



# Le BULLETIN du Centre parlementaire

Volume 2, No. 1 Mars 2004

## Le Renouveau démocratique

Le Centre parlementaire entreprend de compléter la large palette d'initiatives qu'il conduit à l'étranger par un programme canadien qui, espère-t-il, favorisera un renouvellement démocratique et une amélioration de l'efficacité du Parlement du Canada. Son directeur exécutif, Bob Miller, qui en assume directement la réalisation, a déclaré que « ce programme va élargir [notre] rôle traditionnel, promouvoir discrètement une réforme parlementaire, en intervenant plus publiquement pour stimuler, appuyer et suivre la mise en oeuvre d'une réforme. »

Le premier ministre Martin s'est exprimé clairement au sujet du déficit démocratique au Canada, et il a tracé les grandes lignes de ses plans de réforme parlementaire en confiant ce dossier au leader à la Chambre, Jacques Saada. Pour Bob Miller, le déficit démocratique est « une perte de confiance de la population à l'endroit des institutions et des processus démocratiques », qui se manifeste de nombreuses façons, comme une diminution de l'intérêt pour les élections et une baisse du taux de participation aux scrutins. Lors des élections fédérales de 2000, moins de 60 pour cent des électeurs inscrits sont allés voter, et chez les jeunes gens – de 18 à 25 ans – un sur quatre seulement a exercé son droit de vote.

La difficulté, ajoute-t-il, consiste à vaincre le cynisme de la population qui doute qu'il soit possible de réformer le système démocratique canadien, mais aussi à « voir le renouvellement démocratique sous un angle positif. » Les Canadiens sont peut-être nombreux à penser que leurs dirigeants élus se soucient davantage de leur intérêt politique immédiat que de la santé du système politique, d'où le problème. Or, on constate de plus en plus, aux trois paliers de gouvernement, que les élus sont interpellés par la nécessité d'un renouvellement démocratique et entreprennent eux-mêmes des changements qui risquent de compliquer leur propre avenir politique.

Outre les plans de M. Martin, il y a par exemple en Colombie-Britannique l'Assemblée citoyenne pour une réforme électorale dont les 158 membres ont déjà commencé leurs travaux, et en Ontario le Secrétariat pour le renouvellement démocratique créé par le gouvernement provincial. Par ailleurs, les représentants de six gouvernements provinciaux se sont réunis en groupe de travail en février à Ottawa pour discuter de réforme électorale.

Dans un premier temps, le programme du Centre parlementaire sera axé sur l'amélioration

de l'efficacité des comités du Parlement; en effet, comme l'explique Bob Miller, c'est aux comités que les députés de tous les partis représentés à la Chambre se retrouvent pour conduire des études et délibérer des politiques publiques. Selon lui, il est essentiel que le gouvernement procède à une réforme parlementaire selon une formule multipartite. Se contenter de permettre aux simples députés de voter librement ou, comme l'a fait l'Alberta, de mettre en pratique des votes libres au sein du caucus ministériel, ne suffira pas à renforcer le Parlement en tant qu'institution.

Le Centre parlementaire va donc s'employer à élaborer une formule pour contrôler l'efficacité des comités, une formule qui soit jugée crédible par les députés et par la population et qui puisse aider les parlementaires à améliorer leurs propres capacités. Il s'efforcera également d'évaluer, dossiers à l'appui, la façon dont les réformes auront été exécutées. Les résultats seront publiés dans un rapport annuel.

### CONTENU

De nouvelles portes s'ouvrent en Chine	2
Manoeuvrer pour sortir de l'impasse Cambodgienne	3
La société civile Cambodgienne marque des points	4
Les Canadiens et la guerre au Sri Lanka	5

Mais dans l'immédiat, le Centre a déjà commencé à publier **Le Renouveau démocratique**, un bulletin électronique contenant des articles d'actualité et des analyses des initiatives de politique publique entreprises aux paliers fédéral, provincial et municipal afin de réformer les grandes institutions démocratiques. Les deux premiers numéros sont déjà affichés sur le site

Web du Centre – [www.parlcent.ca](http://www.parlcent.ca). Le bulletin paraîtra six fois par an.

Bob Miller entend constituer un comité directeur composé notamment d'anciens parlementaires de renom et d'autre personnes « bien connues pour avoir toujours appuyé l'idée d'un rôle de premier plan pour la démocratie parle-mentaire. » Il veut également que tout le personnel du Centre participe de près ou de loin à la réalisation de

ces programmes canadiens « puisque la diffusion et la crédibilité de l'expérience canadienne sont essentielles à nos activités à l'étranger. »

Il a préparé un budget de 1,4 million \$ pour un programme étalé sur quatre ans, et il s'emploie d'ores et déjà à solliciter des bailleurs de fonds possibles dont le Parlement, des fondations et des organismes du secteur privé.

### L'histoire d'une réussite : # 3

## De nouvelles portes s'ouvrent en Chine



« Personne n'aurait pu prévoir le genre d'échanges et l'ouverture dont nous ont gratifiés nos homologues

chinois. Et j'ai été agréablement surprise par la diversité des sujets qui étaient permis pour les Chinois, par exemple les partis politiques et les élections, des sujets que nous n'aurions jamais cru pouvoir aborder ».

C'est en ces termes que Christine Ivory parle du Projet de coopération parlementaire Chine-Canada qu'elle dirige pour le compte du Centre parlementaire où elle est entrée en septembre 1999, après avoir obtenu sa maîtrise en relations internationales de l'Université Queen's avec une thèse sur la politique étrangère russe. Elle est actuellement la directrice du Programme Asie et, depuis quelques mois, une de ses principales attributions est l'élaboration de la deuxième phase du Programme Chine, beaucoup plus vaste que la première.

Elle est retournée à Beijing en mars 2004 en ayant reçu l'accord de

l'Assemblée populaire nationale pour y conduire, grâce à un concours financier de 4 millions \$ offert par l'ACDI, un projet de coopération aux plans national et régional qui devrait démarrer en mai.

La première phase de ce projet avait pris forme en 1997-1998 et, lorsqu'elle s'était terminée en 2001, une fondation solide avait pu être construite à l'APN dont plusieurs hauts fonctionnaires étaient venus en mission au Canada. Ils avaient clairement dit qu'une des grandes priorités était la consultation publique et la participation des citoyens. Voici ce qu'elle dit:

« Les Chinois ont déterminé que l'institution législative était un endroit sûr pour consulter les citoyens et un modèle à utiliser pour leurs actions destinées à ouvrir le processus politique. Ils laissent donc de plus en plus le champ libre à la consultation, surtout depuis le niveau du village jusqu'à celui de la province, mais ils ont également remanié la Loi sur le pouvoir législatif de la République populaire de Chine, celle qui fixe l'essentiel de la fonction législative, en y stipulant que la consultation doit faire partie intégrante du processus législatif. »

Mais que veut dire au juste le mot « consultation » en Chine, et qu'est-ce que l'équipe canadienne peut conseiller à ce sujet?

Christine: « Quand nous travaillons avec les Chinois, nous n'essayons jamais d'imposer, ni même de suggérer, des idées. Nous nous contentons de cerner les leçons à tirer d'autres systèmes, le système canadien par exemple, et de leur donner accès à de l'information et à des modèles dont ils pourraient s'inspirer. Dans certains cas, la consultation est simplement la communication de l'information par le gouvernement à la population, mais sans aucune réciprocité, surtout au palier national. Par contre, il est arrivé que des organisations et des associations aient pu proposer des amendements législatifs que le gouvernement a ensuite acceptés. »

« Au palier local, il y a de plus en plus de consultations dont l'initiative vient du peuple, quelque chose qui n'a jamais été tenté ici, au Canada. Certaines assemblées populaires provinciales et locales ont autorisé la publication de leur programme législatif et sollicité des propositions et des recommandations auprès de

la population par la voie des journaux et d'autres annonces publiques, ce qui a suscité des milliers de suggestions. Certaines étaient fort logiques, par exemple en ce qui concerne la réforme agraire, et les assemblées ont accepté de légiférer en conséquence ».

« Évidemment, au niveau local, cela se limite à des arrêtés administratifs, par exemple sur des questions de propriété entourant l'implantation de projets de développement, ou encore des travaux d'assainissement. Pour l'instant, la consultation se fait au niveau le plus local, là où les instances dirigeantes se sentent à l'aise. Mais la tendance s'accélère ».

En février 2003, Christine et le directeur exécutif du Centre, Bob Miller, ont passé trois semaines en Chine afin d'y élaborer la seconde

phase du projet de concert avec des homologues de l'APN et des assemblées provinciales du Yunnan et du Zhejiang. Ils étaient accompagnés par le professeur Bernie Frolic, sinologue de renom à l'Université York, et par Alain Bissonnette, avocat et anthropologue de formation. L'équipe canadienne a également pu compter sur une conseillère en matière d'égalité entre les sexes, Mme Chen Min, une avocate de Beijing formée à l'Université de Colombie-Britannique et qui a fait récemment les manchettes en Chine en témoignant à titre d'expert au procès d'une femme de la province du Hebei qui avait fait précédent en plaidant la légitime défense dans une affaire de violence familiale.

Le Projet de coopération parlementaire Chine-Canada

s'emploie également à renforcer les capacités de l'APN et des assemblées provinciales – le Jiangsu et la Mongolie-Intérieure font également partie du programme – afin de trouver une solution à certains des problèmes propres aux organes législatifs chinois. La palette des activités va de la conformisation aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à d'autres instruments internationaux, à la nécessité de plus en plus impérieuse de combattre la pauvreté et de favoriser le développement rural dans toutes les politiques et lois chinoises, une tâche rendue plus complexe encore par un programme législatif déjà trop chargé et les difficultés rencontrées pour faire appliquer les lois.

## Manoeuvrer pour sortir de l'impasse Cambodgienne

Malgré l'impasse dans laquelle le Cambodge se trouve englué depuis les élections de juillet 2003 en raison du piétinement des négociations en vue de former un gouvernement de coalition, le Centre parlementaire a néanmoins réussi à faire avancer des pans importants du programme d'appui parlementaire qui avait été accepté il y trois ans.

Le Projet d'appui parlementaire Cambodge-Canada (PAPCC) comporte trois objectifs: doter l'Assemblée nationale, le Sénat et leurs commissions des capacités nécessaires pour étudier et analyser les propositions de loi, rendre les députés plus attentifs aux intérêts de leurs commettants et donner au personnel des secrétariats les moyens de mieux épauler l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'impasse empêchant l'Assemblée nationale de siéger, certaines des activités destinées aux députés n'ont pas pu avoir lieu. Par contre, le mandat du projet était suffisamment large pour que des actions puissent être entreprises sur d'autres plans, par exemple des initiatives de création de capacités à l'intention du personnel des secrétariats. De plus, le Centre a pu travailler auprès du Sénat qui avait été créé après les élections troublées de 1998 pour servir de médiateur politique. En se poursuivant, ces activités finiront inmanquablement par améliorer l'efficacité du Parlement tout entier.

Ainsi, les agents de projet ont-ils pu tirer parti de l'enthousiasme de H.E. Chea Peng Chheang, le président de la Commission des banques et des finances du Sénat,

ainsi que des connaissances de Sok Hach, un économiste cambodgien qui dirige un institut de recherche indépendant. Sok Hach a agi en tant que conseiller auprès des membres de la commission sénatoriale, et il a organisé des missions d'étude sur le terrain dans différentes régions du Cambodge dans le but de découvrir les attitudes et d'analyser l'impact de certains événements. Ainsi, même si aucun cas de SRAS n'a été signalé au Cambodge, l'apparition de la maladie dans les pays voisins a affecté le tourisme dans toute la région, et les sénateurs ont pu étudier son impact dans leur pays.

Une autre initiative de Sok Hach et de la commission a été une étude effectuée l'an dernier au sujet des répercussions économiques de la

fermeture de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge suite aux émeutes provoquées par l'incendie délibéré de l'ambassade de Thaïlande à Phnom Penh et le pillage de commerces appartenant à des Thaïlandais, tout cela provoqué par la revendication, par la Thaïlande, du site des temples d'Angkor. Comme le dit Christine Ivory, la directrice du Programme Asie, la fermeture de la frontière pendant plusieurs mois a eu « un effet dévastateur sur l'économie cambodgienne. La commission a visité la zone frontalière et ses membres se sont entretenus avec des Cambodgiens dont la subsistance dépend du commerce entre les deux pays ou qui travaillaient dans les casinos thaïlandais. » À l'occasion de ces missions, Sok Hach a appris aux membres du personnel de la commission comment effectuer leurs propres recherches et aider les parlementaires à procéder à des consultations sur le terrain.

Un autre consultant local, l'avocat Kim Y, a offert une formation aux

membres des services de recherche et du contentieux du Sénat et de l'Assemblée nationale pour leur montrer comment améliorer leurs compétences en droit et en analyse législative dans le cadre d'une série de stages parlementaires. Le prof. Kim Y travaille en partenariat avec le Centre for Asia Pacific Initiatives (CAPI) qui a son siège à l'Université de Victoria, en Colombie-Britannique et dont le rôle, dans le cadre du projet, consiste à renforcer les capacités des parlementaires et des membres de leur personnel.

L'impasse politique débuta en juillet 2003, lorsque le Parti populaire cambodgien (PPC) qui, sous la conduite de Hun Sen, avait été le principal parti au pouvoir depuis les premières élections en 1993, remporta 47 pour cent des voix et 73 des 123 sièges à l'Assemblée nationale. Comme il n'avait pas les deux tiers des sièges nécessaires pour former un gouvernement, le PPC devait donc former une coalition, soit avec le parti royaliste Funsipec, soit avec le Parti Sam Rainsy (PSR).

Comme le Funsipec et le PSR (quasiment de force égale) n'avaient pas recueilli ensemble suffisamment de voix ni obtenu suffisamment de sièges pour former un gouvernement, ils créèrent une Alliance des démocrates pour s'opposer au PPC. Depuis lors, le Premier ministre Hun Sen assure un gouvernement de transition tout en continuant à chercher un partenaire pour former une coalition.

Quand le Cambodge sortira-t-il de cette impasse politique et quand le programme pourra-t-il vraiment commencer auprès des membres de l'Assemblée nationale? Les pressions internationales pourraient peut-être fournir une issue étant donné que le gouvernement de transition commence à manquer d'argent pour payer ses fonctionnaires et même ses diplomates, et qu'il n'a pas de mandat pour traiter avec le groupe consultatif de pays bailleurs d'aide.

## La société civile Cambodgienne marque des points



Imran Arshad est entré au Centre parlementaire en novembre dernier pour aider l'équipe du Programme Asie

à administrer et à mettre en oeuvre le programme cambodgien, lequel peut de plus également compter sur du personnel de terrain basé à Phnom Penh, en l'occurrence Buleng Men, le directeur d'antenne, assisté par Mom Sokhayouk

Imran a longtemps travaillé dans cette région qu'il connaît très bien.

Il venait ainsi de passer trois ans à l'Institut national pour la recherche économique à Vientiane. Il avait également été envoyé pour deux ans en poste au Laos par le CUSO, un détachement qui fut prolongé d'un an.

Voici ce qu'il dit: « Je suis heureux de voir autant de travail effectué par des consultants locaux. Au Laos, on compte beaucoup sur les experts étrangers, ce qui risque de compromettre la viabilité des initiatives de développement international. » Il se montre également très impressionné par la

montée en force des groupes de la société civile au Cambodge. La situation, déclare-t-il est « très différente de ce qu'on peut voir au Laos où les ONG locales sont interdites. »

Au Cambodge, les organismes de la société civile s'occupent de dossiers très variés allant des questions intéressant les femmes à la surveillance des droits humains en passant par des problèmes de réforme agraire très locaux. Christine Ivory, la directrice du Programme Asie, ajoute ceci: Les groupes cambodgiens sont très

bien organisés, et ils sont aussi très actifs au niveau politique et sur le plan législatif. De nombreuses ONG ont fait des propositions législatives au gouvernement ou ont aidé des ministères à élaborer des propositions de loi. Compte tenu de l'influence et de la légitimité de la société civile au Cambodge, les chefs de file de celle-ci qui auraient fort bien pu se retrouver en politique ont constaté que les ONG sont le meilleur vecteur pour défendre leur cause. Elle espère que le Projet d'appui parlementaire Cambodge-Canada pourra être plus

qu'un simple pont entre la société civile et les pouvoirs publics.

Imran offre plusieurs exemples de partenariats entre les initiatives du Centre parlementaire et celles des organismes de la société civile cambodgienne. Ainsi, plusieurs organisations locales qui militent en faveur des femmes se sont-elles récemment réunies à l'occasion d'un atelier organisé dans le cadre du projet pour examiner la législation contre la violence familiale. Dans un même ordre d'idées, le Forum des ONG sur le Cambodge a su tirer parti de

sa connaissance de la scène locale pour mettre en rapport avec des parlementaires des pêcheurs, des cultivateurs, des membres des milieux d'affaires et d'autres parties prenantes qui s'étaient réunis dans le cadre d'une table ronde organisée par le Centre pour examiner le processus découlant de l'Énoncé de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Ce forum a permis aux nombreux participants de faire valoir leurs propres définitions de la pauvreté et leurs idées pour mitiger celle-ci au niveau local.

## Constats

### Les Canadiens et la guerre au Sri Lanka

Durant les mois de septembre et d'octobre 2003, le directeur exécutif, Bob Miller, et une consultante de Colombie-Britannique, Anne Deines, ont fait le bilan d'un projet financé par l'ACDI qui venait d'arriver à terme au Sri Lanka, où le Centre des droits de la personne de l'Université d'Ottawa avait assuré l'administration d'un vaste programme destiné à renforcer la gouvernance et les droits humains. Le projet avait débuté en 1966, au plus fort de la guerre civile entre l'État sri-lankais et les Tigres tamouls, alors que le Canada espérait produire un impact stratégique relatif tout en étant pleinement conscient des difficultés de la chose. Le projet avait été victime de nombreux problèmes de mise en route, dont une succession de directeurs locaux, mais il avait pu être enfin rescapé entre 2001 et 2003 grâce à l'arrivée d'un directeur compétent.

Le travail de Bob Miller consistait à analyser les enseignements tirés du projet en vue d'une intervention ultérieure. En résumé, il a conclu que les grands thèmes du projet – réforme de l'administration

publique, rôle de la société civile, formation des juges – manquaient de précision dans leurs objectifs. Chaque élément aurait pu être un projet en soi. L'idée avait été de faire un petit peu ici et un petit peu là et, si aucun progrès n'était enregistré dans un des volets, de concentrer plutôt les efforts sur un autre. Cela revenait à réagir au lieu de suivre une stratégie. Pour cela, il faut impérativement avoir sur le terrain des gens bien informés et de première force parce qu'il faut sans arrêt déchiffrer ce qui se passe, répondre aux demandes et créer des liens. Par contre, pour suivre une stratégie, il faut traiter avec les

pouvoirs publics à un haut niveau et être bien sûr de l'engagement de ceux-ci; or, le gouvernement du Sri Lanka avait, et a toujours d'ailleurs, d'autres soucis en tête.

Pourtant, le Canada a su faire oeuvre utile dans le cadre des pourparlers de paix en cours. Comme le dit Miller, Atout le monde s'accorde pour dire qu'une entente, quelle qu'elle soit, devra prévoir la mise en place d'un genre de système fédéral. L'ancien premier ministre ontarien Bob Rae a servi de conseiller en matière d'options possibles pour un système fédéral, et il a « fait des choses très utiles ».



*The Parliamentary Centre  
le Centre parlementaire*

**255, rue Albert, pièce 802  
Ottawa ON K1P 6A9 Canada  
Tél: (613) 237-0143 Fax: (613) 235-8237  
Courriel: [parlcent@parl.gc.ca](mailto:parlcent@parl.gc.ca)**

**Nous sommes sur le Web!  
[www.parlcent.ca](http://www.parlcent.ca)**

Partners in Parliamentary Development  
Un partenaire en développement parlementaire