

# Colloque sur la diplomatie parlementaire

Le vendredi 16 novembre 2018, le Groupe canadien d'étude des parlements a tenu un colloque sur la diplomatie parlementaire. Des experts ont été invités à discuter de divers aspects de la participation des parlementaires aux affaires étrangères. Un groupe d'experts s'est penché sur les mécanismes de la diplomatie parlementaire au Canada; un deuxième groupe a réuni des parlementaires en fonction et retraités ayant participé à la diplomatie parlementaire afin qu'ils échangent leurs idées personnelles et professionnelles.

**Paul E.J. Thomas et Charlie Feldman**

**S**'il est vrai que la diplomatie parlementaire occupe une part toujours croissante du temps des parlementaires et des ressources disponibles, les médias et le milieu universitaire y accordent souvent bien peu d'attention.

En règle générale, on qualifie de diplomatie parlementaire les rapports qu'entretiennent des parlementaires, et non des ministres ou des diplomates du gouvernement, avec des gouvernements et des politiciens étrangers. Elle peut également faire référence au contrôle parlementaire de traités, de lois ayant des répercussions internationales ou de la conduite des affaires internationales par le gouvernement.

Au Canada, la diplomatie parlementaire s'exprime surtout par les échanges entrepris par les associations interparlementaires et les groupes d'amitié, les travaux des comités du Sénat et de la Chambre qui étudient les affaires étrangères et des dossiers connexes, ainsi que les délégations officielles dirigées par les Présidents du Sénat et de la Chambre. Les assemblées législatives provinciales pratiquent elles aussi la diplomatie parlementaire, surtout avec leurs homologues d'États américains.

---

*Paul E.J. Thomas est professeur auxiliaire et boursier du programme d'études supérieures Clayton Riddell en gestion politique et un associé de recherche principal au centre Samara pour la démocratie. Charlie Feldman est conseiller parlementaire au Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat du Canada. Les deux auteurs sont membres du conseil d'administration du GCEP.*

## Les différentes facettes de la diplomatie parlementaire au Canada

---

Les experts du premier groupe ont présenté leur point de vue personnel sur la manière dont la diplomatie parlementaire est pratiquée au Canada.

Marcus Pistor, directeur principal, Division de l'économie des ressources et des affaires internationales du Service d'information et de recherche parlementaires (SIRP) de la Bibliothèque du Parlement, a amorcé la journée en exposant de façon détaillée l'importance de la diplomatie parlementaire à l'échelle fédérale au Canada. M. Pistor a souligné que le principe de la diplomatie parlementaire remonte à la fondation de l'Union interparlementaire, en 1889, mais qu'il a pris son véritable essor pendant l'après-guerre, lors de la création de nouvelles institutions multilatérales et de la complexification de la politique internationale. Actuellement, le Canada fait partie de sept associations interparlementaires (AIP), dont l'Association parlementaire du Commonwealth, et il participe aux travaux de plusieurs autres associations à titre d'observateur. M. Pistor a expliqué de quelle manière la participation aux AIP peut accroître la capacité du Parlement à aborder des enjeux politiques complexes, grâce à la création de réseaux internationaux, à la mise en commun de pratiques exemplaires et d'innovations en matière de politiques, et à de nouvelles perspectives de leadership pour les parlementaires.

M. Pistor a aussi parlé des nombreuses études à caractère international entreprises chaque année par les comités parlementaires canadiens. Tantôt, les comités étudient un projet de loi qui intégrerait un accord



De gauche à droite : Marcus Pistor, Charlie Feldman, Paul E.J. Thomas, et Colette Labrecque-Riel.

international à la loi canadienne, tantôt, ils se penchent de façon proactive sur des enjeux internationaux, comme le Comité des finances de la Chambre qui a mené une étude sur le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes. Ces travaux des comités peuvent servir de complément au travail effectué par les associations et les délégations parlementaires afin d'aborder des enjeux politiques complexes. Par exemple, M. Pistor a souligné qu'en 2017-2018, pendant que le Canada, les États-Unis et le Mexique renégociaient l'ALÉNA, il y a eu 15 voyages de délégations parlementaires et 11 déplacements effectués par des comités de la Chambre aux États-Unis.

M. Pistor a ensuite expliqué en détail le rôle de la Bibliothèque pour appuyer le travail effectué par les parlementaires fédéraux sur la scène internationale. Au cours des 20 dernières années, on a observé une hausse constante du nombre de demandes de recherches liées à des activités internationales entreprises par les Présidents, des comités parlementaires et des associations parlementaires. À l'heure actuelle, ces demandes représentent plus de 25 % du volume des demandes en recherche du SIRP. En 2017-2018, le SIRP a préparé environ 600 documents de recherche pour les Présidents et des associations parlementaires, ainsi que 400 documents pour les comités de la Chambre et du

Sénat qui étudient des questions relatives aux affaires étrangères, au commerce, à la défense et aux droits internationaux de la personne. De plus, des analystes de la Bibliothèque accompagnent les délégations et les associations parlementaires dans leurs déplacements pour leur fournir des conseils stratégiques pendant des réunions bilatérales ou multilatérales.

Colette Labrecque-Riel, greffière adjointe et directrice générale de la Direction des affaires internationales et interparlementaires (DAII), a ensuite donné un aperçu des AII, une direction conjointe du Sénat et de la Chambre des communes qui coordonne les activités internationales et interparlementaires du Parlement du Canada. La DAII est administrée par un groupe de sénateurs et de députés appelé le Conseil interparlementaire mixte. La DAII comprend quatre grands secteurs d'activité : fournir un soutien aux échanges parlementaires entrepris par les Présidents du Sénat et de la Chambre et d'autres parlementaires (dont les visites à l'étranger, les visites au Canada et les rencontres avec des dignitaires étrangers); gérer les associations parlementaires officiellement reconnues; superviser les activités protocolaires; organiser les conférences interparlementaires.



De gauche à droite : Paul E.J. Thomas, Patricia A. Tornsey, Dave Levac, et Sénateur Leo Housakos.

M<sup>me</sup> Labrecque-Riel a souligné le rôle essentiel joué par les Présidents du Sénat et de la Chambre en ce qui a trait au maintien et à la promotion des relations du Canada avec d'autres pays. En effet, les Présidents reçoivent des dignitaires étrangers et tissent des liens avec d'autres assemblées législatives. Les Présidents dirigent souvent des échanges parlementaires dans d'autres pays et ils accueillent des visiteurs au Canada pour faciliter la mise en commun de connaissances et d'expériences.

M<sup>me</sup> Labrecque-Riel a énuméré les 13 « associations parlementaires » officiellement reconnues auxquelles la DAII fournit un soutien administratif et des fonds nécessaires aux déplacements. Huit d'entre elles sont des associations multilatérales qui gèrent la participation du Canada à certaines AIP (comme la Section canadienne de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie) ou les relations avec les assemblées législatives d'une région donnée (comme l'Association parlementaire Canada-Afrique). Les cinq autres sont des associations bilatérales qui jouent un rôle de diplomatie parlementaire auprès des grandes puissances mondiales, à savoir la Chine, le Japon, la France, les États-Unis et le Royaume-Uni. Ces associations sont formées de sénateurs et de députés qui déboursent les frais d'adhésion annuels exigés (habituellement 10 \$ par groupe) et elles sont régies

par les dirigeants qu'elles élisent. M<sup>me</sup> Labrecque-Riel a ajouté que la DAII fournit un soutien administratif de base, mais pas de fonds pour les déplacements, aux « groupes interparlementaires » de l'Allemagne, de l'Irlande, d'Israël et de l'Italie. Environ 60 autres « groupes d'amitié parlementaires » œuvrent à la promotion des relations avec de nombreux autres pays, mais M<sup>me</sup> Labrecque-Riel a signalé qu'ils ne reçoivent aucun soutien de la DAII.

Paul E.J. Thomas, qui est associé de recherche principal au Centre Samara pour la démocratie, a présenté une recherche sur les activités internationales des « groupes multipartites » au Parlement canadien. D'après la définition de M. Thomas, ces groupes non officiels dont l'adhésion est volontaire rassemblent des parlementaires de tous les horizons politiques dans le but de travailler ensemble sur un dossier ou sur les relations avec un autre pays. Le terme englobe donc, en plus des associations parlementaires et des groupes d'amitié décrits par M<sup>me</sup> Labrecque-Riel, les divers « caucus multipartites » du Parlement, comme le caucus multipartite de l'acier, ainsi que le caucus sur la santé dans le monde qui s'intéresse au VIH/sida, à la tuberculose et au paludisme. Les groupes multipartites diffusent de l'information, rencontrent



des intervenants, se rendent dans d'autres pays, soulignent des événements symboliques (comme la fête de l'indépendance arménienne ou la Journée mondiale du sida), et peuvent intervenir auprès des ministres ou appuyer des projets de loi d'initiative parlementaire dans l'espoir d'influencer les décisions politiques.

Au Parlement canadien, le nombre de groupes multipartites a considérablement augmenté au cours des dernières années, passant de 59 à 116 entre la 37<sup>e</sup> et la 41<sup>e</sup> législature. M. Thomas attribue cette augmentation à plusieurs facteurs, dont la complexité croissante des politiques, les pressions accrues que subissent les députés pour témoigner du travail qu'ils effectuent et la volonté des députés de sentir qu'ils changent les choses. Les groupes multipartites se sont aussi révélés être des outils particulièrement utiles pour influencer les politiques, car ils ont un effet d'imitation qui entraîne en peu de temps la création de plusieurs groupes sur des enjeux semblables. Par exemple, entre 2011 et 2014, des groupes d'amitiés distincts ont été créés pour sept pays des Balkans.

M. Thomas a ensuite raconté l'histoire de l'ancien député de Barrie, Patrick Brown, pour illustrer comment un député peut utiliser sa participation à un groupe multipartite pour se faire connaître. En 2007, M. Brown est devenu le président du Groupe d'amitié Canada-Inde. Au cours des huit années qui ont suivi, il a bénéficié de voyages parrainés d'une valeur de plus de 17 000 \$ qui lui ont permis de se rendre en Inde et de tisser des liens avec le premier ministre indien Narendra Modi, qui était alors ministre en chef du Gujarat. Par la suite, M. Brown a exploité ces liens quand il a participé à la course à la direction du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario. Un groupe de Canadiens d'origine indienne appelé « Gujaratis for Patrick » s'est formé pour soutenir sa candidature et M. Modi s'est présenté en personne à l'un des rassemblements de M. Brown. En conclusion, M. Thomas a préconisé l'adoption, au Canada, d'un système d'inscription des groupes multipartites semblable à celui qui existe au Parlement britannique.

Charlie Feldman, conseiller législatif au Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat du Canada, a donné un aperçu de la mobilisation parlementaire qui entoure les traités. Il a mis l'accent sur la Politique sur le dépôt des traités devant le Parlement de 2009 du gouvernement du Canada et sur l'examen par le Parlement des lois de mise en œuvre des conventions fiscales.

M. Feldman a d'abord présenté un tour d'horizon de l'évolution historique de la collaboration du gouvernement avec le Parlement au sujet des traités. Il

a expliqué qu'à l'origine, la pratique consistait à obtenir des résolutions d'approbation pour certains traités, mais que cette pratique a cédé sa place au dépôt des traités (ou simplement de listes de traités) parfois de nombreuses années après leur signature. En ce qui a trait à la politique de 2009 sur le dépôt des traités, M. Feldman a relaté les problèmes associés à l'évaluation de l'efficacité de la Politique, compte tenu des exceptions accordées et des difficultés entourant à l'obtention d'information sur l'application de cette politique par le gouvernement.

M. Feldman a parlé des divers moyens que peuvent employer les parlementaires pour soulever des questions sur les traités au Sénat et à la Chambre des communes, à savoir les déclarations, les questions écrites et orales, les motions, les projets de loi, les pétitions, les débats d'urgence et les interpellations. En ce qui concerne les lois de mise en œuvre des conventions fiscales, M. Feldman a indiqué que la participation parlementaire est limitée. Par exemple, de 2001 à 2014, le Parlement a adopté des lois mettant en œuvre 32 ententes fiscales internationales, qui représentaient globalement 750 pages de textes de loi ayant force obligatoire au Canada, sans qu'un seul vote par appel nominal ait lieu à la Chambre des communes pendant le processus législatif et sans que la Chambre ou le Sénat y consacre plus de deux séances, quelle que soit l'étape de l'étude. M. Feldman a conclu son exposé par des réflexions sur les difficultés et les limites inhérentes à la mobilisation parlementaire dans le cas des traités complexes et historiques.

### **Les points de vue des participants sur la diplomatie parlementaire**

---

Le deuxième groupe d'experts était composé de politiciens qui ont participé à des activités de diplomatie parlementaire et qui ont présenté leurs observations personnelles et professionnelles.

Le sénateur Leo Housakos, qui a été Président du Sénat, a présenté un exposé sur les retombées des visites de délégations à d'autres parlements. Malgré son scepticisme initial, il a constaté les possibilités qu'offre la diplomatie parlementaire après être lui-même allé à l'étranger; il s'est ensuite efforcé de convaincre ses collègues de l'utilité de cette pratique en les invitant à participer à des visites officielles.

M. Housakos a mentionné que la diplomatie parlementaire donne aux parlementaires l'occasion de représenter les intérêts des circonscriptions à l'étranger. Il a toutefois souligné que les parlementaires qui font partie des délégations mettent de côté pour un temps leurs divergences personnelles ou partisanes afin de représenter l'ensemble des points de vue des Canadiens sur une question donnée. À leur retour au Canada, leur

travail et leurs délibérations sont extrêmement enrichis par l'information recueillie auprès des législateurs d'autres pays. Par exemple, M. Housakos a raconté qu'une rencontre avec des parlementaires écossais qui a eu lieu tout de suite après le référendum sur le Brexit a permis à des députés et à des sénateurs canadiens de bien comprendre les nombreuses subtilités entourant le dossier dans les différentes régions du Royaume-Uni.

M. Housakos a relaté des anecdotes sur ses voyages à l'étranger et les souvenirs très agréables qu'il conserve de ses collègues alors qu'ils représentaient le Canada à l'étranger. Il a profité de l'occasion pour souligner le problème de la perception du public à l'égard de ces déplacements, que certains considèrent essentiellement comme des « vacances payées » pour les politiciens. Il a expliqué qu'en réalité, l'ordre du jour est rempli de rencontres importantes et que les sensibilités politiques peuvent souvent rendre ces voyages beaucoup plus complexes et exigeants que d'autres activités parlementaires. Ces déplacements sont donc loin d'être des « vacances », a conclu M. Housakos.

Dave Levac, ancien Président de l'Assemblée législative de l'Ontario et éminent professeur invité à l'Université McMaster, a ensuite évoqué son expérience vaste et enrichissante de la diplomatie parlementaire. Il a parlé du contexte particulier dans lequel se déroulait la diplomatie parlementaire au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre, alors que les renseignements erronés qui circulaient ont amené les États-Unis à envisager certaines mesures auxquelles le Canada se serait opposé, comme la fermeture de la frontière. Grâce à leur travail de sensibilisation auprès du Council of State Governments (dont l'Ontario est membre), M. Levac et ses collègues parlementaires ont réussi à convaincre leurs homologues américains de reconsidérer cette mesure radicale, en insistant sur les répercussions qu'elle aurait sur les échanges commerciaux. Les efforts déployés par le Canada ont fini par porter leurs fruits et M. Levac se souvient avec bonheur de cette réussite. Pour lui, elle est la preuve que la diplomatie parlementaire est importante et qu'il faut tisser des liens et construire des réseaux avec des homologues étrangers. Il a donné d'autres exemples de son travail en matière de diplomatie parlementaire afin

d'illustrer l'importance de la mobilisation parlementaire ailleurs que sur la scène fédérale, soulignant au passage la participation des provinces et, dans certains cas, des administrations locales (comme la collaboration entre les maires de villes situées des deux côtés de la frontière).

Pour conclure le colloque, Patricia A. Torsney, ancienne députée canadienne et actuelle observatrice permanente de l'Union interparlementaire (UIP) aux Nations Unies, a parlé de son expérience comme députée ainsi que du rôle de l'UIP en matière d'affaires internationales. L'UIP, qui a été créée en 1889, est un forum mondial de dialogue, de coopération et d'action parlementaires. M<sup>me</sup> Torsney a expliqué qu'elle est composée de 178 Parlements membres, de 12 membres associés et de 6 groupes géopolitiques. L'UIP organise deux assemblées par année et, en 2017, elle a tenu 24 réunions spécialisées. Les principaux domaines d'action comprennent le renforcement des capacités et le soutien aux parlements (notamment sur les questions relatives à l'égalité des genres chez les parlementaires et aux droits de la personne de ceux-ci), le développement durable et la gouvernance démocratique mondiale. En 2017, plus de 500 parlementaires du monde entier ont réclamé l'aide de l'UIP après avoir subi une forme quelconque de répression de la part de leur propre gouvernement.

M<sup>me</sup> Torsney a expliqué en détail le travail de l'UIP et les avantages qu'en retirent les parlementaires participants, qui tissent des liens professionnels et personnels avec des homologues du monde entier. Ce faisant, ils défendent aussi bien leurs propres intérêts nationaux que des intérêts collectifs comme la saine gouvernance. L'organisme peut notamment contribuer à faciliter le dialogue entre des pays dont les gouvernements n'entretiennent peut-être pas de relations officielles. M<sup>me</sup> Torsney a aussi insisté sur le volet éducatif de l'UIP. Grâce aux activités de cette dernière, les parlementaires apprennent énormément de choses non seulement sur d'autres systèmes parlementaires du monde, mais aussi, dans certains cas, sur les pratiques et les positions de leur propre pays dans un contexte plus général. Ils peuvent ensuite mettre en application ces nouvelles connaissances à leur retour au pays.