PLAIDOYER POUR LES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES

Christian Comeau

Dans une première partie publiée dans le numéro de mars, l'auteur tend à démontrer la nécessité des relations interparlementaires au niveau fédéral. Dans cet article l'auteur examine la situation pour les députés du Québec et des autres provinces.

Lis Blanc - Québec

La tâche d'un parlementaire n'est pas plus simple ou plus complexe parce qu'il siège à Ottawa plutôt que dans une capitale provinciale. La profession de parlementaire ne connaît pas de demi-mesure mais des mandats différents; on ne peut pas être un demi-législateur, un demi-représentant du peuple. Toutefois, on peut se demander si le membre d'un Parlement provincial a un rôle de censeur du Gouvernement en matière de politique étrangère? En somme, cela revient à poser la question suivante: les provinces ont-elles des responsabilités en matières internationales? C'est là un débat constitutionnel qui de temps à autre revient sur le tapis. Ni l'objet, ni la portée de cet article me permettent de reprendre tout le débat sur ce sujet. Néanmoins, je puis souligner à ceux qui mettent en doute les compétences provinciales que la pratique affirme le contraire; en effet, depuis quelques années, plusieurs gouvernements des provinces du Canada assurent leur propre représentation à l'étranger. Cette représentation peut viser plusieurs objectifs, soit financiers, culturels ou économiques, mais il n'en demeure pas moins qu'il y a là un secteur d'activité, relativement nouveau, où les gouvernements engagent des dépenses souvent considérables en vue d'atteindre des politiques d'Etat.

Christian Comeau est agent de recherches à la direction des relations interparlementaires de l'Assemblée nationale du Québec et membre du Conseil de rédaction de cette Revue. *Les opinions émises dans cet article n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la direction des relations interparlementaires de l'Assemblée nationale du Québec.*

Les parlementaires se doivent donc, en respect avec leur mandat, de scruter tant les fonds que les politiques recherchées par leur Gouvernement dans les activités internationales et seraient, sans doute, fort mal vus de s'en laver les mains sous prétexte qu'une certaine école de pensée hésite à reconnaître aux provinces une compétence dans ce secteur. Et l'on sait fort bien que les personnes politiques sont plus sensibles à la réalité qu'aux arguments constitutionnels.

Mais même si les parlementaires provinciaux doivent exercer un droit de censure des actions gouvernementales en politique extérieure, peuvent-ils prétendre jouer aux diplomates? Je crois que les arguments avancés précédemment à ce sujet s'appliquent tant aux députés provinciaux que fédéraux. Le premier argument que je donnais est que s'il est normal que l'Etat soit représenté par le personnel diplomatique, qui mieux que le député peut représenter la nation?

Aujourd'hui, le mandat que le peuple confie à ses députés provinciaux leur impose des responsabilités qui sont régulièrement soumises à l'influence de la politique internationale. Nous entretenons trop souvent le mythe que les relations internationales sont l'apanage de gentils messieurs en habit de soirée échangeant des politesses en mangeant des petits fours ou encore de personnages en complet sombre et à la mine grave qui transportent la paix du monde dans leurs mallettes. Ces images caricaturales portent certes une part de vérité mais le lot des relations internationales c'est la négociation: la négociation entre voisins, entre partenaires liés par les mêmes problèmes.

De ce point de vue, les relations interparlementaires deviennent non seulement importantes mais indispensables peut-être. Prenons à titre d'exemple, les relations entre le Canada et les Etats-Unis. Qu'il soit provincial ou fédéral, le parlementaire canadien est confronté avec des questions qu'il aurait intérêt à partager avec ses collègues américains. Le député de Colombie-Britannique a des choses à dire au sujet du transport du pétrole de l'Alaska, celui des Maritimes sur les zones de pêche. Tout autant que les fonctionnaires des Affaires extérieures, le parlementaire est rompu à la négociation, aux échanges et aux débats. Il est vrai que le député n'a pas la responsabilité administrative et qu'en dernier ressort, il n'a, face aux décisions de son gouvernement, qu'un pouvoir de pression. Mais ce pouvoir de pression, il peut également l'exercer envers des collègues qui, eux aussi, ont un pouvoir de pression sur leur gouvernement. (1)

Finalement, le dernier argument que je citerai est que l'on n'est jamais si bien servi que par soi-même. C'est d'ailleurs à partir de ce point de vue que les gouvernements des provinces se sont tour à tour intéressés aux relations internationales. S'affirmant, le pouvoir provincial a cherché à satisfaire les besoins de la population sous sa juridiction et les relations internationales, en ce sens, sont un prolongement normal, voire même indispensable, de l'exercice du pouvoir d'un gouvernement provincial cherchant à occuper toute la place que lui accorde ses compétences constitutionnelles.

La troisième fonction qui considère les relations interparlementaires comme étant des écoles du parlementarisme ne nécessite pas, il me semble, d'être démontrée, dans le cadre des Parlements provinciaux, la tâche de ces derniers étant tout aussi exigeante et complexe que celle de leurs correspondants fédéraux et le peuple ayant droit à une même qualité de gouvernement.

Toutefois, il me faut souligner que l'accomplissement de cette fonction devient incitative et favorise la fonction diplomatique des parlementaires provinciaux. Si des parlementaires d'origines différentes se rencontrent pour s'instruire de questions exclusivement techniques liées à leur fonction, il devient inévitable que cette occasion soit mise à profit de part et d'autre pour défendre et expliquer des intérêts nationaux divergents, s'il en est.

En somme, les trois fonctions des relations interparlementaires s'appliquent tout aussi bien dans le contexte canadien aux Parlements, tant fédéral que provinciaux, et l'avantage des relations interparle-

---

1. *Au sein même du Canada, les activités de la Région canadienne des parlementaires du Commonwealth offrent l'occasion aux députés d'aborder de tels sujets. D'ailleurs, il est peut-être malheureux qu'on ne le fasse pas plus souvent ou plus systématiquement.*

mentaires est que tout le monde y trouve son compte, dans le cas de Parlements dont le Gouvernement assure une présence à l'étranger comme dans le cas de ceux qui n'en ont pas.

L'EXPERIENCE QUEBECOISE:

Au risque d'errer, je crois que l'Assemblée nationale du Québec est, avec le Parlement fédéral, la seule assemblée parlementaire canadienne à s'être dotée d'un service administratif exclusivement consacré à soutenir l'action des parlementaires au plan international. Ce n'est pas sans raison que le Québec est dans ce cas. Il faut se rappeler que le Québec a été la première province à établir des délégations à l'étranger, non pas en 1961 mais bel et bien en . . . 1882.

Porteuse d'un paradoxe, l'histoire vaut la peine d'être contée. Le 27 février 1822, le Premier ministre conservateur, J. -Adolphe Chapleau, nomme Hector Fabre, sénateur libéral et ami, agent général du Québec à Paris. L'arrêté en conseil fait état des "relations d'affaires entre la Province de Québec et le continent européen qui prennent tous les jours une extension croissante." (2) Le paradoxe est que le Canada lui n'avait pas d'ambassade à Paris à cette époque. La situation était la suivante: une province d'une colonie britannique ouvrait une délégation en terre étrangère. Ce premier paradoxe constitutionnel se double d'un autre, lui politique, puisqu'en juillet 1882, le même Hector Fabre est nommé également agent général du Canada, toujours à Paris. C'est que, entre-temps, son bon ami Chapleau était devenu ministre dans le gouvernement de Sir John A. Macdonald.

Par la suite, le gouvernement du Québec ouvrit d'autres agences commerciales à un rythme irrégulier et suivant les besoins du moment. Ainsi, l'agence de Paris opéra jusqu'en 1910, une autre agence commerciale fonctionna à Londres de 1911 à 1935, à Bruxelles de 1915 à 1933 et à New-York de 1943 à 1961, année où elle fut transformée en délégation générale.

Ce n'est d'ailleurs qu'à partir de cette période qu'on peut véritablement parler d'une participation spécifiquement québécoise à la politique internationale, une participation basée sur une politique arrêtée et appliquée d'une façon systématique par tous les gouvernements qui se sont succédés en lui donnant toutefois différentes orientations. Quelles sont les raisons qui ont motivé ce désir de présence internationale? Je crois que la réponse la plus précise et la plus concise nous est fournie par l'historien Jean Hamelin.

> "(suite à l'après guerre). . . Jouissant d'un niveau de vie relativement élevé, les Canadiens-français ont bénéficié de tous les progrès techniques. La télévision, qui est une fenêtre sur le monde, les a tirés de leur isolement, leur a montré une nouvelle dimension d'eux-mêmes et a suscité chez-eux une remise en question du statut de collectivité. Cette remise en question du statut de collectivité a donné lieu à deux découvertes majeures: la nécessité pour une collectivité d'avoir à son service un instrument politique qui s'appelle un Etat et la conscience d'appartenir à une communauté culturelle mondiale."
>
> "Les Canadiens-français découvrent qu'ils ne sont pas des fossiles d'une espèce en voie de disparition, mais qu'ils appartiennent à une grande communauté culturelle - environ 30 Etats, 160 millions de francophones - qui joue un rôle de premier plan dans l'élaboration du monde de demain. Plus heureux qu'Archimède qui n'avait pas trouvé de point d'appui pour soulever la terre, les Canadiens-français découvrent dans la francophonie un point d'appui pour vivifier leur héritage culturel, restaurer leur langue et s'ouvrir en français au monde moderne." (3)

C'est sans aucun doute cette profonde prise de conscience qui a animé et anime toujours l'action internationale du Québec dont la manifestation la plus visible a été l'ouverture de délégations et de bureaux autonomes dans 19 villes hors du Canada.

Il est donc aisé de comprendre que les députés québécois ne pouvaient être indifférents à ce mouvement. Animés eux-mêmes de cette même motivation et inspirés par les responsabilités de leur mandat de contrôle du gouvernement, ils se sont montrés intéressés très tôt aux relations interparlementaires. Bien que les archives à ce sujet ne soient ni complètes ni précises, c'est sous la présidence de John Richard Hyde, entre 1962 et 1965, que l'Assemblée législative du Québec fit ses premiers pas dans ce domaine.

---

2. *Cité par Louise Beaudoin, "Origine et développement du rôle international du Gouvernement du Québec" dans Le Canada et le Québec sur la scène internationale. CQRI, Presses de l'Université Laval, Québec 1977.*

3. *Jean Hamelin, "Québec et le monde extérieur" dans Annuaire du Québec 1968-1969, pp. 23 et 25.*

L'Association des parlementaires du Commonwealth en fut l'outil privilégié. Cette action prit de l'ampleur avec la création de l'Association internationale des parlementaires de langue française en 1968 et surtout en 1971, alors que l'Assemblée nationale devient membre de plein droit de l'A.I.P.L.F.

LE BUREAU DES RELATIONS INTERPARLEMENTAIRES

A cette même époque, le président Jean-Noël Lavoie s'adjoint, au sein de son cabinet, un conseiller responsable des relations publiques et interparlementaires. En 1974, un service administratif du même nom est créé, puis en 1977, sous l'impulsion du président Clément Richard, ce service connaît une expansion importante et devient le Bureau des relations interparlementaires.

Relevant de l'autorité directe du Président, la direction des relations interparlementaires s'est vue confier le mandat suivant: planifier et organiser toutes les conférences, visites et échanges entre parlementaires. Si cette définition, écrite dans le style lapidaire propre à ce genre de texte, est exacte quant au mandat, elle n'est pas suffisante pour décrire les fonctions. Nous pouvons résumer les actions du Bureau des relations interparlementaires en trois catégories.

Une première fonction concerne le protocole. Si l'on devait mesurer le pouvoir des Parlements par l'intérêt qu'ils suscitent, nous pourrions véritablement parler d'une remontée du pouvoir législatif. A cet égard, deux services de l'Assemblée nationale se partagent la responsabilité de l'accueil des visiteurs. Le Bureau d'accueil et d'information a comme clientèle le public en général, soit les citoyens québécois et les nombreux touristes ayant inscrit l'Hôtel du Parlement sur leur itinéraire. Le Bureau des relations interparlementaires lui prend charge des chefs d'Etats et de Gouvernements, des parlementaires étrangers, le corps diplomatique et, à l'occasion, de personnalités universitaires ou journalistiques. Très souvent, le BRI exerce cette fonction en collaboration où à la demande du Service du protocole du Gouvernement. En plus des activités protocolaires proprement dites, les activités interparlementaires, même les plus simples, sont toujours empreintes d'un certain protocole. Même s'il s'agit d'une visite entre voisins et amis, il n'en demeure pas moins que lorsque l'Assemblée nationale reçoit des députés d'une province, elle reçoit des représentants du peuple et qu'ils ont droit à des égards particuliers.

La deuxième catégorie, qui regroupe les relations interparlementaires, est de loin la plus considérable et il convient qu'elle soit subdivisée entre les activités au sein des associations parlementaires et celles des échanges bilatéraux.

D'une certaine façon, on peut dire que l'Assemblée est membre de trois associations parlementaires et suit avec intérêt les activités d'une quatrième. Tout d'abord, il y a l'Association internationale des parlementaires de langue française, dont le Québec est membre du Bureau de direction, puis l'Association des parlementaires du Commonwealth et, découlant de celle-ci, la Région canadienne de l'A.P.C. qui, par l'ampleur et le rythme de ses travaux, mais aussi par le contenu plus canadien que "commonwealth" est une association en soi. A cela, ajoutons des Etats-Unis la *National Conference of States Legislatures* à laquelle nos liens, bien que récents, sont réguliers et profitables.

Les échanges bilatéraux sont l'une de nos fonctions les plus récentes. L'Assemblée nationale a signé deux ententes de coopération parlementaire, l'une avec le Conseil de la communauté culturelle francophone de Belgique, l'autre avec l'Assemblée nationale française. Ces comités permettent à ces organismes d'échanger de l'information technique et de débattre des points d'intérêts communs. De plus, l'Assemblée s'est engagée dans des programmes de coopération afin de soutenir les efforts de développement du parlementarisme dans des pays en voie de développement en Afrique francophone.

Finalement, notre troisième rôle en est un de canal de renseignements et de soutien à d'autres services de l'Assemblée. C'est ainsi que plus que tout autre organe le BRI est l'outil de communication privilégié par les députés québécois désireux d'entrer en contact avec des réalités étrangères. De même, nous recevons régulièrement d'autres Parlements des demandes d'information et de documentation que nous remplissons ou dirigeons vers les services compétents. De plus, nous permettons à des services parlementaires d'avoir des échanges et de faire des

missions d'étude grâce aux contacts que nous entretenons dans d'autres Parlements. Par exemple, c'est par notre service que la commission parlementaire des Affaires culturelles a pu réaliser une mission d'étude à Toronto dans le cadre de ses travaux et que la direction du Secrétariat des commissions a pu se rendre à Londres, Bruxelles et Paris pour étudier le fonctionnement de leurs vis-à-vis. A notre tour, nous recevons les groupes de stagiaires parlementaires du fédéral, des autres provinces et des Etats-Unis et des missions d'étude de parlementaires et de fonctionnaires. Une autre action de soutien consiste en l'organisation de colloques et de conférences portant sur différents aspects du parlementarisme ou le fonctionnement des institutions.

CONCLUSION:

De ce qui précède, nous pouvons retenir que les relations interparlementaires permettent de répondre à des besoins réels des députés dans l'exercice de leur mandat, besoins qu'il leur est impossible de satisfaire par eux-mêmes. En effet, malgré la nécessité et un intérêt authentique, il faut reconnaître que contraint par des engagements nombreux et immédiats envers ses commettants, il n'est presque pas possible au député d'accorder toute l'attention voulue à cet aspect de son mandat. La présence d'un service administratif permet de suivre les dossiers d'une façon continuelle et d'assurer au député et à l'institution une présence soutenue.

Le Parlement peut donc établir des objectifs à long terme et malgré la fébrilité de l'activité parlementaire maintenir une vitesse de croisière régulière et ne pas fonctionner par coup.

Est-ce que tous les Parlements devraient mettre sur pied un tel organisme? Je n'en sais rien. Le but de cet article, malgré un titre accrocheur, n'était pas de convaincre de l'indispensabilité d'un service des relations interparlementaires mais plutôt de démontrer que ses activités ne sont pas un caprice de députés ou de fonctionnaires soucieux de dépenser l'argent des contribuables, mais plutôt l'expression d'un besoin réel, d'un prolongement naturel du mandat de député.

VISITE D'UNE DELEGATION PROVENANT DE PLUSIEURS SECTIONS DE LA REGION DE L'ASIE DU SUD-EST

Les sections canadiennes de l'APC essaient d'inviter chaque année une délégation comportant plusieurs sections de l'une des six autres régions du Commonwealth. Les élections générales qui ont eu lieu au Canada ces deux dernières années avaient, d'une certaine façon, interrompu le programme. Cependant, répondant à l'invitation lancée par les diverses sections canadiennes, une délégation mixte de Singapour et de la Malaisie, a visité le Canada du 5 au 16 juin. Cette délégation, qui comprenait des représentants d'un certain nombre d'Etats malaisiens, n'a pu évidemment parcourir le pays tout entier dans cette période, mais le programme tel qu'établi a donné aux délégués l'occasion de visiter la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Québec et l'Ontario et de passer quelques jours à Ottawa.

DEUXIEME CONFERENCE PARLEMENTAIRE DE L'ATLANTIQUE, NOUVEAU-BRUNSWICK, 22 - 27 JUIN 1980

L'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick fut l'hôte de la deuxième conférence parlementaire de l'Atlantique qui a débuté à Fredericton le 22 juin 1980. Des représentants des quatre provinces de l'Atlantique ont été invités à cette conférence. La première conférence du même nom, a eu lieu à Saint-Jean en juin 1978, à l'invitation de la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve et du Labrador. Cette conférence de Terre-Neuve et du Labrador a été aussi la première conférence parlementaire organisée sur une base strictement régionale. Il s'agissait donc d'une initiative très importante et qui a été considérée avec beaucoup d'intérêt par d'autres régions du Canada. L'ordre du jour, auquel travaillent les corps législatifs concernés, portait sur des questions d'intérêts régionaux.