



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Renforcer le multilatéralisme : le rôle des parlements à l'ONU

Document présenté par l'UIP au Conseil consultatif de haut niveau des Nations Unies sur un multilatéralisme efficace

Contexte

Depuis la fin des années 1990, tandis que les promesses de la mondialisation commençaient à s'estomper, l'UIP a considérablement intensifié ses efforts pour donner une "dimension parlementaire" aux travaux des Nations Unies. L'UIP a été l'une des premières à faire valoir que, face aux défis mondiaux croissants, le système multilatéral dirigé par l'ONU ne pourrait être utile aux populations que s'il incluait les parlements et les parlementaires, ainsi que la société civile et d'autres acteurs, dans ses processus décisionnels et de mise en œuvre.

La Déclaration du Millénaire de 2000 a mis en exergue l'importante contribution des parlements et de l'UIP aux travaux des Nations Unies. Les chefs d'État et de gouvernement ont appelé l'ONU à collaborer plus systématiquement avec les parlements par l'intermédiaire de l'UIP, leur organisation mondiale, concernant un large éventail de questions. Depuis lors, un certain nombre de déclarations politiques de haut niveau et d'initiatives de l'UIP ont amené les parlements et les parlementaires à occuper une place de choix dans le paysage de l'ONU. Cependant, malgré des progrès considérables au fil des ans, l'inclusion des points de vue parlementaires dans les débats et les processus de suivi onusiens reste inégale et bien en deçà de ce qui est possible. La dimension parlementaire de l'ONU doit encore atteindre une "masse critique" aux niveaux politique et opérationnel.

Pas plus tard qu'en 2020, la cinquième Conférence mondiale des présidents de parlement a plaidé en faveur d'un système multilatéral plus fort et fondé sur des règles. Comme l'ont déclaré les présidents de parlement : *"Les défis communs ne peuvent être surmontés que par des mesures, une coordination et une collaboration mondiales entre toutes nos nations. Nous réaffirmons donc le rôle clé du multilatéralisme, avec l'ONU en son cœur. En outre, nous soutenons fermement les efforts déployés par l'UIP pour faire participer et mobiliser les parlements et les parlementaires dans le cadre des grands processus internationaux et des engagements mondiaux, renforçant ainsi la dimension parlementaire de la gouvernance mondiale. Nous devons continuer de réexaminer, de revitaliser et de renouveler le multilatéralisme, afin de veiller à ce que le point de vue des parlementaires soit entendu à l'ONU et dans les autres forums internationaux."*

L'approche de l'UIP vis-à-vis de l'ONU

En tant qu'organisation mondiale de parlements nationaux dont les Membres reflètent étroitement ceux de l'ONU, l'UIP est particulièrement bien placée pour aider à institutionnaliser la relation entre les parlements et les Nations Unies. L'action de l'UIP à cet égard s'articule autour de quatre objectifs clés ci-après.

1. Faire entendre les points de vue des parlements et des parlementaires dans les processus décisionnels des Nations Unies, en y ajoutant des éléments essentiels ou en validant les décisions déjà prises.
2. Aider les parlements à tenir les gouvernements responsables de leurs engagements vis-à-vis des Nations Unies, comme dans le cas des conventions et traités internationaux, et des résolutions et

- déclarations des Nations Unies (Assemblée générale, Conseil économique et social, Conseil de sécurité, etc.)
3. Renforcer l'appui politique apporté par les citoyens du monde entier à l'ONU en tant que principale institution de gouvernance mondiale.
 4. Faciliter l'application des accords des Nations Unies grâce à une législation et à des ressources budgétaires adaptées.

Ces objectifs forment un ensemble allant de la participation à la réalisation, ou de la parole à l'action. Bien que les quatre objectifs soient tous importants, dans les faits, des progrès considérables n'ont été réalisés qu'en ce qui concerne les deux derniers objectifs, qui ont trait à l'ONU sur le plan institutionnel et à la mise en œuvre des engagements pris auprès de celle-ci. Les deux premiers objectifs, plus politiques, se sont révélés plus difficiles à atteindre en raison de la réticence apparente des États membres à se soumettre au contrôle parlementaire.

Pour l'UIP, le **moyen principal** d'apporter une perspective parlementaire aux processus onusiens se situe au niveau national, c'est-à-dire en engageant chaque parlement national à agir auprès de son propre gouvernement dans le cadre des processus décisionnels pertinents de l'ONU. L'idée est d'utiliser les structures législatives et de contrôle existantes au niveau national pour mettre les parlements en position de peser directement sur ce que leur gouvernement dit ou fait à l'ONU au nom du peuple.

Cette démarche est complétée par l'action de l'UIP visant à mobiliser les parlementaires membres des commissions compétentes chargées des questions qui figurent en bonne place à l'ordre du jour international (développement durable, changements climatiques, droits de l'homme, etc.) et contribuent ainsi à combler le fossé entre la prise de décision au niveau international et celle au niveau national. En pratique, les efforts que fait l'UIP pour impliquer les parlements nationaux auprès de l'ONU se traduisent principalement par les modalités ci-après.

- Encourager l'inclusion de parlementaires dans les délégations nationales aux réunions et conférences des Nations Unies (conformément aux recommandations énoncées dans les résolutions biennales de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire).
- Organiser des réunions parlementaires en marge des principales conférences et processus des Nations Unies, notamment les réunions à l'occasion des sessions du Conseil des droits de l'homme, du forum politique de haut niveau et de la Commission de la condition de la femme, de la Conférence des Parties à la CCNUCC, des réunions de haut niveau sur la santé, des réunions ministérielles de l'OMC, ainsi que des processus occasionnels d'élaboration de traités (par exemple, le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, la nouvelle Convention sur la cybercriminalité, etc.).
- Organiser une audition parlementaire annuelle à l'occasion d'un processus majeur des Nations Unies (organisée conjointement avec le Bureau du Président de l'Assemblée générale).
- Impliquer les parlements (au moyen d'enquêtes et d'échanges d'informations) dans les principaux processus d'établissement de rapports aux Nations Unies, tels que les examens nationaux volontaires du forum politique de haut niveau, l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme, les rapports nationaux au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et les rapports nationaux sur les dépenses militaires déposés auprès du Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies.
- Encourager les équipes de pays des Nations Unies à faire participer les parlements aux plans de développement nationaux et aux processus connexes et à contribuer au renforcement des capacités des parlements en ce qui concerne leurs principales fonctions (contrôle, législation, représentation).
- Mettre en lumière les débats et les processus de l'ONU lors des Assemblées et des réunions spécialisées de l'UIP.
- Élaborer des documents/outils d'information/de renforcement des capacités (notes d'orientation, manuels, etc.) à l'intention des parlements sur des questions mondiales d'intérêt commun pour l'UIP et l'ONU (par exemple, les changements climatiques, les ODD, le désarmement).

Sur le plan opérationnel tout du moins, les relations entre l'UIP et l'ONU sont coordonnées grâce à des "réunions de direction" régulières entre le Secrétaire général de l'UIP et le Secrétaire général adjoint de l'ONU. Si ces réunions sont très utiles pour discuter de stratégies et de plans de travail communs, elles ne peuvent se substituer aux discussions plus politiques qui doivent avoir lieu entre les États membres représentés à l'Assemblée générale et les parlementaires du monde représentés par l'UIP.

L'approche de l'ONU à l'égard des parlementaires

Tout en saluant les efforts que déploie l'UIP pour lui faire connaître le point de vue des parlements et des parlementaires, l'ONU pourrait, dans la pratique, adopter une approche plus cohérente à l'égard du monde parlementaire, faire preuve d'une volonté politique et d'un leadership plus forts et investir davantage de ressources pour institutionnaliser pleinement sa relation avec les parlements. Une meilleure cohérence est nécessaire non seulement entre les organes de l'ONU, mais aussi au sein du système plus large des agences spécialisées et des programmes des Nations Unies.

Grâce à ses résolutions biennales sur *l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP*, l'Assemblée générale en est venue à approuver formellement nombre des modalités d'engagement que l'UIP a établies ou recommandées au fil des ans. Cependant, ces mêmes modalités ne sont pas appliquées automatiquement et de manière cohérente par les divers processus onusiens dirigés par les Membres et font souvent l'objet de "renégociations" en fonction de la politique et des parties prenantes concernées.

Cet état des faits est illustré notamment par ce qui suit :

- La pratique consistant à inclure des parlementaires dans les délégations nationales aux réunions des Nations Unies repose sur une base entièrement volontaire et relève de la compétence de chaque État membre. Les résolutions relatives aux modalités des grandes conférences des Nations Unies n'encouragent que trop rarement cette pratique. Lorsque des parlementaires sont inclus dans les délégations nationales, il n'y a pas de règle ou de ligne directrice claire pour encourager la représentation politique la plus large possible, y compris des partis d'opposition, ni pour encourager l'inclusion de femmes et de jeunes parlementaires – deux groupes clés qui restent sous-représentés dans la gouvernance mondiale.
- La pratique consistant à organiser une réunion parlementaire en vue ou à l'occasion des grandes conférences des Nations Unies reste très ponctuelle. Ces réunions sont presque toujours organisées à l'initiative de l'UIP, et non de l'ONU, et ne font donc pas partie du programme officiel. Là encore, il est rare que les résolutions relatives aux modalités de ces grandes conférences prévoient un "volet parlementaire" pour recueillir les contributions des parlementaires.
- L'audition parlementaire annuelle conjointe aux Nations Unies est considérée comme une réunion informelle et non une réunion statutaire du calendrier de l'ONU. L'audition est entièrement financée par l'UIP et n'est pas encore considérée comme une occasion pour les Nations Unies de consulter les parlementaires, car très peu de représentants des missions permanentes y participent.
- La participation des parlementaires à l'élaboration des rapports nationaux destinés aux organes de l'ONU chargés de contrôler la mise en œuvre des engagements internationaux (en matière de droits de l'homme, d'égalité des sexes, de droits de l'enfant, d'ODD et de dépenses militaires) doit devenir une norme. En particulier, les examens nationaux volontaires présentés au forum politique de haut niveau n'impliquent pas les parlements de manière pertinente, malgré les directives de l'ONU à cet effet. La question de savoir si et comment les parlements participent à la présentation des rapports est une préoccupation de l'UIP, mais pas des processus officiels de l'ONU. L'UIP est exclue du Groupe des Amis des examens nationaux volontaires au sein duquel la participation des parlements à chaque cycle de ces examens pourrait être discutée.
- À la suite des récentes réformes du système de développement de l'ONU, le maintien des relations avec les parlements a été ajouté à la description officielle du poste des coordonnateurs résidents (principalement à l'initiative de l'UIP). Toutefois, il n'existe pas de lignes directrices spécifiques et détaillées à l'intention de ces derniers concernant les mesures clés qu'ils doivent prendre vis-à-vis du parlement du pays hôte, ni de rapport systématique à l'intention du Conseil économique et social ou d'un autre organe permettant d'obtenir une vue d'ensemble du travail effectué par les équipes de pays des Nations Unies auprès des parlements.
- L'inclusion de parlementaires dans les groupes consultatifs de haut niveau nommés par le Secrétaire général et dans les équipes de médiation de l'ONU (comme le recommande la dernière résolution de l'Assemblée générale sur l'interaction) est très discrétionnaire et incohérente.

En outre, et comme indiqué plus haut, l'UIP et les parlementaires du monde entier qu'elle représente à l'ONU sont toujours considérés comme un interlocuteur parmi d'autres, au même titre que la société civile, le secteur privé et autres "parties prenantes". Il n'existe pas de *partenariat stratégique* convaincant entre l'ONU et les parlements pour inciter les États membres à prendre des mesures transformatrices dans leurs

domaines nationaux respectifs. Les résolutions régulières de l'Assemblée générale sur *l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP* sont devenues superficielles et n'offrent pas de réelle possibilité de réformer l'ONU de l'intérieur. De manière plus générale, le fait que le parlement soit une des institutions clés de l'État (distincte de l'exécutif) dotée de fonctions législative, budgétaire et de contrôle n'a pas encore été reconnu dans la pratique.

Recommandations au Conseil consultatif de haut niveau

Le Conseil consultatif de haut niveau souhaitera peut-être examiner les recommandations ci-après dans le cadre des travaux menés en vue de l'élaboration du rapport qu'il présentera à l'Assemblée générale en janvier 2023 :

1. L'Assemblée générale devrait officialiser la contribution et la participation des parlements, y compris par l'intermédiaire de l'UIP, aux principales réunions des Nations Unies, de sorte que les mêmes modalités s'appliquent à tous et de manière à reconnaître le rôle distinct des parlements par rapport à celui de la société civile, des milieux d'affaires et d'autres groupes d'intérêt.
2. Les réunions parlementaires qui accompagnent les sessions officielles des Nations Unies (par exemple, les réunions parlementaires à l'occasion des sessions de la Commission de la condition de la femme ou de la Conférence des Parties à la CCNUCC, le Forum parlementaire à l'occasion du forum politique de haut niveau) devraient être reconnues comme des "réunions conjointes" faisant partie du programme officiel de l'ONU. Les parlements devraient également être systématiquement inclus dans les différents travaux d'établissement de rapports des Nations Unies.
3. L'intégration de la relation entre les parlements et le système des Nations Unies dans son ensemble devrait être un point figurant régulièrement à l'ordre du jour du Conseil des chefs de secrétariat (CCS).
4. Des modalités devraient être élaborées pour que les équipes de pays des Nations Unies sollicitent systématiquement les parlements et fassent régulièrement rapport aux organes compétents des Nations Unies.
5. Afin de renforcer l'engagement politique de l'ONU auprès des parlements, le mandat du président de l'Assemblée générale devrait inclure un rôle clairement défini vis-à-vis du monde parlementaire. Dans ce cadre, le président de l'Assemblée générale devrait veiller à ce que toutes les grandes conférences des Nations Unies, les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale et les autres réunions de haut niveau des Nations Unies prévoient un espace pour une perspective/contribution parlementaire.