

**Les Questions orales et écrites :
L'expérience canadienne.**

**Notes pour une
allocution par**

**l'Hon. Don Boudria C.P.
Ancien ministre et député
Chambre des Communes du Canada.**

Permettez moi tout d'abord de remercier le gouvernement algérien plus particulièrement le Ministère des relations avec le Parlement pour l'invitation à participer à ce séminaire. Je voudrais aussi offrir ma reconnaissance à l'Ambassadeur Robert Peck du Canada pour avoir parrainé mon voyage ici.

Ce type de rencontre s'inscrit tout à fait dans l'esprit de la relation particulièrement harmonieuse et constructive qui unit l'Algérie et le Canada depuis plus de 40 ans, anniversaire que les représentations diplomatiques de nos deux pays ont justement souligné à l'automne dernier.

Par ailleurs, l'invitation que vous m'avez lancée contribue à enrichir, pour nous Canadiens, la perception et la compréhension que nous cultivons de l'Algérie, qui est comme vous le savez le premier partenaire économique du Canada en Afrique et au Moyen-Orient.

Sur un point personnel, c'est mon quatrième séjour dans ce beau pays, le premier en 1996 alors que j'étais Ministre de la Coopération internationale, le deuxième en 1999 alors que j'étais Ministre des Relations avec le Parlement (ou comme on dit chez-nous Leader du Gouvernement à la Chambre) et la troisième fois comme député alors que j'accompagnait le Président de la Chambre des Communes du Canada, l'hon. Peter Milliken, en janvier 2003.

Historique:

Le système parlementaire canadien lui est dévolu de son ancien maître colonial, Le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne. Nous avons donc un système parlementaire anglais, sauf que le Canada est une Fédération et non un état unitaire comme le sont la Grande Bretagne ou la France. Chacune de dix provinces, et chacun des trois territoires a sa propre assemblée législative en

plus du Parlement fédéral. Bien que les règles de ces Parlements se ressemblent, elles ne sont pas identiques. Les compétences du Parlement et du gouvernement fédéral sont différentes de celles des provinces. C'est du Parlement fédéral et notamment de la Chambre des communes du Canada (Chambre des députés) dont je veux parler.

Tel qu'indiqué au préalable, les règles au Parlement canadien sont celles dont nous avons hérités de l'Angleterre en plus de celles que nous y avons rajouté. La Loi constitutionnelle de 1867 aux articles 17 et 18 dicte qu'il y aura au Canada un Sénat et une Chambre des communes avec des pouvoirs similaires à ceux du Parlement du Royaume Uni ¹. Nous avons donc un système de Gouvernement dit « Responsable ».

Lorsque je vous présente notre gouvernement comme « Responsable » avec la majuscule, il ne s'agit pas d'expliquer responsable comme une vertu. Plutôt, il s'agit de décrire un système par lequel le gouvernement doit maintenir la confiance de

¹ Ministère de la justice, Canada, Lois constitutionnelle de 1867 à 1982 Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services Canada.

la majorité des parlementaires à la Chambre, à défaut de quoi il est défait et en élection. Parallèlement, les ministres sont à la fois des parlementaires et à une ou deux exceptions près sont des députés et doivent surtout le demeurer en même temps qu'ils sont ministres. Un député qui est ministre et qui se fait battre aux élections cesse d'être ministre. En résumé, dans un système comme le notre ou celui de la Grande Bretagne, l'Australie, la Nouvelle Zélande, et j'en passe, les ministres sont physiquement présents à la Chambre des député. Donc; lorsqu'il agit d'interpeller le gouvernement, ce dernier est déjà présent à chaque séance du parlement par la force des choses.

Les questions écrites :

Depuis déjà 1867, la coutume existe par laquelle les députés peuvent inscrire au feuillet de la Chambre les questions auxquelles ils (elles) souhaitent avoir des réponses en écrit de la part du gouvernement pourvu qu'il s'agisse de dossiers de la compétence du gouvernement fédéral. En 1975, les mesures

régissant les questions écrites furent codifiées, et à partir de lors, le gouvernement par l'entremise du ministre Leader du Gouvernement en Chambre devait indiquer à chaque jour lesquelles des questions inscrites au feuilleton d'avis devaient faire l'objet d'une réponse ce jour là.² Bien entendu, un système semblable existait déjà en Grande Bretagne. Un député peut donc inscrire une question disons : "Combien coûte t-il à chaque année et depuis les dernières cinq ans pour déneiger le pont Alexandra reliant les villes d'Ottawa et Gatineau?" ou bien : "Quel est le coût d'entretien de tout les ponts du gouvernement fédéral du Canada pour chaque année depuis leur construction respective?". Inutile de dire que certaines questions sont plus difficiles à répondre que d'autres et nécessitent beaucoup de recherche.

Bien que ce système de questions écrites existe depuis toujours, jusqu'à récemment, le gouvernement n'était pas tenu de répondre dans aucun délai précis. Plusieurs questions demeuraient donc au feuilleton sans réponse. Les parlementaires, surtout ceux

² Robert Marleau et Camille Montpetit, La procédure et usages de la Chambre des communes, Montréal et Toronto; (Chenelière/McGraw-Hill) 2000, p. 396.

des partis de l'opposition, accusaient le gouvernement de se traîner les pieds jusqu'à la fin de la session parlementaire pour éviter de répondre à des questions jugées embarrassantes, tandis que le gouvernement accusait les députés des partis de l'opposition d'intentionnellement demander des questions hyper compliqués et en quantités industrielles rendant le gouvernement incapable de répondre pour ensuite être en mesure d'accuser ce même gouvernement de manque de transparence. Comme dans toutes bonnes choses parlementaires, la vérité se situait quelque part entre les deux.

Au début de 1985, le nouveau gouvernement de l'époque encouragea les députés à ce pencher sur la réforme parlementaire. En juin 85, une commission parlementaire fit rapport et une de ses recommandations visait à limiter le nombre de questions pour en retour obliger le gouvernement de répondre dans un délai précis. En 1987, la Chambre des communes faisait sienne ces recommandations et à partir de lors, les députés furent limités à

quatre questions chacun au feuillet. Par contre, le gouvernement devait pour sa part répondre en 45 jours toute question écrite.

Depuis lors, la controverse des questions sans réponses est à-peu-près disparue et les parlementaires obtiennent les renseignements dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions. Selon le service des journaux de la Chambre, 213 questions ont été répondues en 2003, 95 en 2004 (année d'élections), et 207 en 2005.

Les Questions Orales;

S'agissant des questions orales, ces dernières sont un peu plus récentes dans notre histoire. Tout d'abord les questions orales prennent leur origine dans les questions écrites. Un député pouvait à l'origine demander une réponse orale à une question écrite

soumise à l'avance. Par la suite, les députés ont revendiqués le droit de poser une question supplémentaire à la réponse orale donnée au préalable par un ministre. Cette pratique à elle aussi ses origines en Angleterre. Ceux et celles qui ont déjà vu "Question Time" à la Chambre des communes à Londres, ne sont pas sans savoir qu'à ce jour on doit poser une question écrite avant d'interpeller un ministre. Toujours à Londres cette première question est devenue totalement artificielle et constitue habituellement de demander au ministre un tel, l'horaire de ses rencontres pour la semaine. Le ministre répond tout aussi artificiellement en disant qu'il sera en Chambre tel et tel jour et dans sa circonscription électorale pour les jours suivants. Les vraies questions orales suivent cette première question pro forma. Le seul but de la question pro forma est d'indiquer quel ministre sera la cible des questions ce jour là.

Bien que notre Période de questions orales au Canada prends ses origines en Angleterre, nous avons rapidement abandonné l'avis préalable au ministre par voie de la question pro forma. Le

gouvernement entier est donc imputable devant la Chambre tous les jours et non seulement le ministre ciblé comme en Grande Bretagne.

Ce n'est que par convention et non par règle que les questions orales ont connu leur début au Canada et ce n'est qu'en 1964 que la Chambre adoptait ses premières règles à ce sujet et cela pour contrôler un président d'Assemblée qui semble t'il voulait restreindre les députés dans leurs efforts à interroger le gouvernement.³

Tel que souligné antérieurement, le gouvernement entier est tenu à répondre aux questions des parlementaires à tous les jours pour une période de quarante-cinq minutes, et cela sans préavis ni du sujet ni du ministre à être ciblé par la question. Comme le parlement canadien siège à peu près 120 jours par année, il y a 120 périodes de questions orales. Une trentaine de questions individuelles sont posées à chaque jour sur toute une série de sujets à partir des relations internationales au prix du carburant. À

³ IBI.D p. 419

noter encore une fois que les questions doivent être de la compétence du gouvernement fédéral, à défaut de quoi elle sera jugée irrecevable par le Président de l'assemblée. Le service des Journaux de la Chambre m'informe qu'il y aurait eu 4359 questions orales en 2003, 3878 en 2004, et 4366 en 2005.

Selon les règles de la Chambre les questions doivent être brèves, et les réponses doivent l'être également. Si une question ou une réponse, dépasse 35 secondes, le Président se lève de son siège, ce qui a pour effet de couper à la fois le microphone et la télévision de quiconque est en pleine envoyée verbale. Aucune marge n'est tolérée et la règle s'applique autant au nouveau député presque inconnu qu'au Premier Ministre du Canada. Comme les questions et réponses sont brèves environ 32 questions orales individuelles sont posées à chaque jour.

S'agissant maintenant de savoir qui va poser les questions à chaque jour, les chefs des partis politiques posent chacun les premières questions, suivis par les autres députés de leurs formations respectives selon une liste que les Leaders

parlementaires de chaque parti donnent en main propre au Président immédiatement avant la période des questions. On m'a demandé de commenter à savoir quelle sorte de question devrait être admissible comme question orale, versus celles qui devraient être soumise comme questions écrites. Dans l'expérience canadienne, les questions orales sont généralement celles qui sont d'actualité, et les questions écrites touchent aux questions de fond comme par exemple celles qui nécessitent des recherches approfondies. Je pourrais vous en parler d'avantage pendant le débat qui suivra mon intervention. Au risque de me répéter, les questions doivent être de la compétence du gouvernement fédéral pour être recevables. Pas question de demander pourquoi le maire de telle ou telle ville n'a-t-il pas fait quelque chose ou autre.

Depuis 1977, la Chambre des communes retransmet en direct à la télévision ses travaux dans à peu près tous les foyers au Canada par voie du système de câblodistribution. Forcément, la période des questions orales est donc télévisée elle aussi, et aux

yeux des médias et du public en général, les questions orales ont grandi en importance. Les chaînes de télévision elles aussi utilisent des extraits de la période des questions dans leurs bulletins d'informations augmentant elles aussi l'importance qu'on attache à ces questions.

La venue de la télévision a tellement changée la perception du Parlement qu'un groupe de députés en Commission parlementaire disaient dans un rapport de 1990, intitulé "Pleins feux sur les travaux de la Chambre" :

« On a par ailleurs avancé que la télévision a également ses cotés négatifs, la plainte la plus fréquente étant peut-être que la période des questions (orales) a pris trop d'importance par rapport à l'ensemble des travaux. Certains estimant aussi que les députés ont tendance à poser pour les caméras dans l'espoir de paraître 15 secondes sur l'écran aux (bulletin de) nouvelles du soir. »⁴

Certains parlementaires avec l'encouragement des medias ont tendance à demander des questions plutôt corsées, voire même accusatoires, dans l'espérance de se voir à la télé. Pas facile de

⁴ "Pleins feux sur les travaux de la Chambre", neuvième rapport du Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés, décembre 1989. p. 7 (présenté à la Chambre le 22 janvier 1990 (journaux, p. 1078).

répondre à la Question "Pourquoi le Ministre s'entête t'il a refuser et cela depuis trop longtemps, de venir en aide à un tel groupe qui en a tellement besoin? Serait-ce parce que ce groupe en général n'appui pas sa formation politique?" Inutile de dire qu'à la Période des questions le Président de l'assemblée doit être vigilant pour s'assurer que le langage utilisé cadre dans les règles tout en permettant des questions fortes pour garder le gouvernement imputable auprès de la Chambre et des citoyens. Pas facile cette tâche!

Donc, une période de questions orales, retransmise à la télévision et reprises par les chaînes de télé aux bulletins d'information a changée beaucoup l'opinion de la population sur les travaux parlementaires allant jusqu'à donner l'impression erronée que la Période des questions orales et les travaux parlementaires sont en quelque sorte des synonymes. Voilà donc un aspect négatif ou du moins inquiétant des questions orales surtout si elle est mise en place en même temps que la retransmission télévisée des débats.

Ayant dit tout cela, je ne voudrait quand même pas vous laisser sous l'impression que la période des questions orales et la retransmission télévisée des débats sont de mauvaises choses car à mon avis, les bénéfices de la transparence accrue sont beaucoup plus grands que les défis que cette transparence engendre. Je pense que c'est Sir Winston Churchill grand homme d'état et Premier ministre Britannique qui avait dit que faire de la démocratie c'était un peu comme faire des andouillettes, très bon, mais pas toujours beau à voir dans sa confection.

Pour que les questions orales ou écrites soient encore plus valables, il est important que le gouvernement soit tenu de répondre la vérité, et seulement la vérité. Au Canada, un ministre qui intentionnellement induit la Chambre en erreur pourrait être coupable d'outrage au parlement. Dans nos us et coutumes, il s'agit là d'une offense grave, et qui dans certains cas pourrait être suivie d'une motion de censure, ou même d'exiger la démission du ministre. Bien sur, il est difficile de savoir si le ministre a

intentionnellement, pour par ignorance des faits, induit la Chambre en erreur.

Toutefois, il existe d'autres mesures de transparence et certaines d'entre elles peuvent même encourager les ministres et leurs collaborateurs qui les préparent pour la période des questions d'être encore plus transparent. Je pense par exemple à la Loi sur l'accès à l'information qui depuis 1983 permet à la population en général incluant les parlementaires et les médias d'obtenir des renseignements gouvernementaux et qui oblige le gouvernement à répondre. Le plus grand groupe d'utilisateurs de cette loi est les médias d'informations. Certaines restrictions existent sous cette loi comme la protection de la vie privée, et la sécurité nationale, mais en général, la population jouit d'un accès très important aux données gouvernementales. Inutile de dire qu'un ministre qui répond à la Chambre à un parlementaire le contraire de ce que ses fonctionnaires ont répondu à un journaliste par voie de la loi sur l'accès à l'information peut se trouver dans une situation fort embarrassante. Nous avons aussi un fonctionnaire du Parlement

qui occupe le poste de Vérificateur général. Il s'agit là d'un bureau qui vérifie les dépenses du gouvernement et qui fait rapport directement aux présidents des deux Chambres du Parlement dans lequel rapport les parlementaires peuvent lire si le gouvernement gère bien ou non ses activités financières.⁵ Fort du rapport du Vérificateur général, les parlementaires interrogent le gouvernement pour plusieurs jours concernant les dépenses publiques. Je sais que d'autres pays tels l'Algérie ont une Cour des comptes qui remplit un rôle à peu près semblable.

Finalement, je ne voudrais pas passer sous silence l'imputabilité indirecte que peut apporter un bon système des questions écrites et orales et même d'une loi sur l'accès à l'information gouvernementale ainsi que tous les autres instruments visant à augmenter la transparence. Dans tout gouvernement, dans toute bureaucratie il y existe de l'abus, ou du moins, un potentiel d'abus que ce soit mineur ou même parfois plus sérieux. L'existence même d'un système par lequel les

⁵ Loi sur le Vérificateur général du Canada, L.R.C. 1985.

ministres peuvent se faire interroger par des parlementaires pour les actes de commission ou d'omission de leurs bureaux ou de leurs ministères ne peut qu'augmenter cette transparence. Pour ma part, que suis convaincu qu'à chaque jour, quelque part dans l'appareil gouvernemental canadien, il y a des personnes qui disent ou qui réfléchissent à savoir si tel ou tel geste de leur part pourrait faire l'objet d'une question écrite ou encore pire de nos jours d'une question orale au parlement, reprise par les bulletins d'informations et tout le reste. La possibilité même qu'une décision administrative ou politique pourrait faire l'objet d'une telle question est apte à faire réfléchir plusieurs personnes dans l'appareil gouvernemental, avant de prendre une décision arbitraire. L'existence même de cette menace de dénonciation ne peut qu'augmenter la transparence, élément si important dans une démocratie.

Conclusion :

À mon avis, un système de questions écrites et orales ne peut qu'augmenter la transparence et la bonne gouvernance. Bien sur, ce système n'est pas sans coûts, financiers et mêmes politiques. Le système doit être bien régi avec des règles de transparence, et surtout pour les questions orales, des règles de discipline et il va sans dire une forte dose de maturité de la part des parlementaires qui posent les questions, et finalement un bon élément de patience pour les ministres qui y répondent. Dans une ère moderne, la population a le droit de savoir que son gouvernement est imputable. Si les parlementaires sont donnés les outils nécessaires pour interroger le gouvernement, l'imputabilité augmentera, la transparence sera accrue, et le gouvernement pourra même s'en féliciter. Qui plus est, les citoyens seront mieux servis.