

THE LIBRARY OF PARLIAMENT

CANADA. PARLIAMENT. HOUSE OF
COMMONS. STANDING COMMITTEE ON
HOUSE MANAGEMENT.

[Parliamentary reform].

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES
COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DE LA
GESTION DE LA CHAMBRE.

[La réforme parlementaire].

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J
103
H7
34-3
H68
A12
1993

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00063 007 2

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT



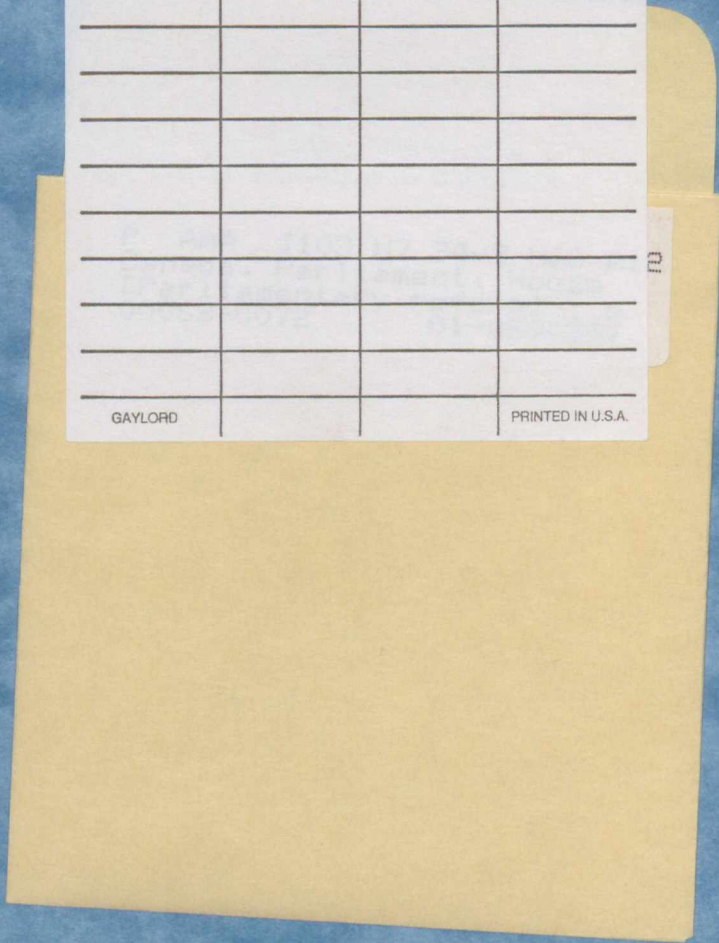
3 2354 00063 011 4

DATE DUE

SEP 11 1991			
NOV 12 1991			
MAR 9 1993			
APR 25 1993			
SEPT 21 1993			

GAYLORD

PRINTED IN U.S.A.



103
H7
34-3
H68
A12
1993

Thursday, April 1, 1993

TABLE OF CONTENTS

	Page
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	1
INTRODUCTION	7
FREE VOTES	9
1. The Confidence Convention	9
2. Allotted Days and Opposition Motions	13
STATEMENTS UNDER STANDING ORDER 31	13
MEMBERS' STATEMENTS DURING BELLS	14
QUESTION PERIOD	15
1. Revised Guidelines for Question Period	15
2. Warm Questions and Answers	16
3. Special Question and Answer Period	17
4. Special Subject Debates	18
5. Emergency Debates	19
EIGHTY-FIRST REPORT	20
THE LEGISLATIVE PROCESS	21
1. Legislative Planning	22
2. Reforms to the Legislative Process	22
3. Use of Closure and Time Allocation	23
4. Attendance of Sponsoring Minister in House	26
THE FINAL RECOMMENDATION	24
PRIVATE MEMBERS' BUSINESS	25
1. Failure to Move BM	25
2. Extension of Private Members' Hour	26
3. Decisions on Private Members' Business	26
PAIRING	26
SPEAKERSHIP	26
ADJOURNMENT DEBATES	26
1. Selection of Matters	26
2. Non-Cancellation of Adjournment Debate	26
JOINT COMMITTEE ON THE LIBRARY OF PARLIAMENT	26
JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENT	26



TABLE OF CONTENTS

	Page
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	1
INTRODUCTION	7
FREE VOTES	9
1. The Confidence Convention	9
2. Allotted Days and Opposition Motions	13
STATEMENTS UNDER STANDING ORDER 31	13
MEMBERS' STATEMENTS DURING BELLS	14
QUESTION PERIOD	15
1. Revised Guidelines for Question Period	15
2. More Questions and Answers	16
3. Restrictions on Use of Lists in Question Period	17
4. Roster System for Ministers	17
FOCUSED DEBATES	18
1. Special Question and Answer Periods	18
2. Special Subject Debates	19
3. Emergency Debates	20
THE LEGISLATIVE PROCESS	22
1. Legislative Planning	22
2. Reforms to the Legislative Process	22
3. Use of Closure and Time Allocation	23
4. Attendance of Sponsoring Minister in House	24
THE ROYAL RECOMMENDATION	24
PRIVATE MEMBERS' BUSINESS	25
1. Failure to Move Bill	25
2. Extension of Private Members' Hour	26
3. Divisions on Private Members' Business	26
PAIRING	26
SPEAKERSHIP	27
ADJOURNMENT DEBATES	28
1. Selection of Matters	28
2. Non-Cancellation of Adjournment Debate	28
JOINT COMMITTEE ON THE LIBRARY OF PARLIAMENT	29
JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENT	30

ROYAL ASSENT	31
PUBLIC PERCEPTION — CREDIBILITY AND REPUTATION	31
CONCLUSION	32
APPENDIX — PROPOSED AMENDMENTS TO THE STANDING ORDERS ...	35

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The Committee recommends that:

1. **Members of Parliament should be made more aware of the confidence convention, and the observations of the Special Committee on Reform of the House of Commons. With few exceptions, motions proposed by the government should be considered as motions of confidence only when clearly identified as such by the government. Standing Order 6 should be deleted.**
2. **The Standing Orders should be amended to expressly state that no vote on an opposition motion on an allotted day will be considered a vote of confidence unless the government expressly announces that it will treat it as such or the motion itself is explicitly worded as a vote of confidence.**
3. **The Speaker should exercise greater discretion and independence in choosing Members to make statements under Standing Order 31, provided that each recognized party may designate one Member who shall be the first speaker for such party. (This recommendation is not intended to affect the proportion of statements allocated to Members of different political parties.)**
4. **The time limits regarding statements pursuant to Standing Order 31 should be strictly observed and enforced, so as to enable as many Members as possible to avail themselves of this opportunity, and to keep the statements within the intent of the rule.**
5. **Members be allowed to make statements of up to 90 seconds during the ringing of a 30-minute division bell, except on a dilatory motion; such statements to begin as soon as the bells start to ring and to continue for a maximum of 15 minutes.**
6. **The following guidelines respecting Question Period supersede all previous guidelines and that they be adopted by the House of Commons, and enforced by the Speaker:**
 - (1) **Questions should be on important matters of public interest.**
 - (2) **Questions and answers should not be unduly argumentative. Members should at all times treat other Members with respect. A question must adhere to the proprieties of the House in that it must not contain inferences, impute motives, or cast aspersions upon persons within the House or out of it.**
 - (3) **Questions should not be unduly repetitive. A question that has previously been answered ought not to be asked again, although this does not mean that questions on the same point are out of order.**
 - (4) **Questions and answers should be brief. They should not be frivolous, trivial, vague or meaningless. A question should not be of a nature requiring a lengthy and detailed answer, nor should it raise a matter of**

policy too large to be dealt with as an answer to a question. A reply to a question should be as short as possible, relevant to the question asked, and should not provoke debate.

- (5) The facts on which a question is based may be set out as briefly as practicable. A preamble, if any, should be short and to the point.
 - (6) A question must relate to a matter within the administrative responsibility and constitutional jurisdiction of the Government of Canada. A minister to whom a question is directed is responsible only for his or her present portfolio(s), and not for previous portfolios or party responsibilities.
 - (7) A question is out of order if it deals with a matter that is before a court. In civil matters, however, this restriction will not apply unless and until the matter is at trial. Questions should not inquire as to legal advice received by a Minister.
 - (8) A question is out of order if it seeks information about matters which are in their nature secret or confidential such as the proceedings of cabinet. It is, however, in order to ask if a certain matter has been considered by cabinet.
 - (9) If a question is ruled out of order, no answer should ordinarily be allowed.
 - (10) A Minister may decline to answer a question without stating the reason for his or her refusal. Insistence on an answer is out of order. A refusal to answer cannot be raised as the basis of a question of privilege.
 - (11) The government decides who shall answer a question. The Prime Minister answers for the government as a whole and is entitled to answer any question relating to any ministerial portfolio or matter of policy, and may delegate this responsibility, even when the Prime Minister is present in the House.
7. The use of supplementary questions should be permitted only at the discretion of the Speaker. A supplementary question should be very short, and arise out of or relate to the main question, and any preamble should be brief and to the point. No supplementary questions that are repetitive or unnecessary should be permitted.
 8. Each recognized party in the House may indicate to the Speaker the names of the first two or three questioners of the party.
 9. A roster system for oral Question Period should be developed by the Government and referred to the Standing Committee on House Management for review and comment.
 10. A special "question and answer" period for an individual Minister, and on a specified subject or issue, should be held once a week for up to one hour, such periods to be held outside the regular sitting hours of the House. The Ministers

- and subjects, as well as the date and times, shall be determined by the House Leaders well in advance. The House will resolve to go into a format similar to that of Committee of the Whole during such periods.
11. A procedure be adopted for special subject debates, as set out in this report.
 12. The Standing Orders regarding emergency debates should remain unchanged.
 13. Government legislation should be introduced at least three months prior to the date the government wants to see it adopted by the House of Commons, except in the case of bills based on supply proceedings and urgent situations.
 14. Government bills be referred to a committee immediately after first reading, that they be studied and amended, if the Committee so wishes, reported back to the House, and that a combined second reading and report stage then be held. Final reading of bills would remain as at present.
 15. A motion to invoke closure or time allocation could be moved only after the Speaker had determined that a reasonable amount of debate had been held.
 16. Whenever possible, the sponsoring minister, or acting minister, be in attendance in the House during debate on a measure which he or she introduced.
 17. The Standing Orders be amended to provide that a royal recommendation does not need to be signified until a bill has received second reading. In the case of a private Member's public bill which contains financial provisions that are incidental to the main or primary purpose of the bill, a second reading debate would take place on such a bill, but it could not proceed beyond second reading unless a royal recommendation was signified within 10 sitting days; prior to the commencement of second reading debate on a private Member's bill, the Speaker shall advise the House if a royal recommendation would be required pursuant to this provision.
 18. Private Members' bills that are not moved by Members when scheduled be dropped from the order of precedence, and, if deemed votable, will cease to be so.
 19. The Standing Orders be amended to ensure that if the start of Private Members' Hour is delayed or if the Hour is interrupted the time of the delay or interruption shall be added to the end of the Hour, except where the delay is for 60 minutes or more in which case the Hour is postponed to the next sitting of the House.
 20. No change in length of bells for recorded divisions on Private Members' Business should be permitted.
 21. The Whips should not be involved with Private Members' Business in any way, provided that a vote on a private Members' bill or motion may be deferred at the request of the Government Whip, the Opposition Whip, or the Whip of the party to which the sponsor of the bill or motion belongs.

22. Pairing should be used more often. Provision should also be made to allow Members to sign the Register of Paired Members in their own right without requiring the approval of the Whips.
23. If a Member who has personally signed the Register of Paired Members for a particular day, time or vote casts any vote in the House on that day, time or vote, the vote or votes shall be disallowed.
24. Beginning in the Thirty-fifth Parliament, there shall be up to two additional presiding officers of the House of Commons, provided that at least two of the presiding officers shall be appointed from the opposition benches.
25. In selecting the matters to be raised during the adjournment proceedings priority should be given to those items notice of which has been given since the last selection, and then from other matters notice of which has been given pursuant to Standing Order 37(3) or 39(5)(b).
26. (1) Section 38(1) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“38.(1) At the ordinary hour of daily adjournment on Mondays, Tuesdays and Thursdays, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 24(3) and 67(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes.”
- (2) Section 38(7) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“(7) When it is provided in any Standing or Special Order of this House that any specified business shall be continued beyond the ordinary hour of daily adjournment, the adjournment proceedings in that sitting shall be suspended unless the sitting is extended pursuant to Standing Order 33(2).”
- (3) The following new section be added after section 38(7) of the Standing Orders:

“(8) The adjournment proceedings shall not be suspended except as provided for in Standing Orders 2(3), 30(4)(b) or 52(12) or as otherwise specified by Special Order of this House. No adjournment proceedings shall take place on days appointed for the consideration of business pursuant to Standing Orders 26, 53, 57, 81(16), 83(2), or 98(3).”
27. (1) Standing Order 104(3) be deleted and the following substituted therefor:

“(3) The Standing Committee on House Management shall also prepare and report a list of Members to act for the House on the following standing joint committees:

- (a) for the Scrutiny of Regulations, eight Members to act on the part of this House as members on the Joint Committee of both Houses;
- (b) on the Library of Parliament, eight Members to act on the part of this House as members of the Joint Committee of both Houses:

Provided that a sufficient number of members of the said joint committees shall be appointed so as to keep the same proportion therein as between the memberships of both Houses.”

- (2) A new subsection be added to Standing Order 108 as follows:

“(5) So far as this House is concerned, the mandate of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament shall be that as established in sections 74(1) and (2) of the *Parliament of Canada Act*, provided that both Houses may, from time to time, refer any other matters to the Joint Committee.”

28. A Message be sent to the Senate requesting its participation in the establishment of a Joint Committee on Parliament.
29. The declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada, and that the government undertake the necessary discussions to achieve this change. Provision should continue to be made for the use of the present practice of witnessing Royal Assent should that be the pleasure of His Excellency on the advice of His Ministers.
30. The Board of Internal Economy develop a proposal for wrap-around programming on the Parliamentary Channel, and refer it to the Standing Committee on House Management for its review and consideration.
31. The amendments to the Standing Orders contained in or based on this report and the draft Standing Orders contained in the Appendix come into effect within 10 sitting days of this report being concurred in by the House, and that they be implemented on a provisional basis until the end of the current Parliament, and for the first ninety sitting days of the Thirty-fifth Parliament, with the Standing Committee on House Management to monitor the changes and to report to the House as necessary. Recommendation 24 regarding presiding offices will only come into effect at the beginning of the Thirty-fifth Parliament. The recommendations not requiring any changes to the Standing Orders be adopted on a permanent basis.

INTRODUCTION

In the Speech from the Throne to open the current session of Parliament on May 13, 1991, the Governor General noted that there was a need for change in the way Parliament does business, and that the goal should be to ensure that Canadians' agenda is Parliament's agenda. He referred to the Special Committee on the Reform of the House of Commons, which proposed far-reaching reforms in 1984-85 to enhance the role of private Members, and other procedural reforms that have taken place. The Governor General continued:

The respect of the people for Parliament and Parliamentarians is essential for a healthy democracy. But the appearance, and sometimes the reality, of excessive party discipline and over-zealous partisanship, of empty posturing and feigned outrage have eroded that respect in Canada. Members will be asked, therefore, to consider new procedures for assessing legislation, for raising grievances on behalf of constituents and for questioning government. This will further enhance the role of individual members and afford them greater independence.

The Citizens' Forum on Canada's Future (the Spicer Commission), which reported in June 1991, received a strong message from participants that they had lost faith in the political process: "They do not feel that their governments, especially at the federal level, reflect the will of the people, and they do not feel that citizens have the means at the moment to correct this. Many of them, especially outside Quebec, are prepared to advocate and to support substantial changes to the political system if these would result in a responsive and responsible political process, and in responsive and responsible political leaders." (*Report*, p. 96) Participants supported much more use of free votes and the relaxation of party discipline, which is "perceived as a major constraint on the effectiveness of elected officials in representing constituents' views and in controlling a government agenda which may be out of touch with citizens' concerns." (p. 102)

The concern and anger at the process of government led participants to suggest to the Commission an array of remedies, many of them new to, or rarely used in, our parliamentary system: referenda, impeachment, recall, proportional representation, free votes, an elected or abolished Senate, fixed or limited terms of office, the direct election of the prime minister, the convening of constituent assemblies. These proposals can be seen as part of the larger theme of ensuring responsiveness and accountability. As the Commission stated: "All originate in a desire for a more responsive and open political system, whose leaders — they think — are not merely accountable at election time but should be disciplined swiftly if they transgress greatly." (p. 135) The Commission concluded: "Obviously, there is a need for the political system to respond better. That need is at the heart of our country's problem. Politicians must prove that the system can be more responsive." (p. 135)

In its 1991 Constitutional Proposals, the federal Government addressed the question of the responsiveness of Canada's political institutions:

Many Canadians have become concerned that our parliamentary system is too partisan: that it is weighted too heavily toward conflict, rather than cooperation. The abrasive character of adversarial debate in the House of Commons, particularly in Question Period, has undermined parliamentary decorum and the

public's confidence in parliamentary institutions and the ability of elected members to focus on their legitimate representational requirements. A loss of confidence in the way the country's political business is conducted has even led to demands for the transfer of legislative power out of the hands of members of Parliament, through the use of referendums and plebiscites." (*Shaping Canada's Future Together*, p. 15)

The Government committed itself, in cooperation with all parties in the House of Commons, to explore ways and means to strengthen representational and legislative capacities of individual Members of Parliament, including the possibility of more free votes, and improving the openness and visibility of parliamentary procedures.

The Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate on a Renewed Canada (the Beaudoin-Dobbie Committee) felt that the Government's commitment to further reform of the procedures and practices of the House of Commons did not involve changes to the Constitution. The Committee also noted that procedural reform cannot be brought about by the Government acting on its own: "By convention, House procedure is arrived at by consensus among the major political parties" (p. 40) although we note that this has not always been the case. The Committee recommended that a comprehensive review of the procedures and practices of the House of Commons should be addressed by the House itself. The Committee, however, noted:

The legitimacy of the legislative institutions of our democratic parliamentary system is an indispensable component of Canadian renewal. In our view, the full range of options for the reform of the House of Commons needs to be explored, so that all Canadians can take pride in it as their effective voice at the centre of government, and feel for their House of Commons the unqualified respect they plainly desire to feel. (Report, p. 40)

Parliamentary reform is indeed an on-going process. The strength of Parliament as an institution is in its capacity to change and adapt to differing circumstances. Parliamentary practices and procedures need to be reviewed and re-assessed regularly. This is part of the constant evolution of parliamentary institutions, and their ability to adapt to changing circumstances. It is important that things not just be done a certain way because of inertia and tradition.

In recent months there has been a renewed interest in parliamentary reform. In part, this has been in response to perceived weaknesses in the parliamentary system, and concerns about its representativeness. In addition, procedural changes have sometimes had unanticipated implications, or highlighted other problems.

In response to the concerns about parliamentary procedure, the Standing Committee on House Management undertook a review of the procedures and practices of the House of Commons. Issues and areas of concern were solicited from all the members of the Committee, and, through them, from the various parties in the House of Commons. The Committee has spent a number of meetings since late 1991 discussing the whole issue of parliamentary reform, and the specific issues and concerns that had been raised. This has been a very dynamic and useful exercise, and provided the basis for this report.

One of the things that became obvious to members early on was that a lot of the problems and complaints do not relate directly to procedure. Rather, many of them involve attitudes on the part of Members and lack of knowledge or awareness about their procedural rights and opportunities. Parliamentary procedure sets out the ground rules and provides the framework within which the House operates. It is up to the Members to make them work, and to achieve their objectives within the rules. Procedural rules cannot work by themselves: they are tools, not ends in themselves.

Part of the problem is that parliamentary procedure is often perceived as an arcane subject, one that few Members concern themselves with any more than they have to. The Committee believes that part of its role is to educate and inform all Members of the House about the opportunities that exist under the existing rules. The Committee approached its task on the basis that rule changes should be a last resort, and that we would not propose amendments merely for the sake of change. We did not want to duplicate all the work done by the McGrath Committee and its predecessors; and this is particularly true in areas where it is changes in attitudes that are most needed.

This is not to say that there are not areas where the Standing Orders need to be changed or clarified. Our parliamentary traditions and procedures have evolved from Great Britain. They have not, in all cases, kept up with changes in the role of the House. Procedural rules must reflect and be responsive to contemporary reality.

The House of Commons is a political institution, and no procedural changes can ignore this fundamental fact. Our political system is premised on political parties, although historically our rules have not recognized their existence. At the same time, it is important to remember that we are dealing with a parliamentary institution. A number of the ideas that have been proposed would only work in a congressional system. Legislators perform a very different role in a system like that in the United States, and it would not be appropriate to uncritically transplant such procedures to the Canadian setting. This is not to say that we cannot learn from other political systems. As one member of the Committee expressed it, Members want to have the best of both the congressional and parliamentary systems, although this may not always be possible.

FREE VOTES

1. The Confidence Convention

The concept of "free votes" has been a constant theme in recent years. Various individuals and groups have criticized what they perceive as excessive party discipline in the House of Commons, arguing that this derogates from the ability of individual Members to represent their constituents and regions in a meaningful way. Canadians want the feeling that their Members of Parliament have opportunities to vote freely and they expect them to do it more often. The public seems to want Members to be more independent, and not to adhere to a party line blindly, particularly in situations where the interests and wishes of constituents may conflict with those of the Member's party or government.

The main constraints on free (or freer) votes are party discipline, personal reluctance, and other non-procedural issues. Traditionally, free votes have been constrained by the concept of "confidence" in the government, whereby the party forming the majority in the House of Commons must be able to demonstrate that the majority of the Members support it. This underlies our parliamentary system and concept of responsible government: the government must be able to demonstrate that it enjoys the support of a majority of the House of Commons. In a majority government situation, this is seldom a problem, except if the majority is very slim. In a minority government, however, or a period of political instability and change, the support may be less clear-cut.

One of the issues that was addressed by the Lefebvre and McGrath Committees was "the confidence convention." The McGrath Committee noted that the rarity of defeats of government measures in Great Britain (except in the minority situation of 1926) led rapidly to the development of a "constitutional myth" that every vote was a test of confidence. Any dissenting or "cross-voting" Members on the government side were seen to be placing the government in jeopardy or risking dissolution of the House. The McGrath Committee noted, however, that in recent years there has been a resurgence of cross-voting in the British House of Commons: between April 1972 and April 1979, there were sixty-five defeats of government measures. As the McGrath Committee concluded, "recent British experience makes it clear that at present losing a vote, even on a financial measure, is not automatically a matter of non-confidence entailing either resignation of the government or a dissolution of the Commons. The government can decide how to treat its loss." (*Third Report*, p. 7)

In the Canadian House, cross-voting has not been very prevalent, but it has occurred. The minority government of Lester Pearson lost three votes, after one of which defeats the government introduced and won a motion stating that the loss was not a vote of non-confidence. Between 1972 and 1974, the minority Trudeau government lost eight of 81 recorded votes, although it was only the last one which brought down the government.

The McGrath Committee felt that it was important that not every vote in the House be viewed as a matter of confidence. Private Members, public servants and political advisors should be informed that the House is to be allowed to determine some matters, and that not every detail of every measure will be regarded as a matter of confidence. The government should tell its Members what it can and cannot accept, and that unquestioned obedience to the ministerial line is not the only route for advancement in the party. A defeat in the House merely forces the government to abandon or modify its policies, which is seldom catastrophic. According to the Committee, a government can defer to the wishes of the House without sacrificing the principle of responsible government.

The McGrath Committee concluded: "Our examination of the confidence convention leads us to conclude that a necessary step in conceding greater independence to individual members is for governments to relax their discipline over their supporters, at least to the extent of indicating in advance those measures and policies to which the confidence convention would apply." (*Third Report*, pp. 8-9) The McGrath Committee made a number of observations, which, while they had no legal status, serve as an indication of the direction in which the Committee felt the House should develop:

- A government should be careful before it declares or designates a vote as one of confidence. It should confine such declarations to measures central to its administration.

- While a defeat on supply is a serious matter, elimination or reduction of an estimate can be accepted. If a government wishes, it can designate a succeeding vote as a test of confidence or move a direct vote of confidence.
- Defeats on matters not essential to the government's program do not require it to arrange a vote of confidence, whether directly or on some procedural or collateral motion.
- Temporary loss of control of the business of the House does not call for any response from the government whether by resignation or by asking for a vote of confidence.
- In a Parliament with a government in command of a majority, the matter of confidence has really been settled by the electorate. Short of a reversal of allegiance or some cataclysmic political event, the question of confidence is really a *fait accompli*. The government and other parties should therefore have the wisdom to permit members to decide many matters in their own deliberative judgement. Overuse of party whips and of confidence motions devalues both these important institutions. (*Third Report*, pp. 9-10)

The McGrath Committee, like the Special Committee on Standing Orders and Procedure (the Lefebvre Committee) before it, recommended that matters of confidence should at all times be clearly subject to political determination, and that motions of no confidence should not be prescribed in the rules. Accordingly, the House removed references in the Standing Orders which described votable motions on allotted days as questions of confidence.

We believe that there is little more that can be done procedurally in order to allow more free votes. The removal of references to confidence in the Standing Orders means that the issue is a political one. As the Sixth Edition of Beauchesne's expresses it, "The determination of the issue of confidence in the government is not a question of procedure or order, and does not involve the interpretative responsibilities of the Speaker." (Alistair Fraser, et al., *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, Sixth Edition, 1989, citation 168(6), p. 49; see also citation 926)

Recently, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations proposed to the Committee that an amendment be made to the Standing Orders specifically to reflect the fact that a decision to disallow a regulation pursuant to Standing Order 126 does not involve a question of confidence in the government. For the reasons set out in this report, the Committee prefers the approach whereby the government must expressly indicate when it intends to treat a vote as a question of confidence or such wording must be included in the motion itself. In the absence of this, we do not believe that any motion — including a vote to disallow a regulation — should be considered a matter of confidence, and that no amendment of the Standing Orders is required. We nevertheless appreciate the Standing Joint Committee's initiative in bringing this issue to our attention, and we encourage other committees to bring forward concerns and problems that they experience with the Standing Orders.

As the Joint Committee for the Scrutiny of Regulations pointed out, Standing Order 6 provides that the election of a Speaker shall not be considered a question of confidence in the government. This is the only remaining reference to confidence in the Standing Orders, and it does not appear to be necessary. For the sake of consistency, we recommend that it be deleted.

Responsible government continues to be the hallmark of the Canadian political system, but the question of confidence is a political issue, and ultimately rests on public opinion and the legitimacy that drives therefrom. As a result of the McGrath Report, confidence is now something to be determined politically, not under the Standing Orders of the House. Each party has to make its own decisions as to whether and when free votes are to be allowed — it is not up to the House, or to other parties. There is no single definition of what constitutes a “free vote”: one can see it in terms of a Member’s conscience, a Member’s role in reflecting majority opinion in his or her riding, whether the Member’s party caucus has taken a position or decision on the issue or not.

There are Members who believe that in our political system, Members of the House of Commons are elected because they belong to a particular political party, and, therefore, they should accept the rules regarding party positions. Independent Members can vote freely, but it is unlikely that they will get elected. There are also significant concerns that the freeing up of the votes of Member will fundamentally change how Parliament operates. Some, for instance, have concerns that if free votes were more common, there would be a great deal more lobbying, which could have other implications. Others point out, however, that Members of Parliament are already lobbied all the time on various issues.

It is possible in our system for individual Members to vote against their party position. Whether one terms it “managed dissent” or not, it happens on a fairly regular basis, although such votes tend to be seen as dissent rather than free votes, and they often receive so much media coverage that others are inhibited from similar behaviour. Loosening party discipline, and modifying the confidence convention would require various players to act differently. The McGrath Committee said that “attitudinal changes are required on the part of governments, the leadership of parties, and private members themselves.” (*Third Report*, p. 5)

Reform of party discipline also requires changes on the part of opposition parties, the media, and indeed the general public. Opposition parties tend to extract the maximum political advantage from defeats of government measures. They exploit dissension, arguing that this makes the party unfit to continue holding office, or necessitates the calling of an election. The media focus on Members who publicly disagree, often emphasizing the existence of dissent, rather than the reasons for the disagreement. To some extent, these reactions are the result of there being so little public disagreement and cross-party voting in Canada. If it occurred more frequently, it might lose its news value. By the same token, political parties can encourage their Members to vote more freely, by loosening party discipline, and assuring Members that no adverse consequences will result from dissenting publicly.

A Member has to carefully weigh and assess all of the factors and influences in making up his or her mind. The House of Commons is based on the existence of political parties. It is not a municipal council or school board where political parties are often non-existent or weak, and elections are held at regular intervals. It is also important to remember that in committees, where an increasing amount of work gets done, there is more than ample opportunity for Members to act independently, to stray from the party line, and vote more freely.

The Canadian parliamentary system does have extremely strong party discipline, one that is perhaps stronger than in many other systems. The Committee endorses the idea of freeing up voting in the House, but we hesitate to create unreasonably high expectations. It is not a procedural issue. Ultimately, it is up to individual Members and parties.

The Committee recommends that:

1. **Members of Parliament should be made more aware of the confidence convention, and the observations of the Special Committee on Reform of the House of Commons. With few exceptions, motions proposed by the government should be considered as motions of confidence only when clearly identified as such by the government. Standing Order 6 should be deleted.**

2. *Allotted Days and Opposition Motions*

It is clear that both the Lefebvre and McGrath Committees were particularly concerned about the fact that the reference to confidence in the Standing Orders related to the status of voable motions moved by the opposition on allotted days, also known as "opposition days." The Standing Order which dealt with these "votable days" carried over a language of confidence that was more appropriate to motions concerning the former committee of supply that existed before the parliamentary reforms of 1968, when the estimates were dealt with by the whole House. Although the McGrath Report led to the removal of these inappropriate references to antecedent procedures, there continues to be confusion, and inappropriate application of the confidence convention to votable motions on opposition days.

Recently, the Government House Leader, the Hon. Harvie Andre, rose in the House and announced that a particular opposition day vote would not be considered a question of confidence by the government. This was a welcome initiative on the part of the Government. The Committee notes, however, that the McGrath Report could be interpreted as requiring that the Government only needs to rise and indicate when it wishes to deem a vote a matter of confidence; in other words, in the absence of any indication by the Government, it should be assumed that the vote will not be considered a test of confidence.

The Committee recommends that:

2. **The Standing Orders should be amended to expressly state that no vote on an opposition motion on an allotted day will be considered a vote of confidence unless the government expressly announces that it will treat it as such or the motion itself is explicitly worded as a vote of confidence.**

STATEMENTS UNDER STANDING ORDER 31

Standing Order 31 was introduced in 1982 as a means of enabling Members who are not cabinet ministers to speak for up to one minute on virtually any matter of national, provincial or local concern during the 15-minute period that precedes daily oral Question Period. The Standing Order provides an important opportunity for Members to voice and put on the record the concerns of their constituents, and to raise other important issues.

Standing Order 31 is intended for the benefit of individual Members, not for political parties. It should, of course, reflect to some extent the party standings in the House, but it is fundamentally a forum for Members. In keeping with our recommendations to diminish the control — and perceived manipulation — of parties, we believe that the use of party lists as to who should be called upon and in what order should be severely restricted.

The Committee recommends that:

- 3. The Speaker should exercise greater discretion and independence in choosing Members to make statements under Standing Order 31, provided that each recognized party may designate one Member who shall be the first speaker for such party. (This recommendation is not intended to affect the proportion of statements allocated to Members of different political parties.)**

It is also important that Members not abuse the opportunities afforded them under Standing Order 31. This does all Members of the House a disservice, and reflects poorly on the House itself. Without lists, the Speaker will be in a better position to discipline individual Members who do not abide by the rules. The Speaker retains discretion over the acceptability of each statement under Standing Order 31.

The Committee recommends that:

- 4. The time limits regarding statements pursuant to Standing Order 31 should be strictly observed and enforced, so as to enable as many Members as possible to avail themselves of this opportunity, and to keep the statements within the intent of the rule.**

MEMBERS' STATEMENTS DURING BELLS

Time is always scarce in the House of Commons. Although there are various opportunities for Members to raise issues and concerns, such as statements under Standing Order 31 and Question Period, the demand is usually greater than the time available. Yet a certain amount of parliamentary time is being "wasted," and not used as fully as it could be.

In this regard, we note in particular the time during which the bells are being rung for a division or vote. As soon as the bells start, the business of the House comes to a halt. The Committee believes that part of this time could be used profitably to enable Members to make statements similar to those under Standing Order 31. This would allow topical issues, and concerns of interest to particular parts of the country or particular groups to be raised. The same basic guidelines would apply as do in the case of Standing Order 31.

The intent of this change is not to encourage the use of divisions. Rather, it is designed to take advantage of time that is not otherwise being used. It would not be available during bells for any division on a dilatory motion.

We believe that this idea has potential. At this point, we are only recommending that it be implemented on an experimental basis. We propose that initially it only be used during 30-minute bells, that statements be taken only for a period of 15 minutes, calculated from when the bells begin, and that Members be allowed to speak for up to 90 seconds.

The Committee recommends that:

- 5. Members be allowed to make statements of up to 90 seconds during the ringing of a 30-minute division bell, except on a dilatory motion; such statements to being as soon as the bells start to ring and to continue for a maximum of 15 minutes.**

QUESTION PERIOD

There seems to be general agreement that Question Period in the House of Commons needs to be changed — not to protect the government or impede the opposition, but to improve the role and importance of this daily accountability session. To change Question Period requires a package of reforms, addressing the concerns of all the participants. The Canadian public finds the shenanigans that sometimes accompany Question Period immature and unproductive. More than anything, it is this perception of Question Period that has led to the erosion of respect for the political process and cynicism about Parliament and politicians.

1. *Revised Guidelines for Question Period*

There is very little in the Standing Orders of the House that regulate Question Period. Most of the rules or guidelines are gathered together in *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, the bible of Canadian parliamentary procedure. These have been gleaned by the editors from various Speakers' rulings over the years, British traditions and texts, and so forth. The trouble is that some of them are so out of touch with reality that the whole list is thrown into disrepute. Moreover, the rules are honoured in the breach more than in their observance, which leads to frustration and cynicism on the part of Members and observers. More importantly, there needs to be a tightening up of the rules, and they have to be enforced strictly, as well as wisely.

The Committee recommends that:

6. The following guidelines respecting Question Period supersede all previous guidelines and that they be adopted by the House of Commons, and enforced by the Speaker:

- (1) Questions should be on important matters of public interest.
- (2) Questions and answers should not be unduly argumentative. Members should at all times treat other Members with respect. A question must adhere to the proprieties of the House in that it must not contain inferences, impute motives, or cast aspersions upon persons within the House or out of it.
- (3) Questions should not be unduly repetitive. A question that has previously been answered ought not to be asked again, although this does not mean that questions on the same point are out of order.
- (4) Questions and answers should be brief. They should not be frivolous, trivial, vague or meaningless. A question should not be of a nature requiring a lengthy and detailed answer, nor should it raise a matter of policy too large to be dealt with as an answer to a question. A reply to a question should be as short as possible, relevant to the question asked, and should not provoke debate.
- (5) The facts on which a question is based may be set out as briefly as practicable. A preamble, if any, should be short and to the point.

- (6) A question must relate to a matter within the administrative responsibility and constitutional jurisdiction of the Government of Canada. A minister to whom a question is directed is responsible only for his or her present portfolio(s), and not for previous portfolios or party responsibilities.
- (7) A question is out of order if it deals with a matter that is before a court. In civil matters, however, this restriction will not apply unless and until the matter is at trial. Questions should not inquire as to legal advice received by a Minister.
- (8) A question is out of order if it seeks information about matters which are in their nature secret or confidential such as the proceedings of cabinet. It is, however, in order to ask if a certain matter has been considered by cabinet.
- (9) If a question is ruled out of order, no answer should ordinarily be allowed.
- (10) A Minister may decline to answer a question without stating the reason for his or her refusal. Insistence on an answer is out of order. A refusal to answer cannot be raised as the basis of a question of privilege.
- (11) The government decides who shall answer a question. The Prime Minister answers for the government as a whole and is entitled to answer any question relating to any ministerial portfolio or matter of policy, and may delegate this responsibility, even when the Prime Minister is present in the House.

2. *More Questions and Answers*

Many Members have argued that Question Period needs to be reformed so as to enable more questions to be asked, and more answers given. This could be achieved in part by reducing the length of both questions and answers. As noted above, preambles to questions should be short and to the point. Members are supposed to ask questions, rather than deliver speeches. By the same token, the answers of Ministers should be brief, and relevant. The responsibility for ensuring that Members on both sides of the House respect the rules lies with the Speaker.

The Committee, after much deliberation, also believes that supplementary questions should no longer be seen as a right, but rather the Speaker should have the discretion to allow Members to ask follow-up questions. Until recently, this was in fact the practice in the Canadian House of Commons, and we believe that it has much merit. Follow-up questions should be supplementary to the main question: they should not introduce new issues or subjects. Members should consolidate their questions into one, rather than using two or three to seek the information or make their point. There will always be times when supplementary questions are necessary or desirable, and in such cases the Speaker will use his or her discretion to permit them. The present practice, however, of allowing virtually every Member to ask a supplementary question is unnecessary and open to misuse. By restricting the use of supplementary questions, the Committee believes that more Members will have an opportunity to ask questions, and more issues will be able to be raised during Question Period.

The Committee recommends that:

7. **The use of supplementary questions should be permitted only at the discretion of the Speaker. A supplementary question should be very short, and arise out of or relate to the main question, and any preamble should be brief and to the point. No supplementary questions that are repetitive or unnecessary should be permitted.**

3. Restrictions on Use of Lists in Question Period

At present, Question Period is a highly orchestrated and planned event. The various parties select and rehearse questions and, to a lesser extent, answers. Lists of questioners are provided to the Speaker, who seldom deviates from such lists. These lists are a relatively new phenomenon, having being devised in the early 1970s as a means of managing a coordinated and concerted attack on specific government shortcomings. Originally, only the names of only the first few questioners were given to the Speaker, but the lists have expanded to the point where they are longer than the time available.

A restriction of lists would strengthen the Speaker's hand with respect to the recognition of Members. If a Member is recalcitrant, ignores the Speaker's warnings, or is unduly argumentative or vitriolic, he or she may not be recognized for a certain period of time. The Speaker has always possessed this disciplinary power, but this discretion is curtailed by the existence of the lists.

The Committee recommends that:

8. **Each recognized party in the House may indicate to the Speaker the names of the first two or three questioners of the party.**

4. Roster System for Ministers

At present, all government ministers are expected to be in the House for Question Period unless they are absent on official business. It is a waste of time, energy and resources to prepare all of these ministers for potential questions when the odds are that only a very few will be asked questions on any particular day. The British system of a roster and advance notice of questions is somewhat contrived and undesirable. When the Trudeau government attempted to develop a roster system in the 1970s, it was not particularly successful. Nevertheless, changes to the Canadian system are long overdue.

A modified type of roster system would inject an element of predictability into Question Period. Not all ministers would have to spend time preparing every day, and on "duty" days, they would be more likely to be asked questions. Opposition Members would also be better able to plan when ministers were going to be present, and interest groups and the specialized media would be alerted. At the same time, those members of the cabinet who answer for the government — the Prime Minister and Deputy Prime Minister — would be expected to be in the House for Question Period whenever possible, as at present. Certain other senior ministers would also have to be present regularly as well. The Committee believes that the House should experiment with a roster system to see how it works.

The Committee recommends that:

9. **A roster system for oral Question Period should be developed by the Government and referred to the Standing Committee on House Management for review and comment.**

FOCUSED DEBATES

Question Period, as it has evolved in Canada, is a very topical event: it responds to and revolves around the issues of the day. By its very nature, however, it does not allow subjects to be dealt with in depth, nor does it permit equally important but less glamorous issues to be raised. To redress these shortcomings, the Committee is proposing a package of additional opportunities to enable certain matters to be dealt with, or dealt with in more detail than is presently possible. These reforms are important in order for the House of Commons to be relevant, and for the House to set the agenda rather than the media or others.

First, we recommend that special question and answer periods focussing on a particular Minister or subject should be held on a weekly basis. These would be determined by consultation among the parties, and would be determined in advance so that they would not be responding to the latest headlines. Special debates, on the other hand, would be held irregularly but whenever necessary and would be focused on topics of immediate importance or interest; as such, they would be responsive to current affairs. The third category of special focused sessions would be emergency debates, which are already provided for, although seldom held. Under our proposal, such debates would continue to be provided for, but their use would be restricted to true emergency situations, such as the Gulf War.

1. Special Question and Answer Periods

The Committee believes that a system should be developed so that special "question and answer periods" could be held for individual subjects or ministries. A few years ago, the House approved a special motion for such a session in connection with Bill C-62, an act to amend various pieces of legislation as a consequence of the introduction of the GST. Following statements by the Minister of Finance, and one speaker from each of the two opposition parties, the Minister of Finance took questions for an hour, the format being based on Question Period. A similar question and answer period was held with the Minister of State (Grains and Oilseeds) at another time. These events were judged to be great successes by all the parties as well as by the media, and should be institutionalized.

Such a system could be used to focus attention on regional issues, or issues affecting a particular industry or sector, which often do not receive due attention during Question Period. It would also provide an opportunity to certain ministers to be questioned in a more systematic way than presently occurs. These special question and answer periods should be held once a week, outside regular sitting hours — for instance, in the evening, or early in the morning. During these sessions, the House would adopt a format similar to Committee of the Whole so as to allow departmental officials to be present to assist and advise the Minister, and to allow Members to move around.

The department or subject and the Minister for each special question and answer period should be determined by negotiation between the House Leaders. If they are unable to agree by the Friday of the preceeding week, the matter will be referred to the Speaker who will make the decision in accordance with certain guidelines to be laid down and after consultation with the various interests involved. The Committee sees this as an experiment in legislative planning. We would expect that the topics will be determined several weeks in advance, thereby allowing the Ministers involved and other interested Members to arrange their schedules to be present and an opportunity to prepare. An added advantage would be that the subjects selected would not be determined by the headlines of the day. It would also allow individuals and interest groups to know when a particular debate was going to be held so that they could plan to watch it and hear both sides of the story, not just 30-second clips.

The day and time for these special question and answer periods would also be left to the House Leaders to determine. Initially, we propose that these sessions last for up to one hour. The time, however, could be extended if there was unanimous consent. No other motions, votable or otherwise, would be permitted during the special question and answer periods, and in particular, no dilatory or superseding motions would be permitted.

The Committee recommends that:

- 10. A special "question and answer" period for an individual Minister, and on a specified subject or issue, should be held once a week for up to one hour, such periods to be held outside the regular sitting hours of the House. The Ministers and subjects, as well as the date and times, shall be determined by the House Leaders well in advance. The House will resolve to go into a format similar to that of Committee of the Whole during such periods.**

2. *Special Subject Debates*

As noted above, emergency debates are fairly rare in the Canadian House of Commons, and the criteria that have evolved are quite strict. Accordingly, the Committee believes that a procedure should be developed for "special subject debates." There are many issues of public importance that should be debated in the national Parliament; many Canadians feel that what goes on in the House is often not relevant to the important issues of the day. Politicians and other commentators have criticized Question Period, with its focus on headlines and short exchanges; special debates would provide a means of dealing with topical issues in a more informed and in-depth manner.

The development of such a procedure would provide an alternative to the type of situation envisaged by "emergency" debates, and would not involve the same strict criteria. Such debates would be held outside regular sitting times, and no votes would be allowed.

The Committee does not feel that it is necessary to prescribe how many or how often such debates should be held. Unlike the proposed special question and answer periods, special debates would be designed to respond to current events. It might be necessary to have two in one week, and then go for several weeks without having any. Similarly, the length of such debates should not be specified, so as to preserve flexibility.

One of the issues that the Committee spent considerable time discussing was how the subject-matter of special debates should be determined. Like the special question and answer periods, we would expect that in many cases there will be all-party support, and that the House Leaders will be able to work out an agreement among themselves.

It has also been suggested that if a significant number of Members of the House signify their support that a special debate be held on a specific issue, this should also be given due consideration. This alternative means would further ensure that individual Members have opportunities to raise issues of particular concern and interest. We would suggest that initially a request signed by 100 Members be required, in order to ensure the broadest support possible, in the hope that it would include Members from all parties represented in the House.

During special debates, no dilatory motions would be permitted. The intent would be to focus on a particular issue, and we do not believe that Canadians or most Members want to have such debates sidetracked by procedural wrangling. A motion to extend hours, by unanimous consent, however, would be allowed.

The Committee recommends that:

11. A procedure be adopted for special subject debates, as set out in this report.

3. *Emergency Debates*

House of Commons Standing Order 52 provides a procedure for holding emergency debates “on specific and important matters requiring urgent consideration.” On many occasions, Members seek leave to make such a motion, but few applications are in fact granted.

Until 1968, motions under the emergency adjournment rule were considered immediately after they had been accepted for debate. This meant that other business was put aside, often to the disadvantage of the government. With the abolition of evening sittings in 1982, virtually all conflict between emergency debates and the regular business of the House was eliminated.

The McGrath Committee, after reviewing the procedures for emergency debates in its *Third Report*, commented:

A frequent and legitimate complaint of private members is that the proceedings of the House of Commons do not always reflect the concerns of the community in a timely way. Events of major importance occur in Canada and although they may be raised during question period, they do not necessarily find their way to the floor of the main debating chamber of the nation.

The House has a provision for emergency debates. In his testimony before the committee, Mr. Speaker Bosley indicated that the present rule on emergency debates, with its open-ended time limit, lends itself to dilatory tactics. We believe this concern should be eliminated. (*Third Report*, p. 45)

The Committee also noted that in deciding on the acceptability of a motion for an emergency debate, the Speaker is not bound to give reasons for a decision, although the practice has developed of doing so. The Committee felt that this had led to “an accumulation of

precedents that militate against the granting of emergency debates.” (*Third Report*, p. 45) The Committee encouraged the adoption of the practice of not giving reasons in the hope that it would permit the Speaker to grant more applications for the debate of real emergencies and thus provide the House with opportunities for timely debate on matters of concern to Canadians.

Between November 1984 and March 1991, Members presented, or attempted to present, in the House of Commons 162 applications for emergency debates under the applicable Standing Orders. During this period, leave to make such a motion was granted by the Speaker on only eleven occasions. (One other emergency debate was held, but by agreement of the parties rather than a decision of the Speaker.)

Over the years, various criteria have been developed for dealing with applications for emergency debates. Many of these conditions have developed from decisions of previous Speakers, and some have been incorporated into the Standing Orders. Standing Order 52(5), for instance, provides that the Speaker shall have regard to the degree to which the matter falls within “the administrative responsibilities of the government” or “could come within the scope of ministerial action,” and the likelihood of the issue being discussed in the near future by the House in some other way. It is also provided that the matter raised must constitute a “genuine emergency, calling for immediate and urgent consideration.” Other criteria include the requirement that no more than one motion may be moved in any sitting, and the motion can involve only one subject. Moreover, the motion cannot revive an issue that has already been the subject of an emergency debate in the same session, cannot raise a question of privilege, and cannot deal with a matter normally debatable only as a substantive motion.

Considerable discretion is given to the Speaker in deciding whether to grant a request for an emergency debate. Mr. Speaker Lamoureux, writing in 1967, commented: “The decision as to whether or not a Motion to adjourn the House should be allowed for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance is one which taxes the judgement of the Speaker to the utmost. The allowance or disallowance of such Motions is one of the most important discretionary powers vested in the Speaker, and since they frequently imply a measure of censure against the Government the importance of ensuring that the decision is seen to be impartial becomes particularly crucial.” Despite the changes that have occurred in the Standing Orders since 1967, the observations of Mr. Speaker Lamoureux remain valid.

The small number of emergency debates is a cause of concern to some Members. As the McGrath Committee indicated, it is important that the House have opportunities for timely debate on matters of concern to Canadians. The intent of the McGrath Committee appears to have been that more applications for emergency debates should be granted, but this does not appear to have occurred. The Committee believes that its recommendations regarding special debates — and, to a lesser extent, special question and answer periods — will afford Members the opportunity to debate topical matters in a focused way. Emergency debates should be restricted to emergency situations and an application for the Speaker will continue to be required to determine whether an application for an emergency debate should be granted.

The Committee recommends that:

12. The Standing Orders regarding emergency debates should remain unchanged.

THE LEGISLATIVE PROCESS

1. *Legislative Planning*

Members of the Committee were in general agreement that more legislative planning was a good thing. It was felt that, generally, in order for a bill to be passed by Christmas, it should be required to be tabled within a week of the House returning in September and, similarly, to pass by June, it should be required to be tabled when the House resumes sitting in February, subject to an exemption for urgent situations. We would hope that such a practice could be adopted without requiring an amendment to the Standing Orders.

The Committee recommends that:

- 13. Government legislation should be introduced at least three months prior to the date the government wants to see it adopted by the House of Commons, except in the case of bills based on supply proceedings and urgent situations.**

2. *Reforms to the Legislative Process*

Pre-study of legislation is generally seen as a good idea, and one that should be encouraged. In *Shaping Canada's Future Together*, the Government indicated that it would consider a proposal to refer bills to parliamentary committees at an earlier stage — after first reading and before approval in principle at the second reading stage to give those committees more scope in amending bills. As one member of the Committee expressed it, there is a feeling that private Members do not have a meaningful role to play in Parliament: when a bill comes forward, and by the time it is referred to a committee for study, it appears to be a “done deal,” with some exceptions. It is also more likely that party positions will have become entrenched by this point, thereby reducing the potential for cooperation and consensus.

Recent experiences with pre-study have been reasonably positive. Nevertheless, the Government has valid concerns that pre-study not become yet another stage of the progress of bills through the House, thereby adding to or delaying the legislative process. Pre-study of legislation has to be used to streamline the process, not to add just another layer to the legislative process. Some Members feel that all bills should be sent to committee after first reading for pre-study; it has also been suggested that more white papers and draft legislation be studied by parliamentary committees prior to the introduction of legislation in the House.

The Committee wishes to propose a more radical solution. The current legislative process is in need of revision, particularly in view of technical nature of much modern legislation and the enhanced role and importance of legislative committees. Our concept of first, second and third readings of bills needs to be re-considered.

We believe that all bills should be referred to a legislative committee directly after they are introduced in the House. Bills would then be studied by the committee, which would effectively be engaged in a form of pre-study. The bill would not have been voted on in principle, and, therefore, amendments would not be inadmissible on the basis that went beyond the principle or scope of the bill. Members would thus have much more flexibility in terms of reviewing and fine-tuning legislation.

The bill would be reported back to the full House, with or without amendments, as at present. The second reading debate and report stage would be consolidated and held at this point. A representative of each recognized party in the House could address the principle of the bill, or any or all amendments. Thereafter, the amendments to the bill would be considered, debated as at present, and voted upon. Once the bill, together with any amendments approved, had been voted upon, the bill would be debated generally, as at third reading.

We believe that this streamlined process has definite advantages, and would assist Members and the House in playing a more meaningful role in the development and passage of legislation.

The Committee recommends that:

- 14. Government bills be referred to a committee immediately after first reading, that they be studied and amended, if the Committee so wishes, reported back to the House, and that a combined second reading and report stage then be held. Final reading of bills would remain as at present.**

3. Use of Closure and Time Allocation

Closure was introduced in the Canadian House of Commons in 1913. The rules were adapted from those in the British House of Commons, but there were some significant differences. In Great Britain, closure had been first used in 1882 at the instigation of the Speaker, to terminate obstructionist tactics by certain Irish Members. Under the British system, the Speaker retains ultimate authority as to whether the closure may be invoked. In Canada, the office of Speaker did not enjoy the same prestige or independence as in Great Britain, and, in fact, the Speaker was perceived as too closely identified with the government to be able to objectively rule on motions to invoke closure. The result was that closure in the House of Commons is the prerogative of the government, and the Speaker has no role, other than to determine whether the appropriate procedures have been complied with. Now that the Speaker is elected by secret ballot, the Committee believes that changes should be made to the Standing Orders regarding closure and time allocation.

Closure and time allocation are legitimate procedural devices. A government must have certain means to limit or restrict debate. The difficulty arises when debate or discussion is unduly terminated or restricted. We would propose that the Speaker be given the responsibility and authority to determine whether there had been a reasonable opportunity for debate before a motion could be moved to invoke closure or time allocation. The Speaker would not make any determination as to whether closure was appropriate or necessary.

The proposed procedure would be similar to that in the United Kingdom, and while such decisions are by no means easy, they are important in terms of the House. Moreover, a ruling that a reasonable amount of debate had been held would lessen some of the stigma attached to the invocation of closure. It would also reinforce the idea that these devices are not intended to silence opposition but to combat obstructionism. A motion to invoke closure could not be moved at the beginning of a debate (although it could be introduced) — that is, before anyone has had an opportunity to speak — but it could be moved later if sufficient opportunities had been accorded Members to discuss the matter.

In the case of time allocation, a similar rule should be introduced, provided that in cases of special urgency, the Speaker would be given the discretion to permit a motion to allocate time. This would address the valid concerns of the government that emergency situations can arise where speedy action is essential.

The Committee recommends that:

- 15. A motion to invoke closure or time allocation could be moved only after the Speaker had determined that a reasonable amount of debate had been held.**

4. Attendance of Sponsoring Minister in House

In recent years, it has become more and more uncommon for government ministers to be present in the House of Commons during debates on bills that they sponsor. There are notable exceptions to this practice. There are also reasons why ministers cannot always be present: they are extremely busy individuals, debates may not be scheduled far enough in advance to plan, and so forth.

As a general rule, however, if a minister is asking the House to approve a certain measure, he or she should be present for the debate if at all possible. Such attendance shows courtesy and respect for the Members who speak on the matter, and enables them to feel that their points are in fact being heard and can perhaps make a difference. If extenuating circumstances do not allow the minister to be present, then the parliamentary secretary should at least be there.

The Committee recommends that:

- 16. Whenever possible, the sponsoring minister, or acting minister, be in attendance in the House during debate on a measure which he or she introduced.**

THE ROYAL RECOMMENDATION

There was considerable discussion among Committee members regarding the requirement and use of the royal recommendation. Under the Canadian Constitution, money bills must be accompanied by a royal recommendation, and can only be introduced by a cabinet minister, as the financial prerogative belongs to the Crown. Problems arise with respect to the royal recommendation especially in respect of Private Members' Business and opposition motions. On the one hand, there is the principle that the government is responsible for the raising and expenditure of money; on the other, there is the recognition that most things nowadays have a financial component or financial implications, and the strict application of the rule severely limits the scope of parliamentary activity.

The ability to raise taxes and to spend money are the prerogative of the Crown, and should remain so. At the same time, there needs to be some recognition that a private Member's bill or motion that involves money in only an incidental way can be permitted. So long as any financial provisions are merely incidental to the main purpose, the bill or motion should be allowed. If a

royal recommendation is then required before the bill is passed, there should be provision for adding it before the bill is adopted, but the bill should not be prevented from being debated in principle. Private Members' bill whose primary purpose is financial — such as amendments to the *Income Tax Act* or bills calling for the expenditure of funds — should continue to be disallowed.

There are obvious difficulties to determining whether financial provisions are incidental or not, but we do not believe that these are insurmountable. Various Speakers' rulings and precedents exist in Canada and elsewhere to provide guidance and assistance.

We believe that our proposal will address some of the major concerns and frustrations of Members. It will also reduce the number of private Members' bills that are inadvertently found to constitute money bills, while still respecting the government's control over the budgetary process.

As a result of our amendments to the legislative process, and, in particular recommendation 14 above, we believe that the royal recommendation should also not be required for government bills until they have received second reading.

The Committee recommends that:

- 17. The Standing Orders be amended to provide that a royal recommendation does not need to be signified until a bill has received second reading. In the case of a private Member's public bill which contains financial provisions that are incidental to the main or primary purpose of the bill, a second reading debate would take place on such a bill, but it could not proceed beyond second reading unless a royal recommendation was signified within 10 sitting days; prior to the commencement of second reading debate on a private Member's bill, the Speaker shall advise the House if a royal recommendation would be required pursuant to this provision.**

PRIVATE MEMBERS' BUSINESS

1. Failure to Move Bill

The Committee is concerned that in some cases Members fail to appear to move their private Members' bills or motions, and the bills merely go to the bottom of the order of precedence. Given that recent reforms to the Standing Orders of the House of Commons have resulted in much more predictability for Private Members' Hour, we feel that Members should be penalized for failing to appear when scheduled. Since there are many less chances that Private Members' Hour will be cancelled or pre-empted, Members should be able to plan their schedules. Ample provisions are made in the Standing Orders for the exchange of items in the order or precedence. It is unfair to other Members if some Members do not show up. The Committee believes that if a Member fails to move his or her bill or motion when scheduled to do so, the matter should be dropped from the order of precedence, and removed as a votable item if it has been deemed to be one. Such bills and motions would go back into the draw, but could be selected again.

The Committee recommends that:

- 18. Private Members' bills that are not moved by Members when scheduled be dropped from the order of precedence, and, if deemed votable, will cease to be so.**

2. *Extension of Private Members' Hour*

The Committee believes that it is important that Private Members' Business not be cancelled or shortened any more than absolutely necessary. At present, various things — such as the holding of a recorded division or the granting of Royal Assent — can result in less time being available for the discussion of Private Members' bills and motions. We think that this is unfortunate, and should be corrected.

The Committee recommends that:

- 19. The Standing Orders be amended to ensure that if the start of Private Members' Hour is delayed or if the Hour is interrupted the time of the delay or interruption shall be added to the end of the Hour, except where the delay is for 60 minutes or more in which case the Hour is postponed to the next sitting of the House.**

3. *Divisions on Private Members' Business*

The party whips should not be involved in the taking of a vote during Private Members' Business. In Private Members' Business, we work in a way which should not reproduce the partisan or adversarial system. The bells for divisions on Private Members' Business should be rung for a standard length of time, and should not be capable of being shortened. We need to recognize more fully that Private Members' Business is the purview of Members, and no one else should be able to interfere. The only involvement of the Whips should be to request that the vote be deferred and this opportunity should be extended to other whips than the Chief Government and Chief Opposition whips if a Member of another party is the sponsor of a bill or motion before the House.

The Committee recommends that:

- 20. No change in length of bells for recorded divisions on Private Members' Business should be permitted.**
- 21. The Whips should not be involved with Private Members' Business in any way, provided that a vote on a private Members' bill or motion may be deferred at the request of the Government Whip, the Opposition Whip, or the Whip of the party to which the sponsor of the bill or motion belongs.**

PAIRING

The 1991 amendments to the Standing Orders provided for the creation of a Register of Paired Members. "Pairing" is the system whereby two Members on opposite sides of a question agree not to vote on a particular matter; they thereby cancel each other out and do not affect

the outcome of the vote. Pairing is often resorted to when Members are unable to be present for a vote and is a long-standing parliamentary practice, having originated in Great Britain in the time of Cromwell. The first pair in Canada was recorded less than three weeks after the new Parliament met in 1867. At times, pairing was very common in the Canadian House of Commons, and, at one time, a procedure existed for registering pairs. The introduction of a Register of Paired Members was an attempt to revive this practice, which is followed in certain other jurisdictions. Members often have other commitments which prevent them from being in the House on a certain day, and pairing is an attempt to accommodate them.

The Standing Orders currently require that the party Whips consent to any pairing. However, there should also be a procedure to allow individual Members to pair without requiring the Whips' approval. It would continue to be possible for a party Whip to instruct his or her Members that no pairing arrangements should be entered into with respect to a particular vote or day, or as a general policy.

Various Speakers in the past have ruled that agreements to pair are private arrangements between Members and in no sense matters in which the Speaker or the House can intervene to enforce such agreements. This would appear to be the case even if at present, the Standing Orders specifically make provision for pairing. Members occasionally forget that they have paired, and if reliance has been placed on the fact that certain Members were paired, this should be respected. Accordingly, the Committee recommends that if any Member who has personally signed and registered as a pair attempts to vote on that day, the vote should be disallowed. This would not apply to pairs arranged by the Whips.

The Committee recommends that:

- 22. Pairing should be used more often. Provision should also be made to allow Members to sign the Register of Paired Members in their own right without requiring the approval of the Whips.**
- 23. If a Member who has personally signed the Register of Paired Members for a particular day, time or vote casts any vote in the House on that day, time or vote, the vote or votes shall be disallowed.**

SPEAKERSHIP

The Committee believes that election of the Speaker by secret ballot represents a major evolution in the House of Commons. This change, which was instituted in 1985, has changed the way that the House operates. The Committee, however, wishes to take this reform a step further.

The Speaker is assisted by a Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole, a Deputy Chairman of Committees of the Whole, and an Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole. These four individuals constitute the presiding officers of the House, and rotate the duties of chairing the proceedings of the House.

The Committee believes that there should be up to two additional presiding officers and that at least two of the presiding officers should be chosen from the opposition benches. This, we believe, would enhance the independence and credibility of the chairing of the House. We would expect the presiding officers to work together as a team, by getting together to discuss rulings and so forth.

The Committee recommends that:

- 24. Beginning in the Thirty-fifth Parliament, there shall be up to two additional presiding officers of the House of Commons, provided that at least two of the presiding officers shall be appointed from the opposition benches.**

ADJOURNMENT DEBATES

1. *Selection of Matters*

Standing Order 38 provides for adjournment proceedings on Mondays, Tuesdays and Thursdays. Commonly known as the "late show," this provides an opportunity for certain matters to be raised in more detail than is possible in oral Question Period.

In order to make the adjournment proceedings more relevant, we would propose that priority be given to matters raised earlier that day or the day before in Question Period. In other words, matters should be chosen first from those of which notice has been given that day or the previous day if there was no adjournment debate that day. The current time limits for giving notice, and advising the House of the matter to be raised would remain in place. We believe that these changes will make the adjournment proceedings more topical, and are more in keeping with the original intent and purpose of this part of the parliamentary day.

The Committee recommends that:

- 25. In selecting the matters to be raised during the adjournment proceedings priority should be given to those items notice of which has been given since the last selection, and then from other matters notice of which has been given pursuant to Standing Order 37(3) or 39(5)(b).**

2. *Non-Cancellation of Adjournment Debate*

As noted above, the adjournment proceedings are scheduled three days a week — Mondays, Tuesdays and Thursdays — and commence at 6:00 p.m. At present, however, if a recorded note is held at 6:00, the adjournment proceedings for that day are cancelled. The Committee believes that adjournment proceedings should in fact be held on these days.

The Committee recommends that:

26. (1) Section 38(1) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“38.(1) At the ordinary hour of daily adjournment on Mondays, Tuesdays and Thursdays, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 24(3) and 67(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes.”

(2) Section 38(7) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“(7) When it is provided in any Standing or Special Order of this House that any specified business shall be continued beyond the ordinary hour of daily adjournment, the adjournment proceedings in that sitting shall be suspended unless the sitting is extended pursuant to Standing Order 33(2).”

(3) The following new section be added after section 38(7) of the Standing Orders:

“(8) The adjournment proceedings shall not be suspended except as provided for in Standing Orders 2(3), 30(4)(b) or 52(12) or as otherwise specified by Special Order of this House. No adjournment proceedings shall take place on days appointed for the consideration of business pursuant to Standing Orders 26, 53, 57, 81(16), 83(2), or 98(3).”

JOINT COMMITTEE ON THE LIBRARY OF PARLIAMENT

The *Parliament of Canada Act* provides that the Library of Parliament is under the joint direction and control of the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons. It goes on to provide that they are to be “assisted ... by a joint committee to be appointed by the two Houses.”

There was a Joint Committee on the Library until 1986, but the Standing Orders of the House of Commons do not currently make any provision for such a joint committee, although the Rules of the Senate do. In his 1991 report on the Library of Parliament, the Auditor General noted the absence of a committee to assist the two Speakers, and concluded that “this means compliance with the *Parliament of Canada Act* cannot be achieved.”

The Committee recommends the re-establishment of a joint committee of the Senate and the House of Commons on the Library of Parliament.

The Committee recommends that:

27. (1) Standing Order 104(3) be deleted and the following substituted therefor:

“(3) The Standing Committee on House Management shall also prepare and report a list of Members to act for the House on the following standing joint committees:

- (a) for the Scrutiny of Regulations, eight Members to act on the part of this House as members on the Joint Committee of both Houses;**
- (b) on the Library of Parliament, eight Members to act on the part of this House as members of the Joint Committee of both Houses:**

Provided that a sufficient number of members of the said joint committees shall be appointed so as to keep the same proportion therein as between the memberships of both Houses.”

(2) A new subsection be added to Standing Order 108 as follows:

“(5) So far as this House is concerned, the mandate of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament shall be that as established in sections 74(1) and (2) of the *Parliament of Canada Act*, provided that both Houses may, from time to time, refer any other matters to the Joint Committee.”

JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENT

The House of Commons and the Senate have many similar needs and interests. In the past, the two chambers have co-operated by means of joint committees on various matters, but, as with the Library of Parliament, these committees have fallen into disuse in recent years.

In 1986 the House of Commons proposed the establishment of a Joint Committee on Parliament, which would replace the joint committees on the Library, Printing and Restaurant, as well as assuming other responsibilities. It was suggested that the mandate of this Committee “include, among other matters, the review of and report on the effectiveness, management and operations together with the operational and expenditure plans of operations under the joint administration of the two Houses and other related matters as the Committee deems fit.” The Senate reviewed this proposal, and eventually agreed with it in principle. Further discussions between the House and the Senate ensued, but it appears that no agreement could be reached as to the composition of the proposed Joint Committee. Eventually the idea disappeared.

Last December the Auditor General of Canada released a Report to the Senate and the House of Commons on Matters of Joint Interest. The Report strongly urged that there be better co-operation, co-ordination and communication, between the two chambers. This point was reiterated by the Auditor General and his officials during an appearance before the Committee on March 11, 1993.

We believe that there are efficiencies and savings to be gained through closer collaboration, and that members of both chambers need to work together to address various issues and shared concerns. The creation of a Joint Committee on Parliament strikes us as an excellent way in which to begin this dialogue. Discussions should be held with the Senate to ascertain whether agreement on such a committee is possible.

The Committee recommends that:

- 28. A Message be sent to the Senate requesting its participation in the establishment of a Joint Committee on Parliament.**

ROYAL ASSENT

At present, both the House of Commons and the Senate assemble in the Senate chamber to witness the Governor General, or his or her representative, grant Royal Assent to a bill. In its Second Report, the McGrath Committee recommended that changes be made to the practice of witnessing Royal Assent. As it noted, this practice is very time-consuming, and interrupts the flow of business in the House. It is also inconvenient when one chamber is not sitting and needs to be recalled specifically for the purpose. The practice was abandoned by the United Kingdom Parliament in 1967, and no other Commonwealth Parliament maintains the procedure that is still used in Canada. In Australia, Royal Assent is achieved through the use of written messages: the Speaker of the chamber in which the bill originated sends a letter to the Governor General transmitting copies of the bill, the Governor General signs the bill and two messages notifying both Houses of Royal Assent, and the messages from the Governor General are then reported to each chamber.

The McGrath Committee recommended that Canada adopt the declaration of Royal Assent by written message, although the present practice of witnessing Royal Assent could be retained for use on special occasions.

This recommendation has not yet been implemented. The Committee believes that it has much merit, and should be pursued.

The Committee recommends that:

- 29. The declaration of Royal Assent by written message be adopted in Canada, and that the government undertake the necessary discussions to achieve this change. Provision should continue to be made for the use of the present practice of witnessing Royal Assent should that be the pleasure of His Excellency on the advice of His Ministers.**

PUBLIC PERCEPTION — CREDIBILITY AND REPUTATION

The Committee has spent considerable time reviewing the issue of broadcasting of parliamentary proceedings. Our specific concern was the broadcasting of committee proceedings, and we tabled a report on this issue in February 1992. We have also tabled reports regarding the televising of Question Period in the House of Commons, in which we recommended that different camera angles be used so as to give a better flavour of the House.

Members of the Committee are concerned about "wrap-around" programming, that is, the other programming that is shown on the Parliamentary Channel. We are also concerned about overall access to parliamentary proceedings, including the costs and value of informing and explaining Parliament to Canadians through the use of explanatory, non-partisan programming.

The Committee recommends that:

- 30. The Board of Internal Economy develop a proposal for wrap-around programming on the Parliamentary Channel, and refer it to the Standing Committee on House Management for its review and consideration.**

CONCLUSION

Parliamentary institutions need to be dynamic, not static. Procedures must continually evolve, in order to meet changing needs and circumstances. While parliamentary tradition is important, we cannot let it stand in the way of reform, or allow ourselves to become hidebound. The House of Commons is a very different place today than it was fifty years ago — or even five years ago — and parliamentary procedures must be able to adapt to the times.

Both Members of Parliament and Canadians generally are dissatisfied and frustrated with the status quo. In this report, the Committee has proposed a package of reforms; not all of the members are enthusiastic about every single aspect of the report, but the report as a whole attempts to strike a balance between the various and often competing interests in the House.

We acknowledge, however, that the effect of changes are often difficult to predict. Accordingly, we believe that the reforms recommended here should initially be implemented on a provisional basis for a trial period. The Committee would monitor the implementation of the changes during this period, and would recommend any modifications that became necessary or desirable. At the end of the experimental phase, the House would be in a much better position to assess whether the reforms should be adopted permanently. We should not try to make changes for all time, but, on the basis of our collective experience, we can try to address some of the more pressing problems that the House faces.

Since there are not likely to be a great many sitting days left in the current Parliament — and probably not sufficient time for a reasonable evaluation of the changes — it is proposed that they continue into the next Parliament. Standing Order 51 requires a review of the Standing Orders and procedure of the House and its committees to be undertaken between the 60th and 90th sitting days of the first session of a Parliament. It would seem appropriate that such a consideration include a review of the contents of this report. Therefore, it is suggested that any provisional Standing Orders continue for 90 sitting days of the next Parliament.

Where our recommendations do not involve amendments to the Standing Orders, they should be permanent. For instance, the guidelines for Questions Period would come into force upon adoption of the report by the House, and would continue unless or until changed by the House.

The Appendix to this report contains the wording of draft Standing Orders arising out of our recommendations, and is designed to provide a basis for the amendments to the Standing Orders required to implement this report.

The Committee recommends that:

31. **The amendments to the Standing Orders contained in or based on this report and the draft Standing Orders contained in the Appendix come into effect within 10 sitting days of this report being concurred in by the House, and that they be implemented on a provisional basis until the end of the current Parliament, and for the first ninety sitting days of the Thirty-fifth Parliament, with the Standing Committee on House Management to monitor the changes and to report to the House as necessary. Recommendation 24 regarding presiding officers will only come into effect at the beginning of the Thirty-fifth Parliament. The recommendations not requiring any changes to the Standing Orders be adopted on a permanent basis.**

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 6 be deleted.

The Appendix to this report contains the wording of the Standing Orders proposed by the Committee. It is hoped that the House will find these proposals to be a reasonable basis for discussion and that the Committee's recommendations will be accepted in principle. The Committee recommends that the House should consider the Standing Orders proposed in the Appendix to this report as a basis for discussion and that the House should decide whether or not to accept them in principle. The Committee also recommends that the House should consider the Standing Orders proposed in the Appendix to this report as a basis for discussion and that the House should decide whether or not to accept them in principle.

31. The amendments to the Standing Orders contained in the Appendix to this report and the draft Standing Orders contained in the Appendix come into effect on the day on which the House passes the Standing Orders proposed in the Appendix to this report. The House should also consider the Standing Orders proposed in the Appendix to this report as a basis for discussion and that the House should decide whether or not to accept them in principle.

COMMISSIONERS OF THE GENERAL LAND OFFICE
 The Commission has been set up to monitor the changes with the Standing Committee on House Management. The Commission will report to the House as necessary. Recommendation 24 regarding the Standing Orders will only come into effect at the beginning of the next Parliament. The Commission will also monitor the changes with the Standing Committee on House Management. The Commission will report to the House as necessary. Recommendation 24 regarding the Standing Orders will only come into effect at the beginning of the next Parliament.

Both Members of Parliament and Canadians generally are dissatisfied and frustrated with the status quo. In this report, the Committee has proposed a package of reforms; not all of the members are enthusiastic about every single aspect of the report, but the report as a whole attempts to strike a balance between the various and often competing interests in the House.

We acknowledge, however, that the effect of changes are often difficult to predict. Accordingly, we believe that the reforms recommended here should initially be implemented on a provisional basis for a trial period. The Committee would monitor the implementation of the changes during this period, and would recommend any modifications that became necessary or desirable. At the end of the experimental phase, the House would be in a much better position to assess whether the reforms should be adopted permanently. We should not try to make changes for all time, but, on the basis of our collective experience, we can try to address some of the more pressing problems that the House faces.

Since there are not likely to be a great many sitting days left in the current Parliament — and probably not sufficient time for a reasonable evaluation of the changes — it is proposed that they continue into the next Parliament. Standing Order 51 requires a review of the Standing Orders and procedure of the House and its committees to be undertaken between the 60th and 90th sitting days of the first session of a Parliament. It would seem appropriate that such a consideration include a review of the contents of this report. Therefore, it is suggested that any provisional Standing Orders continue for 90 sitting days of the next Parliament.

Where our recommendations do not involve amendments to the Standing Orders, they should be implemented. For instance, the guidelines for Questions Period would come into force upon adoption of the report by the House, and would continue unless or until changed by the House.

APPENDIX

REPORT ON PARLIAMENTARY REFORM — PROPOSED AMENDMENTS TO THE STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF COMMONS

RECOMMENDATION 1:

Members of Parliament should be made more aware of the confidence convention, and the observations of the Special Committee on Reform of the House of Commons. With few exceptions, motions proposed by the government should be considered as motions of confidence only when clearly identified as such by the government. Standing Order 6 should be deleted.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 6 be deleted.

RECOMMENDATION 2:

The Standing Orders should be amended to expressly state that no vote on an opposition motion on an allotted day shall be considered a vote of confidence unless the government expressly announces that it will treat it as such or the motion itself is explicitly worded as a vote of confidence.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 81(11) be re-numbered as 81(11)(a), and the following paragraph be added immediately thereafter:

(b) Votes on opposition motions on allotted days shall not be considered to be questions of confidence in the government unless the motion is explicitly worded as a question of confidence or a Minister of the Crown makes a statement in the House that the government intends to treat the motion as a question of confidence.

RECOMMENDATION 3:

The Speaker should exercise greater discretion and independence in choosing Members to make statements under Standing Order 31, provided that each recognized party may designate one Member who shall be the first speaker for such party. (This recommendation is not intended to affect the proportion of statements allocated to Members of different political parties.)

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

Nil

COMMENTS:

Standing Order 31 provides that Members may be recognized to make statements for not more than one minute. There is nothing presently in the Standing Orders about how Members are selected. The use of lists of Members has developed informally. The Committee's recommendation is a direction to the parties and an indication to the Speaker that use of lists for Standing Order 31 statements is to be restricted. If the Report is concurred in by the House of Commons, it will become an order of the House. No amendment is required to the Standing Orders.

RECOMMENDATION 4:

The time limits regarding statements pursuant to Standing Order 31 should be strictly observed and enforced, so as to enable as many Members as possible to avail themselves of this opportunity, and to keep the statements within the intent of the rule.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

Nil

COMMENTS:

Standing Order 31 already provides that a Member may be recognized to make a statement of not more than one minute, and that "the Speaker may order a Member to resume his or her seat if, in the opinion of the Speaker, improper use is made of this Standing Order." Recommendation 4 is designed to provide guidance to the Speaker (and Members) regarding the enforcement of the time limits. The Speaker's power in this regard is already clear in the Standing Order, so no further changes are required.

RECOMMENDATION 5:

Members be allowed to make statements of up to 90 seconds during the ringing of a 30-minute division bell, except on a dilatory motion; such statements to begin as soon as the bells start to ring and to continue for a maximum of 15 minutes.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That a new section (8) be added to Standing Order 45 as follows:

(8) During any thirty-minute division bell pursuant to this Standing Order, Members, other than Ministers of the Crown, may make statements during the first fifteen minutes after the commencement of the ringing of the bell. For the purposes of this section, a Member may be recognized to make a statement of not more than ninety seconds, similar to a statement under Standing Order 31. This section shall not apply in the case of a recorded division on a dilatory motion.

COMMENTS:

It is suggested that this new Standing Order be put under Standing Order 45, which deals with recorded votes and division bells.

There is a reference to Standing Order 31 as certain rulings and practices have evolved as what such statements may and may not include.

RECOMMENDATION 6:

The following guidelines respecting Question Period supersede all previous guidelines and that they be adopted by the House of Commons, and be enforced by the Speaker:

- (1) Questions should be on important matters of public interest.
- (2) Questions and answers should not be unduly argumentative. Members should at all times treat other Members with respect. A question must adhere to the proprieties of the House in that it must not contain inferences, impute motives, or cast aspersions upon persons within the House or out of it.
- (3) Questions should not be unduly repetitive. A question that has previously been answered ought not to be asked again, although this does not mean that questions on the same point are out of order.
- (4) Questions and answers should be brief. They should not be frivolous, trivial, vague or meaningless. A question should not be of a nature requiring a lengthy and detailed answer, nor should it raise a matter of policy too large to be dealt with as an answer to a question. A reply to a question should be as short as possible, relevant to the question asked, and should not provoke debate.
- (5) The facts on which a question is based may be set out as briefly as practicable. A preamble, if any, should be short and to the point.
- (6) A question must relate to a matter within the administrative responsibility and constitutional jurisdiction of the Government of Canada. A minister to whom a question is directed is responsible only for his or her present portfolio(s), and not for previous portfolios or party responsibilities.
- (7) A question is out of order if it deals with a matter that is before a court. In civil matters, however, this restriction will not apply unless and until the matter is at trial. Questions should not inquire as to legal advice received by a Minister.
- (8) A question is out of order if it seeks information about matters which are in their nature secret or confidential such as the proceedings of cabinet. It is, however, in order to ask if a certain matter has been considered by cabinet.
- (9) If a question is ruled out of order, no answer should ordinarily be allowed.
- (10) A Minister may decline to answer a question without stating the reason for his or her refusal. Insistence on an answer is out of order. A refusal to answer cannot be raised as the basis of a question of privilege.

(11) The government decides who shall answer a question. The Prime Minister answers for the government as a whole and is entitled to answer any question relating to any ministerial portfolio or matter of policy, and may delegate this responsibility, even when the Prime Minister is present in the House.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGES:

Nil

COMMENTS:

There is presently very little in the Standing Orders regarding oral Question Period, and nothing regarding the questions or answers. Various precedents, Speaker's rulings, practices and other decisions have been accumulated over the years, many of which have been collected and listed in authorities such as Beauchesne's. The intent of this recommendation is to consolidate and update the various guidelines that exist, so as to simplify them and provide better guidance to Members. If the Committee's recommendation is adopted by the House, the list will become an order of the House, and therefore take precedence over pre-existing guidelines.

COMMENTS:

Chapter V of the Standing Orders deals with "Questions." Standing Orders 37 and 38 relate to the daily oral Question Period and adjournment proceedings, while Standing Order 39 relates to written questions. It seems appropriate, therefore, to place the provisions regarding Special Question and Answer Periods as a new Standing Order 38.1.

RECOMMENDATION 10:

A special "question and answer" period for an individual Minister, and on a specified subject or issue, should be held once a week for up to one hour, such periods to be held outside the regular sitting hours of the House. The Ministers and subjects, as well as the date and times, shall be determined by the House Leaders well in advance. The House will resolve to go into a format similar to that of Committee of the Whole during such periods.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGES:

That the Standing Orders be amended by adding immediately after Standing Order 38 the following new Standing Order:

38.1 (1) Once a week when the House is sitting, the House shall be convened for the purpose of conducting a Special Question and Answer Period on a specified topic or issue. During such a Special Question and Answer Period, the House shall adopt a format similar to that of a Committee of the Whole.

(2) The Special Question and Answer Periods shall be held outside the regular sitting hours of the House, and shall be held for up to one hour, or such longer time as the House shall unanimously agree.

(3) The topic or issue to be discussed during each Special Question and Answer Period shall be determined by the House Leaders and shall be announced in the House not later than the last sitting day preceding the week during which the period is to be held. The House Leaders shall also determine the date and time of the Special Question and Answer Period.

(4) In the event that the House Leaders are unable to agree on a topic or issue, or the date and time of the Period, by the last sitting day preceding the week during which the Special Question and Answer Period is to be held, the matter shall be referred to the Speaker who, after appropriate consultation, shall make the decision and announce it in the House at the beginning of the week during which the Period is to be held.

(5) Notwithstanding Standing Order 101(3), questions and answers during the Special Question and Answer Period are to be brief, and the guidelines of the House for daily Question Period shall be observed so far as may be applicable.

(6) Notwithstanding any other Standing Order, no motion shall be receivable during the Special Question and Answer Periods.

COMMENTS:

Chapter V of the Standing Orders deals with "Questions." Standing Orders 37 and 38 relate to the daily oral Question Period and adjournment proceedings, while Standing Order 39 relates to written questions. It seems appropriate, therefore, to place the provisions regarding Special Question and Answer Periods as a new Standing Order 38.1.

It is stated that the same basic format, rules and practices shall apply to the Special Question and Answer Periods as to the daily oral Question Period; thus, quorum requirements, the ban on quorum calls and points of order, and so forth will apply.

During the Special Question and Answer Periods, the House will be sitting, but will follow the format of a Committee of the Whole. This is designed to allow departmental officials to be present to assist the Minister, and allow Members to move around the chamber more freely. It was felt that there could be some difficulties if the House in fact went into a Committee of the Whole (the provisions of Standing Orders 100 to 103, regarding Committees of the Whole, would apply, unless specifically excluded.)

In the Committee's Report, it is indicated that if the House Leaders cannot agree on a topic, the matter is to be referred to the Speaker for a decision, and that he or she shall make the decision after consultation with the various interests involved (Ministers, parties, opposition critics, and so forth) and in accordance with certain guidelines. It was anticipated that guidelines would be developed similar to those that govern whether an emergency debate is to be held. These could be allowed to be developed over time, or could be set out in the new Standing Order.

The Standing Order has been drafted on the basis of there being no motion before the House. The text of the report refers to a prohibition on "dilatatory motions," but it would seem that the use of such a phrase in the Standing Orders could lead to confusion. If motions other than dilatatory motions are to be permitted, provision would have to be made for procedural acceptability, putting of questions, deferring of divisions, length of bells, and so forth.

RECOMMENDATION 11:

A procedure be adopted for special subject debates, as set out in this report.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGES:

That the Standing Orders be amended by adding immediately after Standing Order 52 the following new Standing Order:

52.1 (1) A motion for the adjournment of the House for the purpose of discussing a matter of public importance may be moved by any Member provided that notice has been given to the Speaker indicating that the consent of the House Leaders has been obtained.

(2) Notwithstanding Standing Order 52.1(1), upon receipt of a notice signed by 100 Members or more, upon determining that the signatories are a reasonable representation of the composition of the House, the Speaker shall grant leave to move a motion for the adjournment of the House for the purpose of discussing a matter of public importance to be held within five sitting days of the receipt of such notice.

(3) At least 48 hours' notice must be given of the decision to hold a Special Subject Debate pursuant to Standing Order 52.1(1) or (2), provided that no such debate shall be held on a Friday.

(4) If a Special Subject Debate is to be held pursuant to this Standing Order, the motion shall stand over until 8.00 o'clock p.m. on the specified day.

(5) The proceedings on any motion being considered may continue beyond the ordinary hour of daily adjournment but, when debate thereon is concluded prior to that hour in any sitting, it shall be deemed withdrawn. Subject to any motion adopted pursuant to Standing Order 26(2), at 12.00 o'clock midnight on any sitting day, the Speaker shall declare the motion carried and forthwith adjourn the House until the next sitting day. In any other case, the Speaker, when satisfied that the debate has been concluded, shall declare the motion carried and forthwith adjourn the House until the next sitting day.

(6) No Member shall speak longer than 20 minutes during any Special Subject Debate.

(7) The provisions of this Standing Order shall not be suspended by the operation of any other Standing Order relating to the hours of sitting or in respect of the consideration of any other business; provided that, in cases of conflict, the Speaker shall determine when such other business shall be considered or disposed of and the Speaker shall make any consequential interpretation of any Standing Order that may be necessary in relation thereto.

COMMENTS:

Chapter VII of the Standing Orders deals with "Special Debates" (Address in Reply to the Speech from the Throne, Standing Orders and Procedure, Emergency Debates, and Matters of Urgent Nature). This would seem to be the appropriate place to put the new provisions for special subject debates.

The draft wording of the new Standing Order has been largely adapted from the existing provisions regarding emergency debates. The difference is in the way in which the decision is made to hold such debates.

The subject matter for the Special Subject Debates has been defined as a “matter of public importance.” (This can be distinguished from Standing Order 52 which refers to a “specific and important matter requiring urgent consideration” as the basis for an emergency debate.) While it would be possible to allow complete discretion regarding subject matter, it seems that some restriction might be advisable in order to provide a standard against which decisions can be made.

The subject matter can be determined in two ways: (1) by agreement among the House Leaders; or (2) by having the support of 100 or more Members. With the provision of an alternative procedure (100 Members signing a notice), it is possible to override the lack of agreement among the House Leaders. Before a debate could occur, the Speaker would have to determine that the signatories are representative of the House.

The draft Standing Order includes suggested times for the Special Subject Debates and time limits on individual speeches (20 minutes). The Special Subject Debates would essentially be held outside regular sitting times — at 8:00 pm — as is the case with emergency debates. No Special Subject Debates could be held on Fridays.

Like emergency debates, the motion that would be before the House during a Special Subject Debates would be a motion to adjourn. This has the advantage of avoiding motions to amend and dilatory motions, and appears to have worked reasonably well in the case of emergency debates. While it would be possible to have a substantive motion before the House, this could give rise to other problems.

RECOMMENDATION 14:

Government bills be referred to a committee immediately after first reading, that they be studied and amended, if the Committee so wishes, reported back to the House, and that a combined second reading and report stage then be held. Final reading of bills would remain as at present.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 70 be amended to read as follows:

70. All bills shall be printed in the English and French languages forthwith after receiving first reading.

That Standing Orders 73 and 74 be deleted and the following substituted therefor:

73. (1) Every government bill shall, subject to section (4) of this Standing Order, be referred after its first reading to a committee for consideration.

(2) Unless otherwise ordered, the bill shall be referred to a legislative committee, except as provided in sections (3) and (4) of this Standing Order.

(3) After consultation, a Minister of the Crown may, at the time of introduction of a bill, give notice that he or she intends to move that the bill be referred to a standing or special committee. The question on such a motion for referral shall be put immediately without debate or amendment. If the motion is defeated by the House, the bill shall stand referred to the appropriate legislative committee.

(4) Any bill based on a Supply motion shall, after first reading, stand referred to a Committee of the Whole.

That the Standing Orders be amended by adding immediately after Standing Order 75 the following:

75.1. Upon receipt of the report of any bill from a standing, special or legislative committee, the House shall proceed to the combined second reading and report stage of the bill.

That Standing Order 76 be deleted and the following substituted therefor:

76. (1) The combined second reading and report stage of any government bill reported by any standing, special or legislative committee shall not be taken into consideration prior to the second sitting day following the presentation of the said report, unless otherwise ordered by the House.

(2) If, not later than the sitting day prior to the consideration of a combined second reading and report stage, written notice is given of any motion to amend, delete, insert or restore any clause in a bill, it shall be printed on a *Notice Paper*.

(3) An amendment, in relation to form only in a government bill, may be proposed by a Minister of the Crown, without notice, but debate thereon may not be extended to the provisions of the clause or clauses to be amended.

NOTE: The purpose of the section is to facilitate the incorporation into a bill of amendments of a strictly consequential nature flowing from the acceptance of other amendments. No waiver of notice would be permitted in relation to any amendment which would change the intent of the bill, no matter how slightly, beyond the effect of the initial amendment.

(4) The Speaker shall have the power to select or combine amendments or clauses to be proposed at the combined second reading and report stage and may, if he or she thinks fit, call upon any Member who has given notice of an amendment to give such explanation of the subject of the amendment as may enable the Speaker to form a judgement upon it.

NOTE: The Speaker will not normally select for consideration by the House any motion previously ruled out of order in committee and will normally only select motions which were not or could not be presented in committee. A motion, previously defeated in committee, will only be selected if the Speaker judges it to be of such exceptional significance as to warrant a further consideration at the report stage. The Speaker will not normally select for separate debate a repetitive series of motions which are interrelated and, in making the selection, shall consider whether individual Members will be able to express their concerns during the debate on another motion.

For greater certainty, the purpose of this Standing Order is, primarily, to provide Members who were not members of the committee, with an opportunity to have the House consider specific amendments they wish to propose. It is not meant to be a reconsideration of the committee stage of a bill.

(4.1) Except as provided in section (5) of this Standing Order, the consideration of the combined second reading and report stage of a bill from a Committee of the Whole shall be received and forthwith disposed of, without amendment or debate.

(5) When the Order of the Day for the consideration of a combined second reading and report stage is called, the Speaker shall call the first clause and shall then permit a representative of each recognized party in the House to comment generally on the bill as reported by the standing, special or legislative committee, provided that no Member except the Prime Minister and the Leader of the Opposition shall speak for more than:

- (a) forty minutes if that Member is the first or second speaker; and
- (b) twenty minutes following the first two speakers;

and following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto.

(6) The following speeches provided for under section (5) of this Standing Order, any amendment of which notice has been given in accordance with section (2) of this Standing Order shall be open to debate and amendment.

(7) Except as provided in section (5) of this Standing Order, when debate is permitted, no Member shall speak more than once or longer than ten minutes during proceedings on any amendment at that stage.

(8) When a recorded division has been demanded on any amendment proposed during the combined second reading and report stage of a bill, the Speaker may defer the calling in of the Members for the purpose of recording the "yeas" and "nays" until any or all subsequent amendments proposed to that bill have been considered. A recorded division or divisions may be deferred from sitting to sitting.

(9) When all of the amendments to the bill at the combined second reading and report stage have been dealt with, a motion "That the bill, as amended, be concurred in and read a second time" or "That the bill be concurred in and read a second time" shall be put and forthwith disposed of, without amendment or debate.

(10) When the bill has been amended or debate has taken place thereon at the second reading and report stage, the same shall not be set down for a third reading and passage prior to the second sitting day following the completion of second reading, except in cases of urgency.

That the Standing Orders be amended by adding immediately after Standing Order 76 the following:

76.1.(1) When third reading of a government bill is being considered, no Member except the Prime Minister and the Leader of the Opposition shall speak for more than:

- (a) forty minutes if that Member is the first or second speaker;
- (b) twenty minutes following the first two speakers, if that Member begins to speak within the next five hours of consideration; and following the speech of each Member a period not exceeding ten minutes shall be made available, if required, to allow Members to ask questions and comment briefly on matters relevant to the speech and to allow responses thereto; and
- (c) ten minutes if a Member speaks thereafter.

(2) The Whip of a party may indicate to the Speaker at any time during a debate governed by this Standing Order that one or more of the periods of debate limited pursuant to paragraphs (1)(b) or (c) of this Standing Order and allotted to Members of his or her party, are to be divided in two.

That Standing Order 113 be deleted and the following substituted therefor:

113. (1) Within five sitting days after first reading of a government bill referred to a legislative committee, the Standing Committee on House Management shall report a list of members of such a legislative committee, which shall consist of not more than fourteen Members. Upon the presentation of such a report of the Standing Committee on House Management, the same shall be deemed adopted.

(2) Once the said report is adopted, the Speaker shall forthwith appoint the Chairman of the said committee from the appropriate Panel of Chairmen established pursuant to Standing Order 112.

(3) Any legislative committee to which a bill has been referred pursuant to Standing Order 73(2) shall meet within two sitting days after the appointment of a Chairman pursuant to section (2) of this Standing Order.

(4) When the Chairman appointed pursuant to section (2) of this Standing Order is unable to act in that capacity at or during a meeting of the legislative committee, the Chairman shall designate a member of the committee to act as Chairman at or during the said meeting and such an acting Chairman shall be vested with all the powers of the Chairman at or during the said meeting.

(5) Any legislative committee shall be empowered to examine and enquire into the bill referred to it by the House, to report the same with or without amendments, and except when the House otherwise orders, to send for persons, papers and records, to sit when the House is sitting, to sit when the House stands adjourned, and to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it, provided that when such a committee has reported the bill, which it was created to examine, it shall cease to exist.

(6) Any legislative committee may delegate to a subcommittee on agenda and procedure, its power to schedule meetings of the committee and to call for persons to appear before the committee or for papers and records to be presented to the committee in relation to the bill before the committee, provided that the committee shall retain the power to approve such arrangements.

That the existing Standing Orders regarding the introduction and readings of bills be amended to apply only to private Members' bills.

COMMENTS:

The existing Standing Order 73(5) has been dropped. It deals with second reading of borrowing authority bills and provides for a maximum of two days' consideration. In view of the new procedure, it would not appear that the section is required, as the risk of delaying referral to a committee has been eliminated.

Proposed Standing Order 73(4) regarding bills based on Supply motions is the same as existing Standing Order 73(4). Such bills are to be referred to a Committee of the Whole.

RECOMMENDATION 15:

A motion to invoke closure or time allocation could be moved only after the Speaker has determined that a reasonable amount of debate has been held.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 57 be amended to read as follows:

(1) Subject to section (2) of this Standing Order, immediately before the Order of the Day for resuming an adjourned debate is called, or if the House be in Committee of the Whole, any Minister of the Crown who, standing in his or her place, shall have given notice at a previous sitting of his or her intention so to do, may move that the debate shall not be further adjourned, or that the further consideration of any resolution or resolutions, clause or clauses, section or sections, preamble or preambles, title or titles, shall be the first business of the Committee, and shall not be further postponed; and in either case, such question shall be decided without debate or amendment; and if the same shall be resolved in the affirmative, no Member shall thereafter speak more than once, or longer than twenty minutes in any such adjourned debate; or, if in Committee, on any such resolution, clause, section, preamble or title; and if such adjourned debate or postponed consideration shall not have been resumed or concluded before 11.00 o'clock p.m., no Member shall rise to speak after that hour, but all such questions as must be decided in order to conclude such adjourned debate or postponed consideration, shall be decided forthwith.

(2) A motion pursuant to section (1) of this Standing Order may be moved unless it appears to the Speaker that such motion is an abuse of the Standing Orders of the House or an infringement of the rights of the minority.

That Standing Orders 78(2)(a) and 78(3)(a) both be amended by the addition of the following words at the beginning of each section:

Subject to section (4) of this Standing Order,

That Standing Order 78 be amended by the addition of Standing Order 78(4) as follows:

(4) A motion pursuant to section (2) or (3) of this Standing Order may be moved unless it appears to the Speaker that such motion is an abuse of the Standing Orders of the House or an infringement of the rights of the minority.

COMMENTS:

Under the Manual of Procedure of the British House of Commons, the Chair must determine whether the "motion is an abuse of the rules of the House, or an infringement of the rights of the minority" before a motion of closure is allowed to be put. Similar wording is used in the procedural rules of various other legislatures, such as the Legislative Assembly of Ontario and the House of Representatives of New Zealand.

As far as time allocation is concerned—Standing Order 78—it appears that in cases of all-party agreement—Standing Order 78(1)—there would be no need for the Speaker to become involved. However, he or she could make a determination as to whether there has been a reasonable period of time for debate before a motion could be put to allot time in situations of qualified agreement (Standing Order 78(2)) or other cases (Standing Order 78(3)). Presumably, in the case of a qualified agreement, the fact that the majority of the representatives of the several parties have come to an agreement would be relevant to the Speaker's determination.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE

The bill is introduced by a private Member, the message and recommendation of the Governor General for the appropriation of any part of the public revenue shall not be required when such measure is to be introduced, provided that the appropriation of public revenue is incidental to the main or primary purpose of the bill. If such a bill receives second reading, the message and recommendation of the Governor General in relation to it for the appropriation of any part of the public revenue shall be printed on the Notice Paper and in the Votes and Proceedings within 10 sitting days in the absence of which the legislative committee to which the bill has been referred shall not hold its organizational meeting.

This Standing Order is amended by the addition of the following sections:

(2.1) In the case of a public bill introduced by a private Member, the message and recommendation of the Governor General for the appropriation of any part of the public revenue shall not be required when such measure is to be introduced, provided that the appropriation of public revenue is incidental to the main or primary purpose of the bill. If such a bill receives second reading, the message and recommendation of the Governor General in relation to it for the appropriation of any part of the public revenue shall be printed on the Notice Paper and in the Votes and Proceedings within 10 sitting days in the absence of which the legislative committee to which the bill has been referred shall not hold its organizational meeting.

(2.2) Prior to the commencement of second reading debate on a public bill introduced by a private Member, the Speaker shall advise the House whether section (2.1) of this Standing Order applies to the bill.

COMMENTS:

As the McGrath Committee noted in its Third Report (1983), the Constitution provides that a bill or resolution may not be adopted or passed in the absence of a Royal Recommendation, but it does not prevent the introduction of such a bill or resolution prior to the signature of a royal recommendation. Standing Order 78(1) is virtually identical to section 24 of the Constitution Act 1867. The requirement in Standing Order 78(2) that a royal recommendation accompany the introduction of a measure with financial implications therefore, goes beyond the constitutional requirement. This Standing Order could be amended without violating the Constitution.

RECOMMENDATION 17:

The Standing Orders be amended to provide that a royal recommendation does not need to be signified until a bill has received second reading. In the case of a private Member's public bill which contains financial provisions that are incidental to the main or primary purpose of the bill, a second reading debate would take place on such a bill, but it could not proceed beyond second reading unless a royal recommendation was signified within 10 sitting days; prior to the commencement of second reading debate on a private Member's bill, the Speaker shall advise the House if a royal recommendation would be required pursuant to this provision.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 79(2) be amended to read as follows:

(2) The message and recommendation of the Governor General in relation to any government bill for the appropriation of any part of the public revenue or of any tax or impost shall not be required until after any such measure has received second reading, whereupon it shall be printed on the *Notice Paper* and in the *Votes and Proceedings*, and the text of such recommendation shall be printed with or annexed to every such bill thereafter.

That Standing Order 79 be amended by the addition of the following sections:

(2.1) In the case of a public bill introduced by a private Member, the message and recommendation of the Governor General for the appropriation of any part of the public revenue shall not be required when such measure is to be introduced, provided that the appropriation of public revenue is incidental to the main or primary purpose of the bill. If such a bill receives second reading, the message and recommendation of the Governor General in relation to it for the appropriation of any part of the public revenue shall be printed on the *Notice Paper* and in the *Votes and Proceedings* within 10 sitting days, in the absence of which the legislative committee to which the bill has been referred shall not hold its organizational meeting.

(2.2) Prior to the commencement of second reading debate on a public bill introduced by a private Member, the Speaker shall advise the House whether section (2.1) of this Standing Order applies to the bill.

COMMENTS:

As the McGrath Committee noted in its Third Report (1985), the Constitution provides that a bill or resolution may not be adopted or passed in the absence of a Royal Recommendation, but it does not prevent the introduction of such a bill or resolution prior to the signification of a royal recommendation. Standing Order 79(1) is virtually identical to section 54 of the *Constitution Act, 1867*. The requirement in Standing Order 79(2) that a royal recommendation accompany the introduction of a measure with financial implications, therefore, goes beyond the constitutional requirement. This Standing Order could be amended without violating the Constitution.

The new Standing Order 79(2.1) would only apply to private Members' public bills which contain financial provisions that are incidental to the main or primary purpose of the bill. It would not allow a private Member's public bill if its primary or sole purpose was financial. There will obviously be scope for disagreement over whether a particular provision is incidental or not, and what the main or primary purpose of a bill is. Some guidance can be obtained from other jurisdictions, and no doubt guidelines and rulings will develop over time.

The proposed new Standing Order would not apply to private Members' motions—the current prohibition on public expenditures and taxes would continue. This does not seem to have been a problem, and ways have been devised for getting around any difficulties encountered.

The recommendation proposes that a bill not proceed “beyond second reading” unless a royal recommendation was signified. The intent of the recommendation is that Members be able to signify their support or opposition to a measure without consideration for constitutional technicalities. Thus, a second reading vote should be held. Committee study of a bill should not proceed until the government has indicated whether or not it will seek a royal recommendation. As the McGrath Committee said, if no recommendation were forthcoming, “we would recommend that the measure not be allowed to proceed further, for the simple reason that to do so would be a waste of time.”

To avoid uncertainty, it is proposed that the government be required to declare its position within a certain period of time — 10 sitting days are suggested.

RECOMMENDATION 18:

Private Members' bills that are not moved by Members when scheduled be dropped from the order of precedence, and, if deemed votable, shall cease to be so.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 42 be amended by the addition of the following section:

(2.1) Notwithstanding section (2) of this Standing Order, orders for private Members' public bills that are not proceeded with when called, shall be dropped from the Order Paper, and the bill shall be deemed to be withdrawn.

COMMENTS:

At present, private Members' motions that are not proceeded with disappear from the *Order Paper* pursuant to Standing Order 42(1). In the case of private Members' bills, however, there is no provision for their being dropped; instead, they merely go to the bottom of the order of precedence. This occasions delay, but means that the consequences of not moving a bill when scheduled are less dire. This recommendation is designed to remove this inequity of treatment, and to encourage bills and motions to be moved when scheduled so as to prevent the cancellation of Private Members' Hour.

It should be noted that there are provisions in Standing Order 94 whereby a Member who is unable to move his or her motion under Private Members' Business may give the Speaker 48 hours' written notice. An attempt is made to arrange an exchange. If none is possible, Private Members' Hour is cancelled. The proposed new Standing Order would not apply to such a situation. A member who has complied with the notice requirements in Standing Order 94 would not have his or her bill dropped from the order of precedence. Although this results in the cancellation of Private Members' Hour on occasion, there are valid reasons why a Member is unable to proceed, and it is preferable that Members be encouraged to try to get exchanges arranged than that they not show up when scheduled.

RECOMMENDATION 19:

The Standing Orders be amended to ensure that if the start of Private Members' Hour is delayed or if the Hour is interrupted the time of the delay or interruption shall be added to the end of the Hour, except where the delay is for 60 minutes or more, in which case the Hour is postponed to the next sitting of the House.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 30 be amended by the addition of the following section:

- (8) If the beginning of Private Members' Hour is delayed for any reason, or if the Hour is interrupted for any reason, a period of time corresponding to the time of the delay or interruption shall be added to the end of the Hour, provided that if the delay or interruption continues past the time at which the Hour would ordinarily end, Private Members' Hour for that day shall be postponed to the next sitting of the House.

RECOMMENDATION 20:

No change in length of bells for recorded divisions on Private Members' Business should be permitted.

RECOMMENDATION 21:

The Whips should not be involved with Private Members' Business in any way, provided that a vote on a private Member's bill or motion may be deferred at the request of the Government Whip, the Opposition Whip, or the Whip of the party to which the sponsor of the bill or motion belongs.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 45(5)(a.1) be added as follows:

(a.1) Notwithstanding any other section of the Standing Order, when the Speaker has put the question on any debatable motion during Private Members' Business, the bells to call in the Members shall be sounded for not less than fifteen minutes; or thirty minutes, as the case might be; provided that, while the Members are being called in, the Chief Government Whip, the Chief Opposition Whip or the Whip of the party to which the Member sponsoring the motion belongs may approach the Speaker to request that the division be deferred, in which case, the Speaker shall defer the said division until a specified time, but, in any case, not later than the ordinary hour of adjournment on the next sitting day thereafter, except as provided for under section (6) of this Standing Order.

RECOMMENDATION 22:

Pairing should be used more often. Provision should also be made to allow Members to sign the Register of Paired Members in their own right without requiring the approval of the Whips.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 44.1(1) be deleted and the following substituted therefor:

44.1.(1) The Clerk of the House shall cause to be kept at the Table a Register of Paired Members, in which any Member of the government party and any Member of an Opposition party may have their names entered together by their respective Whips to indicate that they will not take part in any recorded division held on the date inscribed on that page of the Register; provided that an individual Member of Parliament is also entitled to have his or her name entered together with the name of another Member to indicate that they will not take part in any recorded division held on the date inscribed on that page of the Register so long as they both personally sign the Register in their own right.

RECOMMENDATION 23:

If a Member who has personally signed the Register of Paired Members for a particular day, time or vote casts any vote in the House on that day, time or vote, the vote or votes shall be disallowed.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 44.1 be amended by adding the following new section:

(3) If a Member has personally signed the Register of Paired Members pursuant to section (1) of this Standing Order, and such Member purports to take part in any recorded division held on the date inscribed on that page of the Register, such vote shall be disallowed and shall not be counted.

COMMENTS:

This is a new provision. It would direct the Table to not count the vote of any Member who purports to vote in a recorded division and whose name is entered in the Register of Paired Members for that day. It would only apply to Members who have entered their own names in the Register and personally signed, not to those Members whose names are entered by all Whips.

RECOMMENDATION 24:

Beginning in the Thirty-fifth Parliament, there shall be up to two additional presiding officers of the House of Commons, provided that at least two of the presiding officers shall be appointed from the opposition benches.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That a new Standing Order 6 be added as follows:

6. Notwithstanding any other Standing Order, at least two of the Members holding the offices of Speaker, Chairman of Committees of the Whole and Deputy Speaker, Deputy Chairman of Committees of the Whole, Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole, and such other two presiding offices as the House shall from time to time establish shall not be Members of the government party.

COMMENTS:

It is suggested above under Recommendation 1 that the existing Standing Order 6 (that the election of a Speaker not be considered a question of confidence) be deleted. This proposed new Standing Order would take its place.

The Speaker of the House is elected in accordance with Standing Orders 2 to 5, and the Chairman of Committees of the Whole and Deputy Speaker of the House is elected pursuant to Standing Order 7. Standing Order 8 provides for the appointment by the House of a Deputy Chairman of Committees of the Whole and an Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole. The Recommendation calls for the creation of up to two additional offices in the Thirty-fifth Parliament. The proposed new Standing Order would provide that at least two presiding officers would have to come from the opposition benches.

RECOMMENDATION 25:

In selecting the matters to be raised during the adjournment proceedings priority should be given to those items notice of which has been given since the last selection, and then from other matters notice of which has been given pursuant to Standing Orders 37(3) or 39(5)(b).

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

That Standing Order 38(3) be deleted and the following substituted therefor:

(3) When several Members have given notices of intention to raise matters on the adjournment of the House, priority for the raising of such matters shall be given to those notices filed since the last selection. If there are not sufficient notices, the Speaker shall decide which other matters are to be raised, having regard to the order in which the notices were given, the urgency of the matters raised, and the apportioning of the opportunities among the Members of the various parties in the House. The Speaker may, at his or her discretion, consult with representatives of the parties concerning such order and be guided by their advice.

COMMENTS:

Currently, Standing Order 38(3) leaves the selection of matters to be raised up to the Speaker. Certain criteria for the selection are set out, and the Speaker may consult and be guided by the parties.

Notices of intention to raise matters during the adjournment proceedings can come from two sources: Standing Order 37(3) allows a Member who is not satisfied with the response to a question in Question Period, or a question that is not urgent, to give notice; and Standing Order 39(5)(b) allows a written question requiring a ministerial response that remains unanswered after 45 days to be transferred to the adjournment debate. Notices are deemed withdrawn after 45 sitting days if they are not debated.

The intent of the recommendation is to make the adjournment proceedings more topical. There will presumably be less need to co-ordinate schedules if items are to be selected from those of which notice has been given that day. This new procedure may also lead to more Members giving notice of intention to raise matters if their chances of being heard that day are enhanced.

Since the adjournment proceedings are only held on Mondays, Tuesdays, and Thursdays, it seems reasonable to choose from among those items raised since the last selection, rather than from among those of which notice had been given that day. It should be noted that adjournment proceedings are currently cancelled fairly regularly, especially on Mondays when there is a deferred vote. (On this point, see Recommendation 26 below.)

If there are not sufficient new matters to be selected, it is proposed that the existing system of discretionary selection would continue. The factors set out — order given, urgency, apportionment among parties, consultation — become more relevant if one goes beyond the notices filed that day, and scheduling is more problematic.

RECOMMENDATION 26:

- (1) Section 38(1) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“38.(1) At the ordinary hour of daily adjournment on Mondays, Tuesdays and Thursdays, the Speaker may, notwithstanding the provisions of Standing Orders 24(3) and 67(2), deem that a motion to adjourn the House has been made and seconded, whereupon such motion shall be debatable for not more than thirty minutes.”

- (2) Section 38(7) of the Standing Orders be deleted and the following substituted therefor:

“(7) When it is provided in any Standing or Special Order of this House that any specified business shall be continued beyond the ordinary hour of daily adjournment, the adjournment proceedings in that sitting shall be suspended unless the sitting is extended pursuant to Standing Order 33(2).”

- (3) The following new section be added after section 38(7) of the Standing Orders:

“(8) The adjournment proceedings shall not be suspended except as provided for in Standing Orders 2(3), 30(4)(b) or 52(12) or as otherwise specified by Special Order of this House. No adjournment proceedings shall take place on days appointed for the consideration of business pursuant to Standing Orders 26, 53, 57, 81(16), 83(2) or 98(3).”

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

See Recommendation

RECOMMENDATION 27:

(1) Standing Order 104(3) be deleted and the following substituted therefor:

“(3) The Standing Committee on House Management shall also prepare and report a list of Members to act for the House on the following standing joint committees:

- (a) for the Scrutiny of Regulations, eight Members to act on the part of this House as members on the Joint Committee of both Houses;
- (b) on the Library of Parliament, eight Members to act on the part of this House as members of the Joint Committee of both Houses:

Provided that a sufficient number of members of the said joint committees shall be appointed so as to keep the same proportion therein as between the memberships of both Houses.”

(2) A new subsection be added to Standing Order 108 as follows:

“(5) So far as this House is concerned, the mandate of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament shall be that as established in sections 74(1) and (2) of the Parliament of Canada Act, provided that both Houses may, from time to time, refer any other matters to the said Joint Committee.

PROPOSED STANDING ORDER CHANGE:

See Recommendation

The intent of the recommendation is to make the adjournment proceedings more topical. There will presumably be less need to schedule items to be selected from those of which notice has been given that day. This new procedure may also lead to more Members giving notice of intention to raise matters if their chances of being heard that day are enhanced.

Since the adjournment proceedings are only held on Mondays, Tuesdays, and Thursdays, it seems reasonable to choose from among those items raised the last selection, rather than from among those of which notice had been given that day. It should be noted that adjournment proceedings are currently cancelled fairly regularly, especially on Mondays when there is a deferred vote. (On this point, see Recommendation 26 below.)

If there are not sufficient new matters to be selected, it is proposed that the existing system of discretionary selection would remain. The factors set out — order given, urgency, apportionment among parties, consideration — become more relevant if one goes beyond the notices filed that day, and scheduling is more problematic.

Le jeudi A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 16 to 23, 37 to 39, 42 to 44, 49, 52 and 53 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

CHARLES LANGLOIS

Chair

Conformément à l'alinéa 108(3)a) du Règlement, le Comité permanent de la gestion de la Chambre a l'honneur de présenter son

QUATRE-VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT

Le jeudi 1^{er} avril 1993

TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	1
INTRODUCTION	7
LE VOYE LIBRE	9
1. Le principe de la confiance	9
2. Les jours désignés et les motions de l'opposition	13
DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 31 DU RÈGLEMENT	14
DÉCLARATIONS PENDANT LA SONNERIE D'APPEL	14
PÉRIODE DES QUESTIONS	15
1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions	15
2. Nombre accru de questions et de réponses	17
3. Recours limité aux listes durant la période des questions	18
Conformément à l'alinéa 108(3)a) du Règlement, le Comité permanent de la gestion de la Chambre a l'honneur de présenter son	19
1. Périodes spéciales de questions et réponses	19
2. Débats sur des sujets spéciaux	20
3. Débats	21
QUATRE-VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT	
LE PROCESSUS LÉGISLATIF	23
1. Plénification législative	23
2. Réforme du processus législatif	23
3. Clôture et attribution d'une période de temps	25
4. Présence du ministre intéressé en Chambre	26
LA RECOMMANDATION ROYALE	26
AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS	27
1. Défaut de présenter des projets de loi	27
2. Prolongation de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés	28
3. Mises aux voix par appel nominal des affaires émanant des députés	28
PAIRAGE	28
PRÉSIDENCE	29
DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT	30
1. Clôté des questions	30
2. Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement	30
COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT	31
COMITÉ MIXTE SUR LE PARLEMENT	32
SANCTION ROYALE	33

TABLE DES MATIÈRES

	Page
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	1
INTRODUCTION	7
LE VOTE LIBRE	9
1. Le principe de la confiance	9
2. Les jours désignés et les motions de l'opposition	13
DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 31 DU RÈGLEMENT ...	14
DÉCLARATIONS PENDANT LA SONNERIE D'APPEL	14
PÉRIODE DES QUESTIONS	15
1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions ...	15
2. Nombre accru de questions et de réponses	17
3. Recours limité aux listes durant la période des questions	18
4. Régime de roulement pour assurer la présence des ministres	18
DÉBAT SUR DES SUJETS PARTICULIERS	19
1. Périodes spéciales de questions et réponses	19
2. Débats sur des sujets spéciaux	20
3. Débats d'urgence	21
LE PROCESSUS LÉGISLATIF	23
1. Planification législative	23
2. Réforme du processus législatif	23
3. Clôture et attribution d'une période de temps	25
4. Présence du ministre intéressé en Chambre	26
LA RECOMMANDATION ROYALE	26
AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS	27
1. Défaut de présenter des projets de loi	27
2. Prolongation de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés	28
3. Mises aux voix par appel nominal des affaires émanant des députés	28
PAIRAGE	28
PRÉSIDENTE	29
DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT	30
1. Choix des questions	30
2. Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement	30
COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT	31
COMITÉ MIXTE SUR LE PARLEMENT	32
SANCTION ROYALE	33

PERCEPTION DU PUBLIC — CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION 33

CONCLUSION 34

ANNEXE — PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS À APPORTER AU RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES 37

1 37

7 37

9 37

9 37

13 37

14 37

14 37

15 37

15 37

17 37

18 37

18 37

19 37

19 37

20 37

21 37

23 37

23 37

23 37

25 37

26 37

26 37

27 37

27 37

28 37

28 37

28 37

29 37

30 37

30 37

30 37

31 37

32 37

33 37

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

1. **Que les députés soient sensibilisés au principe de la confiance et aux observations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. À de rares exceptions près, les motions émanant du gouvernement devraient être considérées comme un vote de confiance uniquement lorsqu'elles sont expressément libellées comme tel par le gouvernement. L'article 6 du Règlement devrait être abrogé.**
2. **Que le Règlement soit modifié de manière à stipuler qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné n'est considéré comme un vote de confiance à moins que le gouvernement ne déclare expressément le contraire ou que le libellé de la motion précise explicitement que le vote sera un vote de confiance.**
3. **Que le Président jouisse d'une plus grande autonomie pour choisir les députés qui peuvent faire une déclaration aux termes de l'article 31 du Règlement, à condition que chaque parti qui obtient le droit de parole désigne le député qui fera la première déclaration. (La présente recommandation n'a pas pour objet de modifier la répartition des déclarations entre les députés des divers partis politiques)**
4. **Que les limites de temps prévues soient appliquées à la lettre lorsque des déclarations sont faites en vertu de l'article 31 du Règlement, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent s'en prévaloir et que les déclarations respectent l'esprit du Règlement.**
5. **Que les députés puissent faire des déclarations d'au plus 90 secondes lorsqu'un vote nécessite un appel de 30 minutes, sauf s'il porte sur une motion dilatoire; ces déclarations devant commencer 10 minutes après le déclenchement de la sonnerie d'appel et se poursuivre pendant au plus 15 minutes.**
6. **Que les lignes directrices suivantes concernant la période de questions remplacent et annulent les précédentes et qu'elles soient adoptées par la Chambre des communes et appliquées par le Président :**
 - (1) **La question doit porter sur une affaire importante d'intérêt public.**
 - (2) **La question et la réponse ne doivent pas soulever indûment la discussion. Les députés doivent se respecter mutuellement en tout temps. La question doit respecter les convenances de la Chambre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas comporter d'insinuations, imputer des visées ou comporter des calomnies à l'égard de personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre.**

- (3) Une question ne doit pas être indûment répétitive. Une question à laquelle une réponse a déjà été donnée ne devrait pas être posée, ce qui ne veut cependant pas dire que des questions portant sur le même sujet soient irrecevables.
- (4) La question et la réponse doivent être brèves. Elles ne doivent pas être futiles, banales, vagues ni insignifiantes. Une question ne doit pas être de nature à exiger une réponse longue et détaillée, ni soulever une question de principe trop importante pour pouvoir faire l'objet d'une réponse à la question. La réponse à une question doit être aussi brève que possible, être pertinente et ne pas soulever la discussion.
- (5) Les faits auxquels une question se rapporte doivent être exposés aussi brièvement que possible. Le préambule, s'il y en a un, doit être bref et pertinent.
- (6) La question doit porter sur une affaire qui relève de la responsabilité administrative et de la compétence constitutionnelle du gouvernement du Canada. Un ministre à qui une question est posée n'a à répondre que du portefeuille dont il est titulaire au moment où la question est posée, il n'a pas à répondre des portefeuilles ou autres responsabilités qu'il a pu avoir dans le passé.
- (7) Une question portant sur une affaire en cours d'instance est irrecevable. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux affaires civiles, sauf si des procédures sont déjà engagées. La question ne doit pas viser à obtenir des renseignements au sujet de l'avis juridique reçu par un ministre.
- (8) Une question est irrecevable si elle demande des renseignements secrets de nature, comme les délibérations du Conseil des ministres. Elle peut cependant demander si une certaine affaire a été examinée par le Conseil des ministres.
- (9) Il n'est habituellement pas permis de répondre à une question jugée irrecevable.
- (10) Un ministre peut refuser de répondre à une question sans avoir à donner les raisons de son refus. L'auteur de la question ne peut insister pour obtenir une réponse. Le refus de répondre à une question ne peut servir de motif pour soulever la question de privilège.
- (11) Le gouvernement décide qui répond à une question. Le premier ministre répond pour le gouvernement dans son ensemble, et il peut répondre à toute question concernant un portefeuille administratif ou une question concernant la politique du gouvernement. Le premier ministre peut aussi déléguer cette responsabilité, même lorsqu'il est présent à la Chambre.

7. Que l'utilisation des questions supplémentaires ne soit permise qu'à la discrétion du Président. Une question supplémentaire doit être très brève et se rapporter à la question principale ou en découler, et son préambule doit être bref et pertinent. Aucune question supplémentaire superflue ou de nature répétitive ne doit être autorisée.
8. Que chaque parti reconnu à la Chambre qui obtient le droit de parole indique au Président les noms de ses deux ou trois premiers questionneurs.
9. Que le gouvernement crée un système de roulement applicable à la période de questions, et qu'il le soumette à l'examen et aux observations du Comité permanent de la gestion de la Chambre.
10. Que l'on réserve une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale de questions et réponses d'au plus une heure sur un sujet ou un problème particulier à l'intention d'un seul ministre. Le choix des ministres à interroger et des sujets à aborder, ainsi que le jour et l'heure des débats devraient être décidés longtemps à l'avance par les leaders à la Chambre. La Chambre siègerait selon une formule semblable à celle des Comités pléniers durant ces périodes.
11. Que l'on adopte une procédure de débats spéciaux du genre de celle qui est décrite dans le présent rapport.
12. Que les articles du Règlement concernant la tenue des débats d'urgence demeurent inchangés.
13. Que le gouvernement présente ses mesures législatives au moins trois mois avant la date à laquelle il désire qu'elles soient adoptées par la Chambre des communes, exception faite des projets de loi découlant de travaux de subsides ou relatifs à des problèmes urgents.
14. Que les projets de loi émanant du gouvernement soient renvoyés à un comité dès l'étape de la première lecture, que ce dernier les étudie, les amende s'il le désire et en fasse rapport à la Chambre, et que la Chambre passe ensuite simultanément au débat de deuxième lecture et à l'étape du rapport, la procédure de lecture finale demeurant telle qu'elle existe actuellement.
15. Qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps ne soit permise qu'une fois que le Président a établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue.
16. Que, chaque fois que possible, le ministre responsable, ou son suppléant, soit présent à la Chambre pendant le débat sur une mesure qu'il ou elle a présentée.

17. Que le Règlement soit modifié de manière à prévoir qu'une recommandation royale ne doit être signifiée qu'à l'égard des projets de loi ayant reçu la deuxième lecture. Les projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire dont l'incidence financière n'est qu'accessoire à leur objet premier ou principal feraient l'objet d'un débat de deuxième lecture, mais leur étude ne serait poussée plus loin que si une recommandation royale était signifiée dans les dix jours de séance suivant la fin du débat; avant le début du débat de deuxième lecture sur les projets de loi de ce genre, le Président indiquerait à la Chambre si une recommandation royale serait requise aux termes de la présente disposition.
18. Que les projets de loi d'initiative parlementaire qui n'ont pas été présentés par des députés au moment fixé soient retirés de l'ordre de priorité et ne puissent être mis aux voix, s'ils avaient été choisis pour faire l'objet d'un vote.
19. Que le Règlement soit modifié de manière à ce que, advenant que le début de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés soit retardé ou que l'étude de ces affaires soit interrompue, la durée du retard ou de l'interruption soit ajoutée à la fin de l'heure, sauf lorsque le retard ou l'interruption durent soixante minutes ou plus, et que dans cette dernière éventualité, l'étude des mesures inscrites pour ce jour-là soit reportée à la séance suivante de la Chambre.
20. Qu'aucun changement à la durée de la sonnerie appelant les députés à voter par appel nominal sur les affaires d'initiative parlementaire ne soit autorisé.
21. Que les whips de partis n'interviennent d'aucune façon dans les affaires émanant des députés, pourvu que le vote sur les projets de loi ou les motions présentés par les députés puisse être différé à la demande du whip du gouvernement, du whip de l'Opposition ou du whip du parti auquel appartient le parrain du projet de loi ou de la motion.
22. Que l'on recoure plus souvent au pairage. De plus, la procédure devrait permettre aux députés de signer le registre des députés pairés de leur propre chef sans l'autorisation préalable de leur whip.
23. Que l'on rejette tout vote donné à la Chambre des communes par un député qui aurait signé personnellement le registre des députés pairés pour un certain jour, une certaine heure ou un certain vote.
24. Qu'à compter de la Trente-cinquième législature, il y ait deux titulaires supplémentaires de la présidence à la Chambre des communes, sous réserve qu'au moins deux des titulaires soient nommés parmi les députés de l'Opposition.
25. Que les questions sur lesquelles peut porter le débat sur la motion d'ajournement soient choisies, en priorité, parmi celles dont avis a été donné depuis le dernier tirage et, ensuite, parmi celles dont avis a été donné en vertu du paragraphe 37(3) ou de l'alinéa 39(5)b) du Règlement.

26. (1). Que le paragraphe 38(1) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«38.(1) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les lundis, mardis et jeudis, le Président peut, nonobstant les dispositions des paragraphes 24(3) et 67(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.»

(2) Que le paragraphe 38(7) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu, sauf si la séance est prolongée en vertu du paragraphe 33(2) du Règlement.»

(3) Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré à la suite du paragraphe 38(7) du Règlement :

«(8) Le débat sur l'ajournement n'est pas suspendu sauf dans les cas prévus aux articles 2(3), 30(4)b) et 52(12) ou autrement spécifiés dans un ordre spécial de la Chambre. Toutefois, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu les jours désignés pour l'étude des travaux prévus aux articles 26, 53, 57, 81(16), 83(2) ou 98(3).»

27. (1). Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

«(3) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dresse et présente aussi une liste de députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents suivants :

- a) au Comité d'examen de la réglementation, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres;
- b) au Comité sur la Bibliothèque du Parlement, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres.

Toutefois, il faut nommer auxdits comités mixtes un nombre suffisant de députés pour y maintenir le rapport numérique qui existe entre députés et sénateurs.

(2). Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

«(5) Pour autant que la Chambre des communes est visée, le mandat du Comité mixte permanent sur la Bibliothèque du Parlement est celui qu'énoncent les paragraphes 74(1) et (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Toutefois les deux Chambres peuvent, à l'occasion, déférer toute autre question au Comité mixte.»

28. Qu'un message soit envoyé au Sénat lui demandant de participer à la formation du Comité mixte sur le Parlement.
29. Que la déclaration de sanction royale par message écrit soit adoptée au Canada, et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires pour procéder à ce changement. On devrait pouvoir continuer à utiliser la procédure actuelle lorsque Son Excellence le souhaite, sur les conseils de Ses Ministres.
30. Que le Bureau de régie interne prépare une proposition concernant la programmation d'appoint diffusée sur la Chaîne parlementaire et en confie l'étude et l'examen au Comité permanent de la gestion de la Chambre.
31. Que toutes les modifications au Règlement de la Chambre des communes figurant dans le présent rapport ou s'en inspirant et les ébauches de dispositions du Règlement figurant dans l'annexe au présent rapport entrent en vigueur dans les dix jours de séance suivant l'adoption du présent rapport par la Chambre, et qu'elles soient appliquées à titre provisoire jusqu'à la fin de la législature actuelle et pendant les quatre-vingt-dix premiers jours de séance de la Trente-cinquième législature, le Comité permanent de la gestion de la Chambre devant surveiller leur application et en faire rapport à la Chambre au besoin. Que la recommandation 24, relative aux titulaires de la présidence de la Chambre des communes, ne soit appliquée qu'au début de la Trente-cinquième législature. Que les recommandations n'entraînant aucune modification au Règlement soient adoptées en permanence.

INTRODUCTION

Dans le dernier discours du Trône, celui du 13 mai 1991, le gouverneur général déclare qu'il faut changer la façon dont le Parlement fonctionne en vue de le sensibiliser davantage aux préoccupations de la population. Il parle du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes qui a proposé, en 1984-1985, d'ambitieuses réformes visant à valoriser le rôle des députés et d'autres réformes qui ont depuis été adoptées, et ajoute :

«Il est essentiel, dans une saine démocratie, que la population respecte le Parlement et ses membres. Malheureusement, ce respect a été miné chez nous par une partisanerie et une discipline de parti parfois excessives et par des manifestations d'emportement et d'indignation souvent simulés. On demandera donc aux députés d'envisager l'adoption de nouvelles règles de procédure relatives à l'analyse des mesures législatives, à la présentation des doléances des commettants et à la remise en question de l'action du gouvernement. Chacun des députés trouvera ainsi son rôle valorisé et son indépendance accrue.»

Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (la commission Spicer), qui a déposé son rapport en juin 1991, s'est fait dire par les participants qu'ils n'avaient plus confiance dans le système politique : «Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernent selon la volonté du peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela. Nombre d'entre eux, surtout à l'extérieur du Québec, souhaitent et sont prêts à appuyer une réforme profonde du système politique, pour autant qu'elle débouche sur un régime politique humain et efficace et des gouvernants réceptifs et responsables.» (*Rapport*, pp. 108-109) Les participants se sont prononcés en faveur du vote libre presque systématique et d'un relâchement de la discipline de parti, «perçue comme une contrainte majeure qui empêche les représentants élus de défendre les intérêts de leurs électeurs et de redresser éventuellement un programme gouvernemental qui ne tient pas compte des préoccupations des citoyens.» (pp. 114-115)

La grogne des participants contre le système politique les a poussés à proposer à la commission toutes sortes de remèdes, dont plusieurs sont inédits ou rarement utilisés dans notre système parlementaire : référendum, révocation, destitution, représentation proportionnelle, vote libre, élection ou abolition du Sénat, mandat à durée fixe ou limitée, élection du premier ministre au suffrage universel, convocation d'assemblées constituantes. Ces propositions visent globalement à rendre les gouvernements plus réceptifs et plus responsables. La commission déclare : «Toutes procèdent de l'aspiration à un système politique plus à l'écoute des citoyens et plus ouvert, dont les dirigeants n'aient pas à rendre compte seulement au moment des élections, mais puissent être sanctionnés rapidement s'ils commettent de graves transgressions.» (p. 152). Et elle conclut : «À l'évidence, un système plus à l'écoute des citoyens est nécessaire. Ce besoin est au coeur du problème qui se pose à notre pays. Les politiciens doivent prouver que l'on peut rendre le système plus réceptif.» (p. 153)

Dans ses propositions constitutionnelles de 1991, le gouvernement fédéral traite de la réceptivité des institutions politiques du Canada :

«Beaucoup de Canadiens constatent avec inquiétude que notre système parlementaire est entaché de parti pris, plus enclin à susciter la rivalité qu'à rechercher la conciliation. Le caractère irritant des débats conflictuels à la

Chambre des communes, notamment lors de la période des questions, porte atteinte à la bienséance parlementaire, ébranle la confiance du peuple à l'égard des institutions parlementaires, fait naître le doute quant à l'aptitude des élus à s'acquitter comme il convient de leur mission de représentation. L'érosion de la confiance publique envers la gestion des affaires politiques en a même conduit quelques-uns à exiger que le pouvoir législatif soit soustrait aux députés et désormais exercé par le recours aux référendums et aux plébiscites.» (*Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, p. 15)

Avec le concours de tous les partis représentés à la Chambre des communes, le gouvernement s'engage à examiner les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés, y compris le recours accru au vote libre, et à améliorer la transparence et la visibilité de la procédure parlementaire.

Le Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur le renouvellement du Canada (le comité Beaudoin-Dobbie) a jugé que le gouvernement peut, comme il le propose, poursuivre la réforme de la procédure et des usages de la Chambre des communes sans avoir à réviser la Constitution. Il a par ailleurs fait observer que le gouvernement ne saurait seul modifier la procédure parlementaire, «l'usage voulant que celle-ci soit modifiée par consensus des principaux partis politiques» (p. 38), bien que ce n'ait pas toujours été le cas, comme nous l'avons remarqué. Il a recommandé que la Chambre se charge elle-même de l'examen de sa procédure et de ses usages. Il a ajouté cependant :

«La légitimité des institutions législatives de notre régime parlementaire démocratique est une composante indispensable du renouvellement du Canada. Nous croyons qu'il faut examiner toutes les possibilités de réforme de la Chambre des communes afin que tous les Canadiens et Canadiennes puissent être fiers d'y voir une véritable représentation de leurs aspirations et qu'ils ressentent pour leur Chambre des communes le respect absolu qu'ils désirent manifestement avoir.» (Rapport, p. 38)

En effet, la réforme parlementaire est un processus permanent. Comme leur force réside dans leur capacité de s'adapter à l'évolution des circonstances, les institutions parlementaires doivent réexaminer régulièrement leur procédure et leurs usages. Il faut se garder de faire les choses de telle ou telle manière simplement par inertie et respect de la tradition.

Depuis quelques mois, la réforme parlementaire connaît un regain d'intérêt. C'est en partie à cause des faiblesses perçues du système parlementaire et des doutes quant à sa représentativité. En outre, les modifications apportés à la procédure ont parfois eu des résultats imprévus ou fait ressortir d'autres problèmes.

C'est pourquoi le Comité permanent de la gestion de la Chambre a entrepris un examen de la procédure et des usages de la Chambre des communes. Tous les membres du Comité et, par leur entremise, les partis représentés à la Chambre des communes ont été appelés à définir les problèmes et les préoccupations. Depuis la fin de 1991, le Comité a passé plusieurs réunions à discuter de ces problèmes et de ses préoccupations et de toute la question de la réforme parlementaire. Il s'est agi d'un exercice très dynamique et très utile qui a d'ailleurs servi de base au présent rapport.

Les membres du Comité se sont vite rendu compte que plusieurs des problèmes et des critiques ne concernaient pas directement la procédure, mais plutôt les attitudes des députés et leur méconnaissance des droits et des prérogatives que leur accorde la procédure. La procédure parlementaire fixe les règles du jeu. C'est aux députés qu'il incombe de les faire fonctionner et d'atteindre leurs objectifs tout en les respectant. Les règles de procédure ne fonctionnent pas en vase clos; elles sont un moyen, non une fin en soi.

Une partie du problème, c'est que la procédure est souvent perçue comme un sujet abscons auquel ne s'intéressent vraiment que quelques députés. Le Comité croit que son rôle consiste en partie à montrer aux députés comment tirer parti des règles en vigueur. En fait, le Comité a pris pour acquis qu'il ne faut modifier les règles qu'en dernier ressort et qu'il ne faut pas proposer des modifications pour le plaisir de la chose. Nous ne voulions pas faire double emploi avec le Comité McGrath et ses prédécesseurs, notamment dans les domaines où il s'agit surtout de changer les attitudes.

On ne dit pas que le Règlement n'a pas besoin d'être modifié ou éclairci. Nos traditions et nos règles parlementaires sont issues de la Grande-Bretagne. Elles ne se sont pas toutes adaptées à l'évolution du rôle de la Chambre. Les règles de procédure doivent mieux tenir compte de la réalité contemporaine.

La Chambre des communes est une institution politique, et aucune modification de la procédure ne peut passer à côté de ce fait incontournable. Notre système politique est fondé sur les partis politiques, bien que nos règles ne reconnaissent pas leur existence. Il ne faut pas non plus oublier qu'il s'agit d'une institution parlementaire. Plusieurs des idées proposées ne conviendraient qu'à un système présidentiel à l'américaine. Les législateurs jouent un rôle très différent dans un système comme celui des États-Unis, et il ne conviendrait pas de transplanter sans discernement ces procédures dans le contexte canadien. Rien ne nous empêche pour autant de tirer des leçons d'autres systèmes politiques. Comme l'a dit un des membres du Comité, les députés veulent avoir le meilleur des deux systèmes, le système parlementaire et le système américain, même si ce n'est pas toujours possible.

LE VOTE LIBRE

1. Le principe de la confiance

On parle beaucoup de vote libre depuis quelques années. Divers groupes et particuliers trouvent la discipline de parti à la Chambre des communes excessive parce qu'elle empêche les députés de vraiment représenter leur électorat et leur région. Les Canadiens veulent avoir le sentiment que leurs députés ont la possibilité de voter librement et ils s'attendent à les voir le faire plus souvent. Ils semblent vouloir que les députés soient plus indépendants, qu'ils ne suivent pas aveuglément la ligne du parti, surtout lorsque les intérêts et les souhaits des électeurs peuvent entrer en conflit avec ceux du parti du député ou du gouvernement.

Les principaux obstacles au vote libre (ou plus libre) sont la discipline de parti, la réticence personnelle et d'autres questions étrangères à la procédure. Traditionnellement, on évite de recourir au vote libre à cause du principe de la «confiance», qui est à la base de notre

- «La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance.»
- «Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire.»
- «La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance.»
- «Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions.» (*Troisième rapport*, pp. 9-10)

Le Comité McGrath, comme le Comité spécial sur le Règlement et la procédure (le Comité Lefebvre), avant lui, a recommandé que les questions de confiance soient toujours clairement assujetties à une décision politique et que les motions de défiance ne soient pas définies par le Règlement. C'est pourquoi la Chambre a supprimé du Règlement toutes les dispositions qui prévoyaient que les motions pouvant être mises aux voix les jours désignés posaient la question de confiance.

Selon votre Comité, c'est à peu près tout ce qu'on pouvait faire sur le plan de la procédure pour permettre un recours accru au vote libre. La suppression des dispositions du Règlement relatives à la confiance signifie qu'il s'agit d'une question politique. Comme il est dit dans Beauchesne, «La question de confiance n'est affaire ni de procédure ni de Règlement, et ne fait aucunement appel aux attributions du président en matière d'interprétation.» (Alistair Fraser, et al., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, sixième édition, 1989, citation 168(6); voir aussi citation 926).

Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a récemment proposé au Comité de modifier le Règlement de façon à préciser qu'une décision révoquant un règlement énoncés dans le présent rapport, le Comité préfère que le gouvernement indique expressément quand il a l'intention de considérer qu'un vote pose la question de confiance ou que la motion soit formulée en conséquence. Dans le cas contraire, nous croyons qu'aucune motion—y compris un vote visant à révoquer un règlement—ne devrait être considérée comme un vote de confiance et qu'aucune modification au Règlement de la Chambre ne s'avère nécessaire. Nous remercions néanmoins le Comité mixte permanent d'avoir porté cette question à notre attention et nous incitons les autres comités à nous signaler les problèmes que le Règlement leur pose.

système parlementaire et de la responsabilité ministérielle. Suivant ce principe, le parti qui forme la majorité à la Chambre des communes doit pouvoir prouver qu'il a l'appui de la majorité des députés. Sous un gouvernement majoritaire, le problème se pose rarement sauf si la majorité est très mince. Sous un gouvernement minoritaire, cependant, ou en période d'instabilité ou de changement politique, il arrive que l'appui soit moins évident.

Les comités Lefebvre et McGrath se sont penchés sur le «principe de la confiance». Le Comité McGrath a noté que la rareté des défaites des mesures gouvernementales en Grande-Bretagne (sauf lorsque le gouvernement fut en position minoritaire en 1926) a vite engendré le «mythe constitutionnel» voulant que chaque vote mette en jeu la confiance dans le gouvernement. On estimait que les députés ministériels qui votaient avec l'opposition risquaient de renverser le gouvernement ou de l'obliger à demander la dissolution de la Chambre. Le Comité McGrath a aussi noté que, depuis quelques années, les députés britanniques avaient de plus en plus tendance à rompre avec la ligne du parti : entre avril 1972 et avril 1979, soixante-cinq mesures gouvernementales ont été battues. Le Comité McGrath a tiré la conclusion suivante : «Il ressort clairement de l'expérience récente en Grande-Bretagne que le fait de mettre le gouvernement en minorité, même sur une mesure financière, n'équivaut plus à l'expression d'un manque de confiance dans le gouvernement et n'oblige pas celui-ci à démissionner ou à demander la dissolution de la Chambre. Le gouvernement peut lui-même décider de la signification à y accorder.» (*Troisième rapport*, p. 7).

À la Chambre des communes canadienne, il arrive que les députés ministériels rompent avec la ligne du parti, mais c'est rare. Le gouvernement minoritaire de Lester Pearson a perdu trois votes, mais, après le dernier, il a présenté et fait adopter une motion précisant que le vote ne devait pas être considéré comme un vote de défiance. Entre 1972 et 1974, le gouvernement minoritaire de Pierre Trudeau a perdu 81 votes inscrits, le dernier ayant entraîné sa chute.

Le Comité McGrath estimait qu'il ne fallait pas considérer tous les votes comme des votes de confiance. Il faudrait informer les députés, les fonctionnaires et les conseillers politiques que la Chambre peut déterminer certaines questions et que tous les détails de la moindre mesure ne seront pas considérés comme posant la question de confiance. Le gouvernement devrait dire à ses députés jusqu'où il est prêt à tolérer la dissidence et que l'obéissance aveugle à la ligne ministérielle n'est pas la seule façon de monter dans les rangs du parti. Une défaite à la Chambre ne fait que forcer le gouvernement à abandonner ou à modifier ses politiques, ce qui est rarement catastrophique. Selon le Comité, un gouvernement peut accéder aux vœux de la Chambre sans compromettre le principe de la responsabilité ministérielle.

Voici la conclusion du Comité McGrath : «L'examen du principe de la confiance nous amène à la conclusion que, pour donner aux députés une plus grande indépendance, il faudra que les gouvernements relâchent la discipline de parti, au moins en indiquant à l'avance les mesures et les questions qui pourront mettre en jeu la confiance.» (*Troisième rapport*, p. 9) Le Comité McGrath a fait plusieurs observations qui, bien que sans force exécutoire, indiquent la direction dans laquelle la Chambre devait, selon lui, s'engager :

- «Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme.»

Comme le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation l'a signalé, l'article 6 du Règlement précise que l'élection du Président n'est pas considérée comme une question de confiance envers le gouvernement. C'est la seule référence à la confiance dans tout le Règlement, et elle semble superflue. Dans l'intérêt de l'uniformité, nous recommandons d'abroger cet article.

Le gouvernement responsable reste la marque distinctive du système politique canadien, mais la question de confiance est une question politique et dépend en fin de compte de l'opinion publique et de la légitimité qui en découle. Par suite du rapport McGrath, la question de confiance est maintenant décidée politiquement, non pas en vertu du Règlement de la Chambre. C'est à chacun des partis qu'il revient de décider s'il y aura ou non vote libre et quand; ce n'est pas à la Chambre ou aux autres partis de le faire. Il n'y a pas de définition unique de ce qu'est un vote libre : on peut l'envisager sous l'angle de la conscience de chaque député, de son rôle de représentant de l'opinion de la majorité des électeurs de sa circonscription, que le caucus de son parti ait pris position ou non sur la question mise aux voix.

Il y a des députés qui croient que, dans notre système politique, les députés sont élus parce qu'ils appartiennent à tel ou tel parti politique et que, par conséquent, ils devraient accepter les règles du jeu des partis. Les députés indépendants peuvent voter librement, mais il est peu probable qu'ils soient élus. Certains craignent, par ailleurs, que la libération du vote ne change fondamentalement la façon dont fonctionne le Parlement, n'entraîne, par exemple, une augmentation des pressions qui s'exercent sur les députés, augmentation qui pourrait avoir des effets inopinés. D'autres font remarquer, cependant, que les députés font déjà constamment l'objet de pressions dans toutes sortes de dossiers.

Les députés peuvent, dans notre système, voter contre leur parti. Qu'il s'agisse ou non d'une façon de «gérer la dissidence», la chose arrive assez fréquemment bien qu'on parle alors plutôt de dissidence que de vote libre et que les médias y accordent tant d'importance que les autres députés hésitent avant d'en faire autant. Dans l'éventualité où la discipline de parti serait relâchée et le principe de la confiance modifié, il faudrait que les divers intervenants changent leur comportement. Selon le Comité McGrath, il faut changer «les attitudes, aussi bien celle des gouvernements que celle des chefs des partis et des députés eux-mêmes.» (*Troisième rapport*, p. 5)

La réforme de la discipline de parti suppose de la part des partis d'opposition, des médias et même du grand public des changements de comportement. Les partis d'opposition ont tendance à tirer le maximum d'avantage politique de la défaite d'une mesure gouvernementale. Ils exploitent la dissension, soutenant que ces défaites rendent le parti inapte à gouverner ou l'appel aux urnes nécessaire. Les médias s'intéressent aux députés qui rompent avec la ligne de leur parti en insistant sur le fait de la dissidence plutôt que sur ses motifs. Il en est ainsi en partie parce que cette forme de dissidence est rare au Canada. Si elle se produisait plus souvent, les médias s'y intéresseraient moins. Par la même occasion, les partis politiques peuvent encourager leurs députés à voter plus librement en relâchant la discipline de parti et en garantissant aux députés qu'ils ne feront pas l'objet de représailles pour avoir exprimé publiquement leur dissidence.

Le député doit mettre en balance tous les facteurs et toutes les influences lorsqu'il prend sa décision. La Chambre des communes est fondée sur l'existence de partis politiques. Ce n'est pas un conseil municipal ou une commission scolaire où les partis politiques sont souvent

inexistants ou faibles et les élections ont lieu à des intervalles réguliers. Il faut aussi se rappeler que dans les comités, où une part grandissante du travail s'accomplit, les députés ont davantage la possibilité d'agir en toute indépendance, de s'écarter de la ligne du parti et de voter plus librement.

La discipline de parti est extrêmement forte dans le système parlementaire canadien, peut-être plus que dans bien d'autres systèmes. Le Comité est d'accord avec l'idée de libérer le vote à la Chambre, mais nous ne voudrions pas susciter des attentes excessives à cet égard. Cette question ne relève pas de la procédure. Au bout de compte, elle relève des députés et des partis.

Le Comité recommande :

- 1. Que les députés soient sensibilisés au principe de la confiance et aux observations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. À de rares exceptions près, les motions émanant du gouvernement devraient être considérées comme un vote de confiance uniquement lorsqu'elles sont expressément libellées comme tel par le gouvernement. L'article 6 du Règlement devrait être abrogé.**

2. *Les jours désignés et les motions de l'opposition*

Il est clair que les comités Lefebvre et McGrath se préoccupaient particulièrement du fait que les dispositions du Règlement au sujet de la confiance portaient sur le statut des motions pouvant être mises aux voix proposées par l'opposition les jours désignés, connus également sous le nom de «journées de l'opposition». Ces dispositions parlaient de la confiance dans des termes qui convenaient davantage aux motions concernant l'ancien Comité des subsides, c'est-à-dire à une époque antérieure à la réforme parlementaire de 1968, où toute la Chambre était saisie des prévisions budgétaires. Bien que le rapport McGrath ait conduit à la suppression de ces renvois indus aux procédures antérieures, la confusion règne toujours et le principe de la confiance continue d'être appliquée à tort aux motions pouvant être mises aux voix les jours désignés.

Récemment, le leader du gouvernement à la Chambre, l'hon. Harvie Andre, a annoncé que tel vote qui devait avoir lieu un jour réservé à l'opposition ne serait pas considéré comme un vote de confiance par le gouvernement. Le Comité applaudit à cette initiative du gouvernement. Cependant, on peut, à son avis, comprendre du rapport McGrath que quand le gouvernement souhaite considérer un vote comme un vote de confiance, il devrait lui suffire de l'indiquer; en d'autres termes, à défaut d'une déclaration du gouvernement, il devrait être entendu que le vote ne sera pas considéré comme un vote de confiance.

Le Comité recommande :

- 2. Que le Règlement soit modifié de manière à stipuler qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné n'est considéré comme un vote de confiance à moins que le gouvernement ne déclare expressément le contraire ou que le libellé de la motion précise explicitement que le vote sera un vote de confiance.**

DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 31 DU RÈGLEMENT

L'article 31 du Règlement a été adopté en 1982 pour permettre aux députés qui ne font pas partie du conseil des ministres de prendre la parole, pendant au plus une minute, à propos de presque n'importe quelle question d'intérêt national, provincial ou local durant les quinze minutes qui précèdent la période quotidienne de questions orales. Le Règlement donne ainsi l'occasion aux députés de faire valoir officiellement les préoccupations des électeurs qu'ils représentent et de soulever d'autres questions d'importance.

Cette période de quinze minutes est mise à la disposition des députés, non pas des partis politiques. Bien sûr, les déclarations témoigneront en partie des positions des partis à la Chambre, mais la tribune est essentiellement réservée aux députés. Conformément à ses recommandations en vue de donner aux députés une certaine indépendance par rapport aux partis — et d'éviter qu'on les perçoive comme des pantins —, le Comité estime que l'utilisation des listes par les partis pour établir qui aura la parole, et dans quel ordre, devrait être rigoureusement limitée.

Le Comité recommande :

- 3. Que le Président jouisse d'une plus grande autonomie pour choisir les députés qui peuvent faire une déclaration aux termes de l'article 31 du Règlement, à condition que chaque parti qui obtient le droit de parole désigne le député qui fera la première déclaration. (La présente recommandation n'a pas pour objet de modifier la répartition des déclarations entre les députés des divers partis politiques.)**

Il importe également que les députés n'abusent pas des possibilités que leur offre l'article 31 du Règlement. Non seulement se font-ils du tort, mais ils ternissent aussi l'image de la Chambre. En l'absence de listes, le Président pourra mieux discipliner ceux qui transgressent les règles. Il appartient au Président de décider si une déclaration est recevable en vertu de l'article 31 du Règlement.

Le Comité recommande :

- 4. Que les limites de temps prévues soient appliquées à la lettre lorsque des déclarations sont faites en vertu de l'article 31 du Règlement, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent s'en prévaloir et que les déclarations respectent l'esprit du Règlement.**

DÉCLARATIONS PENDANT LA SONNERIE D'APPEL

Le temps est une denrée rare à la Chambre des communes. Bien que les députés aient diverses occasions de soulever des questions et d'exprimer leurs préoccupations, notamment dans le cadre des déclarations faites en vertu de l'article 31 du Règlement et de la période des questions, ils ont généralement besoin de plus de temps qu'ils n'en ont. Et pourtant, une certaine partie du temps disponible en Chambre est «gaspillé» au lieu d'être pleinement utilisé comme il le devrait.

À cet égard, nous attirons tout particulièrement votre attention sur les précieuses minutes durant lesquelles la sonnerie d'appel retentit. Dès que le timbre se fait entendre, les travaux de la Chambre sont interrompus. Le Comité est d'avis qu'une partie de ce temps pourrait être utilisé pour permettre à des députés de faire des déclarations semblables à celles faites en vertu de l'article 31 du Règlement. De cette façon, des questions d'actualité et des problèmes touchant certaines régions du pays ou des groupes particuliers pourraient être soulevés. Ces déclarations seraient régies par les lignes directrices qui s'appliquent dans le cas des déclarations faites aux termes de l'article 31.

Cette modification a pour but non pas de recourir davantage aux votes, mais plutôt d'utiliser des minutes précieuses qui seraient autrement perdues. Les déclarations ne pourraient être faites lorsque le timbre appelle à un vote sur une motion dilatoire.

Nous croyons que cette idée est prometteuse. Pour l'instant, nous recommandons seulement que cette proposition soit adoptée à titre expérimental. Nous proposons que, au début, des déclarations soient faites uniquement lorsque la sonnerie retentit pendant 30 minutes, que ces déclarations se poursuivent pendant 15 minutes et débutent 10 minutes après le déclenchement du timbre et que les députés prennent la parole pendant au plus 90 secondes.

Le Comité recommande :

- 5. Que les députés puissent faire des déclarations d'au plus 90 secondes lorsqu'un vote nécessite un appel de 30 minutes, sauf s'il porte sur une motion dilatoire; ces déclarations devant commencer 10 minutes après le déclenchement de la sonnerie d'appel et se poursuivre pendant au plus 15 minutes.**

PÉRIODE DES QUESTIONS

Tous semblent s'entendre pour dire que les règles s'appliquant à la période des questions de la Chambre des communes doivent être changées — non pas pour protéger le parti ministériel ou pour mettre des bâtons dans les roues du parti d'opposition, mais bien pour améliorer le rôle et l'importance de cette séance quotidienne de reddition de comptes. Changer la période des questions sous-entend tout un train de réformes pour tenir compte de toutes les préoccupations des participants. Les Canadiens perçoivent la période des questions comme étant parfois un cirque improductif. Plus que tout, c'est cette idée que s'en font les Canadiens qui leur a fait perdre respect pour le processus politique et les a rendus cyniques à l'égard de la Chambre des communes et de leurs représentants.

1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions

Le Règlement de la Chambre des communes ne dit pas grand chose au sujet de la période des questions. La plupart des règles ou des lignes directrices qui s'appliquent sont réunies dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, de Beauchesne bible de la procédure parlementaire canadienne. Les rédacteurs ont au fil des ans composé ce recueil de règles à partir des décisions prises par la présidence, de traditions et de textes britanniques, etc. Malheureusement, certaines correspondent si peu à la réalité qu'elles jettent le discrédit sur

toute la liste. Par ailleurs, plus souvent qu'autrement, on s'affaire davantage à contourner le Règlement qu'à le suivre, d'où les sentiments de frustration et de cynisme qui habitent les députés et les observateurs. Il est encore plus important de rendre plus strict le Règlement et de l'appliquer avec beaucoup plus de rigueur . . . et de sagesse.

Le Comité recommande :

6. Que les lignes directrices suivantes concernant la période de questions remplacent et annulent les précédentes et qu'elles soient adoptées par la Chambre des communes et appliquées par le Président :

- (1) La question doit porter sur une affaire importante d'intérêt public.**
- (2) La question et la réponse ne doivent pas soulever indûment la discussion. Les députés doivent se respecter mutuellement en tout temps. La question doit respecter les convenances de la Chambre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas comporter d'insinuations, imputer des visées ou comporter des calomnies à l'égard de personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre.**
- (3) Une question ne doit pas être indûment répétitive. Une question à laquelle une réponse a déjà été donnée ne devrait pas être posée, ce qui ne veut cependant pas dire que des questions portant sur le même sujet soient irrecevables.**
- (4) La question et la réponse doivent être brèves. Elles ne doivent pas être futiles, banales, vagues ni insignifiantes. Une question ne doit pas être de nature à exiger une réponse longue et détaillée, ni soulever une question de principe trop importante pour pouvoir faire l'objet d'une réponse à la question. La réponse à une question doit être aussi brève que possible, être pertinente et ne pas soulever la discussion.**
- (5) Les faits auxquels une question se rapporte doivent être exposés aussi brièvement que possible. Le préambule, s'il y en a un, doit être bref et pertinent.**
- (6) La question doit porter sur une affaire qui relève de la responsabilité administrative et de la compétence constitutionnelle du gouvernement du Canada. Un ministre à qui une question est posée n'a à répondre que du portefeuille dont il est titulaire au moment où la question est posée, il n'a pas à répondre des portefeuilles ou autres responsabilités qu'il a pu avoir dans le passé.**
- (7) Une question portant sur une affaire en cours d'instance est irrecevable. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux affaires civiles, sauf si des procédures sont déjà engagées. La question ne doit pas viser à obtenir des renseignements au sujet de l'avis juridique reçu par un ministre.**

- (8) Une question est irrecevable si elle demande des renseignements secrets de nature, comme les délibérations du Conseil des ministres. Elle peut cependant demander si une certaine affaire a été examinée par le Conseil des ministres.
- (9) Il n'est habituellement pas permis de répondre à une question jugée irrecevable.
- (10) Un ministre peut refuser de répondre à une question sans avoir à donner les raisons de son refus. L'auteur de la question ne peut insister pour obtenir une réponse. Le refus de répondre à une question ne peut servir de motif pour soulever la question de privilège.
- (11) Le gouvernement décide qui répond à une question. Le premier ministre répond pour le gouvernement dans son ensemble, et il peut répondre à toute question concernant un portefeuille administratif ou une question concernant la politique du gouvernement. Le premier ministre peut aussi déléguer cette responsabilité, même lorsqu'il est présent à la Chambre.

2. Nombre accru de questions et de réponses

De nombreux membres du Comité ont fait valoir qu'il faut repenser la période des questions de manière à ce que plus de questions puissent être posées, et plus de réponses données. Une solution partielle consisterait à réduire la longueur des questions et des réponses. Comme on l'a vu plus haut, les préambules des questions doivent être brefs et pertinents. Les députés doivent répondre aux questions, et non pas prononcer des discours. De même, les réponses des ministres doivent être brèves et pertinentes. Il appartient au Président de veiller à ce que les députés des deux côtés de la Chambre respectent le Règlement.

Après de longues délibérations, le Comité est arrivé à la conclusion que les questions supplémentaires ne doivent plus être considérées comme un droit, mais qu'il appartienne plutôt au Président, lorsqu'il le jugera à propos, de permettre à un député de poser des questions de suivi. Jusqu'à récemment, c'est cette pratique qui prévalait à la Chambre des communes du Canada, et nous croyons qu'elle est très valable. Les questions de suivi doivent constituer des questions supplémentaires à la question principale, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas introduire de nouvelles questions ou de nouveaux sujets. Les députés doivent regrouper leurs questions en une seule, au lieu de poser deux ou trois questions pour obtenir l'information voulue ou faire valoir leur point de vue. Les questions supplémentaires seront toujours nécessaires ou souhaitables dans certains cas, et il appartiendra alors au Président de les autoriser ou de les refuser. Le Comité croit cependant que la pratique actuelle qui consiste à permettre à peu près à n'importe quel député de poser une question supplémentaire est inutile et donne lieu à des abus. Le Comité croit qu'en limitant l'utilisation des questions supplémentaires, un plus grand nombre de députés auront la possibilité de poser des questions, et de soulever un plus grand nombre de sujets durant la période des questions.

Le Comité recommande :

- 7. Que l'utilisation des questions supplémentaires ne soit permise qu'à la discrétion du Président. Une question supplémentaire doit être très brève et se rapporter à la question principale ou en découler, et son préambule doit être bref et pertinent. Aucune question supplémentaire superflue ou de nature répétitive ne doit être autorisée.**

3. *Recours limité aux listes durant la période des questions*

La période des questions est actuellement un événement planifié et très orchestré. Les divers partis choisissent et répètent des questions et, dans une moindre mesure, des réponses. Le Président reçoit des listes de questionneurs dont il s'éloigne très peu. Ces listes sont un phénomène relativement nouveau. Conçues au début des années 1970, elles étaient destinées à mener une attaque concertée et coordonnée contre certaines faiblesses du gouvernement. À l'origine, seul le nom des quelques premiers questionneurs étaient communiqués à la présidence, mais les listes se sont à ce point allongées depuis que le nombre de questionneurs excède le temps alloué.

La réduction des listes renforcerait l'autorité du Président en matière de droit de parole. Si un député est récalcitrant, ignore les avertissements du Président, ergote inutilement ou tient des propos venimeux, le Président peut le priver du droit de parole pendant un certain temps. Le Président a toujours possédé ce pouvoir disciplinaire, mais l'existence des listes limite sa marge de manoeuvre.

Le Comité recommande :

- 8. Que chaque parti reconnu à la Chambre qui obtient le droit de parole indique au Président les noms de ses deux ou trois premiers questionneurs.**

4. *Régime de roulement pour assurer la présence des ministres*

Actuellement, l'usage veut que tous les ministres du parti ministériel se trouvent à la Chambre durant la période des questions, à moins de devoir s'absenter pour affaires d'État. Préparer tous ces ministres à répondre à d'éventuelles questions représente une perte de temps, d'énergie et de ressources, surtout quand on sait que la plupart des questions s'adresseront probablement à une poignée d'entre eux seulement, un jour donné. La méthode britannique, qui consiste à prévoir un roulement des ministres présents et à connaître à l'avance les questions, est quelque peu artificielle et ne nous semble pas convenir. Lorsque le régime Trudeau a tenté d'instaurer un régime de roulement, durant les années 70, il n'a pas eu un grand succès. Il n'empêche que des changements s'imposent depuis longtemps au Canada.

Un autre genre de roulement ajouterait un élément de prévisibilité à la période des questions. Les ministres n'auraient pas tous à se préparer chaque jour, et les jours où ils seraient «de service», ils seraient plus susceptibles de devoir répondre à des questions. Les membres des partis d'opposition seraient aussi plus en mesure de planifier en fonction de la

présence des ministres, et les groupes d'intérêts et médias spécialisés seraient prévenus. Simultanément, les membres du Conseil des ministres qui répondent au nom du gouvernement — le premier ministre et le vice-premier ministre — devraient se trouver en Chambre pour la période des questions le plus possible, comme c'est actuellement l'usage. Certains autres ministres de premier plan auraient eux aussi à assurer une présence régulière. Le Comité estime que la Chambre devrait faire l'essai d'un régime de roulement.

Le Comité recommande :

- 9. Que le gouvernement crée un système de roulement applicable à la période de questions, et qu'il le soumette à l'examen et aux observations du Comité permanent de la gestion de la Chambre.**

DÉBAT SUR DES SUJETS PARTICULIERS

La période de questions, telle qu'elle a évolué au Canada, traite essentiellement de l'actualité. De par sa nature, cependant, elle ne permet pas d'approfondir les sujets ou de soulever des questions moins prestigieuses quoique tout aussi importantes. Afin de remédier à ces lacunes, le Comité propose un ensemble de mesures qui permettraient d'aborder certains sujets, ou de les traiter plus en profondeur. Les réformes proposées sont importantes puisqu'elles permettront à la Chambre des communes de faire des interventions pertinentes et de dresser l'ordre du jour au lieu de laisser cette tâche aux médias ou à d'autres.

Premièrement, nous recommandons que la période spéciale de questions et réponses portant sur un ministre ou un sujet donné ait lieu une fois par semaine. La période aurait lieu après consultation des partis et son contenu serait déterminé à l'avance, de manière à ne pas porter sur les plus récentes actualités. Par ailleurs, les débats spéciaux auraient lieu à intervalles irréguliers et au besoin, et porteraient sur des sujets d'importance ou d'intérêt immédiat, c'est-à-dire qu'ils traiteraient de l'actualité. La troisième catégorie de séances spéciales comporterait des débats d'urgence, qui sont déjà prévus par la procédure mais qui ont rarement lieu. Nous proposons de conserver ces débats, mais qu'ils aient lieu uniquement dans des situations de véritable urgence, la Guerre du Golfe par exemple.

1. Périodes spéciales de questions et réponses

Le Comité croit qu'un mécanisme permettant d'avoir des «périodes spéciales de questions et réponses» sur des thèmes ou des ministères en particulier s'impose. Il y a quelques années, la Chambre a adopté une motion spéciale réclamant une telle séance à l'égard du projet de loi C-62, la loi modifiant diverses mesures législatives dans le contexte de la TPS. À la suite de déclarations du ministre des Finances et d'un représentant de chacun des deux partis de l'opposition, le ministre des Finances a répondu aux questions pendant une heure selon les modalités établies pour la période des questions. Une période de questions et réponses du même genre a eu lieu en une autre occasion, cette fois avec le ministre d'État (Céréales). De l'avis de tous les partis et des médias, ce fut un grand succès et le Comité recommande d'en institutionnaliser la pratique.

Une telle formule pourrait servir à centrer l'attention sur des problèmes, qu'il s'agisse de problèmes régionaux ou de problèmes qui touchent une industrie ou un secteur en particulier, qui ne reçoivent pas souvent l'attention voulue pendant la période des questions. Elle

donnerait aussi l'occasion d'interroger des ministres de façon plus systématique qu'à l'heure actuelle. Ces périodes spéciales de questions et de réponses pourraient se tenir une fois par semaine, en dehors des heures de séance normales, en soirée ou au début de la matinée par exemple. Durant ces périodes, la Chambre adopterait une formule semblable à celle des Comités pléniers de manière à permettre à des fonctionnaires d'être présents pour aider et conseiller le ministre, et aux députés de se déplacer.

Le ministère ou sujet et le ministre seraient déterminés, pour chaque période spéciale de questions et de réponses, par voie de négociation entre les leaders des partis à la Chambre. Si ces derniers ne peuvent se mettre d'accord avant le vendredi précédent, la question est renvoyée au Président, qui prendra une décision selon certaines lignes directrices qui seront établies et après consultation avec les divers intéressés. Le Comité voit dans cette mesure une expérience de planification législative. Les thèmes choisis devraient être déterminés plusieurs semaines à l'avance, de manière à permettre aux ministres concernés et aux autres députés intéressés d'organiser leur emploi du temps de manière à pouvoir être présents et être en mesure de se préparer. Autre avantage, les thèmes choisis ne seraient pas déterminés en fonction de l'actualité du jour. D'autre part, les personnes et groupes d'intérêts seraient en mesure de savoir quand un débat se tiendrait et pourraient ainsi le suivre et entendre les deux versions du débat, et pas seulement des extraits de trente secondes.

La détermination de l'heure et de la date de ces périodes spéciales de questions et de réponses serait laissée à la discrétion des leaders à la Chambre. Initialement, nous proposons que leur durée soit d'au plus une heure. Il pourrait toutefois y avoir possibilité de prolongement avec le consentement unanime de la Chambre. Aucune autre motion ne serait recevable durant cette période, qu'il s'agisse de motion susceptible de faire l'objet d'un vote ou non, de motion dilatoire ou de motion de remplacement.

Le Comité recommande :

- 10. Que l'on réserve une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale de questions et réponses d'au plus une heure sur un sujet ou un problème particulier à l'intention d'un seul ministre. Le choix des ministres à interroger et des sujets à aborder, ainsi que le jour et l'heure des débats devraient être décidés longtemps à l'avance par les leaders à la Chambre. La Chambre siégerait selon une formule semblable à celle des Comités pléniers durant ces périodes.**

2. *Débats sur des sujets spéciaux*

Comme nous l'avons mentionné, les débats d'urgence sont relativement rares à la Chambre des communes canadienne, et les conditions auxquelles il faut satisfaire à cet égard sont assez rigoureuses. Le Comité estime par conséquent qu'il faudrait se doter d'une procédure de «débats spéciaux». Beaucoup de questions d'importance notoire devraient faire l'objet d'un débat au Parlement national; bien des Canadiens ont le sentiment que les travaux de la Chambre ne sont pas très pertinents par rapport aux grandes questions de l'heure. Des politiciens et d'autres observateurs n'ont pas manqué de critiquer la période des questions où les manchettes et la vivacité des échanges priment; des débats spéciaux offriraient l'occasion de discuter de questions d'actualité plus longuement et en profondeur.

L'établissement d'une telle procédure assurerait, sans avoir à satisfaire aux mêmes conditions rigoureuses, une alternative au genre de situations visées par les débats «d'urgence». De tels débats se tiendraient en dehors des heures normales de séance, et aucune mise aux voix ne serait permise.

Le Comité ne croit pas nécessaire de préciser le nombre ou la fréquence des débats. À la différence de la période spéciale de questions et réponses proposée, les débats spéciaux porteraient sur des événements d'actualité. Certaines semaines il pourrait y avoir jusqu'à deux débats spéciaux, puis aucun pendant plusieurs semaines. De même, afin de conserver une certaine souplesse, on ne devrait pas préciser la durée de ces débats.

La façon de déterminer le sujet des débats spéciaux est l'un des points dont le Comité a longuement discuté. Tout comme pour les périodes spéciales de questions et réponses, on peut s'attendre dans bien des cas à ce que tous les partis soient d'accord, et à ce que les leaders parlementaires puissent en arriver à une entente.

En outre, on a suggéré de dûment considérer la tenue d'un débat spécial sur une question particulière si un nombre important de députés en font la demande. Cette solution de rechange permettrait en outre de s'assurer que les députés peuvent soulever des questions qui les préoccupent et les intéressent particulièrement. Nous suggérons d'exiger initialement une demande signée par 100 députés, pour obtenir le plus grand appui possible dans l'espoir que ce nombre comprenne des députés de tous les partis représentés à la Chambre.

Durant les débats spéciaux, aucune motion dilatoire ne serait permise. Le débat porterait sur un sujet particulier, et le Comité ne croit pas que les Canadiens ou la plupart des députés souhaitent voir ce genre de débat s'embourber dans les disputes de procédure. Une motion de prolongation des heures, adoptée par consentement unanime, serait cependant autorisée.

Le Comité recommande :

11. Que l'on adopte une procédure de débats spéciaux du genre de celle qui est décrite dans le présent rapport.

3. Débats d'urgence

L'article 52 du Règlement de la Chambre des communes fixe la procédure à suivre pour la tenue de débats d'urgence en vue de discuter «d'une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence». Les députés cherchent souvent à déposer des motions en ce sens, mais leurs vœux sont rarement exaucés.

Jusqu'en 1968, les motions présentées en vertu de cet article étaient mises à l'étude dès que le président les déclarait recevables. L'ordre du jour était donc mis de côté, souvent au détriment du gouvernement. L'élimination des séances du soir en 1982 a fait disparaître pratiquement tout conflit entre les débats d'urgence et les affaires courantes de la Chambre.

Après avoir examiné les procédures des débats d'urgence dans son *Troisième Rapport*, le Comité McGrath faisait l'observation suivante :

Les députés se plaignent fréquemment — et à juste titre — que les délibérations de la Chambre des communes ne portent pas toujours sur des questions d'actualité. Des événements de grande importance se produisent couramment au Canada et, bien qu'ils puissent être soulevés à la période des questions, ils ne font pas nécessairement l'objet d'un débat dans cette assemblée qui est le cœur de la nation.

La tenue de débats d'urgence est prévue par le Règlement de la Chambre, mais, selon le Président Bosley, la procédure actuelle ne comporte aucune limite de temps et, en conséquence, peut donner lieu à des tactiques dilatoires. Nous estimons qu'il faut remédier à cette situation. (*Troisième Rapport*, p. 47)

Le Comité signalait aussi que, lorsqu'il statue sur la recevabilité d'une motion demandant la tenue d'un débat d'urgence, le Président n'est pas tenu de donner ses raisons, même si en pratique il le fait habituellement. Il estimait que cela avait mené à «une accumulation de précédents qui entravent plus qu'ils ne favorisent la tenue de débats d'urgence». (*Troisième Rapport*, p. 48) Le Comité prônait, comme pratique, de ne pas motiver les décisions dans l'espoir que le Président puisse autoriser davantage de débats en cas de situations d'urgence réelles et donner ainsi à la Chambre l'occasion de discuter sans tarder de ce qui préoccupe les Canadiens.

De novembre 1984 à mars 1991, les députés ont déposé ou tenté de déposer à la Chambre des communes 162 motions de débats d'urgence en vertu des articles pertinents du Règlement. Au cours de cette période, le Président n'a jugé ces motions recevables que dans 11 cas. (Il y a eu un autre débat d'urgence à la suite non pas d'une décision du Président mais d'une entente entre les partis.)

Plusieurs conditions auxquelles les demandes de débats d'urgence doivent satisfaire se sont dégagées avec les ans. Bon nombre d'entre elles découlent des décisions rendues par des présidents dans le passé, et certaines ont été incorporées au Règlement. L'article 52(5) du Règlement stipule, par exemple, que le Président doit tenir compte de la mesure dans laquelle l'affaire en cause concerne «les responsabilités administratives du gouvernement» ou «pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle», ainsi que de la probabilité que l'affaire soit discutée à la Chambre dans un délai raisonnable par ailleurs. Le Règlement précise aussi qu'il doit s'agir d'une question se rapportant à «une véritable urgence qui requiert une mise à l'étude immédiate et urgente». Il existe aussi d'autres conditions : on ne peut, par exemple, présenter plus d'une motion de ce genre au cours d'une même séance, et la motion ne peut porter que sur une question. D'autre part, la motion ne peut porter sur aucune question qui a déjà fait l'objet d'un débat d'urgence au cours de la même session, ne doit soulever aucune question de privilège, ni porter sur une question qui doit normalement, pour être débattue, faire l'objet d'une motion de fond.

Le Président jouit, lorsqu'il s'agit de décider d'accéder ou non à une demande de débat d'urgence, d'une grande discrétion. Dans une décision rendue en 1967, le Président Lamoureux faisait observer que : «La décision de faire droit ou non à une motion d'ajournement de la Chambre, aux fins de discuter d'une question précise dont l'étude s'impose d'urgence, est extrêmement difficile à rendre pour le Président. L'acceptation ou le rejet de ces motions font intervenir l'un des pouvoirs discrétionnaires les plus importants du

Président et, étant donné qu'une mesure de censure à l'endroit du gouvernement y est souvent cachée, il importe tout particulièrement que la décision soit perçue comme étant impartiale.» Malgré les changements apportés au Règlement depuis 1967, ses observations demeurent valables.

Le faible nombre de débats d'urgence inquiète plus d'un député. Comme le Comité McGrath l'indiquait, il est important de donner à la Chambre l'occasion de discuter des sujets d'actualité qui préoccupent les Canadiens. Si son intention était d'accroître le nombre de débats d'urgence, il n'a pas réussi. Le Comité croit que ses recommandations concernant les débats spéciaux, et dans une moindre mesure les périodes spéciales de questions et réponses, donneront aux députés la possibilité d'aborder sous un angle précis certaines questions d'actualité. Les débats d'urgence ne devraient porter que sur les situations d'urgence, et il faudrait continuer de demander l'autorisation du Président pour obtenir la tenue de ces débats.

Le Comité recommande :

- 12. Que les articles du Règlement concernant la tenue des débats d'urgence demeurent inchangés.**

LE PROCESSUS LÉGISLATIF

1. Planification législative

Les membres du Comité conviennent dans l'ensemble qu'il serait bon d'avoir une meilleure planification législative. Ils estiment en général que, sous réserve d'une disposition permettant de déroger à la procédure normale en cas d'urgence, pour qu'un projet de loi soit adopté avant Noël, il faudrait que la Chambre en soit saisie dans la semaine qui suit la reprise de ses travaux en septembre; de même, pour qu'un projet de loi soit adopté avant l'ajournement de l'été en juin, il devrait avoir été déposé à la reprise des travaux parlementaires en février. Le Comité espère que la pratique peut être adoptée sans changement au Règlement de la Chambre.

Le Comité recommande :

- 13. Que le gouvernement présente ses mesures législatives au moins trois mois avant la date à laquelle il désire qu'elles soient adoptées par la Chambre des communes, exception faite des projets de loi découlant de travaux de subsides ou relatifs à des problèmes urgents.**

2. Réforme du processus législatif

L'étude préalable des mesures législatives est de manière générale perçue comme une bonne idée qu'il y aurait lieu d'encourager. Le gouvernement se disait prêt, dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, à examiner l'idée de renvoyer les projets de loi plus tôt aux

comités parlementaires — après la première lecture et avant l'approbation de principe à l'étape de la deuxième lecture — afin de donner aux députés plus de latitude pour les modifier. Comme l'a exprimé un des membres du Comité, le sentiment que les simples députés ne jouent pas un rôle important au Parlement se généralise : lorsqu'un projet de loi est renvoyé à un comité pour étude, il semble, à quelques exceptions près, que l'affaire soit déjà classée. La probabilité est aussi plus grande que, à cette étape tardive, les partis aient déjà pris des positions fermes, ce qui réduit les chances d'obtenir leur coopération et d'en arriver à un consensus.

Dans des cas récents, l'étude préalable des projets de loi a donné des résultats assez positifs. Le gouvernement craint toutefois, non sans raison, qu'elle ne fasse qu'ajouter une étape au processus d'adoption des projets de loi et alourdir ou ralentir encore le processus législatif. L'étude préalable des mesures législatives devrait servir à simplifier le processus, pas à y ajouter une nouvelle étape. Certains députés sont d'avis qu'il faudrait renvoyer tous les projets de loi aux comités pour une étude préalable après la première lecture; d'autres ont suggéré que les comités parlementaires examinent davantage de livres blancs et d'avant-projets de loi avant que la Chambre ne soit saisie des mesures en cause.

Le Comité aimerait proposer une solution moins radicale. Le processus législatif actuel a besoin de révision, notamment à cause du caractère technique inhérent à une législation beaucoup plus moderne et en raison du rôle et de l'importance accrues des comités législatifs. Notre conception des étapes de la première, deuxième et troisième lectures des projets de loi doit être repensée.

Nous croyons que tous les projets de loi devraient être renvoyés directement à un comité législatif après avoir été déposés à la Chambre. Le projet de loi serait alors étudié par le comité, qui s'engagerait dans une sorte d'étude préliminaire. Il n'y aurait pas, à ce stade, de vote de principe, de sorte qu'on ne pourrait plus déclarer un amendement irrecevable, sous prétexte qu'il n'est pas conforme au principe du projet de loi ou qu'il outrepassa sa portée. Les députés auraient donc plus de latitude pour pouvoir réviser et parfaire le projet de loi.

Il serait fait rapport du projet de loi à la Chambre, avec ou sans amendement, comme maintenant. Le débat de deuxième lecture et le débat à l'étape du rapport seraient combinés et surviendraient à ce moment-là. Un représentant de chaque parti officiellement reconnu à la Chambre pourrait parler du principe du projet de loi, d'un amendement en particulier ou de tous les amendements. Les amendements seraient ensuite examinés, débattus comme à l'heure actuelle, puis mis aux voix. Après avoir été voté, avec les amendements qui ont été retenus, le projet de loi ferait l'objet d'un débat général à l'étape de la troisième lecture.

Nous croyons que ce processus rationalisé comporterait de nets avantages et permettrait aux députés et à la Chambre de jouer un rôle plus significatif dans l'élaboration et l'adoption des lois.

Le Comité recommande :

- 14. Que les projets de loi émanant du gouvernement soient renvoyés à un comité dès l'étape de la première lecture, que ce dernier les étudie, les amende s'il le désire et en fasse rapport à la Chambre, et que la Chambre passe ensuite simultanément au débat de deuxième lecture et à l'étape du rapport, la procédure de lecture finale demeurant telle qu'elle existe actuellement.**

3. *Clôture et attribution d'une période de temps*

La clôture existe à la Chambre des communes depuis 1913. Ses règles ont été modelées sur celles des Communes britanniques, à certaines différences importantes près. En Grande-Bretagne, la motion de clôture a été utilisée pour la première fois en 1882, à l'instigation de l'Orateur, pour mettre fin à des tactiques d'obstruction auxquelles se livraient certains députés irlandais. Dans le système britannique, l'Orateur détient le pouvoir suprême de décider si une motion de clôture peut être proposée. Au Canada, la fonction de Président n'était pas investie du même prestige ou de la même indépendance qu'en Grande-Bretagne. En fait, le Président était perçu comme un personnage ayant trop d'affinité avec le gouvernement pour pouvoir se prononcer objectivement sur des motions demandant la clôture du débat. C'est pour cette raison que la clôture à la Chambre des communes est une prérogative du gouvernement. Le Président n'a d'autre rôle à jouer à cet égard que celui de déterminer si les règles de procédure ont été respectées. Maintenant que le Président est élu au scrutin secret, le Comité est d'avis qu'il faudrait modifier les dispositions du Règlement sur les motions de clôture et portant attribution d'une période de temps.

La clôture et l'attribution d'une période de temps sont des mécanismes légitimes. Un gouvernement doit disposer de moyens pour limiter ou restreindre le débat. Le problème se pose lorsqu'on met indûment fin à un débat ou à une discussion ou qu'on en restreint abusivement sa portée. Nous proposons de donner au Président le pouvoir et la responsabilité de déterminer si les députés ont eu une chance raisonnable de débattre de la question dont la Chambre est saisie avant d'autoriser l'adoption d'une motion demandant la clôture du débat ou l'attribution d'une période de temps. Le Président n'aurait pas à se prononcer sur l'à-propos ou la nécessité de la clôture.

La procédure que nous proposons serait similaire à celle utilisée au Royaume-Uni. Nous sommes conscients que de telles décisions ne sont pas faciles, mais qu'elles sont importantes pour le bon fonctionnement de la Chambre. Qui plus est, le fait de faire porter la décision sur la question de savoir si le débat a été raisonnable atténuerait la controverse entourant l'invocation de la clôture. Cette procédure renforcerait l'idée que ces mécanismes ne visent pas à faire taire l'opposition, mais bien à contrer l'obstructionnisme. On ne pourrait adopter (mais déposer) une motion pour invoquer la clôture au début d'un débat — c'est-à-dire avant qu'un premier intervenant n'ait pris la parole —, mais on pourrait le faire plus tard, si les députés ont eu suffisamment la chance de discuter de la question à l'étude.

Dans le cas de l'attribution d'une période de temps, une règle similaire pourrait être proposée, pourvu qu'en cas d'urgence spéciale, le Président puisse avoir la discrétion de déclarer recevable une motion d'attribution d'une période de temps. On tiendrait ainsi compte des réserves valables exprimées par le gouvernement concernant la possibilité que se présentent des situations d'urgences où une intervention rapide s'impose.

Le Comité recommande :

- 15. Qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps ne soit permise qu'une fois que le Président a établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue.**

4. *Présence du ministre intéressé en Chambre*

Au cours des dernières années, les ministres sont de moins en moins souvent présents à la Chambre des communes lorsque les projets de loi qu'ils parrainent sont débattus. Il y a à cet égard des exceptions notables. Les ministres ne peuvent pas toujours être présents pour une foule de raisons : ils sont extrêmement occupés, les débats ne sont peut-être pas mis à l'ordre du jour suffisamment à l'avance, et ainsi de suite.

En général, toutefois, si un ministre demande à la Chambre d'approuver une mesure donnée, il ou elle devrait faire tout son possible pour assister au débat. Sa présence est une marque de courtoisie et de respect à l'égard des députés qui prennent la parole sur la question; cela donne aussi à ces derniers le sentiment qu'ils se font entendre et que leurs opinions compteront peut-être. Si, pour des raisons valables, le ministre ne peut pas être présent, le secrétaire parlementaire devrait s'assurer d'y être.

Le Comité recommande :

- 16. Que, chaque fois que possible, le ministre responsable, ou son suppléant, soit présent à la Chambre pendant le débat sur une mesure qu'il ou elle a présentée.**

LA RECOMMANDATION ROYALE

Les membres du Comité se sont livrés à passablement de discussions concernant la nécessité et l'utilisation de la recommandation royale. La Constitution canadienne exige que les projets de loi proposant des dépenses soient accompagnés d'une recommandation royale et qu'ils soient déposés par un ministre puisque la prérogative financière appartient à la Couronne. L'exigence d'une recommandation royale pose des problèmes surtout à l'égard des motions concernant les affaires d'initiative parlementaire et des motions de l'opposition. D'une part, le principe veut que le gouvernement soit responsable de percevoir et de dépenser les fonds; d'un autre côté, chacun reconnaît que presque tout comporte de nos jours une composante ou des conséquences financières, et que l'application rigoureuse de cette règle limite fortement l'étendue des activités parlementaires.

La capacité de prélever des impôts et de dépenser les fonds publics est la prérogative de la Couronne, et doit le demeurer. Les députés devraient par contre pouvoir, en principe, proposer des motions ou des projets de loi dont l'incidence financière n'est accessoire. Ces motions ou ces projets de loi devraient alors être recevables. Si le projet de loi requiert une recommandation royale, celle-ci devrait pouvoir être ajoutée avant d'adopter le projet de loi, mais son absence ne devrait pas empêcher de débattre du principe du projet de loi. Les projets de loi d'initiative parlementaire dont l'objet principal est financier, tels ceux modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou demandant l'affectation de crédits, devraient demeurer irrecevables.

Il est certes parfois difficile de déterminer si l'incidence financière d'une mesure législative est accessoire ou non, mais nous ne croyons pas que le problème soit insurmontable. Les décisions antérieures des Présidents ainsi que les précédents établis au Canada ou dans d'autres régimes parlementaires constituent à cet égard une bonne source d'inspiration.

Nous croyons que notre proposition permettra de répondre en partie aux principales préoccupations et frustrations des députés. Elle réduira en outre le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire déclarés à tort mesures portant affectation de crédits, même si en principe, le gouvernement garde le contrôle sur le processus budgétaire.

En raison des modifications que nous avons proposé d'apporter au processus législatif et, surtout, de la recommandation 14, nous croyons que la recommandation royale ne devrait être requise à l'égard des projets de loi d'initiative ministérielle, que lorsqu'ils ont reçu la deuxième lecture.

Le Comité recommande :

17. **Que le Règlement soit modifié de manière à prévoir qu'une recommandation royale ne doit être signifiée qu'à l'égard des projets de loi ayant reçu la deuxième lecture. Les projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire dont l'incidence financière n'est qu'accessoire à leur objet premier ou principal feraient l'objet d'un débat de deuxième lecture, mais leur étude ne serait poussée plus loin que si une recommandation royale était signifiée dans les dix jours de séance suivant la fin du débat; avant le début du débat de deuxième lecture sur les projets de loi de ce genre, le Président indiquerait à la Chambre si une recommandation royale serait requise aux termes de la présente disposition.**

AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

1. *Défaut de présenter des projets de loi*

Le Comité est préoccupé du fait que des députés omettent parfois de se présenter à la Chambre pour présenter un projet de loi ou une motion de leur propre initiative. En l'occurrence, le projet de loi doit être relégué au bas de l'ordre de priorité. Compte tenu que les réformes apportées récemment au Règlement de la Chambre des communes permettent maintenant de connaître plus précisément le moment de l'étude des affaires émanant des députés, nous estimons que les députés devraient être pénalisés lorsqu'ils ne se présentent pas au moment prévu. Vu qu'il est maintenant beaucoup plus rare que l'heure réservée aux affaires émanant des députés soit annulée ou devancée, les députés devraient pouvoir organiser leur programme en conséquence. Le Règlement prévoit suffisamment de mécanismes pour permettre aux députés de demander un changement de position dans l'ordre de priorité. L'absence de certains députés est injuste envers les autres parlementaires. Le Comité estime que, si un député omet de se présenter au moment fixé pour proposer sa motion ou son projet de loi, l'affaire devrait être retirée de l'ordre de priorité et ne pas pouvoir être mise au voix si elle était choisie. Ces projets de loi et ces motions pourraient être représentées au tirage et choisies à nouveau.

Le Comité recommande :

18. **Que les projets de loi d'initiative parlementaire qui n'ont pas été présentés par des députés au moment fixé soient retirés de l'ordre de priorité et ne puissent être mis aux voix, s'ils avaient été choisis pour faire l'objet d'un vote.**

2. Prolongation de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés

Le Comité estime important de ne pas annuler l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés ou de ne pas l'abréger plus qu'il n'est absolument nécessaire. Actuellement, plusieurs facteurs — comme la tenue d'un vote par appel nominal ou la cérémonie de la sanction royale — peuvent réduire le temps disponible pour l'étude des projets de loi et des motions émanant des députés, ce qui, à notre avis, est malheureux et devrait être corrigé.

Le Comité recommande :

- 19. Que le Règlement soit modifié de manière à ce que, advenant que le début de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés soit retardé ou que l'étude de ces affaires soit interrompue, la durée du retard ou de l'interruption soit ajoutée à la fin de l'heure, sauf lorsque le retard ou l'interruption durent soixante minutes ou plus, et que dans cette dernière éventualité, l'étude des mesures inscrites pour ce jour-là soit reportée à la séance suivante de la Chambre.**

3. Mises aux voix par appel nominal des affaires émanant des députés

Les whips des partis ne devraient pas intervenir lors des scrutins tenus pendant la période consacrée aux affaires d'initiative parlementaire. Cela devrait se dérouler sans partisanerie ni débat politique. Lorsqu'une affaire d'initiative parlementaire est mise aux voix, la sonnerie d'appel ne devrait retentir que pendant une période fixe que personne ne devrait pouvoir écourter. Il faut faire davantage admettre que les affaires d'initiative parlementaire appartiennent aux députés, et que personne d'autre ne devrait pouvoir s'y ingérer. Les whips ne devraient pouvoir intervenir que pour demander que le vote soit différé, et cette possibilité devrait être offerte non seulement aux whips en chef du gouvernement et de l'Opposition, mais aussi aux whips des autres partis auxquels peuvent appartenir les auteurs des projets de loi et motions dont la Chambre est saisie.

Le Comité recommande :

- 20. Qu'aucun changement à la durée de la sonnerie appelant les députés à voter par appel nominal sur les affaires d'initiative parlementaire ne soit autorisé.**
- 21. Que les whips de partis n'interviennent d'aucune façon dans les affaires émanant des députés, pourvu que le vote sur les projets de loi ou les motions présentés par les députés puisse être différé à la demande du whip du gouvernement, du whip de l'Opposition ou du whip du parti auquel appartient le parrain du projet de loi ou de la motion.**

PAIRAGE

Les modifications apportées au Règlement en 1991 ont permis de créer un registre des députés pairés. Le «pairage» est un mécanisme qui permet à deux députés ayant des points de vue divergents sur une question de ne pas participer au vote sur cette question; ils font alors

respectivement rayer leur nom de la liste des voteurs, et l'issue du vote ne s'en trouve pas modifiée. Souvent, des députés recourent au pairage lorsqu'ils prévoient ne pas pouvoir être présents au moment d'un vote. Cette pratique, qui remonte au temps de Cromwell en Grande-Bretagne, existe depuis longtemps dans nos traditions parlementaires. Elle a été utilisée la première fois au Canada moins de trois semaines après le début de la première législature en 1867. À l'époque, elle était très fréquente à la Chambre des communes canadiennes, à au moins une occasion, les députés aient été inscrits dans un registre. Le Registre des députés pairés a été institué pour raviver cette pratique, d'ailleurs en usage dans d'autres parlements. Les députés ont parfois d'autres engagements qui les empêchent d'être présents à la Chambre, et le pairage leur permet alors d'y donner suite.

Le Règlement actuel exige le consentement des whips. Mais la procédure devrait aussi permettre aux députés de former des paires sans l'approbation des whips. Un whip pourrait encore donner ordre à ses députés de ne pas faire d'entente de pairage concernant tel ou tel vote, ou à tel ou tel jour, ou comme politique générale.

Divers Présidents, par le passé, ont déjà statué que les ententes de pairage ne concernaient que les députés en cause et que d'aucune manière le Président ou la Chambre n'avaient à intervenir pour les faire appliquer. Il semblerait que c'est ainsi que l'on agisse généralement encore, même si, à l'heure actuelle, le Règlement prévoit expressément le pairage. Il arrive parfois que des députés oublient qu'ils se sont pairés, et s'il y a lieu de se fier à la parole donnée, les ententes de pairage devraient, à notre avis, être respectées. Le Comité estime que lorsqu'un député a personnellement signé le Registre des députés pairés, il ne devrait pas pouvoir voter à la date inscrite dans le registre, et que s'il tente de le faire, son vote devrait être rejeté. Cela ne s'appliquerait pas aux paires formées par les whips.

Le Comité recommande :

- 22. Que l'on recoure plus souvent au pairage. De plus, la procédure devrait permettre aux députés de signer le registre des députés pairés de leur propre chef sans l'autorisation préalable de leur whip.**
- 23. Que l'on rejette tout vote donné à la Chambre des communes par un député qui aurait signé personnellement le registre des députés pairés pour un certain jour, une certaine heure ou un certain vote.**

PRÉSIDENTENCE

Le Comité croit que l'élection du Président au scrutin secret a marqué une évolution importante à la Chambre des communes. Ce changement, qui a été instituée en 1985, a modifié le mode de fonctionnement de la Chambre. Le Comité aimerait toutefois pousser cette réforme plus loin.

Le Président bénéficie de l'aide d'un vice-président et président des Comités pléniers, d'un vice-président et d'un vice-président adjoint des Comités pléniers. Ces quatre personnes sont les membres de la présidence; elles se remplacent à tour de rôle pour présider les travaux de la Chambre.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu de nommer jusqu'à deux membres supplémentaires de la présidence et qu'au moins deux des membres de la présidence devraient être choisis parmi les rangs de l'opposition. Cela augmenterait, à notre avis, l'indépendance et la crédibilité de la présidence de la Chambre. Il y aurait tout lieu de s'attendre que ces dignitaires travailleraient en équipe, se concertant lorsqu'il s'agit de prendre une décision et ainsi de suite.

Le Comité recommande :

- 24. Qu'à compter de la Trente-cinquième législature, il y ait deux titulaires supplémentaires de la présidence à la Chambre des communes, sous réserve qu'au moins deux des titulaires soient nommés parmi les députés de l'opposition.**

DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT

1. *Choix des questions*

L'article 38 du Règlement prévoit qu'une motion d'ajournement peut être étudiée les lundis, mardis et jeudis. Communément appelée le «late show», cette période permet aux députés de débattre de question d'une manière plus élaborée qu'ils peuvent le faire au moment de la Période des questions orales.

Afin de rendre cette procédure plus utile, nous proposons que la priorité soit donnée aux questions déjà soulevées ce jour-là ou la veille lors de la Période des questions. Autrement dit, les questions à débattre seraient choisies d'abord parmi celles au sujet desquelles un avis a été donné ce jour-là ou la veille, s'il n'y avait pas de débat d'ajournement ce jour-là. Les dispositions régissant les délais prévus pour signifier un avis et informer la Chambre de l'objet sur lequel portera le débat demeurerait telles quelles. Nous croyons que ces changements permettraient de mieux cibler la procédure d'ajournement et la rendraient plus conforme à son intention initiale et au but premier de cette période de la journée parlementaire.

Le Comité recommande :

- 25. Que les questions sur lesquelles peut porter le débat sur la motion d'ajournement soient choisies, en priorité, parmi celles dont avis a été donné depuis le dernier tirage et, ensuite, parmi celles dont avis a été donné en vertu du paragraphe 37(3) ou de l'alinéa 39(5)b) du Règlement.**

2. *Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement*

Comme nous venons de le signaler, une motion d'ajournement peut être débattue trois jours par semaine, soit les lundis, mardis et jeudis à compter de 18 heures. Le Règlement actuel prévoit toutefois que le débat sur la motion d'ajournement peut être annulé, si un vote par appel nominal est prévue à 18 heures ce jour-là. Le Comité croit que cela ne devrait pas empêcher la tenue du débat sur la motion d'ajournement.

Le Comité recommande :

26. (1) Que le paragraphe 38(1) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«38.(1) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les lundis, mardis et jeudis, le Président peut, nonobstant les dispositions des paragraphes 24(3) et 67(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.»

(2) Que le paragraphe 38(7) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu, sauf si la séance est prolongée en vertu du paragraphe 33(2) du Règlement.»

(3) Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré à la suite du paragraphe 38(7) du Règlement :

«(8) Le débat sur l'ajournement n'est pas suspendu sauf dans les cas prévus aux articles 2(3), 30(4)b) et 52(12) ou autrement spécifiés dans un ordre spécial de la Chambre. Toutefois, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu les jours désignés pour l'étude des travaux prévus aux articles 26, 53, 57, 81(16), 83(2) ou 98(3).»

COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La *Loi sur le Parlement du Canada* dispose que la Bibliothèque du Parlement est placée sous l'autorité et le contrôle du Président du Sénat et du Président de la Chambre des communes. On y lit ensuite que la Bibliothèque et son personnel sont «assistés . . . par un comité mixte nommé par les deux chambres».

Il y a eu un comité mixte sur la Bibliothèque jusqu'en 1986, mais le Règlement actuel de la Chambre des communes ne contient aucune disposition l'obligeant à constituer un tel comité, contrairement à celui du Sénat. Dans son rapport de 1991 sur la Bibliothèque du Parlement, le vérificateur général a noté l'absence de comité pour assister les deux Présidents, et en a conclu que la *Loi sur le Parlement* ne pouvait par conséquent pas être dûment observée.

Le Comité recommande l'établissement d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Bibliothèque du Parlement.

Le Comité recommande :

27. (1) Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

«(3) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dresse et présente aussi une liste de députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents suivants :

- a) au Comité d'examen de la réglementation, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres;
- b) au Comité sur la Bibliothèque du Parlement, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres.

Toutefois, il faut nommer auxdits comités mixtes un nombre suffisant de députés pour y maintenir le rapport numérique qui existe entre députés et sénateurs.

- (2) Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

«(5) Pour autant que la Chambre des communes est visée, le mandat du Comité mixte permanent sur la Bibliothèque du Parlement est celui qu'énoncent les paragraphes 74(1) et (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Toutefois les deux Chambres peuvent, à l'occasion, déférer toute autre question au Comité mixte.»

COMITÉ MIXTE SUR LE PARLEMENT

La Chambre des communes et le Sénat partagent de nombreux besoins et intérêts. Par le passé, les deux Chambres ont collaboré dans le cadre de comités mixtes chargés de l'étude de divers sujets, mais ces dernières années, ces comités sont tombés en désuétude, tout comme celui sur la Bibliothèque du Parlement, d'ailleurs.

En 1986, la Chambre des communes a proposé l'établissement d'un Comité mixte du Parlement, lequel remplacerait les comités mixtes de la Bibliothèque, des impressions et du restaurant en plus d'assumer d'autres fonctions. Il a été proposé que le mandat du nouveau comité «comprenne notamment l'étude de l'efficacité, de l'administration et du fonctionnement, ainsi que des plans opérationnels et de dépenses, de toutes les opérations qui relèvent de l'administration et du contrôle conjoints des deux Chambres, de même que d'autres questions connexes que le Comité juge bon d'examiner, et la présentation de rapports à ce sujet». Après avoir étudié cette proposition, le Sénat a donné son accord de principe. Il s'en est suivi d'autres discussions entre la Chambre et le Sénat, mais la composition du comité proposé n'a pu faire l'objet d'une entente et, finalement, le sujet a été abandonné.

En décembre dernier, le vérificateur général du Canada a publié le Rapport au Sénat et à la Chambre des communes sur des questions d'intérêt commun, rapport dans lequel il a exhorté les deux Chambres à une coopération, à une coordination et à une communication plus étroites. Le vérificateur général et ses adjoints ont d'ailleurs réitéré cette exhortation lors d'une comparution devant le Comité, le 11 mars 1993.

Nous sommes d'avis qu'une collaboration accrue serait avantageuse du point de vue de l'efficacité et de l'économie, et que les membres des deux Chambres y gagneraient à travailler ensemble sur diverses questions et sur des préoccupations partagées. La création d'un Comité mixte du Parlement nous paraît un excellent moyen d'amorcer le dialogue. Il faudrait avoir des entretiens avec le Sénat pour voir si une entente à ce sujet serait possible.

Le Comité recommande :

- 28. Qu'un message soit envoyé au Sénat lui demandant de participer à la formation du Comité mixte sur le Parlement.**

SANCTION ROYALE

A l'heure actuelle, la Chambre des communes et le Sénat se rendent dans la salle du Sénat pour voir le gouverneur général, ou son remplaçant, donner la sanction royale aux projets de loi. Dans son deuxième rapport, le comité McGrath recommandait de changer cette procédure. Comme il le signalait, cette pratique prend beaucoup de temps et exige d'interrompre les travaux de la Chambre. De plus, il est peu commode de devoir rappeler une chambre qui ne siège uniquement pour donner la sanction royale à un projet de loi. Cette procédure a d'ailleurs été abandonnée par le Parlement du Royaume-Uni en 1967 et n'est suivie par aucun autre Parlement du Commonwealth. Le Parlement australien a pour sa part recours à des messages écrits : le Président de la chambre où a été présenté le projet de loi envoie au gouverneur général une lettre à laquelle sont annexés des exemplaires du projet de loi, le gouverneur général signe le projet de loi et les deux messages visant à informer les chambres que le projet de loi a reçu la sanction royale, et ces messages sont ensuite transmis à chacune des deux chambres.

Le Comité McGrath a recommandé que le Canada adopte la déclaration de sanction royale par message écrit, même si la procédure actuelle pourrait être conservée pour des occasions spéciales.

On n'a pas encore donné suite à cette recommandation. Le Comité croit qu'elle est très valable et qu'il faudrait la mettre en oeuvre.

Le Comité recommande :

- 29. Que la déclaration de sanction royale par message écrit soit adoptée au Canada, et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires pour procéder à ce changement. On devrait pouvoir continuer à utiliser la procédure actuelle lorsque Son Excellence le souhaite, sur les conseils de Ses Ministres.**

PERCEPTION DU PUBLIC — CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION

Le Comité a consacré passablement de temps à la question de la radiotélédiffusion des travaux parlementaires. Nous nous intéressons en particulier à la radiotélédiffusion des séances de comité, et nous avons déposé un rapport à ce sujet en février 1992. Nous avons aussi

déposé des rapports à la Chambre concernant la télédiffusion de la période des questions; nous y recommandons, pour mieux faire passer la saveur de la Chambre, de diffuser des images prises sous différents angles.

Les membres du Comité s'inquiètent de la programmation d'appoint, c'est-à-dire des autres émissions diffusées sur la Chaîne parlementaire. Nous nous inquiétons aussi de l'accès global aux travaux parlementaires, y compris ce qu'il en coûte pour expliquer les rouages parlementaires aux Canadiens par des émissions non partisans, et leur bien-fondé.

Le Comité recommande :

- 30. Que le Bureau de régie interne prépare une proposition concernant la programmation d'appoint diffusée sur la Chaîne parlementaire et en confie l'étude et l'examen au Comité permanent de la gestion de la Chambre.**

CONCLUSION

Les institutions parlementaires doivent être dynamiques. Il faut que la procédure s'adapte à l'évolution des besoins et des circonstances. La tradition a son importance, mais elle ne doit pas faire obstacle aux réformes ni nous enfermer dans l'immobilisme. La Chambre des communes a beaucoup changé depuis cinquante ans et même depuis cinq ans et la procédure doit pouvoir suivre le courant.

Les députés comme la plupart des Canadiens sont mécontents du statu quo. Dans ce rapport, le Comité propose un ensemble de réformes. Chacune d'entre elles n'enchantent pas tous les députés, mais l'ensemble vise à établir un équilibre entre les intérêts divers et souvent divergents qui se manifestent à la Chambre.

Nous reconnaissons, toutefois, que les effets d'un changement sont souvent difficiles à prévoir. C'est pourquoi nous croyons qu'il faudrait mettre en oeuvre à titre provisoire les réformes que nous recommandons. Le Comité suivrait leur mise en oeuvre pendant cette période et recommanderait toutes les modifications nécessaires ou souhaitables. À la fin de la période d'essai, la Chambre serait beaucoup mieux en mesure de décider s'il convient d'adopter définitivement les réformes. Il ne s'agit pas de changer les choses à tout jamais, mais, sur la foi de notre expérience collective, nous pouvons tâcher de remédier aux problèmes les plus pressants auxquels est confrontée la Chambre.

Comme il ne reste probablement pas beaucoup de jours de séance à la législature actuelle — et probablement pas assez de temps pour faire une bonne évaluation des modifications —, le Comité propose d'en poursuivre l'essai dans la prochaine législature. L'article 51 du Règlement exige que le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités fassent l'objet d'un examen entre le soixantième et le quatre-vingt-dixième jours de séance de la première session d'une législature. Il semblerait indiqué que le prochain porte également sur la teneur du présent rapport. Le Comité propose donc que toute disposition provisoire du Règlement demeure en application pendant les quatre-vingt-dix premiers jours de séance de la prochaine législature.

Les recommandations n'entraînant pas de modification au Règlement devraient être définitivement adoptées. Par exemple, les lignes directrices relatives à la période des questions entreraient en vigueur dès l'adoption du présent rapport par la Chambre et le resteraient tant qu'elles ne seraient pas modifiées par elle.

Le libellé des nouvelles dispositions du Règlement proposé à la lumière de nos recommandations figure à l'annexe au présent rapport; cette annexe a été conçue pour servir de point de départ aux modifications qu'il sera nécessaire d'apporter au Règlement de la Chambre pour donner suite au présent rapport.

Le Comité recommande :

- 31. Que toutes les modifications au Règlement de la Chambre des communes figurant dans le présent rapport ou s'en inspirant et les ébauches de dispositions du Règlement figurant dans l'annexe au présent rapport entrent en vigueur dans les dix jours de séance suivant l'adoption du présent rapport par le Chambre, et qu'elles soient appliquées à titre provisoire jusqu'à la fin de la législature actuelle et pendant les quatre-vingt-dix premiers jours de séance de la Trente-cinquième législature, le Comité permanent de la gestion de la Chambre devant surveiller leur application et en faire rapport à la Chambre au besoin. Que la recommandation 24, relative aux titulaires de la présidence de la Chambre des communes, ne soit appliquée qu'au début de la Trente-cinquième législature. Que les recommandations n'entraînant aucune modification au Règlement soient adoptées en permanence.**

ANNEXE**RAPPORT SUR LA RÉFORME
PARLEMENTAIRE — MODIFICATIONS À APPORTER AU
RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES
COMMUNES — PROPOSITIONS****RECOMMANDATION 1 :**

Que les députés soient sensibilisés au principe de la confiance et aux observations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. À de rares exceptions près, les motions émanant du gouvernement devraient être considérées comme un vote de confiance uniquement lorsqu'elles sont expressément libellées comme tel par le gouvernement. L'article 6 du Règlement devrait être abrogé.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'article 6 du Règlement soit abrogé.

RECOMMANDATION 2 :

Que le Règlement soit modifié de manière à stipuler qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné n'est considéré comme un vote de confiance à moins que le gouvernement ne déclare expressément le contraire ou que le libellé de la motion précise explicitement que le vote sera un vote de confiance.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le paragraphe 81(11) du Règlement soit renuméroté 81(11)a) et que l'alinéa suivant soit inséré directement à la suite de celui-ci :

b) Les votes sur des motions de l'opposition présentées les jours désignés ne sont pas considérés comme des questions de confiance dans le gouvernement à moins que le libellé de la motion ne précise explicitement qu'il s'agit d'une question de confiance ou qu'un ministre de la Couronne ne déclare à la Chambre que le gouvernement compte considérer la motion comme une question de confiance.

RECOMMANDATION 3 :

Que le Président jouisse d'une plus grande autonomie pour choisir les députés qui peuvent faire une déclaration aux termes de l'article 31 du Règlement, à condition que chaque parti qui obtient le droit de parole désigne le député qui fera la première déclaration. (La présente recommandation n'a pas pour objet de modifier la répartition des déclarations entre les députés des divers partis politiques.)

MODIFICATION PROPOSÉE :

Aucune

COMMENTAIRES :

L'article 31 du Règlement stipule que les députés peuvent obtenir la parole pour faire une déclaration pendant au plus une minute. Le Règlement ne donne actuellement aucune indication sur la façon dont les députés sont choisis. On a pris l'habitude de se baser sur les listes de députés. La recommandation du Comité est une directive aux partis et un signal au Président qu'il faut savoir utiliser les listes avec plus de modération pour les déclarations faites en vertu de l'article 31 du Règlement. Si le rapport est adopté par la Chambre des communes, cette disposition fera l'objet d'un ordre de la Chambre. Aucune modification portant sur un article actuel du Règlement ne sera donc nécessaire.

RECOMMANDATION 4 :

Que les limites de temps prévues soient appliquées à la lettre lorsque des déclarations sont faites en vertu de l'article 31 du Règlement, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent s'en prévaloir et que les déclarations respectent l'esprit du Règlement.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Aucune

COMMENTAIRES :

L'article 31 du Règlement précise déjà qu'un député peut obtenir la parole pour faire une déclaration pendant au plus une minute et que «l'Orateur peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis de l'Orateur, il est fait un usage incorrect du présent article». La recommandation 4 a pour but de donner au Président (et aux députés) une indication sur l'application des limites de temps. Le pouvoir du Président à cet égard est déjà indiqué explicitement dans le Règlement. Par conséquent, aucune modification n'est nécessaire.

RECOMMANDATION 5 :

Que les députés puissent faire des déclarations d'au plus 90 secondes lorsqu'un vote nécessite une sonnerie de 30 minutes, exception faite des motions dilatoires; ces déclarations commenceraient dès le déclenchement de la sonnerie d'appel et se poursuivraient pendant au plus 15 minutes.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le nouveau paragraphe (8) dont le texte suit soit ajouté à l'article 45 du Règlement :

(8) Lorsqu'une sonnerie de trente minutes appelle les députés au vote aux termes du présent article, les députés qui ne sont pas ministres peuvent faire des déclarations pendant les quinze minutes suivant le début de la sonnerie. Aux fins du présent paragraphe, les députés ont la parole pour au plus quatre-vingt-dix secondes, comme s'ils faisaient des déclarations aux termes de l'article 31. Le présent paragraphe ne s'applique pas lorsque le vote par appel nominal doit porter sur une motion dilatoire.

COMMENTAIRES :

Le Comité propose que cette nouvelle disposition soit ajoutée à l'article 45 du Règlement, qui porte sur les votes par appel nominal et la sonnerie d'appel.

S'il y est fait état de l'article 31, c'est qu'en raison de certaines décisions de la présidence et de certains usages, la définition de ce sur quoi ces déclarations peuvent porter a évolué.

RECOMMANDATION 6 :

Que les lignes directrices suivantes régissant la période de questions remplacent toutes les lignes directrices antérieures et qu'elles soient adoptées par la Chambre des communes et appliquées par le Président :

- (1) La question doit porter sur une affaire importante d'intérêt public.
- (2) La question et la réponse ne doivent pas soulever indûment la discussion. Les députés doivent se respecter mutuellement en tout temps. La question doit respecter les convenances de la Chambre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas comporter d'insinuations, imputer des visées ou comporter des calomnies à l'égard de personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre.
- (3) Une question ne doit pas être indûment répétitive. Une question à laquelle une réponse a déjà été donnée ne devrait pas être posée, ce qui ne veut cependant pas dire que des questions portant sur le même sujet soient irrecevables.
- (4) La question et la réponse doivent être brèves. Elles ne doivent pas être futiles, banales, vagues ni insignifiantes. Une question ne doit pas être de nature à exiger une réponse longue et détaillée, ni soulever une question de principe trop importante pour pouvoir faire l'objet d'une réponse à la question. La réponse à une question doit être aussi brève que possible, être pertinente et ne pas soulever la discussion.
- (5) Les faits auxquels une question se rapporte doivent être exposés aussi brièvement que possible. Le préambule, s'il y en a un, doit être bref et pertinent.
- (6) La question doit porter sur une affaire qui relève de la responsabilité administrative et de la compétence constitutionnelle du gouvernement du Canada. Un ministre à qui une question est posée n'a à répondre que du portefeuille dont il est titulaire au moment où la question est posée, il n'a pas à répondre des portefeuilles ou autres responsabilités qu'il a pu avoir dans le passé.
- (7) Une question portant sur une affaire en cours d'instance est irrecevable. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux affaires civiles, sauf si des procédures sont déjà engagées. La question ne doit pas viser à obtenir des renseignements au sujet de l'avis juridique reçu par un ministre.
- (8) Une question est irrecevable si elle demande des renseignements secrets de nature, comme les délibérations du Conseil des ministres. Elle peut cependant demander si une certaine affaire a été examinée par le Conseil des ministres.
- (9) Il n'est habituellement pas permis de répondre à une question jugée irrecevable.

(10) Un ministre peut refuser de répondre à une question sans avoir à donner les raisons de son refus. L'auteur de la question ne peut insister pour obtenir une réponse. Le refus de répondre à une question ne peut servir de motif pour soulever la question de privilège.

(11) Le gouvernement décide qui répond à une question. Le premier ministre répond pour le gouvernement dans son ensemble, et il peut répondre à toute question concernant un portefeuille administratif ou une question concernant la politique du gouvernement. Le premier ministre peut aussi déléguer cette responsabilité, même lorsqu'il est présent à la Chambre.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Aucune

COMMENTAIRES :

Le Règlement contient actuellement très peu d'indications concernant la période des questions orales et aucune au sujet des questions ou des réponses. Les précédents, décisions du Président, usages et autres décisions qui se sont accumulés au fil des ans ont été colligés et répertoriés pour la plupart dans des documents qui font autorité comme le Beauchesne. Cette recommandation vise à réunir les diverses lignes directrices qui existent et à les mettre à jour de façon à les simplifier et à donner des indications plus utiles aux députés. Si la recommandation du Comité est adoptée par la Chambre, la liste deviendra un ordre de la Chambre et elle remplacera par conséquent toutes les lignes directrices antérieures.

RECOMMANDATION 10 :

Que l'on réserve une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale de questions et réponses d'au plus une heure sur un sujet ou un problème particulier à l'intention d'un seul ministre. Le choix des ministres à interroger et des sujets à aborder, ainsi que le jour et l'heure des débats devraient être décidés longtemps à l'avance par les leaders à la Chambre. La Chambre siègerait selon une formule semblable à celle des Comités pléniers durant ces périodes.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le Règlement soit modifié en insérant le nouvel article suivant directement à la suite de l'article 38 du Règlement :

38.1 (1) Une fois par semaine, lorsque la Chambre siège, la Chambre se réunit pour tenir une période spéciale de questions et réponses sur un sujet ou un problème bien précis en s'inspirant du modèle du Comité plénier.

(2) Ces périodes spéciales de questions et réponses ont lieu en dehors des heures normales de séance de la Chambre et elles durent au plus une heure voire davantage selon la durée convenue du consentement unanime de la Chambre.

(3) Le choix du sujet ou problème qui sera abordé au cours de chaque période spéciale de questions et réponses est fait par les leaders à la Chambre et il est annoncé à la Chambre au plus tard le dernier jour de séance de la semaine précédant celle où la période doit avoir lieu. Les leaders à la Chambre choisissent également la date et l'heure de la période spéciale de questions et réponses.

(4) Si les leaders à la Chambre n'arrivent pas à se mettre d'accord sur un sujet ou un problème, ou sur la date et l'heure de la période, pour le dernier jour de séance de la semaine précédant celle où la période spéciale de questions et réponses doit avoir lieu, la question sera renvoyée à l'Orateur qui, après avoir tenu des consultations sérieuses, prendra la décision et l'annoncera à la Chambre au début de la semaine au cours de laquelle la période doit avoir lieu.

(5) Nonobstant l'article 101(3) du Règlement, au cours de la période spéciale de questions et réponses, les questions et réponses doivent être brèves et les lignes directrices de la Chambre concernant la période de questions quotidienne doivent être observées dans la mesure où elles sont applicables.

(6) Nonobstant tout autre article du Règlement, aucune motion n'est recevable au cours des périodes spéciales de questions et réponses.

COMMENTAIRES :

Le chapitre V du Règlement concerne les «Questions». Les articles 37 et 38 du Règlement portent sur la période des questions orales et sur le débat sur une motion d'ajournement tandis que l'article 39 concerne les questions par écrit. Il est par conséquent indiqué d'insérer dans le Règlement un nouvel article 38.1 contenant les dispositions relatives aux périodes spéciales de questions et réponses.

L'article précise que l'on applique en gros aux périodes spéciales de questions et réponses les mêmes modalités, règles et usages qu'à la période quotidienne des questions orales. Par conséquent, il serait nécessaire que le quorum soit atteint et que le signalement de l'absence de quorum et les rappels au Règlement soient interdits, etc.

Au cours des périodes spéciales de questions et réponses, la Chambre siégera, mais elle procédera comme elle le fait en comité plénier de manière à permettre à des fonctionnaires d'être présents pour aider le ministre et les députés de se déplacer plus librement. On a jugé que cela pourrait poser des difficultés si la Chambre se formait en comité plénier (les dispositions des articles 100 à 103 du Règlement concernant les comités pléniers s'appliqueraient, sauf indication contraire).

Le rapport du Comité indique que si les leaders à la Chambre ne peuvent se mettre d'accord sur le choix d'un sujet, la question doit être renvoyée au Président, qui prendra une décision après consultation avec les divers intéressés (ministres, partis, porte-parole de l'opposition, etc.), et selon certaines lignes directrices. L'on pense qu'il s'agirait de lignes directrices analogues à celles qui s'appliquent à la tenue éventuelle d'un débat d'urgence. Elles pourraient être établies progressivement ou être stipulées dans le nouvel article du Règlement.

L'article en question a été libellé en partant du principe que la Chambre n'a pas été saisie d'une motion. Le texte du rapport parle d'interdire les «motions dilatoires», mais il semble que l'utilisation de cette expression dans le Règlement puisse être une source de confusion. Si l'on veut autoriser les autres motions que les motions dilatoires, il faudrait prévoir des dispositions relatives à la recevabilité sur le plan de la forme, aux questions posées, au report des votes, à la durée de la sonnerie d'appel, etc.

RECOMMANDATION 11 :

Que l'on adopte une procédure de débats spéciaux du genre de celle qui est décrite dans le présent rapport.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le Règlement soit modifié en insérant le nouvel article suivant directement à la suite de l'article 52 du Règlement :

52.1 (1) Une motion d'ajournement de la Chambre peut être présentée par un député dans le but de débattre une question d'intérêt public pourvu qu'un avis confirmant que les leaders à la Chambre ont donné leur consentement soit soumis à l'Orateur.

(2) Nonobstant l'article 52.1(1) du Règlement, dès réception d'un avis signé par au moins 100 députés, le Président, après avoir établi que les signataires constituent une représentation raisonnable de la composition de la Chambre, accorde la permission de présenter une motion d'ajournement de la Chambre dans le but de débattre une question d'intérêt public dans les cinq jours de séance suivant la date de réception de cet avis.

(3) Un préavis d'au moins 48 heures doit précéder toute décision de tenir un débat sur un sujet spécial conformément à l'article 52.1(1) ou (2) du Règlement, à la condition que ce débat n'ait pas lieu un vendredi.

(4) Pour tout débat sur un sujet spécial conformément aux dispositions du présent article du Règlement, la motion est reportée à 20 h 00 le jour désigné.

(5) Les délibérations sur une motion prise en considération peuvent se poursuivre au-delà de l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, mais quand le débat se termine avant ladite heure durant n'importe quelle séance, la motion est réputée avoir été retirée. Sous réserve de toute motion adoptée conformément à l'article 26(2), à 24 h 00, dans le cas de n'importe quel jour de séance, l'Orateur déclare la motion adoptée et ajourne la Chambre sur-le-champ, jusqu'au jour de séance suivant. Dans tout autre cas, lorsqu'il est convaincu que le débat est terminé, l'Orateur déclare la motion adoptée et ajourne la Chambre sur-le-champ jusqu'au jour de séance suivant.

(6) Aucun député ne doit avoir la parole pendant plus de 20 minutes au cours d'un débat sur un sujet spécial.

(7) Les dispositions du présent article du Règlement ne sont pas suspendues par l'application d'un autre article du Règlement relatif aux heures de séance ou à cause de l'examen de toute autre question. Toutefois, en cas de conflit, l'Orateur doit décider quand cette autre question devra être prise en considération ou décidée et doit donner à tout article du Règlement toute interprétation qui peut s'imposer en ce qui concerne cette question.

COMMENTAIRES :

Le chapitre VII du Règlement porte sur les «Débats spéciaux» (Adresse en réponse au discours du Trône, Règlement et procédure, débats d'urgence et questions de nature urgente). Il semble que ce soit l'endroit indiqué pour insérer les nouvelles dispositions relatives aux débats sur des sujets spéciaux.

Le libellé du nouvel article du Règlement que nous proposons constitue en grande partie une adaptation des dispositions actuelles relatives aux débats d'urgence. La différence réside dans la manière dont la décision de tenir de tels débats est prise.

Le sujet des débats sur des sujets spéciaux a été défini comme une «question d'intérêt public». (Par opposition à la disposition de l'article 52 du Règlement où il est question d'une «affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence» pour tenir un débat d'urgence.) S'il est possible de laisser toute latitude quant au sujet, il peut être indiqué d'imposer certaines restrictions susceptibles de servir de critères lorsqu'il s'agit de prendre des décisions.

Le choix du sujet peut se faire de deux façons : (1) par voie d'accord entre les leaders à la Chambre ou (2) grâce à l'appui d'au moins 100 députés. Comme une autre procédure a été suggérée (avis signé par 100 députés), il est possible de résoudre le problème de l'incapacité des leaders à la Chambre de se mettre d'accord. Pour qu'un débat ait lieu, le Président devrait d'abord établir que les signataires représentent bien la composition de la Chambre.

Le libellé de l'article proposé inclut des heures pour la tenue de débats sur des sujets spéciaux ainsi que la durée de chaque discours (20 minutes). Les débats sur des sujets spéciaux auraient principalement lieu en dehors des heures ordinaires de séance — à 20 h 00 —, comme les débats d'urgence. Les débats sur des sujets spéciaux ne pourraient jamais avoir lieu le vendredi.

Comme dans le cas des débats d'urgence, la motion dont la Chambre devrait être saisie au cours du débat sur un sujet spécial serait une motion d'ajournement. Ce système présente l'avantage d'éviter que des motions d'amendement et des motions dilatoires ne soient présentées et il a donné d'assez bons résultats dans le cas des débats d'urgence. Il serait possible de présenter une motion de fond mais cela pourrait poser d'autres problèmes.

RECOMMANDATION 14 :

Que les projets de loi émanant du gouvernement soient renvoyés à un comité dès l'étape de la première lecture, que ce dernier les étudie, les amende s'il le désire et en fasse rapport à la Chambre, et que la Chambre passe ensuite simultanément au débat de deuxième lecture et à l'étape du rapport, la procédure de lecture finale demeurant telle qu'elle existe actuellement.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'article 70 du Règlement soit modifié comme suit :

70. Tout projet de loi doit être imprimé en anglais et en français immédiatement après sa première lecture.

Que les articles 73 et 74 du Règlement soient abrogés et remplacés par ce qui suit :

73. (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe (4) du présent article, tout projet de loi émanant du gouvernement doit être renvoyé à un comité dès l'étape de la première lecture.

(2) À moins qu'il n'en soit ordonné autrement, un projet de loi est renvoyé à un comité législatif, sauf dans les cas prévus aux paragraphes (3) et (4) du présent article.

(3) Après consultation, un ministre de la Couronne peut, lorsqu'un projet de loi est présenté, donner avis qu'il entend proposer que le projet de loi soit renvoyé à un comité permanent ou spécial. La motion en question est mise aux voix sur-le-champ sans débat ou amendement. Si la motion est rejetée par la Chambre, le projet de loi est automatiquement renvoyé au comité législatif compétent.

(4) Après sa première lecture, tout projet de loi fondé sur une motion des subsides est renvoyé à un comité plénier.

Que le Règlement soit modifié en insérant ce qui suit directement à la suite de l'article 75 :

75.1 Dès qu'un comité permanent, spécial ou législatif a fait rapport à la Chambre d'un projet de loi, celle-ci passe concurremment à la deuxième lecture et à l'étape du rapport du projet de loi en question.

Que l'article 76 du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

76. (1) L'étude, au moment de la deuxième lecture et de l'étape du rapport ayant lieu simultanément, d'un projet de loi du gouvernement dont un comité permanent, spécial ou législatif aura fait rapport ne doit pas commencer avant le deuxième jour de séance suivant la présentation dudit rapport, à moins que la Chambre n'en ait décidé autrement.

(2) Si, au plus tard le jour de séance précédant celui de l'étude concernant la deuxième lecture et l'étape du rapport ayant lieu simultanément, avis est donné par écrit d'une motion tendant à modifier, biffer, insérer ou rétablir un article d'un projet de loi, la motion doit figurer au *Feuilleton des Avis*.

(3) Un ministre de la Couronne peut proposer une modification relative à la forme seulement d'un projet de loi du gouvernement, sans préavis, mais la discussion de cette modification ne peut s'étendre aux dispositions de l'article ou des articles à modifier.

NOTA : Cet article a pour objet de faire en sorte qu'il soit plus facile d'apporter à un projet de loi les modifications qui ne sont que la simple conséquence de l'adoption d'autres modifications. Aucune renonciation à l'avis ne serait autorisée à l'égard d'une modification quelconque qui changerait le sens du projet de loi, tant soit peu, au-delà des conséquences de la modification initiale.

(4) L'Orateur a le pouvoir de choisir ou de combiner les modifications ou les articles à proposer à la deuxième lecture et à l'étape du rapport ayant lieu simultanément et peut, s'il le juge à propos, demander à un député qui a donné un avis de modification de donner des explications qui permettront à l'Orateur de porter un jugement sur l'objet de la modification.

NOTA : Normalement, l'Orateur ne choisit pas, pour la soumettre à la Chambre, une motion déjà déclarée irrecevable au comité, et ne choisit que les motions qui n'y ont pas été présentées ou qui n'ont pu l'être. L'Orateur ne choisit une motion déjà rejetée au comité que s'il juge qu'elle a une importance tellement exceptionnelle qu'elle mérite d'être examinée de nouveau à l'étape du rapport. Normalement, l'Orateur ne choisit pas, pour la tenue d'un débat séparé, une série de motions répétitives interreliées. En agissant ainsi, l'Orateur tient compte de la possibilité pour les députés intéressés de pouvoir se faire entendre durant le débat sur une autre motion. Pour plus de précisions, le présent article du Règlement vise avant tout à fournir aux députés qui n'étaient pas membres du comité l'occasion de soumettre à la Chambre des amendements précis qu'ils veulent proposer. Il ne vise pas à permettre de reprendre en considération l'étape de l'étude en comité d'un projet de loi.

(4.1) Sous réserve du paragraphe (5) du présent article, l'étude, au moment de la deuxième lecture et de l'étape du rapport ayant lieu simultanément, d'un projet de loi provenant d'un comité plénier doit être admise et une décision prise immédiatement à son sujet, sans amendement ni débat.

(5) Lorsqu'on passe à l'ordre du jour pour l'étude, au moment de la deuxième lecture et de l'étape du rapport ayant lieu simultanément, d'un projet de loi, l'Orateur appelle le premier article et autorise ensuite un représentant de chaque parti reconnu de la Chambre à présenter des observations générales sur le projet de loi dont a fait rapport le comité permanent, spécial ou législatif, aucun député ne pouvant alors, sauf le premier ministre et le chef de l'opposition, parler pendant plus de :

- a) quarante minutes, si le député est le premier ou le deuxième orateur;
- b) vingt minutes, après les discours des deux premiers orateurs;

et après le discours de chaque député, une période d'au plus dix minutes est accordée, au besoin, pour que les députés puissent poser des questions et faire de brèves observations sur le discours prononcé et pour qu'on puisse répondre à ces questions et observations.

(6) À la suite des discours prévus au paragraphe (5) du présent article, toute modification dont on a donné avis conformément au paragraphe (2) du présent article peut faire l'objet d'un débat et de modifications.

(7) Sous réserve du paragraphe (5) du présent article, lorsque le débat est autorisé, aucun député ne peut parler plus d'une fois, ou plus de dix minutes, au sujet d'une modification quelconque pendant les délibérations à ce stade.

(8) Lorsqu'on a demandé un vote par appel nominal sur une quelconque modification proposée pendant l'étape de la deuxième lecture et du rapport simultanés d'un projet de loi, l'Orateur peut attendre, avant de convoquer les députés pour faire enregistrer les votes positifs et négatifs, qu'on ait étudié l'une quelconque des modifications subséquentes, ou toutes ces modifications. On peut ainsi remettre de séance en séance un ou plusieurs votes par appel nominal.

(9) Lorsqu'on a examiné toutes les modifications au projet de loi, au moment de la deuxième lecture et de l'étape du rapport ayant lieu simultanément, une motion portant «que le projet de loi, avec ses modifications, soit agréé et lu une deuxième fois» ou «que le projet de loi soit agréé et lu une deuxième fois» est mise aux voix immédiatement, sans amendement ni débat.

(10) Lorsqu'un projet de loi a été modifié ou débattu au moment de la deuxième lecture et de l'étape du rapport, ce projet de loi, sauf en cas d'urgence, n'est pas présenté en vue de la troisième lecture et de son adoption avant le deuxième jour de séance suivant la fin de l'étape de deuxième lecture.

Que le Règlement soit modifié par l'insertion de ce qui suit immédiatement après l'article

76 :

76.1.(1) À l'étape de la troisième lecture d'un projet de loi du gouvernement, aucun député ne peut, sauf le premier ministre et le chef de l'opposition, parler pendant plus de :

- a) quarante minutes, si le député est le premier ou le deuxième orateur;
- b) vingt minutes, après les discours des deux premiers orateurs, si le député commence à parler au cours des cinq heures suivantes de débats; après le discours de chaque député, une période d'au plus dix minutes est accordée, au besoin, pour que les députés puissent poser des questions et faire de brèves observations sur le discours prononcé et pour qu'on puisse répondre à ces questions et observations; et
- c) dix minutes, si le député prend la parole par la suite.

(2) Le whip d'un parti peut indiquer à l'Orateur, à tout moment pendant un débat que régit le présent article, qu'une ou plusieurs des périodes limitées par les alinéas (1)b) ou c) du présent article et accordées aux députés de son parti, doivent être divisées en deux.

Que l'article 113 du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

113. (1) Dans les cinq jours de séance qui suivent la première lecture d'un projet de loi émanant du gouvernement qui a été renvoyé à un comité législatif, le Comité permanent de la gestion de la Chambre fait rapport de la liste des membres de ce comité législatif qui comprend au plus quatorze députés. Dans ce cas, le rapport en question est considéré comme ayant été adopté sur-le-champ.

(2) Lorsque ledit rapport est adopté, l'Orateur désigne immédiatement le président dudit comité qui est choisi parmi les membres du comité des présidents constitué pour le secteur en cause conformément à l'article 112 du Règlement.

(3) Le comité législatif auquel un projet de loi a été renvoyé conformément à l'article 73(2) du Règlement se réunit dans les deux jours de séance qui suivent la nomination d'un président conformément au paragraphe (2) du présent article.

(4) Lorsque le président nommé conformément au paragraphe (2) du présent article est incapable d'agir à ce titre au cours d'une séance du comité législatif, il désigne un membre dudit comité pour présider ladite séance. Le président suppléant ainsi désigné est investi de tous les pouvoirs du président au cours de ladite séance.

(5) Tout comité législatif est autorisé à faire étude et enquête sur le projet de loi qui lui est renvoyé par la Chambre et à en faire rapport avec ou sans amendement et, sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, à convoquer des personnes, à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement de la Chambre et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il ordonne l'impression. Lorsque ce comité a fait rapport du projet de loi pour l'étude duquel il a été créé, il cesse d'exister.

(6) Tout comité législatif peut déléguer à un sous-comité du programme et de la procédure son pouvoir d'organiser des séances du comité, de convoquer des personnes à comparaître devant le comité ou d'exiger la production de documents et de dossiers à présenter au comité au sujet du projet de loi dont le comité est saisi. Le comité conserve toutefois le pouvoir d'approuver les arrangements en question.

Que les dispositions du Règlement qui portent sur la présentation et les lectures des projets de loi soient modifiées de manière à ne plus s'appliquer qu'aux projets de loi d'initiative parlementaire.

COMMENTAIRES :

On laisse tomber le paragraphe 73(5) du Règlement qui porte sur la deuxième lecture d'un projet de loi relatif à un pouvoir d'emprunt et qui prévoit un maximum de deux jours d'étude. Ce paragraphe n'est plus nécessaire dans le cadre du nouveau système, car le risque de retarder le renvoi à un comité a été écarté.

Le paragraphe 73(4) concernant les projets de loi fondés sur une motion des subsides n'a pas changé. Ces projets de loi doivent être renvoyés à un comité plénier.

RECOMMANDATION 15 :

Qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps ne soit permise qu'une fois que le Président a établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'article 57 du Règlement soit modifié comme suit :

(1) Sous réserve du paragraphe (2) du présent article, immédiatement avant l'appel de l'Ordre du jour portant reprise d'un débat ajourné, ou si la Chambre siège en Comité plénier, tout ministre de la Couronne qui, se levant de sa place, en a donné avis au cours d'une séance antérieure, peut proposer que le débat ne soit plus ajourné ou que le Comité procède en premier lieu au nouvel examen de toute résolution ou tout article, paragraphe, préambule ou titre, et que cet examen ne soit pas différé davantage. Dans l'un ou l'autre cas, cette question doit être décidée sans débat ni amendement. Si elle est résolue affirmativement, aucun député ne peut, par la suite, avoir la parole plus d'une fois ni au-delà de vingt minutes dans ce débat ajourné ou, si la Chambre siège en Comité, sur la résolution, l'article, le paragraphe, le préambule ou le titre dont il s'agit. En outre, si ce débat ajourné ou cet examen différé n'a pas été repris ni terminé avant 23 h 00, il est interdit à tout député de se lever pour prendre la parole après cette heure, mais toutes les questions à décider pour mettre fin audit débat ajourné ou examen différé doivent être résolues sans délai.

(2) Une modification peut être présentée en vertu du paragraphe (1) du présent article, sauf si le Président est d'avis qu'elle est contraire au Règlement de la Chambre ou qu'elle porte atteinte aux droits de la minorité.

Que les alinéas 78(2)a) et 78(3)a) du Règlement soient modifiés en insérant ce qui suit au début de chaque alinéa :

Sous réserve des dispositions du paragraphe (4) du présent article.

Que l'article 78 du Règlement soit modifié en insérant le paragraphe 78(4) comme suit :

(4) Une motion prévue par le paragraphe (2) ou (3) du présent article peut être présentée sauf si l'Orateur juge qu'une telle motion est contraire au Règlement de la Chambre ou aux droits de la minorité.

COMMENTAIRES :

Selon le manuel de procédure de la Chambre des communes britannique, la présidence doit décider si la «motion est contraire au Règlement de la Chambre ou aux droits de la minorité» avant qu'une motion de clôture puisse être présentée. On trouve à peu près la même chose dans les règles de procédure de diverses autres assemblées législatives comme l'Assemblée législative de l'Ontario et la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande.

En ce qui concerne l'attribution de temps (article 78 du Règlement), il semble que dans le cas d'un accord entre les représentants de tous les partis (paragraphe 78(1) du Règlement), il n'est pas nécessaire que le Président intervienne. Celui-ci pourrait toutefois juger si l'on a

consacré un temps raisonnable au débat avant qu'une motion d'attribution de temps puisse être présentée en cas d'accord partiel (paragraphe 78(2) du Règlement) ou dans d'autres cas (paragraphe 78(3) du Règlement). En cas d'accord partiel, le fait que la majorité des représentants des divers partis se soient mis d'accord entrerait en ligne de compte dans la décision de l'Orateur.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Le nouveau paragraphe s'appliquerait au paragraphe 78(2) du Règlement. Avant le début du débat de deuxième lecture sur un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, le Président indiquera à la Chambre si le projet de loi comporte une recommandation du Gouvernement. Les recommandations du Gouvernement seront imprimées au Feuilleton des Avis et dans les Procès-verbaux dans les dix jours suivants à défaut de quoi le Comité législatif auquel le projet de loi a été renvoyé ne tiendra pas de séance d'organisation. (2.2) Avant le début du débat de deuxième lecture sur un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, le Président indiquera à la Chambre si le paragraphe (2.1) du présent article s'applique au projet de loi.

COMMENTAIRES :

Comme le Comité McGrath le signalait dans son Troisième rapport (1982), la Constitution prévoit qu'un projet de loi ou une résolution ne peuvent être adoptés ni devenir loi sans qu'une recommandation royale à cet effet ne soit signifiée, mais elle n'interdit pas de présenter des projets de loi ou des résolutions avant qu'une recommandation royale soit signifiée. Le paragraphe 78(1) du Règlement étant virtuellement identique à l'article 24 de la

RECOMMANDATION 17 :

Que le Règlement soit modifié de manière à prévoir qu'une recommandation royale ne doit être signifiée qu'à l'égard des projets de loi ayant reçu la deuxième lecture. Les projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire dont l'incidence financière n'est qu'accessoire à leur objet premier ou principal feraient l'objet d'un débat de deuxième lecture, mais leur étude ne serait poussée plus loin que si une recommandation royale était signifiée dans les dix jours de séance suivant la fin du débat; avant le début du débat de deuxième lecture sur les projets de loi de ce genre, le Président indiquerait à la Chambre si une recommandation royale serait requise aux termes de la présente disposition.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le paragraphe 79(2) du Règlement soit modifié de manière à prévoir ce qui suit :

(2) Le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi du gouvernement comportant l'affectation d'une taxe ou d'un impôt ne sont requis que lorsque le projet de loi a reçu la deuxième lecture, après quoi ils sont imprimés au Feuilleton des Avis et dans les Procès-verbaux et le texte de la recommandation figure dans le projet de loi ou y est annexé.

Que l'article 79 du Règlement soit modifié par l'adjonction des paragraphes suivants :

(2.1) Dans le cas d'un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, il n'est pas nécessaire que le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation de deniers publics soient imprimés au moment où le projet de loi est sur le point d'être présenté, si l'objet principal ou premier du projet de loi entraîne l'affectation de deniers publics. Si le projet de loi reçoit la deuxième lecture, le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation de deniers publics doivent être imprimés au Feuilleton des Avis et dans les Procès-verbaux dans les dix jours suivants, à défaut de quoi le comité législatif auquel le projet de loi a été renvoyé ne tient pas sa séance d'organisation.

(2.2) Avant le début du débat de deuxième lecture sur un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, le Président indique à la Chambre si le paragraphe (2.1) du présent article s'applique au projet de loi.

COMMENTAIRES :

Comme le Comité McGrath le signalait dans son Troisième rapport (1985), la Constitution prévoit qu'un projet de loi ou une résolution ne peuvent être adoptés ni devenir lois sans qu'une recommandation royale à cet effet ne soit signifiée, mais elle n'interdit pas de présenter des projets de loi ou des résolutions avant qu'une recommandation royale soit signifiée. Le paragraphe 79(1) du Règlement étant virtuellement identique à l'article 54 de la

Loi constitutionnelle de 1867, l'obligation, prévue au paragraphe 79(2) du Règlement, de faire figurer le texte d'une recommandation royale dans toute mesure ayant des implications financières excède les exigences de la Constitution, et l'on pourrait le modifier sans contrevenir à la Constitution.

Le nouveau paragraphe 79(2.1) ne s'appliquerait qu'aux projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire comportant des dispositions financières accessoires à leur objet principal ou premier et exclurait tout projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire dont le premier ou le seul objet serait d'ordre financier. De toute évidence, des désaccords sur le caractère accessoire de telle ou telle disposition et sur l'objet principal ou premier des projets de loi sont à prévoir. Nous demanderons à d'autres parlements de nous faire bénéficier de leurs lumières, et il est certain qu'avec le temps, une jurisprudence et des lignes directrices feront leur apparition.

Le nouveau paragraphe ne s'appliquerait pas aux motions d'initiative parlementaire — l'interdiction actuelle relative aux dépenses de deniers publics et à l'imposition de taxes ou d'impôts nouveaux serait maintenue. Elle ne semble pas avoir causé de problème et, quoi qu'il en soit, des moyens ont été mis au point qui permettent de contourner les obstacles inopinés.

La recommandation propose que «passé ce stade» (celui de la deuxième lecture), la Chambre ne puisse poursuivre l'examen d'un tel projet de loi que sur signification d'une recommandation royale. L'objet de la recommandation étant de permettre aux députés de manifester leur appui ou leur opposition à une mesure sans s'enliser dans des détails techniques d'ordre constitutionnel, un vote de deuxième lecture devrait avoir lieu. Mais le projet de loi ne devrait être étudié par un comité que lorsque le gouvernement aurait annoncé qu'il demandera une recommandation royale. Comme le Comité McGrath le disait en substance, à défaut d'une recommandation, il serait préférable de ne pas pousser l'examen du projet de loi plus loin pour la simple raison que ce serait perdre son temps.

Afin d'éviter l'incertitude, nous proposons que le gouvernement soit tenu de faire connaître ses intentions dans un certain délai : nous suggérons qu'il soit de dix jours de séance.

RECOMMANDATION 18 :

Que les projets de loi et les motions d'initiative parlementaire que leurs auteurs n'ont pas présentés au moment fixé soient retirés de l'ordre de priorité et ne puissent être mis aux voix, s'ils avaient été choisis pour faire l'objet d'un vote.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'article 42 du Règlement soit modifié par l'adjonction du paragraphe suivant :

(2.1) Par dérogation au paragraphe (2) du présent article, les ordres relatifs à des projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire qui ne sont pas abordés lorsqu'ils sont appelés sont radiés du Feuilleton et sont réputés retirés.

COMMENTAIRES :

À l'heure actuelle, aux termes du paragraphe 42(1) du Règlement, les motions émanant des députés qui ne sont pas abordées sont radiées du Feuilleton, contrairement aux projets de loi d'initiative parlementaire, qui tombent tout simplement au bas de l'ordre de priorité. Cela occasionne des retards, mais ce que l'on retient surtout, c'est que le fait de ne pas présenter un projet de loi lorsqu'il est appelé a des conséquences moins graves. La présente recommandation a pour objet de supprimer cette injustice dans le traitement et d'encourager les députés à présenter leurs projets de loi et leurs motions au moment prévu de manière à empêcher l'annulation de l'heure réservée à l'étude des mesures d'initiative parlementaire.

Il convient de souligner qu'en vertu de certaines dispositions de l'article 94 du Règlement, un député incapable de présenter une motion d'initiative parlementaire pendant l'heure réservée aux mesures de ce genre peut en aviser le Président par écrit 48 heures à l'avance, auquel cas on tente d'organiser un échange. Si c'est impossible, l'étude des initiatives parlementaires est annulée. Le nouveau paragraphe proposé ici ne s'appliquerait pas à ce genre de cas. Les députés qui respecteraient les exigences de l'article 94 ne verraient pas leurs projets de loi radiés de l'ordre de priorité. Ne pas présenter leurs projets de loi au moment prévu peut certes entraîner l'annulation de l'étude des initiatives parlementaires, mais ils peuvent avoir de bonnes raisons d'agir ainsi, et il vaut mieux les inciter à faire des échanges plutôt qu'à ne pas se présenter au moment voulu.

COMMENTAIRES :

Comme le Comité McGrath le signalait dans son Troisième rapport (1985), la Constitution prévoit qu'un projet de loi ou une résolution ne peuvent être adoptés ni devenir lois sans qu'une recommandation royale à cet effet ne soit signifiée, mais elle n'interdit pas de présenter des projets de loi ou des résolutions avant qu'une recommandation royale soit signifiée. Le paragraphe 29.1 du Règlement est virtuellement identique à l'article 54 de la

RECOMMANDATION 19 :

Que le Règlement soit modifié de manière à ce que, advenant que le début de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés soit retardé ou que l'étude de ces affaires soit interrompue, la durée du retard ou de l'interruption soit ajoutée à la fin de l'heure, sauf lorsque le retard ou l'interruption durent soixante minutes ou plus, et que dans cette dernière éventualité, l'étude des mesures inscrites pour ce jour-là soit reportée à la séance suivante de la Chambre.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'article 30 du Règlement soit modifié par l'adjonction du paragraphe suivant :

(8) Lorsque le début de l'heure réservée à l'étude des affaires émanant des députés est retardé ou que l'étude de ces affaires est interrompue pour quelque raison que ce soit, une période de même durée que le retard ou l'interruption est ajoutée à la fin de l'heure, sous réserve que si le retard ou l'interruption durent plus de soixante minutes, l'étude des affaires inscrites pour ce jour-là est reportée à la séance suivante de la Chambre.

RECOMMANDATION 20 :

Qu'aucun changement à la durée de la sonnerie appelant les députés à voter par appel nominal sur des affaires d'initiative parlementaire ne soit autorisé.

RECOMMANDATION 21 :

Que les whips de partis n'interviennent aucunement dans les affaires émanant des députés, pourvu que le vote sur les projets de loi ou les motions présentés par les députés puisse être différé à la demande du whip du gouvernement, du whip de l'Opposition ou du whip du parti auquel appartient le parrain du projet de loi ou de la motion.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que l'on ajoute au paragraphe 45(5) l'alinéa *a.1)* dont le texte suit :

a.1) Par dérogation à toute autre disposition du présent article, lorsque le Président met aux voix une motion qui peut faire l'objet d'un débat au cours de l'heure réservée à l'étude des mesures d'initiative parlementaire, la sonnerie d'appel fonctionne pendant au moins quinze ou trente minutes, selon le cas. Pendant l'appel, cependant, le whip en chef du gouvernement, celui de l'Opposition ou le whip du parti auquel appartient l'auteur de la motion peuvent demander au Président que le vote soit différé. Le Président reporte alors ledit vote jusqu'à un moment déterminé, mais jamais après l'heure prévue de l'ajournement quotidien, le jour de séance suivant, sauf dans les cas prévus au paragraphe (6) du présent article.

RECOMMANDATION 22 :

Que l'on recoure plus souvent au pairage. De plus, la procédure devrait permettre aux députés de signer le registre des députés pairés de leur propre chef sans l'autorisation préalable de leur whip.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le paragraphe 44.1(1) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

44.1.(1) Le Greffier fait tenir au Bureau de la Chambre un registre des députés «pairés» dans lequel un député du parti ministériel et un député de l'opposition peuvent se faire inscrire comme «paire» par leur whip respectif pour indiquer qu'ils ne participeront à aucun vote par appel nominal à la date inscrite sur cette page du registre; par ailleurs, tout député peut se faire inscrire au registre avec tout autre député, à condition que tous deux signent personnellement le registre de leur propre chef, pour indiquer qu'ils ne participeront à aucun vote par appel nominal à la date inscrite sur cette page du registre.

Le Président de la Chambre est élu aux termes des articles 2 à 5 du Règlement, et le Vice-président et président des Comités pléniers, aux termes de l'article 7. L'article 8 prévoit la nomination par la Chambre du vice-président des Comités pléniers et du vice-président adjoint des Comités pléniers. La recommandation entraînerait la création d'un plus deux autres postes à la présidence des Comités au cours de la Trente-cinquième législature. Selon le nouvel article proposé, au moins deux titulaires de la présidence devraient émaner des partis de l'opposition.

RECOMMANDATION 25 :

Que les questions sur lesquelles peuvent porter le débat sur la motion d'ajournement soient choisies, en priorité, parmi celles dont avis a été donné depuis le dernier tirage et, ensuite, parmi les autres questions dont avis a été donné aux termes du paragraphe 37(3) ou de l'alinéa 39(5)b) du Règlement.

MODIFICATION PROPOSÉE :

Que le paragraphe 38(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

(3) Lorsque plusieurs députés ont donné avis de leur intention de soulever des questions à l'ajournement de la Chambre, les avis signifiés depuis le dernier tirage au sort ont priorité. Si les avis sont en nombre insuffisant, le Président décide quelles autres affaires seront soulevées en tenant compte de l'ordre dans lequel les avis les concernant ont été reçus, de l'urgence des questions à soulever et de la répartition des chances entre les députés des divers partis. Le Président peut, s'il le désire, consulter des représentants des partis au sujet de l'ordre de priorité à établir et tenir compte de leurs conseils.

COMMENTAIRES :

À l'heure actuelle, le paragraphe 38(3) laisse au Président le choix des questions à soulever. Il prescrit certains critères que le Président doit respecter dans ce choix et lui permet de demander conseil aux partis.

Les avis relatifs aux questions à soulever au débat d'ajournement peuvent être donnés en vertu de deux dispositions : le paragraphe 37(3), en vertu duquel un député insatisfait de la réponse faite à une question qu'il a posée pendant la période des questions ou qui désire soulever une question qui n'est pas urgente peut donner avis, et l'alinéa 39(5)b), qui permet de transférer au débat d'ajournement une question écrite demandant au ministre visé de répondre dans les quarante-cinq jours, mais qui est toujours sans réponse une fois le délai écoulé. Lorsqu'une question n'a pas été abordée après quarante-cinq jours de séance, l'avis est réputé retiré.

La recommandation vise à donner au débat d'ajournement un plus grand caractère d'actualité. On présume qu'il sera moins compliqué de coordonner l'horaire si les questions à étudier sont choisies parmi celles dont avis est donné chaque jour. De plus, en accroissant leurs chances d'être entendus le jour-même, ce nouveau système pourrait inciter un plus grand nombre de députés à donner avis des questions qu'ils désirent soulever.

Comme il n'y a de débat d'ajournement que les lundis, mardis et jeudis, il ne semble exagéré de choisir les questions à aborder parmi celles qui ont été soulevées depuis le dernier tirage au sort plutôt que parmi celles dont avis a été donné le jour-même. Il convient de souligner qu'à l'heure actuelle, il arrive assez régulièrement que le débat d'ajournement soit annulé, surtout les lundis où il y a un vote différé. (Voir à ce sujet la Recommandation 26, ci-après.)

RE Le Comité propose de maintenir l'usage actuel, qui consiste à faire un choix discrétionnaire, lorsque les nouvelles questions à soulever ne seront pas assez nombreuses pour permettre un tirage au sort. Les critères à respecter — ordre de réception des avis, urgence des sujets, répartition des chances entre les partis, consultation — gagnent en pertinence lorsqu'on ne s'en tient pas exclusivement aux avis reçus le jour-même, et l'établissement d'un horaire pour leur étude est plus compliqué.

(2) Que le paragraphe 38(7) de l'ordonnance soit remplacé par le texte suivant :

(3) Que le paragraphe 38(7) de l'ordonnance soit remplacé par le texte suivant :

(3) Que le paragraphe 38(7) de l'ordonnance soit remplacé par le texte suivant :

(3) Que le paragraphe 38(7) de l'ordonnance soit remplacé par le texte suivant :

MODIFICATION PROPOSÉE :

Voit le texte de la recommandation.

RECOMMANDATION 26 :

(1) Que le paragraphe 38(1) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«38.(1) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les lundis, mardis et jeudis, l'Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 24(3) et 67(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.»

(2) Que le paragraphe 38(7) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu, sauf si la séance est prolongée en vertu de l'article 33(2) du Règlement.»

(3) Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré à la suite du paragraphe 38(7) du Règlement :

«(8) Le débat sur l'ajournement n'est pas suspendu sauf dans les cas prévus aux articles 2(3), 30(4)b) ou 52(12) ou autrement spécifiés dans un ordre spécial de la Chambre. Toutefois, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu les jours désignés pour l'étude des travaux prévus aux articles 26, 53, 57, 81(16), 83(2) ou 98(3).»

MODIFICATION PROPOSÉE :

Voir le texte de la recommandation.

RECOMMANDATION 27 :

- (1) Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

«(3) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dresse et présente aussi une liste de députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents suivants :

- a) au Comité d'examen de la réglementation, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres;
- b) au Comité sur la Bibliothèque du Parlement, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres.

Toutefois, il faut nommer auxdits comités mixtes un nombre suffisant de députés pour y maintenir le rapport numérique qui existe entre députés et sénateurs.

- (2) Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

«(5) Pour autant que la Chambre des communes est visée, le mandat du Comité mixte permanent sur la Bibliothèque du Parlement est celui qu'énoncent les paragraphes 74(1) et (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Toutefois les deux Chambres peuvent, à l'occasion, déférer toute autre question audit Comité mixte.»

MODIFICATION PROPOSÉE :

Voir le texte de la recommandation.

RECOMMANDATION 23 : RECOMMANDATION 23

(1) Que la proposition 104 (b) de Règlement soit émise en amendement au paragraphe 1 :

« 104 (b) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les députés, membres et députés adjoints de la Chambre, ont le droit de poser une question écrite au ministre des Travaux publics et de recevoir la réponse écrite de ce ministre, en vertu de l'article 104 (b) de la Loi sur la Chambre. Les questions écrites doivent être déposées au moins dix jours avant l'ajournement de la Chambre. Le ministre des Travaux publics peut, à son discrétion, refuser de répondre à une question écrite si elle est répétitive, si elle est trop générale ou si elle est trop vague. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à divulguer des renseignements confidentiels ou à porter atteinte à la sécurité nationale. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. »

(2) Que le paragraphe 1 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

« 1. Les questions écrites doivent être déposées au moins dix jours avant l'ajournement de la Chambre. Le ministre des Travaux publics peut, à son discrétion, refuser de répondre à une question écrite si elle est répétitive, si elle est trop générale ou si elle est trop vague. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à divulguer des renseignements confidentiels ou à porter atteinte à la sécurité nationale. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. »

(3) Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

« 108. Les questions écrites doivent être déposées au moins dix jours avant l'ajournement de la Chambre. Le ministre des Travaux publics peut, à son discrétion, refuser de répondre à une question écrite si elle est répétitive, si elle est trop générale ou si elle est trop vague. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à divulguer des renseignements confidentiels ou à porter atteinte à la sécurité nationale. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. Le ministre des Travaux publics peut également refuser de répondre à une question écrite si elle est de nature à porter atteinte à la dignité de la Chambre ou à l'autorité de son président. »

MODIFICATION PROPOSÉE :

Voir le texte de la recommandation.

REPORT

modification de l'article 108

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules n^{os} 16 à 23, 37 à 39, 42 à 44, 49, 52 et 53 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

CHARLES LANGLOIS

Friday, April 2, 1993

Le vendredi 2 avril 1993

The Standing Committee on House Management, pursuant to Standing Order 113, has the honour to present its

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre, conformément à l'article 113 du Règlement, a l'honneur de présenter son

EIGHTY-SECOND REPORT

QUATRE-VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Your Committee recommends that the Legislative Committee on Bill C-118, An Act to amend the Export Development Act, be composed of the following Members:

Votre Comité recommande que les députés dont les noms suivent fassent partie du Comité législatif sur le projet de loi C-118, Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations:

Members/Membres

Barrett	Couture	Leblanc (Cape/Cap Breton	McCreath
Casey	James	Highlands - Canso)	

MacLaren	Sparrow
----------	---------

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

CHARLES LANGLOIS

Chair.

