



Canadian Study
of Parliament Group

Keelan Buck

Université d'Ottawa

Forme et fonction

La place d'une chambre parallèle dans la réforme de la Chambre
des communes du Canada

September 2021

Introduction

S'adressant à ses pairs en 1998, l'honorable Gilbert Parent, Président de la Chambre des communes, a déclaré ce qui suit : « il n'y a pas de mauvais emplacement à la Chambre » (*Débats de la Chambre des communes*, 1998, p. 8585). Au cours de la première session de la 36^e législature du Canada, il s'est prononcé sur un rappel au *Règlement* soulevé par un député qui déplorait une modification récente et plutôt ordinaire de la répartition des sièges. Peut-être prononcés sur le ton de la plaisanterie, les mots simples du Président Parent servent néanmoins à souligner le lien fondamental entre les travaux de la Chambre et les espaces physiques dans lesquels ils sont menés.

Bien qu'elles aient été entreprises à plusieurs reprises depuis la Confédération, les réformes de la Chambre des communes du Canada ont rarement porté sur le cadre physique général lui-même. À quelques exceptions importantes près, comme l'installation d'un système d'interprétation simultanée en 1958, la télédiffusion des délibérations à partir de 1977 et le déménagement temporaire de la Chambre pour permettre d'importants travaux de rénovation de la Cité parlementaire en 2019, les députés ont continué de se réunir et de s'acquitter de leurs fonctions dans le même cadre que celui connu par le Président Parent et ses prédécesseurs (Bosc et Gagnon, 2017; Canada, 2018). Cet héritage constitue un contraste notable avec deux systèmes parlementaires de Westminster dont l'histoire et la conception sont comparables. Au cours des 30 dernières années, l'Australie et le Royaume-Uni ont tous deux considérablement élargi la forme et la fonction de leurs chambres basses en créant un deuxième espace pour accueillir les séances simultanées avec la chambre principale (Harris, 2001; McKay et Johnson, 2010). Généralement dénommé chambre de débat parallèle, cet espace est considéré comme l'une des innovations les plus importantes de l'histoire parlementaire australienne et britannique.

Ces cas internationaux ont incité le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (PROC) à présenter un rapport en 2019 sur l'ajout d'une chambre semblable

au Canada. À partir de ce rapport et en s'appuyant sur la documentation canadienne et comparative pertinente, le présent document soutient que la création d'une deuxième chambre de la Chambre des communes pour tenir un débat parallèle pourrait constituer le prochain grand changement que l'institution entreprendra, et peut-être pour le mieux.

Une innovation procédurale et matérielle aussi ambitieuse pourrait-elle s'avérer essentielle pour que la Chambre des communes puisse mieux remplir ses fonctions souvent contradictoires de représentation, de législation et d'éducation? Tout d'abord, ce nouvel espace pourrait se concentrer sur le soutien aux députés dans leur représentation des intérêts de leur circonscription et leur examen individuel des affaires du gouvernement : plus de temps pour les initiatives parlementaires, les déclarations et les autres affaires qui font les frais des contraintes de temps imposées actuellement. Par ailleurs, la simultanéité des séances pourrait élargir la portée et améliorer la qualité des débats tout en préservant, voire en améliorant, l'équilibre entre l'efficacité législative et la surveillance parlementaire : interventions d'un plus grand nombre de députés, examen d'un plus grand nombre d'amendements et diminution du nombre de motions sur l'attribution du temps et la clôture. Enfin, un cadre plus exhaustif et les diverses incidences qui en découlent pourraient améliorer l'image et l'efficacité de la Chambre des communes en tant qu'instrument d'éducation civique : un plus grand accès public aux délibérations, une plus grande exposition aux affaires au-delà de la période des questions, et plus d'occasions d'innover et de s'engager dans l'apprentissage organisationnel.

Avant d'examiner ces arguments en détail, il convient d'explorer brièvement le concept de chambre de débat parallèle, ainsi que les deux systèmes pertinents dans lesquels il a été mis en œuvre. Ce qui compte, c'est que cela mène à une définition pratique pour le contexte canadien.

Chambres de débat parallèles : Historique et contexte

Faisant l'objet d'une discussion plutôt rare dans les publications d'études politiques et parlementaires, le concept de chambre de débat parallèle est fortement ancré dans des exemples concrets. Ceux-ci tracent le profil d'un espace secondaire ou alternatif permettant aux parlementaires de mener leurs activités en parallèle avec leur espace principal.

Fondamentalement, les chambres parallèles « sont établies par la chambre principale de l'Assemblée législative, qui décide aussi de leurs pouvoirs », ce qui reflète une relation de *subordination* qui ne doit pas être confondue avec la relation de *coordination* qui existe entre les deux chambres d'un Parlement bicaméral (PROC, 2019, p. 1). L'objectif, la conception et le fonctionnement particuliers de ces chambres sont en grande partie les produits des systèmes en question.

La Chambre des représentants de l'Australie, la chambre basse du Parlement, a été, dans l'ensemble, l'avant-garde des chambres parallèles parmi les démocraties qui s'inspirent du modèle de Westminster. Etabli en 1994 à la suite de l'adoption d'un rapport de comité, le Comité principal (« Main Committee »), rebaptisé plus tard Chambre de la Fédération (« Federation Chamber »), a cherché à répondre aux préoccupations relatives au volume croissant de mesures législatives étudiées à la Chambre et au recours de plus en plus fréquent aux motions « de guillotine » (de clôture), qui nuisaient toutes deux à la capacité des députés à examiner les affaires du gouvernement (PROC, 2019, p. 3). En conséquence, le mandat initial de la Chambre de la Fédération consistait à faciliter un « processus législatif à deux voies » permettant de débattre d'un plus grand nombre de projets de loi à la fois; cependant, plusieurs réformes au cours des 20 années suivantes ont considérablement élargi ce mandat pour inclure un plus large éventail de motions à débattre et d'autres affaires non législatives comme les déclarations de circonscription (*Ibid.*, p. 12). Fidèle au concept des chambres parallèles, la Chambre de la Fédération adopte la procédure générale de la chambre principale et ne peut

examiner que les affaires qui lui sont spécifiquement soumises et qui sont généralement le résultat d'un accord entre le gouvernement et les partis d'opposition. En outre, elle ne tient pas de votes par appel nominal et doit renvoyer la majorité de ses décisions à la Chambre pour que cette dernière les approuve. Bien que son espace de réunion soit réduit (38 députés, plus spectateurs), le calendrier des séances de la Chambre de la Fédération reflète celui de la Chambre et s'élève à plus de 21 heures par semaine (*Ibid.*, p. 15).

Inspiré par le succès des Australiens, le Comité sur la modernisation de la Chambre des communes du Royaume-Uni a fait de même en proposant aux députés d'envisager la création d'une chambre parallèle comme solution aux contraintes de temps problématiques. Après la publication d'un deuxième rapport plus détaillé en 1999, la Chambre a fait de Westminster Hall une chambre parallèle expérimentale qui est devenue permanente en 2003 (*Ibid.*, p. 15). Comme la Chambre de la Fédération en Australie, Westminster Hall s'appuie sur la procédure normale de la Chambre, y compris l'application quasi intégrale de son règlement, et ses jours de séance coïncident avec ceux de la Chambre. De même, l'espace physique est plus petit, le quorum exigé n'est que de trois députés, et les procédures cèdent le pas aux votes et autres questions importantes dans la chambre principale. Là où Westminster Hall diffère, c'est dans son activité. Les mardis et mercredis sont consacrés aux débats sur la motion générale voulant « que cette Chambre a examinée [le sujet en question] », un député choisi par tirage au sort proposant un sujet de débat en rapport avec le portefeuille précis du gouvernement fixé pour cette journée. Les lundis et jeudis sont généralement réservés aux débats sur les pétitions et les « affaires des députés », respectivement (*Ibid.*, p. 16-17). Par conséquent, le champ d'activité de Westminster Hall est nettement moins large que celui de son homologue australien.

Toute considération d'une chambre parallèle au Canada est nécessairement teintée par les cas de la Chambre de la Fédération et de Westminster Hall, en raison de leur actualité relative, mais également des similitudes fondamentales entre les systèmes parlementaires australien, britannique et canadien. La Chambre des communes du Canada a étudié la question à deux reprises ces dernières années. Au début de 2019, PROC a entamé une étude sur l'ajout d'une chambre de débat parallèle au cours de laquelle elle a entendu des experts australiens et britanniques, une organisation de « surveillance » de la démocratie, ainsi que le greffier et le vice-président de la Chambre elle-même. Le 18 juin 2019, le Comité a présenté son rapport à la Chambre, recommandant, entre autres, qu'au cours de la prochaine législature, il « élabore un plan détaillé sur l'établissement d'une chambre parallèle provisoire » (*Ibid.*, p. 12). Il convient aussi de souligner qu'une série d'avis supplémentaires de l'opposition officielle ont été soumis en même temps que le rapport, appelant à une approche graduelle et consensuelle et à une position ferme contre l'utilisation d'une chambre parallèle pour accélérer les affaires du gouvernement ou réduire le temps dont l'opposition dispose pour effectuer des examens. La deuxième occasion où la Chambre s'est penchée sur cette question est survenue quelques mois avant que PROC ne présente son rapport. En avril 2019, Frank Baylis, député de Pierrefonds—Dollard (Québec), a donné avis à la Chambre des communes d'une motion proposant plusieurs modifications au *Règlement*. Entre autres, la motion M-231 prévoyait la création d'une chambre parallèle qui siégerait cinq fois par semaine aux côtés de la chambre principale et qui serait autorisée à examiner un large éventail d'affaires (Baylis, 2019; Thomas, 2019). Bien que débattue une fois, la motion de Baylis n'a pas été soumise au vote avant la dissolution de la 42^e législature.

Le rapport de PROC et la motion dont il est question ci-dessus mettent en lumière la façon dont une chambre de débat parallèle pourrait être adaptée au contexte canadien. Le rapport énumère une série de principes que l'établissement d'une chambre parallèle devrait respecter.

Plus précisément, une telle chambre devrait être établie au départ de manière provisoire, ses travaux devraient faire l'objet d'un consensus entre les partis, elle ne pourrait pas prendre de décisions sans appel comme le ferait la Chambre, et sa conception devrait favoriser les députés d'arrière-ban sans restreindre la capacité du gouvernement de faire adopter son programme législatif et celle de l'opposition de demander des comptes (PROC, 2019, p. 18-19). Cependant, le rapport souligne également les questions clés auxquelles il faudra répondre, y compris, entre autres, quelle sera la relation entre la chambre parallèle et les comités permanents, où la chambre siégera et quel sera le quorum, et qui présidera les séances (*Ibid.*, p. 19-23). La motion de Baylis abordait certaines de ces questions, proposant, par exemple, que la chambre parallèle soit constituée comme un comité de la Chambre et exige la présence du président, d'au moins un député du gouvernement et d'au moins un député de l'opposition (Baylis, 2019).

Les principes, considérations et propositions ci-dessus – et les années de preuves concrètes fournies par les cas australiens et britanniques – serviront de base à l'argument du présent document selon lequel une chambre parallèle pour la Chambre des communes du Canada pourrait améliorer la représentation, l'examen des lois et l'éducation.

Une chambre pour la représentation

Dans son texte de référence sur le gouvernement parlementaire au Canada, Franks (1987) explique que la représentation est l'un des deux principes fondamentaux du modèle de Westminster. Les députés, choisis par un groupe d'électeurs géographiquement circonscrit, ont pour mission de siéger à la Chambre des communes et d'utiliser ses mécanismes pour représenter ces électeurs, que ce soit en faisant la lumière sur les questions qui les intéressent ou en gouvernant et en effectuant un examen critique des activités du gouvernement dans leur intérêt. Cela dit, Franks reconnaît ensuite que la représentation par les députés est un sujet exceptionnellement complexe et que, même à son époque, le député lui-même avait moins de prestige dans sa circonscription et à Ottawa (1987, p. 13 et 81). Si la représentation des électeurs est effectivement une fonction vitale de la Chambre des communes, elle semble aussi faire face à des défis importants. La création d'une chambre de débat parallèle permettrait-elle de les surmonter?

Envisageons une approche fonctionnelle qui examine les affaires dont la Chambre des communes est saisie, quand et pendant combien de temps. L'ordre quotidien des travaux de la Chambre montre qu'une majorité (environ 58 %) des 35,5 heures par semaine de séance normale est consacrée aux ordres émanant du gouvernement, c'est-à-dire l'examen des projets de loi, des motions et des autres affaires choisies par le Cabinet. Bien que cela soit conforme au principe selon lequel le gouvernement dirige le programme législatif de la Chambre, cela limite effectivement le temps consacré aux affaires qui permettent aux députés d'exercer un mandat représentatif fort. Les plus importantes de ces affaires sont les affaires émanant des députés (AÉD), réservées à l'examen de projets de loi et de motions au nom de députés qui ne sont ni ministres, ni secrétaires parlementaires, ni président ou vice-président de la Chambre. Le calendrier actuel n'attribue que 5 heures par semaine, soit 14 % des heures de séance, aux AÉD. Parmi les autres exemples, citons les déclarations de députés (1,25 heure par semaine), les débats

d'ajournement (jusqu'à 2 heures par semaine) et les pétitions (jusqu'à 1,25 heure par semaine, à condition que les affaires courantes soient traitées normalement). En termes simples, ces types d'affaires sont systématiquement reléguées à la périphérie de l'ordre des travaux et subissent les contrecoûts des contraintes de temps dans la configuration actuelle de la Chambre.

Les travaux parlementaires sont intrinsèquement liés au forum – ou aux forums – qui les accueille. Par conséquent, c'est dans la capacité d'une chambre parallèle à augmenter le nombre d'heures de séance nettes d'un Parlement que réside son potentiel d'amélioration de la fonction de représentation de ce Parlement. Dans leur examen du Westminster Hall du Royaume-Uni, McKay et Johnson (2010) ont constaté que l'espace secondaire a prolongé les heures de séance de la Chambre de 30,4 % en moyenne entre 2003 et 2008 (p. 550). Si elles sont distribuées judicieusement et en tenant compte des diverses fonctions de la Chambre, ces heures de séance supplémentaires pourraient permettre un examen plus approfondi des AÉD et d'autres affaires centrées sur les députés. Selon ce qu'il ressort du cas de l'Australie, il s'agit d'une attente raisonnable, la Chambre de la Fédération étant décrite comme « un important forum alternatif où les députés peuvent présenter leurs points de vue » (Harris, 2001, p. 693 [TRADUCTION]). De plus, les discussions préliminaires dans le contexte canadien révèlent des intentions similaires. Le rapport du PROC de 2019 estime que l'avantage d'une chambre parallèle pourrait résider dans le temps supplémentaire accordé aux déclarations de députés et aux AÉD, allant jusqu'à suggérer que tous les députés admissibles pourraient parrainer une affaire au cours d'une législature typique de quatre ans (p. 8-9). De même, l'ordre du jour hebdomadaire d'une chambre parallèle présenté dans la motion de Baylis prévoit 12 heures supplémentaires pour les AÉD et 2 heures supplémentaires pour les déclarations. Il semble y avoir un consensus parmi les études de cas et les partisans canadiens : les possibilités créées par un deuxième espace de réunion favoriseraient naturellement l'activité des divers députés, renforçant ainsi leur qualité de représentant.

Une chambre pour l'examen des lois

Malgré les lacunes dans la capacité actuelle des députés à exercer leur mandat, l'argument en faveur d'une chambre de débat parallèle repose sur son potentiel à améliorer l'efficacité de la Chambre des communes non pas d'un, mais de *plusieurs* points de vue fonctionnels. Un retour à Franks et à son évaluation des principes de base du parlementarisme confirme que le concept de représentation est contrebalancé par un second : la responsabilité. Il explique que les ministres au sein du Cabinet, d'abord élus comme députés par convention, sont inextricablement liés au Parlement en tant que « forum central de discussion sur l'utilisation [...] du pouvoir politique, et [...] la source de la légitimité et de l'autorité d'un gouvernement » (1987, p. 11 [TRADUCTION]). Toutefois, lorsqu'il est confronté aux réalités opérationnelles du gouvernement parlementaire contemporain au Canada, le principe de responsabilité – comme son homologue – semble dilué, étant donné que « la capacité du Parlement à servir d'organe efficace d'enquête et de création de politiques » est sérieusement remise en question (*Ibid.*, p. 202 [TRADUCTION]). Une chambre parallèle pour la tenue de débats supplémentaires pourrait faire partie intégrante de l'enrichissement du rôle stratégique de la Chambre des communes fondé sur la législation et, à son tour, d'un gouvernement responsable.

Dans le contexte d'un puissant système de partis et d'une discipline de parti institutionnalisée, parler du rôle stratégique de la Chambre et de l'examen des lois du gouvernement revient à parler de l'opposition. Le lien entre la création d'un espace de débat supplémentaire et le renforcement de la fonction législative de la Chambre repose donc sur le développement du rôle de l'opposition. Kaiser (2008) a mené une étude comparative des oppositions parlementaires dans le système de Westminster et explique, entre autres, les « structures d'occasions institutionnelles » par lesquelles les partis d'opposition peuvent influencer les décisions politiques et législatives (p. 25). Il en arrive à la conclusion importante que les partis d'opposition s'appuient massivement sur des méthodes *indirectes* pour apporter

des changements : par exemple, l'examen législatif en comité, la critique à haute visibilité pendant la période des questions, et la discussion et les amendements pendant les débats en plénière (*Ibid.*, p. 25-28). Plus important encore, l'étude a révélé que cette approche indirecte était en partie attribuable aux « délais très serrés dans lesquels les projets de loi doivent être traités », ce qui est d'autant plus vrai dans une situation majoritaire où le gouvernement dispose d'outils procéduraux pour accélérer ses travaux (*Ibid.*, p. 28 [TRADUCTION]). Par conséquent, tout comme pour la question de la participation des simples députés, la prolongation et la réorganisation des délais semblent essentielles au renforcement du rôle législatif de l'opposition.

Le cas de la Chambre de la Fédération de l'Australie soutient particulièrement la viabilité de l'utilisation d'une chambre parallèle pour améliorer l'efficacité législative de l'opposition. Comme le fait remarquer Harris, une évaluation interne du rendement de cette chambre parallèle a révélé qu'en moyenne, les projets de loi bénéficiaient désormais d'une plus longue période de débat et qu'environ un tiers des projets de loi qui étaient auparavant traités par la chambre principale étaient désormais renvoyés à la Chambre de la Fédération (2001, p. 694). Il montre également dans quelle mesure ces impacts peuvent être substantiels, citant un exemple où 32 amendements à un projet de loi ont été proposés et finalement adoptés dans l'espace secondaire de la Chambre (*Ibid.*, p. 693). Cela dit, la leçon la plus importante à tirer du cas de l'Australie est sans doute sa capacité à atteindre un équilibre entre efficacité et surveillance législatives. En effet, l'avènement de la Chambre de la Fédération a vu l'utilisation par le gouvernement des motions « de guillotine » pour mettre fin au débat diminuer de manière drastique, alors que l'on s'accordait à dire que le modèle législatif à deux voies procurait des « avantages autant pour les députés que les ministres, sans qu'aucun parti soit désavantagé » (Harris, 2001, p. 694; PROC, 2019, p. 4 [TRADUCTION]).

Ce succès semble reposer sur le large éventail d'affaires pouvant être examinées par la Chambre de la Fédération, en particulier par rapport au mandat plus restreint de Westminster Hall. Tout indique qu'un modèle canadien se situerait quelque part entre les deux. La liste des affaires admissibles proposée dans la motion de Baylis (2019) est dominée par les affaires les plus pertinentes pour les députés; cependant, elle est complétée par des débats pour adopter les rapports des comités et, surtout, par « d'autres affaires renvoyées par la Chambre », ce qui laisse la porte ouverte à pratiquement toutes les affaires que la Chambre accepte de débattre plus en profondeur. Qui plus est, le rapport de PROC reconnaît explicitement l'augmentation du nombre d'heures de séance en général, et du temps de débat en particulier, comme un avantage potentiel de l'établissement de leur propre chambre parallèle (2019, p. 7-8).

Une chambre pour l'éducation

Un point important dont il faut tenir compte dans l'évaluation de la valeur de l'ajout d'une chambre de débat parallèle à la Chambre des communes, qui constitue certainement une opération de grande envergure, est que les objectifs avoués d'améliorer l'action représentative et la rigueur législative sont fortement susceptibles d'apporter des améliorations accessoires à la démocratie parlementaire au Canada qui ne devraient pas être ignorées. Au-delà des principes fondamentaux de la représentation et de la responsabilité, Franks reconnaît la contribution de certains rôles périphériques du Parlement, notamment en tant que « terrain de recrutement et de formation des dirigeants politiques » et en tant que véhicule de « communication politique, où les processus de discussion parlementaire [...] enseignent à la société et informent à la fois le gouvernement et le citoyen » (1987, p. 5 [TRADUCTION]). En d'autres termes, la Chambre des communes a une fonction éducative informelle, mais influente. À l'externe, elle renseigne les citoyens sur leurs systèmes politiques et le fonctionnement de leurs institutions. À l'interne, elle forme les titulaires de charge publique dans leurs rôles spécialisés et a la responsabilité de s'engager dans l'apprentissage organisationnel. À ces deux égards, la croissance de la Chambre des communes par le biais d'une chambre parallèle pourrait être une occasion sans précédent.

La démocratie indirecte ou représentative rend difficile l'évaluation des opinions des citoyens vis-à-vis de leur système politique. Cela dit, dans le cadre d'une enquête menée auprès de plus de 4 000 Canadiens, le Centre Samara pour la démocratie a révélé que « seulement 51 % des Canadiens sont satisfaits de la façon dont leurs députés exigent des comptes du gouvernement », que « seulement 57 % des Canadiens se dis[ent] satisfaits des débats tenus par les députés » et que, globalement, « la piètre nature des débats parlementaires peut exercer une influence négative sur les rapports qu'entretiennent les citoyens avec leur institution démocratique la plus élevée » (2019, p. 2). Il s'ensuit qu'en augmentant le temps alloué aux

initiatives parlementaires et aux affaires similaires, en donnant plus de pouvoir aux députés de l'opposition dans leur examen législatif et en offrant un forum alternatif à l'intensité politique partisane de la Chambre traditionnelle, une chambre parallèle peut contribuer à donner une image plus positive du Parlement. D'un point de vue logistique, un espace de réunion supplémentaire signifie également plus d'accès et, surtout, un accès *plus diversifié*. Les membres du public qui souhaitent assister aux travaux de la Chambre en personne auraient davantage de possibilités de le faire, et ceux qui les regardent en personne ou à distance seraient exposés à davantage d'activités, au-delà des pitreries excessivement partisans de la période des questions qui ont toujours dominé la couverture médiatique (Franks, 1987, p. 146). Si le Parlement doit éduquer et informer les Canadiens, il doit être en mesure de démontrer l'étendue de ses travaux.

Malgré l'importance de l'éducation civique, les partisans internationaux et canadiens des chambres parallèles semblent concentrer leurs arguments inspirés de l'éducation sur le fonctionnement interne des institutions parlementaires elles-mêmes. En effet, il existe un fort soutien pour le recours à un espace secondaire comme « banc d'essai » opérationnel et procédural (PROC, 2019, p. 10). D'une part, il s'agirait de permettre aux nouvelles recrues d'obtenir une formation et de mettre à l'épreuve leurs capacités dans un espace secondaire : on peut supposer qu'il s'agit non seulement des députés nouvellement élus, mais aussi du personnel des députés et des divers employés de l'Administration de la Chambre (p. ex. les greffiers, les employés du harsard, les spécialistes de la radiodiffusion et du multimédia, etc.). La chambre parallèle pourrait non seulement accroître l'espace de formation générale, mais aussi imposer moins de formalités et permettre un rythme plus lent (PROC, 2019; Centre Samara, 2019).

Un deuxième aspect de la caractéristique du « banc d'essai » concerne les innovations procédurales. La Chambre de l'Australie a réussi à utiliser la Chambre de la Fédération pour « essayer des techniques et des procédures [...] avant de les introduire dans la Chambre [principale] », et des exemples montrent la relation entre la procédure et la technologie, en particulier (Harris, 2001, p. 693 [TRADUCTION]). Ce témoignage pourrait s'avérer particulièrement utile dans le contexte canadien. Par exemple, l'une des nombreuses mesures spéciales adoptées par la Chambre pour fonctionner en toute sécurité pendant la pandémie de la COVID-19 est un processus de vote en mode hybride qui combine le vote par appel nominal et le nouveau vote à distance par le biais d'une application mobile personnalisée (Chambre des communes, 2021). La mise en œuvre d'un tel outil a eu des incidences procédurales, logistiques, juridiques et sécuritaires complexes pour la Chambre et ses députés. Au lieu des nombreux essais effectués dans la chambre principale, un espace d'essai supplémentaire aurait-il pu accélérer ce processus de mise en œuvre et fournir une plus grande assurance? Ces questions doivent certainement être posées alors que l'organisation se prépare à relever les défis futurs dans un monde plus connecté et numérisé que jamais.

Conclusion

L'argument en faveur de l'ajout d'une chambre de débat parallèle à la Chambre des communes du Canada tire avantage à la fois d'une discussion récente au sein du système canadien et de deux études de cas détaillées, pertinentes et actuelles de systèmes comparables. La Chambre de la Fédération, créée par la Chambre des représentants de l'Australie en 1994, et le Westminster Hall, créé par la Chambre des communes britannique en 1999, offrent d'importantes leçons fonctionnelles et politiques sur la prolongation efficace des heures de séance d'un Parlement grâce à un espace de réunion secondaire. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes du Canada présente les renseignements nécessaires pour qu'un tel projet puisse traiter les questions propres au Canada. Dans l'ensemble,

il s'agit d'un équilibre sain de données probantes qui devrait intéresser les spectateurs occasionnels et universitaires du gouvernement parlementaire au Canada.

Une chambre de débat parallèle pourrait en effet être l'élément essentiel de l'amélioration de la Chambre des communes en tant qu'institution représentative, législative et éducative. Un espace alternatif permettrait de défendre davantage les intérêts des circonscriptions et d'accroître la participation globale des députés. Plus d'heures de séance permettraient à l'opposition d'examiner les lois plus efficacement sans compromettre indûment le programme du gouvernement. Mis ensemble, ces principaux avantages d'une chambre parallèle pourraient contribuer à restaurer la capacité du Parlement à éduquer et à informer les citoyens auxquels il est tenu de rendre des comptes, tout en construisant une institution mieux outillée pour apprendre et plus ouverte au changement.

Une réforme en profondeur du cadre physique de la Chambre des communes pourrait sembler aller à l'encontre de la conception du Président Parent sur la relation entre la forme et la fonction parlementaires. Ou peut-être qu'une approche axée sur l'adaptabilité et l'amélioration permettrait de constater que les fonctions de la Chambre changent d'année en année, de jour en jour, et de conclure inévitablement que sa forme doit obéir à la même approche. Ce changement, s'il doit avoir lieu, doit bien sûr venir des parlementaires eux-mêmes. Étant les maîtres de leurs propres affaires, ils sont les seuls à pouvoir juger de l'opportunité ou de l'inopportunité des nombreuses options possibles pour transformer leur lieu de travail.

Références

Baylis, F., « M-231 Changements au règlement », Chambre des communes, 1^{re} session, 42^e législature, 2019.

[https://www.noscommunes.ca/Members/fr/frank-baylis\(88578\)/motions/10404729](https://www.noscommunes.ca/Members/fr/frank-baylis(88578)/motions/10404729)

Bosc, M. et Gagnon, A. Pétrole, « Chapitre 6, Le cadre physique et administratif » dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Troisième édition), 2017.

https://www.noscommunes.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_06-f.html

Canada, *Rapport annuel sur la vision et le plan à long terme 2017-2018*, 2018.

<https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/citeparlementaire-parliamentaryprecinct/documents/vplt-ltvp-2017-18-fra.pdf>

Franks, C. E. S. *The Parliament of Canada*. University of Toronto Press, 1987.

<https://www-deslibris-ca.proxy.bib.uottawa.ca/ID/420816>

Harris, I., « The structure of the Australian House of Representatives over its first one hundred years: The Impact of Globalisation », *University of New South Wales Law Journal*, vol. 24, n° 3, 2001, p. 688-700. [https://ocul-](https://ocul-uo.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01OCUL_UO/17s70c5/gale_legal94386924)

[uo.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01OCUL_UO/17s70c5/gale_legal94386924](https://ocul-uo.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01OCUL_UO/17s70c5/gale_legal94386924)

Chambre des communes, *Ordre quotidien des travaux*, 2020.

<https://www.noscommunes.ca/About/Schedules/DailyOrderOfBusiness-f.html>

Chambre des communes, *Fiche d'information : Le nouveau processus de vote en mode hybride*,

2021. [https://www.noscommunes.ca/Content/Newsroom/Articles/FactSheet-](https://www.noscommunes.ca/Content/Newsroom/Articles/FactSheet-SystemeDeVoteElectronique-f-Final-02-25.pdf)

[SystemeDeVoteElectronique-f-Final-02-25.pdf](https://www.noscommunes.ca/Content/Newsroom/Articles/FactSheet-SystemeDeVoteElectronique-f-Final-02-25.pdf)

Débats de la Chambre des communes, volume 135, numéro 129, 1^{re} session, 36^e législature,

30 septembre 1998.

<https://www.ourcommons.ca/Content/House/361/Debates/129/han129-f.pdf>

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre (PROC), rapport n° 98 *Une*

chambre de débat parallèle pour la Chambre des communes du Canada. 1^{re} session,

42^e législature, 2019.

[https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Reports/RP10582806/procrp98/](https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Reports/RP10582806/procrp98/procrp98-f.pdf)

[procrp98-f.pdf](https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Reports/RP10582806/procrp98/procrp98-f.pdf)

Kaiser, A., « Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada,

Australia and New Zealand », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, n° 1-2,

2008, p. 20-45. <https://doi.org/10.1080/13572330801920887>

McKay, W. et Johnson, C. W. *Parliament and congress: Representation and scrutiny in the*

twenty-first century, Oxford Scholarship Online, 2010.

<http://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199273621.001.0001>

Centre Samara pour la démocratie, *Soumission au Comité permanent de la procédure et des*

affaires de la Chambre : Enquête sur le recours à des chambres parallèles, 2019.

<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/PROC/Brief/BR10386849/br-external/SamaraCentreForDemocracy-10018627-f.pdf>

Stanton, B., « Une chambre parallèle pour la Chambre des communes du Canada? », *Revue parlementaire canadienne*, 2018.

<http://www.revparl.ca/francais/issue.asp?param=235&art=1796>

Thomas Park J., « It's time for MPs to seize opportunity presented by democratic empowerment motion », *The Hill Times*, 27 mai 2019. https://www.samaracanada.com/docs/default-source/press-clippings-/it-s-time-for-mps-to-seize-opportunity-presented-by-democratic-empowerment-motion---the-hill-times.pdf?sfvrsn=4543042f_2