veiller à ce que les parlementaires jouent un rôle plus stratégique dans les réunions et rencontres de l'ONU auxquelles ils assistent

105. De nombreux parlementaires assistent à des réunions de l'ONU, généralement en tant que membres d'une délégation gouvernementale. La possibilité de tenir, en marge des réunions de l'ONU, des débats plus concrets à l'intention des parlementaires, pourrait être examinée. Ainsi, si l'Assemblée générale était restructurée pour se concentrer sur un plus petit nombre de problèmes pressants, la tenue d'un débat entre parlementaires avant les sessions de l'Assemblée portant sur ces problèmes pourrait élargir le choix des options envisagées et servir à transmettre les vues de l'opinion publique sur ces questions. Les parlementaires seraient encouragés à poursuivre les débats dans leurs parlements nationaux.

Proposition 14

Les États Membres devraient inclure plus régulièrement des parlementaires dans leurs délégations aux grandes conférences des Nations Unies, tout en veillant à ne pas compromettre leur indépendance. Le Secrétariat devrait exploiter, à titre expérimental, les possibilités d'amener les parlementaires à contribuer à l'action de l'Organisation en leur qualité de représentants élus, notamment à des débats avant une réunion de l'Assemblée générale consacrée à une question importante. Les parlementaires spécialistes d'un sujet pourraient aussi être invités à prendre la parole devant les commissions qui en traitent et lors de sessions extraordinaires de l'Assemblée, notamment lorsqu'elles examinent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et d'autres objectifs fixés à l'échelle mondiale.

Relier les parlements aux processus délibératifs internationaux

106. Les parlements nationaux étant l'incarnation officielle et agissante de la démocratie, le Groupe juge important de les relier d'une manière plus structurelle aux processus intergouvernementaux internationaux et d'examiner les mécanismes parlementaires internationaux nécessaires à cette fin.

107. Au niveau national, les commissions techniques – parfois dénommées commissions « permanentes » ou « d'enquête » – sont un mécanisme extrêmement efficace pour assurer la séparation des pouvoirs. Elles élaborent des lois, proposent des politiques, des allocations budgétaires et des procédures de responsabilisation. Elles recueillent des dépositions de ministres, de hauts fonctionnaires, d'organisations de la société civile, d'entreprises, d'universitaires, etc. Leur efficacité tient au caractère formel de leur statut. Elles sont habilitées à citer des témoins à comparaître. Leurs membres sont choisis par le parti auquel ils appartiennent et nommés ou élus par la plénière ou le parlement. Leur composition reflète l'équilibre des partis au parlement et le fait qu'elles siègent pendant plusieurs années leur permet d'acquérir des compétences solides. De plus, elles jouissent du respect des gouvernements et des médias.

108. La faiblesse de ces commissions tient souvent au fait que leur mandat porte sur la politique nationale alors que les questions dont elles traitent ont une portée mondiale. En conséquence, le Groupe propose la création, à titre expérimental, de commissions des politiques publiques mondiales en vue d'examiner les moyens de conférer une dimension mondiale à ce type de mécanisme.

109. Ces commissions comprendraient jusqu'à 30 parlements et seraient représentatives à l'échelon régional. On pourrait commencer par inviter à y participer les pays siégeant au Bureau de l'Assemblée générale, ce qui garantirait l'inclusion de toutes les régions et des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Il serait souhaitable d'assurer le roulement de leurs membres, peut-être tous les cinq ans. Les parlements seraient invités, par l'intermédiaire de leur président, à choisir deux à quatre parlementaires représentant l'équilibre des partis en leur sein. La première commission mondiale pourrait se réunir pendant trois ou quatre jours afin de permettre un débat approfondi et d'entendre les vues des spécialistes compétents sur le plan international issus de la société civile, des milieux universitaires, d'organismes gouvernementaux, du secteur privé et autres.

110. Le Secrétariat, en collaboration avec l'institution spécialisée compétente et en consultation avec l'Union parlementaire et d'autres organismes spécialisés, proposerait l'ordre du jour des premières réunions et pourrait aider à en assurer le service. Par la suite, la commission mondiale mettrait en place son propre mécanisme pour l'établissement des ordres du jour se rapportant aux problèmes faisant l'objet de délibérations à l'échelon mondial. Son financement et les fonctions de secrétariat

seraient assurés autant que possible par les parlements participants, mais le Secrétariat examinerait la possibilité d'obtenir des donateurs une assistance pour permettre la participation de parlementaires de pays en développement.

111. À l'instar des commissions nationales, les commissions des politiques publiques mondiales présenteraient des propositions et examineraient les progrès réalisés dans l'exécution des accords passés (par les organisations intergouvernementales et les gouvernements). Elles soumettraient des rapports au Secrétaire général et aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées compétentes pour qu'ils les transmettent à leurs instances intergouvernementales. Elles publieraient aussi des communiqués de presse, s'efforceraient de faire mieux connaître les problèmes au grand public, et leurs membres feraient rapport à leurs parlements nationaux.

112. Cette méthode permet des changements progressifs grâce à des examens périodiques. Au départ, les commissions mondiales, qui comprendraient un groupe de pays choisis sans critères bien définis, pourraient avoir un caractère informel et consultatif. Par la suite, elles pourraient devenir plus formelles pour finir par être des commissions représentatives à l'échelon mondial pour toutes les priorités mondiales et seraient habilitées à présenter à l'ONU et aux États Membres des recommandations et des rapports évaluant les progrès accomplis.

113. Les commissions mondiales combleraient un vide en ce qui concerne la participation du public aux processus mondiaux maintenant que l'ère des grandes conférences des Nations Unies est pratiquement révolue. Elles aideraient à établir un lien entre la démocratie nationale et les mécanismes mondiaux et à remédier au manque de démocratie dans la gouvernance mondiale. En outre, elles offriraient des tribunes mondiales aux hommes politiques les plus compétents et un moyen de tirer parti de l'expérience, des compétences et des conseils des acteurs les plus qualifiés de la société civile. Leur profil leur conférerait le statut de chef de file pour l'établissement des priorités et d'éducateurs à l'échelon mondial.

Proposition 15

Les États Membres devraient faire le nécessaire pour que les parlementaires jouent un rôle accru dans la gouvernance mondiale. Ils devraient demander au Secrétariat de travailler avec les parlements nationaux et l'Union interparlementaire, le cas échéant, à l'organisation d'une ou plusieurs commissions des politiques publiques mondiales qui, à titre expérimental, examineraient les priorités qui commencent à retenir l'attention dans le monde. Ces commissions comprendraient des parlementaires des commissions techniques les plus compétentes dans une gamme de pays représentatif au niveau mondial. Différentes modalités d'organisation pourraient être mises à l'essai et, pendant une période expérimentale de cinq ans, au moyen d'un examen périodique, affinées avec le temps.

Offrir aux parlementaires un cadre institutionnel à l'ONU pour assurer leur participation

114. Pour promouvoir les stratégies susmentionnées, le Groupe estime qu'il serait opportun que l'ONU crée un petit groupe de liaison avec les représentants élus (voir ci-après et sect. VIII) sur le modèle du Service de liaison avec les organisations non gouvernementales, qui jouit d'un grand respect. Idéalement, ce groupe assurerait la liaison avec les organismes des Nations Unies et l'ONU elle-même, et serait en rapport direct avec les parlements mais privilégierait une approche collective pour les contacts avec les parlementaires, en passant par l'Union interparlementaire et les associations de parlementaires. Il comporterait un service d'information à l'intention des parlementaires, qui communiquerait dès que possible les projets de document émanant des organes intergouvernementaux et les rapports d'activité sur l'exécution des engagements internationaux, ce qui supposerait la création d'un site Web sur les questions ayant trait à l'ONU expressément destiné aux parlementaires. Il proposerait des thèmes liés à l'ordre du jour des organes intergouvernementaux, qui pourraient faire l'objet de débats parlementaires, et s'efforcerait d'établir des liens entre les parlements, par exemple pour encourager des débats concertés.

115. Conscient du fait que certaines propositions, notamment la formule des commissions des politiques publiques mondiales n'ont pas été mises à l'épreuve, le Groupe propose une période expérimentale de cinq ans pour mettre à l'essai différents mécanismes dont l'efficacité sera examinée périodiquement. Le groupe de liaison avec les représentants élus proposé guiderait ce processus, en diffusant les enseignements tirés des innovations dans l'ensemble du système et en encourageant un débat à l'échelle du système sur la stratégie à adopter dans ce domaine. Le groupe de liaison devrait aussi suivre les propositions pertinentes émanant tant de l'ONU que de l'extérieur en veillant à ce que les idées qui semblent faire école soient portées à la connaissance de l'ONU.

116. Le Groupe, conscient que l'ONU entretient une relation privilégiée avec l'Union interparlementaire, suggère que ses propositions soient considérées comme une occasion de consolider cette relation. En particulier, les commissions mondiales proposées – bien que convoquées par l'ONU – pourraient offrir à l'Union interparlementaire des possibilités de partenariats. Ces dernières années, l'Union interparlementaire s'est repositionnée comme une organisation de parlements plutôt que de parlementaires. Toutefois, tous les parlements n'acceptent pas d'être représentés par elle et certains n'en sont toujours pas membres. Si les parlements préfèrent passer par l'Union interparlementaire pour leurs contacts avec l'ONU, cette dernière devrait respecter leur souhait. Si un parlement a reçu des instructions dans ce sens de la part de son président, il est proposé que l'ONU passe par l'Union interparlementaire pour mettre en oeuvre la stratégie décrite plus haut tout en soulignant que l'intégrité du système des commissions des politiques publiques mondiales ne sera assurée que si tous les parlements procèdent de la même façon.

Proposition 16

Le Secrétaire général devrait constituer un petit groupe de liaison avec les représentants élus chargé de :

- Fournir des services d'information spécialisés aux parlements et aux associations de parlementaires, y compris un service d'information sur le Web destiné expressément aux parlementaires
- Encourager les parlements nationaux à prêter davantage attention aux processus de l'ONU
- Aider à créer des occasions permettant réellement aux parlementaires de participer au travail d'instances de l'ONU
- Organiser des commissions des politiques publiques mondiales qui travailleraient en collaboration étroite avec les parlements nationaux, l'Union interparlementaire, les institutions spécialisées et d'autres organisations, si besoin est
- Encourager le débat au sein du système des Nations Unies au sujet de stratégies nouvelles ou plus efficaces de participation des parlements et des parlementaires

Reconnaître les contributions particulières des pouvoirs locaux et autres

117. Les pouvoirs locaux ont joué un rôle de plus en plus actif dans les débats de l'ONU et dans la réalisation des objectifs internationaux; ils représentent pour l'ONU l'une des principales parties prenantes – mais ne sont pas des entités non gouvernementales. Un domaine en expansion concerne la constitution entre villes et villages de plusieurs régions et pays de réseaux qui se consacrent à des problèmes particuliers. En ce qui concerne les changements climatiques et le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, certaines villes ont pris des décisions et mesures concertées pour contester la position d'États Membres opposés au Protocole. Parce que les pouvoirs locaux sont élus, leurs positions ont du poids et traduisent le sentiment de l'opinion publique. À l'issue de ses consultations avec les maires, le Groupe propose de prier instamment l'Assemblée générale d'adopter une résolution affirmant que l'autonomie locale est un principe qui doit être respecté pour souligner l'importance croissante de cette partie prenante.

Proposition 17

L'Assemblée générale devrait débattre d'une résolution affirmant que l'autonomie locale est un principe universel qui doit être respecté.

118. On s'est efforcé d'associer les pouvoirs locaux à divers processus, tels que ceux de la Commission du développement durable (par le biais des grands groupes, notion adoptée par les gouvernements lors de la Conférence mondiale sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992) et du Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) (par l'intermédiaire des partenaires, notion introduite par la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, qui a eu lieu à Istanbul en 1996). Ce dernier a créé un organe consultatif d'administrations locales chargé de conseiller la Directrice exécutive et, par l'intermédiaire de son bureau, la Commission des établissements humains. En mai 2004, une nouvelle association mondiale – Cités et gouvernements locaux unis – a vu le jour. Étant donné la représentativité de cette organisation, qui regroupe les associations internationales antérieures, le Groupe estime qu'elle sera un important moyen de représenter la population au niveau local dans le système de gouvernance mondiale. Il propose donc que l'ONU examine avec cette organisation la

manière d'instaurer des relations mutuelles aussi productives que possible et qu'elle la considère comme une instance consultative auprès du Secrétaire général et de l'Assemblée générale pour les questions de gouvernance internationale et pas uniquement pour les problèmes d'urbanisme, les administrations locales gérant à la fois des villes et des villages.

119. Le Groupe estime que la création d'un groupe de liaison avec les représentants élus aiderait l'ONU à instaurer des relations avec ce secteur (voir aussi proposition 24). Le groupe de liaison pourrait travailler en collaboration étroite avec l'ONU-Habitat et d'autres organismes des Nations Unies, dont les activités ont un rapport avec les administrations locales. Il recueillerait et diffuserait des informations sur les efforts déployés par les administrations locales pour mettre en oeuvre les objectifs fixés à l'échelle mondiale, mettrait en relief et diffuserait les pratiques optimales que leurs travaux ont permis de dégager, ferait rapport périodiquement sur les contributions des pouvoirs locaux aux processus de l'ONU et appuierait au niveau des pays le dialogue entre les pouvoirs locaux et les administrations centrales.

Proposition 18

Le groupe de liaison avec les représentants élus (voir proposition 16) ferait la liaison avec les pouvoirs publics locaux et leur nouvelle association mondiale et diffuserait les principes de bonne pratique. L'ONU devrait considérer l'organisation Cités et gouvernements locaux unis comme une instance consultative pour les questions de gouvernance. Le Secrétaire général devrait demander aux organismes des Nations Unies présents dans un pays de nouer des contacts étroits avec les autorités locales et leurs associations nationales et régionales. Plus précisément, les coordonnateurs résidents devraient dialoguer régulièrement avec les autorités locales pour les informer des programmes et processus de l'ONU et encourager la création de partenariats avec eux.

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Directive 582 (2002), 25.06.02

Projet de Résolution adopté à l'unanimité le 14 décembre 2005

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin **Kosachev** (Vice-Président), M. Zsolt **Németh** (Vice-Président), M. Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio Azzolini, M. Miroslav **Beneš**, M. Radu-Mircea **Berceanu**, M. Gerardo Bianco, M. Giorgi Bokeria, Mme Beáta Brestenká, M. Doros Christodoulides, Mme Anna Čurdová, M. Noel Davern, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Adri Duivesteijn, Mme Josette Durrieu, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Per-Kristian **Foss**, M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel **Goulet**, M. Andreas **Gross**, M. Klaus-Jürgen **Hedrich**, M. Jean-Pol Henry, M. Joachim Hörster, M. Ivan Ivanovski (remplaçant : M. Andrej **Zernovski**), M. Tadeusz **Iwiński**, M. Elmir Jahić, M. Ljubiša **Jovašević**, M. Ivan **Kalezić**, M. Oleksandr Karpov, M. Oskars **Kastēns**, M. Petro Koçi, M. Yuriy Kostenko, Mme Darja **Lavtižar-Bebler**, M. Göran **Lindblad**, M. Younal **Loutfi**, M. Mikhail Margelov (remplaçant : M. Guennady **Ziuganov**), M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Evangelos **Meimarakis**, M. Murat **Mercan**, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda **Mikhailova**, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia **Narochnitskaya**, Mme Carina **Ohlsson**, M. Boris Oliynyk (remplaçant : M. Uyryi **Karmazin**), M. Algirdas Paleckis (remplaçant : M. Jonas **Čekuolis**), M. Theodoros **Pangalos**, M. Gordon Prentice (remplaçant : M. John **Austin**), M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria de Puig, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Umberto Ranieri (remplaçante : Mme Tana **de Zulueta**), M. Michael Roth, **Lord Russell-Johnston**, M. Jan **Rzymelka**, M. Peter **Schieder**, Mme Juana Serna (remplaçant : M. Julio **Padilla**), M. Adrian Severin, Mme Hanne **Severinsen**, M. Samad **Seyidov**, M. Leonid **Slutsky**, M. Michael Spindelegger, M. Zoltán **Szabó**, Baroness **Taylor of Bolton**, M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran **Torosyan**, Mme Marianne Tritz (remplaçant : M. Rudolf **Bindig**), M. Vagif Vakilov (remplaçant : M. Azim **Mollazade**), M. Luc Van den Brande (remplaçant : M. Stef **Goris**), M. Varujan **Vosganian**, M. Andrzej **Wielowieyski**, M. David **Wilshire**, M. Bart van Winsen, Mme Renate Wohlwend, M. Marco Zacchera,

Ex-officio: MM. Mátyás **Eörsi**, Mats Einarsson,

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en caractères gras

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la Commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner