

Canadian Group
Inter-Parliamentary Union



Groupe canadien
Union interparlementaire

**Rapport de la délégation parlementaire canadienne
à la 121e Assemblée de l'UIP et aux Réunions connexes**

Groupe canadien de l'Union interparlementaire (UIP)

**Genève (Suisse)
Du 19 au 21 octobre 2009**

Rapport de la délégation parlementaire canadienne à la 121^e Assemblée de l'UIP et aux Réunions connexes

Organisé par l'Union interparlementaire

1. Contexte

L'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation internationale des parlements des États souverains. Elle a été créée en 1889. Foyer de la concertation interparlementaire à l'échelle mondiale, elle œuvre pour la paix et la coopération entre les peuples et pour l'affermissement de la démocratie représentative. À ces fins, elle :

- favorise les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous pays;
- examine les questions d'intérêt international et se prononce à leur sujet en vue de susciter une action des parlements et des parlementaires;
- contribue à la défense et à la promotion des droits de l'homme – facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;
- contribue à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives ainsi qu'au renforcement et au développement de leurs moyens d'action.

L'UIP œuvre en étroite collaboration avec l'Organisation des Nations Unies, dont elle partage les objectifs et appuie les efforts. Elle coopère en outre avec les organisations interparlementaires régionales et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales qui s'inspirent des mêmes idéaux.

À la fin de la 121^e Assemblée, 151 parlements nationaux étaient membres de l'UIP et huit assemblées parlementaires régionales avaient le statut de membres associés. La plupart des membres sont affiliés à l'un des six groupes géopolitiques actuellement actifs à l'UIP¹.

2. Ordre du jour de la 121^e Assemblée de l'UIP

L'Assemblée est le principal organe statutaire de l'UIP. Elle en exprime les positions sur les questions politiques. Deux fois par an, elle réunit des parlementaires qui se penchent sur des problèmes internationaux et recommandent des mesures concrètes.

L'ordre du jour de la 121^e Assemblée de l'UIP, qui s'est tenue à Genève, en Suisse, du 18 au 21 octobre 2009, comprenait les questions suivantes :

- Réunions-débats sur les thèmes retenus pour la 122^e Assemblée (mars 2010)
 - Coopération et responsabilité partagée dans la lutte mondiale contre la criminalité organisée, notamment le trafic de drogues, la vente illicite d'armes, la traite des êtres humains et le terrorisme transfrontière

¹ Source de cette section : <http://www.ipu.org/french/whatipu.htm>.

- Le rôle des parlements dans le développement des coopérations Sud-Sud et triangulaires en vue d'accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement
- La participation des jeunes au processus démocratique
- Rapport de la Commission des affaires des Nations Unies
- Point d'urgence : Action parlementaire pour assurer la sécurité alimentaire dans le monde.

Un rapport détaillé sur la 121^e Assemblée de l'UIP et les réunions connexes peut être consulté en ligne².

3. La délégation canadienne

Des représentants de 123 pays ont participé à la 121^e Assemblée de l'UIP. Sur les 1 154 délégués présents, 519 étaient membres de parlements nationaux, dont 164 femmes (31,6 %) ainsi que six parlementaires canadiens :

L'honorable Donald H. Oliver, c.r., sénateur, chef de la délégation

L'honorable Sharon Carstairs, c.p., sénatrice

L'honorable Frank Mahovlich, sénateur

M^{me} France Bonsant, députée

M. Blaine Calkins, député

M. Brian Murphy, député

4. Interventions des membres de la délégation canadienne à la 121^e Assemblée de l'UIP

Les délégués canadiens ont participé activement à tout le programme de réunions et de débats prévu pour la 121^e Assemblée de l'UIP³.

Au cours de la réunion-débat sur le thème « Le rôle des parlements dans le développement des coopérations Sud-Sud et triangulaires en vue d'accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement », le **sénateur Oliver** a formulé les observations suivantes :

Les coopérations Sud-Sud et triangulaires constituent des stratégies innovatrices, signe de la reconnaissance accrue dans le monde que le développement international, pour être efficace, ne doit pas reposer uniquement sur des rapports hiérarchiques entre les pays donateurs traditionnels et les pays en développement. Les puissances économiques émergentes brouillent la distinction entre pays industrialisés et pays en développement et montrent que des compétences et des pratiques valables contribuent aux niveaux impressionnants de croissance économique et de stabilité politique qu'ont

² Voir <http://www.ipu.org/conf-f/121/121.pdf>.

³ On trouvera les résolutions adoptées par les commissions permanentes qui se sont réunies à l'occasion de la 121^e Assemblée à l'adresse suivante : <http://www.ipu.org/strct-f/stcnfres.htm#121>.

connus dernièrement certains pays en développement. En tant que pays donateur traditionnel attaché depuis longtemps à la cause du développement international, le Canada est très désireux de déterminer les politiques et les programmes qui lui permettront de mieux faire progresser les pays en développement. Cette question devient d'autant plus pressante que l'échéance pour la réalisation des Objectifs du Millénaire approche rapidement. Il incombe aux pays industrialisés d'aider les pays en développement à atteindre ces objectifs. Renforcer le soutien aux pays en développement, ce n'est pas seulement accroître le volume d'aide, c'est aussi veiller à ce que l'aide soit fournie plus efficacement.

Le Canada participe déjà au dialogue Nord-Nord, mais les coopérations Sud-Sud et triangulaires continuent d'occuper une place relativement restreinte dans les programmes canadiens. Certains programmes ont toutefois été conçus sur le modèle de ces stratégies de développement. Par exemple, en Haïti, le Canada a financé une campagne de vaccination en partenariat avec le Brésil, et il a aussi financé avec l'Espagne un projet de développement agricole administré par l'Argentine et le Brésil. Il a financé en outre un projet qui permet à des Sud-Africains spécialisés dans la prestation et la gestion de services publics d'aider les fonctionnaires du Burundi, du Rwanda et du Sud-Soudan à mettre sur pied une nouvelle fonction publique qui facilitera le relèvement au lendemain des conflits. Cette action montre les résultats positifs d'une forme de coopération où le Canada offre une aide financière qui est conjuguée à l'expertise de partenaires du Sud beaucoup plus au fait des besoins particuliers d'autres pays en développement. Les parlements pourraient tirer parti de leur position et de leur mandat pour faire en sorte que les objectifs en matière de développement soient définis de façon à répondre le mieux possible aux besoins des pays en développement.

Le système hypothécaire du Canada est solide et ne comporte pas beaucoup de prêts à risque. Il n'a pas connu la multiplication des produits et des pratiques de marketing qui a mené à des problèmes sérieux aux États-Unis. Les ménages canadiens ont des hypothèques plus légères que les ménages américains par rapport à la valeur de la maison et du revenu disponible. Selon le FMI, la hausse du prix des maisons au Canada ces dernières années s'explique entièrement par des facteurs économiques valables, comme les faibles taux d'intérêt, l'augmentation des revenus et la croissance démographique. Le gouvernement avait depuis peu pris d'autres mesures pour maintenir la disponibilité du crédit à long terme au Canada en achetant jusqu'à 25 milliards de dollars américains de blocs de prêts hypothécaires assurés par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Cette mesure devait aider les institutions financières canadiennes à se procurer des fonds à long terme et à les mettre à la disposition des consommateurs, des acheteurs de maison et des entreprises. Ce soutien accordé aux consommateurs et aux acheteurs de maison n'entraîne aucun coût budgétaire additionnel pour les contribuables, puisque le gouvernement en tire un taux de rendement supérieur à son propre coût d'emprunt. Étant donné que les blocs de prêts hypothécaires assurés sont déjà garantis par le gouvernement, cette mesure ne comporte pas de risque

supplémentaire pour les contribuables. Elle a complété les mesures prises récemment par la Banque du Canada pour injecter plus de liquidités à terme en élargissant la gamme de sûretés acceptées en garantie. Avant d'approuver le budget, le Parlement a augmenté la valeur des biens exigés en garantie qu'accepteraient les banques. Les comités des finances de la Chambre des communes et du Sénat ont été vigilants en interrogeant à fond des témoins clés au sujet du taux de chômage, de l'inflation et de la situation financière.

Au cours de la réunion de la Commission des affaires des Nations Unies, **M. Calkins** a fait des interventions sur les sujets suivants :

- Coopération entre les Nations Unies et les assemblées et organisations parlementaires

Il a indiqué que les parlementaires membres de délégations nationales devraient représenter tous les partis politiques. Il s'est déclaré tout à fait favorable à l'idée que l'UIP soit reconnue comme l'organe de parlementaires représentatif au niveau des Nations Unies et s'est dit d'avis qu'il serait bon pour les pays de suivre l'exemple de l'Allemagne en créant une sous-commission chargée de surveiller les travaux des Nations Unies. Il espérait aussi que les États-Unis d'Amérique se joindraient à l'UIP.

- Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques : progrès et défis qui restent à relever

Il a fait observer que le Canada, qui produit environ 2 % des gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère, avait pour objectif une réduction de 20 % d'ici 2020 et de 50 % d'ici 2050. Se reportant aux observations préliminaires formulées par un orateur, il a dit avoir du mal à comprendre la conclusion selon laquelle une réduction du CO₂ causerait une récession. Les pays doivent se poser une question difficile : à quoi sont-ils prêts à renoncer pour protéger les générations futures? Il faudrait aussi prendre en considération les problèmes sociaux qui risquent de surgir si l'on dépense massivement pour combattre les changements climatiques, de même que les effets de ces dépenses sur l'aide étrangère. Selon lui, de bons investissements dans les technologies et une solide structure de gouvernance sont essentiels à la lutte contre les changements climatiques, et il se demande si le programme de Copenhague visera un système de plafonnement et d'échange ou un autre type de mécanisme compensatoire.

5. Participation des délégués canadiens à des réunions et activités connexes

Parallèlement aux activités des commissions permanentes associées à la 121^e Assemblée de l'UIP se sont tenues plusieurs réunions de comités et de groupes de travail connexes. Nous passons en revue, dans cette section, les réunions auxquelles ont assisté des délégués canadiens. Dans les cas où des activités importantes ne sont pas mentionnées dans le rapport officiel de la 121^e Assemblée de l'UIP, nous fournissons ci-après des précisions à leur sujet.

a) La 185^e session du Conseil directeur de l'UIP

Le Conseil directeur est l'organe directeur plénier de l'UIP. Plusieurs comités et groupes de travail lui sont subordonnés et lui présentent des rapports sur leurs travaux. Les réunions de la 185^e session du Conseil ont eu lieu les 19 et 21 octobre. Un rapport détaillé des travaux et des décisions du Conseil directeur peut être consulté en ligne⁴. Tous les délégués canadiens ont participé à au moins une réunion du Conseil directeur.

b) Le Comité des droits de l'homme des parlementaires

En 1976, l'UIP a adopté la « Procédure d'examen et de traitement des communications relatives à des violations des droits de l'homme dont sont victimes des parlementaires », qui s'applique aux parlementaires soumis à des mesures arbitraires (p. ex. harcèlement par l'État, arrestation et détentions arbitraires, procès non équitables, violations de l'immunité parlementaire) dans l'exercice de leur mandat, peu importe que le parlement siège, fasse relâche ou ait été dissous par suite de mesures inconstitutionnelles ou extraordinaires.

Composé de cinq parlementaires représentant différentes régions du monde, le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP est chargé du traitement des plaintes concernant de telles violations. Il tient des audiences et mène des enquêtes sur place. S'il lui est impossible de parvenir à un règlement satisfaisant au cours d'une première étape confidentielle d'examen et de communication avec les autorités des pays concernés, il présente des rapports et des recommandations précises au Conseil directeur, qui les rend publics.

La **sénatrice Carstairs** a été élue au Comité en avril 2004 et en assume la présidence depuis 2008. Son mandat actuel va jusqu'en avril 2011. Le Comité tient quatre réunions par an, y compris à l'occasion des assemblées statutaires de l'UIP.

Le Comité s'est réuni du 17 au 20 octobre⁵. Il a tenu six audiences avec des délégations de pays concernés et a examiné au total 56 affaires touchant 29 pays et 250 personnes. Il a soumis au Conseil directeur les cas de 214 parlementaires des 20 pays ou territoires suivants : Afghanistan, Bangladesh, Bélarus, Burundi, Cambodge, Colombie, Équateur, Érythrée, Iraq, Liban, Madagascar, Mongolie, Myanmar, Palestine, Philippines, République démocratique du Congo, Rwanda, Sri Lanka, Turquie et Zimbabwe.

c) Réunions des groupes géopolitiques

L'article 25 des statuts de l'UIP autorise les membres à former des groupes géopolitiques, qui jouent un rôle important dans le fonctionnement et les activités de l'UIP.

L'UIP reconnaît officiellement six groupes géopolitiques : le Groupe africain (42 membres), le Groupe Amérique latine (19 membres), le Groupe arabe (19 membres), le Groupe Asie-Pacifique (27 membres), le Groupe Eurasie (7 membres) et le Groupe des Douze Plus (45 membres). Chaque groupe décide des méthodes de

⁴ Voir <http://www.ipu.org/conf-f/121/121.pdf>.

⁵ On trouvera les résolutions adoptées par le Comité sur des cas publics de violation des droits de l'homme à l'adresse <http://www.ipu.org/jss-f/hr-cases.htm>.

travail qui appuient le mieux sa participation aux activités de l'UIP et informe le Secrétariat de sa composition, du nom de ses représentants et de ses règles de procédure.

Le Canada appartient au Groupe Asie-Pacifique et au Groupe des Douze Plus. Comme il est membre de plus d'un groupe géopolitique, il présente des candidatures aux postes vacants de l'UIP par l'intermédiaire du Groupe des Douze Plus⁶.

Le Groupe Asie-Pacifique s'est réuni les 12 et 14 octobre. L'ordre du jour comprenait les questions suivantes :

- Rapport des représentants du Groupe sur les travaux du Comité exécutif
- Rapport du Groupe de travail Asie-Pacifique
- Point d'urgence
- Postes vacants à pourvoir
- Candidatures aux comités de rédaction
- Commentaires sur le projet de budget de l'UIP
- Consolidation de la réforme de l'UIP
- Réunions futures du Groupe Asie-Pacifique et de son groupe de travail
- Prochaine présidence du Groupe

Le Groupe des Douze Plus s'est réuni les 18, 20 et 21 octobre. L'ordre du jour comprenait les questions suivantes :

- Rapport sur les travaux du Comité directeur du Groupe
- Rapport de représentants du Groupe sur les travaux du Comité exécutif et de ses organes
- Rapport du Groupe consultatif sur les affaires des Nations Unies
- Nomination du secrétaire général
- Point d'urgence
- Rapports et projets de résolution des commissions permanentes
- Nominations aux comités de rédaction
- Postes à pourvoir
- Consolidation de la réforme de l'UIP
- Questions relatives au Groupe des Douze Plus
- Calendrier des réunions du Groupe à la 122^e Assemblée (Bangkok, mars 2010)

⁶ Les procès-verbaux des réunions du Groupe Asie-Pacifique et du Groupe des Douze Plus sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat canadien de l'UIP.

d) Évaluer le parlement : objectifs, méthodes, résultats et impact

Une conférence d'une journée organisée conjointement par l'UIP et l'Association des secrétaires généraux des parlements a eu lieu le 22 octobre, soit le lendemain de la clôture de l'Assemblée. Elle avait pour but de susciter la discussion sur les différentes approches de l'évaluation des parlements, de comparer les enseignements tirés d'expériences antérieures et de donner une idée des résultats et de l'impact potentiels des évaluations.

Invité comme orateur au cours d'une séance qui servait à présenter des cas réels d'évaluations effectuées par des parlements afin d'en expliquer le pourquoi et le comment, le **sénateur Oliver** a exprimé les idées suivantes :

Une réflexion sérieuse et honnête sur le fonctionnement des parlements constitue une première étape importante dans le processus visant à établir comment des améliorations pourraient être apportées. Les évaluations amènent les assemblées législatives et les institutions qui les appuient à déterminer dans quelle mesure elles ont instauré une véritable démocratie parlementaire, en mettant l'accent sur les grandes questions que sont la transparence, la représentativité et la responsabilité. Ces évaluations sont des exercices de réflexion constructifs qui légitiment et renforcent les institutions démocratiques à une époque où la confiance du public dans le parlement est loin d'être acquise. Le Parlement du Canada s'est servi des repères établis par l'APC (Association parlementaire du Commonwealth) pour revoir la structure et les règles du Sénat.

Reconnaissant que les assemblées législatives, les organes d'élaboration de textes législatifs et les associations parlementaires cherchent de plus en plus à contrôler et à mesurer la qualité des parlements en tant qu'institutions démocratiques, l'APC a lancé en 2006 une initiative visant à codifier et à formuler des recommandations à l'intention des démocraties. Un groupe d'étude présidé par le Parlement des Bermudes et composé de législateurs des pays du Commonwealth, de fonctionnaires parlementaires, d'universitaires et de spécialistes de l'élaboration de textes législatifs du Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Institut de la Banque mondiale et du National Democratic Institute for International Affairs s'est attelé à cette tâche et a finalement publié une liste exhaustive de points de repère couvrant tous les aspects du parlement et de ses fonctions : de l'élection à la dissolution, des partis représentés aux employés parlementaires et des fonctions de l'assemblée législative aux valeurs qui sous-tendent l'exercice de ces fonctions.

En tant que membre de l'APC, le Parlement du Canada a été invité en décembre 2008 à s'autoévaluer au moyen de ces points de repère. Dans sa demande, l'APC indiquait qu'un tel exercice pourrait améliorer le fonctionnement de l'institution démocratique en permettant de déterminer si le Parlement progresse au rythme des avancées en matière d'usage et de procédure parlementaires. De plus, l'APC voulait savoir si les points de repère pourraient convenir, comme normes universelles, aux diverses formes de démocratie pratiquées dans l'ensemble du Commonwealth. À cette fin, l'APC a aussi demandé au Parlement canadien de lui faire part de son expérience de

l'application des points de repère. Étant donné sa volonté de promouvoir les valeurs de la démocratie parlementaire, la section canadienne de l'APC s'est réjouie de montrer l'exemple en évaluant l'usage et la procédure parlementaires au Canada à la lumière des recommandations de l'APC.

Dans la plupart des cas, le Parlement du Canada respecte intégralement les recommandations énoncées dans les points de repère. Des représentants des bureaux de planification stratégique et corporative du Sénat et de la Chambre des communes du Canada ainsi que des spécialistes du domaine et des responsables de la procédure ont coté la conformité du Parlement à chacun des points de repère. Ils ont utilisé un barème de 5 points, où un score de 5 indique que le point de repère a été entièrement respecté et un score de 1, qu'il ne l'a pas été et que rien n'est prévu pour l'avenir. Dans certains cas, le score était accompagné d'une explication, ce qui s'est avéré particulièrement utile lorsque le Sénat et la Chambre des communes avaient attribué une cote différente. Malgré ce barème nuancé, il n'a pas toujours été facile de quantifier le niveau de conformité à certains points de repère. Ainsi, il a été difficile de mesurer l'écart entre les règles de procédure et ce qui se fait dans la pratique. Le Parlement a été jugé non conforme pour le point de repère portant sur le droit de l'assemblée législative de renverser un veto de l'exécutif puisque, en principe, la Couronne a un pouvoir de veto suprême au Canada. Le score attribué ne reflétait pas la réalité car, dans la pratique, la Couronne n'a jamais exercé son pouvoir de veto.

L'écart entre la procédure et l'usage peut aussi se manifester de façon inverse. Certains points de repère prescrivent des règles de procédure qui n'existent pas au Canada, mais qui sont néanmoins suivies dans l'usage. Une des faiblesses de l'évaluation était l'incapacité de bien quantifier cet écart entre la procédure et l'usage à l'aide du barème de 5 points. Dans le cas du Canada, il importait particulièrement que l'évaluation relève cette distinction, car les conventions non écrites, et donc non inscrites dans la Constitution, ont une profonde influence sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement. En outre, il y a eu des cas où les mesures prescrites par un point de repère ne faisaient plus partie du mandat du Parlement du Canada et incombaient à d'autres organismes fédéraux. Par exemple, contrairement à ce que prescrit un des points de repère, le Parlement ne dispose pas de mesures spéciales pour encourager la participation politique des groupes marginalisés selon des objectifs précis et limités dans le temps. Cette tâche revient plutôt aux différents partis politiques et aux organismes fédéraux qui s'occupent d'élections et de participation politique. Un faible score ne signifiait donc pas que les objectifs du point de repère n'étaient pas atteints au Canada, ou que le Parlement n'accordait pas la priorité aux valeurs sous-jacentes.

Ces aspects problématiques de l'autoévaluation ont confirmé l'importance de tels exercices dans des institutions démocratiques saines et ont permis au Parlement du Canada de réfléchir sur son travail en toute connaissance de cause. Les résultats de l'évaluation n'ont pas servi à proposer des modifications à l'usage parlementaire, mais la comparaison entre l'usage canadien et les normes

internationales constitue certainement le point de départ utile d'une réforme éventuelle. La réunion actuelle présente une excellente occasion de dégager un consensus international concernant les normes de fonctionnement des assemblées législatives démocratiques saines et d'échanger des conseils pratiques sur l'application de ces normes à nos parlements respectifs.

6. Futures Assemblées de l'UIP

Le 20 octobre, le Comité exécutif de l'UIP a examiné et accepté l'offre du Canada d'accueillir la 126^e Assemblée de l'UIP en 2012. Le 21 octobre, le Conseil directeur a ratifié la recommandation du Comité exécutif voulant que le Canada tienne la 126^e Assemblée de l'UIP à Québec en octobre 2012.

7. Suivi

Après chaque assemblée statutaire de l'UIP, le Groupe canadien rédige ce rapport, qui est déposé à la Chambre des communes et au Sénat. Il transmet également les rapports et résolutions pertinents de l'UIP aux comités parlementaires et aux ministères fédéraux et envoie des lettres aux missions diplomatiques d'Ottawa concernant les rapports et recommandations de l'UIP sur les violations des droits de l'homme dont sont victimes d'actuels et d'anciens parlementaires.

Respectueusement soumis,

L'honorable Donald H. Oliver, c.r., sénateur
Président, Groupe canadien de l'UIP

Dépenses de voyage

ASSOCIATION	Groupe canadien de l'Union interparlementaire (UIP)
ACTIVITÉ	121 ^e Assemblée de l'UIP et aux Réunions connexes
DESTINATION	Genève (Suisse)
DATES	Du 19 au 21 octobre 2009
DÉLÉGATION	
SÉNAT	L'hon. Donald H. Oliver, c.r., Chef de la délégation L'hon. Sharon Carstairs, c.p. L'hon. Frank Mohovlich
CHAMBRE DES COMMUNES	M ^{me} France Bonsant, députée M. Blaine Calkins, député M. Brian Murphy, député
PERSONNEL	M. Serge Pelletier, Secrétaire de la délégation M. Joseph Jackson, Conseiller
TRANSPORT	28 307,46 \$
HÉBERGEMENT	15 512,79 \$
HOSPITALITÉ	1 033,92 \$
INDEMNITÉS JOURNALIÈRES	7 749,80 \$
CADEAUX OFFICIELS	281,50 \$
DIVERS	133,26 \$
TOTAL	53 018,73 \$