
La nouvelle chambre haute de l'Afrique du Sud

par Gary O'Brien

La nouvelle chambre haute de l'Afrique du Sud, appelée le Conseil national des provinces (CNP), a vu le jour plus tôt cette année. Elle est le résultat de beaucoup de réflexion, d'une étude comparative internationale et de négociations entre les partis politiques et les intérêts régionaux, tribaux et linguistiques. Elle constitue un élément important de la Constitution de la République d'Afrique du Sud adoptée par l'Assemblée constitutionnelle en mai 1996. Elle a pour mandat de faire valoir les intérêts des provinces à l'échelle nationale. Le succès de la Constitution et la mesure dans laquelle l'Afrique du Sud deviendra la démocratie inclusive qu'elle aspire à être dépendent grandement de l'efficacité de la nouvelle chambre haute.

En 1938, Edward Sait observait que les assemblées législatives se développaient habituellement en fonction non pas d'objectifs préétablis, mais d'« impératifs d'organisation ». « Les institutions politiques semblent s'édifier un peu comme des récifs de corail, c'est-à-dire sans plan conscient. Il n'y a pas de plan préétabli, pas de dessins architecturaux ni de schémas directeurs, comme si les hommes réalisaient les objectifs de la nature en répondant aveuglément à ses obscures exigences. »¹ La nouvelle chambre haute de l'Afrique du Sud se développe tout à fait à l'encontre du modèle décrit par Sait.

Conception

La deuxième chambre d'un parlement bicaméral est traditionnellement investie de deux grandes fonctions : 1) examiner les projets de loi adoptés par la chambre électoralement plus représentative, souvent d'un point de vue technique ou constitutionnel; et 2) faire contrepoids à l'exécutif et à la chambre basse afin d'empêcher l'abus du pouvoir politique et ce que Tocqueville et John Stuart Mill appellent la

« tyrannie de la majorité ». Dans les États fédéraux, elle a également pour fonction de représenter dans le processus législatif la diversité du pays et de protéger les intérêts des provinces ou des États de manière à empêcher la centralisation de la prise de décision.

L'Afrique du Sud est dotée d'un Sénat depuis la création de l'Union sud-africaine en 1908.² Cependant, étant donné l'ampleur de la domination blanche et le manque de représentativité ou de légitimité du gouvernement sous l'ancien régime, il reste très peu de l'ancien Sénat dans la nouvelle Constitution, pas même le lieu où il se réunit. Aux termes de la Constitution, le CNP n'est manifestement pas investi des deux premières fonctions générales d'une deuxième chambre. Les auteurs de la Constitution n'ont pas voulu en faire une chambre de mûre réflexion sur le modèle de la Chambre des lords de peur qu'il ne devienne un bastion des intérêts acquis. Comme le ministre responsable du Développement constitutionnel l'a déclaré, le CNP n'a pas à s'interroger sur les habitudes de boire de la chambre basse.³ Conformément au paragraphe 42(3) de la Constitution, c'est l'Assemblée nationale qui « représente le peuple et assure le gouvernement par le peuple [...] » L'exécutif est essentiellement comptable non pas à la chambre haute, mais à la chambre basse. Le CNP n'aura pas son mot à dire dans les modifications constitutionnelles ordinaires comme celles qui traitent du protecteur du citoyen ou de la défense nationale ni

Gary O'Brien est greffier principal des comités du Sénat du Canada. En novembre 1996, M. O'Brien s'est rendu en Afrique du Sud avec le sénateur John Stewart pour assister à un colloque sur la mise en œuvre du Conseil national des provinces.

Profil social et économique des provinces de l'Afrique du Sud

Province	Population	Superficie	% du PIB	Langues
Gauteng	7 027 254 (16,8 %)	1,5 %	37 %	afrikaans (18 %); isizulu (17 %); anglais (14 %)
Eastern Cape	6 978 254 (16,4 %)	13,9 %	7,4 %	isixosa (85 %); afrikaans (9 %); anglais (3 %)
Northern Transvaal (Northern Province)	5 431 473 (12,6 %)	8,9 %	3,1 %	sesotho (56 %); changaan (22 %);
Western Cape	3 756 845 (8,9 %)	10,6 %	13,2 %	afrikaans (63 %); anglais (20 %); isixhosa (16 %)
North West	3 704 667 (8,6 %)	9,7 %	7,2 %	setswana (63 %); isixhosa (14 %); sesotho (8 %)
Eastern Transvaal (Mpumalanga)	3 014 578 (6,9 %)	6,7 %	8,3 %	sisiwati (40 %); isizulu (28 %); afrikaans (9 %)
État libre d'Orange (État libre)	2 918 266 (6,9 %)	10,6 %	7,2 %	sesotho (56 %); afrikaans (14 %); isixhosa (9 %)
KwaZulu Natal	8 966 860 (21 %)	7,5 %	14,5 %	isizulu (80 %); anglais (15 %); afrikaans (2 %)
Northern Cape	785 604 (1,9 %)	29,7 %	2,3 %	afrikaans (65 %); setswana (22 %); isixhosa (4 %)

Sources : *South Africa Yearbook*, 1995, 2^e édition (Pretoria, Government Printer); *South Africa 1995* (South Africa Foundation)

dans la sélection du président de la République, tâches qui relèvent exclusivement de l'Assemblée nationale. On ne souhaite pas non plus créer un système de freins et de contrepoids de peur qu'il n'en résulte des inefficiences et des conflits et que la règle de la majorité ne s'en trouve compromise. Aux termes de l'article 75, l'Assemblée nationale peut, par un vote à la majorité simple, passer outre aux objections du CNP concernant des projets de loi qui n'intéressent pas les provinces.

C'est essentiellement la troisième grande fonction des deuxièmes chambres, la sauvegarde du principe fédéral, qu'est appelé à exercer le CNP. Le fédéralisme de l'Afrique du Sud est très différent du fédéralisme pratiqué en Amérique du Nord. Voici ce qu'a déclaré un conseiller juridique du premier ministre de la province du Cap : « Nous nous sommes engagés dans la voie du fédéralisme coopératif à l'allemande, qui met l'accent non pas sur la cooptation, mais sur la coopération, contrairement au fédéralisme concurrentiel à l'américaine. »⁴

Les auteurs de la nouvelle Constitution sud-africaine ont été manifestement attirés par le bicaméralisme allemand et sa division des pouvoirs « horizontale ». Ce qu'ils ont trouvé d'extrêmement séduisant dans la loi fondamentale de l'Allemagne, c'est qu'elle favorise la coopération entre les gouvernements et prévoit expressément que c'est par la chambre haute ou Bundesrat que les gouvernements des États ou Länder participent aux décisions fédérales.

Les Sud-Africains ont rejeté le fédéralisme en vertu duquel les grands pouvoirs sont répartis entre les institutions centrales et provinciales parce qu'il risque d'entraîner d'onéreuses

contestations judiciaires lorsque la question se pose de savoir de quel ordre de gouvernement relève tel ou tel pouvoir législatif. Ils ont plutôt adopté pour principe que les deux ordres de gouvernement ont un intérêt dans la législation sociale et qu'ils doivent collaborer comme en Allemagne.

Au chapitre 3 de la Constitution, lequel s'intitule « Coopération entre les gouvernements », le paragraphe 41(1) prévoit : « Toutes les sphères de gouvernement et tous les organes de l'État au sein de chaque sphère doivent [...] e) respecter le statut constitutionnel, les institutions, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement dans les autres sphères; f) n'exercer que les pouvoirs et les fonctions qui leur sont conférés par la Constitution; g) exercer leurs pouvoirs et leurs fonctions sans empiéter sur l'intégrité géographique, fonctionnelle ou institutionnelle du gouvernement dans une autre sphère; et h) collaborer de bonne foi et dans la confiance mutuelle [...] »

Le modèle consensuel de fédéralisme que l'Afrique du Sud tâche de pratiquer est fondé sur un système constitutionnel de partage des pouvoirs. On trouve à l'annexe 4 les 33 compétences partagées par le gouvernement national et les neuf provinces. Ce sont, entre autres, l'agriculture, les forêts indigènes, les services de santé, l'éducation, l'environnement, le logement, la protection des consommateurs, la police, la politique linguistique, la promotion industrielle, la culture, les transports publics et le commerce international. Il est vrai que plusieurs constitutions fédérales prévoient certaines compétences partagées comme, dans le cas du Canada, l'agriculture et l'immigration, mais rares sont les pays où ces

compétences sont aussi nombreuses et importantes. Le CNP est la principale institution qui parlera au nom des provinces dans le cas des projets de loi qui touchent les compétences partagées.

Conformément à l'article 76, lorsque l'Assemblée nationale adopte un projet de loi qui relève des compétences nationales et provinciales partagées énumérées à l'annexe 4, le CNP dispose d'un veto suspensif qui ne peut être annulé que par une majorité des deux tiers de la chambre basse. Chacune des neuf provinces dispose au CNP d'une délégation de dix membres et d'un vote qui est exprimé en son nom par le chef de la délégation. Il faut l'appui d'au moins cinq des provinces lorsque le CNP est saisi d'une question qui relève de l'article 76.

En tant que représentant des provinces, le CNP aura des liens structurels directs avec elles. Contrairement au Bundesrat allemand qui parle uniquement au nom de l'exécutif des Länder, le CNP est appelé à représenter à la fois l'exécutif provincial (le premier ministre de la province est désigné par la Constitution comme chef de la délégation provinciale) et les membres de l'assemblée provinciale. Les partis politiques représentés à l'assemblée provinciale ont droit de nommer un certain nombre de délégués qu'on détermine, suivant une formule prévue à l'annexe 3, en multipliant le nombre des sièges qu'ils occupent à l'assemblée par dix et en divisant le produit par le nombre des sièges de l'Assemblée plus un. Cependant, sur les questions qui touchent les provinces, les délégués provinciaux doivent voter en bloc.

Évaluation

Dans son allocution aux membres du Conseil national des provinces de l'Afrique du Sud en novembre 1996, le sénateur canadien John Stewart a déclaré que, lorsqu'on bâtit des institutions gouvernementales, « il faut tailler le soulier en fonction du pied à chauffer »⁵ Il est normal qu'un pays comme l'Afrique du Sud soit attiré par le fédéralisme. Comme il ressort du profil social et économique des provinces qui se trouve à la page précédente, l'environnement politique sud-africain semble être tout à fait compatible avec le fédéralisme. Il est également clair que le fédéralisme peut aider l'Afrique du Sud à devenir une démocratie inclusive.

Il reste à savoir – et c'est là bien sûr le grand défi que doivent relever ses membres – si le CNP réussira à défendre les intérêts des provinces et à empêcher la centralisation de la prise de décision. Dans un pays comme le Canada, cette tâche relève essentiellement de l'exécutif des provinces. Comme c'est du

CNP qu'elle relèvera en Afrique du Sud, on suivra de près la façon dont il traite des projets de loi visés par l'article 76. Il semble devoir rencontrer des obstacles. Le CNP n'a pas les mêmes pouvoirs que le Bundesrat allemand. Le Bundesrat dispose d'un veto absolu sur les modifications constitutionnelles et sur tous les projets de loi qui touchent les intérêts des Länder, y compris les mesures financières. Ces projets de loi dits « de consentement » comptent pour environ 50 p. 100 du menu législatif.⁶ Comme, aux termes de la Constitution de l'Afrique du Sud, les projets de loi de finances ne font pas partie des projets de loi ordinaires intéressant les provinces, l'Assemblée nationale peut par un vote à la majorité simple passer outre aux objections auxquelles ils donnent lieu. En outre, on ne sait trop qui décide si un projet de loi relève de l'article 76 (questions intéressant les provinces) ou de l'article 75 (questions n'intéressant pas les provinces). Par ailleurs, à cause des conditions politiques en Afrique du Sud, on ne s'attend pas à ce que le CNP s'oppose sérieusement à la volonté de la chambre basse : à l'heure actuelle, le Congrès national africain contrôle le gouvernement de sept des neuf provinces et dispose de la majorité à l'Assemblée nationale.

En dépit de ces obstacles, le bicaméralisme dont l'Afrique du Sud s'est dotée présente un vif intérêt. Il vise à forger de nouveaux liens institutionnels entre la deuxième chambre et les assemblées et les gouvernements provinciaux et à mettre leurs talents et leurs intérêts à contribution dans la prise de décision nationale. Les observateurs suivront la situation de près au cours des mois qui viennent pour voir dans quelle mesure il réussit.

Notes

1. Sait, Edward, *Political Institutions: A Preface*, New York & Londres, Appleton-Century Co., 1938.
2. Davenport, T.R.H., *South Africa: A Modern History*, University of Toronto Press, 1977, p. 166.
3. Actes du « Workshop on the Implementation of the National Council of the Provinces », Le Cap, 11-13 novembre 1996.
4. Brand, Dirk, « The National Council of the Provinces: Constitutional Provisions and Principles », novembre 1996, p. 1.
5. Actes du « Workshop on the Implementation of the National Council of the Provinces », Le Cap, 11-13 novembre 1996.
6. National Democratic Institute for International Affairs, *Comparative Study of Second Chambers of Parliament in Selected Countries*, octobre 1996.