



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

139^{ème} ASSEMBLEE DE L'UIP ET REUNIONS CONNEXES

Genève, 14 – 18.10.2018

Comité exécutif
Point 5

EX/280/5a)-Inf.1
12 septembre 2018

139^{ème} Assemblée Ordre du jour de la Commission permanente de la démocratie et des droits de l'homme

A l'occasion de la 137^{ème} Assemblée à Saint-Petersbourg (octobre 2017) et de la 138^{ème} Assemblée à Genève (mars 2018), la Commission permanente de la démocratie et des droits de l'homme de l'UIP a examiné une proposition par le Groupe belge visant à organiser une réunion-débat sur la question de l'élimination de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

A la 138^{ème} Assemblée, la Commission permanente a décidé, par un vote, d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la prochaine Assemblée. A la dernière séance de l'Assemblée, plusieurs délégations ont pris la parole pour exprimer leur objection à l'inclusion à l'ordre du jour de cette Commission d'une réunion-débat sur cette question. Les délégations ont également demandé que le Secrétariat fournisse une interprétation du Règlement régissant les prérogatives de l'Assemblée et des Commissions permanentes lorsqu'elles établissent leurs ordres du jour respectifs. Etant donné l'heure tardive et l'absence du quorum requis, il a été décidé de lever la séance et de réexaminer la question lors de la 139^{ème} Assemblée de l'UIP.

Le Comité exécutif sera invité à examiner un avis juridique demandé par le Secrétariat sur cette question et à proposer un moyen d'aller de l'avant pour résoudre cette question.

F

#IPU139

M. Martin Chungong
Secrétaire général
Union interparlementaire
Genève

Genève, le 17 juin 2018

Monsieur le Secrétaire général,

Dans votre lettre du 17 mai, vous avez sollicité mon avis sur plusieurs questions de procédure concernant les Statuts et Règlements de l'UIP. Je voudrais revenir sur l'une d'elles en particulier, qui était libellée comme suit :

"nous voudrions un avis juridique indépendant sur la relation établie par les Statuts et Règlements de l'UIP entre l'Assemblée, principal organe délibérant de l'Organisation, et les Commissions permanentes, chargées d'assister l'Assemblée dans ses travaux – en établissant des rapport et/ou des projets de résolution et en exécutant d'autres tâches prévues par les Statuts. Pour l'essentiel, il serait utile de clarifier le point de savoir quel organe prend la décision définitive lorsqu'il s'agit de déterminer les résultats d'une Commission permanente, en particulier d'établir son ordre du jour et son programme de travail".

Tout d'abord, votre question prend une importance pratique et politique particulière en cas de désaccord entre l'Assemblée et une Commission permanente sur l'ordre du jour et le programme de travail de la commission concernée, comme le montre l'incident que vous évoquez dans votre lettre. D'après ce que j'ai compris lors de notre échange, cet incident était inédit, de sorte que ses implications au regard des Statuts et Règlements de l'UIP n'ont encore jamais été examinées. Selon ce que j'ai retenu de notre discussion, les Commissions permanentes ont une certaine latitude dans la pratique pour inscrire des thèmes d'étude à leur ordre du jour. Comme je l'indique plus loin dans mon analyse, les Statuts et Règlements ne sont pas très clairs sur cette question importante et ils gagneraient à être réexaminés par les Membres de l'UIP afin d'éviter toute nouvelle ambiguïté.

Ma réponse à votre question tient en trois points. Le premier concerne la place des Commissions permanentes dans la structure institutionnelle de l'UIP. Le deuxième porte sur les fonctions principales des Commissions permanentes et sur leur relation avec l'Assemblée dans l'accomplissement de ces fonctions. Le troisième a trait aux conclusions tirées de l'analyse. Mes considérations se fondent à la fois sur le texte des Statuts et Règlements et sur la pratique de l'UIP, telle que décrite par vous-même et Mme Filip lors de notre échange.

1. Place des Commissions permanentes dans la structure institutionnelle de l'UIP

Les principaux organes de l'UIP sont énumérés à l'Article 8 des Statuts, qui ne mentionne pas les Commissions permanentes. Il en est question à l'Article 13, qui figure dans la partie III des Statuts, relative à l'Assemblée. Cet article prévoit que les Commissions permanentes ont "normalement" pour tâche d'établir des rapports et/ou des projets de résolutions. Le paragraphe 3 de l'Article 13 des Statuts, ainsi que l'article 6.3 du Règlement des Commissions permanentes, ajoutent que les Commissions peuvent "être chargées par le Conseil directeur" d'étudier des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil et de lui faire rapport. Il ressort ainsi des Statuts et Règlements que les Commissions permanentes sont des organes auxiliaires créés par le Conseil directeur, chargées de l'assister, ainsi que l'Assemblée, dans l'accomplissement de leurs mandats statutaires respectifs. Cette conclusion doit être nuancée, car l'Article 13 des Statuts dispose que les Commissions permanentes "s'acquittent d'autres fonctions conformément à ce que prévoit le Règlement". Il est en outre précisé à l'article 1^{er} du Règlement des Commissions permanentes que celles-ci "peuvent traiter l'ensemble des questions relevant de la compétence de l'Union interparlementaire". Quoi qu'il en soit, le cadre institutionnel d'ensemble de l'UIP conforte la conclusion selon laquelle, d'un point de vue organique, les Commissions permanentes sont des organes subsidiaires de l'Assemblée chargées de l'assister, ainsi que le Conseil directeur, dans l'accomplissement de leurs travaux de fond respectifs.

Cette fonction d'assistance s'inscrit dans la logique institutionnelle générale de l'UIP, qui est dotée d'une Assemblée, organe délibérant, d'un Conseil directeur, organe chargé de déterminer et d'orienter les activités de l'UIP, et d'un Comité exécutif, organe administratif rattaché au Conseil. Dans ce cadre, les Commissions permanentes apportent, si l'on peut dire, un appui de fond à l'Assemblée en alimentant ses délibérations et en enrichissant sa fonction délibérante par leurs propres débats. Elles sont également chargées de réaliser des études et de l'examen préliminaire de certaines questions, sur demande de l'Assemblée elle-même ou du Conseil directeur.

2. Principales fonctions des Commissions permanentes et relations entre les Commissions permanentes et l'Assemblée dans l'exercice de ces fonctions

Il ressort du Règlement des Commissions permanentes qu'elles ont pour fonction statutaire principale de proposer des thèmes d'étude en vue de leur inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée, ainsi que des projets de résolutions, sous réserve de l'approbation des propositions par l'Assemblée (art. 10, 13, 15 du Règlement de l'Assemblée ; art. 6.1, 6.3 et 13 du Règlement des Commissions permanentes).

Par ailleurs, le Règlement fait clairement apparaître que les Commissions permanentes ont une très grande latitude pour établir leur ordre du jour, examiner des thèmes et exercer d'autres fonctions s'inscrivant dans le domaine de compétence de l'UIP. L'article 6.4 dispose notamment que "sans préjudice" de la préparation de thèmes d'étude pour l'ordre du jour de l'Assemblée, les Commissions permanentes "arrêtent leur propre programme de travail et leur ordre du jour". Tout Membre de l'UIP peut soumettre des propositions de thèmes d'étude (art. 18) qui sont examinées par le Bureau de la Commission permanente concernée (art. 10.3 et 20). Conformément à l'article 19 du Règlement, c'est la Commission permanente qui a le dernier mot à cet égard. Ces articles ne prévoient pas d'intervention directe de l'Assemblée dans ce processus. L'Assemblée n'a pas à approuver l'ordre du jour des Commissions permanentes et n'est apparemment pas compétente pour proposer ou imposer l'inscription de thèmes à leur ordre du jour. De plus, il résulte de l'article 6.5 du Règlement que les Commissions permanentes bénéficient d'une marge de manœuvre considérable pour mettre en œuvre leur programme de travail puisqu'elles peuvent, notamment, "commander des études, examiner des rapports relatifs aux bonnes pratiques, passer en revue l'application et le suivi des résolutions précédentes de l'UIP, dépêcher des missions sur le terrain et tenir des auditions".

Le Règlement des Commissions permanentes ne répond pas clairement à la question de savoir si une Commission permanente est compétente, en dernier ressort, pour adopter son ordre du jour et pour décider de ses thèmes d'étude. Par exemple, il est prévu à l'article 14 que l'ordre du jour des Commissions permanentes est communiqué à tous les Membres de l'UIP par le Secrétaire général "en exécution des décisions prises par le Conseil directeur et par l'Assemblée", sans plus de précisions. Une telle formulation confère apparemment à l'Assemblée et au Conseil directeur une certaine autorité sur le contenu de l'ordre du jour, que le Secrétaire général met ensuite en œuvre. En outre, l'article 19 dispose "qu'une Commission permanente décide du thème d'étude à proposer pour examen à l'Assemblée suivante". Cet article ne fait pas de distinction entre les thèmes d'étude proposés pour l'ordre du jour de l'Assemblée et les thèmes qui seront examinés uniquement par une Commission permanente (l'article 19 se réfère à l'examen "à" et non pas "par" l'Assemblée suivante). Il peut être interprété comme habilitant les Commissions permanentes à proposer des thèmes d'étude à examiner, mais pas comme leur attribuant un pouvoir de décision définitif à cet égard, lequel, par déduction, reviendrait à l'Assemblée. A cela s'ajoute que les Commissions permanentes font rapport à l'Assemblée sur leurs conclusions (art. 17 du Règlement). Bien que cet article ne prévienne pas de décision de l'Assemblée sur les rapports des Commissions permanentes, il serait contraire à la logique institutionnelle de considérer que cette dernière n'a aucune autorité en la matière et se borne à prendre note de ces rapports. Dans ce cas, les Commissions permanentes auraient le dernier mot, au même titre que l'Assemblée et le Conseil directeur. Si telle était l'intention des Membres de l'UIP, cela n'est pas clairement énoncé dans les Règlements.

3. Conclusions

La création des Commissions permanentes relève de la compétence et de l'autorité générales de l'Assemblée, mais ces Commissions ne sont pas clairement sous la tutelle de l'Assemblée pour ce qui est de leurs travaux, comme c'est le cas, par exemple, des grandes Commissions de l'Assemblée mondiale de la Santé ou de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela étant, le Règlement de l'Assemblée et celui des Commissions permanentes sont pour le moins contradictoires quant au fait de savoir si la décision définitive sur l'ordre du jour et le programme de travail d'une Commission permanente revient à l'Assemblée ou à la Commission concernée. Des arguments de texte permettent de conclure aussi bien dans un sens que dans l'autre.

Toutefois, si l'on envisage les Règlements dans le cadre plus général des Statuts et que l'on se penche sur les relations entre les divers organes de l'UIP, il semble, en dernière analyse, que nonobstant la marge de manœuvre importante des Commissions permanentes pour décider de leur ordre du jour et de leur programme de travail, le dernier mot revient à l'Assemblée. Autrement dit, si l'Assemblée décide, pour des raisons sérieuses et dans des circonstances exceptionnelles, qu'une Commission permanente doit réexaminer l'inscription d'un point particulier à son ordre du jour, voire qu'elle ne doit pas inscrire un point donné à son ordre du jour, la Commission concernée doit s'exécuter. Cette conclusion n'est valable qu'en cas de décision prise dans des circonstances exceptionnelles, dûment examinées par l'Assemblée dans le but de préserver l'équilibre établi par le libellé actuel des Règlements. Enfin, je voudrais insister à nouveau sur le fait qu'une question si importante devrait donner lieu à une décision de principe claire et que les Règlements devraient être modifiés en conséquence pour éviter de nouvelles ambiguïtés et confusions.

J'espère avoir répondu à votre question et reste à votre disposition pour d'éventuels éclaircissements complémentaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de ma haute considération.

(Signé)

Gian Luca BURCI
Professeur associé, Droit international
Institut de hautes études internationales
et du développement