



UNION INTERPARLEMENTAIRE

Rapport sur la nature des relations entre les 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. Les Nations Unies sont une instance permanente de coopération intergouvernementale. Dans ce cadre, les gouvernements négocient et définissent des orientations et des accords internationaux et décident des grandes actions, par exemple en matière de consolidation de la paix et de sécurité dans les situations de conflit. Mais l'Organisation des Nations Unies 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

¹ Le présent document a été établi à la demande du Groupe consultatif de la Commission UIP des affaires des Nations Unies et 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, rapport 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 ONU A/60/398).

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 et méthodes de travail, de même que les orientations et priorités, font 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 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 les problèmes les plus pressants qui sont les siens.

8. En leur qualité d'organe élu chargé de représenter la société dans toute sa diversité, les parlements ont l'extraordinaire mission de faire coïncider 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. Il n'y avait là rien de bien surprenant à l'époque où les affaires internationales 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 porter 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

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

une action internationale aux Nations Unies. Aussi est-il tout à fait judicieux de les inviter à apporter leur contribution aux travaux des Nations Unies.

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. Dans la pratique, cela signifie que le parlement doit :

- ✓ Être informé suffisamment tôt des négociations qui doivent se dérouler aux Nations Unies;
- ✓ 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 exprès, ou avoir le pouvoir d'influer sur ce mandat;
- ✓ 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 droit, dans les délégations nationales qui prennent part aux négociations.

12. Cela est d'autant plus vrai que les accords conclus aux Nations Unies 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, en adopter de nouvelles (ou, selon le cas, adapter les lois existantes) 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 leur sont destinés, assister, au sein de la délégation de leur pays, aux sessions où ces rapports seront examinés et étudier les recommandations qui en découlent en matière de suivi.

13. Comme il a été dit précédemment, l'ONU est aussi un prestataire de services de plein droit, 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 lorsqu'il s'agit de s'assurer que les programmes sont 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 d'experts et des mémoires, en interrogeant les ministres et responsables pertinents et en faisant des propositions quant à 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 FMI et avec les donateurs bilatéraux;
- ✓ À surveiller de près la mise en œuvre de ces programmes en ne s'intéressant pas uniquement 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'entre eux devrait être soumis au parlement pour un examen éventuel dans le cadre du contrôle de l'action des pouvoirs publics³. Par ailleurs, les Nations Unies constituent un formidable 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, pour une bonne partie grâce au budget national adopté par le parlement. De la même manière que le parlement contrôle la performance des entités nationales financées par le budget de l'État, il devrait contrôler la performance 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 politiques du gouvernement à leur égard; et

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 ses politiques démographiques et migratoires, 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. Les parlementaires peuvent contribuer de manière décisive à mettre fin à la violence à l'encontre des enfants en faisant connaître cette étude dans les enceintes parlementaires, en évaluant les politiques et programmes nationaux destinés à lutter contre les problèmes qui y sont recensés et, au besoin, en adoptant des réformes.

- ✓ 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 – à savoir les élections, les partis politiques et les parlements – demeurent fermement ancrées aux niveaux national et local⁵. Il y a du moins tout lieu de le croire. 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.

17. Aussi est-il logique que les parlements s'intéressent aux questions internationales, 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. Pourtant les parlements ne sont 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 participant à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux autres grandes réunions des organes des Nations Unies;
- ✓ Apport d'un appui parlementaire dans plusieurs opérations des Nations Unies à travers la diplomatie parlementaire, participation aux missions d'observation des élections et envoi de référents dans le cadre de projets de gouvernance;
- ✓ Participation à un nombre croissant de débats, de réunions d'experts 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. De cette façon, les parlements sont plus à même de collaborer avec les Nations Unies non seulement en apportant une contribution de fond aux débats qui se déroulent dans ce cadre, mais aussi en veillant à ce que les questions qui y sont abordées soient suivies dans l'enceinte parlementaire.

⁵ Voir aussi 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).

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 politique entre les parlementaires et favorise la coopération et l'action parlementaire sur une large gamme de sujets qui figurent en tête des 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;

⁶ Voir, par exemple, les déclarations finales des deux Conférences mondiales des présidents de parlement (documents des Nations Unies 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).

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).

- ✓ 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; et
- ✓ 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 manière, et de faire des propositions pour qu'elles soient appliquées de manière plus efficace.

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 un 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 cible 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

⁸ Déclaration du Millénaire adoptée par les chefs d'État et de gouvernement le 8 septembre 2000, document 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, sous la cote A/61/256, ainsi que la résolution correspondante de l'Assemblée générale des Nations Unies, sous la cote A/RES/61/6.

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, 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 le laisse entendre le 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 en matière législative et en matière 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.