

L'inefficacité de la période des questions

Comment l'influence politique induite enlève à la période des questions la fonction de responsabilisation qu'elle est censée avoir et incite à la politicaillerie

L'échange d'idées devrait être le but ultime des débats parlementaires. Or l'absence d'idées et d'un forum créatif propice à leur discussion nuit à la légitimité de l'institution. C'est là la thèse énoncée par Hugh Segal¹ dans un article de la *Revue parlementaire canadienne* paru dans le numéro de l'été 2005. Selon Segal, ce problème n'est pas attribuable aux parlementaires eux-mêmes, mais plutôt à l'existence d'un « cadre structurel antagoniste qui limite le Parlement » (Segal, 2005, p. 3). L'auteur est d'avis que les luttes électorales constantes que se livrent les partis politiques les incitent à se servir du Parlement comme tribune pour promouvoir le programme de leur parti au moyen de messages établis à l'avance sans vision d'ensemble.

Ce problème se manifeste de diverses façons et Segal cite à cet égard la période des questions qui, écrit-il « s'est inévitablement transformée [...] [et] se résume, au mieux, à un examen minutieux de problèmes passés ou présents et n'a rien à voir avec un échange d'idées sur l'avenir » (Segal, 2005, p. 2). Toujours selon cet auteur, la fonction d'examen (ou de responsabilisation) que sont censés exercer les parlementaires dans le cadre de forums censément créatifs comme la période des questions, est délaissée au profit de guerres partisans. S'il énonce un certain nombre d'idées de réforme parlementaire, l'auteur ne propose aucune solution pour la période des questions, de sorte que le lecteur en vient à se demander si l'état actuel de la période des questions est aussi inévitable qu'il le prétend.

Comme l'affirme Segal, dans l'état actuel des choses, la période des questions n'est pas un forum créatif et propice à la discussion d'idées, d'où son inefficacité comme outil de responsabilisation. Toutefois, contrairement à ce que pense Segal, la faute en est effectivement imputable aux députés eux-mêmes, ou plus précisément, aux députés et à leurs dirigeants politiques. Le présent article cherche à démontrer que l'état actuel de la période des questions n'est pas le fruit d'une transformation inévitable, comme le prétend Segal, mais qu'il est le résultat d'une influence politique indue qui lui a enlevé toute efficacité comme outil de responsabilisation.

Le présent article fait ressortir quatre exemples de situations où des députés et des partis politiques ont réussi à influencer les usages, les conventions et les procédures qui régissent la période des questions. Ces exemples démontrent comment l'exercice d'une influence politique indue enlève à la période des questions la fonction de responsabilisation qu'elle est censée avoir et incite à la politicaillerie. Nous recenserons ensuite quelques propositions de réforme de nature à renverser cette tendance tirées de divers articles ou ouvrages spécialisés. Enfin, nous concluons notre article par un tour d'horizon des raisons qui expliquent la réticence des députés à s'attaquer au défi que représente la réforme de la période des questions.

¹ Hugh Segal, CM, est un sénateur canadien, stratège politique, auteur et commentateur. Il a tour à tour été cadre dans le secteur privé, candidat à une charge publique, collaborateur politique de haut rang et haut fonctionnaire.

Les guerres partisans nuisent à la légitimité du Parlement

Le besoin de légitimité

Une démocratie libérale efficace exige des outils de responsabilisation efficaces (Perlin, 2008). Leur existence et leur utilisation par les députés sont en effet essentielles pour préserver la légitimité du Parlement en tant qu'institution. Si les outils de responsabilisation ne fonctionnent pas comme ils le devraient ou ne sont pas utilisés aux fins auxquelles ils sont censés servir, alors la confiance des Canadiens dans l'autorité – ou la légitimité – du Parlement est mise en péril.

Une étude portant sur l'obligation de rendre compte au Parlement ne saurait faire abstraction de la période des questions. C'est en effet dans le cadre de cette activité parlementaire que nos représentants débattent quotidiennement des enjeux qui animent les milieux politiques canadiens. La période des questions est le moment phare du calendrier parlementaire où les députés de tous les horizons politiques, régionaux et idéologiques se réunissent pour interroger le gouvernement (le Cabinet) (Milliken, 1968, p. 3). La période des questions est aussi généralement perçue comme l'outil le plus puissant dont dispose l'opposition pour obliger l'exécutif à rendre compte de ses actes (Ahmed, 2000, p. 20).

Son importance s'est également accrue au fil des ans en raison de l'intense battage médiatique dont elle fait l'objet. De courts extraits de la période des questions sont régulièrement diffusés aux bulletins de nouvelles de fin de soirée et l'opinion que les citoyens se font du Parlement est largement influencée par ces extraits (Kalnay, *The Media and Question Period*, 1989, p. 9). C'est ainsi que dans l'esprit de bien des Canadiens, le Parlement se résume à la période des questions (Miller B., 1999; Miller B., 1985; Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions*, 1992, p. 7-8).

Pourquoi l'opinion du public est-elle importante?

Il ne fait aucun doute que les Canadiens ont graduellement perdu foi dans le Parlement et dans les parlementaires. Même si bien des Canadiens et des universitaires voient la période des questions comme un outil de responsabilisation essentiel, ils estiment que le manque de décorum, de collaboration et de discussions de fond en a compromis l'efficacité comme moyen d'obliger le gouvernement à rendre compte de ses décisions.

Les travaux de la « Commission Spicer » en 1991 sont un premier signe évident dans l'histoire récente, du désabusement des Canadiens à l'égard du Parlement. Environ 40 000 citoyens ont participé aux audiences publiques de la Commission, dont la création s'inscrivait dans la foulée des mesures mises en œuvre par le gouvernement Mulroney pour élaborer l'Accord de Charlottetown (Centre d'études constitutionnelles, 2008). Les participants estimaient alors qu'il fallait modifier le mode de fonctionnement du Parlement parce qu'ils avaient perdu confiance dans la capacité du régime politique en place de prendre des décisions qui « reflètent leurs valeurs et leurs aspirations » (Forum des citoyens sur l'avenir du Canada, 1991).

Quatorze ans plus tard, il semble que les citoyens n'ont pas changé d'avis. Conscient du mécontentement public à l'égard des institutions démocratiques canadiennes, le gouvernement Harper a commandé un rapport de recherche intitulé *Consultations publiques sur les institutions et les pratiques démocratiques du Canada* en 2007. Voici ce qu'ont constaté les auteurs du rapport :

[...] quelques participants se sont dits convaincus que le débat ouvert de la période des questions est essentiel à la démocratie. D'autre part, de nombreux autres souhaiteraient voir plus de décorum et de substance et, dans une certaine mesure, une plus grande coopération parmi les députés qui prennent la parole durant la période des questions. (Compass Management Consulting Ltd. & Policy, Frontier Centre For Public Policy, 2007, p. 34).

Les Canadiens n'ont que faire des « bouffonneries de cour d'école » et s'en désintéressent; ils ne voient pas en quoi ce genre de spectacle peut servir leurs intérêts. Ainsi, pendant le scandale des commandites, les cotes d'écoute de la période des questions diffusée par la Chaîne d'affaires publiques par câble, dont les échanges étaient alors assez animés, sont passées de 70 000 à 14 000 auditeurs par minute (Cobb, 2005).

Qu'est-ce qui motive les députés?

L'efficacité est-elle inhérente à la période des questions ou si celle-ci n'est efficace que dans la mesure où les élus le sont?

Un survol des ouvrages spécialisés montre que deux écoles de pensée s'affrontent lorsqu'il est question de l'efficacité de la période des questions comme outil de responsabilisation. D'un côté comme de l'autre, on reconnaît que la période des questions est essentielle à toute démocratie parlementaire efficace. Là où on ne s'entend pas, par contre, c'est sur la question de savoir si l'efficacité de la période de questions comme outil de responsabilisation est inhérente à l'institution ou si elle ne peut être déterminée qu'à partir de l'utilisation qu'en font les députés.

L'existence de la période des questions contribue à faire en sorte que le Parlement du Canada respecte les principes de fonctionnement d'une démocratie libérale. Elle répond aux besoins de « responsabilisation des représentants élus » (Perlin, 2008, p. 8) et de « légitimité de l'opposition » (Perlin, 2008, p. 10), parce qu'elle est une tribune qui permet de demander des comptes aux représentants élus et parce qu'elle consacre le rôle de l'opposition en lui confiant cette responsabilité. Certains universitaires estiment que l'existence même d'un outil de responsabilisation comme la période des questions est suffisante pour que l'opposition puisse tenir le gouvernement responsable de ses actes. Cette hypothèse est reprise dans les ouvrages

de trois imminents spécialistes des questions parlementaires, à savoir Charles (Ned) Franks² (1987), Peter Aucoin³ (2006) et Thomas Axworthy⁴ (2008). En 1987, Franks affirmait que la période des questions « doit avoir son utilité, sans quoi les lents mécanismes de transformation de la procédure parlementaire auraient fini par en modifier les règles de fonctionnement » [TRADUCTION] (Franks C., 1987, p. 141). Aucoin a pour sa part écrit « [...] malgré toutes ses lacunes prétendues et évidentes en pratique, il y a la période des questions, qui est d'une conception fort efficace » (Aucoin P., mai 2006, p. 6). Axworthy affirme quant à lui « la démocratie fédérale canadienne mérite notre confiance » [TRADUCTION] (Axworthy, *Everything Old is New Again: Observations on Parliamentary Reform*, 2008, p. 6). Ce que ces auteurs omettent toutefois de prendre en considération, c'est que la façon dont les députés utilisent l'outil en pratique est aussi importante que l'existence de l'outil lui-même.

De l'avis d'un autre groupe d'universitaires, l'existence de cette tribune ne suffit pas à elle seule à en garantir l'efficacité en pratique. Ces universitaires estiment que la confiance dans le système n'est pas inhérente ou naturellement méritée et qu'il incombe à ceux qui dirigent l'institution de la gagner. Tous conviennent que l'utilisation partisane que font les députés de la période des questions nuit à son efficacité comme outil de responsabilisation. Peter Dobell⁵ et John Reid⁶ estiment que les députés ont tendance « à simplifier excessivement les questions, cachant ainsi la complexité des politiques » [TRADUCTION] (Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions*, 1992, p. 67). Hugh Segal soutient que les questions des députés sont « établies et organisées d'avance » et que cela se répercute négativement sur la capacité des députés de passer au peigne fin les mesures gouvernementales (Segal, 2005, p. 2). Le député Michael Chong⁷ soutient que l'utilisation faite par les députés de la période des questions a fait en sorte que celle-ci « n'est pas pertinente », « est rhétorique » et « est incompréhensible » (Chong, 2008, p. 5). En 2008, Franks soutient maintenant que les agissements des députés à la période des questions contribuent à banaliser les enjeux importants (Wherry, 2008).

Comment les députés utilisent-ils l'outil et qu'est-ce qui les motive?

Si la façon dont les députés utilisent la période des questions a un effet déterminant sur son efficacité, il importe alors de comprendre ce qui incite les députés à se comporter comme ils le font. Deux éminents politologues canadiens, Dickerson et Flanagan, nous rappellent que « la

² C.E.S. (Ned) Franks est professeur émérite à l'Université Queen's, à Kingston. Il est le président fondateur du Groupe canadien d'étude des parlements et l'auteur de nombreuses études réalisées pour le compte de commissions royales, du Parlement et d'organismes gouvernementaux.

³ Peter Aucoin est professeur de structure gouvernementale à l'Université Dalhousie, agrégé supérieur de recherches à l'École de la fonction publique du Canada et membre du Groupe consultatif d'universitaires auprès du secrétaire du Conseil du Trésor.

⁴ Thomas S. Axworthy est un stratège politique et commentateur. Il préside actuellement le Centre d'études sur la démocratie de l'Université Queen's.

⁵ Peter C. Dobell, CM, est un ex-diplomate canadien. Il est aussi le directeur fondateur du Centre parlementaire, qui est un organisme non gouvernemental voué au renforcement du rôle du Parlement.

⁶ John C. Reid est un ex-ministre des Relations fédérales-provinciales et aussi le président fondateur de l'Association des ex-parlementaires. Il a également occupé le poste de commissaire à l'information du Canada.

⁷ Michael Chong est le député de Wellington-Halton Hills. Il a été élu pour la première fois au Parlement en 2004 et a été président du Conseil privé de la Reine, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre des Sports de février à novembre 2006.

principale priorité d'un parti politique dans un régime démocratique est le succès électoral » [TRADUCTION] (Dickerson et Flanagan, 1998, p. 339). Matti Wiberg⁸ et Nizam Ahmed⁹ se sont penchés sur cette vérité de la Palisse dans leurs études respectives des modes d'interrogation parlementaire.

Wiberg et Ahmed voient les députés comme des « intervenants rationnels » qui doivent tout simplement décider de la meilleure façon d'utiliser le temps limité qui leur est alloué pour maximiser l'efficacité de l'interrogatoire parlementaire (Wiberg, 1995, p. 185; Ahmed, 2000, p. 32). Wiberg soutient que la fonction de responsabilisation n'est pas ce qui préoccupe le plus les députés lors de la période des questions; la portée de leurs questions est, affirme-t-il, est dictée par des considérations politiques partisans et par l'autorité de leurs chefs politiques respectifs (Wiberg, 1995, p. 183). S'ils ont le choix entre s'acquitter de la fonction de responsabilisation ou se faire du capital politique, c'est ce dernier choix qui va primer (Wiberg, 1995, p. 184). On dit qu'un député cherche à se faire du capital politique, lorsqu'il défend le programme politique de son parti et agit de façon à accroître sa notoriété personnelle et à faire progresser sa carrière (Ahmed, 2000, p. 32). C'est ce qui enlève toute efficacité à la période des questions et fait en sorte que les séances à la Chambre sont houleuses et manquent de décorum.

Qu'arrive-t-il lorsque les députés décident de la structure de la période des questions?

Nizam Ahmed soutient que le Parlement tient le gouvernement responsable des facteurs structurels et aussi des facteurs comportementaux. Une analyse de structure est importante pour pouvoir « établir les paramètres devant orienter le comportement » des députés [TRADUCTION] (Ahmed, 2000, p. 30). Comme nous savons maintenant que les députés sont davantage motivés par le désir de se faire du capital politique plutôt que par le souci de préserver la fonction de responsabilisation, il serait malavisé et contreproductif de les laisser décider de la structure de la période des questions. L'efficacité de l'outil de responsabilisation qu'est la période des questions risquerait alors d'en souffrir.

Voici quelques exemples de situations où des députés et des partis politiques ont nui à l'efficacité de la période des questions en la privant de la fonction de responsabilisation qu'elle est censée avoir pour mieux faire avancer leurs intérêts politiques. De même, nous avons recensé dans divers articles et ouvrages spécialisés des exemples de propositions de réforme de nature à renverser cette tendance.

Insuffisance du temps alloué pour les questions et les réponses

Quarante-cinq minutes sont allouées chaque jour à la période des questions. Le nombre de questions que chaque parti a le droit de poser est généralement proportionnel au nombre de sièges remportés à l'élection générale. Les dirigeants politiques ont obtenu de pouvoir négocier

⁸ Matti Wiberg est professeur agrégé de sciences politiques à l'Université de Tampere et Docteur aux universités d'Helsinki, Turku et Åbo.

⁹ Nizam Ahmed est professeur au Département d'administration publique de l'Université de Chittagong, au Bangladesh.

de façon informelle une limite de temps pour chaque question et réponse. La limite actuelle est de 35 secondes pour les questions comme pour les réponses (Chambre des communes, Canada, 2006). Trente-cinq secondes est un laps de temps politiquement avantageux. Il ne permet rien de plus qu'une déclaration partisane rapide est idéal d'un point de vue journalistique. Cette stricte limite de temps restreint toutefois la discussion et incite les députés à intervenir simplement pour la forme et à fournir des réponses évasives.

Dans un article récemment publié dans la *Revue parlementaire canadienne*, Michael Chong trouve inacceptable d'accorder 35 secondes aux députés pour poser une question ou donner une réponse. À son avis, « [d]es questions rhétoriques de 35 secondes produisent des réponses rhétoriques de 35 secondes, ce qui ne favorise habituellement pas la compréhension d'un enjeu donné » (Chong, 2008, p. 5). À l'appui de son affirmation, Chong fait valoir qu'il est difficile de poser une question significative et de donner une réponse exhaustive en si peu de temps. Cette limite de temps incite les députés à tomber dans la facilité et à recourir à des tactiques bassement politiques, c'est-à-dire s'en prendre à l'opposition ou se lancer soi-même des fleurs dans l'espoir d'attirer l'attention des médias (Fox, 2008).

Les arguments de Graham Fox¹⁰ vont dans le même sens que l'affirmation de Chong. Fox soutient que le désir de l'opposition de faire passer son message politique à l'électorat, conjugué à la pression inhérente au fait de ne disposer que de 35 secondes pour poser une question, fait en sorte que les questions posées ne manquent peut-être pas d'intérêt, mais ne sont pas nécessairement importantes. Par exemple, il est plus simple en 35 secondes et surtout plus avantageux sur le plan politique de poser une question au sujet du coût d'un paquet de gomme à mâcher imputé au compte de dépenses d'un haut fonctionnaire que d'aborder un enjeu complexe (Fox, 2008). Franks soutient pour sa part qu'« en pratique, les questions sont devenues des minidiscours » [TRADUCTION] (Franks C., 1987, p. 145). L'objectif de la période des questions, affirme Franks, consiste davantage pour les députés à faire connaître la position de leur parti, à essayer de commenter l'actualité du jour et à faire en sorte que les projecteurs se tournent vers l'opposition plutôt que vers le parti au pouvoir, qu'à témoigner un véritable intérêt à l'égard de la réponse faite par le gouvernement. De la même façon, parce qu'il dispose de si peu de temps, le gouvernement ne voit pas l'intérêt de fournir des réponses significatives ou exhaustives. Il opte alors lui aussi pour la facilité et cherche à se faire le plus de capital politique possible en vantant son bilan.

Fox pousse plus loin l'argument de Franks lorsqu'il affirme que les députés sont conscients que le gouvernement ne peut fournir qu'une réponse politique dans les 35 secondes qui lui sont allouées, et cherchent donc à faire en sorte que leur question leur rapporte d'une autre façon – un court extrait au bulletin de nouvelles (Fox, 2008). Les élus savent que c'est par cet intermédiaire qu'il leur est le plus facile de rejoindre leur auditoire ultime, à savoir les électeurs. Les questions et les réponses sont donc rédigées expressément pour pouvoir être utilisées par les médias (Kalnay, *The Media and Question Period*, 1989, p. 9). Le cycle de

¹⁰ Graham Fox est un analyste politique, qui a aussi été candidat à une charge publique, collaborateur politique de haut rang et membre dirigeant du Forum public et de l'Institut de recherche en politiques publiques.

nouvelles de 24 heures exige des extraits soient courts, accrocheurs et concis – des questions et des réponses de 35 secondes répondent parfaitement à ce besoin et encouragent les députés à se comporter de la façon décrite précédemment.

En guise de solution, Chong propose de prolonger le temps alloué pour poser une question ou y répondre à « une (ou deux) minute » et affirme que de cette façon, « on aurait des questions significatives », puisque chaque parti disposerait de plus de temps pour formuler une question et une réponse exhaustives (Chong, 2008, p. 6). Dans son étude sur les modes d'interrogation parlementaire dans les parlements d'Europe de l'Ouest, Matti Wiberg convient que si l'objectif est d'obtenir une véritable réponse de la part du gouvernement à propos d'un enjeu particulier, il serait souhaitable de prolonger le temps alloué. Les courts délais alloués, soutient-il, « ne sont pas toujours les plus efficaces sur le plan administratif » [TRADUCTION] (Wiberg, 1995, p. 199). Tant et aussi longtemps que les partis politiques pourront négocier la limite de temps allouée pour chaque question, l'inefficacité de la période des questions perdurera et il est peu probable que cette limite de temps sera modifiée puisqu'il est plus avantageux sur le plan politique d'avoir un court échange.

Présence obligatoire

La discipline de parti exige que tous les députés, y compris le premier ministre et l'ensemble des membres du Cabinet, soient la plupart du temps présents en Chambre pour la période des questions (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions, 1992, p. 14). Cette exigence rend difficile la tenue d'une discussion ciblée, incite à aborder superficiellement bon nombre de questions et encourage le positionnement partisan. Peter Dobell et John Reid sont d'avis que l'opposition tient pour acquise sa capacité de soumettre le premier ministre à une interrogation quotidienne (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions, 1992, p. 14). En conséquence, les questions de l'opposition ne sont pas aussi ciblées ou senties qu'elle pourrait l'être, si elle mesurait à sa juste valeur la chance qu'elle a de pouvoir interroger le premier ministre quotidiennement. Pour ce faire, il faudrait peut-être que le premier ministre soit accessible moins souvent (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions, 1992, p. 14).

Il en va de même des questions adressées aux ministres, qui pourraient être plus ciblées si les ministres étaient moins souvent accessibles, mais l'étaient pendant de plus longues périodes (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions, 1992, p. 13). Puisque tous les membres du Cabinet sont présents à la majorité des périodes des questions, les députés qui ne veulent pas rater leur chance d'interroger le gouvernement, doivent souvent faire vite et préparer leurs questions en quelques heures seulement. C'est pourquoi ils s'en tiennent surtout à des questions politiquement orientées parce que c'est plus facile ainsi. Comme Wiberg le fait observer, les médias de masse et les groupes de pression sont souvent les sources les plus facilement accessibles et les plus fiables d'information dont s'inspirent les députés pour éviter d'avoir à effectuer une longue et fastidieuse recherche factuelle (Wiberg, 1995, p. 214). Bref, l'obligation d'être présents en Chambre exacerbe le problème des questions et réponses de 35 secondes; sous la pression, il

est plus facile et plus avantageux sur le plan politique pour un député de faire une déclaration à saveur partisane ou de poser une question pour la forme (Chong, 2008, p. 5).

Dobell et Reid comparent la période des questions à une « arène » où se déroulent quotidiennement des « combats spectaculaires » (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Conclusion, 1992, p. 15) et soutiennent qu'il serait possible de réduire l'importance accordée à ces combats, si l'on adoptait un système de style britannique. À la Chambre des communes britannique, le premier ministre est disponible pour répondre aux questions une fois par semaine pendant 30 minutes et les ministres sont présents en Chambre suivant un système de tours de service. L'adoption d'un tel système permettrait, selon eux, de faire une place plus grande à des débats de fond plus sérieux (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Conclusion, 1992, p. 12). Conformément au système de tours de service, un ministre serait tenu d'être présent à chaque séance. Cette façon de procéder, en vertu de laquelle les questions doivent porter sur un sujet particulier (relevant du Ministère dont est responsable le ministre présent ce jour-là) serait avantageuse à plusieurs égards : elle permettrait à tous de préparer des questions et des réponses significatives; elle libérerait les ministres pour qu'ils puissent s'occuper des affaires de leurs ministères; elle laisserait plus de temps à l'opposition pour faire de la recherche et préparer des questions réfléchies et elle donnerait à la publication de reportages plus ciblés et plus approfondis (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Conclusion, 1992).

Comme Franks le fait remarquer, la période des questions dans sa forme actuelle est « extrêmement sélective [...] seules quelques questions peuvent être examinées de près » [TRADUCTION] en 45 minutes; beaucoup de questions ne sont donc abordées que de façon superficielle; ce qui n'en améliore pas nécessairement la compréhension (Franks C., 1985, p. 8). Le système de tours de service proposé par Dobell et Reid permettrait de remédier à ce problème et ouvrirait la voie à une discussion plus approfondie des questions d'actualité.

Peter Miliken¹¹ (1968), le Comité permanent de la gestion de la Chambre (1993) et Michael Chong (2008) sont également partisans d'un système de tours de service. En 1968, Miliken se disait en faveur d'un tel système parce que, faisait-il valoir, « il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que chaque ministre du Cabinet soit présent à la Chambre chaque jour pour la période des questions » [TRADUCTION] (Miliken, 1968, p. 37). L'idée d'un régime de roulement a aussi été recommandée par le Comité permanent de la gestion de la Chambre, dans son *Quatre-vingt-unième rapport* (1993). Le Comité souligne en effet que lorsque le régime Trudeau a tenté d'instaurer un régime de roulement dans les années 1970, il n'a pas eu un grand succès, mais l'idée mérite d'être réexaminée (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 18). À partir de sa propre expérience de ministre, Chong défend lui aussi l'idée d'un calendrier tournant. Il estime que les heures consacrées aux préparatifs en vue de la période des questions « détournent du temps qui devrait être consacré à la tâche importante de l'administration d'un portefeuille » (Chong, 2008, p. 6). Selon son expérience, les préparatifs

¹¹ Peter Milliken est le député de Kingston et les Îles. Il a été élu pour la première fois au Parlement en 1988 et est Président de la Chambre depuis 2001.

pour la période des questions monopolisent trois heures quotidiennement « cinq jours par semaine »; selon lui, ce n'est pas du temps productif, car, la plupart du temps, « de nombreux ministres ne répondent à aucune question durant cette période » (Chong, 2008, p. 6).

Ce modèle a été appliqué avec succès dans d'autres pays et pourrait fonctionner dans le contexte canadien. Wiberg fait observer qu'en Europe de l'Ouest, ou bien des parlements ont adopté le système de tours de service et d'autres mesures pour favoriser la tenue de débats plus ciblés sur les politiques, la période des questions ne retient pas autant d'attention de la part des médias nationaux que les débats ciblés (Wiberg, 1995, p. 195).

Si la question de la présence obligatoire est simplement laissée à la discrétion des partis politiques, la période des questions deviendra inefficace et ne changera vraisemblablement pas d'un iota. Certains députés ministériels peuvent voir d'un bon œil l'idée d'un système de tours de service, puisqu'il serait dans leur intérêt de ne pas avoir chaque jour à « se préparer à une bataille politique ». Même si une disposition pourrait être prévue pour les questions urgentes, il est probable que les partis d'opposition ne seront tout de même pas chauds à l'idée d'instaurer une période de questions expressément pour le premier ministre ou un système en vertu duquel les ministres seraient présents à tour de rôle à la période des questions. De leur point de vue, la présence plus sporadique du premier ministre et des ministres à la période des questions limiterait leur capacité de poser librement des questions à l'un ou l'autre des députés ministériels et finirait par nuire à la spontanéité des questions.

Utilisation de listes et attribution de questions supplémentaires

Les faits sont contradictoires quant au moment à partir duquel l'Orateur a commencé à accepter que les whips leur remettent des listes détaillées d'intervenants de chaque parti. Certains auteurs soutiennent que cette convention a vu le jour dans les années 1960 (Dobell & Reid, L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie 1 : Période des questions, 1992, p. 9), d'autres, dans les années 1970 (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 18) et d'autres encore, dans les années 1980 (Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 2006). Peu importe la date où cette convention est apparue, l'usage en vigueur jusque-là au Canada prévoyait que l'Orateur donne la parole aux chefs des partis d'opposition et que par la suite, les députés se lèvent et essaient « d'attirer son attention » afin d'obtenir la parole pour pouvoir poser leurs questions (Milliken, 1968, p. 10). Avec les listes, même les questions supplémentaires dont l'attribution devrait, idéalement, être laissée à la discrétion du Président, lorsque celui-ci juge que la première question n'a pas reçu de réponse satisfaisante, sont attribuées à un intervenant précis. Cette façon de procéder nuit à la continuité et à la pertinence du dialogue et incite le gouvernement à répondre de façon évasive (Kalnay, *Managed Mayhem: Question Period in the House of Commons*, 1989, p. 3).

Les partis exercent un pouvoir considérable grâce à ces listes et peuvent forcer la main du Président en l'obligeant à ne donner la parole qu'aux intervenants dont les noms figurent sur la

liste. Robert Marleau¹² a cité l'exemple de la Présidente qui, après avoir averti un parti qu'elle allait sévir contre l'un de ses députés qui s'était mal conduit et allait refuser de lui accorder la parole en Chambre, avait fait l'objet de représailles de la part du parti. Le parti l'avait forcée à donner la parole au député en question en le désignant comme intervenant pour chaque question inscrite sur la liste en vue de la période des questions de cette journée-là (Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, 2006).

Fox est d'avis que l'usage qui consiste à accorder automatiquement une question supplémentaire à l'intervenant donne un avantage stratégique au gouvernement. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un député de l'opposition pose sa question finale. Le ministre interrogé sait que la question supplémentaire ne sera suivie d'aucune autre question sur le même sujet. Il préférera alors sans doute donner une réponse vague, évasive ou qui définit la position officielle, plutôt que de se donner la peine de répondre de façon exhaustive (Fox, 2008).

Il est assez remarquable que le *Quatre-vingt-unième rapport* du Comité permanent de la gestion de la Chambre recommande aussi de limiter le recours aux listes et de faire en sorte que l'utilisation des questions supplémentaires « ne soit permise qu'à la discrétion du Président » (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 18). Le Comité souligne que les listes se sont à ce point « allongées [...] que le nombre de questionneurs excède le temps alloué »; il ne reste donc aucune place à la spontanéité puisque les questions sont toutes préparées à l'avance et approuvées par la direction du parti (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 18). Le Comité recommande que les partis ne désignent que les deux ou trois premiers intervenants afin d'atténuer ce problème. Le Comité est également d'avis que les questions supplémentaires ne devraient plus être considérées comme un « droit », mais qu'il devrait appartenir au Président, s'il le juge à-propos, d'en permettre l'utilisation, parce qu'il arrive beaucoup trop souvent que les questions se transforment en discours préparés à l'avance (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 17). Tant que les partis pourront continuer à établir des listes, où tous les intervenants et toutes les questions (principales et supplémentaires) sont déterminés à l'avance, la période des questions continuera d'être inefficace (Kalnay, *Managed Mayhem: Question Period in the House of Commons*, 1989, p. 3).

Les députés d'arrière-ban n'ont pas la possibilité de vraiment interroger le gouvernement

Les députés d'arrière-ban du parti ministériel sont tenus à l'écart lorsque vient le temps d'interroger le gouvernement (Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie 1 : Période des questions*, 1992, p. 14). Aucune période de temps, ni aucune tribune désignée ne sont actuellement prévues à leur intention au moment de la période des questions; cela limite la discussion libre et incite les députés d'arrière-ban du parti ministériel et les ministres à intervenir pour la forme. Fox pense que le problème tient au fait que les parlementaires ne s'acquittent plus du rôle qu'ils sont censés jouer (Fox, 2008). Le rôle du

¹² Robert Marleau a été greffier de la Chambre des communes de 1987 à 2000. Il a été conseiller principal auprès du président de la Chambre des communes de 2000 à 2001.

Parlement n'est pas de gouverner, mais d'obliger ceux qui gouvernent à rendre des comptes – sa principale fonction est d'assurer un contrepoids. La moitié des députés ministériels, en l'occurrence ceux qui occupent les banquettes arrière, n'assument pas ce rôle de surveillance parce que le parti les confine dans un rôle de meneurs de claques.

Au cours de la période des questions, les députés d'arrière-ban du parti ministériel sont autorisés à poser un certain nombre de questions aux ministres. Toutefois, comme les règles strictes régissant la discipline de parti les empêchent de poser des questions épineuses, il ne peut guère y avoir de véritable débat (Kalnay, *Managed Mayhem: Question Period in the House of Commons*, 1989, p. 9). Les questions que les députés d'arrière-ban du parti ministériel adressent aux ministres sont dites « faciles » ou « plantées »; il est aisé d'y répondre et, pour reprendre une analogie sportive, elles offrent aux ministres l'occasion de frapper un coup de circuit (Milliken, 1968, p. 3). Les députés d'arrière-ban du parti ministériel s'en tiennent à des questions « plantées », parce qu'ils s'exposent aux réprimandes des dirigeants de leur parti s'ils posent des questions trop pointues. Wiberg cite à cet égard les paroles d'un théoricien politique anglais, Harold Laski, qui aurait dit: « Il n'est pas profitable sur le plan politique de pointer les projecteurs sur ses alliés politiques les plus proches ou littéralement sur son propre parti » [TRADUCTION] (Wiberg, 1995, p. 218). L'affirmation de C.E.S. (Ned) Franks selon laquelle la période des questions serait devenue une série de minidiscours se vérifie aussi, si l'on en juge par les questions posées par les députés d'arrière-ban du parti ministériel (Franks C. , 1987, p. 145). À cause de la pratique qui consiste à s'en tenir à des questions « faciles », l'obligation de rendre des comptes normalement inhérente à la période des questions se perd et les questions servent davantage à se positionner politiquement qu'à obtenir une véritable réponse de la part du gouvernement.

En 2002, le Parlement britannique a cherché à résoudre ce problème en instituant la « déclaration ministérielle écrite » (Gay, Kelly, & Young, 20 février 2008, p. 23). La déclaration écrite offre au gouvernement l'occasion de faire des annonces officielles sans que le whip du gouvernement n'ait à demander à ses députés d'arrière-ban de poser des questions précises.

Dans le cas du Canada, Dobell et Reid sont d'avis que ce problème pourrait être réglé si on limitait aux quinze ou vingt premières minutes la période dont les partis d'opposition ont le contrôle, de façon à libérer du temps à la fin de la période des questions pour donner la parole aux députés d'arrière-ban. Dobell et Reid recommandent que « pour limiter les chances que les whips des partis orchestrent les questions, ceux qui désirent poser des questions pourraient indiquer leur nom par écrit à l'Orateur, qui procéderait quotidiennement à un tirage immédiatement avant d'entrer en Chambre » (Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie 1 : Période des questions*, 1992, p. 14). À moins que la période des questions ne puisse être restructurée de façon à réduire l'influence exercée par les partis politiques sur leurs députés d'arrière-ban, les députés ministériels occupant les banquettes arrières ne pourront s'en servir utilement pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Pourquoi aucune de ces réformes n'a-t-elle été instituée au Canada?

Historique des propositions de réforme de la période des questions et résistance des députés au changement

Puisque la période des questions est l'activité parlementaire qui a le plus de visibilité publique et qu'elle est généralement considérée comme l'outil de responsabilisation le plus puissant dont disposent les partis d'opposition, il est assez surprenant qu'elle n'ait pas donné lieu à plus d'études ou n'ait pas retenu davantage l'attention des milieux universitaires. Cette observation est confirmée par Peter Dobell lorsqu'il souligne qu'« il n'y a guère eu d'examen public de l'évolution structurale subie par la période des questions au cours des 35 dernières années ou de son effet sur le fonctionnement de la Chambre des communes » (Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie 1 : Période des questions*, 1992, p. 7). Cette observation date de plus de dix ans et la réforme de la période des questions demeure un sujet largement ignoré par les chercheurs et les élus.

On semble s'être beaucoup intéressé à l'idée que les Canadiens se faisaient de l'institution du Parlement au début des années 1990. Dans la période qui a précédé la signature de l'Accord de Charlottetown, le discours du Trône de mai 1989 de l'administration Mulroney faisait état d'un début de crise de confiance des Canadiens à l'égard du Parlement et de la nécessité d'une réforme parlementaire, et prévoyait à cette fin procéder à un examen des règles de procédure relatives à « la remise en question de l'action du gouvernement » (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 7). Divers événements politiques survenus par la suite sont venus confirmer la nécessité de la réforme souhaitée par le gouvernement.

La Commission Spicer (1991) réaffirme que les Canadiens entretiennent perception susmentionnée à l'égard du Parlement et des parlementaires (Centre d'études constitutionnelles, 2008). Les propositions constitutionnelles du gouvernement (1991) soulignent expressément que « le caractère irritant des débats conflictuels à la Chambre des communes, notamment lors de la période des questions, porte atteinte à la bienséance parlementaire, ébranle la confiance du peuple à l'égard des institutions parlementaires et fait naître le doute quant à l'aptitude des élus à s'acquitter comme il convient de leur mission de représentation » (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 7 et 8). Le Comité Beaudoin-Dobbie sur le renouvellement constitutionnel (1991) faisait état de préoccupations semblables et réclamait un examen de la procédure et des usages de la Chambre des communes (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 8).

Cet examen s'est concrétisé et a donné lieu à la publication du *Quatre-vingt-unième rapport* du Comité permanent de la gestion de la Chambre en 1993. Le Comité présente une série de propositions détaillées sur la façon de modifier la période des questions, dont plusieurs sont abordées dans le présent document. Il reconnaît qu'une réforme de la période des questions s'impose « non pour protéger le parti ministériel ou pour mettre des bâtons dans les roues de l'opposition, mais bien pour améliorer le rôle et l'importance de cette séance quotidienne de reddition de comptes » (Comité permanent de la gestion de la Chambre, 1993, p. 15). Le

rapport est mort au Feuilleton lorsque la première ministre Campbell a dissous le Parlement (Robertson, 2002); les propositions de réforme de la période des questions énoncées dans ce rapport n'ont toujours pas été ramenées sur le tapis.

En 1992, avant même la publication du *Quatre-vingt-unième rapport*, Peter Dobell et John Reid soutenaient qu'une réforme de la période des questions était peu probable parce qu' :

[...] il serait inéquitable de demander aux chefs de l'opposition de renoncer à une partie de l'influence qu'ils exercent sur la période des questions, et ces chefs s'y refuseraient sans doute, à moins que soient apportées au fonctionnement de la Chambre des communes des modifications appréciables permettant de redonner au régime un certain équilibre (Dobell & Reid, *L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie 1 : Période des questions*, 1992, p. 7).

On peut déduire que ce que Dobell et Reid entendaient par « redonner au régime un certain équilibre », c'était donner plus de pouvoirs aux députés de prendre des décisions qui lient le gouvernement. Hugh Segal soutient que la décision prise à la fin des années 1960 de retirer aux comités parlementaires le pouvoir de décider en dernier ressort de l'adoption du *Budget principal des dépenses* du gouvernement a été préjudiciable aux partis d'opposition (Segal, 2008). Selon lui, en effet, cette perte de contrôle sur les dépenses a privé les partis d'opposition d'un moyen d'influencer directement le gouvernement. Depuis, l'opposition a senti le besoin de trouver d'autres façons d'attirer l'attention, comme la période des questions, et elle aurait tort de renoncer à son pouvoir d'obliger le gouvernement à rendre des comptes (Segal, 2008).

Milliken donne un exemple datant des années 1960 du genre de résistance auquel il faut s'attendre de la part des députés, si ceux-ci perçoivent que leur droit d'interroger le gouvernement est menacé. Milliken rappelle que le 31 octobre 1963, l'Orateur Macnaughton a tenté de réduire la durée de la période des questions (Milliken, 1968, p. 18). Le parti ministériel a protesté parce que, comme Milliken le prétend, il estimait important de pouvoir profiter de la période des questions pour servir ses intérêts politiques et, pour reprendre les mots de Milliken, les partis d'opposition « se sont farouchement opposés à toute restriction de leur droit à l'information » [TRADUCTION] (Milliken, 1968, p. 19).

Même si Milliken admet que dès 1967, la période des questions « n'est plus un outil efficace pour obtenir de l'information névralgique de nature urgente » [TRADUCTION], il met en garde les partisans d'une réforme de la période des questions contre toute précipitation (Milliken, 1968, p. 19). À son avis, il ne faut pas s'attendre à pouvoir mettre en œuvre des changements sans l'appui des députés eux-mêmes, et la réforme a de meilleures chances de succès si les parlementaires en prennent l'initiative (Milliken, 1968, p. 37). Si les affirmations de Milliken sont exactes, cela veut dire que seule la volonté du premier ministre ou, dans un gouvernement minoritaire, la volonté concertée des partis d'opposition, permettra de modifier de quelque façon les usages, les conventions et les procédures qui régissent de façon informelle la période des questions (Segal, 2008). Selon l'analyse faite par Wiberg et Ahmed des « intervenants

rationnels » que sont, selon eux, les députés, la période des questions risque peu de changer de forme, parce que les députés ne sont pas prêts à renoncer à une occasion de défendre leurs intérêts (Wiberg, 1995, p. 185; Ahmed, 2000, p. 32).

Conclusion

Le premier ministre Stephen Harper a récemment déclaré ce qui suit : « Nous devrions, en tant qu'élus qui les [les Canadiens] représentent, être déterminés à mettre de côté des considérations clairement partisans et tenter, dans la mesure du possible, de travailler ensemble pour le bien du Canada » (Harper, 2008). Les propos du premier ministre ont la portée et le ton voulus; toutefois, comme le démontre le présent article, tant que les usages, les conventions et les procédures devant orienter le comportement des députés ne seront pas à l'abri de l'influence d'intérêts politiques partisans, la période des questions ne fonctionnera pas efficacement. Si ce problème n'est pas réglé, la période des questions ne sera pas le forum créatif de discussions engagées qu'elle est censée être et, en conséquence, elle portera ombrage à la légitimité du Parlement. Il est peu probable que les parlementaires seront prêts à embrasser la cause de la réforme de la période des questions évoquée dans le présent article, puisqu'il faudrait pour cela qu'ils renoncent à modeler et manipuler les résultats de la période des questions en leur faveur.

De même, la réforme de la période des questions ne pourra être menée à bien que si les parlementaires en prennent l'initiative et il faudra à cette fin rien de moins que la volonté du premier ministre (ou d'une coalition de partis d'opposition). La question de savoir à qui devrait incomber la responsabilité des usages, des conventions et des procédures régissant la période des questions, si jamais les députés et les partis politiques renoncent à l'exercer, est un aspect auquel il faudra réfléchir davantage. Pour l'instant, il est essentiel de relancer l'intérêt des chercheurs à l'égard de la période des questions et de faire pression sur les parlementaires pour qu'ils en amorcent la réforme – puisqu'il en va de sa légitimité même.

Ouvrages cités

Ahmed, N. (septembre 2000), *Parliament and Public Spending in Bangladesh: Limits of control*, Bangladesh Institute of Parliamentary Studies, Parlement du Bangladesh, consulté en décembre 2008 à l'adresse suivante : <http://www.spd-undp.org/Monograph/Nizam.pdf>.

Aucoin, P. (mai 2006), *Dénonciation, blâme et honte : Améliorer la reddition de comptes gouvernementale à la lumière de Gomery, Petits déjeuners sur la Colline*. Ottawa, Fédération canadienne des sciences humaines, <http://www.fedcan.ca/francais/pdf/advocacy/BOHAucoin0506.pdf>.

Axworthy, T. (avril 2008), *Everything Old is New Again: Observations on Parliamentary Reform*, Kingston (Ontario), Canada, Centre d'études sur la démocratie, School of Policy Studies, Université Queen's.

Centre d'études constitutionnelle (2008), *Centre d'études constitutionnelles - Constitutional Keywords - Spicer Commission*, consulté en décembre 2008 à l'adresse suivante : <http://www.law.ualberta.ca/centres/ccs/keywords/?id=59>.

Chambre des communes, Canada (mars 2006), *La période des questions*, article détaillé, Compendium de procédure, consulté en décembre 2008 à l'adresse suivante : http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_d_questionperiod-f.htm.

Chong, M. (automne 2008), Redéfinition de la période des questions et des débats à la Chambre des communes, *Revue parlementaire canadienne*, p. 5-7.

Cobb, C. (10 décembre 2005), Turned off politics: Canadian voters are angry -- and it seems they're taking it out on CPAC, *The Ottawa Citizen*, page frontispice B1.

Comité permanent de la gestion de Chambre, (1^{er} avril 1993), *La réforme parlementaire – Quatre-vingt-unième rapport*, Ottawa (Ontario), Chambre des communes, Canada.

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (21 novembre 2006), *Témoignages, Réunion 30, 39^e législature, Première session*, Ottawa (Ontario), Canada.

Compass Management Consulting Ltd. & Policy, Frontier Centre For Public Policy, (28 février 2007), *Consultations publiques sur les institutions et les pratiques démocratiques du Canada*, préparé pour le Bureau du Conseil privé, Ottawa, Canada, gouvernement du Canada.

Dickerson, M., & Flanagan, T. (1998), *An Introduction to Government and Politics: A Conceptual Approach (Fifth Edition)*, Scarborough (Ontario), International Thomson Publishing.

Dobell, P. C., & Reid, J. (1992), L'élargissement du rôle de la Chambre des communes – Partie I : Période des questions, *Parliamentary Government*, 40 (avril), 5-10.

Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (1991), *uni.ca - Commission Spicer 1991 (Partie II)*, consulté en 2008 à l'adresse suivante : http://www.uni.ca/initiatives/spicer_part2.html.

Fox, G. (21 novembre 2008), Entrevue téléphonique avec Graham Fox. (F. Ryan, intervieweur).

Franks, C. (1985), The "Problem" of Debate and Question Period, dans J. C. Courtney, éd., *The Canadian House of Commons; Essays in Honour of Norman Ward*, p. 1-19, Calgary, The University of Calgary Press.

Franks, C. (1987), *The Parliament of Canada*, Toronto (Ontario), Canada, University of Toronto Press.

Harper, S. (20 novembre 2008), *Premier ministre du Canada : Un leadership fort pour protéger l'avenir du Canada*, Bureau du Premier ministre, consulté en décembre 2008 à l'adresse suivante : <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2314>.

Kalnay, M. (1989), Managed Mayhem: Question Period in the House of Commons, D. Lord, éd., *Parliamentary Government*, 8 (4), 3-6.

Kalnay, M. (1989), The Media and Question Period, D. Lord, éd., *Parliamentary Government*, 8 (4), 9-10.

Kelly, R., Gay, O., & Young, R. (2008), *Standard Note: SN/PC/04148 Parliamentary questions - current issues*, Londres, Angleterre, House of Commons Library, Royaume-Uni.

Miller, B. (1985), Battle Before The Cameras, *Parliamentary Government*, 5 (4), 1-5, 16.

Miller, B. (1999), Entering A New Millennium: Does The Parliamentary Legislature In Canada Continue To Have Relevance?, *Master of Arts Thesis*, Windsor (Ontario), Canada, Bibliothèque nationale du Canada.

Milliken, P. A. (31 mars 1968), Question Period: Developments from 1960 to 1967, C. Franks, éd., Kingston (Ontario), Université Queen's.

Perlin, G. (2008). Chapitre 1 : The Ideological Foundation of Canadian Politics: Liberal Democracy, dans *Governing Institutions Course Package*, p. 1-23, Kingston, Université Queen's.

Robertson, J. R. (21 février 2002), *La réforme de la procédure de la Chambre des communes*, Bibliothèque du Parlement, Canada, consulté le 17 novembre 2008 à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/8215-f.htm>.

Segal, H. (été 2005), La démocratie au XXI^e siècle : Que sont devenues les idées?, *Revue parlementaire canadienne* , p. 2-3.

Segal, H. (16 décembre 2008), Entrevue téléphonique avec Hugh Segal. (F. Ryan, intervieweur)

Wherry, A. (11 juin 2008), *The man who ate question period: Is Tory 'answer man' Peter Van Loan bad for democracy?*, Maclean's, consulté en décembre 2008 à l'adresse suivante : http://www.macleans.ca/canada/national/article.jsp?content=20080611_103729_103729&page=2.

Wiberg, M. (1995), Parliamentary Questioning: Control by Communication?, dans H. Doring, éd., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, p. 179-222, New York, St Martins Press.