



Berne, le 04.12.2020

Démocratisation des Nations Unies

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 18.4111 Jositsch du
27 novembre 2018

Table des matières

1	Le postulat 18.4111.....	3
2	L'ONU et la démocratie	3
2.1	Définition de la démocratie	3
2.2	Problème de légitimité démocratique	4
2.3	L'ONU et ses organes.....	5
2.3.1	Historique et mandat de l'ONU	5
2.3.2	Structure, organisation et compétences de l'ONU.....	6
2.4	L'ONU a-t-elle un problème de légitimité démocratique ?	8
2.4.1	Mandat de l'ONU et qualité de membre	8
2.4.2	Antagonisme entre démocratie et universalité.....	8
2.4.3	Transparence et accès aux informations	9
2.4.4	Inclusion et accès accordé à différents acteurs.....	9
2.4.5	Approche sélective.....	10
2.4.6	Conclusions et activités pertinentes de la Suisse.....	11
3	Une assemblée parlementaire au sein de l'ONU.....	11
3.1	Avantages	11
3.1.1	Promotion du dialogue politique	11
3.1.2	Amélioration du contrôle des activités internationales.....	12
3.1.3	Réseautage international des députés nationaux.....	12
3.2	Défis	12
3.2.1	Défis d'ordre institutionnel.....	12
3.2.2	Défis d'ordre pratique.....	13
3.3	Conclusion.....	14
4	Moyens de faire participer le Parlement aux activités politiques de la Suisse à l'ONU	14
4.1	Rôle de l'Union interparlementaire (UIP)	14
4.2	Instruments de participation déjà à la disposition du Parlement	15
4.3	Autres possibilités de participation du Parlement	16
5	Conclusions	17

1 Le postulat 18.4111

Le 27 novembre 2018, Daniel Jositsch, conseiller aux États (PS), a déposé le postulat 18.4111 intitulé « Démocratisation des Nations Unies ». Il y demande au Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur la légitimité démocratique de l'Organisation des Nations Unies, d'y répondre à la question d'éventuels problèmes de légitimité et de présenter, le cas échéant, différents moyens d'y remédier comme, concrètement, l'institution d'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU.

« Le Conseil fédéral est chargé, en vertu de l'article 123 de la loi sur le Parlement, d'élaborer un rapport sur les questions suivantes :

1. Existe-t-il, selon lui, un problème de légitimité démocratique au sein des Nations Unies ?
2. Comment ce problème pourrait-il être résolu ?
3. Estime-t-il qu'il serait opportun de mettre en place une assemblée parlementaire au sein des Nations Unies, assemblée qui constituerait une deuxième chambre et serait composée de représentants du peuple sur le modèle du système suisse ? »

Dans sa réponse du 13 février 2019, le Conseil fédéral avait proposé l'acceptation du postulat. Le 13 mars 2019, le Conseil des États l'a adopté à l'unanimité. C'est ensuite le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) qui a été chargé de préparer la réponse au postulat.

Le présent rapport porte donc d'abord sur la question de la légitimité démocratique de l'ONU. Il éclaire ensuite l'opportunité de créer une assemblée parlementaire au sein du système des Nations Unies. Puis il passe en revue les possibilités dont le Parlement dispose aujourd'hui déjà pour prendre part à la politique de la Suisse à l'ONU et, finalement, il donne des pistes de réflexion en vue d'une meilleure intégration du Parlement suisse dans ce champ spécifique de la politique extérieure.

2 L'ONU et la démocratie

Avant d'examiner la question de la légitimité démocratique de l'ONU, il importe de clarifier les notions de démocratie et de problème de légitimité démocratique. Après une brève description de l'ONU, de ses organes et de son histoire, la question du problème de légitimité démocratique de l'ONU sera abordée.

2.1 Définition de la démocratie

La démocratie est une notion complexe. L'élément central de toute démocratie, à savoir la « souveraineté populaire » ou, selon la formule d'Abraham Lincoln, « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »¹, fait largement l'unanimité. De même, bien d'autres éléments de la démocratie en tant que régime politique sont communément reconnus, tels que le suffrage universel, les élections libres et équitables, la séparation des pouvoirs, l'État de droit ainsi que les libertés individuelles et les droits fondamentaux comme la liberté d'opinion, mais aussi la transparence ou l'égalité de traitement. Malgré cela, il n'existe pas de définition de « démocratie » qui soit généralement reconnue. En tant que principe de gouvernance d'un État, elle peut prendre différentes formes (p.ex. démocratie représentative ou démocratie directe) avec, en plus, la possibilité de variantes.

Transposer une conception *nationale* de la démocratie à l'échelle *internationale* n'est pas très utile. Parmi les États de ce monde il n'y a pas de vision universellement admise de la démocratie, ni dans leur droit national, ni en droit international.² Il n'est pas non plus possible de comparer directement des organisations internationales avec un système démocratique idéal, car les conditions essentielles à tout

¹ « Government of the people, by the people, for the people. » Discours de Gettysburg, prononcé par Abraham Lincoln le 19 novembre 1863.

² Juliane Kokott (2004): « Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht ». *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64 (2004), 517- 533.

régime démocratique font défaut au plan international.³ Le peuple en tant que communauté partageant les mêmes valeurs est ainsi guère démontrable au niveau global. Sans oublier qu'une organisation internationale telle que l'ONU ne peut être comparée à un État ni du point de vue de ses tâches ou de son fonctionnement, ni du point de vue de l'influence qu'elle exerce. En conséquence, il serait très difficile et peu judicieux, sur le plan pratique, mais aussi sur le plan normatif, de transposer des procédures (électorales) nationales à l'échelle internationale.⁴

Certains des éléments les plus communs de la démocratie, qui ont été cités plus haut, peuvent néanmoins représenter des indicateurs utiles de la légitimité démocratique. Les critères de la transparence⁵ et de l'inclusion⁶, notamment, peuvent en effet très bien, dans une certaine mesure, être appliqués aux organisations internationales en tant qu'« éléments démocratiques ».

2.2 Définition du problème de légitimité démocratique

Dans le langage courant, « problème de légitimité démocratique » peut se traduire par « manque de démocratie ». Toutefois, comme il n'existe pas de définition de la démocratie qui soit généralement reconnue, il est difficile de préciser ce que signifie ce manque. Ces termes sont néanmoins souvent utilisés pour critiquer une insuffisance des droits de participation populaires. Ce genre de critique, souvent adressé aux organisations internationales n'est pas nouveau et a donné lieu à une multitude de publications et d'analyses scientifiques.⁷ Il s'agit là tant d'une discussion philosophique et théorique que d'un débat politique. Les deux approches conduisent à la question fondamentale de savoir si l'on peut exiger davantage des organisations internationales en terme de démocratie que de leurs États membres respectifs.

Les problèmes de légitimité démocratique constatés dans différentes organisations internationales peuvent avoir des causes très variées, selon le rôle que l'organisation est estimée devoir jouer et selon le concept de démocratie sur lequel la critique est fondée. Les défenseurs de la vision démocratique libérale de la démocratie sont par exemple d'avis que les organisations internationales empiètent trop lourdement sur les libertés individuelles. Les représentants de la vision sociale-démocrate de la démocratie estiment au contraire qu'elles ne font pas suffisamment d'efforts pour protéger les plus faibles, en se concentrant souvent sur la définition des « plus faibles ».⁸

Bien que les raisons pouvant conduire à constater un problème de légitimité démocratique sont multiples, certains éléments clés refont surface régulièrement et sont exprimés par différents acteurs dans le cadre des critiques adressées aux organisations internationales.⁹ En résumé, les éléments au

³ Andrew Moravcsik (2004): « Is there a democratic deficit in World Politics? A framework for analysis ». *Government and Opposition*. 336-363.

⁴ Joseph S. Nye (2001): « Globalization's Democratic Deficit ». *Foreign Affairs*, 80(4). 2-6.

⁵ Selon [Le Robert](#), la transparence au sens abstrait est le « caractère de ce qui est visible par tous ». Le terme transparence peut aussi inclure la notion de « publicité », comme c'est le cas, par exemple, dans le message concernant l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » ([18.070](#)). [Larousse](#) définit d'ailleurs la transparence comme la parfaite accessibilité de l'information dans les domaines qui regardent l'opinion publique. Cette accessibilité de l'information doit porter sur les objectifs, les processus ou encore les contenus et inclure la franchise dans la communication. Bien que répondant à une ambition souvent exprimée, la transparence absolue est condamnée à rester une chimère, notamment en raison de la subjectivité de l'importance accordée aux différentes informations.

⁶ [Larousse](#) définit l'inclusion de la manière suivante : « Action d'intégrer un groupe, une personne, de mettre fin à leur exclusion (sociale notamment) ». Inclusion signifie donc faire participer d'autres personnes, groupes ou entités à des situations, des décisions ou des processus (tels que des processus de paix). Il importe dès lors de se demander en toutes circonstances qui doit être inclus où, quand et à quelles fins. La réponse à cette question peut varier en fonction des situations. Une participation peut donc se révéler plus ou moins inclusive.

⁷ Cf. par exemple Robert A. Dahl (1999): « Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View » in I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (édit.): *Democracy's Edges*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 19-36 ; Michael Zürn (2000): « Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions ». *European Journal of International Relations*, 6(2). 183-22 ; David Held et Mathias Koenig-Archibugi (édit.): *Global Governance and Public Accountability*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005; Andrew Moravcsik (2004), *op.cit.* note de bas de page 3 ; Jens Steffek, Claudia Kissling et Patrizia Nanz (édit.). *Civil Society Participation in European and Global Governance – A cure for the Democratic Deficit?*. New York: Palgrave, 2008.

⁸ Joseph S. Nye (2001), *op.cit.*, note de bas de page 4.

⁹ Cf. p.ex. Patrizia Nanz et Jens Steffek (2005) « Assessing the Democratic quality of Deliberation in International Governance: Criteria and Research Strategies ». *Acta Politica*, 2005(40), 368 – 383 ; Matthias Ecker-Ehrhardt et Bernhard Wessels (2013). « Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung. » dans : M. Zürn, M. Ecker-Ehrhardt (édit.) : *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin : Edition Suhrkamp, p. 36-61.

cœur de ces critiques sont les suivants : les organisations internationales ne sont pas suffisamment transparentes et ne donnent pas accès à certaines informations importantes. Elles ne sont pas non plus assez accessibles pour différents acteurs, comme les ONG ou les membres des autorités législatives, et ne sont pas suffisamment inclusives dans la mesure où des régions entières (du globe) s'en trouvent souvent exclues. Finalement, les organisations internationales sont trop sélectives dans le choix des sujets qu'elles traitent et manquent ainsi de se focaliser sur les thèmes qui préoccupent réellement les populations. Ces points sont traités au chiffre 2.4. Avant d'examiner la question de la légitimité démocratique dans le contexte spécifique de l'ONU, un bref aperçu de cette organisation sera donné.

2.3 L'ONU et ses organes

L'ONU (avec ses organes principaux) est la clé de voûte d'un réseau intergouvernemental ambitieux et complexe qualifié de système des Nations Unies. Ce système rassemble une multitude de fonds, comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de programmes, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et d'organisations spécialisées, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Organisation internationale du travail (OIT).¹⁰ Malgré diverses crises, l'ONU a su faire front durant toutes ces années et s'est développée pour devenir l'organisation internationale qui est incontestablement la plus importante au monde. Avec ses 193 États membres, l'ONU est en effet la seule organisation à vocation universelle qui réunisse pratiquement tous les pays du monde et qui traite toute la gamme des questions politiques ayant une portée globale. Il est également unique qu'aux Nations unies tous les pays intéressés, indépendamment de leur taille, de leur démographie ou encore de leur poids économique ou militaire, puissent participer aux discussions qui les concernent. En dépit de certaines faiblesses, l'ONU jouit d'une légitimité unique à l'échelle mondiale, qui lui permet de rassembler toutes les parties autour d'une table (« convening power » ou pouvoir de mobilisation).

2.3.1 Historique et mandat de l'ONU

L'ONU a vu le jour au terme de la Seconde Guerre mondiale. Conçue sous la forme d'une organisation intergouvernementale, son but premier était de prévenir de nouvelles guerres mondiales. Les membres fondateurs, en 1945, étaient 51 États. Définis à l'article premier de la Charte de l'ONU, son acte constitutif, les objectifs de l'organisation sont les suivants :

- maintenir la paix et la sécurité internationales ;
- développer entre les nations des relations amicales ;
- résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire grâce à la coopération internationale ;
- développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

En sa qualité d'organisation internationale intergouvernementale, l'ONU ne possède ni le pouvoir ni les compétences d'un gouvernement mondial. Elle est un regroupement d'États souverains, représentés par leurs gouvernements, qui ont fait le choix de s'unir afin de défendre et de promouvoir des valeurs et des objectifs communs et de prendre les décisions nécessaires à cet effet. Ces décisions et résolutions communes ont un impact sur la politique et la législation de la communauté internationale. À l'époque de la Guerre froide, l'ONU s'est souvent trouvée paralysée par la politique d'obstruction des grandes puissances d'alors. Depuis la fin de cette période de tensions, sa marge de manœuvre politique s'est accrue. À partir des années 1990, l'ONU s'est de plus en plus impliquée dans la médiation de crises ou de conflits, la conduite d'opérations de paix et la protection de la population civile.

Le siège principal de l'ONU est à New York. C'est là que se réunissent trois des principaux organes de l'ONU : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social (ECOSOC). Le deuxième siège le plus important est Genève, qui accueille non seulement l'Office des Nations Unies, mais aussi le Conseil des droits de l'homme ainsi que de nombreuses agences et organisations spécialisées de l'ONU. Deux tiers des activités du système des Nations Unies se déroulent à Genève.

¹⁰ Cf. aussi [ABC Suisse-ONU](#) et annexe I (aperçu schématique).

Des conférences internationales, des négociations et des discussions dans tous les domaines s'y succèdent toute l'année.

2.3.2 Structure organisationnelle et compétences de l'ONU

Selon sa charte, l'Organisation des Nations Unies se compose de six organes principaux : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social (ECOSOC), la Cour internationale de Justice, le Secrétariat et le Conseil de tutelle, dont les activités sont aujourd'hui suspendues. Ce dernier était chargé d'administrer les anciennes possessions coloniales en tant que territoires sous tutelle de l'ONU. Il a cessé ses activités en 1994, après l'accès à l'indépendance du dernier de ces territoires sous tutelle (Palau).

Les États membres possèdent des droits de participation et de codécision qui ne sont pas les mêmes dans tous les organes, comme le montre l'aperçu qui suit. Il n'est donc souvent pas suffisamment précis de parler de « l'ONU » en général.

Le concept de « système des Nations Unies », pour sa part, ne fait pas référence uniquement aux six organes principaux de l'ONU évoqués plus haut, mais inclut aussi tous ses organes subsidiaires, ses organisations spécialisées ainsi que ses agences et programmes. Le graphique à l'annexe I en donne un aperçu détaillé.

a) Conseil de sécurité (CS)

En vertu de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'organe principalement responsable du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité s'occupe de conflits spécifiques, mais aussi de menaces potentielles pour la paix et la sécurité dans le monde (comme p.ex. le changement climatique), ainsi que de la protection des populations civiles (« remparts de protection »¹¹). Il est le seul organe de l'ONU qui puisse décider de mesures contraignantes pour l'ensemble des membres de l'ONU.

Le Conseil de sécurité est composé de quinze membres, dont cinq sont des membres permanents (aussi qualifiés de Permanent Five ou P5, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie) et dix des membres non permanents (aussi qualifiés de Elected Ten ou E10), élus par l'Assemblée générale pour une durée de deux ans. Les dix sièges non permanents sont répartis entre les différentes régions du monde selon une répartition géographique. Conformément à l'art. 23 de la Charte, tous les États membres de l'ONU sont en principe éligibles. Pour être adoptée, toute résolution du Conseil de sécurité doit recueillir au moins neuf votes favorables et ne doit pas être rejetée par un membre du P5 (véto). Depuis 2006, la Suisse œuvre résolument à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité, notamment en ce qui concerne la transparence à l'égard des pays qui n'en sont pas membres.

Pour la première fois, la Suisse est actuellement candidate pour un siège non permanents au Conseil de sécurité de l'ONU. Si elle est élue, elle obtiendra un mandat pour la période 2023-2024.¹²

b) Assemblée générale (AG)

Contrairement au Conseil de sécurité, l'Assemblée générale rassemble la totalité des 193 États membres de l'ONU, qui ont tous le même droit de vote (un État = une voix). Le Saint-Siège et la Palestine ont le statut d'observateur. Jusqu'à son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse participait elle aussi aux sessions de l'Assemblée générale en tant qu'observatrice.

Au sein de l'Assemblée générale, six grandes commissions se répartissent les différents champs thématiques (désarmement, développement, droits de l'homme, questions juridiques, budget, etc.). Les États représentés y ont également tous une voix.

En sa qualité de membre de l'ONU à part entière, la Suisse possède un droit de vote permanent à l'Assemblée générale et participe activement à ses travaux. Les priorités de la Suisse à l'Assemblée

¹¹ Pour plus de détails sur les remparts de protection, cf. [ABC Suisse-ONU](#), p. 73.

¹² Les options concrètes discutées afin d'assurer une implication du Parlement pendant que la Suisse siège au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023-2024 sont présentées de manière détaillée dans le rapport en réponse au [postulat 19.3967](#).

générale sont approuvées chaque année par le Conseil fédéral après consultation des commissions de politique extérieure (CPE) (cf. ch. 4.2).

c) Conseil économique et social (ECOSOC)

Le Conseil économique et social de l'ONU (*Economic and Social Council*, ECOSOC) s'occupe principalement des questions de coopération économique, sociale et culturelle entre les États. Il se compose de 54 membres, élus par l'Assemblée générale pour une durée de trois ans. L'ECOSOC travaille non seulement en séances plénières, mais aussi dans le cadre de différentes commissions techniques, comme la Commission de la condition de la femme (*Commission on the Status of Women*, CSW) ou la Commission des statistiques. Il s'occupe en outre de coordonner la coopération de l'ONU avec ses différentes organisations spécialisées.

Actuellement, la Suisse est membre de l'ECOSOC pour la troisième fois (jusqu'à fin 2021).

d) Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice (CIJ), dont le siège est à La Haye, est le principal organe judiciaire de l'ONU. La Cour est composée de quinze juges, qui doivent tous être de nationalités différentes. Élus pour une période de neuf ans par un double scrutin de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les membres de la Cour y siègent à titre personnel et en toute indépendance de leur pays d'origine. La compétence de la CIJ est limitée aux différends entre États. De plus, tous les États parties au litige doivent avoir reconnu sa juridiction. Les jugements qu'elle rend sont juridiquement contraignants uniquement pour les parties au litige. À la demande de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité ou d'un autre organe mandaté par l'Assemblée générale ou par une organisation spécialisée, la CIJ peut donner un avis consultatif juridiquement non contraignant.

e) Secrétariat des Nations Unies

Le Secrétariat est l'organe administratif de l'ONU. Il a son siège principal à New York, avec trois autres bureaux à Genève, Nairobi et Vienne. Sa tâche principale est le soutien organisationnel des autres organes de l'ONU. Pour ce travail, l'ONU fait appel aux services de collaborateurs provenant de pratiquement tous ses 193 États membres.¹³

Le Secrétariat est dirigé par le/la Secrétaire général/e de l'ONU, qui est élu/e par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général de l'ONU est le plus haut fonctionnaire de l'ONU, son « CEO » et donc son principal représentant. L'actuel titulaire est Antonio Guterres, précédemment Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et ancien Premier ministre du Portugal.

f) Fonds, programmes et institutions spécialisées

L'ONU déploie ses activités dans une foule de domaines de coopération internationale parfois hautement techniques et pouvant appeler une présence sur le terrain. L'éventail de ses tâches est si large qu'il serait impossible de les gérer avec les seuls organes principaux mentionnés ci-dessus. En vertu de la Charte des Nations Unies, les États membres ont la possibilité de créer des entités additionnelles chargées de tâches spécifiques s'ils en ressentent le besoin.

Ces entités se présentent notamment sous la forme de fonds et de programmes de l'ONU. Des exemples connus sont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ou encore le Programme alimentaire mondial (PAM).

Font également partie du système des Nations Unies les entités qualifiées d'organisations spécialisées, qui sont des organisations internationales juridiquement et effectivement indépendantes disposant de leur propre structure de membres et de gouvernance ainsi que de leur propre budget. Grâce à des

¹³ Au printemps 2019, le Secrétariat des Nations Unies employait des personnes originaires de 187 pays. Seuls six pays (Kiribati, les Îles Marshall, Nauru, Palau, les Tuvalu et les Émirats arabes unis) n'avaient alors aucun ressortissant travaillant pour l'ONU. Cf. rapport du Secrétaire général sur la composition du Secrétariat : [A/74/82](#), « Composition du Secrétariat : données démographiques relatives au personnel », 22 avril 2019.

accords de coopération signés, elles travaillent cependant main dans la main avec l'ONU. Certaines organisations spécialisées sont même plus anciennes que l'ONU elle-même. C'est le cas de l'Union postale universelle (UPU) à Berne, qui a été fondée en 1874, ou de l'Organisation internationale du travail (OIT) à Genève, créée en 1919. D'autres organisations spécialisées ont été créées grâce à l'ONU, p. ex. l'Organisation mondiale de la santé (OMS), fondée en 1948, ou l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), créée en 1945.

2.4 L'ONU a-t-elle un problème de légitimité démocratique ?

La question d'un éventuel problème de légitimité démocratique au sein des Nations Unies peut être envisagée sous différents angles. D'une part, cela se fera dans la perspective du mandat et de la composition de l'ONU. D'autre part, seront abordés les principaux points de critique – la transparence et l'accès à l'information, l'inclusion des différents acteurs et le choix très sélectif des thèmes traités – déjà évoqués au ch. 2.2.

2.4.1 Mandat de l'ONU et qualité de membre

Tout d'abord, il convient de noter que la volonté des États fondateurs détermine si une organisation internationale est organisée "démocratiquement" ou non. La légitimité démocratique n'est revendiquée ni dans le mandat ni dans les principes de l'ONU (cf. art. 1 et 2 de la Charte des Nations Unies). Par ailleurs, le terme « démocratie » ne figure dans aucun article de la Charte de l'ONU. Bien que les différentes entités de l'ONU encouragent la démocratie à travers bon nombre de leurs programmes (p. ex. par des mesures de soutien électoral), l'ONU ne connaît aucune prescription se rapportant au régime politique de ses États membres. Selon l'*Economist Intelligence Unit* (EIU), moins de la moitié des États du monde pouvaient être considérés comme étant des démocraties en 2019.¹⁴ Contrairement à d'autres organisations internationales ou supranationales telles que p.ex. l'UE, l'ONU n'exige pas des États qui souhaitent rejoindre l'organisation qu'ils soient des démocraties. Il n'a pas non plus à prouver qu'il a un parlement. Les États membres de l'ONU ont ainsi des formes de gouvernement hétérogènes et sont loin de tous être dotés d'un parlement répondant aux normes démocratiques telles qu'elles existent en Suisse.

L'ONU a été fondée en 1945 sous la forme d'une organisation *intergouvernementale*. Elle a été conçue pour permettre à *tous* les États de participer aux discussions et aux décisions ainsi que de mettre les questions qui les préoccupent à l'ordre du jour. Le but et la mission de l'organisation ont toujours été la coordination *entre* les gouvernements ou, plus précisément, des États membres, représentés par leurs gouvernements. De ce point de vue, l'ONU se distingue d'autres organisations internationales ou régionales comme le Conseil de l'Europe qui, bien qu'ayant vu le jour plus ou moins simultanément, ont été dotées d'une composante parlementaire dès leur création.

Comme il en a été fait mention au ch. 2.1, il est difficile de transposer directement une conception nationale de la démocratie au niveau international. Dans le contexte d'une organisation internationale telle que l'ONU, le concept de démocratie ne peut donc pas être le même que dans un contexte national, car l'ONU n'est pas destinée à fonctionner comme un « gouvernement mondial ». ¹⁵ Une telle organisation ne serait d'ailleurs pas forcément plus « démocratique » si elle était dotée d'une assemblée parlementaire. Tout dépendrait en effet de la composition, du mandat, de l'organisation et des pouvoirs décisionnels de cette assemblée.

2.4.2 Antagonisme entre principe de démocratie et principe d'universalité

La question de la légitimité démocratique de l'ONU vient mettre en évidence l'antagonisme entre le principe d'universalité et le principe de démocratie.

¹⁴ 45,5 % des 167 États étudiés peuvent être considérés comme étant des démocraties et, parmi celles-ci, seules 13,2 % sont des démocraties à part entière comme la Suisse. *Economist Intelligence Unit*, « [Democracy Index 2019](#) - A year of democratic setbacks and popular protest ».

¹⁵ Robert O. Keohane, cité dans: Beat Habegger (2010): « [Democratic accountability of international organizations](#): Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects for the United Nations ». *Cooperation and Conflict*, [45\(2\)](#), 186-204.

Le principe d'universalité signifie qu'aucun pays ne peut être exclu de la coopération au sein de l'ONU seulement parce qu'il est par exemple situé dans une région déterminée ou parce que son système politique déplaît à d'autres États. Le principe de la démocratie veut que le peuple puisse élire son gouvernement de manière directe ou indirecte et donc aussi sa représentation à l'ONU. Comme les États membres de l'ONU n'ont pas tous un gouvernement démocratiquement élu, il en résulte une situation de rivalité entre ces deux principes.

Par ailleurs, le principe de démocratie est souvent associé à l'idée d'un contrôle de l'exécutif par un parlement national. Par analogie, ce principe est aussi considéré comme important lorsqu'il s'agit de contrôler le bon fonctionnement d'une organisation internationale comme l'ONU et de contrôler si elle accomplit bien sa mission. Il existe pourtant d'autres moyens éprouvés de procéder à ce contrôle de qualité. Les organisations internationales peuvent par exemple être évaluées sur la base de leur rapport d'activité, en fonction de leur transparence ou à la mesure des résultats obtenus (*outputs*). En règle générale, le principal critère n'est pas tant la structure d'une organisation internationale ou les éléments démocratiques que celle-ci comporte (comme une assemblée parlementaire), mais plutôt la légitimité que lui procurent ses actions ainsi que les résultats obtenus.¹⁶

La recherche d'un équilibre entre universalité et démocratie se retrouve aussi dans la politique extérieure de la Suisse. La Suisse négocie et entretient en effet des relations avec tous les États, quelle que soit leur forme de gouvernement et indépendamment du fait qu'ils soient fondés sur un ordre démocratique ou possèdent un parlement. Cette politique est aussi liée au fait que la Suisse reconnaît les États et non les gouvernements.

2.4.3 Transparence et accès aux informations

La transparence et l'accès à l'information peuvent généralement être jugés bons aux Nations Unies. Le *Système de diffusion électronique des documents des Nations Unies (Sédoc ou ODS)*¹⁷ et la *Bibliothèque numérique des Nations Unies*¹⁸ sont à la disposition de toutes les personnes intéressées et peuvent être consultés gratuitement en ligne. Ils contiennent tous les documents officiels, des rapports du Secrétaire général aux discours des États membres en passant par les résolutions, les résultats de votes et les projets de résolutions. En outre, l'ONU elle-même informe de manière proactive sur son travail et les défis à venir par le biais de ses sites web, de conférences de presse régulières et d'autres moyens tels que la radio et les podcasts.

Dans le *Journal des Nations Unies*¹⁹, qui est lui aussi librement accessible en ligne, l'ONU publie le programme de toutes les séances prévues, formelles et informelles. Les réunions formelles sont de plus régulièrement retransmises en direct sur *UN Web TV*²⁰ et peuvent donc elles aussi être suivies par toutes les personnes intéressées.

2.4.4 Inclusion et accès accordé à différents acteurs

La critique d'un manque d'inclusion et d'une restriction de l'accès accordé à différents acteurs doit, dans le cas de l'ONU, être considérée de manière nuancée, car il existe de grosses différences entre les trois organes principaux (Assemblée générale, ECOSOC et Conseil de sécurité).

Comme expliqué au chapitre 2.3.2, tous les États membres sont représentés à l'Assemblée générale et ont les mêmes droits, quelle que soit leur taille. Cet organe est donc le plus inclusif de tous et les critiques, selon lesquelles, par exemple, certaines régions du monde seraient exclues, sont dès lors injustifiées. L'ECOSOC (54 membres) et le Conseil de sécurité (15 membres, dont cinq membres permanents) ne sont par contre pas ouverts à tous les États membres de l'ONU, mais prévoient un nombre de sièges clairement défini pour chaque région géographique. Cela permet de garantir la représentation de toutes les régions, mais non de tous les États. Le caractère inclusif est ainsi limité pour ces deux organes, bien que la durée des mandats soit limitée et que tous les États membres aient la possibilité de poser leur candidature. L'universalité n'est toutefois pas adaptée à toutes les situations.

¹⁶ Matthew D. Stephen (2018): « Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council ». *Cambridge Review of International Affairs*, [31\(1\)](#), 96-121.

¹⁷ <https://documents.un.org>

¹⁸ <https://digitallibrary.un.org>

¹⁹ <https://journal.un.org>

²⁰ <https://webtv.un.org/live>

Il peut être préférable de limiter le nombre de membres, notamment pour assurer la rapidité d'action d'un organe. Les organismes qui s'occupent de questions très spécifiques ou techniques, en particulier, ont souvent un nombre de membres qui a été sciemment limité au profit de leur capacité de décision. Ce choix présente aussi l'avantage appréciable de décharger les États membres, qui n'ont ainsi pas tous besoin d'accorder la même attention aux questions traitées par l'organisme spécialisé. Si la Suisse siégeait en permanence dans des organes tels que l'ECOSOC, le Conseil des droits de l'homme et le Conseil de sécurité, elle serait contrainte d'augmenter les ressources engagées afin d'être préparée à toutes les éventualités et d'assumer de manière crédible les rôles qui lui auraient été attribués. La délégation de tâches à des organismes restreints correspond au mode de fonctionnement de nombreux parlements nationaux, y compris du Parlement suisse, qui confie l'étude des questions spécifiques (voire techniques) à des commissions parlementaires comptant un nombre limité de membres.

Les organisations internationales peuvent obtenir un statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU à condition qu'elles soient reconnues comme étant effectivement des organisations internationales ou intergouvernementales et que leur travail soit dans l'intérêt de l'Assemblée générale. La décision d'octroi d'un tel statut est prise par l'Assemblée générale, soit par la totalité des 193 États membres.

En vertu de l'art. 71 de la Charte des Nations Unies, l'ONU a en outre, dès sa fondation, mis en place un système d'accréditation d'organisations non gouvernementales (ONG).²¹ Un comité composé de représentants de 19 États membres examine les demandes d'accréditation et adresse ses recommandations à l'ECOSOC.²² Ce statut qualifié de « consultatif » que les ONG peuvent obtenir auprès de l'ECOSOC leur permet de prendre part à certaines délibérations de l'ONU, mais aussi d'assister physiquement aux séances non seulement de l'ECOSOC lui-même, mais aussi de ses nombreux organes subsidiaires. Les ONG ont également la possibilité de participer à certaines réunions de l'Assemblée générale et de ses organes connexes. Toutefois, comme il n'existe pas officiellement un statut consultatif à l'Assemblée générale, cette participation est moins formalisée. Dans certains cas (au Conseil des droits de l'homme, par exemple), les ONG peuvent aussi être autorisées à s'exprimer publiquement et à s'adresser aux États membres. Les ONG sont en outre libres de suivre les séances publiques du Conseil de sécurité. Au même titre que les États ne siégeant pas au Conseil, elles n'ont par contre pas la possibilité d'y prendre la parole – sauf dans le cadre de séances spéciales – ou d'assister aux séances à huis clos.

L'accès direct de députés aux parlements des différents États membres aux séances de l'ONU n'est régi ni dans la Charte ni dans les règles de procédure des principaux organes. Il arrive que des membres de parlements nationaux prennent part à des assemblées de l'ONU en tant que membres de la délégation officielle de leur pays. En cette qualité de représentants officiels d'un État, ils bénéficient alors des mêmes droits d'accès que les autres membres de la délégation.

Si la réponse à la question de la légitimité démocratique de la pratique de l'ONU en matière d'inclusion mérite donc d'être différenciée, elle ne se résume pas à un constat de déficience généralisée.

2.4.5 Approche sélective

La critique de l'approche sélective adressée à certaines organisations internationales repose sur la conviction que celles-ci ne se préoccupent que d'un nombre limité de sujets. Il est vrai que le système des Nations Unies comprend quelques organisations hautement spécialisées, comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui se consacrent essentiellement à un thème unique (et qui ont donc des activités très « sélectives »). L'Assemblée générale de l'ONU, en particulier, se penche toutefois sur un éventail de sujets très large. Il en va de même de l'ECOSOC. Le Conseil de sécurité, pour sa part, se préoccupe lui aussi de menaces de types divers, allant du changement climatique aux conflits armés, qui planent sur la paix et la sécurité de la planète et qui tombent donc sous le coup de son mandat. En ce qui concerne les conflits armés, le Conseil de sécurité se voit reprocher régulièrement de choisir les conflits qu'il discute uniquement en fonction des intérêts géopolitiques de ses membres permanents. Ce constat doit être nuancé puisque les questions de procédure, comme la mise d'un sujet à l'ordre du jour, ne sont pas sujettes au droit de veto et puisque les situations de conflit actuelles figurent souvent à l'ordre du jour sous « Divers » (« *any other business* », AOB).

²¹ À l'heure actuelle, cette matière est régie par la résolution de l'ECOSOC E/1996796.

²² En avril 2020, 5451 ONG bénéficiaient de ce statut consultatif auprès de l'ECOSOC.

Il importe en outre de relever dans ce contexte que ce n'est pas « l'ONU » qui décide de l'ordre du jour et des thèmes à discuter, mais les États membres ou, plus précisément, les gouvernements qui les représentent. Ceux-ci sont entièrement libres d'y introduire de nouveaux points ou de supprimer ceux qu'ils ne souhaitent plus discuter.

2.4.6 Conclusions et activités pertinentes de la Suisse

Après un examen approfondi des différents aspects, le Conseil fédéral ne peut donc pas identifier un problème de légitimité démocratique de l'ONU. Il est donc d'avis qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question posée dans le postulat, qui est de déterminer comment un tel problème de légitimité démocratique devrait être traité.

Le Conseil fédéral est néanmoins d'accord avec le constat que, à plusieurs égards, l'ONU doit être réformée. Pour que l'ONU puisse relever les défis mondiaux actuels et futurs, ses structures et ses méthodes de travail doivent être modernisées. Dès son entrée en fonction en janvier 2017, Antonio Guterres, secrétaire général de l'ONU, a lancé un vaste programme de réformes visant à adapter l'organisation aux attentes et aux besoins de notre temps et de la rendre plus efficace et plus performante. La Suisse participe activement aux processus de réformes en cours.²³ Outre les trois grands projets de réforme lancés dans les domaines de la paix et de la sécurité, de la gestion et du système de développement de l'ONU, la Suisse est engagée dans la promotion d'axes de réforme additionnels visant, par exemple, les méthodes de travail de l'ECOSOC ou l'architecture de paix de l'ONU.

En ce qui concerne le Conseil de sécurité, une réforme fondamentale, notamment de sa composition et du droit de veto, ne paraît pas réaliste pour le moment, car il faudrait, pour cela, modifier la Charte des Nations Unies. Depuis 2006, la Suisse travaille donc activement à la mise en place de réformes visant les méthodes de travail du Conseil de sécurité. Il s'agit de les rendre plus transparentes, plus efficaces et plus inclusives. C'est dans cette perspective que la Suisse coordonne le groupe « Accountability, Coherence and Transparency » (ACT). Fondé en 2013, il réunit actuellement 25 États de toutes les régions du monde.²⁴

3 Une assemblée parlementaire au sein de l'ONU

Le postulat mentionne spécifiquement la création d'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU, en plus de l'Assemblée générale de l'ONU déjà existante. Cet organe additionnel pourrait, par analogie avec le système bicaméral suisse, venir renforcer la légitimité démocratique de l'ONU. Dans ce qui suit, certains des avantages possibles d'une telle assemblée parlementaire sont d'abord exposés. Ensuite, les défis institutionnels et pratiques qui font obstacle à cette idée seront examinés.

3.1 Avantages

Les avantages associés à l'idée d'une assemblée parlementaire sont divers.²⁵ Ils relèvent de trois aspects.

3.1.1 Promotion du dialogue politique

Une assemblée parlementaire permettrait de promouvoir le dialogue politique à différents niveaux. Les membres de l'assemblée parlementaire pourraient par exemple avoir des échanges de vues avec les représentants gouvernementaux sur place, au sein même de l'organisation. Les membres de l'assemblée parlementaire auraient aussi la possibilité de poser des questions sur certaines approches internationales pouvant intéresser éventuellement leur électeurat. Par un système de dialogue avec les milieux politiques nationaux, les membres d'une telle assemblée parlementaire pourraient aussi dynamiser le dialogue politique dans leur pays, au parlement, avec le gouvernement ou avec la société

²³ Cf. p. ex. DFAE : [Réforme de l'ONU](#).

²⁴ [EDA-Factsheet](#) - The Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group (en).

²⁵ Dans ce sens : Beat Habegger (2010), *op.cit.*, note de bas de page 15.

civile. Une telle assemblée parlementaire permettrait par ailleurs à ses membres de présenter des idées et des propositions qui pourraient autrement passer inaperçues dans certains pays.

3.1.2 Contrôle plus étroit des activités internationales

Une assemblée parlementaire dotée de réelles compétences pourrait améliorer la surveillance des efforts fournis à l'échelle internationale. Ses membres auraient la possibilité d'infléchir non seulement le travail de l'ONU, mais aussi la mise en œuvre de la politique extérieure de leur propre gouvernement.

3.1.3 Réseautage international des députés nationaux

La création d'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU permettrait aux députés des parlements nationaux de renforcer leurs réseaux internationaux. En contact avec des parlementaires et des décideurs politiques d'autres États, ils pourraient développer une plus grande sensibilité aux défis globaux et à la coopération internationale. Ces expériences auraient peut-être aussi des répercussions sur les débats nationaux.

3.2 Défis

La mise en place d'une assemblée parlementaire se heurterait toutefois à de nombreux obstacles d'ordre institutionnel ou pratique.

3.2.1 Défis d'ordre institutionnel

3.2.1.1 Modification de la Charte des Nations Unies

Si un nouvel organe devait être créé à l'ONU, la question de la nécessité d'un amendement de la Charte se poserait forcément. Une modification de la Charte des Nations Unies ne serait pas impérative si la nouvelle assemblée parlementaire avait une fonction purement consultative. Si toutefois on souhaitait lui conférer des fonctions décisionnelles, notamment sur des questions relevant de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, un amendement de la Charte de l'ONU deviendrait indispensable, car il serait nécessaire de redéfinir les compétences de tous les organes concernés, y compris les relations entre eux. Les compétences de la nouvelle assemblée parlementaire et sa place dans le cadre institutionnel de l'ONU devraient être clairement réglementées, sans quoi le nouvel organe risquerait de ne pas avoir les moyens de ses ambitions.²⁶ Une telle renégociation de la Charte des Nations Unies ne serait toutefois pas dans l'intérêt de la Suisse, car bon nombre des acquis qui y figurent ne pourraient probablement pas être maintenus compte tenu de la situation actuelle dans le monde. Sans compter qu'un amendement à la Charte ne peut, selon les dispositions de son art. 108, entrer en vigueur que s'il a été adopté à la majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifié par deux tiers des membres de l'ONU, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Dans la perspective actuelle, il est très peu probable que ces conditions puissent être remplies. Comme l'ouverture de négociations au sujet de certains éléments de la Charte entraînerait sans doute une extension du débat à d'autres sujets comme le droit de veto au Conseil de sécurité, il ne faut pas s'attendre à ce que les membres permanents donnent leur accord. À l'Assemblée générale, le nombre des pays exigeant le maintien d'une représentation exclusivement gouvernementale et donc de leur souveraineté nationale dans le cadre de l'ONU, est également en augmentation. Ce même groupe d'États a d'ailleurs aussi tendance à s'opposer à tout effort de « démocratisation » quel qu'il soit, par exemple à toute participation de la société civile aux processus de prises de décisions de l'ONU.

3.2.1.2 Fragilisation de l'Assemblée générale de l'ONU

La création d'une seconde chambre dotée de droits substantiels entraînerait forcément une fragilisation de l'Assemblée générale. Outre la question de la procédure d'élimination des divergences entre les

²⁶ P. ex. Beat Habegger (2010), *op.cit.*, note de bas de page 15.

deux organes, il serait nécessaire de régler aussi la répartition des compétences (de fond). En comparaison avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale de l'ONU doit aujourd'hui déjà se contenter de compétences et de droits limités, qui pourraient se trouver encore restreints avec la création d'une chambre concurrente. La Suisse, avec son territoire exigu et sa population peu nombreuse, fait partie des États qui, grâce au principe d'universalité, bénéficient de droits de participation plus que proportionnels à leur taille, notamment à l'Assemblée générale. Une fragilisation de l'Assemblée générale, par une restriction de son champ d'action ou au niveau procédural, n'est donc pas dans l'intérêt de la Suisse.

3.2.2 Défis d'ordre pratique

3.2.2.1 Élection des membres

Le premier grand défi lié à la création d'une assemblée parlementaire serait l'élection de ses membres. Une élection par le peuple serait-elle nécessaire pour satisfaire l'ambition d'une légitimité démocratique ? Comment seraient choisis les représentants des États qui refuseraient de les faire élire par le peuple ? Quels seraient les critères requis et les systèmes électoraux acceptés ? Les élections au Parlement européen, par exemple, ne sont pas régies par un droit électoral européen uniforme, car elles relèvent de la souveraineté nationale. Il paraît donc difficile d'imaginer un droit électoral qui soit accepté par tous les États membres de l'ONU et qui soit donc considéré comme légitime au niveau global. Si les représentants étaient désignés directement par les parlements nationaux, il conviendrait de tenir compte du fait que le parlement n'est pas un organe indépendant dans tous les pays. Les députés à l'assemblée parlementaire qui seraient largement désignés par leur gouvernement ou par le parti unique de leur pays ne correspondraient pas à la perception nationale de légitimité démocratique suisse et donc à l'idéal d'une assemblée démocratiquement élue telle que formulée dans le postulat.

De plus, la composition des parlements varie considérablement en fonction de la structure de l'État. La représentation équitable des différents systèmes parlementaires nationaux (parti unique, bipartisme, multipartisme) dans une assemblée internationale soulève encore bien d'autres questions, comme celle de la représentation ou de la consultation de l'opposition (lorsque celle-ci existe).

3.2.2.2 Nombre de membres

La détermination du nombre des membres de l'assemblée, ou la répartition des sièges à disposition, est un autre défi qu'il s'agirait de relever. Si tous les États obtenaient un siège à l'assemblée parlementaire, la différence par rapport à l'Assemblée générale de l'ONU, constituée selon le principe « un État = une voix », serait limitée. Il est improbable que les grands États très peuplés acceptent une telle répartition des sièges. Cependant, si l'assemblée devait refléter la démographie des États membres, à l'image du Conseil national en Suisse, elle devrait compter un nombre de sièges très élevé pour pouvoir inclure tous les États, y compris ceux qui, comme la Suisse, ont peu d'habitants. Avec une clé de répartition proportionnelle à la population, dans laquelle la Suisse se verrait attribuer au moins un siège, la Chine, qui est le pays le plus peuplé du monde, devrait obtenir 168 sièges. Au total, l'assemblée devrait ainsi compter plus de 900 sièges, et la Suisse n'en occuperait qu'un seul.

Il est donc clair qu'il faudrait opter pour un autre mode de calcul, par exemple pour un système de pondération des voix, ce qui, une fois de plus, viendrait compliquer les négociations avec les pays les plus peuplés.

3.2.2.3 Financement

La question du financement serait, elle aussi, difficile à régler. On peut supposer qu'une grande assemblée parlementaire entraînerait des coûts considérables. Comme la situation financière de l'ONU est déjà tendue, il est peu probable que les États membres se montrent disposés à assurer le financement d'un nouvel organe.

3.3 Conclusion

Le Conseil fédéral salue la discussion relative à la modernisation et au renforcement de l'ONU. La création d'une assemblée parlementaire ne peut cependant guère être considérée comme une option pour atteindre cet objectif. Il s'agit d'un projet très ambitieux qui ne pourrait être réalisé que s'il était très largement soutenu par la communauté internationale. Compte tenu des obstacles pratiques et institutionnels passés en revue et de l'évaluation actuelle de la situation politique mondiale, la mise en œuvre d'un tel projet n'est actuellement pas réaliste et, en raison d'un éventuel désavantage des petits pays en termes de population et de déplacement de poids géopolitique, n'est pas entièrement dans l'intérêt de la Suisse.

4 Moyens de faire participer le Parlement aux activités politiques de la Suisse à l'ONU

Le présent chapitre donne un aperçu des options qui permettraient aux parlementaires suisses de prendre part aux activités politiques de la Suisse à l'ONU. L'accent est mis ici sur une meilleure utilisation des structures et des institutions existantes.

4.1 Rôle de l'Union interparlementaire (UIP)

L'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation internationale des parlements nationaux. Fondée en 1889, elle est nettement plus ancienne que l'ONU ou que la Société des Nations, qui l'a précédée. Depuis 1921, l'UIP a son siège à Genève. Elle réunit actuellement 179 parlements nationaux et douze organisations parlementaires régionales - elle est donc globalement un peu moins universelle que l'ONU avec ses 193 États membres.

L'Assemblée de l'UIP, qui réunit tous ses membres, siège deux fois par année. Investie du pouvoir d'adopter des résolutions, elle est le principal organe politique de l'UIP. Elle est soutenue dans son travail par quatre commissions permanentes, qui traitent de thèmes spécifiques (comme la paix et la sécurité internationale ou la démocratie et les droits de l'homme). Le Conseil directeur, qui est l'organe administratif et décisionnaire de l'UIP, se réunit lui aussi deux fois par année. Le Comité exécutif supervise l'administration de l'UIP et formule des recommandations au Conseil directeur dans différents domaines. Finalement, l'UIP peut aussi compter sur les services d'un Secrétariat permanent qui se charge du travail quotidien de l'organisation dans ses bureaux de Genève et de New York. L'UIP est financée par les contributions des parlements qui en sont membres.

La vocation de l'UIP est de favoriser les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous les pays. L'UIP examine des questions d'intérêt international en vue de susciter une action concrète des parlements et des parlementaires ; ces questions portent sur la paix et la sécurité, le développement durable, les femmes en politique, l'éducation, la science et la culture. L'UIP souhaite aussi contribuer à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives et soutenir la création et le développement de nouvelles institutions.

Depuis 2002, l'UIP a le statut d'observateur permanent à l'Assemblée générale de l'ONU. Cette fonction d'observateur est assurée par le Secrétariat de l'UIP. Il suit les débats à l'ONU et lui donne les mêmes droits de participation que ceux dont jouissent les autres organisations ayant ce statut d'observateur. L'UIP offre ainsi aux parlements une plateforme internationale au sein de l'ONU et vient ajouter une dimension parlementaire aux travaux de l'ONU. Pour le Parlement suisse, l'UIP est donc un partenaire importante, puisqu'elle lui ouvre un canal pour déposer ces préoccupations directement à l'ONU.

Membre de l'UIP, l'Assemblée fédérale entretient une délégation permanente à l'UIP depuis 1986.²⁷ Cette délégation est actuellement composée de huit députés à l'Assemblée fédérale.²⁸ Le secrétariat de la délégation est assuré par les Services du Parlement. Dans le cadre de leur travail au sein de la

²⁷ Article 2, lettre a, de l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 28 septembre 2012 sur les relations internationales du Parlement (ORInt) ([RS 171.117](#)).

²⁸ Selon l'article 6, alinéa 1, lettre a, ORInt, la délégation permanente de la Suisse auprès de l'UIP se compose de cinq membres du Conseil national et de trois membres du Conseil des États.

délégation, les représentants suisses peuvent encourager les activités parlementaires au niveau international et défendre directement des causes de portée globale.

Si l'on souhaite intensifier la participation du Parlement suisse aux discussions conduites à l'ONU, l'encouragement de la collaboration entre l'ONU et l'UIP est une option facilement envisageable. Tous les deux ans, les États membres de l'ONU adoptent une résolution dans laquelle sont formulées des recommandations pour la collaboration entre l'ONU, l'UIP et les parlements nationaux.²⁹ Par l'intermédiaire de sa représentation à New York, l'UIP fournit une contribution majeure à l'élaboration de cette résolution, qui est un signal politique indiquant qu'un engagement accru des parlementaires dans les processus de l'ONU représente un élément clé pour l'augmentation de la transparence et de l'inclusion dans les prises de décisions de l'ONU.

En même temps, l'UIP souligne aussi son indépendance par rapport à l'ONU. Par le passé, l'intégration de l'UIP dans le système des Nations Unies en tant qu'organe parlementaire a été discutée par l'UIP à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la campagne internationale en faveur de la création d'une assemblée parlementaire à l'ONU. Cette proposition a toutefois été clairement rejetée par les parlements membres de l'UIP, y compris par la délégation suisse. En 2009, par exemple, le Comité exécutif de l'UIP a ainsi déclaré qu'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU ne serait pas compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs et a appelé tous les membres à s'opposer à la création d'une telle institution.³⁰ La même année, le comité préparatoire de la troisième conférence mondiale des présidents de parlement a lui aussi clairement pris position contre la création d'une assemblée parlementaire à l'ONU.³¹ Le comité préparatoire était composé d'environ 25 personnes, parmi elles une représentante du parlement suisse.³² Dès lors, l'UIP concentre son attention sur une voie qu'elle estime plus prometteuse : le renforcement de la collaboration entre l'ONU et l'UIP. L'UIP estime en effet qu'elle exerce déjà un grand nombre de fonctions parlementaires à l'échelle internationale et n'est donc pas convaincue qu'une assemblée parlementaire soit nécessaire dans le cadre des Nations Unies.³³

4.2 Possibilités de participation actuelles du Parlement

Les droits de participation et d'influence du Parlement suisse dans les affaires gouvernementales sont bien développés et peuvent être considérés comme exemplaires en comparaison internationale. La base juridique d'une participation du Parlement a déjà été discutée en détail ailleurs³⁴ et ne sera pas répétée ici. En vertu de ces bases légales, les membres de l'Assemblée fédérale ont aussi la possibilité de prendre part aux activités de politique extérieure multilatérale.

En vertu de la loi sur le parlement (art. 152, al. 3, LParl), le Conseil fédéral consulte chaque année les CPE au sujet des priorités de la Suisse pour la nouvelle session de l'Assemblée générale de l'ONU.³⁵ La nouvelle session de l'Assemblée générale est ouverte en septembre et dure une année. Les priorités

²⁹ La résolution la plus récente (A/RES/74/304) a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 4 septembre 2020.

³⁰ « Le Comité a discuté par ailleurs de la campagne en faveur de la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies à propos de laquelle il a été rappelé qu'une telle instance serait incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs. Le Comité encourage donc tous les membres à continuer de faire campagne contre la création d'une telle Assemblée. » CL/184/SR.1, *Compte rendu du Conseil de Directeur*, 184^{ième} session, 6 et 10 avril 2009, Addis Abeba. Selon le procès-verbal, les représentants du Parlement suisse étaient présents à cette séance.

³¹ « Le Comité s'est prononcé contre la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies qu'il a jugée incompatible avec la stratégie d'interaction parlementaire avec les Nations Unies. » Alinéa 6, *Résumé des décisions*, Deuxième Réunion du Comité préparatoire de la troisième conférence mondiale des présidents de parlement, 12 novembre 2009.

³² Dans ce comité préparatoire, la Suisse était représentée par Pascale Bruderer en sa qualité de présidente du Conseil national. La liste complète des membres du comité est disponible [ici](#).

³³ « En somme, l'UIP exerce d'ores et déjà dans une large mesure des fonctions parlementaires directement à l'échelon international, tant en ce qui concerne le contrôle que la législation et, ce, en suivant une stratégie qui, tout en étant respectueuse de l'indépendance et de la souveraineté des institutions parlementaires, leur permet néanmoins de peser de tout leur poids auprès des Nations Unies. Elle n'est donc pas convaincue de la nécessité d'une assemblée parlementaire des Nations Unies et ne croit pas qu'une telle assemblée apporterait quoi que ce soit de vraiment nouveau aux Nations Unies. » UIP, *Observations sur la proposition de créer une assemblée parlementaire des Nations Unies*, octobre 2011.

³⁴ Consultation et participation du Parlement dans le domaine du droit souple (« soft law »), [rapport](#) du Conseil fédéral en réponse au postulat 18.4104, CPE-E, p. 12 et 13, novembre 2018 ; voir aussi le rapport en réponse au [postulat 19.3967](#).

³⁵ Les options concrètes discutées afin d'assurer une participation du Parlement à l'exercice du mandat brigué au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023-2024 sont présentées de manière circonstanciée dans le rapport en réponse au [postulat 19.3967](#).

définissent les objectifs de la Suisse pour les 12 prochains mois au sein de l'Assemblée générale des Nations unies. Elles sont élaborées sous la responsabilité du DFAE, qui consulte toutes les entités de l'administration fédérale intéressées. Après approbation par le Conseil fédéral, les CPE des deux Chambres sont consultées dans le courant de l'été. Au terme de cette consultation, les CPE font part de leur avis au Conseil fédéral, qui adopte ensuite les priorités. En parallèle, le Conseil fédéral présente aussi chaque année, depuis 2015, un rapport succinct relatif à la mise en œuvre des priorités qui avaient été fixées pour la session précédente de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les consultations annuelles dont sont l'objet les priorités de la Suisse à l'ONU sont un moyen efficace de renforcer la communication entre le DFAE (ou d'autres départements, le cas échéant) et les CPE au sujet des thèmes discutés à l'ONU. En plus de fournir des informations sur les affaires courantes des Nations unies, la consultation des CPE pourrait, si l'intérêt et le besoin sont suffisants, être utilisée plus fréquemment pour des débats sur des préoccupations spécifiques des parlementaires dans le domaine de l'Assemblée générale des Nations unies.

4.3 Autres possibilités de participation du Parlement

La préparation du présent rapport s'est accompagnée de nombreuses discussions avec des membres du Parlement et des experts dans les domaines de la politique, de la recherche, de l'enseignement et de la société civile. Ces échanges ont inspiré les idées et les pistes suivantes, qui pourraient être explorées afin de trouver de nouvelles possibilités de participation du Parlement, non seulement à l'échelle internationale, mais aussi en Suisse.

*Idées de possibilités de participation relevant du domaine de compétence du **Parlement** :*

- a) **Créer un intergroupe parlementaire « ONU »** : Selon l'art. 63 de la loi sur le Parlement, les députés qui s'intéressent à un domaine spécifique peuvent prendre l'initiative de créer des intergroupes parlementaires. Ces intergroupes sont ouverts à tous les députés, mais ne peuvent pas représenter l'Assemblée fédérale.

Le 1^{er} juillet 2020, Daniel Jositsch, conseiller aux États, a créé un groupe d'amitié parlementaire « Suisse - Organisation des Nations Unies ». Le but de ce groupe est de renforcer et d'approfondir les relations entre le Parlement, les organes des Nations Unies et les représentants de la Suisse auprès de l'ONU.³⁶

- b) **Mettre en place un pôle parlementaire « ONU »** : Un ou plusieurs membres du Parlement (p.ex. des CPE) pourraient être appelés à constituer un « pôle parlementaire ONU ». Cette personne (ou ces personnes) pourrait servir de premier point de contact pour le DFAE, mais aussi à des partenaires externes, que ce soit pour discuter des questions politiques du moment concernant l'ONU ou pour transmettre des informations aux CPE ou à d'autres parlementaires intéressés.
- c) **Mettre l'ONU à l'ordre du jour des CPE sous la forme d'un point permanent** : Pour le moment, les sujets en rapport avec l'ONU sont discutés aux CPE avant tout dans le contexte de la consultation relative aux priorités à l'Assemblée générale de l'ONU (cf. ch. 4.2) et sous le point de l'ordre du jour "Actualité de la politique étrangère". Une option envisageable, qui relève de la compétence des CPE, consisterait à ajouter à l'ordre du jour des deux commissions un point permanent, qui pourrait être intitulé « Activités de la Suisse à l'ONU ». En cas de besoin, les CPE pourraient ainsi être informées régulièrement tout au long de l'année de la mise en œuvre des priorités Suisse à l'Assemblée générale ainsi que d'autres sujets d'actualité en rapport avec l'ONU.
- d) **Mettre l'ONU à l'ordre du jour de la Délégation de l'Assemblée fédérale auprès de l'UIP** : Compte tenu des liens étroits que l'UIP entretient déjà avec l'ONU, une meilleure intégration de la Délégation auprès de l'UIP dans la politique de la Suisse à l'ONU est une option qui mérite d'être étudiée. En complément de la consultation des CPE, il serait par exemple envisageable de transmettre les informations sur les priorités de la Suisse à l'ONU aussi à la Délégation auprès de l'UIP, si ses membres s'y intéressent. Cela pourrait également être une plateforme additionnelle pour les échanges et les discussions.
- e) **Encourager les échanges entre parlementaires et représentants de haut niveau de l'ONU** : Selon le message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme État hôte 2020-2023, il est prévu de positionner plus résolument la Genève internationale

³⁶ L'intergroupe parlementaire « Suisse-Organisation des Nations Unies » est présidé par Daniel Jositsch, conseiller aux États. Informations selon la [Liste officielle des Services du Parlement](#) (état au 31.08.2020).

comme lieu de discussion de nouvelles thématiques, où les parlementaires intéressés pourraient également jouer un rôle plus actif. Aujourd'hui déjà, le DFAE organise régulièrement des visites au Palais des Nations et auprès d'autres organisations internationales établies à Genève à l'intention des parlementaires. Les députés qui le souhaitent ont en outre de plus en plus souvent l'occasion non seulement de s'informer directement dans le cadre de manifestations internationales consacrées à des sujets qui les intéressent, mais aussi de partager leurs propres connaissances avec la communauté internationale présente à Genève. Si nécessaire, le DFAE est disposé à proposer son soutien pour le développement de ce point, par exemple en fournissant des informations sur les manifestations pertinentes.

Idées de possibilités de participation pouvant être discutées avec l'administration fédérale :

- f) **Visites d'autres sites de l'ONU par les CPE :** Il serait possible d'organiser des visites pour les membres des CPE non seulement à Genève (voir plus haut), mais aussi dans d'autres villes où sont implantés des organismes de l'ONU comme New York, Vienne, Rome ou Nairobi. À l'occasion de ce genre de voyages, les députés pourraient, dans la mesure du possible, assister à des séances de l'ONU ou à des séminaires. La planification des voyages relève de la compétence du Parlement. Relevons cependant que cette option aurait des conséquences financières, logistiques et écologiques.
- g) **Participation de parlementaires en tant que membres officiels de délégations suisses :** Un aperçu direct sur le terrain de la dynamique des négociations multilatérales constituerait également une expérience utile pour les parlementaires et favoriserait la compréhension des possibilités d'action des délégations suisses. Une telle participation permettrait en outre aux parlementaires d'avoir des échanges avec la société civile sur place et, le cas échéant, avec des représentants d'autres États ou d'autres parlements.

À relever toutefois que les parlementaires ne participeraient pas en leur qualité de membres du Parlement, mais en tant que membres d'une délégation gouvernementale. La possibilité d'une participation de députés en tant que membres officiels d'une délégation suisse devrait être examinée de manière approfondie, notamment sous l'aspect de la séparation des pouvoirs, car tous les membres de la délégation seraient tenus de se plier à l'autorité et de se conformer aux directives du chef de délégation, une fonction qui relève du pouvoir exécutif. Vis-à-vis de tiers, les députés seraient donc contraints de représenter la position officielle de la Suisse (et non celle de leur parti politique) afin de ne pas risquer de semer le doute sur la position de la Suisse chez nos partenaires internationaux. Toute confusion à ce sujet serait en effet préjudiciable aux intérêts de la Suisse et entraînerait une perte de crédibilité. Par ailleurs, il serait difficile de faire un choix représentatif des participants, puisque ceux-ci devraient représenter le Parlement dans son ensemble.

- h) **Journée des parlementaires :** Afin de favoriser le réseautage des parlementaires au sein de l'ONU, celle-ci pourrait être encouragée à instituer une « Journée des parlementaires », une sorte de « journée portes ouvertes » pour les parlementaires, à l'image de celle qui existe depuis 2011 à l'OCDE à Paris.³⁷ L'ONU pourrait organiser une telle journée à New York ou à Genève. Pour être institutionnalisée, cette journée annuelle devrait être l'objet d'un mandat et donc d'une décision de l'Assemblée générale de l'ONU. Organisée sous la forme d'un événement unique, elle pourrait peut-être avoir lieu sous les auspices du président de l'Assemblée générale de l'ONU. Une journée permettant aux parlementaires du monde entier de nouer des contacts avec des représentants de l'ONU pourrait favoriser la compréhension mutuelle, la collaboration et l'échange d'informations.

5 Conclusions

Les États membres démocratiques de l'ONU, comme la Suisse, ont un gouvernement démocratiquement légitime et donc aussi une représentation démocratiquement légitime à l'ONU. Les problèmes de légitimité démocratique existant au niveau national dans de nombreux États membres de l'ONU ne peuvent pas être compensés ou résolus à un niveau supérieur, au plan supranational. En raison de l'absence délibérée d'exigences démocratiques concernant la forme de gouvernement des

³⁷ Le [Réseau parlementaire mondial de l'OCDE](#) organise des réunions qui ont lieu chaque année.

États membres de l'ONU, de la pondération nettement plus forte du principe d'universalité au sein de l'ONU, ainsi que de la prise en compte d'autres critères pertinents tels que la transparence et l'inclusion, aucun problème de légitimité démocratique ne peut être identifié au sein de l'ONU.

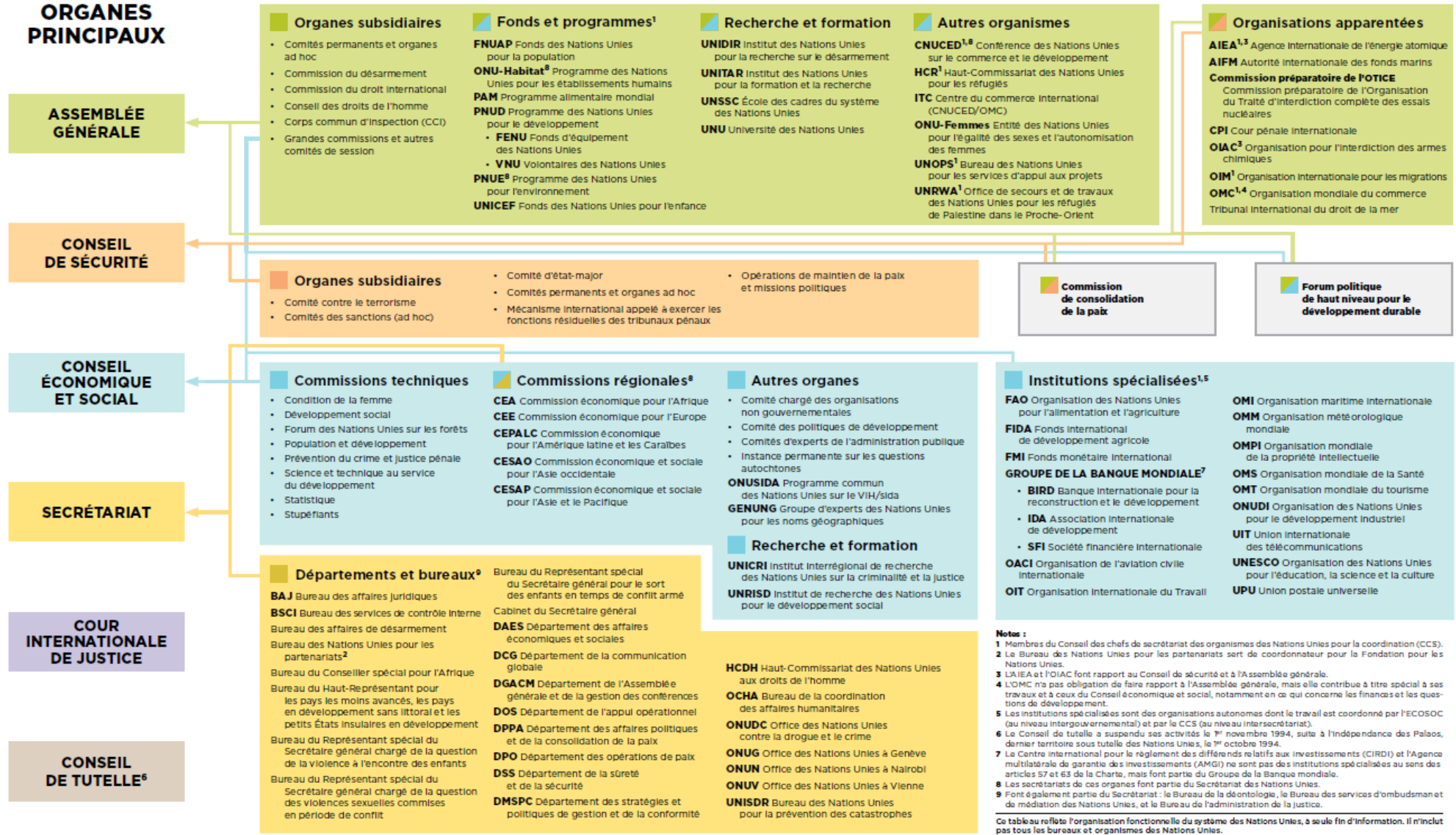
La création de nouveaux organes - telle une assemblée parlementaire à l'ONU - est irréaliste compte tenu de la situation politique mondiale actuelle. La création d'un nouvel organe rencontrerait aussi des obstacles d'ordre pratique et institutionnel. Compte tenu des divergences de points de vue qui existent au sujet de la démocratie et du rôle des parlements, mais aussi de la multiplicité des formes de gouvernement et d'organisation existant à travers le monde, un tel changement ne permettrait d'ailleurs pas forcément de renforcer les principes démocratiques au sein de l'ONU. Au centre de toute modernisation, cependant, devrait se trouver la capacité d'action de l'ONU et de ses États membres.

En définitive, le degré de participation des parlements nationaux à la politique onusienne de leurs pays ne dépend pas tant de l'évolution structurelle de l'ONU que des mécanismes de décision et de consultation mis en place au niveau de la politique nationale. En comparaison avec leurs collègues étrangers, les parlementaires suisses ont aujourd'hui déjà de nombreuses possibilités de prendre part à la politique extérieure de la Suisse et aux activités qu'elle déploie à l'ONU. Les opportunités de participation existantes pourraient être renforcées au moyen de mesures additionnelles spécifiques qui relèvent très largement de la compétence propre du Parlement ou qui peuvent être initiées par lui (p. ex. création d'un intergroupe parlementaire « ONU » ou inscription d'un point permanent « Activités de la Suisse à l'ONU » à l'ordre du jour des CPE).



Le système des Nations Unies

ORGANES PRINCIPAUX



Notes :

- Membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).
- Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats sert de coordonnateur pour la Fondation pour les Nations Unies.
- L'AIEA et l'OIAIC font rapport au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale.
- L'OMC n'a pas obligation de faire rapport à l'Assemblée générale, mais elle contribue à titre spécial à ses travaux et à ceux du Conseil économique et social, notamment en ce qui concerne les finances et les questions de développement.
- Les institutions spécialisées sont des organisations autonomes dont le travail est coordonné par l'ECOSOC (au niveau intergouvernemental) et par le CCS (au niveau intersecrétariat).
- Le Conseil de tutelle a suspendu ses activités le 1^{er} novembre 1994, suite à l'indépendance des Palaos, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le 1^{er} octobre 1994.
- Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) ne sont pas des institutions spécialisées au sens des articles 57 et 63 de la Charte, mais font partie du Groupe de la Banque mondiale.
- Les secrétariats de ces organes font partie du Secrétariat des Nations Unies.
- Font également partie du Secrétariat : le Bureau de la déontologie, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, et le Bureau de l'administration de la justice.

Ce tableau reflète l'organisation fonctionnelle du système des Nations Unies, à seule fin d'information. Il n'inclut pas tous les bureaux et organismes des Nations Unies.