

## RAPPORT DE LA COMMISSION UIP DES AFFAIRES DES NATIONS UNIES

### *dont la 127<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP a pris acte (Québec, 26 octobre 2012)*

La Commission UIP des Affaires des Nations Unies s'est réunie du 22 au 26 octobre à Québec, Canada, dans le cadre de la 127<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP. La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'interaction entre l'ONU, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire (résolution A/66/261, adoptée par consensus en mai 2012) a servi de fil conducteur pour le débat, de même que plusieurs processus récents des Nations Unies.

La première séance de la Commission a pris la forme d'une table ronde sur le Multilatéralisme et le rôle de la diplomatie parlementaire. Y ont participé des représentants d'organismes parlementaires régionaux qui ont contribué à différents égards aux efforts internationaux visant à promouvoir la réconciliation nationale, la consolidation de la paix et la prévention des conflits. Les participants ont ainsi eu l'occasion d'échanger des informations et des données d'expérience et de réfléchir aux moyens de rendre la diplomatie parlementaire plus cohérente et plus efficace.

Pendant la table ronde, les participants ont discuté des différentes facettes de la diplomatie parlementaire et des difficultés auxquelles elle se heurte dans la pratique. Il y a d'abord le fait que, dans beaucoup de pays, la politique étrangère est considérée depuis toujours comme une prérogative de l'exécutif, et que les parlements manquent donc d'expérience dans ce domaine. Il est clair que la diplomatie parlementaire ne gagnera du terrain et une reconnaissance que si elle parvient à se distinguer par l'innovation ou si elle complète l'action diplomatique classique. Il faut aussi que les citoyens et les contribuables puissent demander des comptes sur l'action diplomatique des parlementaires et que celle-ci soit davantage axée sur les résultats.

Les participants ont fait observer que la diplomatie parlementaire ne visait pas seulement le règlement des différends mais aussi la prévention des conflits. La diplomatie "discrète" propre aux parlementaires est de nature à renforcer la confiance entre les pays, à faire ressortir des perspectives culturelles différentes ou tout simplement à faire circuler des informations qui ne sont normalement pas disponibles par les canaux officiels. Un autre avantage de la diplomatie parlementaire est qu'elle permet une certaine continuité dans les relations multilatérales malgré des gouvernements qui se succèdent. Elle trouve une de ses expressions courantes sur le terrain dans le cadre d'élections, où la présence d'observateurs parlementaires venus d'autres pays peut contribuer à dissiper les tensions.

Dans le même temps, certains participants ont fait observer que la prolifération actuelle des assemblées et des associations parlementaires ne va pas sans problèmes, eu égard notamment aux chevauchements de mandats et aux risques de redondance et qu'il faut donc y remédier. Les organismes parlementaires régionaux, enracinés qu'ils sont dans la culture locale, sont souvent les mieux placés pour régler les différends locaux. Il convient de renforcer les liens entre les efforts parlementaires menés au niveau mondial et ceux des instances régionales. Il fallait donc discuter plus avant de ces questions et l'UIP devait prendre l'initiative en conduisant une étude sur les bonnes pratiques et en organisant d'autres consultations avec les organisations parlementaires régionales, les Nations Unies et d'autres partenaires.

A l'occasion de la Journée des Nations Unies, le 24 octobre, la Commission s'est réunie pour la deuxième fois autour du thème : Les Nations Unies prennent-elles la démocratie suffisamment au sérieux ? Il a été question de plusieurs domaines dans lesquels l'ONU et l'UIP collaborent, notamment l'état de droit, la régularité des élections, la promotion de la bonne gouvernance et la transparence des processus parlementaires.

La Commission a examiné l'action de l'ONU à la fois sous l'angle du processus intergouvernemental se déroulant au Siège et sous celui de ses opérations sur le terrain. En ce qui concerne l'agenda politique, la notion même de démocratie ne répond pas à une définition universellement acceptée, ce qui explique qu'elle ne figure pas en bonne place dans l'ordre du jour de l'Assemblée générale. La prise de décision à l'ONU continue d'être biaisée, la voix de quelques-uns prenant souvent le pas sur celle du plus grand nombre. Ce constat est particulièrement vrai au Conseil de sécurité, où une réforme de la composition et du droit de veto est plus urgente que jamais. S'agissant de l'assistance prêtée par les Nations Unies aux démocraties émergentes et aux Etats fragiles, le bilan est pour le moins mitigé, allant de la réussite presque totale comme dans le cas du Timor-Leste à la désillusion comme dans le cas d'Haïti.

Il est vrai que depuis la Déclaration du millénaire (2000), les Etats Membres de l'ONU se sont engagés à respecter les grands principes de la démocratie, mais il faut en faire plus pour les articuler et les mettre en pratique. Il en va tout autrement, par exemple, de l'investissement massif dans le développement consenti par les Nations Unies depuis l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Par ailleurs, les progrès ont été importants dans des domaines liés à la démocratie comme les droits de l'homme et l'émancipation des femmes, progrès dont témoigne la création récente du Conseil des droits de l'homme et de ONU-Femmes.

Tout récemment, une réunion de haut niveau sur l'état de droit a adopté une déclaration qui consacre les principes de ce pilier de la démocratie. La Déclaration reconnaît expressément le rôle des parlements et de l'UIP à l'appui de l'état de droit, ouvrant ainsi la voie à une coopération accrue entre les deux organisations dans ce domaine. A ce propos, les participants ont pris acte de la publication d'un guide pratique sur l'état de droit en anglais : *The Rule of Law – A Guide for Politicians*.

Le débat sur l'état de droit a été suivi d'une longue discussion sur l'importance d'élections libres et régulières, condition nécessaire mais pas suffisante de la démocratie. Il ressortait d'un rapport sur la violence électorale de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), que des élections transparentes et régulières contribuaient à rendre les hommes et les femmes politiques plus responsables, à favoriser le développement et à renforcer la stabilité politique.

De plus, les participants ont entendu un exposé préparé par le National Democratic Institute, la Sunlight Foundation et le Réseau latino-américain pour la transparence législative sur un texte qui venait d'être adopté, à savoir la Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaires. Cette Déclaration s'appuie sur les travaux menés par des organismes de surveillance parlementaire, sur la manière dont les parlements pourraient devenir plus transparents et plus accessibles au public, favorisant ainsi une culture démocratique. Comme il est affirmé dans la Déclaration, l'information produite par le Parlement appartient aux citoyens qu'il est censé représenter.

La Commission a fait observer que la démocratie demeurait une œuvre inachevée dans pratiquement tous les pays et qu'il fallait bien plus que l'action des Nations Unies pour la mener à bien. En dernière analyse, la démocratie avait besoin d'un terrain fertile qui devait être constamment enrichi au niveau national. Les parlementaires avaient un rôle central à jouer à cet égard puisqu'ils représentaient les citoyens et la société civile dans son ensemble. Dans le même ordre d'idées, les parlementaires pouvaient en faire bien davantage pour influencer la position des gouvernements et faire en sorte que la démocratie occupe une place plus importante dans les débats de l'ONU.

Toujours à l'occasion de la Journée des Nations Unies, la Commission a lancé un nouveau Guide à l'usage des parlementaires intitulé : *Promouvoir la non-prolifération et le désarmement nucléaire*. Ce guide s'inspire des travaux menés depuis que l'UIP a adopté, en 2009, une résolution phare intitulée *Promouvoir la non-prolifération et le désarmement nucléaires, et assurer l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires : le rôle des parlements*. Il recense les bonnes pratiques et les lois-types en la matière, offrant une série de recommandations à l'intention des parlementaires. Ce guide, qui est le fruit d'une collaboration de l'UIP avec le PNND (Parlementaires pour la non-prolifération nucléaire et le désarmement) et le World Future Council, a pu être réalisé grâce à une généreuse contribution du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

Le Secrétaire exécutif de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), le conseiller principal du Haut-représentant des affaires de désarmement de l'ONU, le Président de la Commission permanente de la paix et de la sécurité internationale de l'UIP, et le co-président de l'antenne canadienne du PNND ont rejoint les auteurs principaux pour présenter le Guide à la Commission. Plusieurs participants, notamment le Président du Parlement du Kazakhstan et des législateurs de renom du Costa Rica, d'Égypte, d'Inde, de Nouvelle-Zélande et des Philippines ont rejoint des parlementaires de toutes les régions du monde pour demander des actions parlementaires résolues afin de donner corps à l'idée de débarrasser le monde des armes nucléaires.

Le 25 octobre, la Commission a fait le bilan des résultats de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (également connue sous le nom de Rio+20), lors d'une séance intitulée *Rio+20 en perspective: quel espoir pour le développement durable ?* La Commission a souligné que la Conférence des Nations Unies sur le développement durable a déçu, car elle n'apporte rien de nouveau et n'a donné lieu qu'à très peu d'engagements. Cela a été attribué principalement à un manque de volonté politique et à l'incapacité des gouvernements à s'atteler effectivement à certains problèmes. Rio+20 a toutefois contribué à replacer l'ensemble des objectifs du développement durable en tête de l'ordre du jour international. Il importe aujourd'hui de définir ce que toutes les parties prenantes sont prêtes à faire pour mettre en œuvre les résultats de la Conférence et passer à la vitesse supérieure.

La Commission est convenue que la principale réalisation de la Conférence était d'avoir ouvert la voie à une nouvelle génération d'objectifs de développement durable, qui remplaceront les OMD en 2015. Ces nouveaux objectifs s'appliqueront aux pays développés comme aux pays en développement, et s'articuleront autour des trois piliers du développement durable : développement économique, développement social et développement environnemental. Ils doivent viser essentiellement à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités. Il est également capital que toutes les parties prenantes, notamment les parlementaires, la société civile et le secteur privé adhèrent à ces objectifs qui doivent être assortis de mécanismes de reddition de comptes et de suivi pour permettre d'évaluer les progrès. Le principal enseignement des OMD est que le progrès est possible dès lors que les principaux intéressés s'emparent des processus et se fixent un cap, et que les citoyens ont les moyens d'agir.

Dans la mise en œuvre de la nouvelle génération d'objectifs, la difficulté prédominante consistera à jeter des passerelles entre la nature et les êtres humains, à l'heure où la population mondiale augmente, tandis que les ressources naturelles sont limitées. Ces objectifs doivent permettre de repenser la croissance en termes de bien-être humain, et pas exclusivement de progrès matériel. La Commission est également convenue qu'il faudra intégrer la perspective des droits de l'homme dans les futures discussions sur le cadre de développement qui sera mis en place 2015, notamment du droit à l'alimentation, et de nouveaux droits comme le droit à l'eau, qui constituent un bon angle d'attaque pour réaliser les trois piliers du développement durable de manière intégrée. Défendre le droit à l'alimentation exige que l'on s'intéresse aux rapports de force et à la concentration du pouvoir, comme en témoigne la ruée sur les terres dans nombre de pays. La sécurité alimentaire ne pourra être assurée que si les petits exploitants, en particulier les femmes, bénéficient d'un soutien plus actif.

De plus en plus, les parlements auront un rôle critique à jouer pour promouvoir aux côtés de l'ONU les objectifs définis à la Conférence de Rio. Ils doivent participer activement au nouveau forum consultatif créé à Rio, qui vise à fédérer pour faire avancer les choses. Il faudrait également qu'ils s'associent à deux initiatives, l'une de l'Assemblée générale, l'autre du Secrétaire général de l'ONU : le groupe de travail à composition non limitée sur les objectifs de développement durable et le Groupe de personnalités de haut niveau sur le cadre de développement post-2015. Tout doit commencer au niveau national, car c'est à ce niveau que l'ONU mène des consultations qui alimenteront le processus intergouvernemental global. Le Parlement du Royaume-Uni montre l'exemple en menant d'ores-et-déjà des auditions sur le nouveau cadre de développement.

Lors de sa dernière séance, la Commission a examiné les progrès réalisés et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones, cinq ans après son adoption en 2007. La Déclaration fixe les normes minimales nécessaires à la survie, au bien-être et à la dignité des peuples autochtones. Les participants ont noté certaines évolutions positives, comme en République démocratique du Congo, avec l'adoption d'un plan d'action national pour la mise en œuvre de la Déclaration, et en Bolivie avec la transposition de la Déclaration dans le droit interne. Mais globalement ces normes ne sont guère appliquées.

Les participants se sont renseignés sur les bonnes pratiques en matière de consentement préalable - donné librement et en connaissance de cause - des peuples autochtones quand les pouvoirs publics adoptent des mesures législatives et administratives qui les concernent. Ce principe est inscrit dans la Déclaration. Dans les faits, les bonnes pratiques sont rares: nombre d'Etats ont du mal à nouer un véritable dialogue avec les peuples autochtones, si tant est qu'ils essaient de le faire. Il s'agit clairement d'un problème auquel les parlements doivent s'atteler.

L'ONU tiendra la Conférence mondiale sur les peuples autochtones en septembre 2014. Les parties prenantes, notamment les parlementaires, sont invités à participer au processus préparatoire. La manière dont les gouvernements associeront les parlements, les peuples autochtones et les autres parties prenantes aux préparatifs de la Conférence mondiale reste largement à déterminer, mais c'est l'occasion pour les parlements de solliciter leurs gouvernements et de leur demander des comptes.

Plusieurs personnes ont déploré le faible niveau de participation à cette séance, soulignant que chacun devrait se sentir concerné par les droits des peuples autochtones. Les préoccupations des peuples autochtones doivent être partagées plus largement, par les parlementaires et la société dans son ensemble. Pour reprendre les paroles d'un parlementaire autochtone de la Nouvelle-Zélande, la réalisation des droits des peuples autochtones est "un voyage que peuples autochtones et non autochtones doivent entreprendre ensemble".

Lors de la clôture de sa réunion annuelle, la Commission s'est engagée à redoubler d'efforts pour renforcer l'interaction entre l'ONU, les parlements et l'UIP. Ce rapport sera diffusé aux Parlements Membres de l'UIP et dans les Etats membres de l'ONU, en vue d'élaborer un programme de travail substantiel pour les années à venir.