

-M-

**« LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE : UN OUTIL AU SERVICE DE L'INSTITUTION, DES
DÉPUTÉS ET DE LEURS COMMETTANTS »**

**NOTES
POUR UNE ALLOCUTION DE
MONSIEUR JACQUES CHAGNON
PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC
ET PRÉSIDENT DE LA SECTION DU QUÉBEC DE L'APC**

**À L'OCCASION DE LA
29^e CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'ASSEMBLÉE DU CANADA**

EDMONTON, ALBERTA

LE SAMEDI 4 FÉVRIER 2012

Monsieur le Président de l'Assemblée législative de l'Alberta, cher Ken,
Mesdames, Messieurs les Présidents et Vice-présidents d'Assemblée,
Chers collègues,

Je tiens tout d'abord à vous exprimer tout le plaisir que je ressens à participer pour la première fois, en tant que président de l'Assemblée nationale du Québec, à cette Conférence des présidents d'Assemblée du Canada. C'est d'autant plus un honneur que le président Kowalski, notre doyen – que je tiens au passage à remercier pour son hospitalité – m'a demandé d'évoquer avec vous un sujet qui m'est particulièrement cher : celui de la diplomatie parlementaire et, de façon plus générale, des relations internationales de nos parlements. L'Assemblée nationale est un Parlement actif sur la scène interparlementaire et internationale et mon intervention vous exposera, à l'aide de cas précis, comment notre pratique de la diplomatie parlementaire nous a été profitable au fil des ans.

LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE : POURQUOI?

Parce que les parlementaires ont des responsabilités et des préoccupations communes

La diplomatie parlementaire a quelque chose en soi de naturel, d'inné. En effet, les parlementaires, bien qu'ils soient issus de parlements aux fonctionnements ou aux origines bien distincts, ont des responsabilités et des préoccupations similaires, vis-à-vis de leurs commettants ou du processus législatif. Ils ont une liberté de parole et une certaine indépendance qui facilitent les rapprochements entre eux. Ils font également face à des problèmes et des défis similaires lorsqu'il s'agit notamment de faire entendre leur voix auprès du pouvoir exécutif. Cette culture particulière et cette « psychologie » commune font en sorte qu'ils peuvent aborder entre eux et appréhender des thèmes de façon beaucoup plus souple et directe.

Parce que les parlementaires canadiens évoluent au sein d'une fédération

L'importance de mener des échanges entre parlementaires, d'être actifs au sein des forums qui nous sont destinés et d'être sensibilisés aux enjeux internationaux est d'autant plus significative pour nous, parlementaires ici réunis, que nous évoluons au sein d'une fédération. Dans un monde global, où complexité des enjeux et interdépendance se côtoient, le domaine international n'est plus l'apanage exclusif de l'État central. En effet, les États fédérés sont également actifs à l'échelle mondiale en vertu du prolongement de leurs compétences respectives sur la scène internationale. En matière d'éducation ou de santé, par exemple, ce sont les parlementaires des provinces et des territoires qui ont plein droit de parole et qui peuvent parler, au nom de leurs citoyens, sur la scène canadienne comme internationale.

L'existence de pouvoirs partagés, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, et donc de responsabilités législatives partagées entre le Parlement canadien et ceux des provinces et territoires appelle à un dialogue accru entre les parlementaires des divers paliers décisionnels.

En matière d'engagements internationaux, les parlements sont invités, à des degrés et de façons qui varient, à participer au processus de ratification. Dans le contexte d'une fédération, les parlements d'États fédérés, tout comme les parlements nationaux, doivent, en vertu de la Loi constitutionnelle, intégrer dans le droit interne les engagements pris par leurs gouvernements respectifs ou ceux pris par le gouvernement fédéral et qui touchent leurs compétences afin d'en assurer la mise en œuvre.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC ET LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Consciente du caractère extrêmement profitable de la diplomatie parlementaire, l'Assemblée nationale du Québec a développé au cours des trente dernières années un réseau considérable de relations interparlementaires et internationales dont la conduite s'articule par différents moyens.

Pour des raisons historiques, linguistiques, économiques et géographiques, l'Assemblée nationale a établi au fil des ans un réseau de relations bilatérales formelles avec des parlements européens, mais aussi avec nos voisins de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. À titre de président, je mets en place des délégations, c'est-à-dire des groupes de députés issus de tous les groupes parlementaires, qui assurent la mise en œuvre de nos relations avec ces parlements partenaires habituellement sur une base annuelle.

L'Assemblée nationale exerce par ailleurs une diplomatie parlementaire par le truchement de sa participation à des organisations interparlementaires et internationales; à l'APC, évidemment, dans laquelle s'inscrit notre rencontre d'aujourd'hui; aux organisations étasuniennes que sont la National Conference of State Legislatures (NCSL), le Council of State Governments (CSG) et l'une de ses divisions, la Eastern Regional Conference – dont certaines de vos assemblées font partie et dont l'Assemblée nationale est membre du comité exécutif – et, à la Confédération parlementaire des Amériques (COPA), dont j'assume présentement la présidence. L'implication des parlements des Amériques dans la COPA permet une meilleure connaissance de nos alliés commerciaux, notamment, à une époque où les accords de ce genre se multiplient. Elle permet en outre de se concerter face à des défis continentaux grandissants que sont la protection de l'environnement, la sécurité des citoyens et la gestion de l'eau. L'Assemblée nationale du Québec est, enfin, membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

Comme vous le savez, l'APF regroupe les parlementaires de 78 parlements et organisations interparlementaires répartis en quatre régions. La Région Amérique de l'APF constitue une grande famille qui compte 13 sections, soit 13 assemblées législatives du Canada, des États-Unis et d'Haïti, toutes animées par une volonté de favoriser la compréhension et la coopération entre les communautés francophones. Ici, en Alberta, comme dans plusieurs autres provinces et territoires, même si les racines historiques francophones sont présentes voire profondes, le combat pour la survie et l'épanouissement du français est exigeant, comme partout ailleurs en milieu minoritaire.

Finalement, l'Assemblée nationale mène aussi des actions de renforcement institutionnel auprès d'Assemblées législatives de l'Afrique de l'Ouest, telles celles du Bénin et du Mali. Ce fut aussi le cas avec Haïti.

QUELQUES EXEMPLES DE RÉSULTATS DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Même s'il s'agit d'une réalité bien tangible, inhérente à notre rôle de Président ou au fonctionnement même de nos assemblées, je suis convaincu que nos institutions de même que les populations que nous représentons ont fort à gagner à ce que nous donnions à la diplomatie parlementaire toute l'importance qui lui revient. Voici donc ce que je considère comme étant les opportunités de taille, pour nos assemblées respectives et nous-mêmes, que nous offre la diplomatie parlementaire.

Une diplomatie plus souple qui vise à informer et convaincre

Les parlementaires se rencontrent et échangent sans être otages des protocoles traditionnels qu'imposent la diplomatie gouvernementale. Les relations humaines qui se développent entre parlementaires, et qui bien souvent survivent à la succession des législatures, peuvent ainsi contribuer à résoudre des différends que la filière administrative ou gouvernementale peine parfois à redresser.

De la même façon, en territoire étranger ou chez nous, notre compréhension de l'actualité ou des enjeux internationaux se renforce au contact de nos homologues. Nous pouvons ainsi saisir davantage les motifs des décisions qui se prennent ailleurs et qui ont des répercussions sur la vie des populations que nous représentons. L'intérêt de la diplomatie parlementaire est donc de mieux comprendre, mais aussi de mieux convaincre nos vis-à-vis de la justesse de nos positions et de nos façons de faire.

Je vous donne un exemple concret et récent. Le 31 mai 2011, le ministre français de l'Intérieur diffusait une circulaire qui tend à limiter la possibilité pour les étudiants étrangers en France d'y travailler après leurs études. Cette directive a entraîné des avis d'expulsion pour au moins 500 étudiants, dont une doctorante québécoise inscrite dans une université française et dont l'avis d'expulsion a fait l'actualité au Québec et en France.

Les représentants du gouvernement québécois se sont saisis de la situation, une action qui a pu être appuyée et complétée par la diplomatie parlementaire. En effet, depuis plus de 30 ans, les élus français et québécois ont développé une relation d'exception. J'ai moi-même profité d'une récente mission auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat français pour faire valoir l'approche québécoise en matière d'accélération des procédures d'obtention de certificat de sélection pour les étudiants étrangers qui complètent des études au Québec. Ma démarche avait été précédée d'une initiative du président du Groupe d'amitié France-Québec de l'Assemblée nationale française qui a fait parvenir à son ministre une lettre dénonçant l'attitude du gouvernement français.

L'intervention des parlementaires aura sans doute servi la cause de l'étudiante québécoise, dont la situation a été régularisée, en ce sens qu'elle aura permis d'utiliser des canaux additionnels de communication pour mieux diffuser la position québécoise dans ce cas précis et à l'égard de l'intégration des étudiants étrangers en général.

Une diplomatie qui influence le droit international

Je le mentionnais précédemment, comme représentants et législateurs, les députés doivent être au fait des événements internationaux qui ont des répercussions sur le Canada et qui touchent les champs de compétences de nos provinces et territoires.

Nos assemblées doivent donc être vigilantes et suivre de près les négociations internationales en cours, car il revient aux élus d'informer la population qu'ils représentent sur la façon dont les négociations avancent et sur les effets prévus d'accords éventuels. En tant que chien de garde de l'action gouvernementale, les parlementaires peuvent en outre se saisir des opportunités que leur offre la diplomatie parlementaire pour influencer le droit international et superviser la mise en œuvre des engagements internationaux gouvernementaux. L'appartenance de plusieurs assemblées législatives canadiennes à l'APF est en ce sens un atout considérable.

Les parlementaires de la Francophonie, ceux du Québec, du Canada et de la France notamment, ont été parmi les premiers à réclamer la création d'un outil juridique pour assurer la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. C'est ainsi que, dès le début des années 2000, j'ai été mandaté par l'APF pour être rapporteur général de l'Avis sur le dialogue des cultures qui a été présenté devant les chefs d'État et de gouvernement de la francophonie réunis à Beyrouth, en 2002. Cet Avis, dont j'avais présenté une première version lors de la Conférence des ministres de la culture de la Francophonie au Bénin, en 2001, préconisait la création d'un instrument international favorisant la promotion de la culture.

C'est sous l'impulsion des parlementaires que les gouvernements ont adopté, en 2005, puis rapidement ratifié la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, entrée en vigueur en 2007. Nous, parlementaires, sommes donc maintenant appelés à relever les défis que pose la mise en œuvre de la Convention par les gouvernements qui en sont partis, en l'occurrence le Canada et, puisque la culture est de compétence provinciale, ses provinces.

C'est parce qu'elle s'est engagée à effectuer un suivi de la mise en œuvre de cette Convention que l'Assemblée nationale a accueilli, en février 2011, quelque 300 délégués dans le cadre de la Conférence interparlementaire sur la diversité des expressions culturelles (la CIDEC). Au terme de cette rencontre, les membres de l'APF ont adopté une importante déclaration dans laquelle ils se sont notamment engagés à promouvoir la mise en œuvre de la Convention, à adopter des textes législatifs en ce sens et à effectuer un suivi des négociations commerciales qui touchent à la culture.

Une diplomatie qui contribue à renforcer de l'efficacité de l'institution et des députés

Les rencontres avec des parlementaires étrangers permettent par ailleurs l'acquisition de connaissances et d'informations, notamment sur d'autres types d'institutions législatives et électorales, ce qui s'avère extrêmement utile dans l'exercice de nos fonctions de législateurs et de contrôleurs de l'action gouvernementale.

Les discussions que nous menons et les formations auxquelles nous participons au sein de l'APC, notamment sur la procédure parlementaire et l'échange de bonnes pratiques avec des parlements semblables, en est un exemple éloquent. Vos parlements peuvent également bénéficier de ce même type d'expérience de par leur appartenance à l'APF.

En effet, votre implication au sein de la Région Amérique de l'APF vous permet de participer au grand rassemblement annuel de la Francophonie parlementaire des Amériques – la Session de l'Assemblée régionale Amérique de l'APF – où des thèmes d'intérêt commun comme la sauvegarde et la promotion du français en milieu minoritaire mais aussi le développement économique des petites communautés, les services de santé, l'environnement et bien d'autres font l'objet de présentations et d'échanges.

Après Regina, où nos sections ont été reçues par le Parlement de notre collègue, le président Dan D'Autremont, l'Assemblée régionale Amérique se tiendra cette année les 8, 9 et 10 août, à la Nouvelle-Orléans et à Baton Rouge, à l'invitation de la section de la Louisiane.

Une diplomatie qui contribue à promouvoir démocratie et à renforcer les institutions démocratiques

Je souhaiterais maintenant aborder une autre dimension de la diplomatie parlementaire, soit la contribution à la promotion de la démocratie et au renforcement des institutions démocratiques. Tout comme l'APC, l'APF poursuit l'objectif de l'édification d'une démocratie parlementaire vivante et efficace. Notre implication au sein de l'APF nous permet d'y contribuer concrètement et de nous sensibiliser aux réalités de nos pairs pour qui la consolidation de l'État de droit est un objectif de tous les instants. Les parlementaires de la Région Amérique sont régulièrement invités à participer aux séminaires organisés par l'APF, séminaires destinés aux parlementaires ou aux fonctionnaires parlementaires de pays membres de la Francophonie. Ces séminaires ont pour objet d'améliorer les conditions de fonctionnement des parlements bénéficiaires, en traitant des sous-thèmes répondant à leurs besoins.

L'APF joue également un rôle important d'accompagnement des parlements de pays en sortie de crise ou en période de consolidation démocratique. Ainsi, durant les dernières années, des dizaines de parlementaires d'assemblées législatives canadiennes ont été invités, encore là aux frais de l'APF, à se joindre aux missions d'observation électorale de la Francophonie, dans plusieurs pays d'Afrique francophone et en Haïti.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a également largement participé à la mise sur pied d'un programme de missions d'observation électorale sur le continent américain, sous l'égide de la Confédération parlementaire des Amériques. Ces missions parlementaires multilatérales contribuent à l'essor et à la consolidation de la démocratie dans les Amériques, en plus de permettre aux parlementaires participants de développer une expertise en matière d'observation électorale. Des représentants du Directeur général des élections du Québec, offre également un soutien technique à ces missions.

CONCLUSION

Je voudrais enfin conclure en évoquant l'adage qui dit « Politics is always local ». Certes, mais l'internationalisation des enjeux – pensons notamment aux migrations, aux changements climatiques ou au commerce international – trouve également écho dans le travail de nos assemblées et au coeur même de nos circonscriptions. Comme élus, nous devons prendre acte de ces enjeux qui affectent indéniablement les populations que nous représentons, tout en intégrant les réponses les mieux adaptées en provenance d'autres parlements ayant été confrontés à des situations similaires.

Bien entendu, les résultats de la diplomatie parlementaire peuvent parfois paraître intangibles. Nous convenons tous que la finalité des relations interparlementaires n'est pas de revenir de mission avec en poche des contrats de plusieurs millions de dollars dont pourront bénéficier directement nos commettants. Mais il faut voir la diplomatie parlementaire comme une diplomatie qui complète celle que mènent nos gouvernements, qui la démocratise et qui la renforce. C'est un outil qui nous permet de multiplier nos occasions de contacts, un outil qui diversifie nos réseaux et nous donne accès à des enceintes politiques ou décisionnelles différentes, à des acteurs politiques actuels ou potentiels. Le caractère indépendant et pluripartite de la diplomatie parlementaire la rend unique et nécessaire. Il est donc de notre devoir, dans un souci de transparence et de rapprochement avec les citoyens, de faire connaître davantage les activités de relations internationales et interparlementaires de nos assemblées.

En vous ayant fait état de quelques résultats concrets de la pratique québécoise de la diplomatie parlementaire, notamment par l'implication de notre Assemblée au sein de l'APF, j'espère avoir jeté les bases d'une discussion que je souhaite poursuivre avec vous. Il est important de profiter de ce forum pour échanger sur les façons dont la diplomatie est mise en œuvre dans nos assemblées respectives afin d'en optimiser les fruits.

Je vous remercie de votre attention et vous réitère tout le plaisir que l'Assemblée nationale du Québec aura à vous recevoir, vous et vos délégations, lors de la 50^e Conférence régionale canadienne de l'APC que nous accueillerons du 15 au 21 juillet prochain.