



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Cinquième Conférence mondiale des Présidents de parlement (2020)

Première réunion du Comité préparatoire (Genève, 8-9 février 2019)

Comité préparatoire 1
Point 4

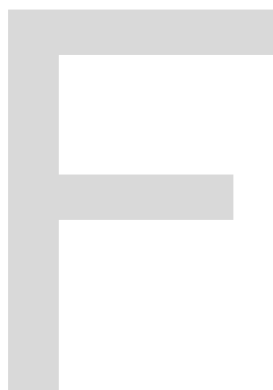
CONF-2020/PrepCom1/4-R.1
24 janvier 2019

Dimension parlementaire de l'action de l'ONU

1. La Conférence des Présidents des parlements nationaux organisée en 2000 a été le tout premier sommet mondial où des dirigeants de parlement ont pu débattre de leur rôle dans la sphère internationale. En constatant le besoin d'une gouvernance mondiale plus transparente, les Présidents de parlement ont appelé au renforcement de la relation entre les parlements et l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'idée était, et demeure, de faire entendre la voix du peuple à l'ONU par le biais de ses représentants parlementaires. Tout en respectant la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, les Présidents ont revendiqué un rôle plus direct pour les parlements à l'ONU afin de combler le déficit démocratique dans les relations internationales. Ce faisant, ils ont résolu de renforcer encore leur collaboration avec l'UIP, pendant parlementaire de l'ONU à l'échelon planétaire. Leur message a été repris dans la Déclaration du Millénaire de l'ONU, puis étayé par les Conférences des Présidents de parlement tenues par la suite en 2005, 2010 et 2015.

2. Conformément à la vision décrite lors de la Première Conférence mondiale des Présidents de parlement, en 2000, le travail relatif aux Nations Unies revient en grande partie aux parlements à l'échelon national. Il est important de veiller à ce que les parlementaires membres des commissions parlementaires spécialisées (droits de l'homme, santé, environnement, commerce, défense, etc.) soient directement impliqués dans les processus mondiaux correspondants. L'UIP joue un rôle d'appui, de rassembleur, de facilitateur et de catalyseur en se chargeant notamment :

- d'informer les parlements et les parlementaires des grands processus en cours aux Nations Unies ;
- de convoquer des réunions portant sur les principaux enjeux mondiaux et de relayer les points de vue parlementaires aux grands processus onusiens ;
- de contribuer à faire connaître les bonnes pratiques parlementaires et d'inciter les parlements et les parlementaires à l'action (en particulier pour traduire dans la pratique les engagements internationaux) ;
- de plaider en faveur de la présence de parlementaires dans les délégations nationales envoyées aux grandes conférences onusiennes et de faciliter l'interaction entre les parlementaires et le système de l'ONU ;
- de contribuer à faire entendre la voix des parlementaires du monde entier à l'ONU et à intégrer officiellement la perspective parlementaire dans les processus onusiens ;
- de faciliter le suivi parlementaire des activités et opérations des Nations Unies.



3. Pour concrétiser cette vision d'une dimension parlementaire dans le travail de l'ONU, trois axes stratégiques d'action ont été élaborés : nouer des relations institutionnelles, renforcer le contrôle parlementaire des processus de l'ONU et intégrer les perspectives parlementaires aux principales négociations et processus de l'ONU.

Nouer des relations institutionnelles avec l'ONU

4. Comme suite à la première Conférence mondiale des Présidents de parlement, en 2002, l'UIP s'est vu conférer le statut d'observateur permanent par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle s'exprime depuis régulièrement, en cette qualité, dans ce forum mondial et dans ses organes subsidiaires. L'UIP peut ainsi exprimer les opinions politiques et les prescriptions stratégiques découlant de ses nombreuses résolutions et décisions, de même que des activités qu'elle mène avec ses Parlements membres. En tant qu'observateur permanent avec un bureau auprès du Siège de l'ONU à New York, l'UIP peut plus facilement faire en sorte que les points de vue des parlementaires soient répercutés dans les délibérations et les négociations qui ont lieu dans l'enceinte de l'ONU. Aujourd'hui, de nombreux documents de l'ONU et d'autres engagements internationaux soulignent l'importance du rôle et de la responsabilité des parlements nationaux.

5. Depuis une vingtaine d'années, les résolutions successives de l'Assemblée générale sur l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP invitent expressément cette dernière à faire en sorte que les grands processus internationaux comportent une composante parlementaire et que les débats mondiaux reçoivent un éclairage parlementaire. La plus récente résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée par consensus en 2018 (www.ipu.org/sites/default/files/documents/72-278-f.pdf), renforce davantage cette relation par un certain nombre de mesures, notamment des réunions annuelles de coordination ONU-UIP aux niveaux politique et opérationnel, ainsi que la désignation du 30 juin comme la Journée internationale du parlementarisme.

6. La Commission permanente des Affaires des Nations Unies, établie à l'UIP en 2007, (désormais la quatrième commission permanente), qui a vocation à donner des orientations et à contribuer à la définition des politiques touchant à la dimension parlementaire de l'ONU. Cette commission a notamment élaboré un document d'orientation sur la nature des relations entre l'ONU et le milieu parlementaire, document qui a été adopté par les organes directeurs de l'UIP (archive.ipu.org/Un-f/3spk.pdf). La Commission a également effectué un certain nombre de missions sur le terrain (Albanie, Côte d'Ivoire, Ghana, Haïti, Monténégro, Sierra Leone, Tanzanie et Viet Nam) pour examiner les moyens de renforcer les relations institutionnelles entre les parlements et l'ONU au niveau national, où les bureaux de pays de l'ONU jouent un rôle consultatif pour aider les gouvernements à respecter les engagements internationaux.

7. Dans le contexte des réformes à l'ONU, l'UIP s'est efforcée de renforcer la coopération entre les Equipes de pays de l'ONU et les parlements nationaux en prenant appui sur la recommandation figurant dans les résolutions de l'Assemblée générale, qui appellent les deux partenaires à une relation plus "structurée". L'UIP collabore avec l'ONU à l'élaboration de lignes directrices spécifiquement destinées aux Coordonnateurs résidents afin de contribuer à recueillir davantage d'informations sur la façon dont cette relation évolue.

8. Afin de tenir compte de l'interaction grandissante entre le système des Nations Unies, les parlements nationaux et l'UIP, les deux organisations ont signé en 2016 un nouvel Accord de coopération (www.ipu.org/sites/default/files/documents/2016_cooperation_agreement-f.pdf), qui prévoit des réunions de consultation et de coordination régulières, tant à l'échelon opérationnel qu'à l'échelon décisionnel à haut niveau. Ces réunions sont l'occasion de débattre de questions figurant dans le programme mondial et pour lesquelles l'UIP et l'ONU peuvent unir leurs forces efficacement pour identifier et surmonter les obstacles concrets dans la manière dont les parlements et l'ONU interagissent au niveau national et mondial, et réfléchir aux projets communs éventuels à entreprendre.

9. Une coopération opérationnelle de fond avec des institutions spécialisées des Nations Unies s'est aussi rapidement instaurée, en particulier avec le PNUD, le HCR, ONU Femmes, l'OMS, ONUSIDA, le HCDH, le PNUE et l'UNICEF. L'UIP a signé des accords de coopération avec bon nombre de ces organisations, avec lesquelles elle organise des activités conjointes, notamment des

séminaires et des ateliers, ainsi que des consultations sur les bonnes pratiques et sur des lois-types, réalise des publications communes et mène des projets d'assistance technique à l'intention des parlements, en particulier dans les pays ayant à reconstruire leurs institutions au sortir de conflits. Des exemples concrets d'activités conjointes entre l'UIP et les organismes des Nations Unies sont présentés dans le Rapport 2018 du Secrétaire général de l'ONU sur *L'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'UIP* (www.ipu.org/sites/default/files/documents/sg-r-18-f.pdf) ainsi que dans les rapports réguliers du Conseil directeur sur l'application de la stratégie de l'UIP (www.ipu.org/download/6323).

Renforcer la mise en œuvre et le contrôle des accords avec l'ONU

10. Pour faciliter le contrôle des négociations et des processus de l'ONU, l'UIP a élaboré, par l'intermédiaire de sa Commission permanente des Affaires des Nations Unies, une série de directives. Celles-ci prévoient que les parlements doivent:

- être informés suffisamment tôt des négociations qui doivent se tenir à l'ONU ;
- disposer d'informations fidèles sur les enjeux, ainsi que sur les politiques et les positions des négociateurs ;
- avoir la possibilité de poser des questions aux ministres et aux négociateurs, et de donner leur avis au gouvernement ;
- dans la mesure du possible, donner au gouvernement un mandat de négociation clair ou avoir la possibilité d'influer sur ce mandat ;
- avoir les structures, les procédures et les moyens nécessaires pour suivre les négociations pas à pas et, pour ce faire,
- être représentés dans les délégations nationales participant à ces négociations.

11. Afin de sensibiliser les parlementaires aux grands enjeux mondiaux et de les aider à mettre en œuvre les accords correspondants de l'ONU, l'UIP organise régulièrement des réunions à l'occasion de différentes conférences internationales, parmi lesquelles les sessions annuelles de la Commission de la condition de la femme de l'ONU, les Conférences annuelles sur l'OMC et les Conférences de l'ONU sur les changements climatiques. Par ailleurs, l'UIP organise des réunions parlementaires lors de conférences spéciales de l'ONU dans le cadre desquelles un nouvel accord international est adopté (comme par exemple, la Réunion parlementaire sur le Pacte mondial sur les migrations, en décembre 2018). Chaque année au mois de juillet, l'UIP organise une réunion parlementaire à l'occasion du Forum politique de haut niveau de New York, où les pays se penchent sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD).

12. L'UIP travaille en outre avec les organes conventionnels des droits de l'homme de l'ONU, permettant ainsi aux parlements de peser davantage dans l'examen national des engagements internationaux pris en matière de droits de l'homme. Sa plus grande réussite dans ce domaine concerne probablement la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). L'UIP collabore avec les parlements des pays dont la situation doit être examinée pour qu'ils puissent prendre part au processus d'examen en apportant leur contribution au rapport national, en participant aux sessions du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et en recevant ses conclusions, pour examen et suivi par le parlement. Certaines initiatives conjointes de l'UIP et du HCDH et certaines résolutions du Conseil des droits de l'homme de l'ONU ont également contribué à donner aux parlements et aux parlementaires une place plus centrale dans l'Examen périodique universel (EPU) relatif aux engagements pris par leur pays en matière de droits de l'homme.

13. Ces modes de contrôle ont maintenant été étendus aux examens nationaux volontaires que les gouvernements soumettent au Forum politique de haut niveau de l'ONU sur le développement durable, qui fait désormais figure de pôle chargé de superviser à l'échelle mondiale la mise en œuvre des ODD. Chaque année, l'UIP transmet au parlement des pays se portant volontaires pour un examen un questionnaire visant à déterminer quel rôle le parlement a joué dans ce processus. Les résultats de ce travail contribuent à l'évaluation globale de la participation du parlement à la réalisation des ODD que l'UIP mène à bien.

Intégrer les recommandations politiques dans les processus décisionnels de l'ONU

14. Ces dernières années, la Commission UIP des Affaires des Nations Unies a étendu le champ de ses travaux de manière à donner aux parlementaires une enceinte où interagir avec de hauts responsables de l'ONU, débattre et mettre noir sur blanc leur contribution aux grands processus onusiens et examiner l'action de leurs institutions dans la mise en œuvre des engagements internationaux. En outre, l'UIP s'emploie à faire en sorte que les résolutions adoptées par les trois autres commissions permanentes de l'UIP (paix et sécurité ; développement durable, financement et commerce ; démocratie et droits de l'homme), ainsi que les déclarations des Assemblées et réunions spécialisées, soient incorporées aux procédures pertinentes de l'ONU menées sous l'autorité de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires.

15. Chaque année, l'UIP et le Président de l'Assemblée générale convoquent ensemble une Audition parlementaire au Siège de l'ONU à New York. Cette audition se veut un moyen pour les parlementaires de peser dans les grands processus onusiens et de faire valoir leur point de vue dans les délibérations et négociations en cours à l'échelon planétaire. Ainsi, par exemple, l'Audition parlementaire de 2018 aux Nations Unies a été pensée pour apporter une contribution parlementaire au Pacte mondial sur les migrations. En 2019, l'Audition sera consacrée aux difficultés auxquelles se heurte actuellement le multilatéralisme et au rôle que peuvent jouer les parlements pour y remédier. Ces auditions annuelles et autres réunions parlementaires que l'UIP organise à l'ONU sont un moyen précieux pour permettre à des parlementaires de se joindre aux délégations de leur pays, de mieux comprendre les enjeux mondiaux et de participer réellement à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions internationales.

16. Le rôle joué par l'UIP dans l'adoption des ODD montre bien comment l'UIP peut contribuer à intégrer une perspective parlementaire aux grandes négociations de l'ONU. L'UIP et ses Membres ont pris une part active aux consultations mondiales ayant débouché sur l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dans le cadre d'un groupe d'"amis de la gouvernance à l'ONU", l'UIP a réussi à obtenir un engagement ferme en faveur des réformes institutionnelles. L'ODD 16, qui appelle à "des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, à tous les niveaux", préconise très clairement la nécessité de parlements forts.

Evaluer les progrès et la voie à suivre

17. Sur le plan formel, les relations institutionnelles entre l'UIP et l'ONU ont atteint leur limite en ce qui concerne l'identification et l'utilisation de tous les processus et les mécanismes qui sont normalement accordés aux observateurs.

18. Il n'est pas aisé d'évaluer globalement les progrès accomplis dans l'intégration de la dimension parlementaire dans les travaux de l'ONU, car cela dépend en grande partie des processus internes de chaque parlement. Bien que les relations entre l'UIP et l'ONU se soient considérablement développées depuis 2000, comme indiqué dans le présent rapport, il subsiste un certain nombre de défis :

- Les ressources (humaines et financières) nécessaires pour entretenir et développer les relations entre l'UIP et l'ONU sont limitées et ne correspondent pas aux engagements pris au fil des ans. Les allocations budgétaires destinées à l'action politique de l'UIP à l'ONU n'ont augmenté que modérément au fil des ans.
- En raison des ressources limitées, de nombreux processus de fond de l'ONU, en particulier dans le domaine de la paix et de la sécurité, ne sont pas complètement couverts. Actuellement, l'UIP n'est pas en mesure de suivre en profondeur les négociations de l'ONU, d'accroître les contributions parlementaires spécifiques et de faire en sorte que les parlements participent en temps réel à ces négociations.
- Les délégations parlementaires aux réunions de l'ONU ne sont pas toujours bien adaptées au sujet à discuter, ce qui entraîne une contribution insuffisante aux débats.
- Contrairement aux autres activités de l'UIP, qui sont planifiées bien à l'avance (Assemblées de l'UIP, réunions spécialisées, etc.), suivre les processus de l'ONU et mobiliser les parlements et les parlementaires autour de ces processus exige des communications plus fréquentes et informelles que ne le permettent les outils et protocoles actuels.

- Les directives susmentionnées de l'UIP sur le contrôle parlementaire des négociations de l'ONU ne sont pas appliquées de manière cohérente et dans tous les parlements.
- Dans les pays dotés d'un bureau de pays de l'ONU, les parlements ne disposent souvent pas du savoir-faire et de l'autorité nécessaires pour interagir avec les fonctionnaires compétents.

19. Dans une optique d'avenir, le défi pour les parlements et l'UIP est d'identifier de nouveaux horizons dans les relations entre les parlements, l'UIP et l'ONU, afin que la vision originale de la première Conférence des Présidents de parlement, en 2000, soit pleinement réalisée. Dans la perspective du processus qui s'ouvre à présent, les membres du Comité préparatoire sont invités à se pencher sur les questions suivantes :

- a) Les parlements ont-ils senti cette évolution dans leurs propres relations avec l'ONU ? Sont-ils en mesure de contribuer au processus de prise de décision à l'échelon international ?
- b) Les parlements ont-ils le sentiment d'être davantage écoutés et de pouvoir mieux exercer leur fonction de contrôle et mieux légiférer sur les questions débattues et décidées par les gouvernements dans l'enceinte de l'ONU ?
- c) Dans quelle mesure les parlements disposent-ils de mécanismes et d'outils leur permettant de jouer un véritable rôle à l'échelon international ?
- d) Que peut faire l'UIP pour mieux soutenir les parlements dans leur interaction avec l'ONU, tant à l'échelon national que dans le cadre des processus internationaux se déroulant à Genève, New York et ailleurs dans le monde ?
- e) Une campagne ayant pour objectif la création d'une Assemblée parlementaire des Nations Unies est en cours depuis plusieurs années. Quel est votre avis sur cette initiative et quels avantages une telle assemblée présenterait-elle à vos yeux ?