



INTER-PARLIAMENTARY UNION

CHEMIN DU POMMIER 5
1218 LE GRAND-SACONNEX / GENEVA (SWITZERLAND)

TELEPHONE (41.22) 919 41 50- FAX (41.22) 919 41 60- E-MAIL postbox@mail.ipu.org

PROGRAMME DE TRAVAIL FUTUR DU COMITÉ DE HAUT NIVEAU SUR LES PROGRAMMES – LES RELATIONS AVEC LES PARLEMENTAIRES

La présente note a été établie par le Secrétaire général de l'Union interparlementaire (UIP) à titre de contribution au débat sur le point 4c) de l'ordre du jour de la douzième session du Comité de haut niveau sur les programmes.

On y avance que le système des Nations Unies a beaucoup à gagner à s'intéresser davantage aux relations qu'il entretient avec le Parlement en tant qu'institution, et que l'UIP peut jouer un rôle particulier dans ces relations pour leur donner forme et les nourrir. On y donne un aperçu des mécanismes mis sur pied par l'UIP pour jeter des ponts entre les Nations Unies et les parlements et on y donne en exemple différentes problématiques susceptibles de mériter une attention particulière.

S'inscrivant dans le droit fil des conclusions du rapport sur la coopération entre l'ONU et l'UIP rédigé en 2006 par le Secrétaire général de l'ONU, la présente note plaide en faveur d'un mécanisme structuré de consultation et de coordination entre l'UIP et le système des Nations Unies.

LES NATIONS UNIES ET LE MONDE DES PARLEMENTS

L'ONU et ses organisations sœurs sont des organisations intergouvernementales où les Etats membres sont représentés par le pouvoir exécutif. Ces sont des représentants des gouvernements qui fixent le programme et le budget de ces organisations et négocient et signent les accords qu'elles passent. Toutefois, il va sans dire que ces programmes et ces accords resteraient lettre morte dans la réalité quotidienne sans l'intervention d'un certain nombre d'acteurs clés.

Le Parlement figure au nombre de ces acteurs. Il débat et approuve le budget national, où sont inscrits tant la contribution versée aux organisations internationales que les fonds alimentant leurs programmes et les dépenses encourues au titre des services et projets mis sur pied par chaque pays dans le cadre de la mise en œuvre des accords internationaux. Le Parlement se voit souvent demander de ratifier ces accords et il les transcrit dans la législation nationale. C'est aussi au Parlement qu'échoit la responsabilité d'exercer un contrôle sur l'action de l'Exécutif et de s'assurer que le gouvernement respecte ses engagements internationaux.

Les parlementaires sont élus en leur qualité de représentants du peuple dans toute sa diversité. Il est de leur devoir d'influer sur la politique menée par le gouvernement et de contribuer à lui donner forme. Ils supervisent les négociations internationales et sont en contact étroit avec les négociateurs gouvernementaux. C'est souvent le Parlement qui octroie au gouvernement son mandat de négociation. Là encore, un travail important, intrinsèquement lié au programme de travail de cette institution, a lieu dans l'enceinte parlementaire.

Il est évident que les parlementaires peuvent aussi, à titre individuel, jouer un rôle majeur dans l'appui manifesté à l'échelon national pour l'action internationale. Ils sont en contact régulier avec leurs électeurs et sont en mesure d'expliquer le contexte dans lequel s'inscrivent les accords internationaux, ainsi que de gagner le soutien populaire en faveur des organisations internationales. A leur tour, ils s'appuient aussi pour cette activité sur un important soutien institutionnel, dont ils bénéficient notamment au sein de leur propre parlement.

Le nombre des parlementaires oeuvrant dans les 189 pays dotés d'un parlement est voisin de 45 000. Chaque année, jusqu'à 10 000 mandats parlementaires sont remis en lice et 2 000 parlementaires voient leur mandat expirer. Dans certains pays, la proportion des législateurs dont le mandat n'est pas renouvelé atteint parfois 75 pour cent. Tout ceci montre que s'adresser aux parlementaires à titre individuel est une tâche herculéenne, qui dépasse de loin les moyens dont disposent les institutions multilatérales.

Il s'ensuit que le système des Nations Unies a tout intérêt à ce que l'ordre du jour des parlements nationaux reflète les points importants de son action. C'est le Parlement dans son ensemble, avec sa myriade de commissions, de commissions d'enquête et autres instances, qui peut donner un tour concret à l'action entreprise par les Nations Unies.

La mondialisation a considérablement étendu la portée de l'action parlementaire et les parlements, pour des raisons différentes toutefois, sont eux aussi intéressés dans une égale mesure par la création de liens avec le système des Nations Unies. Ils souhaitent, par exemple, contribuer aux négociations internationales et en assurer la supervision, ainsi que vérifier la mise en œuvre des accords auxquels souscrivent les gouvernements. Ils souhaitent aussi passer les activités des organisations internationales au crible et participer à leur réflexion. En d'autres termes, ils appellent de leurs vœux une relation qui ne soit pas à sens unique.

LES NATIONS UNIES ET L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

L'UIP est la seule organisation planétaire rassemblant les parlements. Elle est un forum unique en son genre de coopération internationale entre parlements.

Cette organisation œuvre en faveur de la paix et de la coopération internationale et apporte son appui aux Nations Unies. Cent cinquante parlements membres prennent part à ses activités, qui visent à atteindre trois grands objectifs : i) la paix et la sécurité internationales; ii) la démocratie, avec un accent plus particulier sur les droits de l'homme et l'égalité entre les sexes; et iii) le développement. Diverses assemblées et organisations parlementaires régionales et divers mouvements politiques internationaux sont associés aux travaux de l'UIP.

L'UIP a conclu en 1996 un accord de collaboration avec l'ONU et l'Assemblée générale des Nations Unies lui a octroyé en 2002 le statut d'observateur, complété par le droit de diffuser ses documents officiels lors de l'Assemblée générale des Nations Unies¹.

L'UIP a une contribution particulière à apporter au système des Nations Unies grâce à sa composition et à ses activités planétaires. A l'instar des Nations Unies, les parlements de tous les pays peuvent devenir membres de cette organisation, et c'est le cas de la grande majorité d'entre eux. En outre, nombre de ses réunions et activités sont ouvertes aux parlements qui ne sont pas officiellement membres de cette organisation. L'UIP n'est pas une organisation à

¹ Cette décision reconnaît explicitement le caractère sui generis de l'UIP en tant qu'institution interétatique et a donc clairement établi que l'UIP ne saurait être assimilée aux organisations non gouvernementales ou aux organisations représentant la société civile.

vocation unique et ses activités couvrent tout l'éventail des sujets abordés par le système des Nations Unies.

Depuis plusieurs années, les Présidents de parlement et autres dirigeants parlementaires prônent l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'ONU et l'UIP. Ils appellent de leurs vœux une interaction et une coordination plus poussées avec le système des Nations Unies et exhortent l'organisation mondiale à faire davantage appel à l'expertise politique et technique offerte par l'UIP et ses parlements membres.

A l'échelon international, ils se sont engagés à œuvrer par l'intermédiaire de l'UIP en tant qu'organisation mondiale des parlements nationaux². Plus précisément, ils souhaitent que l'UIP : i) garantisse aux parlements nationaux de meilleures informations sur les activités des Nations Unies, ii) mette plus fréquemment à profit les connaissances des membres des commissions permanentes et des commissions restreintes des parlements nationaux pour traiter des questions relevant spécifiquement de la coopération internationale, et iii) continue à développer les auditions parlementaires et les réunions spécialisées organisées aux Nations Unies.

De façon générale, les Etats membres et les parlements sont opposés à la création, au nom des organisations internationales, de nouvelles structures destinées à créer des liens avec les parlements et leurs membres. Ils s'accordent à juger nécessaire l'établissement d'une collaboration plus étroite entre les parlements et ces institutions, mais souhaitent qu'elle passe par des institutions parlementaires telles que l'UIP, qui disposent du mandat et de la légitimité requis pour ce faire. La Déclaration du Millénaire et le document final du Sommet mondial de 2005 reflètent cette recommandation.

MECANISMES CREEES PAR L'UIP POUR ASSURER LA COOPERATION AVEC LE SYSTEME DES NATIONS UNIES

Les exemples suivants décrivent des mécanismes mis en œuvre par l'UIP pour renforcer les relations existant entre les Nations Unies et les parlements et consolider l'appui des parlementaires aux Nations Unies :

- Enceintes mettant en contact les Nations Unies et les parlements : l'assemblée annuelle de l'UIP, à laquelle assistent environ 1 500 délégués parlementaires représentant quelque 140 pays donne aux Nations Unies la possibilité d'entrer en contact et de dialoguer avec des parlementaires du monde entier sur des points clés pour les Nations Unies, par le truchement de discussions, de réunions-débats, d'ateliers, de visites sur le terrain, etc.
- Commissions et conférences spécialisées de portée mondiale sur des questions bénéficiant d'une attention prioritaire à l'échelon international : ces structures sont destinées aux membres des commissions permanentes et des commissions restreintes ayant pour mandat de débattre de ces questions au quotidien et leur offrent une enceinte de discussion, de partage d'expérience et de contact direct avec les institutions internationales. L'UIP se prête déjà à cette activité dans le domaine des droits de l'homme et dans celui du commerce. Elle est en train d'élaborer des mécanismes similaires concernant la question du VIH/SIDA et autres pandémies, ainsi que la protection des enfants, les questions de genre et l'emploi.

² Ils ont aussi prié l'UIP de collaborer étroitement avec les assemblées et les organisations parlementaires régionales.

- Réunions parlementaires organisées en parallèle des grandes conférences des Nations Unies ou d'événements de même nature : ces manifestations permettent aux parlementaires de se familiariser avec les points en discussion, de suivre étroitement l'évolution des négociations en cours, d'avoir des contacts avec les négociateurs gouvernementaux, de faire part de leur expérience à leurs collègues et d'apporter l'éclairage des parlements au cours de manifestations organisées par les Nations Unies.
- Auditions parlementaires aux Nations Unies : ces auditions, qui ont lieu toute l'année, et tout particulièrement l'audition organisée chaque année à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies, permettent aux parlementaires de débattre de questions soigneusement choisies avec de hauts responsables des Nations Unies, ainsi que des représentants des Etats membres, des milieux universitaires et de la société civile. Elles ont pour double objectif de les informer de la situation actuelle et de leur donner la possibilité d'exercer un commencement de contrôle.
- Suivi de la mise en œuvre des conventions des Nations Unies : l'UIP soutient par son travail plusieurs organismes chargés de la mise en œuvre de traités des Nations Unies et mobilise le concours des parlements pour assurer le suivi de la mise en œuvre d'accords tels que la Convention sur l'élimination des toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole additionnel.
- Instruments à la disposition des parlementaires intéressés par des questions particulières : ils prennent souvent la forme de guides pratiques rédigés en collaboration avec des organisations internationales à l'intention d'un lectorat spécifiquement parlementaire. Ils mettent généralement l'accent sur les initiatives que les parlementaires sont susceptibles de prendre. Les guides récemment publiés traitaient de questions relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire, aux réfugiés et au statut d'apatride, à la protection des enfants et à la sécurité.
- Ateliers et séminaires destinés aux parlementaires : ces manifestations portent sur un vaste éventail de questions. Les plus récentes traitaient des droits de l'homme, de l'égalité entre les sexes, de l'environnement et de la sécurité.
- Appui opérationnel dans le cadre des missions, des projets et des activités des Nations Unies : l'UIP offre dans différents contextes un appui technique spécialisé pour les opérations menées par les Nations Unies. Les parlements détachent des collaborateurs et des parlementaires à l'UIP aux fins de la collaboration tissée avec le PNUD, la Commission de consolidation de la paix et le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, pour ne mentionner que quelques exemples.

L'idée que le développement et la paix ne puissent jamais voir pleinement le jour sans une bonne gouvernance et que le Parlement, en tant qu'institution clé en matière de gouvernance, doive être renforcé fait l'objet d'un large consensus international. En outre, la conviction que les parlements peuvent jouer un rôle de premier plan dans le cadre des efforts de consolidation de la paix est de plus en plus partagée, tout comme la conviction que la communauté internationale doit par conséquent s'investir davantage pour renforcer les institutions parlementaires qui présentent des signes de faiblesse. Il est également indispensable d'œuvrer davantage en faveur de l'égalité entre les sexes en politique et de la défense des droits de l'homme, particulièrement la liberté d'expression.

Ce sont des domaines dans lesquels l'UIP possède une longue expérience et des connaissances inégalées, accumulées par le truchement d'activités telles que les suivantes :

- Mise à disposition de savoir spécialisé sur les parlements et leur mandat, leur structure et leur mode de fonctionnement. L'UIP dispose d'un vaste réseau d'experts parlementaires et peut compter sur le soutien offert par les parlements, qui mettent leurs collaborateurs et leurs membres à sa disposition pour mener ses activités. Elle suit les élections parlementaires ainsi que l'évolution de la situation dans les parlements. Elle entreprend des études analytiques et comparatives et fournit des conseils relatifs aux travaux et à la procédure parlementaires.
- Elaboration de normes et mise au point de bonnes pratiques : L'UIP dispose à l'intérieur et à l'extérieur des parlements d'un vaste réseau de spécialistes, qui l'aident à élaborer des normes et à mettre au point de bonnes pratiques. L'UIP a élaboré des critères universels en matière d'élections libres et régulières, désormais utilisés par un grand nombre d'observateurs électoraux, une Déclaration universelle sur la démocratie et, plus récemment, un Guide sur la démocratie au sein des parlements truffé d'exemples de bonnes pratiques.
- Offre de soutien technique aux parlements : L'UIP gère un programme de coopération technique destiné à assister les parlements, notamment ceux des pays en développement qui sortent d'un conflit. La mise en œuvre de ce programme passe par la participation des parlements et la collaboration étroite avec le système des Nations Unies. L'UIP collabore aussi avec les Nations Unies dans le cadre d'un Centre mondial des technologies de l'information et de la communication dans les parlements, lancé conjointement par les deux organisations.
- Promotion du dialogue et de la réconciliation : L'UIP sert depuis longtemps d'intermédiaire dans le dialogue politique entre adversaires par le biais de la diplomatie parlementaire. Ces dernières années, elle a développé cette activité pour inciter les parlements à prendre une part plus active aux processus de réconciliation.
- Offre d'assistance aux parlements dans le domaine des droits de l'homme : cette activité passe par l'organisation de programmes de formation, de séminaires et autres initiatives de sensibilisation aux questions relatives aux droits de l'homme, ainsi qu'au travail réalisé par les organismes chargés de la mise en œuvre des traités, par la promotion de la législation et du contrôle parlementaire et par l'offre de protection aux parlementaires eux-mêmes, particulièrement ceux qui appartiennent à l'opposition politique au Parlement.
- Promotion de l'égalité entre les sexes et du partenariat entre hommes et femmes dans la vie politique : L'UIP est la source officielle du système des Nations Unies pour les données concernant la représentation féminine au Parlement et entreprend des analyses, élabore des rapports sur les progrès réalisés et organise des programmes de formation destinés aux femmes candidates aux élections législatives et aux élus. Le Programme du partenariat entre hommes et femmes aborde également des questions relevant de façon plus générale de la protection des droits des femmes, par exemple la protection face à la violence, aux mutilations génitales et autres.

Parallèlement à la mise sur pied de ces programmes, l'UIP s'efforce de renforcer sa coopération avec le système des Nations Unies et, en particulier, avec les nouveaux organismes des Nations unies. L'UIP entretient une relation de travail étroite avec le Fonds des Nations Unies pour la démocratie et les deux organisations sont en train de conclure un protocole d'accord. L'UIP collabore avec la Commission de consolidation de la paix, en mettant sa longue expérience du

dialogue politique et de la réconciliation au service des Nations Unies dans différents contextes nationaux. L'UIP est aussi en contact suivi avec le Conseil des droits de l'homme, dans le but de nouer des relations de travail avec cette instance.

FUTURS DOMAINES DE COLLABORATION

Les activités de l'UIP couvrent pratiquement tous les domaines qui sont à l'ordre du jour des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne le suivi des grandes conférences internationales des Nations Unies, dont le Sommet du Millénaire. Ces travaux ont toujours été menés en collaboration avec les différents départements des Nations Unies et les institutions spécialisées et ont pris la forme de réunions, publications et autres initiatives.

Toutefois, ces activités ne constituent pas un programme de coopération cohérent, car elles sont normalement sélectionnées de façon *ad hoc* à l'échelon des départements ou des institutions concernés. L'UIP souhaite par conséquent élaborer un mécanisme de consultation régulier permettant la constitution d'un programme d'activités cohérent portant sur des priorités définies conjointement par l'UIP et le système des Nations Unies. Les débats récents des Nations Unies et de l'UIP offrent des exemples des domaines de collaboration éventuels.

La question de l'emploi pèse d'un poids sans égal dans la politique nationale. Elle occupe la scène de presque toutes les campagnes électorales et se taille la part du lion dans la majeure partie des discussions politiques. Etant donné leurs compétences législatives et leur fonction de contrôle, les parlements jouent en outre un rôle de premier plan dans ce domaine.

La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation a affirmé que les parlements devraient œuvrer en faveur de politiques cohérentes dans le domaine économique et social et en matière d'environnement et qu'ils devraient exercer un contrôle intégré sur les grandes organisations internationales. Le Parlement est l'instrument idéal pour ce faire en raison de la mission de contrôle qui lui incombe et qui lui permet d'exiger du gouvernement qu'il justifie le contenu et le degré de cohérence de la politique qu'il défend au sein des différentes organisations internationales.

L'UIP et l'OIT ont entamé un dialogue pour commencer à donner un tour concret à ces recommandations d'une grande portée et l'UIP prendra contact avec les autres organisations internationales concernées dans le but d'élaborer une stratégie commune, ainsi qu'un plan de travail pour les quatre à cinq années à venir.

L'environnement constitue également l'une des priorités des parlements. L'UIP étudie depuis plusieurs années cette question en l'abordant sous des angles différents tout en mettant systématiquement l'accent sur l'interdépendance : entre les générations actuelles et futures, entre les continents, les régions et les Etats, entre les grands problèmes de l'humanité et l'environnement (croissance démographique, santé, pauvreté, urbanisation incontrôlée) et entre les pays du Nord et ceux du Sud.

Lors de la toute dernière Assemblée de l'UIP, ses membres se sont prononcés en faveur d'une plus grande cohérence de la politique menée en matière d'environnement aux échelons national et international, ainsi qu'en faveur de l'élaboration d'objectifs spécifiquement liés à l'environnement (à l'instar des OMD), et de la création de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes de mesure du PIB et des autres concepts économiques communément utilisés tenant compte de la valeur des ressources naturelles.

D'ici quelques semaines, les Nations Unies publieront une nouvelle grande étude sur la violence à l'égard des enfants. L'UIP a pris part, à la demande des parlements, au groupe de travail associé à cette étude et est en train d'élaborer une stratégie permettant d'assurer le suivi parlementaire de cette question dans les années à venir. L'UIP souhaite garantir la participation à ce processus de toutes les organisations du système des Nations Unies concernées, afin de tirer le meilleur profit possible des efforts réalisés et d'assurer leur cohérence.

Cette année, les Nations Unies se verront remettre un rapport sur la violence à l'égard des femmes, tandis que le Groupe du Secrétaire général concernant la cohérence du système élaborera des recommandations concernant la façon dont le système des Nations Unies aborde la question des femmes et les questions de genre. Ces questions occupent de plus en plus le devant de la scène politique dans les parlements et figurent régulièrement en bonne place des débats de l'UIP. Il s'agit du domaine dans lequel l'UIP a réalisé les plus grands progrès en matière de cohérence de son propre travail. L'UIP étudiera donc les mesures qu'elle peut promouvoir par l'intermédiaire des parlements pour que les recommandations contenues dans ces deux études soient mises en oeuvre.

L'Assemblée générale adoptera bientôt officiellement une nouvelle convention sur les droits des personnes handicapées. L'UIP a entamé avec le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme une collaboration destinée à élaborer un outil visant à faciliter l'action parlementaire dans ce domaine.

CONCLUSIONS

L'UIP bénéficie d'une relation de travail étroite avec les parlements nationaux. Elle leur offre une enceinte permanente de dialogue et de partage d'expérience, de coopération et d'appui techniques, et constitue un point de contact privilégié avec le système des Nations Unies. Grâce à ses multiples activités, l'UIP sensibilise les parlements à la nécessité d'agir sur des points particuliers figurant au nombre des priorités de la communauté internationale et crée les conditions propices à leur intervention.

Cette action peut être renforcée grâce à une participation plus systématique de l'UIP au mécanisme de coordination du système des Nations Unies. Dans le cadre de leur travail d'élaboration de stratégies et de politiques s'appliquant à l'ensemble du système, les Nations Unies ont tout à gagner à mieux connaître le fonctionnement des parlements, l'établissement de leur programme de travail, ce qu'il est légitime d'attendre d'eux et ce qu'il est possible de faire pour accélérer l'action parlementaire. L'UIP peut, mieux que toute autre organisation, apporter sa contribution à ce processus.

Genève, le 14 septembre 2006