



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2010
Français
Original : anglais

Assemblée générale

Soixante-cinquième session

Point 124 m) de l'ordre du jour provisoire*

Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales ou autres : coopération entre l'Organisation des Nations Unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire

Lettre datée du 10 août 2010, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la Namibie auprès de l'Organisation des Nations Unies

Au nom de la présidence namibienne de l'Union interparlementaire, j'ai l'honneur de vous transmettre le texte des quatre documents suivants, adoptés par la troisième Conférence mondiale des présidents de parlement le 21 juillet 2010, à Genève :

Déclaration adoptée par la Conférence (annexe I);

Rapport : Comment les parlements organisent leur travail par rapport aux Nations Unies (annexe II);

Rapport : Renforcement de l'Union interparlementaire et de ses relations avec l'Organisation des Nations Unies (annexe III);

Rapport : Définition de normes mondiales pour parlements démocratiques (annexe IV).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de ses annexes comme document de la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale au titre du point 124 m) de l'ordre du jour provisoire.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(Signé) Kaire M. Mbuende

* A/65/150.



**Annexes à la lettre datée du 10 août 2010 adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
de la Namibie auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Annexe I

Troisième Conférence mondiale des présidents de parlement

Nations Unies, Genève, 19-21 juillet 2010

21 juillet 2010

Déclaration adoptée par la Conférence

Garantir la responsabilité démocratique mondiale pour le bien commun

1. Reddition de compte et représentation sont au cœur de la démocratie. Le parlement est l'institution centrale de toute démocratie où la volonté du peuple s'exprime, où les lois sont votées et où le gouvernement rend compte de son action. Nous, présidents de parlement, sommes réunis à l'Organisation des Nations Unies à Genève pour réfléchir à la manière dont nos parlements peuvent contribuer à garantir cette reddition de compte démocratique dans le monde entier pour le bien commun.

2. Depuis notre dernier sommet en 2005, le monde a connu des changements complexes et profonds. Nous vivons dans un monde de plus en plus multipolaire, caractérisé par un approfondissement de la mondialisation économique, assorti de changements radicaux des relations économiques internationales et de l'équilibre des forces. Nous observons aussi une plus forte adhésion au multilatéralisme et à plus de démocratie dans les relations internationales.

3. Depuis 2005, croissance et développement économiques sont entravés par une crise financière et économique planétaire. Bien que l'économie mondiale semble montrer aujourd'hui des signes de reprise, les fondements économiques restent fragiles et certains problèmes structurels profondément ancrés n'ont toujours pas été traités. Plusieurs États ont vu leur déficit public s'aggraver suite aux interventions dans le secteur bancaire et financier. Et l'écart continue à se creuser dans le monde en matière de développement. La crise économique est aggravée par les problèmes liés aux changements climatiques, à la sécurité alimentaire et énergétique, à la traite des personnes, aux migrations et à la santé publique, dont les solutions nous échappent encore. Les catastrophes naturelles dévastatrices sont aujourd'hui plus fréquentes, et les menaces non traditionnelles qui pèsent sur la sécurité, comme le terrorisme, la prolifération des armes, le trafic de drogue, le piratage et autres formes de crime organisé, se sont encore considérablement aggravées.

4. Le terrorisme, qui porte atteinte à la paix, à la démocratie et à la stabilité, demeure l'une des plus graves menaces qui pèsent sur l'humanité. Nous avons la responsabilité de faciliter l'action de nos gouvernements dans la lutte contre lui en mettant en œuvre toutes les résolutions des Nations Unies et conventions et accords internationaux pertinents. Nous encourageons les États à faire preuve de solidarité et à agir collectivement, à l'échelon mondial, contre le terrorisme en adoptant, le plus tôt possible, une convention globale contre toutes les formes de terrorisme.

5. Nous sommes plus que jamais convaincus que ce n'est qu'en agissant ensemble que nous pourrons faire face à ces problèmes mondiaux et à d'autres, et instaurer un monde meilleur pour tous. Même si nous divergeons parfois sur les politiques à suivre et les mesures à prendre, nous sommes unanimement d'avis que

tous les pays, grands et petits, riches et pauvres, doivent travailler ensemble à la recherche de solutions, y compris dans les enceintes multilatérales dont l'ONU, garante de l'égalité souveraine des États, est le pivot. Nous réaffirmons la volonté de nos parlements de s'engager pleinement dans cette voie.

A. Parlements et démocratie

6. Nos parlements sont des institutions nationales marquées par le parcours historique et le patrimoine culturel propres à chacun de nos pays. Nous sommes fiers de notre indépendance souveraine que nous avons le droit, le devoir et la volonté de défendre.

7. Nous n'ignorons pas que la démocratisation est un processus de longue haleine pour tous les parlements et qu'il faut promouvoir de bonnes pratiques démocratiques au sein de nos parlements, qu'ils soient de création récente ou qu'ils aient des siècles d'histoire. Nous sommes déterminés à nous entraider dans cette entreprise, les parlements les plus solides prêtant assistance aux plus faibles, les bonnes pratiques se généralisant pour le plus grand bénéfice de tous, dans le souci constant d'une participation plus active de nos citoyens à la gouvernance nationale et mondiale pour le bien commun.

8. Instance collégiale des parlements du monde entier, l'Union interparlementaire s'appuie sur l'expérience et l'expertise collective de ses membres. Ensemble, nous nous engageons à rendre nos parlements plus représentatifs, transparents, accessibles, comptables de leur action et efficaces, pour permettre aux diverses composantes de la société de participer à la vie politique. Nous entendons aussi promouvoir des normes d'intégrité pour les parlements et leurs membres, conscients que l'appartenance au Parlement relève avant tout du service public, et nous défendrons les normes d'éthique et d'intégrité les plus strictes dans la vie publique.

9. La démocratie repose sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme, qui sont fondés sur le principe que rien ne doit porter atteinte à la dignité humaine. Nous réaffirmons la nécessité d'assurer l'égalité des droits et des chances pour les hommes et pour les femmes, et de promouvoir ainsi un véritable partenariat entre eux dans tous les domaines. Nous nous engageons à contribuer à promouvoir un climat de tolérance et à sauvegarder la diversité, le pluralisme et le droit d'être différent, ce qui implique en outre la protection des droits des personnes appartenant à des groupes minoritaires et à des groupes autochtones.

10. Nous déclarons avec force que la proportion actuelle des femmes au parlement n'est pas suffisante, et nous entendons redoubler d'efforts pour parvenir, en moyenne mondiale, à l'objectif internationalement accepté de 30 % de femmes au parlement d'ici à 2015. Nous nous engageons à combattre toutes les formes de discrimination visant les femmes qui les empêchent de concrétiser leurs aspirations à une plus grande implication dans la vie publique.

11. Nous pensons qu'il importe d'encourager les jeunes générations à investir leur énergie, leur enthousiasme et leur créativité dans le progrès de nos sociétés et la promotion de la compréhension mutuelle. Nous exhortons nos parlements à se saisir des préoccupations et des aspirations de la jeunesse et à encourager la participation des jeunes à la vie publique.

12. Nous sommes préoccupés par le sentiment très répandu que la vie politique est un espace clos faisant peu de place aux opinions divergentes et à une réelle prise en considération des autres choix politiques possibles. Nous mettrons tout en œuvre pour que les droits de tous les parlementaires soient garantis. Les parlementaires doivent être libres de s'exprimer sans craindre harcèlement ou sanction, même s'ils s'écartent de la ligne de leur parti. De même, nous sommes résolus à promouvoir en politique une plus grande tolérance entre citoyens et entre dirigeants politiques, à travers l'éducation et la communication.

13. Défendre nos parlements, c'est aussi condamner sans ambages les cas où un parlement est dissous au mépris de la Constitution du pays, où des parlementaires sont déchus arbitrairement de leur mandat et où leurs droits de l'homme sont bafoués. Nous avons été les témoins récemment de situations de cette nature. Nous condamnons l'usurpation du pouvoir politique par la force, et la persécution des élus du peuple.

B. Les parlements sur la scène internationale

14. Nous pensons que le monde continuera très vraisemblablement à faire face à des crises qui viendront bousculer l'ordre en place. Mais si elles sont gérées de manière démocratique, ces crises peuvent servir de tremplin vers un changement essentiel et régénérateur.

15. Nous constatons que cette évolution ne se concrétise pas vraiment aujourd'hui. Le déficit démocratique persiste. D'aucuns disent même qu'il se creuse. Ceux qui n'ont jamais eu voix au chapitre dans les affaires nationales ou mondiales restent marginalisés, voire exclus.

16. Alors même que les soubresauts engendrés récemment par la crise financière s'estompent, des millions de personnes continuent d'en subir les répercussions. L'âpreté du sort quotidien d'un nombre incalculable de personnes, en particulier dans les pays en développement, s'est considérablement accrue. Leurs souffrances vont perdurer mais, selon toute vraisemblance, elles passeront largement inaperçues ou seront totalement méconnues. Nous restons convaincus que l'un des moyens clefs de combler le fossé qui se creuse entre ceux qui ont les moyens d'avoir une vie confortable et ceux qui sont totalement démunis consiste à rendre les institutions multilatérales plus démocratiques et plus représentatives et à instaurer des pratiques plus participatives au niveau international.

17. Le moment est venu de parier sur l'avenir. Les enceintes multilatérales d'aujourd'hui doivent accorder plus de considération aux opinions, aux perceptions et aux aspirations de tous ceux de nos congénères dont la voix n'est pas entendue.

18. Nous appelons donc une fois de plus à une plus grande participation parlementaire à la coopération internationale et nous réitérons les recommandations que nous avons faites lors de nos deux conférences précédentes. Nous sommes convaincus que nos parlements doivent être plus actifs dans les affaires internationales en contribuant aux négociations internationales et à leur suivi, en contrôlant l'application des accords conclus par les gouvernements et, plus généralement, en veillant au respect des normes internationales et de l'état de droit.

19. On ne pourra mobiliser la volonté politique et le soutien du public et assurer l'adhésion de la nation aux accords internationaux, et leur bonne application, que si les parlements et leurs membres sont bien informés et activement impliqués, au niveau tant national qu'international, durant tout le processus de consultation et de négociation. Nous sommes résolus à renforcer notre capacité à assumer ce rôle, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, et nous demandons à nos gouvernements de travailler avec nous dans ce sens. Chaque fois que possible, nous entendons veiller à ce que des parlementaires fassent partie des délégations nationales aux grandes réunions des Nations Unies et aux forums de négociations multilatéraux.

20. Notre participation à la coopération internationale doit être fermement enracinée dans le travail quotidien de nos parlements, dont une grande partie vise la reddition de compte. Il est donc essentiel qu'ils jouent un rôle important dans le contrôle de la bonne exécution des activités gouvernementales visant à relever les grands défis tels que la pauvreté, l'accès à l'eau, les changements climatiques et la sécurité alimentaire et énergétique.

21. Nous constatons l'importance croissante des parlements régionaux et sous-régionaux et de leur contribution à la coopération internationale. Nous invitons à nouveau l'UIP à coopérer plus étroitement avec ces institutions afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de la coopération parlementaire mondiale et interrégionale.

C. L'Organisation des Nations Unies

22. L'Organisation des Nations Unies est l'organisation internationale d'États souverains la plus universelle, la plus représentative et la plus indiscutable, et elle joue un rôle irremplaçable dans les affaires internationales. Nous nous engageons à la soutenir et nous continuerons à approfondir notre coopération dans le respect des buts et principes de la Charte des Nations Unies.

23. Nous prenons acte des réformes que l'Organisation des Nations Unies a engagées. Elle a mis en place de nouvelles instances qui commencent à démontrer leur utilité, et elle s'efforce d'instiller plus de cohérence à ses opérations sur le terrain. D'autres réformes sont nécessaires, néanmoins, pour en accroître la légitimité et l'efficacité en la rendant plus démocratique et plus représentative. Nous encourageons l'ONU à poursuivre dans cette voie, notamment par la revitalisation de l'Assemblée générale et la réforme du Conseil de sécurité pour prendre en compte les réalités d'aujourd'hui. Nous croyons aussi que les États Membres doivent investir davantage dans le développement, la paix et la sécurité internationales, et les droits de l'homme, et dans l'intégration du principe de l'égalité des hommes et des femmes à tous les programmes et activités des Nations Unies.

24. Nous soutenons les efforts inlassables de l'ONU au service de la paix et de la sécurité dans le monde. Nous saluons l'accent qui est mis à nouveau sur la diplomatie préventive et la consolidation de la paix, et nous restons fermement convaincus que des parlements démocratiques, forts et efficaces sont vitaux pour une paix durable. Nous félicitons le Secrétaire général de l'ONU de sa proposition en cinq points sur le désarmement nucléaire et nous nous engageons à poursuivre les efforts visant à l'instauration d'un monde exempt d'armes nucléaires.

25. Nous saluons le travail accompli par l'Organisation des Nations Unies pour donner un cadre aux objectifs de développement dans le monde entier grâce à l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Nous souscrivons aux OMD et aux 21 cibles concrètes qui les traduisent. De grands efforts ont été consentis pour atteindre ces cibles mais, si l'évolution récente se confirme, un nombre alarmant d'entre elles risquent de ne pas être atteintes. Les gouvernements, ceux des pays industrialisés en particulier, doivent honorer les engagements qu'ils ont pris de financer les activités programmées, nonobstant les difficultés engendrées par la crise financière et économique.

26. Dans ce domaine comme dans tant d'autres, nous avons tous intérêt à ce que s'instaure une relation plus étroite et plus forte entre les parlements et l'ONU. Les objectifs du Millénaire pour le développement ne seront pas atteints si nul n'est tenu de répondre du succès des actions entreprises. Démocratie, sécurité, développement, droits de l'homme et égalité des hommes et des femmes sont inextricablement liés. Nos parlements peuvent faire davantage pour que les objectifs de développement soient pris en compte dans notre travail quotidien et traduits sous la forme de programmes et de lois au plan national. Dans le même esprit, nous encourageons nos parlements, lors de l'examen des projets de budget et de loi, à en évaluer l'impact sur la réalisation des objectifs du Millénaire. Nous nous engageons à soutenir ces efforts, à en surveiller de près l'avancement et à faire ce qui nous incombe pour atteindre les cibles d'ici à 2015.

27. Nous constatons que le bilan de l'ONU est loin d'être négligeable. Un coup d'œil rétrospectif sur notre premier sommet en 2000 fait apparaître 10 années de progrès encourageants. Nos parlements ont tiré profit de la prise de conscience, au sein des Nations Unies, du rôle crucial qu'ils jouent dans la mise en place d'un socle législatif propice au développement et dans le renforcement de l'état de droit, indispensable au développement. Les résultats des Sommets récents ont sanctionné ce constat, en particulier en matière d'aide au développement. L'ONU a aussi commencé à prendre conscience de la nécessité de soutenir les parlements les plus fragiles dans le cadre de ses activités visant à reconstruire l'État dans les pays sortant d'un conflit. Et l'ONU juge de plus en plus utile de tenir les parlements dûment informés de ses projets et activités.

28. Mais tout cela ne suffit pas et nous attendons de l'Union interparlementaire qu'elle contribue à forger une relation de travail plus étroite et plus fructueuse entre l'ONU et nos parlements.

D. L'Union interparlementaire

29. Nous sommes fiers de l'UIP et de ses nombreuses réalisations qui s'étendent sur trois siècles. Nos prédécesseurs, qui ont fondé l'Organisation il y a 120 ans, et leurs successeurs ont contribué à jeter les bases de la coopération politique internationale et du multilatéralisme.

30. Aujourd'hui, l'UIP est l'organisation mondiale des parlements. Elle facilite le débat, le dialogue et la coopération politiques au sein des parlements et entre eux. Elle promeut et défend la démocratie. Elle arrête des normes, diffuse les bonnes pratiques et apporte un appui concret à l'édification de parlements démocratiques. Elle renforce la capacité de nos parlements pour servir la paix, la sécurité et le développement. Elle défend les droits de l'homme des parlementaires et promeut le

respect des normes et des principes universels des droits de l'homme. Elle œuvre à l'égalité entre les sexes et à la participation des femmes à la vie politique et publique. Elle aide nos parlements à faire face à un ordre du jour international toujours plus chargé et à instiller une dimension parlementaire aux travaux de l'Organisation des Nations Unies.

31. Nous invitons l'UIP à renforcer et rationaliser ses programmes à l'appui de nos parlements et à promouvoir les projets de coopération entre parlements. Nous voyons dans l'Organisation un centre d'excellence associé aux parlements et à la démocratie, et nous voulons voir l'UIP développer encore son action. L'UIP pourrait aussi faire davantage pour aider nos parlements à faire face aux objectifs du Millénaire pour le développement et aux grands défis mondiaux de l'heure.

32. Nous déclarons solennellement que l'UIP est l'instance internationale la mieux placée pour aider au renforcement des relations entre les parlements et l'ONU. En sa qualité d'observateur auprès de l'ONU depuis 2002, l'UIP joue ce rôle de façon croissante. Nous invitons l'UIP et l'ONU à étendre leur coopération et à lui donner des bases plus solides.

33. Conformément aux recommandations des deux premières Conférences des présidents de parlement visant à combler le déficit démocratique dans les relations internationales, nous encourageons également l'UIP à promouvoir chez les institutions de Bretton-Woods une plus grande obligation de rendre compte et de transparence. L'UIP peut s'en acquitter en promouvant une interaction plus directe entre parlements et institutions de Bretton-Woods et en contribuant à renforcer la capacité des parlements pour exercer leur rôle dans le processus budgétaire et dans la prise de décision économique, en général.

34. Nous nous félicitons de la discussion qui a débuté à l'UIP pour en renforcer les fonctions, en promouvoir l'efficacité et intensifier la coopération avec l'ONU et ses institutions.

35. Nous concluons nos délibérations sur une note d'optimisme prudent. Le monde est confronté à de multiples crises d'une ampleur sans précédent. Toutefois, comme jamais auparavant, nous avons le sentiment commun que nous ne pourrions relever ces défis qu'en travaillant ensemble et nous, qui sommes mandatés par le peuple pour le représenter, serons à la hauteur de ce mandat. Dans nos parlements, nous pouvons et allons faire ce qui nous incombe pour garantir la transparence démocratique mondiale pour le bien commun de l'humanité.

Annexe II

Rapport

Comment les parlements organisent leur travail par rapport aux Nations Unies

Rapporteur : M. D. Astori, Président du Sénat de l'Uruguay

En 2007, afin de mieux appréhender les besoins découlant de la coopération croissante entre l'UIP, ses parlements membres et l'ONU, les organes directeurs de l'UIP ont institué une Commission des affaires des Nations Unies. Cette commission se réunit en plénière une fois par an. Elle est chargée d'examiner comment les parlements et l'UIP organisent leur travail par rapport aux Nations Unies, d'organiser des auditions avec de hauts responsables de l'ONU, d'étudier le fonctionnement global de l'ONU et de sa réforme, d'évaluer les progrès de la coopération entre l'UIP et l'ONU et de proposer des stratégies d'action.

Dans le cadre de cette démarche d'évaluation, la Commission a décidé de tirer les enseignements de l'expérience acquise par les parlements nationaux dans leurs rapports avec l'ONU : leurs besoins et leurs attentes, les bonnes pratiques mises en place, les difficultés rencontrées et les possibilités d'amélioration. Sous la direction de la Commission, un questionnaire a été mis au point et soumis aux parlements pour réponse.

Quatre-vingt-seize parlements ont participé à l'enquête, qui portait sur les relations qu'entretiennent les parlements avec l'ONU et l'Assemblée générale des Nations Unies, comment ils participent aux réunions spécialisées et aux grands processus de négociations organisés dans le cadre de l'ONU en vue de l'adoption de conventions et d'accords internationaux, comment ils travaillent avec les bureaux des Nations Unies dans les pays et ce que l'UIP peut faire pour promouvoir une interaction plus forte des parlements et des Nations Unies. Les principaux résultats de cette enquête sont présentés ci-après.

Quelles relations les parlements entretiennent-ils avec l'ONU et avec l'Assemblée générale des Nations Unies?

D'une manière générale, les questions relatives aux Nations Unies sont traitées directement en plénière ou au sein de la Commission des relations extérieures ou des affaires internationales. Dans quelques pays, les questions touchant l'ONU sont traitées dans d'autres commissions parlementaires (permanentes ou spécialisées), suivant le sujet. C'est le cas des commissions traitant des droits de l'homme à Chypre, des ressources humaines et du développement social et local en Namibie, du renforcement des capacités à Bahreïn ou de la santé au Kenya. Quelques rares parlements – dont ceux de l'Allemagne, du Bangladesh et du Soudan – ont des commissions ou sous-commissions consacrées aux dossiers onusiens.

Dans nombre de pays, il n'y a guère ou pas d'échanges directs entre le parlement et l'ambassadeur ou le représentant permanent du pays auprès des Nations Unies. Les informations, comme les réponses aux questions des parlementaires, transitent généralement par le ministère des affaires étrangères. Les consignes ou mandats nationaux confiés à l'ambassadeur auprès des Nations Unies ne sont abordés par le parlement qu'à l'occasion, dans le cadre de débats ou lors des

séances de questions. La grande majorité des parlements ont répondu que les directives concernant les sujets traités à l'ONU n'exigeaient que rarement leur aval.

Plus de 70 % des répondants ont indiqué que les délégations de leur pays auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies comptaient des parlementaires et 46 % d'entre eux envoyaient systématiquement ou souvent des parlementaires dans les délégations nationales. Parmi les pays dont les délégations comptent toujours des parlementaires, on peut citer les suivants : Australie, Bangladesh, Danemark, France, Gabon, Géorgie, Inde, Norvège, Pakistan, Royaume-Uni et Sénégal. Dans la plupart des pays, cette pratique est plus rare et ponctuelle. Près d'un tiers des répondants ont indiqué qu'il n'y avait jamais de parlementaires dans les délégations nationales à l'Assemblée générale.

Dans la plupart des cas, les parlementaires ne restent pas plus d'une semaine, par exemple pour l'ouverture de l'Assemblée générale, mais des parlementaires australiens, hollandais, hongrois, kenyans et marocains assistent à toute la session d'automne.

Le rôle des parlementaires dans les délégations à l'Assemblée générale est variable. En général, ils viennent assister aux réunions, écouter, observer et se familiariser avec les activités et processus des Nations Unies. Ce n'est que dans quelques cas – Autriche, Bangladesh, Iran (République islamique d'), Italie, Namibie et Suède – qu'ils ont un rôle plus actif : participation aux travaux d'une commission de l'ONU, déclarations, participation aux débats et communication de points de vue parlementaires dans le cadre des délibérations.

Dans la plupart des pays, le gouvernement communique des informations au parlement sur la contribution financière versée par le pays à l'ONU (budget général, maintien de la paix, etc.), à ses institutions et programmes. Toutefois, cela se fait en général de manière indirecte, la quote-part due à l'ONU figurant dans le budget exécuté par le ministère des affaires étrangères, qui est soumis chaque année au parlement pour adoption. Lorsque ces informations budgétaires ne sont pas transmises par les voies ordinaires, elles peuvent être communiquées sur demande ou en réponse à des questions officielles au parlement.

Comment les parlements participent-ils aux réunions et aux grands processus de négociation organisés dans le cadre de l'ONU?

Rares sont les cas où le parlement est systématiquement associé à la préparation et au suivi des réunions spécialisées de l'ONU. À peine un quart des parlements ont indiqué que les délégations nationales à ces réunions comprenaient fréquemment ou régulièrement des parlementaires. Les parlements organisant systématiquement des débats ou des auditions en vue de ces réunions ou pour en assurer le suivi sont encore moins nombreux – 12 %. Vingt-six pour cent des parlements n'en organisent jamais et près de 60 % ne le font qu'infrequemment.

La plupart des parlements ne suivent pas régulièrement les grands processus de négociations internationales engagés dans le cadre des Nations Unies. Ils n'auditionnent pas régulièrement le ministre qui prend part aux négociations et ne lui donnent pas non plus de consignes ou de mandat. Les parlements ne sont normalement associés aux négociations débouchant sur des engagements contraignants pour les États qu'à la fin du processus. À ce stade, ils sont informés

des résultats des négociations. Le plus souvent, les ministres ne font que rendre compte au parlement, qui est ensuite invité à ratifier l'accord signé.

Dans quelques pays seulement, le parlement fait partie intégrante du processus d'établissement des rapports sur la mise en œuvre des accords internationaux. Les Parlements autrichien, gabonais, géorgien, irlandais, namibien et tunisien ont mis en place des procédures pour que les rapports de pays sur la mise en œuvre des conventions des Nations Unies soient soumis au parlement. Celui-ci organise des débats et des auditions sur ces rapports. Dans ces pays, des parlementaires sont intégrés à la délégation participant à l'examen périodique du comité ou de la commission de contrôle de l'ONU (où le rapport de pays est examiné). Les recommandations qui sont ensuite rendues par le comité ou la commission de l'ONU sont transmises au parlement qui les examine et en assure le suivi. Dans la plupart de ces cas, une commission parlementaire est chargée de jouer un rôle consultatif et de suivre l'évolution de la mise en œuvre des accords.

Même lorsque les législateurs ne sont pas directement impliqués dans ce processus, ils peuvent obtenir des informations grâce aux rapports du ministère des affaires étrangères, auprès des commissions parlementaires, des bibliothèques parlementaires, par l'intermédiaire des réunions de l'UIP et de l'ONU et par les médias. Dans plusieurs pays, il est d'usage que le parlement organise des débats sur les grands dossiers ou événements internationaux ou des séances de questions et réponses avec des représentants du gouvernement à intervalles réguliers.

Comment les parlements travaillent-ils avec les bureaux de l'ONU dans les pays?

Très peu de parlements (environ 12 %) ont des échanges réguliers et systématiques avec les bureaux locaux de l'ONU. Ces échanges, lorsqu'il y en a, sont généralement ad hoc ou ont lieu à des occasions spéciales (journées internationales, publications de rapports de l'ONU ou du pays, etc.). Dans de nombreux cas, c'est l'ONU qui prend l'initiative de la coopération ou des actions conjointes avec les parlements, bien que certains parlements de pays en développement demandent à bénéficier de séminaires et de formations. Nombre de parlements font rapport sur des activités – notamment d'assistance technique – organisées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou par d'autres organismes apparentés à l'ONU comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA).

Les parlements des pays en développement bénéficient de l'appui des Nations Unies sous la forme de programmes de renforcement des capacités, d'assistance technique et de développement. L'Éthiopie, par exemple, reçoit une assistance de l'ONU pour former le personnel parlementaire, améliorer ses installations, acquérir des ordinateurs, des livres et des véhicules et bénéficier de prestations d'experts. La Namibie reçoit une aide financière de l'ONU qui permet aux parlementaires d'effectuer des missions sur le terrain pour s'acquitter de leurs fonctions de contrôle, tandis qu'au Pakistan le PNUD exécute un programme de renforcement de l'institution parlementaire.

Nombre de parlements bénéficient de projets de formation et d'assistance technique de la part de l'ONU dans des domaines tels que le travail législatif, les achats, les ressources humaines et l'amélioration des installations. Cette aide est régie par l'offre et non par la demande. D'une manière générale, la planification stratégique et la volonté des parlements font défaut en ce qui concerne la définition des priorités et l'élaboration des projets d'assistance.

La question de la coopération entre les parlements et les bureaux de pays de l'ONU est aussi analysée dans le cadre du programme de travail de la Commission UIP des affaires des Nations Unies et son groupe consultatif. Celui-ci a mené des missions sur le terrain en Tanzanie (septembre 2008) et au Viet Nam (février 2009) afin d'examiner l'avancement du processus de réforme des Nations Unies dit « Une seule ONU », qui vise à renforcer la cohérence dans la fourniture de l'aide internationale au développement.

Dans les deux cas, les conclusions de ces missions ont montré que la participation des parlements dans l'aide globale au développement dans le pays reste insuffisante et qu'il y a beaucoup à faire pour remédier à cette situation. Pour que les parlements puissent avoir un rôle plus marqué dans l'élaboration et l'exécution des stratégies nationales de développement, les dirigeants parlementaires des deux pays pilotes se sont engagés à revoir leurs propres mécanismes de collaboration avec l'ONU en tirant davantage parti des mécanismes existants et en en mettant au point de nouveaux, en favorisant une meilleure circulation de l'information et en établissant des liens plus efficaces avec l'ONU au niveau des commissions parlementaires spécialisées et de la présidence du parlement.

Bonnes pratiques

L'enquête invitait les parlements à donner des exemples de leur travail en rapport avec les Nations Unies. En voici quelques-uns :

- Le Canada a indiqué que la *documentation de l'ONU* était disponible dans ses bibliothèques et publications parlementaires;
- En Algérie et au Kenya, les parlementaires jouent un rôle actif : *ils posent des questions en séance* sur les sujets traités à l'ONU;
- Au Botswana, au Brésil, en Hongrie et en Tunisie, le Parlement est systématiquement associé aux discussions et examens *visant à définir la position du pays sur les questions traitées à l'ONU*, notamment grâce à une coopération régulière avec les bureaux de l'ONU sur place;
- Les Parlements bosniaque, espagnol, français et sud-africain organisent *des débats et auditions* sur les négociations internationales en cours et à venir, sur les grandes manifestations onusiennes et les grands dossiers mondiaux;
- En Autriche, au Danemark, au Gabon, en Géorgie, en Namibie, au Royaume-Uni et en Tunisie, il y a des *parlementaires dans les délégations nationales* aux sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et aux réunions extraordinaires de l'ONU, auxquelles ils sont encouragés à prendre pleinement part en tant que membres de la délégation;

- Les Parlements chinois, italien et tanzanien *invitent les bureaux locaux de l'ONU* à assister aux séances parlementaires dans les tribunes réservées au public ou à dépêcher des envoyés pour suivre les débats;
- Enfin, les Parlements allemand, bangladais et soudanais se sont dotés d'une *commission parlementaire spécifique* ou d'une autre instance spécialisée dans les affaires des Nations Unies pour se tenir au courant des sujets, procédures et processus onusiens et y prendre part.

Que peut faire l'UIP pour promouvoir une interaction plus grande entre parlements et Nations Unies?

L'enquête fait apparaître plusieurs difficultés pour les parlements souhaitant renforcer leur interaction avec les Nations Unies.

Il s'agit notamment du fait que nombre de parlements sont encore jeunes et que l'institution est peu développée. Ils ne disposent pas des connaissances ni des ressources nécessaires pour pouvoir traiter toute la gamme des questions figurant à l'ordre du jour de l'ONU, ni pour faire face au volume de documents et d'informations qu'il faut absorber. À cela s'ajoute la barrière de la langue, l'essentiel des documents n'étant pas disponible dans les langues nationales.

Par ailleurs, les parlementaires manquent de temps. Ils doivent constamment répartir leur temps entre différents intérêts et engagements et ne sont que peu disponibles pour s'occuper d'autre chose que des questions nationales et locales.

Dans certains pays, les affaires internationales sont traditionnellement le domaine réservé de l'exécutif. Dans d'autres, le parlement n'a que peu de pouvoir sur l'exécutif, de sorte qu'il lui est difficile de nouer un dialogue avec l'ONU.

De surcroît, les parlementaires ne sont pas rompus à la structure complexe de l'ONU. Ils voient dans l'absence de représentation formelle des parlements au système des Nations Unies un obstacle sérieux à leur participation.

Enfin, de nombreux répondants ont dit qu'ils souhaitaient renforcer leurs capacités de manière à pouvoir participer davantage aux processus onusiens. Pour ce faire, ils ont estimé que l'UIP pourrait contribuer à une communication et un échange d'informations plus systématiques entre les parlements et le système des Nations Unies. Elle devrait organiser davantage de séminaires et de sessions de formation, tant pour les élus que pour le personnel parlementaire, sur la réforme de l'ONU, les grands dossiers mondiaux et les engagements internationaux. Elle devrait aussi mettre au point des supports d'information spécifiques, comme des guides et des notes d'orientation à l'intention des parlementaires.

L'UIP devrait continuer de sensibiliser les parlementaires à l'utilité de leur participation aux activités et processus en rapport avec l'ONU. Afin d'aider à réduire l'écart entre les engagements internationaux contractés et leur application effective, il faut veiller à ce que les législateurs soient bien informés et participent activement aux activités en rapport avec l'ONU. De nombreux répondants ont souligné que l'UIP devrait donner l'impulsion en ouvrant le débat parlementaire sur les dossiers sensibles comme la crise économique, financière et alimentaire mondiale.

Il serait aussi judicieux que l'UIP engage un dialogue avec certaines commissions parlementaires et des parlementaires sur des questions spécifiques

intéressant l'ensemble de la planète. Ceci contribuerait à mieux intégrer ces questions dans le travail réalisé par les parlements dans leur propre pays et permettrait d'instiller une dimension parlementaire aux travaux des Nations Unies et d'aider à combler le déficit démocratique dans les relations internationales.

L'UIP et l'ONU devraient poursuivre leur coopération en vue de renforcer la capacité des parlements d'élaborer, de contrôler et de mettre en œuvre les politiques nationales. Nombre de parlements ont toujours besoin d'un appui pour mettre au point des mécanismes visant à mieux contrôler la mise en œuvre des accords internationaux.

Plusieurs répondants ont fait valoir que l'UIP devrait davantage mettre l'accent sur la coopération au développement et l'efficacité de l'aide, notamment en organisant davantage de missions d'évaluation des besoins et d'établissement des faits. Il faut que les parlements soient intégrés aux structures décisionnelles mises en place par l'ONU, les bailleurs de fonds et l'exécutif dans le pays. Il faudrait aussi disposer de plus d'informations sur les flux d'aide et les modalités de son attribution et renforcer les capacités des parlements en ce qui concerne l'analyse des budgets annuels et les législations qui s'y rapportent. De ce point de vue, il faut souligner l'importance de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes dans la gestion de l'aide internationale, ne serait-ce qu'en garantissant que les fonds reçus soient reflétés dans le budget national et que leur utilisation puisse être soumise à examen parlementaire.

L'UIP est invitée à aider les parlements à jouer un plus grand rôle dans les activités des Nations Unies dans les pays. Elle devrait aussi promouvoir une approche plus cohérente et systématique dans la manière dont l'ONU elle-même communique avec les parlements nationaux en tant qu'institutions clefs de la gouvernance démocratique. La communauté internationale dans son ensemble devrait reconnaître qu'il est prioritaire de renforcer l'institution parlementaire, de l'aider à se doter des capacités voulues et de mettre à sa disposition l'assistance technique nécessaire.

À l'échelle internationale, l'UIP est encouragée à veiller à la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, en particulier celles ayant trait à la coopération entre l'ONU et l'UIP et celles préconisant la participation plus systématique des législateurs des délégations nationales aux grandes manifestations onusiennes. À l'UIP, la Commission des affaires des Nations Unies et son groupe consultatif doivent être renforcés et mieux utilisés. Dans l'ensemble, les répondants ont estimé qu'il est possible de renforcer encore les relations entre l'UIP et l'ONU et de les organiser plus officiellement. Enfin, il est souligné que l'UIP a un rôle particulier à jouer pour aider à amplifier la coopération entre les Nations Unies et les organisations parlementaires régionales.

Conclusions

L'UIP et sa Commission des affaires des Nations Unies sont reconnaissantes envers tous les parlements qui ont répondu à cette enquête. Les renseignements reçus ont été très utiles pour permettre de mieux comprendre les réalités sur le terrain, les besoins et les attentes des parlements dans leurs efforts pour jouer un rôle plus actif dans les grands dossiers mondiaux et travailler avec le système des Nations Unies. Les conclusions et recommandations formulées par les parlements ayant répondu à l'enquête constitueront une base solide pour les travaux futurs de la

Commission des affaires des Nations Unies, notamment pour ce qui est des stratégies d'action pour l'avenir.

Liste des pays ayant répondu au questionnaire (juin 2010) : Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Arabie saoudite, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Chypre, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Estonie, Éthiopie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Gabon, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Irlande, Islande, Italie, Japon, Jordanie, Kenya, Koweït, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malaisie, Maroc, Mexique, Monaco, Mongolie, Namibie, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pakistan, Palaos, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Samoa, Sénégal, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Suisse, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Viet Nam et Zambie.

Annexe III

Présentation de rapports d'avancement depuis la Conférence des présidents de parlement tenue en 2005

c) Renforcement de l'UIP et de ses relations avec l'ONU

Rapporteur : M. Geert Versnick, Vice-Président de l'UIP

Introduction

Depuis sa première édition en 2000, la Conférence mondiale des présidents de parlement leur donne la possibilité de débattre des grands défis qu'affronte l'humanité, de réfléchir au renforcement de l'Organisation des Nations Unies nécessaire pour les relever et de définir le rôle qu'ils souhaitent voir jouer par les parlements et l'UIP dans l'approfondissement de la coopération internationale.

La première conférence s'est traduite par l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement – énoncé dans la Déclaration du Millénaire – de renforcer encore la coopération entre l'ONU et les parlements représentés par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire. Ce renforcement visait divers domaines : paix et sécurité, développement économique et social, droit international et droits de l'homme, démocratie et parité entre les sexes.

Dans le présent rapport, on dresse le bilan de ce qui a été fait pour concrétiser cet engagement en renforçant l'UIP et ses relations avec l'ONU. Dans la première partie, on rappelle les recommandations formulées par les deux premières conférences de présidents, en 2000 et 2005. Et dans la deuxième partie, on décrit les mesures prises pour donner suite à ces recommandations. Le rapport s'achève sur quelques réflexions tournées vers l'avenir.

Deux conférences mondiales des présidents de parlement

La Conférence des présidents de parlement tenue en 2000 était la toute première manifestation réunissant dans une même salle des présidents de parlement venus du monde entier pour débattre de leur rôle dans la sphère internationale. Au moment où le monde célébrait le nouveau millénaire, les présidents de parlement étaient réunis à l'ONU à New York pour dire leur attachement à la coopération internationale.

À une époque où le multilatéralisme semblait menacé, cette première conférence avait pour ambition d'apporter un soutien politique à l'ONU, pierre angulaire de la coopération internationale. Affirmant la nécessité d'une relation forte entre parlements et ONU, les présidents ont déclaré avoir pour ambition de donner une dimension plus manifestement démocratique à la prise de décisions et à la coopération internationales.

La déclaration que les présidents ont adoptée à l'issue de leurs travaux reflétait cette ambition. On y décrivait les principaux défis auxquels l'humanité faisait face à l'aube du nouveau millénaire, vus sous l'angle parlementaire. On y rappelait que l'ONU a un rôle central à jouer face à ces défis. On y affirmait le soutien parlementaire à la réforme des Nations Unies; on y décrivait l'évolution capitale qui se produisait alors dans les relations internationales; on y invitait les parlements et l'UIP à instiller une dimension parlementaire à la coopération internationale; et on y

expliquait comment les présidents de parlement se proposaient d'atteindre cet objectif.

Cinq ans plus tard, les présidents de parlement se sont réunis à New York à la faveur de leur deuxième conférence mondiale. Les chefs d'État et de gouvernement étant également rassemblés à New York à ce moment-là, le débat des présidents de parlement au Siège de l'ONU a porté sur une série de propositions de réforme de l'Organisation présentées par son Secrétaire général. En outre, les délégués ont eu la possibilité de dresser un premier bilan des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), arrêtés cinq ans auparavant.

Les présidents de parlement ont fait le point sur la mise en application de la déclaration qu'ils avaient adoptée en 2000 et ont débattu des grands enjeux mondiaux. Dans leur déclaration finale, ils ont plaidé vigoureusement en faveur de l'action multilatérale pour résoudre les problèmes mondiaux et ils se sont engagés à la soutenir. Ils ont demandé que l'ONU soit dotée des structures et des moyens voulus pour s'attaquer aux problèmes de développement économique et social et ils ont appelé les États à honorer leurs engagements en matière d'aide au développement. Ils ont préconisé une action plus vigoureuse pour résoudre les questions de sécurité, combattre le terrorisme, défendre les droits de l'homme et promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance.

Mais, avant tout, les présidents de parlement ont évoqué le déficit démocratique dont pâtiennent les relations internationales et ont appelé à plus de démocratie aux Nations Unies. Tout en se félicitant des progrès accomplis dans le renforcement et l'approfondissement de la coopération entre les parlements, l'UIP et l'ONU, ils ont exprimé le souhait de voir une interaction plus stratégique et plus mutuellement bénéfique entre l'Organisation et le monde parlementaire. Les présidents ont en outre décidé de travailler encore plus étroitement avec l'UIP, seul véritable homologue parlementaire des Nations Unies au niveau mondial.

L'UIP et ses relations avec l'ONU 10 ans après

L'UIP a connu des changements majeurs depuis 10 ans. Au lendemain du Sommet du Millénaire, elle a recensé ses atouts et ses faiblesses en évaluant ses objectifs, ses structures et ses méthodes de travail. Elle a adopté un programme de réforme à grande échelle, assortie d'une révision générale de ses statuts et règlements.

L'UIP modernisée est, bien plus qu'avant, une organisation des parlements ayant pour vocation de les aider dans leur travail et leur rendant des comptes. Ses structures et ses méthodes de travail sont celles des parlements. Comme eux, elle a des débats en plénière et accomplit une grande partie de son travail au sein de commissions permanentes ou spécialisées. Ses programmes sont conçus pour assister les parlements dans de nombreux domaines en privilégiant les questions de démocratie.

Comme le recommande la Déclaration du Millénaire, l'UIP facilite l'interaction parlements-ONU sur les dossiers de la paix, du développement et de la démocratie. Elle mobilise l'expertise parlementaire sur les grands enjeux traités par les Nations Unies en apportant aux débats un éclairage parlementaire directement inspiré par les électeurs. Tout au long de l'année, elle donne aux parlementaires la

possibilité de se saisir de ces dossiers et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre par les parlements, les gouvernements et les Nations Unies.

L'UIP a mis en place une Commission des affaires des Nations Unies qui réfléchit à la manière dont l'institution peut concourir au renforcement de la coopération entre l'ONU et les parlements. En 2007, cette commission a présenté un document d'orientation sur la nature des relations entre l'ONU et le monde parlementaire, qui a été approuvé par les organes directeurs de l'UIP et soumis à l'ONU (appendice).

Dans ce document, on pose comme principe que, dans le monde à venir, le parlement devra être associé à l'action internationale visant à traiter les grands problèmes et défis mondiaux, et que l'UIP est un élément clef de cette équation. Chaque parlement est souverain dans son approche de la coopération internationale et l'UIP ne se substitue pas à l'action qu'il peut conduire en la matière. Elle n'est pas un parlement mondial et elle n'entend pas le devenir. Elle n'en est pas moins utile aux parlements. Elle en promeut l'action, tel un catalyseur facilitant l'interaction avec le monde onusien et, plus généralement, elle contribue à ce que les vues de la communauté parlementaire soient entendues à l'ONU.

Pour ce faire, l'UIP a dû raffermir ses propres relations avec l'ONU. Une première étape a été franchie en 2002 lorsqu'elle a obtenu le statut d'observateur permanent auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui confère à ses représentants le droit de prendre la parole aux réunions de l'Assemblée et de ses organes subsidiaires. Toujours en vertu de ce statut, les documents officiels de l'UIP peuvent être distribués à l'Assemblée. Les institutions spécialisées des Nations Unies ont été invitées à adopter des modalités similaires pour leur coopération avec l'UIP. En octroyant à l'UIP le statut d'observateur, l'Assemblée générale s'est félicitée pour la première fois des initiatives engagées par l'UIP pour assurer une contribution plus importante des parlements aux travaux des Nations Unies.

L'UIP a aussi fait davantage pour encourager les législateurs à se joindre plus systématiquement aux délégations nationales et à assister aux réunions parlementaires qu'elle organise lors des grandes conférences de l'ONU, parmi lesquelles on citera le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002), le Sommet mondial sur la société de l'information (Genève, 2003 et Tunis, 2005), la Conférence mondiale sur le financement du développement (Monterrey, 2002 et Doha, 2008), le Forum mondial sur la lutte contre la traite des êtres humains (Vienne, 2008) et les réunions ministérielles de la CNUCED (São Paulo, 2004 et Accra, 2008).

La coopération technique avec les institutions spécialisées des Nations Unies s'est rapidement mise en place, en particulier avec le PNUD, l'UNICEF, l'OIT, la CNUCED, l'ONUSIDA et l'UNESCO. Avec ces organisations, l'UIP se charge notamment de séminaires et d'ateliers, de consultations sur les bonnes pratiques et les législations types, de publications communes et de programmes d'assistance technique aux parlements, en particulier dans les pays essayant de reconstruire leurs institutions au lendemain d'une guerre.

L'UIP a travaillé avec différents organes et institutions des Nations Unies à l'élaboration de guides et manuels parlementaires. À ce jour, 16 guides ont ainsi été publiés et distribués dans les parlements. Ces ouvrages couvrent un large éventail de sujets : droit humanitaire, protection des réfugiés, droits de l'enfant, contrôle du

secteur de la sécurité, armes de petit calibre, violences faites aux femmes, budget et parité, personnes handicapées, traite des personnes, VIH/sida, etc. Nombre d'entre eux ont déjà été traduits dans les langues des États Membres.

S'agissant des organes conventionnels de l'ONU et de leurs mécanismes d'examen, l'UIP a aidé les parlements à renforcer leur influence sur l'examen national des engagements internationaux. Le cas le plus probant pour l'instant est probablement celui de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Dans ce cadre, l'UIP travaille avec les parlements des pays faisant l'objet d'un examen afin que ces parlements puissent être associés au processus, contribuer au rapport national, assister à la session du Comité de la CEDAW et être saisis des conclusions de l'ONU pour pouvoir prendre ensuite les mesures préconisées. On s'efforce actuellement de mettre au point un dispositif analogue pour le Conseil des droits de l'homme et son mécanisme d'examen périodique universel.

Fort de son nouveau statut auprès de l'ONU, l'UIP a pu en influencer le processus et décisions, en particulier pour ce qui est des organes institués après le Sommet de l'ONU de 2005 : la Commission de consolidation de la paix, le Forum pour la coopération en matière de développement, rattaché au Conseil économique et social, et le Conseil des droits de l'homme. Dans une résolution de novembre 2008, l'Assemblée générale a pris acte de la contribution de l'UIP à la définition du calendrier et des travaux du Forum pour la coopération en matière de développement, et a encouragé la Commission de consolidation de la paix à travailler en collaboration étroite avec l'UIP.

Par ailleurs, l'audition parlementaire qui se tient chaque année au Siège de l'ONU est désormais officiellement une manifestation conjointe ONU-UIP, tenue sous l'égide du Président de l'UIP et du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le rapport qui en résulte est un document officiel de l'UIP et de l'Assemblée générale. L'audition conjointe, qui permet de faire entendre directement les vues des parlementaires aux Nations Unies, constitue l'amorce d'un renforcement du droit de regard des parlements sur les activités de l'ONU. Durant l'année, il y a d'autres réunions parlementaires spécialisées au Siège de l'ONU à New York, notamment lors de la session annuelle de la Commission de la condition de la femme.

Le regard parlementaire sur les opérations de l'ONU prend d'autres formes. On a déjà dit que l'UIP s'est dotée récemment d'une Commission des affaires des Nations Unies qui se réunit chaque année à la faveur de l'Assemblée de l'UIP en octobre. Elle s'intéresse aux activités menées en coopération par l'ONU et l'UIP. Elle suit de près la progression de la réforme institutionnelle du système onusien et définit de nouveaux domaines d'action. Son groupe consultatif est chargé, entre autres, de mener des missions sur le terrain dans des pays pilotes choisis par l'ONU pour mettre en œuvre la réforme « Unis dans l'action ». À ce jour, il a détaché des missions dans deux des huit pays pilotes, la Tanzanie et le Viet Nam. Dans ces deux cas, les missions ont contribué à ce que les parlements de ces pays s'impliquent davantage dans les stratégies nationales de développement ainsi que dans le contrôle de l'aide internationale. De plus en plus, les bureaux locaux de l'ONU travaillent avec les parlements.

À l'ONU, les réticences suscitées initialement par l'implication des parlementaires dans le travail de l'Organisation s'estompent peu à peu. Ainsi, des

parlementaires sont régulièrement invités à donner le ton des débats thématiques de l'Assemblée générale. L'ONU a pris acte de l'inclusion de parlementaires dans les délégations nationales à ses principales réunions et manifestations et elle a invité ses États Membres à recourir plus systématiquement à cette pratique. Enfin, les missions permanentes sont plus attentives aux réunions parlementaires qui se tiennent à l'ONU.

En résumé, les deux organisations ont élaboré un vaste programme de travail commun, comme l'atteste le rapport biennal du Secrétaire général de l'ONU sur la coopération entre l'ONU et l'UIP. Néanmoins, dans la mesure où des consultations plus systématiques sont nécessaires, il a été décidé qu'il y aurait régulièrement un échange annuel entre le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et la direction de l'UIP.

Enfin, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa session de 2010 un point intitulé « Coopération entre l'Organisation des Nations Unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire ». Ainsi, les États Membres auront à nouveau la possibilité de débattre de cette relation triangulaire dans la perspective d'un nouveau renforcement de l'interaction entre l'ONU et le monde des parlements.

Perspectives

Des efforts considérables ont été consentis depuis 2000 pour moderniser et renforcer l'UIP et en faire l'homologue parlementaire des Nations Unies au niveau mondial. Elle est mieux à même désormais de sensibiliser les parlements aux dossiers traités par l'ONU et de les aider à apporter une dimension parlementaire aux travaux de l'Organisation.

Ces efforts doivent être encore amplifiés dans les prochaines années.

Ce sont les parlements qui apportent cette dimension parlementaire. La manière dont ils le font dépendra toujours du système parlementaire dans lequel ils s'inscrivent et des pouvoirs conférés aux chambres parlementaires par la constitution. Les parlements sont souverains dans leur approche, mais ils ont en commun la volonté de mieux appréhender l'action de l'ONU et de mieux l'intégrer à leur travail de législation ou de contrôle.

L'UIP est une composante essentielle de cette problématique. La Déclaration du Millénaire plaide pour une coopération plus étroite entre l'ONU et les parlements, à travers leur organisation mondiale, l'UIP. L'UIP fait donc fonction de catalyseur. Elle est une facilitatrice, non un substitut. Elle est l'émanation des parlements, elle les comprend et elle en défend les intérêts. C'est une organisation interparlementaire et la relation qu'elle entretient avec l'ONU est un élément de poids.

Il faut que l'ONU et ses États Membres comprennent mieux le rôle qui incombe à l'UIP pour apporter une dimension parlementaire aux travaux onusiens. L'UIP n'entend pas faire le travail de l'ONU. Et l'ONU ne doit pas davantage faire celui de l'UIP. La coopération entre l'ONU et les parlements doit respecter l'équilibre et la séparation des pouvoirs entre gouvernement et parlement. La relation que l'ONU tisse avec l'UIP doit refléter ce principe.

C'est dans cet esprit que l'UIP et l'ONU doivent mettre en place un partenariat stratégique. D'où la nécessité pour l'UIP d'être clairement reconnue comme une organisation internationale à part entière. L'UIP doit pouvoir compter sur un plus grand soutien politique et diplomatique et renforcer sa capacité de promouvoir la démocratie. Elle doit être placée sur un pied d'égalité avec les autres grandes organisations internationales, ce qui facilitera la coopération avec elles. Enfin, elle doit pouvoir fonctionner dans tous les pays avec les garanties nécessaires.

On s'accorde à reconnaître aujourd'hui internationalement que les pays doivent tous être dotés d'un parlement démocratique assumant pleinement son rôle constitutionnel au niveau national tout en apportant une dimension parlementaire à la coopération internationale. Pour mieux accomplir sa mission, l'UIP doit se fixer des orientations précises et elle doit pouvoir compter sur le soutien des États. C'est dans cette perspective qu'elle s'est lancée dans l'élaboration d'une stratégie globale pour la poursuite de son développement dans les cinq prochaines années.

Appendice

Rapport sur la nature des relations entre l'Organisation des Nations Unies et le monde parlementaire

Document d'orientation¹ présenté par M. Geert Versnick, député (Belgique), membre du Groupe consultatif de la Commission UIP des affaires des Nations Unies

Approuvé par la 117^e Assemblée de l'UIP (Genève, 10 octobre 2007)

Introduction

1. Nous vivons dans un monde interdépendant où les distinctions tranchées de jadis entre national et international et entre ce qui relève de la politique intérieure et ce qui relève de la politique extérieure n'ont plus cours. Les événements qui se produisent dans un pays ont souvent des répercussions profondes sur d'autres États et sur les relations internationales en général, qui contribuent à leur tour à déterminer les priorités nationales et ainsi de suite dans le monde entier.
2. Le monde évolue et avec lui l'univers des organisations internationales. Il y a un siècle, il y avait peu d'entités spécialement destinées à gérer la coopération internationale et multilatérale. Aujourd'hui, elles sont plusieurs milliers, aux niveaux mondial, régional et infrarégional, et elles couvrent la majeure partie des activités humaines, avec à la tête du cortège des organisations mondiales, l'Organisation des Nations Unies et son système d'institutions spécialisées.
3. L'Organisation des Nations Unies est une instance permanente de coopération intergouvernementale. Dans son cadre, les gouvernements négocient et définissent des orientations et des accords internationaux et décident des grandes actions, par exemple pour la consolidation de la paix et de la sécurité dans les situations de conflit. Mais l'ONU est aussi un prestataire de services au même titre qu'une administration ou un service public national. Elle met en œuvre des programmes, en particulier en faveur du développement, dans presque tous les pays, toujours en collaboration avec les gouvernements et les organisations de la société civile et autres.
4. L'ONU est une organisation internationale classique. Ses membres sont des États représentés par leur exécutif qui négocie et prend des décisions en leur nom. En vertu de la Charte des Nations Unies, il n'y a pas de place pour les parlements dans la structure des Nations Unies. Les « peuples des Nations Unies » y sont représentés par les gouvernements et non par les représentants qu'ils ont élus.
5. Toutefois, les Nations Unies ne sont pas immuables et des modifications sont en cours. Les structures, méthodes de travail, orientations et priorités font

¹ Le présent document, établi à la demande du Groupe consultatif de la Commission de l'UIP chargée des affaires des Nations Unies, rend compte de la teneur des échanges qui ont eu lieu lors de sa première réunion, les 12 et 13 juillet 2007. Il s'inspire en outre largement d'un certain nombre de documents, rapports et notes établis par les parlements et par l'Union interparlementaire au fil des ans, notamment des rapports et des documents publiés à l'issue des deux premières Conférences mondiales des présidents de parlement organisées par l'Union interparlementaire au Siège de l'ONU, à New York, en 2000 et 2005 (rapports et documents UIP n° 39 et document de l'ONU A/60/398).

actuellement l'objet d'un examen minutieux et des efforts considérables ont été engagés pour faire de l'ONU une organisation plus efficace et plus en phase avec les exigences actuelles.

6. Dans ce contexte, quelle est la fonction des parlements en matière de coopération internationale? Quelles sont leurs relations avec les organisations multilatérales comme les Nations Unies? Quel rôle jouent-ils aux Nations Unies? De quels outils disposent-ils? Voici là quelques-unes des questions traitées dans le présent document.

Les parlements et la coopération internationale

7. Si le système constitutionnel varie d'un pays à l'autre, partout les parlements sont l'institution centrale de la démocratie. Ils incarnent la volonté du peuple et l'espoir que la démocratie saura répondre à ses besoins et régler ses problèmes les plus pressants.

8. En leur qualité d'organe élu chargé de représenter la société dans toute sa diversité, les parlements ont l'extraordinaire mission de concilier les intérêts et les attentes contradictoires des différents groupes grâce au système démocratique du dialogue et du compromis. En outre, en tant qu'organe législatif essentiel, ils ont la tâche d'adapter les lois aux besoins en constante mutation de la société. Enfin, le parlement est aussi l'organisme chargé de contrôler le gouvernement et, à ce titre, il est chargé de veiller à ce que le gouvernement rende pleinement compte de son action au peuple.

9. Autrefois, à quelques exceptions près, les parlements participaient peu aux affaires internationales, ce qui n'avait rien d'étonnant à l'époque où elles relevaient en grande partie des relations bilatérales entre États. Aujourd'hui, le tableau est tout autre; de toutes parts, les parlements sont aux prises avec les affaires internationales et, par extension, avec les Nations Unies à un certain nombre d'égards².

10. Nul ne peut nier que les parlements ont beaucoup à apporter aux Nations Unies. Les parlementaires connaissent en effet l'opinion dans toute sa diversité et sont mieux placés que quiconque pour exprimer ses aspirations et expliquer ce qui la préoccupe vraiment. Ce sont aussi d'importants prescripteurs qui peuvent, par le biais de leurs activités au parlement, dans les partis et mouvements politiques et dans leurs circonscriptions, sensibiliser le public et obtenir son soutien pour engager une action internationale à l'ONU. Aussi est-il tout à fait judicieux de les inviter à apporter leur contribution à ses travaux.

11. Il va de soi que le rôle du parlement ne se borne pas à l'application d'accords internationaux négociés au préalable. Sans chercher à se substituer à l'exécutif en négociant des accords internationaux aux Nations Unies, les parlements veulent de plus en plus que ces négociations soient soumises à un contrôle parlementaire démocratique bien plus rigoureux. En pratique, cela signifie que le parlement doit :

- ✓ Être informé suffisamment tôt des négociations qui doivent se dérouler à l'ONU;

² Voir aussi l'ouvrage *Parlement et démocratie au XXI^e siècle : guide des bonnes pratiques* (UIP, 2006) qui donne un tableau complet de l'implication des parlements dans les affaires internationales.

- ✓ Disposer d'informations précises sur les questions qui se posent et sur les orientations et positions à examiner;
- ✓ Être habilité à soumettre des questions aux ministres et aux négociateurs et à donner son point de vue au gouvernement;
- ✓ Donner au gouvernement, lorsque les institutions le lui permettent, un mandat de négociation explicite, ou avoir le pouvoir de l'influencer;
- ✓ Être doté des structures, procédures et ressources nécessaires pour pouvoir suivre les négociations à mesure qu'elles se déroulent; et, à cette fin,
- ✓ Être représenté, de plein droit, dans les délégations nationales qui prennent part aux négociations.

12. Cela est d'autant plus vrai que les accords conclus à l'ONU auront peu d'effets concrets si les parlements ne prennent pas les dispositions requises pour en faire appliquer les dispositions. À cette fin, les parlements prennent de plus en plus fréquemment les mesures suivantes, en partie ou en totalité :

- ✓ S'assurer qu'ils sont pleinement au fait du contenu d'un accord international avant de le ratifier ou d'approuver d'une autre manière l'adhésion de leur pays à cet accord;
- ✓ Revoir les lois existantes, les adapter ou en adopter de nouvelles pour mettre en œuvre les dispositions de l'accord;
- ✓ Voter les ressources nécessaires pour financer les programmes de mise en œuvre, normalement dans le budget annuel, et contrôler les dépenses et la mise en œuvre au moyen d'une vérification annuelle des comptes;
- ✓ Demander à leur gouvernement de leur rendre des comptes périodiques sur l'application de tel ou tel accord international; et
- ✓ Lorsque des mécanismes internationaux ont été mis en place pour surveiller l'application de ces accords, tenir des débats et participer à l'élaboration de rapports périodiques qui leurs sont destinés, assister, au sein de la délégation de leur pays, aux sessions où ces rapports seront examinés et étudier les recommandations de suivi qui en découlent.

13. On l'a dit, l'ONU est elle-même un prestataire de services qui gère des programmes dans un grand éventail de domaines, notamment celui du développement. Elle a élaboré les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et aide les pays à les atteindre, de même que d'autres objectifs de développement, en aidant les gouvernements à mettre en œuvre les programmes nationaux de développement correspondants. Là encore, les parlements jouent un rôle de plus en plus prépondérant pour que les programmes soient conçus et appliqués de manière participative et transparente et qu'ils répondent aux besoins de la population. Leur action consiste :

- ✓ À participer à l'élaboration des programmes stratégiques de réduction de la pauvreté, par exemple en organisant des débats publics, en commandant des rapports et des mémoires d'experts, en interrogeant les ministres et responsables pertinents et en faisant des propositions sur la politique à mener;
- ✓ À adopter des lois et des budgets favorables à leur application ainsi qu'à celle des programmes de développement connexes;

- ✓ À revoir et, suivant le cas, à entériner les programmes d'aide extérieure négociés par l'exécutif avec les Nations Unies, les institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et avec les donateurs bilatéraux;
- ✓ À surveiller de près la mise en œuvre de ces programmes en ne s'intéressant pas qu'à leur santé financière mais en cherchant plus particulièrement à déterminer s'ils contribuent efficacement à apporter le développement au peuple.

14. Le système des Nations Unies réalise fréquemment des programmes en rapport direct avec les politiques publiques. Dans l'idéal, chacun d'eux devrait être soumis au parlement pour examen éventuel dans le cadre du contrôle de l'action des pouvoirs publics³. Par ailleurs, les Nations Unies constituent un immense fonds de connaissances pour les pays du monde entier, de sorte que les parlements ont beaucoup à gagner et peuvent apporter une contribution notable au bien-être général en s'inspirant dans leurs travaux de certaines des recherches menées à l'ONU⁴.

15. Le système des Nations Unies est financé par les États, largement grâce au budget national adopté par le parlement. De même que le parlement contrôle la performance des entités nationales financées par le budget de l'État, il devrait contrôler celle des organisations internationales auxquelles l'État verse des fonds. Sur ce plan, les parlements semblent de plus en plus enclins :

- ✓ À procéder à une certaine forme d'examen périodique du fonctionnement de ces organisations et des actions du gouvernement à leur égard; et
- ✓ À revoir les grandes orientations de ces organisations, par exemple en ce qui concerne la coopération en matière de développement.

Les parlements au plan national et sur la scène internationale

16. Il a été observé que, sur le fond, la politique se mondialise de plus en plus, ce qui n'est pas le cas du processus politique. Les institutions politiques fondamentales – élections, partis politiques et parlements – demeurent fermement ancrées aux niveaux national et local⁵. Cela n'a rien d'étonnant. L'État-nation demeure la base de la structure de la coopération internationale et les parlements sont les institutions nationales qui incarnent la souveraineté de ces États.

³ Pour ne citer que quelques exemples, les programmes de l'Organisation mondiale de la Santé se répercutent sur les politiques sanitaires nationales, les programmes de protection et d'assistance du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés influent directement sur les obligations d'un pays en matière de droits de l'homme et sur sa politique démographique et migratoire et les programmes de l'UNICEF sont en prise directe avec le cadre d'un pays en matière de protection de l'enfance et avec la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁴ Par exemple, une étude récente de l'ONU démontre que la violence à l'encontre des enfants est un problème de grande ampleur qui se retrouve dans des contextes très variés, que dans bien des cas elle n'est pas suffisamment signalée et qu'elle peut avoir un effet dévastateur sur les enfants. Or les parlements peuvent contribuer de manière décisive à y mettre fin en faisant connaître cette étude dans leurs enceintes, en évaluant les politiques et programmes nationaux destinés à lutter contre les problèmes qui y sont recensés et au besoin en adoptant des réformes.

⁵ Voir le rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, y compris les parlementaires et le secteur privé (rapport Cardoso, document ONU A/58/817).

17. Aussi est-il logique que les parlements s'intéressent aux questions internationales et notamment aux activités des Nations Unies sur le territoire national. En intégrant avec succès les affaires des Nations Unies à leur ordre du jour et à leurs travaux, les parlements nationaux peuvent donner une dimension parlementaire aux travaux de l'ONU et contribuer ainsi à combler le déficit démocratique dans les relations internationales.

18. Les parlements ne sont d'ailleurs pas absents des travaux des Nations Unies. Au contraire, la présence de parlementaires aux Nations Unies va en augmentant sous des formes de plus en plus variées :

- ✓ Missions de membres de commissions parlementaires et autres délégations parlementaires auprès des différentes antennes du système des Nations Unies pour échanger des vues sur leurs travaux ainsi que sur les accords internationaux qui sont ou seront mis en œuvre;
- ✓ Missions parlementaires chargées d'examiner les activités des Nations Unies sur le terrain, par exemple dans le cadre des opérations de consolidation de la paix;
- ✓ Présence de parlementaires dans les délégations nationales officielles à l'Assemblée générale et aux autres grandes réunions des organes des Nations Unies;
- ✓ Apport d'un appui parlementaire à plusieurs opérations des Nations Unies par la diplomatie parlementaire, la participation aux missions d'observation des élections et l'envoi de spécialistes dans le cadre de projets de gouvernance;
- ✓ Participation à un nombre croissant de débats, d'auditions et de conférences organisés pour coïncider avec les grandes réunions de l'ONU.

19. Dans ces différentes activités, il y a également un effort conscient qui vise à mobiliser les compétences existantes dans les commissions permanentes et spéciales pour en faire bénéficier les différents organismes des Nations Unies s'occupant des questions de leur ressort. Ainsi, les parlements sont plus à même de collaborer avec les Nations Unies non seulement en apportant une contribution de fond aux débats qui s'y déroulent, mais aussi en veillant à ce que les questions qui y sont abordées soient suivies dans l'enceinte parlementaire.

20. En bref, l'interaction des parlements et des Nations Unies repose sur des initiatives dans les parlements au niveau national, complétées par un engagement plus grand et plus systématique des parlements sur la scène internationale. Pour faire avancer ce processus, les parlements sont résolus à mieux utiliser les assemblées régionales ainsi que leur organisation mondiale, plutôt que de créer de nouvelles structures ou assemblées parlementaires internationales⁶.

Le rôle de l'Union interparlementaire

21. L'Union interparlementaire a donc un rôle central à jouer pour donner corps à cette stratégie. Organisation mondiale des parlements, elle facilite le dialogue

⁶ Voir par exemple les déclarations finales des deux Conférences mondiales des présidents de parlement (documents de l'ONU A/55/409 et A/60/398) ainsi que le discours de l'UIP à la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005 (www.ipu.org/Un-f/sp-unga160905.pdf).

politique entre parlementaires et favorise la coopération et l'action parlementaire sur une large gamme de priorités internationales⁷. Elle constitue une passerelle indispensable entre les parlements nationaux et les Nations Unies. Elle fait connaître les Nations Unies et leur travail dans les parlements; elle pousse les parlements à agir sur les questions qui figurent en tête des priorités internationales et encourage et facilite leurs échanges avec les entités pertinentes du système des Nations Unies.

22. Dernièrement, l'UIP a entrepris plusieurs réformes et adapté ses stratégies, structures et méthodes de travail aux exigences du XXI^e siècle. Dans ce cadre, elle s'est astreinte :

- ✓ À mettre beaucoup plus qu'auparavant l'accent sur la promotion d'une coopération plus étroite entre les parlements et les Nations Unies dans la définition de son action et de ses priorités;
- ✓ À suivre le processus de réforme des Nations Unies, à y participer et à encourager les parlements à travailler avec les nouvelles instances des Nations Unies;
- ✓ À rassembler, d'une manière générale, les compétences présentes dans les parlements sur bon nombre des grandes questions dont la communauté internationale est actuellement saisie et à s'en faire l'écho dans les délibérations des Nations Unies;
- ✓ À accroître le nombre et la portée des auditions, réunions et débats d'experts parlementaires qu'elle organise chaque année à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies et autres grandes réunions des Nations Unies;
- ✓ À sensibiliser les parlements par le biais d'activités de formation, de séminaires et de campagnes mondiales sur les grandes questions exigeant d'urgence une action politique des parlements et de leurs membres;
- ✓ À élaborer des guides parlementaires et autres instruments pratiques pour faciliter le travail parlementaire en matière de ratification, de mise en œuvre et de suivi des accords internationaux négociés dans le cadre des Nations Unies;
- ✓ À collaborer étroitement avec l'ONU et autres programmes et institutions des Nations Unies à l'élaboration et à la réalisation de programmes et d'activités communs, en particulier pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans leur globalité.

23. Malgré ces avancées, les membres de l'UIP voudraient une relation de travail plus forte et plus équilibrée avec les Nations Unies. C'est dans cette optique qu'ils ont créé une Commission des affaires des Nations Unies chargée de s'assurer que les recommandations formulées ces dernières années en vue d'une coopération accrue entre les Nations Unies et les parlements sont bien suivies, de quelle

⁷ Selon un énoncé plus complet de la mission de l'UIP, « son but est de veiller à ce que tous les parlements nationaux et leurs membres puissent remplir librement, efficacement et en toute sécurité les fonctions auxquelles ils ont été élus : exprimer la volonté du peuple, adopter des lois et tenir les gouvernements comptables de leur action. À ces fins, l'UIP a mis au point divers programmes pour renforcer les parlements en tant qu'institutions démocratiques. Elle analyse le fonctionnement de certains parlements, leur apporte une assistance et des conseils techniques, entreprend des recherches et établit des normes et des lignes directrices. De plus, l'Organisation promeut et défend les droits de l'homme et favorise la participation des femmes à la vie politique » (UIP, 2007, Guide à l'usage des parlementaires, n° 14).

manière, et de faire des propositions pour qu'elles soient appliquées plus efficacement.

24. Tout ce que fait l'UIP dans ce domaine est dicté par les parlements. Néanmoins, ces dernières années, les gouvernements ont eux aussi demandé à l'UIP de favoriser le renforcement de la coopération entre les Nations Unies et les parlements⁸. Ils ont donné à l'UIP le statut d'observateur permanent à l'Assemblée générale des Nations Unies⁹ et profitent de l'examen bisannuel de la coopération entre les Nations Unies et l'Union interparlementaire pour faire des recommandations destinées à renforcer les échanges entre l'ONU, l'UIP et les parlements¹⁰. Cette demande croissante de l'exécutif visant à renforcer les relations entre ces divers intervenants est mise en évidence dans la résolution de la dernière session de l'Assemblée générale qui vise en particulier cinq objectifs interdépendants, à savoir :

- ✓ Faire en sorte que l'UIP contribue davantage aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment pour ce qui est de sa revitalisation et des organes nouvellement créés, tels que le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix;
- ✓ Permettre à l'UIP de soutenir activement le Conseil économique et social, notamment en ce qui concerne son sommet annuel de haut niveau et le nouveau Forum pour la coopération en matière de développement;
- ✓ Renforcer la collaboration entre les Nations Unies et l'UIP dans le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance, notamment grâce à l'accord de partenariat conclu entre le Fonds des Nations Unies pour la démocratie et l'UIP;
- ✓ Développer, en tant que réunions conjointes Organisation des Nations Unies-Union interparlementaire, les auditions parlementaires annuelles tenues à l'Organisation des Nations Unies et les autres réunions parlementaires spécialisées tenues dans le cadre des grandes conférences des Nations Unies;
- ✓ Veiller à ce que l'UIP participe de plus près à l'élaboration de stratégies à l'échelle du système destinées à être examinées par les organismes des Nations Unies et le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, afin d'accroître et de rendre plus cohérent le soutien que les parlements apportent aux travaux de l'Organisation.

Conclusions

25. Quel est l'intérêt de l'institution la plus démocratique de l'État lorsqu'une part aussi grande des décisions qui pèsent sur la vie des citoyens d'un pays, y compris leur sécurité, sont prises au-delà des frontières nationales par des institutions internationales qui ne sont pas soumises au contrôle démocratique et n'ont pas d'obligation de rendre des comptes? Cette distance entre l'échelon national, où se trouvent les institutions démocratiques telles que le parlement, et l'échelon mondial,

⁸ Déclaration du Millénaire adoptée par les chefs d'État et de gouvernement le 8 septembre 2000, document de l'ONU A/RES/55/2.

⁹ Voir la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies A/RES/57/32.

¹⁰ Voir le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le sujet (A/61/256) ainsi que la résolution correspondante de l'Assemblée générale (A/RES/61/6).

où se prennent désormais de si nombreuses décisions, est une des causes majeures de ce que l'on qualifie de « déficit démocratique international ».

26. Les parlements peuvent prendre des mesures pour résoudre ce problème et ils le font de plus en plus. Comme il ressort du présent document, ces mesures dépendent nécessairement du système parlementaire du pays et des pouvoirs conférés aux chambres parlementaires par la constitution ou par la loi fondamentale. Toutefois, dans tous les pays, ces mesures font intervenir les structures parlementaires, leurs modes de fonctionnement, pratiques et priorités et supposent, au besoin, de les adapter, voire de les moderniser pour permettre à chaque institution d'examiner l'action des Nations Unies et des institutions apparentées.

27. Tout parlement est souverain quant à la manière de s'acquitter de cette mission, compte tenu de la multitude de pratiques parlementaires qui existent dans le monde. Néanmoins, tous les parlements ont en commun de vouloir intégrer l'action des Nations Unies dans leurs travaux courants de législation et de contrôle. À mesure que cette démarche s'accélère et prend de l'ampleur, les parlements se familiarisent avec les rouages des Nations Unies et participent de manière de plus en plus variée à leurs activités.

28. L'Union interparlementaire est une donnée essentielle de cette équation. Elle favorise en effet l'action des parlements, elle en est le catalyseur, elle facilite les échanges avec les Nations Unies et, d'une manière plus générale, elle contribue à faire entendre les points de vue des parlementaires aux Nations Unies. Autrement dit, plus le lien entre les parlements et l'UIP est fort, plus les parlements ont de chances d'avoir suffisamment de poids pour influencer durablement sur les Nations Unies.

29. La difficile mission qui s'annonce consiste à mettre au point une stratégie commune « afin d'accroître et de rendre plus cohérent le soutien que les parlements apportent aux travaux de l'Organisation [des Nations Unies] », selon les termes employés dans la résolution de la dernière Assemblée générale des Nations Unies. L'UIP compte sur sa Commission des affaires des Nations Unies pour lui en donner les moyens.

Annexe IV

Présentation de rapports d'avancement depuis la Conférence des présidents de parlement tenue en 2005

b) Définition de normes mondiales pour parlements démocratiques

Rapporteuse : M^{me} Rose **Mukantabana**, Présidente de la Chambre des députés du Rwanda

Introduction

Les participants aux éditions 2000 et 2005 de la Conférence mondiale des présidents de parlement ont souscrit sans réserve à l'action que mène l'UIP pour promouvoir la démocratie. Ils ont réaffirmé que le parlement jouait un rôle central dans la promotion de la démocratie au niveau tant national qu'international, en soulignant que le parlement est l'incarnation même de la démocratie et l'institution clef où s'exprime la volonté du peuple, où les lois sont adoptées et où le gouvernement est amené à rendre compte de son action. Les présidents de parlement se sont engagés à consolider l'action cruciale que mène l'UIP au service du renforcement des parlements et, partant, de la démocratie.

L'UIP a choisi une approche double pour promouvoir la démocratie : action normative et renforcement des capacités des parlements. Ce choix s'appuie sur ses statuts qui lui attribuent un rôle central dans le renforcement de la démocratie à travers les parlements.

Les 15 dernières années ont vu une évolution considérable dans l'action de l'UIP au service de la démocratie, notamment en matière normative. Dans le présent rapport, on dresse le bilan de son action dans ce domaine depuis l'édition 2005 de la Conférence des présidents. En outre, on y esquisse les initiatives que devra prendre l'UIP pour prolonger cette action et préserver son rôle pilote dans l'élaboration et la promotion de critères et valeurs démocratiques.

L'approche normative de l'UIP

L'action normative est souvent associée à l'idée de règles et critères mis au point par une personne, ou un groupe de personnes, en vertu desquels d'autres seront « jugées » sans avoir leur mot à dire. Cela passe par la définition d'indicateurs en fonction des jugements qualitatifs ou jugements de valeur souvent portés par des personnes extérieures selon des critères quantitatifs. Or ce processus laisse le champ libre à la subjectivité et rien ne permet d'affirmer qu'il soit véritablement utile sur le fond. Il peut conduire à la mise en place de tableaux de classement qui semblent n'avoir d'autre but que de récompenser les « bons élèves » et leur faire plaisir, tout en irritant ceux qui se retrouvent en bas de tableau, voire en suscitant leur ressentiment.

L'UIP a adopté une approche entièrement différente dont on peut espérer qu'elle sera plus constructive et qui n'est pas prescriptive. Elle est en fait consultative, inclusive et participative. Il est en effet indispensable au succès de l'évaluation qu'elle soit reprise à leur compte par ceux qui en font l'objet.

L'UIP a associé des parlements à l'élaboration de normes dans la ferme conviction que les principes démocratiques ne peuvent pas être incarnés sans institutions et pratiques politiques appropriées et que ces institutions ne pourront être jugées démocratiques que si elles incarnent ces principes ou contribuent à leur donner corps. Les parlements sont régulièrement associés à un dialogue qui leur permet, collectivement, d'identifier ce qui constitue une contribution efficace à la démocratie, étant entendu qu'ils doivent incarner les principes et valeurs démocratiques pour pouvoir atteindre cet objectif.

Étapes récentes de l'action normative au niveau mondial

Déclaration universelle sur la démocratie (1997)

Tout examen de l'action normative de l'UIP doit être replacé dans le contexte de la Déclaration universelle sur la démocratie qu'elle a adoptée en 1997 et qui marque la première tentative de la communauté internationale de codifier en un seul et unique document les principes fondateurs et les éléments constitutifs de la démocratie, au niveau tant national qu'international.

La Déclaration, reconnue comme une référence à l'aune de laquelle on peut évaluer la démocratie, sert de base de départ aux récents travaux normatifs de l'UIP. La décision prise en 2007 par l'Assemblée générale des Nations Unies de proclamer le 15 septembre Journée internationale de la démocratie constitue en partie une célébration du dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle sur la démocratie.

Parmi les principes et valeurs de la démocratie énoncés dans cette déclaration, il y a la nécessité de préserver et de promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, d'assurer la justice sociale, et de favoriser le développement économique et social de la collectivité. Il y a aussi l'exigence que toutes les composantes de la société, dont les hommes et les femmes, participent pleinement à sa gestion, et la libre concurrence politique entre toutes les composantes sociales comme modalité pour accéder au pouvoir et l'exercer; il y a l'état de droit et enfin le lien entre démocratie et paix, d'une part, et développement culturel, social et économique, de l'autre.

La Déclaration souligne donc l'importance d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire, la nécessité d'un gouvernement efficace, intègre et transparent, librement choisi et comptable de sa gestion, et l'existence d'institutions étatiques fortes, dont un parlement représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement.

La Déclaration souligne également la dimension internationale de la démocratie. On y affirme que les principes qui s'appliquent à la démocratie au niveau national doivent s'appliquer aussi à la gestion internationale des problèmes mondiaux. Les États doivent donc veiller à ce que leur comportement soit conforme au droit international et à ce que les institutions et mécanismes mis en place pour piloter la gouvernance mondiale soient ouverts, transparents et comptables de leur action.

Parlement et démocratie au XXI^e siècle : guide des bonnes pratiques
(2006)

La deuxième Conférence mondiale des présidents de parlement, tenue en septembre 2005, était saisie d'un rapport d'étape sur les travaux entrepris par l'UIP en matière normative. Elle a en outre examiné un avant-projet de guide sur la démocratie. En 2006, l'UIP a parachevé et publié ce guide. Il s'inscrit dans le prolongement de la Déclaration universelle sur la démocratie. On y définit les attributs que tout parlement démocratique doit posséder : représentativité, transparence, accessibilité, obligation de rendre compte et efficacité aux niveaux national, international et local. On y identifie les mécanismes institutionnels requis pour concrétiser ces valeurs et on y abonde en exemples de la manière dont ces valeurs et objectifs sont mis en pratique par les parlements à travers le monde.

Conformément aux principes sur lesquels repose l'action normative de l'UIP, ce guide n'a pas vocation à produire un classement des parlements ni à mesurer la qualité de la démocratie dans tel ou tel pays. Au contraire, il reflète le consensus général de la communauté parlementaire sur les éléments constitutifs d'un parlement démocratique, les valeurs qui lui sont sous-jacentes et les moyens et modalités institutionnels nécessaires à la mise en pratique de ces valeurs. Il est à la fois un exposé de principes et une compilation de bonnes pratiques mises en œuvre par les parlements pour être mieux à même d'exécuter pleinement leur mandat constitutionnel : légiférer, contrôler et représenter.

Dans ce guide, les parlements sont placés à l'avant-scène de la démocratie. Contrairement à l'opinion largement répandue qui veut que les parlements ne soient pas à la hauteur des espoirs placés en eux, le guide démontre, au moyen d'exemples concrets, exactement ce que font les parlements pour rendre compte de leur action à leurs électeurs. Il en ressort clairement qu'un débat utile est en cours au niveau international sur les conditions que doivent remplir les parlements pour être démocratiques. Il apparaît que les défis auxquels sont confrontés les parlements au XXI^e siècle sont similaires et qu'un sentiment d'émulation entre parlements est en train de naître pour les relever.

Évaluer le parlement : outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements
(2008)

Ces tendances ont conduit plusieurs parlements à évaluer leurs résultats et leurs méthodes de travail et à y apporter des améliorations. Pour leur faciliter la tâche, l'UIP a mis au point en 2006 des outils d'auto-évaluation qui ont pour but d'aider les parlements et leurs membres à évaluer leurs performances en fonction de critères généralement acceptés définissant ce qu'est un parlement démocratique, et à identifier des priorités et méthodes pour renforcer le parlement. Ces outils étant basés sur des valeurs et principes démocratiques universellement reconnus, ils s'appliquent à tous les parlements, quels que soient le système politique dans lequel ils s'inscrivent et leur degré d'avancement.

Rappelons que le but n'est pas d'établir un classement des parlements ou de porter une appréciation extérieure sur tel ou tel parlement. Le processus d'auto-évaluation est effectué par les parlementaires eux-mêmes, qui en sont les acteurs principaux et les seuls juges. Les outils d'auto-évaluation définissent un cadre constitué d'une série de questions qui invitent à des jugements de valeur. Ces questions sont un point de départ pour un dialogue sur ce qui fonctionne bien dans

le parlement mais aussi sur ce qui mérite d'être amélioré. Ce cadre couvre six sections :

- La représentativité du parlement;
- Le contrôle parlementaire sur l'exécutif;
- La fonction législative du parlement;
- La transparence et l'accessibilité du parlement;
- L'obligation de rendre compte du parlement;
- La participation du parlement à la définition des politiques internationales.

Les parlements sont libres de s'appliquer ces outils à eux-mêmes mais certains préfèrent faire appel à un concours extérieur pour diverses raisons, notamment le manque de ressources humaines ou de savoir-faire. L'UIP a donc mis en place et formé un petit groupe de facilitateurs pouvant être appelés à aider les parlements à se servir des outils d'évaluation. Ces derniers ont été utilisés par les parlements de pays développés ou en développement, par exemple dans le cadre d'un exercice de planification stratégique ou d'un bilan périodique des activités du parlement. En 2009, ces outils ont été utilisés par les Parlements de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Cambodge, du Pakistan, du Rwanda et de la Sierra Leone. Au Rwanda et en Sierra Leone, l'UIP a facilité le processus avec des experts. Les Parlements de Bahreïn et de l'Irlande ont indiqué récemment qu'ils les utilisaient pour évaluer leur performance.

Ces outils reposent sur l'idée que la démocratisation n'est pas un événement ponctuel mais un processus continu qui suppose l'introspection permanente des institutions démocratiques et l'adoption de mesures correctives, si besoin est.

L'UIP s'emploie à développer le lien nécessaire entre définition de normes et amélioration des capacités des parlements, éléments qui se renforcent mutuellement. Ainsi, les outils ont servi à aider les parlements à élaborer ou à modifier leur plan stratégique de développement. Enfin, les conclusions des évaluations peuvent alimenter la formation et les services de conseils et autres services que l'UIP dispense aux parlements bénéficiaires.

Autres activités normatives

Un certain nombre d'autres institutions s'emploient à définir des normes et critères ainsi que des méthodes d'évaluation de la performance parlementaire :

- L'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) a mis au point en 2006 des « Benchmarks for Democratic Legislatures ». Ces critères se présentent comme des énonciations plutôt que des questions. On en dénombre 87 répartis sous quatre grandes rubriques : questions d'ordre général; organisation de l'assemblée législative; fonctions de l'assemblée législative; et valeurs de l'assemblée législative;
- Le Programme des Nations Unies pour le développement a financé la définition de versions régionales des critères ci-dessus. Cela a conduit à l'adoption d'un ensemble de critères pour assemblées législatives démocratiques par l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Et le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe

(SADC) travaille à une version régionale pour les parlements d'Afrique australe;

- Le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) a conduit une étude intitulée « Gaps between Parliamentary Power and Practice ». Cet outil d'enquête du NDI n'est pas une évaluation en soi, mais une méthode pour recueillir les vues de parlementaires, d'administrateurs parlementaires et d'organisations de la société civile sur la manière dont sont vus les pouvoirs parlementaires et sur leur utilisation pratique. Cet outil couvre 25 thèmes souvent inclus dans les critères pour parlements démocratiques ou dans les outils d'auto-évaluation parlementaire;
- L'Association des secrétaires généraux des parlements (ASGP) a décidé d'adapter aux administrations parlementaires les outils d'auto-évaluation de l'UIP. Une conférence tenue le 22 octobre 2009 par l'UIP et l'ASGP a réuni des parlementaires, des secrétaires généraux, des fonctionnaires parlementaires spécialisés et des organisations parlementaires sur le thème « Évaluer le parlement ».

L'UIP demeure très active au sein du groupe des acteurs manifestant un vif intérêt pour la mise au point de méthodes d'évaluation du travail parlementaire. Elle a réussi à faire largement accepter la notion d'auto-évaluation comme moyen efficace d'aider les parlements à améliorer leur fonctionnement.

Prochaines étapes

Le travail normatif de l'UIP a été bien accueilli. De fait, nombre de parlements lui ont demandé de poursuivre le travail accompli en vue de mettre au point ou de perfectionner des outils d'évaluation du travail parlementaire afin d'honorer les préceptes fondamentaux de la démocratie.

La légitimité des parlements reste contestée et ils doivent donc forger des liens toujours plus étroits avec leurs électeurs. Ce sont là les principaux défis que les parlements devront relever au XXI^e siècle.

La troisième Conférence mondiale des présidents de parlement débattrà, entre autres sujets, de la façon dont les parlements peuvent contribuer à garantir la responsabilité démocratique mondiale pour le bien commun dans un monde en crise. La réalisation de cet objectif nécessite que les parlements et leurs membres donnent l'exemple en s'efforçant d'être plus comptables devant leurs électeurs en paroles et surtout en actes.

L'UIP doit continuer à montrer la voie normative à suivre et à aider les parlements à apporter une contribution chaque jour plus solide à la démocratie. La troisième Conférence mondiale des présidents de parlement en a conscience et son projet de document final invite l'UIP à renforcer ses activités en faveur de la démocratie.

Le Comité préparatoire de la Conférence a approuvé l'idée que l'UIP devait maintenant faire avancer ce processus en établissant un mécanisme d'examen volontaire de la performance parlementaire pour donner aux parlements la possibilité d'exercer une responsabilité collective et de s'entraider dans l'évaluation et l'amélioration de leurs performances respectives. Au moment où ils s'efforcent d'exercer plus efficacement leurs fonctions de législation, de contrôle et de

représentation, la mise en commun d'expériences et de bonnes pratiques résultant du mécanisme envisagé leur serait utile à tous.

À l'instar des mécanismes établis à l'Organisation des Nations Unies et dans les organisations régionales, cette initiative de l'UIP serait fondée sur des valeurs, codes et critères convenus. Le processus d'examen serait consultatif, participatif, transparent et fondé sur le dialogue et l'interaction entre principales parties prenantes. Il serait réalisé par les parlements eux-mêmes et sans aucune ingérence politique. La participation au processus serait entièrement volontaire et il conserverait un caractère national.

Il n'existe actuellement aucun mécanisme mondial qui permette aux parlements d'évaluer collectivement leur performance et de s'engager dans un exercice de partage et d'émulation sur la base de critères définis par eux-mêmes collectivement.

Conclusion

Pour faire face à la question de la légitimité des parlements et assurer une responsabilisation plus forte des systèmes nationaux et mondiaux de gouvernance, il faut que les parlements continuent à jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la démocratie. Ils doivent faire preuve d'autorité et de volonté pour définir des normes qu'ils s'appliqueront à eux-mêmes. Ce n'est qu'alors qu'ils seront mieux à même d'exiger une plus grande responsabilisation de la gouvernance aux niveaux national et mondial. Ce n'est qu'alors qu'ils pourront donner à la démocratie des bases solides.
