

---

# Éléments nouveaux en matière de procédure à la Chambre des communes britannique

---

par Steve Priestley

*La « mère des Parlements » peut avoir une réputation de matrone assez « collet monté », mais, en réalité, elle renouvelle constamment sa garde-robe. Le présent article examine certaines des modes les plus récentes en matière de procédure qui ont été lancées à Westminster depuis l'élection du gouvernement néo-travailliste, en 1997.*

Un bon parent devrait être prêt à tirer des leçons de ses descendants. La décision qui a été prise en 1999 d'adopter à Westminster une variante du « Comité principal » du Parlement australien en est un excellent exemple. À Canberra, la Chambre des représentants tient des séances dans plus d'une salle à la fois depuis 1994. Lorsqu'elle siège à l'extérieur de la Chambre principale, la Chambre est constituée comme le Comité principal. Ce comité, qui n'est pas sans ressembler au Comité plénier en ce sens que tout député peut y assister, fournit un autre forum pour la deuxième lecture et les étapes ultérieures des projets de loi ainsi que pour le débat des rapports de comité et des autres documents déposés à la Chambre.

L'avantage d'un tel système est clair : la Chambre peut soit entreprendre d'autres travaux, soit consacrer plus de temps aux travaux qu'elle a déjà entrepris. Les inconvénients possibles sont également clairs : puisqu'il y a deux chambres en activité, les députés doivent choisir le débat auquel ils souhaitent participer; et la présence aux deux chambres risque d'être moindre que si une seule chambre est en activité.

Le Comité de modernisation de la Chambre des communes britannique (créé par le gouvernement néo-travailliste pour faire avancer son programme de réforme en matière de procédure de la Chambre et présidé par le leader parlementaire) a été impressionné par le Comité principal de Canberra.

En 1998, il a présenté des propositions visant à créer un comité semblable à Westminster. Jouissant d'une forte majorité, le gouvernement a été en mesure de faire fi des hésitations des traditionalistes — qui ne faisaient pas tous partie de l'opposition conservatrice — et, le 30 novembre 1999, les séances de la Chambre ont commencé à se tenir à Westminster Hall.

Plus précisément, les séances ont débuté dans l'ancienne grande salle des comités, située à proximité de la salle historique Westminster Hall. Le terme « comité » n'était pas utilisé pour ces séances, puisqu'on estimait qu'il ferait oublier le fait qu'il s'agissait de séances de la Chambre, bien qu'elles ne se déroulent pas dans la Chambre. Quand celle-ci siège à Westminster Hall — ce qu'elle fait trois jours par semaine et parfois en même temps qu'elle siège dans la Chambre principale — la seule question dont elle est saisie est l'ajournement de la séance; contrairement au modèle australien, aucune affaire importante n'est traitée. Le but principal de ces séances était de permettre aux simples députés de soulever des questions d'actualité et d'entendre une réponse ministérielle. Pour ce faire, de brefs débats ont lieu, qui peuvent durer 90 minutes ou 30 minutes — et qui ne sont pas sans ressembler au débat d'ajournement canadien. Les députés font une demande de débats en présentant un sujet au président, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu à l'égard des affaires à traiter. Les débats sont regroupés de manière à permettre à des ministres donnés de répondre lors de journées précises.

Le gouvernement ou le Comité de liaison peut prendre l'initiative d'autres débats, d'une durée de trois heures, à Westminster Hall. Dans ce dernier cas, le débat (toujours sur

---

*Steve Priestley est greffier du Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, à Westminster. En avril 2007, il a participé au Programme d'études des hauts fonctionnaires parlementaires, organisé par les Échanges parlementaires du Parlement du Canada.*

---

une motion d'ajournement de la séance) porte sur un rapport d'un comité de la Chambre.

À Westminster Hall, les séances sont devenues très prisées par la plupart des députés. Seuls quelques traditionalistes inébranlables refusent d'y participer. Beaucoup se sont rendu compte que, comparativement à la période des questions, ces débats offrent d'excellentes occasions d'échanger plus longuement et d'avoir des discussions moins houleuses et plus utiles. Le compte rendu complet des débats est publié dans le *Hansard*, comme toute autre séance de la Chambre, et beaucoup de débats sont couverts par la presse. Somme toute, un cas intéressant d'une mère qui emprunte les vêtements de sa fille, les ajuste à sa taille et qui constate qu'ils lui vont à merveille.

### Changement d'horaire

---

Une autre conséquence de l'élection de 1997 d'un nombre inopinément important de nouveaux députés — dont beaucoup de femmes — a été la demande renouvelée d'avoir des horaires de séance qui tiennent davantage compte des besoins des familles. Pendant des décennies, la Chambre se réunissait à 14 h 30 chaque jour (9 h 30 le vendredi) et les débats se poursuivaient jusqu'à 22 h 30, souvent plus tard (14 h 30 le vendredi). À n'en pas douter, cet horaire faisait l'affaire des députés, peu nombreux en 1997, qui désiraient consacrer leurs matinées à exercer le droit ou à traiter d'autres affaires à l'extérieur du Palais de Westminster. Les séances du mercredi matin existaient déjà avant 1997, mais cela n'allait pas suffire pour satisfaire les nouveaux députés tels que les « belles Blair » (« *Blair Babes* ») — comme la presse à sensation britannique, dont le mépris à l'égard de la rectitude politique est bien connu, se plaisait à surnommer le grand nombre de députées travaillistes élues lors de la victoire écrasante de 1997.

Par conséquent, le Comité de modernisation nouvellement créé a, une fois de plus, scandalisé les traditionalistes en proposant de nouveaux horaires de séance, et la Chambre s'est peut-être surprise elle-même en votant en faveur des nouveaux horaires de séance les mardi, mercredi et jeudi. Les heures de séance n'ont pas été changées le lundi, afin de permettre à la plupart des députés qui quittent leur circonscription le lundi matin de se rendre à Westminster. Ne pas avoir agi ainsi aurait saboté l'objectif des nouveaux horaires « pro-famille ».

Ainsi, à partir de janvier 2003, la Chambre se réunissait à 11 h 30 les mardi, mercredi et jeudi et clôturait à 19 h 30 (18 h 30 le jeudi). Pour tout député qui siégeait avant 1997, cette situation était très étrange. Ce n'était pas tant l'heure « matinale » — qui laissait amplement de temps pour prendre un petit-déjeuner consistant — que l'heure de clôture qui causait des remous. Qu'est supposé faire un député de ses soirées si la Chambre ne siège pas?

N'allez pas imaginer que les bars et les salles à manger faisaient des affaires en or, car ce n'était pas le cas. En fait, les recettes ont baissé fortement. N'étant plus tenus de se trouver dans les environs de la Chambre, les députés constataient que leur agenda se remplissait d'invitations à dîner à l'extérieur et, pire encore, de demandes visant à se réunir ou à discuter avec toutes sortes de gens dont ils n'avaient rien à faire, mais dont ils ne pouvaient raisonnablement refuser l'invitation.

Pourquoi alors n'étaient-ils pas avec leur famille? Pour les quelque 600 députés dont la circonscription se situait à l'extérieur de Londres, la longue navette pour retrouver leur famille restait une source de frustration. Certains députés ont décidé de déménager à Londres avec leur famille. Toutefois, la ville ne plaisait pas à celle-ci, cette solution s'est aussi soldée par un échec. Le désabusement s'est installé, alimenté par les craintes de partenaires absents, mécontents du fait que leur conjoint député, anciennement très occupé, ne savait plus trop quoi faire.

Les contrecoups se sont rapidement fait sentir, aggravés par les préoccupations des députés seniors face au fait que des comités permanents avaient de la difficulté à fixer des heures de réunion qui n'entraient pas en conflit avec les activités importantes qui étaient entreprises sur le parquet de la Chambre. La décision a été examinée de nouveau et, à la faveur d'un compromis qui ne donnait à aucun député tout ce qu'il désirait, mais à la plupart des députés une partie de ce qu'ils désiraient, les anciens horaires de séance ont été rétablis le mardi et les horaires de séance ont été modifiés le jeudi, de 10 h 30 à 18 h 30. À l'heure actuelle, la Chambre siège seulement 13 vendredis par année et traite alors exclusivement des affaires émanant des députés.

Incidemment, la réduction de la semaine de travail à Westminster, soit du lundi soir au mercredi soir (les affaires du jeudi étant habituellement libres), a renforcé une tendance déjà observée, celle de députés passant plus de temps dans leur circonscription. Beaucoup soutiennent que les députés sont à risque de devenir des travailleurs sociaux survalorisés, davantage préoccupés par la couverture dans leurs journaux locaux que par la participation aux débats de la Chambre sur des questions d'intérêt national ou international.

Telles peuvent être les conséquences imprévues des initiatives prises pour permettre aux députés de passer plus de temps avec leur famille.

### Modifications terminologiques

---

Le terme « étranger » a longtemps été utilisé pour désigner toute personne au Parlement qui n'est pas député ni fonctionnaire de l'une ou l'autre chambre. Pour autant qu'on s'en souvienne, la tribune du public à la Chambre des communes a été appelée la tribune des étrangers (*Strangers' Gallery*). Le bar où les députés et les fonctionnaires peuvent amener des invités a été surnommé le Bar des étrangers (*Strangers' Bar*). Lorsque le président se dirige vers la Chambre pour ouvrir les séances, un policier choisi pour sa

---

voix forte et autoritaire crie « Hats off, Strangers! » (« Chapeaux bas, étrangers! »).

Mais le mot « étranger » n'est pas un terme très respectueux ni inclusif pour désigner les membres du public qui élisent les députés et auxquels ils versent un salaire. C'est la conclusion à laquelle en est arrivé le Comité de modernisation en 2004. Quelques mois plus tard, la Chambre a voté en faveur de l'abolition du terme. Où qu'il apparaisse dans le Règlement de la Chambre des communes, le terme « étranger » a été remplacé par les termes « membre du public » et la « tribune des étrangers » est devenue la « tribune du public ». Certains ont proposé que le policier à la voix tonitruante crie — ou dise poliment — « Les intervenants auraient-ils l'obligeance de retirer leur couvre-chef? » (*Would stakeholders kindly remove their headwear?*), mais cette proposition n'a pas été adoptée à ce jour.

Et le « Bar des étrangers »? Cette expression n'est certainement pas l'œuvre du Règlement de la Chambre des communes. Il n'y a pas non plus d'enseigne à la porte avec la mention du mot offensant. Pour l'instant, on l'appelle toujours ainsi et personne ne s'attend à ce qu'il change de nom de si tôt.

### **Des serments, pas des imprécations**

---

De par la loi, chaque député élu qui souhaite siéger à Westminster doit soit prêter le serment d'allégeance à Sa Majesté, soit faire une « affirmation solennelle ». Les formules liées au serment et à l'affirmation sont énoncées dans une loi du Parlement adoptée en 1978.

En 1997, l'élection de Gerry Adams et de Martin McGuinness dans des circonscriptions d'Irlande du Nord ont entraîné un ensemble de circonstances dignes de remarque. Les députés du Sinn Féin avaient déjà été élus, mais avaient toujours refusé d'avoir quoi que ce soit à voir avec le Parlement de Westminster. Toutefois, l'élection de 1997 ayant eu lieu après l'accord de Belfast sur le partage du pouvoir en Irlande du Nord, les deux députés du Sinn Féin ont souhaité représenter leur électorat dans le cadre de ce nouveau climat politique. Ni un ni l'autre n'étaient cependant prêts à « déclarer solennellement et sincèrement de rester fidèle et porter une sincère allégeance à Sa Majesté, la Reine Élisabeth, à ses héritiers et à ses successeurs », conformément à l'*Oaths Act*.

Un semblant de solution a été trouvé, qu'aucune des personnes intéressées n'a probablement jugé entièrement satisfaisant. Des bureaux et des installations ont été mis à la disposition de MM. Adams et McGuinness à Westminster pour leur permettre de travailler au nom de leurs électeurs, mais on leur a refusé les services de la procédure jusqu'à ce qu'ils acceptent de prêter serment ou de faire l'affirmation, comme prévu par la loi. Ils ne peuvent pas prendre la parole lors d'un débat; ils ne peuvent pas poser de questions à un ministre ni présenter d'amendement à un projet de loi; ils ne peuvent pas siéger à des comités.

Toutefois, le serment n'est pas entièrement non modifié. En 1974, le président a statué officieusement que les députés de

la Chambre des communes unilingues pouvaient, sur demande, réciter le serment ou l'affirmation en gallois ou en gaélique d'Écosse. Après l'élection générale de 2005, cette décision a une fois de plus été modifiée pour permettre d'utiliser le cornique, même si le dernier locuteur d'origine de cette langue était mort depuis plus d'un siècle.

Avec les régions plus éloignées du Pays de Galles, les Cornouailles sont, bien entendu, la Première Nation de l'Angleterre. Les Cornouaillais comptent parmi les derniers vestiges des anciens Britanniques qui ont été déplacés vers l'ouest par des envahisseurs en provenance de Rome, de la Saxe et de la Normandie. Fier de son héritage, un député cornouaillais a dûment tiré parti de cette disposition qu'il avait évidemment demandée.

### **Évolution de la période des questions**

---

Il n'existe sans doute aucun groupe de parlementaires qui soit entièrement satisfait de la procédure mise à sa disposition pour faire un examen satisfaisant de l'exécutif. Peu de politiciens que j'ai connus auraient prétendu, en toute lucidité, que la procédure est toujours utilisée à bon escient. À coup sûr, à Westminster, les simples députés allèguent depuis longtemps que la période des questions à la Chambre des communes constitue un moyen imparfait pour tenir les ministres responsables. Par conséquent, en 2002, le Comité de la procédure de la Chambre a enquêté sur les questions parlementaires et a présenté un certain nombre de propositions en vue d'une réforme.

Les députés fédéraux canadiens qui n'ont pas encore visité Westminster pourraient être surpris d'apprendre que, bien que la période des questions à la Chambre des communes britannique se déroule pendant une heure au cours de chaque séance tenue le lundi, le mardi, le mercredi et le jeudi, le premier ministre y assiste seulement le mercredi — et seulement pendant 30 minutes — et que d'autres ministres y participent selon un tableau de service, ce qui fait que la plupart d'entre eux se retrouvent à la Chambre seulement une journée par période de quatre semaines. Certains ministres y assistent encore moins souvent.

Non seulement cette rotation dispense la plupart des ministres britanniques de répondre aux questions, mais un préavis doit être fourni au sujet de toutes les questions — de sorte que les ministres en connaissent la nature. Seul le premier ministre répond aux questions sans préavis. En 2002, l'avis des questions orales devait être fourni en personne lors d'une journée précise, et ce, dix jours avant la séance, ce qui représente deux semaines complètes (de part et d'autre d'une longue intersession, cela pouvait représenter des mois). Le sujet brûlant du jour, lors du dépôt d'une question, était souvent devenue dépassé quand celle-ci était finalement posée à la Chambre. De surcroît, la question brûlante de ce jour-là sortait souvent du cadre des questions pour lesquelles un avis avait été donné et ne pouvait donc pas être abordée sur le parquet de la Chambre, à l'exaspération des simples députés et des ministres. Rien de surprenant à ce que des députés britanniques aient voulu que les choses changent.

---

En 2003, ils ont eu droit à un changement... un changement minime. La période de préavis a été réduite à trois jours de séance et un système de présentation des questions par voie électronique a été instauré. Ces mesures résolvait, en grande partie, le problème de l'actualité des questions et facilitaient considérablement la transmission de l'avis pour les députés. Cependant le tableau de service est maintenu et les ministres autres que le premier ministre connaissent encore à l'avance les questions qui leur seront posées et sont donc capables de préparer leurs réponses.

La force du système britannique se trouve moins dans les règles que dans le déroulement de la période des questions. Le président (qui, comme au Canada, préside toujours en personne pour les questions orales) demande au ministre de répondre à la première question inscrite au feuillet. La réponse donnée, le président demande au député au nom duquel la question a été déposée de poser une question complémentaire, pour laquelle aucun avis n'a été donné (à moins qu'il ait été fourni officieusement par le député concerné). Après la réponse du ministre, le président demande à un député de l'opposition de poser une autre question complémentaire. Il continue de demander des questions complémentaires de cette manière, toujours en alternance entre les partis, jusqu'à ce qu'il juge qu'il est temps de poser la question suivante qui est inscrite au feuillet.

Si un député oublie de formuler sa question sous une forme d'interrogation appropriée; si sa question complémentaire s'écarte de la question d'origine; s'il cherche à poser plus d'une question; s'il prend trop de temps à la poser, le président intervient et rappelle le député à l'ordre. Ce faisant, il exerce son jugement, qui ne peut pas être contesté. De même, si un ministre répond trop longuement ou s'il exprime des remarques sur les politiques de l'opposition au lieu de rendre compte de ses propres politiques, il sera réprimandé par le président.

Les députés sont également tenus d'écouter. À l'occasion, on peut certainement entendre un bruit de fond à Westminster, mais il n'est pas comparable au brouhaha constant que l'on peut entendre sur la Colline. Si le président entend, ou même s'il aperçoit, deux députés en train de discuter au lieu d'écouter les délibérations, il leur demandera de poursuivre leur discussion à l'extérieur de la Chambre. Et malheur au député qui utilise son téléphone cellulaire ou un autre « dispositif électronique » dans la Chambre, puisqu'il subira l'opprobre du président de la Chambre et que celui-ci pourrait, par la suite, choisir de l'ignorer pendant des jours. Quant aux applaudissements, ils sont tout simplement interdits à Westminster; il n'y a pas non plus de bureaux sur lesquels marteler. Les députés murmurent toutefois des « Bravo! » chaque fois qu'ils entendent des propos qui leur plaisent. Un tel murmure peut se transformer en un véritable crescendo s'ils estiment qu'un collègue a besoin d'aide. Là encore, le président fait preuve de jugement, intervenant s'il juge qu'il y a trop de boucan, mais reconnaissant qu'un certain niveau de bruit de fond est conforme à une saine démocratie.

Le défi que doit relever le président consiste à atteindre un juste équilibre entre le maintien de l'ordre et la répression d'expressions légitimes de soutien ou de dissension. Un tel équilibre peut seulement être atteint avec l'appui de la Chambre dans son ensemble.

La période des questions au Canada possède beaucoup de qualités que les députés de Westminster convoiteraient : pas de préavis des questions; pas de tableau de service; l'obligation, pour le premier ministre, d'assister aux séances chaque jour. Mais, pour un observateur de Westminster, son impact est réduit par le bruit excessif ainsi que par la nature extrêmement partisane des délibérations. Il est incontestable que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a cerné le problème : il concerne chaque député et de tels problèmes sont parmi les plus difficiles à régler.

### **Mettre le premier ministre dans l'embarras**

---

En plus du drame hebdomadaire en un acte d'une demi-heure que doit jouer le premier ministre pendant la période des questions, M. Blair a été le premier premier ministre de l'histoire moderne à se prêter à une plus longue période de questions par un comité permanent. Depuis juillet 2002, deux fois par année, Tony Blair accepte de bonne grâce de se faire cuisiner pendant trois heures par le Comité de liaison de la Chambre des communes, qui, comme le comité canadien du même nom, est composé des présidents de tous les autres comités permanents.

Ces occasions, qui ont habituellement lieu en janvier et en juillet, ont tendance à être moins partisans que la période des questions à la Chambre. Les 30 présidents consacrent un temps considérable à préparer leurs questions. Des semaines avant le jour J, ils se rencontrent en petits groupes interpartis pour discuter de questions liées notamment aux affaires étrangères, à la politique économique, à la criminalité et à la justice, afin de planifier le déroulement de la réunion. Les analystes employés par les divers comités entreprennent ensuite de fournir des mémoires à ces groupes. Lors de réunions ultérieures, ils élaborent une stratégie en vue de la séance de témoignages.

Par la suite, un jeudi matin, le premier ministre affronte les présidents fin seul. À n'en pas douter, il s'est préparé autant qu'eux. À coup sûr, il semble tirer le plus d'avantages des échanges, mais, pour ce faire, il doit s'expliquer longuement et en détail. Les échanges de petites phrases de la Chambre sont remplacés par un entretien plus approfondi. Comme exercice de responsabilisation de l'exécutif au Parlement, on ne peut faire mieux, ou rêver de faire mieux, et ce, à l'échelle mondiale.

Bien entendu, il sera difficile pour tout futur premier ministre de changer cette pratique. On est en droit de se demander comment un premier ministre qui n'est pas Tony Blair pourra y faire front. Nous n'aurons pas à attendre très longtemps pour le savoir.