
L'Association parlementaire du Commonwealth au XXI^e siècle

par Arthur Donahoe

Le Commonwealth est une association volontaire d'États indépendants qui sont responsables de leurs propres politiques et qui se consultent et collaborent pour le plus grand bien de leurs populations et dans l'intérêt de la compréhension internationale et de la paix dans le monde. Le présent article examine le rôle de l'Association parlementaire du Commonwealth au sein de cette institution.

L'Association parlementaire du Commonwealth prend de l'ampleur depuis 1991. Cette année-là, il y avait 127 parlements membres, alors qu'aujourd'hui il y en a plus de 140. Depuis 1992, Anguilla, le Cameroun, le Ghana, le Mozambique, le Parlement national du Pakistan et ses quatre assemblées provinciales, les Seychelles, l'Afrique du Sud et ses neuf provinces, l'Ouganda, Fidji, le Nunavut, l'Écosse, le Pays de Galles et le Nigéria ont intégré ou réintégré les rangs de l'APC. Malheureusement, le coup d'État au Pakistan a entraîné la suspension du Parlement national et des assemblées provinciales de ce pays. Le retour du Nigéria à la démocratie aura un grand impact sur notre association, d'autant que, à bien des égards, sa constitution s'apparente plus à un régime présidentiel qu'à un régime parlementaire.

La place du parlement dans la société

Les parlements sont des institutions très particulières. Ils diffèrent les uns des autres tant sur le plan constitutionnel que sur le plan de leur mode de fonctionnement. Leur taille et leur forme varient ainsi que leur mode d'élection, leurs pouvoirs et leurs fonctions, leur degré d'autonomie, leurs procédures et leurs traditions. Certains ne se réunissent que dix jours par an tandis que d'autres siègent jusqu'à 225 jours par an. Au sein du

Commonwealth, le parlement de Tuvalu compte 12 membres alors que celui du Royaume-Uni en comptait 1683 en août 1999 et celui de l'Inde 802. Il y a des assemblées infranationales qui sont encore plus petites que celui de Tuvalu : celle de l'île Nevis compte huit membres et celle de l'île Norfolk en compte neuf.

La plupart des observateurs estiment que les parlements modernes exercent les trois fonctions suivantes :

- la législation (y compris la participation à l'élaboration des politiques au moyen de la législation, des enquêtes parlementaires, etc.);
- la surveillance (exercée principalement, mais non exclusivement, par la « loyale opposition »);
- la représentation (qui permet aux membres d'évoquer les problèmes de leurs commettants et de défendre leurs intérêts).

À la liste des fonctions parlementaires, il faut peut-être ajouter la légitimation. Le mode de sélection des membres d'une assemblée influe grandement sur sa représentativité. Et c'est la représentativité d'une assemblée qui lui confère sa légitimité ou qui fait que les citoyens reconnaissent et acceptent le droit du parlement, et du gouvernement en général, de prendre des mesures et l'obligation correspondante de s'y conformer.

Dans les systèmes parlementaires traditionnels, la fonction cruciale de surveillance est d'une telle puissance qu'elle inclut le choix et la destitution de l'exécutif. Dans certains régimes parlementaires, où les partis sont forts et peu nombreux, le vote

Arthur Donahoe est secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth et ancien président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Le présent article est une version révisée d'une communication présentée à la 38^e Conférence régionale canadienne de l'APC, qui s'est tenue à Québec en août 1999.

parlementaire constitue seulement un moyen de choisir le premier dirigeant. Le Royaume-Uni en est probablement le meilleur exemple. Mais, dans beaucoup de systèmes multipartites, la situation est plus ambiguë; il arrive souvent qu'un parti ne remporte pas une majorité de sièges et il peut y avoir plusieurs candidats viables au poste de premier ministre. La question est alors de savoir qui est en mesure de former une coalition de partis et de députés capable d'obtenir un soutien majoritaire. C'est ce qui est arrivé en Nouvelle-Zélande après les élections de 1996. Bien entendu, c'est aussi ce qui est arrivé récemment en Inde : comme aucun parti n'a pu réunir de majorité parlementaire après la chute d'un gouvernement de coalition, il y aura en septembre et en octobre des élections qui ne régleront peut-être rien.

Le rôle de l'opposition en situation de gouvernement majoritaire constitue un important aspect de la fonction de surveillance. À la conférence sur le rôle de l'opposition organisée en 1998 par l'APC et le Secrétariat du Commonwealth à Marlborough House, à Londres, les délégués ont fait observer que les mécanismes de promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte ne pouvaient être efficaces que là où règne une « culture de responsabilité » et où le gouvernement et l'opposition s'engagent à assurer l'efficacité globale du système parlementaire. Ils ont convenu que tous les aspects de l'administration doivent être assujettis à l'examen et ont discuté des mécanismes dont dispose l'opposition pour obtenir des comptes de l'exécutif, notamment la période de questions, les comités, l'organisation de débats, le rôle du président et la relation entre l'opposition et les fonctionnaires indépendants (comme l'ombudsman) dont la fonction est de surveiller le gouvernement.

Malgré son importance fondamentale dans presque tous les pays du Commonwealth, le parlement est la seule institution dont les membres n'ont pas de diplômes particuliers à obtenir, ne reçoivent à peu près pas de formation sur le tas et doivent, au pied levé, prendre des décisions complexes face aux revendications concurrentes de tous les secteurs de la société nationale et du monde entier. Bien qu'ils soient experts dans diverses disciplines, les membres du personnel de soutien parlementaire assument souvent des postes législatifs sans avoir obtenu de formation spécialisée, parfois même sans pouvoir compter sur le soutien de collègues expérimentés.

Les parlements sont régis par un ensemble de règles et d'arrêts apparemment ésotériques qui intimident souvent les députés nouvellement élus (et même parfois les députés de longue date). Certains parlements du Commonwealth sont en mesure d'offrir une formation de base aux nouveaux élus soit par le mentorat, soit par l'organisation de séances d'initiation. D'autres, comme celui de l'Inde, produisent des manuels qui expliquent en termes simples les diverses pratiques et procédures parlementaires. Toutefois, beaucoup manquent des ressources humaines et financières nécessaires pour assurer une orientation de ce genre.

L'Association parlementaire du Commonwealth unit les parlements, leurs membres et leurs collaborateurs dans la volonté d'améliorer les institutions qui permettent aux sociétés de se gouverner elles-mêmes, ce qui va dans le droit fil du principe fondamental du Commonwealth suivant lequel tous les pays doivent être régis par des processus politiques libres et démocratiques.

Les buts et objectifs de l'APC

Aux termes de l'article 1 de ses statuts, l'APC a pour mission de promouvoir la connaissance des aspects constitutionnels, législatifs, économiques, sociaux et culturels de la démocratie parlementaire. Bien que seuls puissent en faire partie les démocraties effectives du Commonwealth, elle entretient des relations avec des pays et des organisations parlementaires extérieurs au Commonwealth.

Les activités de l'APC sont guidées par les préceptes suivants :

- Les parlementaires du Commonwealth, sans égard à leur sexe, leur race, leur religion ou leur culture, partagent une communauté d'intérêts fondée sur le respect des idéaux de la démocratie parlementaire, de la règle du droit et des droits et libertés individuels.
- La façon dont sont gouvernés les citoyens du Commonwealth s'améliore quand la classe politique de leur pays peut se familiariser avec les politiques, les procédures et les systèmes en vigueur dans les pays du Commonwealth de leur région ou du monde entier.
- Bien que le parlementarisme britannique soit dominant, toutes les assemblées du Commonwealth contribuent à l'évolution des méthodes de gouvernement démocratiques en fonction de leurs cultures, de leurs traditions sociales et de leur niveau de développement, de sorte qu'aucune institution ou pays n'est considéré comme supérieur aux autres et qu'aucune pratique n'est universellement applicable sans être adaptée aux conditions locales;
- Les consultations politiques, constitutionnelles et procédurales atteignent leur maximum d'efficacité quand elles se déroulent dans le cadre de contacts entre les parlementaires et les fonctionnaires des parlements et des assemblées et de discussions franches et ouvertes non entravées par des processus décisionnels intergouvernementaux.

L'APC atteint ses objectifs par les moyens suivants :

- en organisant des conférences, des colloques, des réunions et des groupes d'étude à l'intention des parlementaires et des fonctionnaires des parlements et des assemblées du Commonwealth. Notre conférence parlementaire annuelle rassemble plus de 350 parlementaires et environ 75 fonctionnaires parlementaires du Commonwealth. La

conférence qui s'est tenue à Trinité-et-Tobago en septembre 1999 avait pour thème : « La responsabilité, la reddition de comptes et la transparence : Améliorer la gouvernance en rehaussant les normes démocratiques dans la prise de décision internationale et nationale ».

- en appuyant la conférence des petits pays, qui a lieu juste avant la grande conférence. Elle offre aux délégués d'une trentaine des assemblées les plus petites au monde l'occasion de discuter de problèmes auxquels font face les États de 400 000 habitants ou moins, pour qui l'APC constitue souvent le forum le plus efficace sinon le seul. La Société des greffiers du Bureau tient également des réunions spéciales pendant la conférence annuelle.
- en facilitant les visites entre les membres des parlements et des assemblées du Commonwealth;
- en publiant une revue trimestrielle, *The Parliamentarian*, ainsi que des bulletins, des livres, des rapports et des études destinés aux membres et aux fonctionnaires des parlements et des assemblées du Commonwealth et souvent rédigés par eux;
- en collaborant avec d'autres organismes à l'intérieur et à l'extérieur du Commonwealth pour organiser des colloques, des symposiums, des ateliers et des groupes d'étude au sujet de questions liées à la gouvernance démocratique;
- en offrant un service d'information comparative sur les questions d'organisation parlementaire, constitutionnelle et politique qui répond à plus de 300 demandes de renseignements par an;
- en présentant une perspective parlementaire sur des questions planétaires au sein de la communauté intergouvernementale.

Les participants aux réunions de l'Association n'adoptent pas de résolutions de nature politique ni ne réclament de mesures particulières. L'APC est un organisme de recherche de solutions plutôt que de prise de décision. Les membres qui assistent aux conférences et aux colloques sont libres de discuter à fond et à cœur ouvert des questions, sans avoir à suivre la ligne d'un parti ou d'un gouvernement aux fins de la prise de décision. Toutes les nuances de l'opinion politique peuvent ainsi s'exprimer aux réunions.

Le principal organe de direction de l'APC est l'Assemblée générale, qui se réunit tous les ans pendant la Conférence parlementaire et qui se compose des membres qui assistent à la conférence comme délégués. L'Assemblée élit les membres du Comité exécutif (EXCO).

Le Comité se compose du président de l'Association, du président du Comité, du vice-président, du trésorier, de trois représentants régionaux de six régions, de quatre représentants de la région de l'Afrique et de six représentants de la huitième (et plus grosse) région, l'Asie.

L'exécutif se réunit deux fois l'an, une fois au moment de la conférence annuelle et une fois à une réunion de mi-année, qui a lieu le plus souvent au printemps.

En 1989, à la Conférence parlementaire qui s'est tenue à la Barbade, un groupe de déléguées qui souhaitaient que le Commonwealth tienne mieux compte des préoccupations des femmes se sont réunies et ont établi un caucus des femmes. Les Femmes parlementaires du Commonwealth se réunissent dans le cadre de la Conférence annuelle pour échanger leurs vues et leurs expériences sur les façons de sensibiliser les décideurs politiques aux problèmes de la femme et de surmonter les barrières qui découragent les femmes de se présenter aux élections. Il y a trois ans, nous avons publié les fruits d'une étude de deux ans sur les obstacles à la participation des femmes à la vie parlementaire. Nous avons fait parvenir le document à nos sections et à nos membres.

Tout comme les scientifiques, les médecins, les avocats et les autres professionnels, les parlementaires doivent suivre l'évolution de leur métier de manière à trouver des politiques plus efficaces et de meilleures façons de conduire les affaires publiques.

Le secrétaire général de l'APC et ses treize collaborateurs sont responsables de l'administration courante des activités de l'APC. Les activités des régions et des sections sont administrées à l'échelle des régions ou des sections avec, au besoin, le soutien financier et administratif du Secrétariat. Le Secrétariat loge au 7 Millbank à Londres, dans des bureaux gracieusement fournis par la Chambre des communes du Royaume-Uni. Nous relevons tous les deux et recevons des instructions du Comité exécutif et nous sommes, par l'entremise du Comité exécutif, comptables à l'Assemblée générale.

Depuis six ans, l'APC s'attache à organiser des colloques sur les pratiques et les procédures parlementaires et le rôle des parlementaires. Ces colloques ont eu lieu dans des pays qui viennent de rétablir la démocratie parlementaire ou ont sensiblement modifié leur système parlementaire ou dont le nombre de nouveaux membres a soudain augmenté à la suite d'élections. Nous sommes d'avis que même les élections justes et libres les mieux organisées ne servent à rien si les institutions qui sous-tendent la démocratie n'ont pas la possibilité de fonctionner comme il faut. Depuis 1992, les colloques post-électorales ont rassemblé des membres de l'APC aux Bahamas, au Lesotho, au Malawi, au Botswana, au Zimbabwe, en Tanzanie, au Kwazulu-Natal, en Ouganda, au Bangladesh, à

Trinité-et-Tobago et deux fois au Ghana, en Zambie, au Kenya et à la Barbade.

Les discussions ont porté sur l'évolution de la démocratie parlementaire, le rôle du député comme représentant de ses commettants, les relations avec les médias, la promotion ou la critique des projets de loi, les travaux et les procédures de la Chambre, le rôle du président et du personnel parlementaire, le fonctionnement des comités parlementaires, le Parlement et les droits de la personne, et la supervision de l'administration financière de l'exécutif. Des parlementaires ou des fonctionnaires chevronnés parlent également du développement du Commonwealth ainsi que de l'histoire et des programmes de l'APC afin de raccourcir la courbe d'apprentissage des nouveaux députés, non pas en leur disant comment faire, mais en partageant avec eux leur expérience des façons de faire d'autres gouvernements.

En 1996 et 1997, nous avons organisé une série de cinq ateliers à l'intention des parlementaires des pays de l'Afrique australe. Lors d'un atelier qui a eu lieu à Arusha, en Tanzanie, en octobre 1999, 20 membres des parlements de la Tanzanie, de l'Ouganda et du Kenya ont discuté de questions parlementaires et examiner ce qui se passe en Afrique orientale dans le sens de l'accroissement de la coopération régionale et de l'établissement éventuel d'une assemblée régionale. Il y a aussi beaucoup été question des relations entre le Parlement et le pouvoir exécutif.

Les cours et les conférences de perfectionnement professionnel sont monnaie courante dans la plupart des professions et des secteurs économiques. Les colloques post-électoraux et les autres activités de l'APC en tiennent lieu dans le cas des parlementaires, ce qui aide à relever la norme de représentation et montre à des électeurs encore désillusionnés que beaucoup de députés peuvent être sérieux dans leur volonté d'améliorer le service qu'ils rendent aux gens qui les élisent.

L'APC est largement financée par les cotisations annuelles que lui versent ses sections. La quote-part de chacune est déterminée chaque année par l'Assemblée générale sur la recommandation du Comité exécutif. Elle varie en fonction de facteurs comme le nombre des délégués à la conférence annuelle et selon que les billets d'avion des délégués sont payés par l'APC ou la section. En plus des cotisations des sections, nous tirons un revenu de deux fonds de fiducie, dont l'un finance les projets que nous lançons et l'autre contribue aux frais que doit engager la section hôte de la conférence annuelle.

Ces dernières années, l'APC a élargi ses contacts et ses relations de travail avec d'autres organisations du Commonwealth. Nous avons participé aux opérations de surveillance électorale du Commonwealth en y affectant des parlementaires chevronnés, ce qui est un moyen de contribuer à la mise en place de pratiques électorales efficaces et équitables et de donner de la crédibilité aux élections à des moments cruciaux du développement démocratique d'un pays du Commonwealth.

Un groupe d'experts constitué de parlementaires et de responsables de l'APC a produit un manuel de formation destiné à aider les assemblées à élaborer et à raffiner les méthodes de préparation du personnel de soutien parlementaire. Ces lignes directrices sont largement utilisées dans le Commonwealth et ont été traduites dans plusieurs langues. Plusieurs parlements extérieurs au Commonwealth nous en ont demandé des exemplaires.

Les questions auxquelles les parlements et les parlementaires vont vraisemblablement faire face au XXI^e siècle et les réponses qu'il faudra apporter aux changements prévus ont été examinées par un groupe d'experts de l'APC qui s'est réuni à Glasgow en décembre 1998. Le groupe a conclu que les parlements et les parlementaires devront s'adapter de toutes sortes de façons.

Sur le plan des institutions, le groupe déclare dans son rapport préliminaire que les parlements doivent améliorer les mécanismes qui permettent de mieux contrôler l'exercice des responsabilités directes et déléguées, d'encourager la participation des citoyens et de rétablir chez les gens la confiance et le respect pour l'institution parlementaire. Les parlements doivent pouvoir compter sur des compétences internes et externes en vue d'élaborer et d'évaluer les projets de politique et de loi et de fournir à leurs membres la technologie dont ils ont besoin pour rester en contact avec le monde qui les entoure. Les incitations offertes à ceux et à celles qui cherchent à se faire élire doivent être suffisantes pour attirer à la vie publique un large échantillon de la population. Les parlements doivent envisager aussi la possibilité de diversifier les rôles des parlementaires au lieu de vouloir qu'ils se cantonnent tous dans les rôles qu'ils ont traditionnellement joués.

Sur le plan des individus, il doit y avoir de la part des partis politiques et des parlements un effort accru pour s'assurer que les parlementaires acquièrent les compétences et les connaissances nécessaires pour se servir des technologies de l'information et évaluer les renseignements qu'ils en obtiennent. Les parlementaires doivent également mieux connaître et mieux comprendre les principes de la démocratie parlementaire ainsi que les forces et les limites des divers modèles de démocratie. La complexité croissante de l'environnement juridique exigera d'eux qu'ils connaissent mieux les techniques d'élaboration et d'interprétation des lois. Dans un monde plus complexe, ils devront se spécialiser et pouvoir faire campagne et se faire élire sur la base de leur expertise en tant que concepteur de politiques, représentant, ombudsman ou législateur.

En bref, pour s'adapter à la révolution de l'information, les parlements et les parlementaires doivent en faire partie.

Conclusion

Pour sa part, l'APC continuera de défendre le principe directeur du Commonwealth, à savoir qu'il s'agit d'une

association volontaire de pays égaux dont les dirigeants passés, présents et futurs se sont réunis, côtoyés et entretenus sur un pied d'égalité dans le cadre de la mosaïque culturelle, sociale, économique et politique qu'est le Commonwealth.

L'atmosphère qui régnait à sa première réunion à Londres en 1911 s'est maintenue tout au long de l'histoire de l'APC en dépit des divergences de vues parfois sensibles entre les membres sur des questions d'ordre politique. Elle a contribué à créer un climat favorable à la coopération et à l'amitié au sein du Commonwealth dont les membres se sont inspirés pour

influer sur les politiques de leur gouvernement et sur l'opinion publique de leur propre pays. L'APC a contribué puissamment à maintenir ensemble un groupe hétérogène de pays qui ont tant de choses en commun, mais que tant de choses risqueraient autrement de désunir.

La contribution du Parlement et des assemblées législatives du Canada ainsi que de leurs membres a contribué largement au succès de l'APC au fil des ans et je suis confiant qu'il continuera d'en être ainsi au cours du prochain millénaire.