



# 3<sup>ème</sup> CONFERENCE MONDIALE DES PRESIDENTS DE PARLEMENT



Nations Unies, Genève, 19-21 juillet 2010

Point 2

SP-CONF/2010/2-R.1

1<sup>er</sup> juillet 2010

## RAPPORT COMMENT LES PARLEMENTS ORGANISENT LEUR TRAVAIL PAR RAPPORT AUX NATIONS UNIES

*Rapporteur : M. S.J. Sitta, Président de l'Assemblée nationale  
de la République-Unie de Tanzanie*

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 réalisés en matière de 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 des 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 à 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 spécialement chargées des dossiers onusiens.

Dans nombre de pays, il n'y a que peu voire pas d'échanges directs entre le Parlement et l'Ambassadeur ou le Représentant permanent du pays auprès des Nations Unies. Les

informations, tout 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 que de manière occasionnelle, 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 pour cent des répondants ont indiqué que les délégations de leur pays auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies comptaient des parlementaires et quarante-six pour cent 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 pays 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 auprès de l'Assemblée générale.

Dans la plupart des cas, les parlementaires ne restent pas sur place 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 auprès de l'Assemblée générale est variable. En général, ils viennent pour 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 de l'ONU.

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 du Parlement.

#### Comment les parlements participent-ils aux réunions spécialisées 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. A 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 pour cent. Vingt-six pour cent des parlements n'en organisent jamais et près de 60 pour cent ne le font que de manière occasionnelle.

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 Etats qu'à la fin du processus. A ce stade, ils sont informés des résultats des négociations. Le plus souvent, les ministres ne font que rendre compte au Parlement, lequel 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 donnée 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 à travers 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 pour cent) 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 est à 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 en matière 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 qu'ils reçoivent 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 que, 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 du Groupe consultatif de la Commission. Le Groupe consultatif 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 des missions sur le terrain 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 mettant au point de nouveaux mécanismes, 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. Voici quelques-uns des exemples qui ont été fournis :

- Le Canada a indiqué que la documentation de l'ONU était mise à disposition dans les bibliothèques parlementaires et par l'intermédiaire de publications.
- En Algérie et au Kenya, les parlementaires jouent un rôle actif : ils posent des questions dans l'enceinte du Parlement 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 spécialisées 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 ou encore 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. A 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 cruellement 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 sein du 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 contractés au niveau international 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. Bon 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 pour le 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 de prise de décision 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 d'attribution de cette aide 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 l'utilisation de ces fonds 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. L'UIP 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 clés 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.

A 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. La Commission UIP 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 et surtout, 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 UIP 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, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Chypre, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Emirats arabes unis, Equateur, 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.