

Diplomatie parlementaire : l'approche canadienne

par Noël A. Kinsella et Peter Milliken

Depuis de nombreuses années, les relations interparlementaires représentent une grande partie du travail d'un parlementaire, mais elles ont récemment pris encore plus d'importance en raison de l'interdépendance grandissante des nations dans le contexte mondial. Pour diverses raisons, cela n'est pas moins vrai au Canada : nous sommes bordés par les océans Atlantique, Pacifique et Arctique et nous partageons une frontière avec les États-Unis; nous avons pris de sérieux engagements en matière de défense au sein de l'OTAN, conjointement avec les États-Unis et les pays d'Europe de l'Ouest; le Canada est un membre actif de plusieurs institutions internationales, dont le Commonwealth et la Francophonie, ce qui reflète la composition multiculturelle de notre société. Grâce à ses nombreux engagements, le Canada s'est taillé une réputation d'acteur multilatéral et d'intermédiaire impartial.

Face à la multiplication des communications et à la mondialisation croissante des défis politiques, les parlementaires canadiens ne peuvent plus se permettre de ne s'intéresser qu'aux enjeux nationaux. De plus en plus d'électeurs se tournent vers eux afin de s'assurer que leurs préoccupations seront prises en compte dans les décisions du gouvernement du jour. Les parlementaires canadiens doivent également se tenir au courant des tendances internationales s'ils veulent comprendre l'influence que ces dernières risquent d'exercer sur leurs commettants, sur le plan tant personnel que professionnel.

En notre qualité de présidents du Sénat et de la Chambre des communes, notre principal rôle est de présider les délibérations de notre chambre respective et de participer à l'administration de celle-ci. La situation que nous venons de décrire fait cependant ressortir un aspect moins connu du rôle que nous jouons dans la promotion des relations diplomatiques avec d'autres parlements et pays.

Nous croyons que la diplomatie parlementaire canadienne doit être un complément important des initiatives diplomatiques prises par le gouvernement dans notre régime politique fédéral. Voici une brève description de notre contribution, à titre de présidents, et de celle de tous les membres du Sénat et de la Chambre des communes aux relations interparlementaires et, en particulier, à la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du système parlementaire canadien sur la scène internationale.

Échanges parlementaires

Le Parlement du Canada établit et maintient avec d'autres parlements des relations qui vont du simple échange de renseignements à des visites officielles réciproques. Ces échanges parlementaires renforcent les liens avec les autres pays et facilitent le partage des idées, des valeurs, du savoir et de l'expérience. Ce sont, par exemple, nos visites à l'étranger à titre de présidents du Sénat et

de la Chambre des communes, ainsi que les visites de nos homologues étrangers au Canada.

Ces échanges vont tout à fait dans le sens des relations traditionnelles que les parlements ont toujours entretenues entre eux et qui s'exprimaient par des invitations, des visites et des missions surtout pour les présidents ou leurs délégués. Les présidents d'assemblées ont toutefois de plus en plus tendance à rendre visite à d'autres parlements et pays à la tête d'une délégation de parlementaires représentant les divers partis politiques de leur chambre respective. La composition de ces délégations fait ressortir le caractère parlementaire de la visite qui peut avoir des retombées qu'une délégation gouvernementale n'aurait pas nécessairement.

La récente visite en Libye par le président Kinsella en est un bon exemple. Jadis passablement isolée sur la scène internationale, la Libye a récemment été propulsée sur la sellette en raison de certains événements, ce qui l'a forcée à adopter une nouvelle approche en matière de relations étrangères. La visite d'un haut fonctionnaire du gouvernement du jour (par exemple, d'un ministre du Cabinet) aurait pu paraître prématurée pour renouer nos relations avec ce pays, mais la visite d'un président du Sénat à la tête d'une délégation multipartite fut une solution efficace et appropriée. De nature techniquement parlementaire, la visite comportait des rencontres avec de hauts fonctionnaires du gouvernement, dont un entretien de deux heures dans le désert libyen avec le colonel Kadhafi. Dirigée par le président du Sénat, cette visite a permis d'ouvrir plus grand la porte déjà entr'ouverte par le gouvernement et permettra à ce dernier de poursuivre son travail, ce qui est tout aussi important.

Autre écart à son rôle traditionnel, le président Milliken a décidé de se concentrer sur la promotion et le renforcement des capacités des institutions démocratiques en Afrique et d'engager les parlementaires dans un dialogue. Cette initiative ajoute un volet parlementaire à l'engagement pris par les pays du G-8 en 2002 au sommet de Kananaskis, soit de renforcer les partenariats avec les pays africains. Au terme d'un projet pilote lancé avec succès en 2002 dans trois pays du Commonwealth, le président Milliken a dirigé, en janvier 2007, une délégation de députés et de sénateurs de tous les partis dans trois pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Dans le cadre d'un séminaire sur l'expérience canadienne de la démocratie parlementaire, les membres de la délégation ont discuté avec leurs homologues de sujets d'intérêt mutuel, comme l'indépendance du Parlement et du pouvoir exécutif, le rôle des femmes en politique, le financement des partis politiques et la représentation des minorités.

Ces efforts déployés par les présidents sont soutenus par les ressources consacrées au Programme d'étude des hauts fonctionnaires parlementaires (PEHFP) à l'intention du personnel des provinces et territoires du Canada ainsi que des pays du Commonwealth, des pays de la Francophonie et d'autres parlements du monde entier. Dans le cadre de ce programme, les trois partenaires du Parlement du Canada (le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement) offrent aux participants la possibilité d'observer les services de procédure, d'administration et de recherche offerts aux

parlementaires, d'en discuter et d'échanger leurs points de vue avec des hauts fonctionnaires du Parlement du Canada. Offert en anglais ou en français, ce programme comporte des présentations, des périodes de questions, des possibilités de réseautage ainsi que des visites des lieux. Il se donne deux fois par année, au printemps et à l'automne, sur une période de neuf jours ouvrables. Nous avons eu le plaisir d'accueillir de nombreux fonctionnaires de parlements de pays membres du Commonwealth et de profiter de leur expérience et de leurs connaissances. Exceptionnellement et en reconnaissance de l'engagement du Canada à promouvoir la démocratie en Afghanistan, un séminaire spécial a été offert au personnel parlementaire afghan l'an dernier. Tous ceux qui ont eu la chance de rencontrer ces personnes courageuses et engagées ont été n'oublieront jamais cette expérience.

Événements protocolaires

Les visites courtoisie que nous, les présidents, accordons aux hauts-commissaires, aux ambassadeurs et à d'autres dignitaires étrangers nous assurent une présence directe sur la scène diplomatique. D'une nature intime et confidentielle, ces rencontres peuvent s'avérer très fructueuses. Elles se distinguent d'une autre activité que nous prions grandement : les réceptions annuelles que nous organisons pour les membres du corps diplomatique et qui permettent à tous les participants de tisser des liens tout en se renseignant davantage sur le Canada et sur notre système parlementaire.

D'autres activités protocolaires se déroulent sur la Colline du Parlement : accueil de chefs d'État et de gouvernement ou d'autres hauts dignitaires parlementaires étrangers; adresses au Parlement faites par des chefs d'État en visite; cérémonies pour marquer des événements spéciaux et organisation de tout autre événement exceptionnel.

Associations parlementaires et groupes interparlementaires

Le Canada entretient des relations interparlementaires avec l'étranger en partie par l'intermédiaire des associations parlementaires et des groupes interparlementaires. Il est intéressant de rappeler que le Canada faisait partie des cinq pays qui ont fondé, en 1911, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), à l'époque appelée *l'Empire Parliamentary Association*. Voilà qui témoigne de l'engagement du Canada non seulement à l'endroit de l'APC, mais également de la diplomatie parlementaire en général.

Malgré la diversité de leurs activités et de leurs objectifs, les douze associations dont fait partie du Parlement du Canada ont des caractéristiques communes. Elles se composent de membres du Sénat et de la Chambre des communes issus de tous les partis politiques qui élisent un comité exécutif aux assemblées générales annuelles. Chaque association défend les intérêts du Canada à l'étranger, au niveau tant bilatéral que multilatéral. Leur nature parlementaire leur confère une indépendance vis-à-vis du gouvernement. Les comités

exécutifs, de concert avec leurs homologues bilatéraux ou les secrétariats internationaux des organisations multilatérales auxquelles ils appartiennent, sont chargés de choisir les activités auxquelles participeront les représentants des associations.

Le Conseil interparlementaire mixte (CIM) a été créé pour veiller à ce que les groupes soient gérés conformément aux principes établis de saine gouvernance. Relevant du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que du président de la Chambre des communes, il est chargé de décider de l'ensemble des questions budgétaires et administratives relatives aux associations parlementaires. Le CIM établit notamment les politiques qui régissent les groupes. Doté d'un budget annuel servant à financer les activités des associations, le Conseil établit les niveaux de financement destiné à chaque groupe, après un examen des plans de travail et des budgets déposés par chacun.

Les groupes bilatéraux et multilatéraux sont financés par la seule direction parlementaire au service du Sénat et de la Chambre des communes, la Direction des affaires internationales et interparlementaires (AII). Celle-ci embauche le personnel non partisan, les secrétaires et les adjoints administratifs assignés à chaque association et assure la gestion quotidienne de ses activités.

Bien que ces groupes soient indépendants du gouvernement, les diplomates de profession reconnaissent de plus en plus leur potentiel inhérent de création de partenariats puisqu'une visite effectuée par une association peut donner à ses membres l'accès au milieu politique du pays visité. La création de réseaux entre les décideurs des différents parlements et pays est un autre avantage offert par ces associations. C'est là un domaine où les parlementaires excellent : grâce à leur facilité à créer des liens, ils sont souvent capables d'amorcer un dialogue sur des sujets délicats. Un excellent exemple de l'efficacité de l'approche personnelle a été l'initiative visant à réunir un soutien à l'endroit de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction de 1997, un projet jugé hautement prioritaire par les membres canadiens de l'Union interparlementaire (UI). Plus récemment, l'Association parlementaire Canada-Europe s'est élevée contre la mésinformation concernant la chasse aux phoques et a décidé de sensibiliser les Européens au rôle de la chasse dans la vie économique des collectivités maritimes du Canada.

Sur la scène internationale, les associations parlementaires ont réussi à établir des relations de travail fructueuses avec diverses organisations gouvernementales internationales et elles continuent de revendiquer un rôle consultatif officiel auprès d'organismes comme l'OTAN, l'OSCE, OEA, le Conseil de l'Arctique, le Commonwealth, la Francophonie et les Nations Unies. Là encore, la participation des parlementaires canadiens est importante car elle permet aux citoyens et à l'ensemble de la société de comprendre l'influence de la mondialisation dans leur vie quotidienne et d'apprendre à composer avec. Nous avons tous en mémoire des exemples où la présence des représentants du

peuple a permis d'éviter que la coopération internationale ne soit considérée comme une menace aux intérêts nationaux ou régionaux ou avec la gouvernance démocratique. À cette fin, la région canadienne de l'APC, c'est-à-dire les branches canadiennes des législatures fédérale, provinciales et territoriales, sont des interlocuteurs de premier plan à toutes les conférences et réunions de l'APC et nous, au Parlement du Canada, sommes spécialement fiers d'organiser notre séminaire parlementaire annuel qui nous permet de partager avec nos collègues internationaux notre propre expérience de la démocratie parlementaire.

En plus des douze associations parlementaires, le Parlement canadien compte un certain nombre de groupes interparlementaires dont l'objectif est de renforcer les liens entre les parlementaires canadiens et leurs homologues étrangers et de favoriser la coopération et la compréhension mutuelle entre les pays. Ces groupes organisent des réunions et des déjeuners de travail pour leurs membres et accueillent à l'occasion des parlementaires ou des dignitaires des différents pays concernés. Les groupes interparlementaires ne reçoivent aucune aide financière du Parlement; les frais d'adhésion versés par les parlementaires constituent leur seule source de revenu.

Conférences parlementaires

Les conférences parlementaires sont un excellent mécanisme favorisant les rencontres et les échanges entre un grand nombre de parlementaires. Le Parlement du Canada organise périodiquement des assemblées de ce genre. Nous nous souviendrons longtemps de la 50^e conférence de l'APC organisée, en 2004, par la région canadienne dans trois villes différentes : Ottawa, Québec et Toronto. Au printemps 2006, nous avons également accueilli, à Whistler (Colombie-Britannique), la Conférence des parlementaires de l'Asie-Pacifique sur l'environnement et le développement, au cours de laquelle plus de 140 parlementaires de 20 pays ont cherché un moyen de renforcer les activités législatives relatives au développement durable. En novembre 2006, nous avons accueilli la 52^e Assemblée parlementaire de l'OTAN à Québec. Cette assemblée de 600 participants de 26 États membres a fourni une excellente tribune pour favoriser le dialogue sur la sécurité et des enjeux politiques et économiques.

En raison de son histoire et de sa situation géographique, le Canada exerce ses activités internationales sur de nombreux fronts : le Commonwealth, la Francophonie, l'OTAN, les relations traditionnelles avec l'Europe et les États-Unis et les nouvelles ouvertures vers les pays de la région circumpolaire, le Mexique, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, l'Afrique et la région Asie-Pacifique. Il n'est pas surprenant que, comme nous, les parlementaires soient également actifs dans ces domaines et partagent notre souhait que ces activités – cette diplomatie parlementaire – ne cessent de prendre de l'importance.

Noël A. Kinsella
Président du Sénat

Peter Milliken
Président de la Chambre des communes

Version définitive du 4 mai 2007