

---

# Questions au premier ministre au Royaume-Uni

---

**Le très honorable John Bercow, député**

*À Westminster, tous les mercredis de séance de la Chambre, le premier ministre répond à des questions durant une trentaine de minutes. Au cours des dernières années, on a discuté au Canada des avantages et des inconvénients qu'il y aurait à instaurer une pratique similaire. Le présent article retrace l'histoire de cette procédure britannique et de certains des problèmes qu'elle a entraînés avec les années.*



Pour la plupart des gens, les Questions au premier ministre sont la vitrine de la Chambre des communes. Les médias couvrent davantage ces 30 minutes que toutes les autres délibérations du Parlement durant le reste de la semaine. Si le pays tire des conclusions négatives sur la Chambre à cause de ce qu'il voit lors de ces échanges, alors le noble

travail d'une douzaine de comités semble bien insignifiant. Si nous souhaitons sérieusement améliorer la perception de la Chambre chez ceux que nous servons, nous ne pouvons faire fi de la piètre impression que les Questions au premier ministre ont laissée, et laissent encore, à l'électorat. C'est le gros problème dont personne n'ose parler.

Franchement, je m'attends à ce que certains de mes collègues soient en désaccord avec moi. Ils estiment que les Questions au premier ministre constituent un splendide spectacle, que ceux qui les regardent à la télé en raffolent sans le dire et qu'elles sont même thérapeutiques pour les parlementaires qui s'y époumonent une fois par semaine. Je dois avouer que je ne trouve pas cet argument très convaincant. Si l'on se fonde sur ce raisonnement, les combats d'ours et de chiens et les combats de coqs seraient encore légaux. À mon avis, ce qui est venu sonner le glas des Questions au premier ministre dans leur forme actuelle,

ce sont les débats entre les chefs de parti au cours de la campagne électorale. Comme vous vous en souviendrez, il y était interdit pour l'auditoire d'applaudir ou de scander des slogans. Quelqu'un peut-il affirmer que les joutes oratoires entre MM. Brown, Cameron et Clegg en ont souffert? Un téléspectateur s'est-il senti lésé par l'absence de tapage?

Le pire, c'est que, comme j'espère l'illustrer dans les prochaines minutes, les Questions au premier ministre n'auraient jamais dû avoir le caractère qu'elles ont maintenant. Lorsque cette pratique a vu le jour en 1961, elle comptait trois caractéristiques distinctes :

- Les questions étaient liées directement aux domaines dans lesquels le premier ministre avait une responsabilité personnelle et elles ne visaient pas à traiter ce dernier comme un président ayant la mainmise sur le gouvernement britannique.
- Les questions et les réponses étaient courtes et bien envoyées et elles émanaient des députés d'arrière-ban.
- L'exercice se déroulait dans une atmosphère de relative cordialité.

Passons à une petite leçon d'histoire. Avant les années 1880, les Questions au premier ministre sont traitées exactement comme les questions aux autres ministres. Elles sont posées, sans préavis, les journées où les ministres sont disponibles (invariablement les lundis, mardis, jeudis et vendredis), dans l'ordre dans lequel les députés se lèvent pour les poser. Les affaires publiques ne peuvent pas commencer avant la fin des questions. Le premier changement est apporté en 1881 lorsque, par mesure de courtoisie pour William Gladstone, alors âgé de 72 ans, les Questions au premier ministre sont posées à la fin de la liste afin de permettre à ce dernier de se rendre à la chambre plus tard.

L'introduction d'une durée fixe et du créneau tardif signifient que, bien qu'en théorie, les Questions au premier ministre soient posées quatre fois par semaine, en pratique on n'y arrive presque jamais et on n'y répond très rarement au

---

*John Bercow est député de Buckingham à la Chambre des communes de Westminster, dont il est également le président depuis 2009. Le présent article est une version abrégée d'un discours qu'il a prononcé à l'International Centre for Parliamentary Studies de Londres, le 6 juillet 2010. La transcription intégrale est accessible à l'adresse [www.johnbercow.co.uk/06072010\\_cps\\_speech](http://www.johnbercow.co.uk/06072010_cps_speech).*

---

complet. En 1953, par égard pour Winston Churchill, alors âgé de 79 ans et souffrant, il est convenu que les questions seront soumises les mardis et les jeudis. L'insatisfaction grandissante envers le niveau de rigueur que cela nécessite mène à un rapport historique du Comité de la procédure, en 1959, qui recommande que les questions soient posées en deux créneaux de 15 minutes les mardis et jeudis, ce que, un peu à contrecœur, le gouvernement finit par accepter. Les premières Questions au premier ministre ont lieu à titre expérimental en juillet 1961 et, puisque toutes les personnes concernées les considèrent comme une réussite, le président d'alors annonce qu'on maintiendra cette pratique de façon permanente en octobre 1961.

À cette époque, la période de questions est bien différente de ce qu'elle est devenue. Au début des années 1960, il est habituel pour le premier ministre de rediriger les questions qui ne relèvent pas directement de sa compétence au ministre concerné. Le nombre de questions abordées en 30 minutes par semaine est deux fois plus important que de nos jours, et ce sont les députés d'arrière-ban qui les posent. En 1964, par exemple, la norme veut que le chef de l'opposition, en l'occurrence Harold Wilson, soit appelé seulement une fois au cours des séances du jeudi, mais jamais les mardis. Bien que les échanges soient parfois vifs, à en juger par les comptes rendus de l'époque, les débats ne sont pas le moins du monde houleux.

Les choses ont peu à peu changé, par hasard plus que par volonté. Jim Callaghan a continué de transférer les questions, et, d'ailleurs, c'est à cette époque que les greffiers au bureau conçoivent la question qu'il est impossible de rediriger : « if he will list his engagements for today » (s'il veut bien donner son emploi du temps pour aujourd'hui). Cette formulation a pour avantage que les questions supplémentaires peuvent toucher n'importe quel sujet et aborder n'importe quel événement, même dans les minutes précédant les Questions au premier ministre. Elle est également pratique pour les députés qui n'ont pas à réfléchir à la question de fond qu'ils souhaitent poser, puisque les chances qu'ils soient tirés au sort cette journée-là sont minces de toute façon. Rien d'étonnant, donc, à ce que la question sur l'emploi du temps ait survécu si longtemps.

Mais, même si la question sur l'emploi du temps est de plus en plus utilisée, il est devenu évident que l'on ne transférerait plus les questions. Margaret Thatcher indique au début de son mandat qu'elle ne transférera pas les questions qui lui seront posées. Le plaisir qu'elle prend à répondre en détail aux questions sur les activités d'un ministère est manifeste et suscite la consternation chez les ministres concernés par ce vif intérêt.

Par ailleurs, une pratique informelle fait son apparition : le chef de l'opposition peut être appelé les deux journées s'il le souhaite et a le droit de poser une question supplémentaire. Par conséquent, la proportion des questions posées par les

chefs de partis passe de 10 % en 1967-1968 à 25 % en 1987-1988 pour atteindre 33,4 % en 2007-2008. Ce n'est pas le résultat d'une action délibérée de la Chambre. En fait, les députés d'arrière-ban ne se gênaient pas pour exprimer leur irritation si les chefs de partis exagéraient. Margaret Thatcher, durant son mandat à titre de chef de l'opposition, n'intervient en moyenne que 1,6 fois par une session. Cela est en partie dû au fait que, si elle doit également prendre part à un débat parlementaire le mardi ou le jeudi, il lui arrive souvent de ne pas participer aux Questions au premier ministre. Cela est aussi dû au fait que, de l'avis de son équipe, si elle ne parvient pas à créer un tollé avec ses deux premières questions, il est inutile d'abuser de la patience de la Chambre en en posant une troisième. Cette autocensure, ou ce simple retrait tactique, n'est plus à la mode. Malgré tout, on estime que les Questions au premier ministre visent à exclure les députés d'arrière-ban. En 1977, le président Thomas met de l'avant une proposition visant à atteindre un objectif généralement unanime, soit poser plus de questions lors de la période de Questions au premier ministre. Toutefois, il se heurte à la résistance de l'opposition, parce que cela réduit les interventions de son chef.

La conduite jusqu'ici relativement civilisée lors des Questions au premier ministre commence déjà à se détériorer. Dans son autobiographie, le président Selwyn Lloyd déplore cette dégradation et la met sur le compte d'une animosité personnelle entre Harold Wilson et Edward Heath, ce qui, selon lui, a empoisonné les échanges en général. C'est sans aucun doute à cette époque, lorsque M. Wilson est chef de l'opposition pour la seconde fois, qu'apparaît un type de questions permettant à un député d'arrière-ban du gouvernement d'inviter le premier ministre à attaquer son principal opposant et ses politiques. Bien qu'en général on déplore cette façon de faire, personne n'y met fin.

Toutefois, c'est seulement dans les années 1980 que les Questions au premier ministre commencent à ressembler à ce qu'elles sont aujourd'hui. Neil Kinnock, peu connu lorsqu'il entre en fonction, se sent obligé d'utiliser les Questions au premier ministre pour améliorer sa visibilité. Il pose en moyenne 2,5 questions par période de Questions au premier ministre, soit beaucoup plus que Mme Thatcher, et il ne laisse jamais passer une séance sans intervenir. La polarisation de la politique des années 1980 se reflète dans le niveau de décibels à la Chambre. Le successeur de M. Kinnock, John Smith, est un excellent orateur parlementaire et c'est lui qui établit le précédent de toujours poser les trois questions auxquelles il a droit par séance. Il est imité par ses successeurs, Margaret Beckett et Tony Blair, ainsi que par tous les chefs conservateurs depuis.

Il importe de signaler qu'au début des années 1990, on reconnaît généralement que les Questions au premier ministre ne sont pas vraiment ce qu'elles devraient être. Par conséquent, le Comité de la procédure est invité à enquêter et de recommander des changements radicaux. Tous s'attendent

---

alors à une réforme en profondeur. Colin Brown, du journal *The Independent*, écrit ce qui suit, le 15 juin 1994 :

Les Questions au premier ministre aux Communes feront vraisemblablement l'objet d'une réforme, étant donné que John Major et de Tony Blair y ont tous deux consenti. La décision de modifier ces échanges bihebdomadaires de 15 minutes découle des critiques de plus en plus nombreuses selon lesquelles les affrontements aux Communes sont devenus tellement orchestrés et bruyants qu'ils ne font que discréditer la Chambre.

Le rapport du Comité de la procédure de 1995 fait écho aux sentiments de M. Brown. Il indique que les Questions au premier ministre : « ne répondent plus à leur objectif, à savoir obtenir de l'information ou pousser à l'action ». Selon le Comité, les échanges sont passés « d'une procédure permettant au Parlement de tenir l'exécutif responsable de ses actes à une joute partisane entre les partisans les plus bruyants des principaux partis politiques ». Cette pratique est, selon le rapport, « ternit le travail de la Chambre à l'extérieur de celle-ci ». Le Comité est d'avis qu'une refonte radicale est plus que nécessaire.

Le rapport de 1995 propose plusieurs possibilités audacieuses, notamment :

- de créer une procédure de courts débats sur des questions et réponses liées à des sujets de fond;
- de demander aux députés d'arrière-ban de formuler leurs questions au premier ministre de la même manière que celles qu'ils posent dans les comités;
- de faire la distinction entre les sessions du mardi (au cours desquelles on poserait les questions ouvertes) et celles du jeudi (qui seraient axées sur un plus petit nombre de sujets);
- d'éliminer l'avis d'inscription des questions en faisant un tirage au sort des noms seulement pour toutes les questions;
- de faire passer les deux sessions à 30 minutes chacune pour permettre une plus grande participation des députés d'arrière-ban.

Aucun de ces scénarios n'est cependant adopté. Le changement le plus notable à survenir après ces propositions est que Tony Blair transforme les deux sessions de 15 minutes en une seule de 30 minutes en 1997, de sorte que le chef de l'opposition doit regrouper ses six questions le mercredi plutôt que de le poser en deux jours. En reconnaissance de l'amélioration du statut parlementaire de son parti, le chef du Parti libéral-démocrate a droit à deux questions.

On ne peut pas dire que la Chambre ait été ravie de ces changements. Bien qu'il faille reconnaître, pour être juste envers M. Blair, que ce dernier a indiqué ses intentions au Comité de la procédure en 1995, la Chambre estime quand même qu'on lui impose de nouveaux arrangements qui accommodent davantage le premier ministre que le Parlement. Ce sentiment se reflète dans la toute première question posée par le député d'Esher, Ian Taylor,

habituellement d'un naturel doux, à Tony Blair à titre de premier ministre :

Je souhaite la bienvenue au premier ministre dans son nouveau rôle qui l'amène à répondre aux questions et je lui suis reconnaissant d'avoir trouvé le temps de le faire. Il souhaitera peut-être, à un moment donné, consulter la Chambre à propos des changements apportés.

M. Blair répond, il faut le noter, que le Comité de la procédure ne doit pas hésiter à « revoir le nouveau système avec le temps » et à « chercher des moyens de l'améliorer à la lumière de l'expérience acquise ». Personne n'a jamais pris cette offre au mot, ce qui est une omission plutôt étrange.

Le refus d'accepter le changement en 1995 nous hante encore aujourd'hui. Un rapport du Comité de la procédure sur l'ensemble des questions parlementaires, publié en 2002, n'aborde que brièvement les Questions au premier ministre, concédant que l'exercice « a tendance à favoriser les "comportements tribaux" des deux côtés, ce qui ternit l'image publique de la Chambre, tandis que le fait de passer d'un sujet à un autre, conséquence directe des questions ouvertes, est le contraire d'un examen minutieux, sérieux et soutenu ». Cependant, un seul changement très mineur à la procédure est recommandé, puis adopté. Au cours de cette période, le Comité de liaison a réalisé la seule réforme réelle digne de mention. Dans son rapport *Shifting the Balance*, en 2002, le Comité suggère que le premier ministre participe à ses réunions deux fois par année pour répondre à ses questions. Le gouvernement rejette vigoureusement cette idée, mais, quelques mois plus tard à peine — un bon exemple de l'effet à retardement dont les comités persistants font si souvent l'expérience —, le premier ministre lui-même accepte. La formule adoptée par le Comité de liaison représente une amélioration importante, mais elle a ses limites. Un long contre-interrogatoire du premier ministre une fois ou deux par année ne peut remplacer un exercice efficace effectué toutes les semaines.

C'est ainsi que les Questions au premier ministre ont pris la forme qu'elles ont eu lors de la dernière législature. Nous en sommes arrivés au point où pratiquement rien n'est réputé échapper à la responsabilité personnelle du premier ministre en exercice et où les chefs de parti posent le tiers des questions (utilisant souvent de 50 à 60 % du temps total alloué à l'exercice), tout cela sur fond de tapage qui n'a rien à envier aux vuvuzelas de la Coupe du monde d'Afrique du Sud. S'il s'agit là d'un examen minutieux, c'est un examen minutieux sur fond de cris stridents, ce qui est pour le moins très étrange. Sur le plan théorique, il n'y a pas de quoi se réjouir non plus. Une étude du Regulatory Policy Institute sur toutes les questions au premier ministre posées en 2009 a conclu que le premier ministre n'a répondu qu'à 56 % de toutes les questions qui lui ont été posées. Cela semble un peu dur à l'égard de Gordon Brown, mais il importe de noter que la même étude a déterminé que seulement 56 % des

---

questions qui lui ont été posées étaient légitimes au départ. Ce que cet exercice détaillé révèle, malheureusement, c'est que les Questions au premier ministre sont devenues une suite d'attaques, de coups d'éclat et de questions pièges tous azimuts. Il ne s'agit pas d'un examen minutieux effectué de manière civilisée. Et c'est, je le répète, Mesdames et Messieurs, ce que la Chambre des communes a permis de placer dans ce que j'appelle sa vitrine.

Que peut-on y faire? Il ne revient pas au président de dicter la conduite à adopter ou d'imposer ses suggestions. Il est de mon devoir, comme mes prédécesseurs le croyaient aussi, de faire remarquer à la Chambre les dommages à sa réputation que nos méthodes actuelles causent. Il me semble que trois mesures pourraient être adoptées pour arriver à un résultat plus positif.

La première touche la culture entourant les Questions au premier ministre. Aucun comité ne peut légiférer sur le sujet. Il faudrait que le premier ministre et un nouveau chef de l'opposition s'entendent (comme ce fut presque le cas en 1994) sur l'adoption d'un comportement affermissant notre code de conduite actuel, qui édicte sans équivoque que « les députés doivent toujours se conduire de manière à maintenir et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité du Parlement et ne jamais entreprendre d'actions qui discréditeraient la Chambre des communes ou ses députés en général ». Une entente entre les chefs de parti et appuyée par les whips permettrait aux présidents, présent et futurs, de faire respecter l'ordre de façon beaucoup plus rigoureuse grâce à l'équivalent parlementaire des cartons jaunes et rouges qui serait mis à leur disposition en cas d'absolue nécessité.

La deuxième mesure touche la nature des Questions au premier ministre, qui se sont trop éloignées des députés

d'arrière-ban. Une fois encore, il ne serait pas acceptable d'imposer unilatéralement ces changements. Le fait qu'il y ait un gouvernement de coalition a ouvert un peu plus la porte aux députés d'arrière-ban, ces derniers pouvant maintenant tirer profit des deux questions auparavant réservées au chef des libéraux-démocrates. Cela crée un meilleur équilibre dans les Questions au premier ministre, mais il ne s'agit pas là d'une avancée très décisive. Si la séance de questions demeure de 30 minutes, le prochain chef de l'opposition pourrait se demander s'il a vraiment besoin de poser six questions au premier ministre pour atteindre son objectif ou si, dans le même esprit que Margaret Thatcher à la fin des années 1970, trois ou quatre questions lui suffiraient. Il ne fait aucun doute, toutefois, qu'une session de 45, voire de 60 minutes, tenue dans le respect mutuel, serait un grand pas apprécié par rapport au statu quo. Dans de pareilles circonstances, le nombre actuel de questions allouées au chef de l'opposition serait plus approprié.

Finalement, la dernière mesure touche le contenu. S'agit-il de l'outil approprié pour assurer un examen minutieux? D'autres institutions devraient-elles compléter l'exercice? Les questions ouvertes posées dans une tentative vaine de prendre le premier ministre en défaut sont-elles le meilleur moyen d'enquête? Cela fait plus de 15 ans que le Comité s'est penché sur ces questions, et que ses collègues ont accepté ses constatations. Il me semble que le moment est venu pour le Comité d'accepter la proposition de 1997 de M. Blair de « revoir le système ». Selon moi, la Chambre en tirerait des avantages certains, soit un meilleur examen, davantage de civilité, moins de bruit et moins d'abus cachés sous la forme de demandes de renseignements.