

## UN DIALOGUE MONDIAL SUR LE FÉDÉRALISME

### MODÈLE THÉMATIQUE

#### *Gouvernance législative et exécutive dans les pays de régime fédéral*

La présente grille a été conçue pour faciliter la description des pays suivants: Canada, États-Unis, Allemagne, Australie, Suisse, Inde, Afrique du Sud, Malaisie, Russie, Nigéria, Autriche et Argentine.

#### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Tout régime fédéral a recours à des aménagements institutionnels permettant de prendre des décisions et de les mettre à exécution. À certains égards, la problématique relative à cette question est commune à toute forme de gouvernement, qu' il soit fédéral ou non. Ainsi, il est essentiel que ces institutions soit reconnue comme légitimes par la population; qu' elles fassent preuve d' efficacité; qu' elles soient tenues de répondre de leurs actes, et que le formidable pouvoir de l' État soit soigneusement réparti entre elles. Sous un régime fédéral, leur fonctionnement soulève toutefois d' autres questions. Il est clair qu' elles doivent fonctionner autant au niveau de la fédération qu' à celui de ses constituantes. Cela dit, lesquelles de ces institutions devraient être séparées ou distinctes, et lesquelles, en admettant qu' il y en ait, devraient être partagées? Il existe des fédérations pour tous les types de populations et il est impératif que leurs institutions soient reconnues comme légitimes par les différentes sphères de gouvernement. Enfin, les fédérations doivent également composer avec la complexité de l' interaction existant entre les principes du fédéralisme et ceux de la démocratie représentative (voire de la démocratie directe), laquelle soulève des questions sur leur mode de fonctionnement respectifs.

L' objectif du présent thème est d' évaluer la portée des outils de gouvernance dont se sont dotés 12 pays de régime fédéral ou semi-fédéral; d' en examiner les fondements et l' efficacité, et de voir comment ceux-ci fonctionnent dans le cadre fédéral. Dans la perspective d' alimenter le Dialogue mondial, dont l' objectif est de faire profiter chaque pays de l' expérience commune, les chapitres nationaux devraient présenter formellement leurs institutions tout en en décrivant le fonctionnement dans les faits. La présente grille donne un aperçu des renseignements que devraient contenir les chapitres nationaux. Les points qui s' avèrent sans rapport avec la réalité d' un pays doivent être ignorés. Si, par contre, il manquait certains points essentiels à la compréhension d' un pays, ou si notre approche s' avérait trop spécifique, n' hésitez pas à en faire part au coordonnateur du thème qui ajustera le modèle pour le rendre aussi utile que possible. Nous vous conseillons dans le cadre de ce travail de garder à l' esprit que, si la description de la réalité constitutionnelle et politique du pays (sections A à L) est importante, son analyse et les conclusions que vous en tirerez (sections M et N) sont le principal de notre propos.

Il est des **questions de portée générale** qui devraient être abordées à un moment ou un autre de votre présentation, et qui pourraient servir de leitmotiv à cette dernière. Ces questions sont les suivantes :

- Pourquoi le pays est-il un régime fédéral? Et dans quelle mesure, ou de quelle façon, les raisons évoquées se trouvent-elles reflétées dans la structure et le fonctionnement des institutions nationales?
- Les institutions sont-elles considérées légitimes, de façon générale, par les populations qu'elles desservent? Existe-t-il quelque indication du contraire qui pourrait ou devrait se traduire par un changement? À quel point le système se caractérise-t-il par la primauté du droit?
- Le pays penche-t-il généralement pour des modes de gouvernance facilitant l'exercice du pouvoir public, ou pour des dispositions qui le contrôlent et en limitent la portée? La préférence va-t-elle à l'efficacité et l'efficience, ou à un système de freins et de contrepoids?
- Le gouvernement central et les constituantes comptent-ils des institutions distinctes? Si tel est le cas, à quel point et comment la collaboration est-elle encouragée entre elles? À quel point et comment leurs juridictions couvrent-elles plus d'un champ gouvernemental? À quel point et comment le pouvoir est-il partagé avec les institutions du centre?
- Quel est l'impact des dispositions institutionnelles sur le fonctionnement du fédéralisme?
- Quel est l'impact du fédéralisme sur la représentativité du gouvernement?
- Quel est l'impact du/des systèmes électoraux sur le fonctionnement des appareils législatif et exécutif?
- À quel point les nominations politiques influent-elles sur la composition des appareils législatifs et exécutifs de la fédération et de ses constituantes? Si les nominations partisans, le patronage et la corruption sont des réalités de votre fédération, quel est leur rôle et quel effet ont-ils sur son fonctionnement?
- À quel point le fonctionnement des institutions diffère-t-il de ce qu'on attendait d'elles?

#### A - INTRODUCTION

- En guise d'introduction, donnez quelques clefs permettant de saisir la réalité du pays : importance de sa population, étendue de son territoire, etc. Le territoire présente-t-il des caractéristiques permettant de mieux comprendre la structure et le fonctionnement de la fédération? Combien de constituantes cette dernière compte-t-elle? Comment ces constituantes se comparent-elles les unes aux autres en termes de taille, de poids économique et d'influence au sein de la fédération?
- Donnez quelques clefs permettant de mieux comprendre le système de gouvernement. Celui-ci fonctionne-t-il sur un mode strictement représentatif ou comprend-il quelque élément de démocratie participative? S'agit-il d'une république ou d'un système de type monarchique? L'appareil juridique est-il fondé sur la common law, le droit civil, une autre forme de système juridique ou sur une combinaison de systèmes? Le gouvernement est-il stable, récemment constitué ou en situation précaire?
- Donnez un bref aperçu des mécanismes de gouvernance du pays, lesquels seront décrits plus en détail dans le reste du chapitre.

## **B - LA POPULATION**

- La population est-elle foncièrement homogène? Ou existe-t-il des différences significatives entre des segments de la population en termes de religions, de langues, d'ethnies, ou autrement? S'il existe de telles différences, cela a-t-il motivé le choix d'un système gouvernement fédéral pour votre pays?
- Sur quelles bases les constituantes ont-elles été définies? S'agit-il, notamment, de bases liées à la population?
- La population d'identifie-t-elle surtout avec le pays, avec la constituante, avec les deux, ou avec ni l'un ni l'autre?
- Les gens se considèrent-ils citoyens des constituantes en plus de se considérer citoyens du pays?
- Existe-t-il des minorités significatives dans les constituantes?
- D'autres éléments relatifs à la composition ou à la distribution de la population peuvent-ils expliquer l'existence ou le mode de fonctionnement des institutions?

## **- C - L' HISTOIRE**

- L'histoire du pays permet-elle d'expliquer le choix de ses mécanismes de gouvernance?
- Lesquels des constituantes ou du pouvoir central ont vu le jour en premier? La préexistence de l'un ou l'autre type d'institution a-t-il influé sur le choix des institutions subséquentes?
- Existe-t-il des antécédents de conflits entre des populations ou des régions que le système fédéral était sensé résoudre? Si tel est le cas, cela a-t-il influé sur le choix des mécanismes de gouvernance?
- Existe-t-il quelque autre élément historique permettant de mieux comprendre la structure et le fonctionnement des mécanismes de gouvernance?

## **INSTITUTIONS FÉDÉRALES**

### **D - L' APPAREIL LÉGISLATIF FÉDÉRAL**

#### **1. Généralités**

- Quelles sont les fonctions de l'appareil législatif fédéral, en théorie et dans les faits?
- L'appareil législatif est-il bicaméral ou unicaméral?
- Quels types de rapports entretiennent les branches législative et exécutive de l'État? Quelle est l'étendue de ces rapports?
- Le chef de l'État fait-il partie intégrante de l'appareil législatif? Quel est son rôle dans le processus législatif?
- L'appareil législatif doit-il composer avec des dispositions relatives au partage du pouvoir ou à la consociation? Telles, par exemple, les règles relatives à l'inclusion des partis minoritaires ou de représentants de chacune des constituantes dans les comités et les comités d'enquête parlementaires.

#### **2. La Chambre basse**

- Quels sont les principes sous-jacents à la composition de la Chambre basse?

- Quelles sont les raisons du mode de nomination à la Chambre basse? Le fédéralisme en fait-il partie?
- Qui détermine les règles relatives à la nomination et à l'élection des candidats à la Chambre basse?
- Dans les faits, quels sont les attributs habituels d'un membre de la Chambre basse? En quoi cela influe-t-il sur le fonctionnement de la Chambre?
- Quelle est la durée des travaux de la Chambre? Est-elle fixe ou celle-ci peut-elle être ajournée prématurément?

### 3 La Chambre haute

- Quels sont les principes sous-jacents à la composition de la Chambre haute? Quel mode de scrutin préside à sa composition?
- Quelles sont les raisons du mode de nomination à la Chambre haute? Le fédéralisme en fait-il partie?
- Si cette chambre a été conçue comme une chambre fédérale, qu'est-ce que est supposé signifier? Dans les fait, quel est le rôle de cette chambre au sein de la fédération?
- Qui détermine les règles relatives à la nomination et à l'élection des candidats à la Chambre haute? Ceci à l'intérieur de quels paramètres?
- Dans les faits, quels sont les attributs habituels d'un membre de la Chambre haute? En quoi cela influe-t-il sur le fonctionnement de la Chambre?
- Quelle est la durée des travaux de la Chambre? Est-elle fixe ou celle-ci peut-elle être ajournée prématurément?
- Quels sont les pouvoirs de cette chambre, notamment en ce qui concerne l'autre chambre?
- En cas d'impasse, comment les différends sont-ils résolus?

## E - L' APPAREIL EXÉCUTIF FÉDÉRAL

### 1. Généralités

- Quelles sont les fonctions de l'exécutif, en théorie et en pratique?
- Le système est-il plutôt présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire?

### 2. Constitution de l'exécutif politique

- Comment l'exécutif est-il sélectionné?
- En quoi, le cas échéant, la structure de l'exécutif reflète-t-elle la réalité fédérale?
- En quoi, le cas échéant, le système fédéral influe-t-il sur la composition et le fonctionnement de l'exécutif?
- Qui détermine les règles relatives à la sélection de l'exécutif? Ceci à l'intérieur de quels paramètres?
- La composition de l'exécutif doit-elle respecter des dispositions relatives au partage du pouvoir ou à la consociation? Telles, par exemple, les règles relatives à l'inclusion de partis minoritaires ou de représentants de toutes les régions ou groupes ethniques. Si tel est le cas, ces exigences conduisent-elle plus souvent au consensus ou à la confrontation.

### 3. Le chef de l'État

- Existe-t-il un chef de l'État distinct?
- Si tel est le cas, quel est son rôle?
- Le chef de l'État a-t-il un rôle à jouer dans toutes les sphères de gouvernement?
- Comment le chef de l'État est-il sélectionné?
- Quelle est l'influence du fédéralisme sur le rôle du chef de l'État?
- Quelle est l'influence du fédéralisme sur la façon dont le chef de l'État remplit son mandat?
- S'il n'existe pas de chef de l'État, au sens propre du terme, qui remplit cette fonction dans les faits? Qui est responsable des forces armées?

### 4. L'administration

- L'importance de l'administration centrale est-elle proportionnelle aux responsabilités législatives fédérales?
- Quels rapports entretiennent l'administration et la branche exécutive?
- Quels rapports entretiennent l'administration et la branche législative?
- En quoi la structure, la composition et la fonction de l'administration reflètent-elles la réalité fédérale?

### 5. Autres institutions

- Le fonctionnement d'autres organismes fédéraux se trouve-t-il influencé par la composante fédérale?
- Existe-t-il d'autres organismes centraux à vocation spécifiquement fédérale? (Par exemple, la commission de péréquation fiscale).
- La composante fédérale affecte-t-elle la structure et le fonctionnement des organes centraux de réglementation?

#### - F - L'APPAREIL JUDICIAIRE CENTRAL

- Une cour peut-elle invalider des décisions de l'exécutif pour des motifs constitutionnels ou autres? Si oui, quelle cour?
- Une cour peut-elle invalider des décisions de la magistrature fédérale pour des motifs constitutionnels ou autres? Si oui, quelle cour?
- En quoi la composante fédérale se trouve-t-elle reflétée dans la structure de la magistrature?
  - Existe-t-il une seule magistrature ou un appareil judiciaire distinct pour chaque ordre de gouvernement?
  - S'il n'existe qu'une seule magistrature, quel est le rôle des constituantes dans la nomination des juges et autres décisions la concernant?
  - Si l'on a affaire à des appareils judiciaires distincts, comment leurs juridictions sont-elles déterminées? Existe-t-il entre elles des aires de juridiction partagée?

## **G - RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES**

- Existe-t-il une collaboration formelle ou informelle entre les exécutifs des différentes juridictions de la fédération? Quelle forme prend cette collaboration? Quels objectifs sert-elle?
- Existe-t-il une collaboration formelle ou informelle entre les assemblées législatives? Quelle forme prend cette collaboration? Quels objectifs sert-elle?
- Existe-t-il une collaboration formelle ou informelle entre les diverses administrations? Quelle forme prend cette collaboration? Quels objectifs sert-elle?

## **DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX CONSTITUANTES**

### **H - APPAREIL LÉGISLATIF**

- Le rôle des assemblées législatives des constituantes et leurs relations avec leurs exécutifs sont-ils à peu près les mêmes qu'au niveau fédéral?
- L'appareil législatif des constituantes est-il bicaméral, unicaméral ou un amalgame des deux?
- Si le pouvoir est bicaméral, quel en est la raison?
- Les appareils législatifs sont-ils conçus pour garantir la représentation des minorités? Qu'ils soient conçus ou non à cet effet, les minorités y sont-elles représentées dans les faits?
- Qui détermine les règles relatives à la composition des assemblées législatives? Ceci à l'intérieur de quels paramètres?
- Ces assemblées jouent-elles un rôle sur le plan fédéral?
- Quel est l'impact du fédéralisme sur l'appareil législatif des constituantes?
- Le chef de l'État fédéral joue-t-il un rôle quelconque en relation avec l'appareil législatif des constituantes?

### **I - APPAREIL EXÉCUTIF**

#### **1. Exécutif politique**

- L'exécutif des constituantes est-il structuré d'une façon analogue à celui du centre?
- Quelle est l'origine des règles relatives à la composition et à la structure de l'exécutif des constituantes? Ceci à l'intérieur de quels paramètres?
- Existe-il un chef de l'État au niveau de la constituante? Si oui, comment est-il choisi? Si non, quel rôle le chef de l'État fédéral joue-t-il au niveau de la constituante?
- Quel est l'impact du fédéralisme sur l'exécutif des constituantes?

#### **2. Autres institutions**

- Existe-t-il des organes de réglementation d'importance au niveau des constituantes? Quelles fonctions remplissent-ils?

## **ADMINISTRATION**

- Les administrations des constituantes agissent-elles au nom de l'administration centrale dans l'exercice de certaines fonctions, soit directement soit indirectement?
- Si tel est le cas, dans l'exercice de quelles fonctions? Comment les décisions sont-elles prises?
- Comment ces ententes administratives fonctionnent-elles dans les faits?
- Quel est l'impact du fédéralisme sur le fonctionnement de ces administrations?

## **K - APPAREIL JUDICIAIRE**

- Certaines cours peuvent-elles invalider des décisions prises par l'exécutif des constituantes pour des motifs constitutionnels ou autres? Si oui, quelles cours?
- Certaines cours peuvent-elles invalider des décisions de l'assemblée législative des constituantes pour des motifs constitutionnels ou autres? Si oui, quelles cours?
- Les constituantes possèdent-elles leur propre magistrature? Si tel est le cas, quel rôle joue le pouvoir central dans la constitution de cette magistrature?

## **L - GOUVERNEMENT LOCAL**

- De façon générale, comment les gouvernements locaux sont-ils constitués?
- Quelles composantes du gouvernement local doivent-elles être élues?
- Le gouvernement local est-il conçu pour refléter la diversité de la population? La reflète-t-il dans les faits?
- Quelle est la source de la réglementation relative à la composition d'un gouvernement local?
- Comment s'articulent la prise de décision au sein des gouvernements locaux avec celle des institutions fédérales et des constituantes?

## **ANALYSE ET CONCLUSIONS**

### **M - LE CADRE CONSTITUTIONNEL**

- À quel point les dispositions relatives à la gouvernance se trouvent-elles enchâssées dans la constitution nationale et dans celles des constituantes?
- À quel point se trouvent-elles enchâssées dans la loi?
- À quel point relèvent-elles de l'usage et de la coutume?
- Comment ont-elles évolué avec le temps?
- Quels sont les avantages de cette situation?
- Quels en sont les inconvénients?

### **N - INTERACTION ENTRE LE FÉDÉRALISME ET LA REPRÉSENTATIVITÉ GOUVERNEMENTALE**

- Comment le design des institutions influe-t-il sur le fonctionnement de la fédération? Quelles en sont les forces et les faiblesses?

- Comment la composante fédérale influe-t-elle sur le degré de représentativité du gouvernement? Quels sont les avantages et les inconvénients de cet état de fait?
- Quelle est la tendance observée actuellement?