



DEUXIEME REUNION DU COMITE PREPARATOIRE
de la
3^{ème} CONFERENCE MONDIALE DES PRESIDENTS DE PARLEMENT
New York, 16-17 novembre 2009

Point 6

CONF-2010/PrepCom2/6- R.1
4 novembre 2009

RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES PARLEMENTS, L'UIP ET L'ONU

Conclusions préliminaires de l'enquête de l'UIP sur la manière dont les parlements organisent leur travail par rapport aux Nations Unies

On trouvera dans le présent rapport les conclusions préliminaires ressortant de l'enquête menée par l'UIP sur la manière dont les parlements nationaux organisent leur travail par rapport aux Nations Unies. A ce jour, 71 parlements nationaux ont répondu à cette enquête qui vise à déterminer quelles sont leurs relations avec l'ONU et l'Assemblée générale des Nations Unies, comment ils participent aux réunions spécialisées et aux grands processus de négociations organisés dans le cadre de l'ONU en vue de l'adoption de nouvelles conventions et de nouveaux accords internationaux, comment ils travaillent avec les bureaux des Nations Unies dans les pays et ce que l'UIP peut faire pour promouvoir une interaction plus poussée des parlements et des Nations Unies.

Quelles relations les parlements entretiennent-ils avec l'ONU et avec l'Assemblée générale des Nations Unies ?

1. D'une manière générale, les questions relatives aux Nations Unies sont, pour l'essentiel, traitées directement en plénière ou au sein de la Commission des relations extérieures ou des affaires internationales. Dans quelques pays, les questions touchant à l'ONU sont traitées dans d'autres commissions parlementaires (permanentes ou spécialisées), suivant le sujet. Il s'agit par exemple des commissions traitant des droits de l'homme à Chypre, des ressources humaines et du développement social et local en Namibie, du renforcement des capacités à Bahreïn ou de la santé au Kenya. Quelques rares parlements - au nombre desquels ceux de l'Allemagne, de l'Angola et du Cameroun - ont des commissions ou sous-commissions spécialement chargées des dossiers onusiens.
2. Dans nombre de pays, il n'y a que peu voire pas d'échanges directs entre le Parlement et l'Ambassadeur ou le Représentant permanent du pays auprès des Nations Unies. Les informations comme les réponses aux questions des parlementaires transitent généralement par le Ministère des affaires étrangères. Les consignes ou mandats nationaux confiés à l'Ambassadeur auprès des Nations Unies ne sont abordés par le Parlement que de manière occasionnelle, dans le cadre de débats ou lors d'interpellations. La grande majorité des parlements ont répondu que les directives concernant les sujets traités à l'ONU n'exigeaient que rarement leur aval.
3. Plus de 70 pour cent des répondants ont indiqué que les délégations de leur pays auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies comptaient des parlementaires. Toutefois, seuls 30 pour cent d'entre eux envoyaient systématiquement ou souvent des parlementaires dans les

délégations nationales. Parmi les pays dont les délégations comptent toujours des parlementaires, on peut citer les pays suivants : Australie, Danemark, France, Gabon, Géorgie, Inde, Norvège, Pakistan, Royaume-Uni et Sénégal. Dans la plupart des pays, cette pratique est plus rare et ponctuelle. Près d'un tiers des répondants ont indiqué qu'il n'y avait jamais de parlementaires dans les délégations nationales auprès de l'Assemblée générale.

4. Dans la plupart des cas, les parlementaires ne restent pas sur place plus d'une semaine, par exemple pour l'ouverture de l'Assemblée générale, mais les parlementaires australiens et indiens assistent à toute la session d'automne.

5. Le rôle et le mandat des parlementaires dans les délégations auprès de l'Assemblée générale est variable. En général, ils viennent pour assister aux réunions, écouter, observer et se familiariser avec les activités et processus des Nations Unies. Ce n'est que dans une minorité de cas - Angola, Autriche, Géorgie, Namibie et Tunisie - qu'ils ont un rôle plus actif : participation aux travaux d'une commission de l'ONU, déclarations, participation aux débats et communication de points de vue parlementaires dans le cadre des délibérations de l'ONU.

6. Dans la plupart des pays, le gouvernement communique des informations au Parlement sur la contribution financière versée par le pays à l'ONU (budget général, maintien de la paix, etc.), à ses institutions et programmes. Toutefois, cela se fait en général de manière indirecte, la quote-part due à l'ONU figurant dans le budget exécuté par le Ministère des affaires étrangères, qui est soumis chaque année au Parlement pour adoption. Lorsque ces informations budgétaires ne sont pas transmises par les voies ordinaires, elles peuvent être communiquées sur demande ou en réponse à des questions officielles du Parlement.

Comment les parlements participent-ils aux réunions spécialisées et aux grands processus de négociation organisés dans le cadre de l'ONU ?

7. Rares sont les cas où le Parlement est systématiquement associé à la préparation et au suivi des réunions spécialisées de l'ONU. A peine un quart des parlements ont indiqué que les délégations nationales à ces réunions comprenaient fréquemment ou régulièrement des parlementaires. Les parlements organisant systématiquement des débats ou des auditions en vue de ces réunions ou pour en assurer le suivi sont encore moins nombreux - 15 pour cent. Vingt-cinq pour cent des parlements n'en organisent jamais et près de 60 pour cent ne le font que de manière occasionnelle.

8. La plupart des parlements ne suivent pas régulièrement les grands processus de négociations engagés dans le cadre des Nations Unies. Ils n'auditionnent pas le ministre qui prend part aux négociations et ne lui donnent pas non plus de consignes ou de mandat. Les parlements ne sont normalement impliqués dans les négociations débouchant sur des engagements contraignants pour les Etats qu'à la fin du processus. A ce stade, ils sont informés des résultats des négociations. Le plus souvent, les ministres ne font que rendre compte au Parlement, lequel est ensuite invité à ratifier l'accord signé.

9. Dans quelques pays seulement, le Parlement fait partie intégrante du processus d'établissement des rapports sur la mise en œuvre des accords internationaux. Les parlements autrichien, géorgien, namibien et tunisien ont mis en place des procédures pour que les rapports de pays sur la mise en œuvre des conventions des Nations Unies soient soumis au Parlement. Celui-ci organise des débats et des auditions sur ces rapports. Dans ces pays, des parlementaires sont intégrés à la délégation participant à l'examen périodique du comité ou de la commission de contrôle de l'ONU (où le rapport de pays est examiné). Les recommandations qui sont ensuite rendues par le comité ou la commission de l'ONU sont

rapportées au Parlement qui les examine et en assure le suivi. Dans la plupart de ces cas, une commission parlementaire donnée est chargée de jouer un rôle consultatif et de suivre l'évolution de la mise en œuvre des accords.

10. Même lorsque les législateurs ne sont pas directement impliqués dans ce processus, ils peuvent obtenir des informations grâce aux rapports du Ministère des affaires étrangères, auprès des commissions parlementaires, bibliothèques parlementaires, de l'UIP, de l'ONU et à travers les médias. Dans plusieurs pays, il est d'usage que le Parlement organise des débats sur les grands dossiers ou événements internationaux ou des séances de questions et réponses avec des représentants du gouvernement à intervalles réguliers.

Comment les parlements travaillent-ils avec les bureaux de l'ONU dans les pays ?

11. Très peu de parlements ont des échanges réguliers et systématiques avec les bureaux locaux de l'ONU. Ces échanges, lorsqu'il y en a, sont généralement ad hoc ou ont lieu à des occasions spéciales (journées internationales, publications de rapports de l'ONU ou du pays, etc.). Dans nombre de cas, c'est l'ONU qui est à l'initiative de la coopération ou des actions conjointes avec les parlements. Nombre de parlements font rapport sur des activités - notamment en matière d'assistance technique - organisées par le PNUD ou par d'autres organismes apparentés à l'ONU (Banque mondiale, FNUAP, HCR, OMS, ONUSIDA, UNICEF et UNIFEM).

12. Les parlements des pays en développement sont sensibles à l'appui qu'ils reçoivent des Nations Unies sous la forme de programmes de renforcement des capacités, d'assistance technique et de développement. L'Éthiopie, par exemple, reçoit une assistance de l'ONU pour former le personnel parlementaire, améliorer ses installations, acquérir des ordinateurs, des livres et des véhicules et bénéficier des services d'experts. La Namibie reçoit une aide financière de l'ONU qui permet aux parlementaires d'effectuer des missions sur le terrain pour s'acquitter de leurs fonctions de contrôle, tandis qu'au Pakistan, le PNUD exécute un programme de renforcement de l'institution parlementaire.

13. Nombre de parlements bénéficient de projets de formation et d'assistance technique de la part de l'ONU dans des domaines tels que le travail législatif, les achats, les ressources humaines et l'amélioration des installations. Cette aide est régie par l'offre et non par la demande. D'une manière générale, la planification stratégique et la volonté des parlements font défaut en ce qui concerne la définition des priorités et l'élaboration des projets d'assistance.

Bonnes pratiques

14. L'enquête invitait les parlements à donner des exemples de leur travail en rapport avec les Nations Unies. Voici quelques-uns des exemples qui ont été fournis :

- Le Canada, Chypre et la Grèce ont indiqué que la documentation de l'ONU était mise à disposition dans les bibliothèques parlementaires et à travers des publications.
- En Algérie, au Kenya et au Luxembourg, les parlementaires jouent un rôle actif : ils posent des questions dans l'enceinte du Parlement sur les sujets traités à l'ONU.
- Au Brésil, en Chine, au Gabon, en Hongrie et en République tchèque, le Parlement est systématiquement associé aux discussions et examens visant à définir la position du pays sur les questions traitées à l'ONU, notamment grâce à une coopération régulière avec les bureaux de l'ONU sur place.

- Les Parlements bosniaque, espagnol, français, letton et sud-africain organisent des débats et auditions sur les négociations internationales en cours et à venir, sur les grandes manifestations onusiennes et les grands dossiers mondiaux.
- En Autriche, au Danemark, au Gabon, en Géorgie, en Namibie, au Royaume-Uni et en Tunisie, il y a des parlementaires dans les délégations nationales aux sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et aux réunions spécialisées de l'ONU, auxquelles ils sont encouragés à prendre pleinement part en tant que membres de la délégation.
- Enfin, les Parlements allemand, angolais et camerounais se sont dotés d'une commission parlementaire spécifique ou d'une autre instance spécialisée dans les affaires des Nations Unies pour se tenir au courant des sujets, procédures et processus onusiens et y prendre part.

Que peut faire l'UIP pour promouvoir une interaction plus grande entre les parlements et les Nations Unies ?

15. L'enquête fait apparaître plusieurs difficultés pour les parlements souhaitant renforcer leur interaction avec les Nations Unies.

16. Il s'agit notamment du fait que nombre de parlements sont encore jeunes et l'institution peu développée. Ils ne disposent pas des connaissances ou encore des ressources professionnelles et financières nécessaires pour pouvoir traiter toute la gamme des questions figurant à l'ordre du jour de l'ONU et connaître les sujets en profondeur, ni pour faire face au volume de documents et d'informations qu'il faut absorber. A cela s'ajoute la barrière de la langue, l'essentiel des documents n'étant pas disponible dans les langues nationales.

17. Par ailleurs, les parlementaires manquent cruellement de temps. Ils doivent constamment répartir leur temps entre différents intérêts et engagements et ne sont que peu disponibles pour entreprendre de nouvelles démarches. De plus, on attend d'eux qu'ils se concentrent sur les questions nationales et locales.

18. Dans certains pays, les affaires internationales sont - traditionnellement - le domaine réservé de l'Exécutif. Dans d'autres, le Parlement n'a que peu de pouvoir sur l'Exécutif, de sorte qu'il lui est difficile de nouer un dialogue avec l'ONU.

19. De surcroît, les parlementaires ne sont pas rompus à la structure complexe de l'ONU. Ils voient dans l'absence de représentation formelle des parlements au sein du système des Nations Unies un obstacle sérieux à leur participation.

20. Enfin, nombre des répondants ont dit souhaiter renforcer leurs capacités de manière à pouvoir participer davantage aux processus onusiens. Ils ont estimé, pour ce faire, que l'UIP pourrait :

- contribuer à une communication et un échange d'informations plus réguliers et plus systématiques entre les parlements et le système des Nations Unies;
- organiser davantage de séminaires et de sessions de formation tant pour les élus que pour le personnel parlementaire sur la réforme de l'ONU, les grands dossiers mondiaux et les engagements internationaux;

- mettre au point de nouveaux supports d'information - guides parlementaires, notes d'orientation et brochures;
- sensibiliser les parlementaires à l'utilité de leur participation aux activités et processus en rapport avec l'ONU;
- mettre davantage l'accent sur la coopération en matière de développement et l'efficacité de l'aide et organiser plus de missions d'évaluation des besoins et d'information;
- donner l'impulsion en ouvrant le débat parlementaire sur les questions d'actualité comme pour de la crise économique mondiale et la crise alimentaire;
- dialoguer avec les commissions parlementaires et les parlementaires sur des questions spécifiques intéressant l'ensemble de la planète;
- travailler en collaboration plus étroite avec les parlements et les aider à travailler plus activement aux côtés des Nations Unies dans les pays;
- aider les parlements à mieux superviser la mise en œuvre des engagements internationaux;
- veiller à ce que les recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies exigeant une présence plus systématique de parlementaires dans les délégations nationales aux grandes conférences et autres événements onusiens soient suivies d'effet;
- renforcer la coopération entre l'ONU et les organisations parlementaires régionales;
- soutenir la Commission UIP des Affaires des Nations Unies ainsi que son Groupe consultatif et mieux les mettre à profit; et
- consolider les liens avec l'ONU et les institutionnaliser.