



3^{ème} CONFERENCE MONDIALE DES PRESIDENTS DE PARLEMENT

Nations Unies, Genève, 19-21 juillet 2010



Point 3

SP-CONF/2010/3c)-R.1
1^{er} juillet 2010

RESENTATION DE RAPPORTS D'AVANCEMENT DEPUIS LA CONFERENCE DES PRESIDENTS 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 donne à ces derniers la possibilité de débattre des grands défis qu'affronte l'humanité, de réfléchir au renforcement de l'Organisation des Nations Unies nécessaire pour relever ces défis, 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'Etat et de gouvernement - énoncé dans la Déclaration du Millénaire - de renforcer encore la coopération entre l'Organisation des Nations Unies 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'Organisation des Nations Unies. Dans la première partie du rapport, 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.

A une époque où le multilatéralisme semblait menacé, cette première conférence avait pour ambition d'apporter un soutien politique à l'Organisation des Nations Unies, 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 décision 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'Organisation des Nations Unies 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'Etat 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 des Nations Unies présentées par le Secrétaire général de l'ONU. 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'Organisation des Nations Unies soit dotée des structures et des moyens dont elle a besoin pour s'attaquer aux problèmes de développement économique et social, et ils ont appelé les Etats 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 pointé le déficit démocratique dont pâtissent 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'Organisation des Nations Unies, ils ont exprimé le souhait de voir une interaction plus stratégique et plus mutuellement bénéfique entre l'Organisation des Nations Unies 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 dans dix ans

L'UIP a connu des changements majeurs durant la dernière décennie. 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. A l'instar des parlements, l'UIP 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, l'UIP 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'Organisation des Nations Unies et les parlements. En 2007, cette commission a présenté un document d'orientation sur la nature des relations entre l'Organisation des Nations Unies et le monde des parlements, qui a été approuvé par les organes directeurs de l'UIP et soumis à l'Organisation des Nations Unies (Annexe).

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 clé 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'Organisation des Nations Unies.

Pour ce faire, l'UIP a dû raffermir ses propres relations avec l'Organisation des Nations Unies. Une première étape a été franchie en 2002 lorsque l'UIP 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 générale et de ses organes subsidiaires. Toujours en vertu de ce statut, les documents officiels de l'UIP peuvent être distribués à l'Assemblée générale des Nations Unies. 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 significative 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 - 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 organise entre autres des séminaires et ateliers, des consultations sur les bonnes pratiques et les législations types, des programmes d'assistance technique à l'intention des parlements, en particulier dans les pays essayant de reconstruire leurs institutions au lendemain d'une guerre, et publie des ouvrages conjoints.

L'UIP a travaillé avec différents organes et institutions des Nations Unies à l'élaboration de guides et manuels parlementaires. A 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 Etats membres de l'ONU.

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 pris au plan international. 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 et qu'ils puissent aussi 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.

Forte de son nouveau statut auprès de l'ONU, l'UIP a pu influencer sur les processus et décisions de l'Organisation mondiale, en particulier pour ce qui est des organes institués après le Sommet de l'ONU de 2005, notamment 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'ONU. 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. Comme indiqué plus haut, 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. Cette commission 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 mandaté, entre autres, pour mener des missions sur le terrain dans des pays pilotes choisis par l'ONU pour mettre en œuvre la réforme "Unis dans l'action". A ce jour, ce groupe consultatif a détaché des missions dans deux des huit pays pilotes de la réforme, 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.

A 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 intervenir dans les 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 Etats 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 développé un vaste programme de travail commun, comme l'atteste le Rapport biennal du Secrétaire général de l'ONU sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies 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 du système des Nations Unies pour la coordination, et la direction de l'UIP.

Enfin, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé en 2009 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'UIP*. Ainsi, les Etats Membres auront à nouveau la possibilité de débattre de cette relation triangulaire dans la perspective d'un nouveau renforcement des liens institutionnels entre l'ONU et le monde des parlements.

Perspectives d'avenir

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 les Nations Unies et d'aider les parlements à apporter une dimension parlementaire aux travaux de l'ONU.

Ces efforts doivent être encore amplifiés dans les prochaines années.

Ce sont avant tout 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, qu'il s'agisse de l'élaboration des lois ou du contrôle de l'action gouvernementale.

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. Elle est une organisation interparlementaire et la relation qu'elle entretient avec l'ONU est un élément de poids.

Il faut que l'Organisation des Nations Unies et ses Etats 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 à 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 avec les garanties nécessaires dans tous les pays.

On s'accorde à reconnaître aujourd'hui que les pays doivent 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 Etats. C'est dans cette perspective que l'UIP s'est lancée dans l'élaboration d'une stratégie globale pour la poursuite de son développement dans les cinq prochaines années.

**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^{ème} 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 Etats, 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 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 Etats 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

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).

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 Etats. 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 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.

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

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. A 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 leurs 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

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.

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 Etats, 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'Etat, il devrait contrôler la performance des organisations internationales auxquelles l'Etat 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
- ✓ 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'Etat-nation demeure la base de la structure de la coopération internationale et les parlements sont les institutions nationales qui incarnent la souveraineté de ces Etats.

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;

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.

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).

- ✓ 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.

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 21^{ème} 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;

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. A 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 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; 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 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

⁸ Déclaration du Millénaire adoptée par les chefs d'Etat 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.

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'Etat 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. A 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.