

## Chapter VII

### SPECIAL DEBATES

#### Introduction

Two general features distinguish these special debates from those which occur in the regular course of House proceedings. The first is that the procedures differ, often substantially, from the conduct of normal debate in the House. For example, all “special” debates are governed by procedures to limit their length. Second, these debates arise either from a specific motion at a pre-determined time in the parliamentary cycle (as in the case of the Address in Reply, debated once each session, and the motion “to take note of the Standing Orders...”, debated once each Parliament), or from a motion to debate a matter of such an important or urgent nature that the normal process of debate is set aside to allow for the temporary operation of special procedures.

Two further types of special debates also fall under these criteria, but are not included in this group. The Budget Debate is included in Chapter X on Financial Procedures, and the Adjournment Proceedings, because it stems from the daily oral Question Period, is included in Chapter V on Questions.

#### ADDRESS IN REPLY TO THE SPEECH FROM THE THRONE

##### Standing Order 50(1) and (2)

Six days of debate.

**50.** (1) The proceedings on the Order of the Day for resuming debate on the motion for an Address in Reply to the Speech from the Throne and on any amendments proposed thereto shall not exceed six sitting days.

Time limit on speeches.

(2) No Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in the said debate.

##### Commentary — Standing Order 50(1) and (2)

Usually on the day after the Speech from the Throne is delivered in the Senate, and following the adoption of a motion (usually moved by the Prime Minister) that the Speech be taken into consideration, a motion for an Address in Reply is moved by a government backbencher and is seconded by another. By custom, the mover and seconder speak on the motion the day it is proposed. When debate subsequently resumes, a maximum of six

## Chapitre VII

### DÉBATS SPÉCIAUX

#### Introduction

Deux grandes caractéristiques distinguent les débats spéciaux de ceux qui se déroulent normalement dans le cadre des travaux de la Chambre. La première est qu’il y a des différences parfois importantes en ce qui concerne la procédure. Par exemple, tous les débats dits « spéciaux » sont régis par un article du Règlement tendant à en limiter la durée. Deuxièmement, ces débats ont lieu soit à la suite d’une motion précise présentée à un moment prédéterminé dans le cycle des travaux parlementaires (c’est le cas de l’Adresse en réponse au discours du Trône, qui fait l’objet d’un débat une fois par session, et de la motion tendant à « prendre en considération le Règlement et la procédure... », qui est proposée et débattue une fois par législature), soit à la suite d’une motion tendant à mettre en délibération une affaire d’une telle importance ou urgence que l’on met de côté le déroulement normal des travaux pour appliquer temporairement des règles spéciales.

Il y a deux autres types de débats spéciaux qui, bien que conformes à ces critères, ne sont pas compris dans ce groupe. Le débat sur le Budget est traité dans le chapitre X, qui porte sur la procédure financière, et le débat d’ajournement, qui découle de la période des questions orales, est traité dans le chapitre V, qui porte sur les questions.

#### L’ADRESSE EN RÉPONSE AU DISCOURS DU TRÔNE

##### Article 50(1) et (2)

**50.** (1) Les délibérations sur l’Ordre du jour portant reprise du débat sur la motion d’Adresse en réponse au discours du Trône et sur tous amendements y proposés ne doivent pas dépasser six jours de séance.

Six jours de débat.

(2) Aucun député, sauf le premier ministre et le chef de l’Opposition, ne peut parler pendant plus de vingt minutes à la fois au cours dudit débat.

Durée des discours.

##### Commentaire de l’article 50(1) et (2)

D’ordinaire, le lendemain du jour où le discours du Trône est prononcé au Sénat, et après l’adoption d’une motion (généralement proposée par le premier ministre) portant prise en considération du discours, une motion d’Adresse en réponse au discours du Trône est proposée par un député de l’arrière-ban du gouvernement, et appuyée par un autre. D’usage le motionnaire et le comotionnaire prennent la parole sur la motion le jour même

additional days of deliberation are permitted, the first of which is usually given over to speeches by the party leaders and is thus called Leaders' Day.<sup>1</sup> There can, in fact, be up to seven days of consideration on the Address. Although the widest possible latitude for debate is accorded during the seven days, speeches are limited to the standard length so that as many Members as possible may take part. Each participant has 20 minutes at his or her disposal, after which other Members may ask questions or make comments, allowing for an exchange of views, for a further ten minutes pursuant to Standing Order 43. As an exception, the Prime Minister and the Leader of the Opposition have unlimited time, though their speeches are also subject to questions and comments.<sup>2</sup>

### Historical Summary — Standing Order 50(1) and (2)

Until 1955, there was no time limit on the length of the debate on the Address in Reply to the Speech from the Throne. Before 1910, it was not uncommon for the debate to last only one day, although during this time the opposition did not hesitate to lengthen the debate to embarrass or press the government.<sup>3</sup> Long debates on the Address became common beginning in 1910 and reached a record 28 days in 1926, forcing the government of the day to impose closure.<sup>4</sup> Subsequent debates, although not quite as long, were protracted enough to establish a troubling pattern.<sup>5</sup>

Calls for a time limit on the debate began during the Second World War. Beauchesne, in the preface to his third edition, suggested that a solution would be either no debate at all on the Speech from the Throne, or a "maximum number of days" of debate.<sup>6</sup> In 1944, a Special Committee charged with revising the Standing Orders stopped short of recommending time limits on Address debates and instead suggested these should be negotiated among the parties.<sup>7</sup> During the 1940s numerous suggestions were made to reduce the time spent debating the Address.<sup>8</sup> Eventually in 1952, a private Member's motion proposing a time limit on the debate was considered and the subject matter referred to a Select Committee which, when it reported later that year, recommended morning sittings during the Address debate.<sup>9</sup> The recommendation was never acted upon. Finally, in 1955, the Special Committee on Procedure recommended both a fixed number of days (10) and morning sittings for the debate.<sup>10</sup> This time, the House considered the proposed changes and agreed to them.<sup>11</sup>

Provisional changes in 1960 resulted in eight rather than 10 days of debate, and time limits on speeches were set at 30 minutes except for the Prime Minister, the Leader of the Opposition and the movers of amendments. These provisional changes became permanent in 1962<sup>12</sup> and remained unchanged until 1982, when the length of speeches was further reduced to a standard 20 minutes and the extra time for movers

où celle-ci est proposée. Par la suite, lorsque le débat reprend, un maximum de six jours de délibérations est autorisé; la première journée est habituellement consacrée aux discours des chefs de parti – de là, l'appellation qu'elle a reçue de « jour des chefs ». <sup>1</sup> En réalité donc, jusqu'à sept jours peuvent être consacrés à la prise en considération de l'Adresse. Même si une latitude maximale est accordée aux délibérations durant ces sept jours, les discours sont limités à la durée normale, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent y prendre part. Chaque participant dispose de 20 minutes, après quoi d'autres députés peuvent poser des questions ou faire des observations, permettant des échanges de vue, pendant dix autres minutes, conformément à l'article 43 du Règlement. Exception à cette règle, le premier ministre et le chef de l'Opposition disposent d'une période illimitée, bien que leur discours puisse aussi être l'objet de questions et de commentaires.<sup>2</sup>

### Historique de l'article 50(1) et (2)

Jusqu'en 1955, aucune limite n'était imposée à la durée du débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône. Avant 1910, il n'était pas rare que les délibérations ne durent qu'une journée, bien qu'à cette époque, l'opposition n'ait pas hésité à allonger le débat afin d'embarrasser ou de talonner le gouvernement.<sup>3</sup> À partir de 1910, les longs débats sur l'Adresse sont devenus courants; en 1926, un record de 28 jours était atteint, ce qui a forcé le gouvernement de l'époque à imposer la clôture.<sup>4</sup> Au cours des deux décennies qui ont suivi, les débats, bien qu'ils n'aient jamais battu ce record, sont devenus assez longs pour que s'établisse un usage troublant.<sup>5</sup>

C'est au cours de la seconde guerre mondiale que l'on a commencé à réclamer l'imposition d'une limite de temps à cet égard. Beauchesne, dans la préface de sa troisième édition, estimait que la solution consisterait soit à ne tenir aucun débat sur le discours du Trône, soit à prescrire un nombre maximum de jours de délibérations.<sup>6</sup> En 1944, un comité spécial chargé de réviser le Règlement n'est pas allé jusqu'à recommander l'imposition d'une limite au débat sur l'Adresse, mais a suggéré que la durée en soit négociée par les partis.<sup>7</sup> Durant la décennie 1940, on a suggéré à maintes reprises de réduire le temps consacré aux délibérations sur l'Adresse.<sup>8</sup> En 1952, une motion d'un simple député proposant l'imposition d'un délai a été étudiée et la question a été renvoyée à un comité spécial qui, lorsqu'il a présenté son rapport plus tard cette année-là, a recommandé la tenue de séances du matin durant le débat sur l'Adresse.<sup>9</sup> On n'a jamais donné suite à la recommandation. En 1955, le Comité spécial de la procédure recommandait à la fois l'établissement d'un nombre fixe de jours (dix) et la tenue de séances du matin pour le débat.<sup>10</sup> Cette fois, la Chambre a pris en considération les changements proposés et les a adoptés.<sup>11</sup>

En 1960, des modifications provisoires imposaient un délai de huit jours au débat plutôt que de dix, et les discours étaient limités à 30 minutes, sauf dans le cas du premier ministre, du chef de l'Opposition et des députés proposant des amendements. Les modifications provisoires sont devenues permanentes en 1962<sup>12</sup> et sont demeurées en vigueur jusqu'en 1982, année où la durée des discours a été ramenée à la longueur normale de

of amendments eliminated.<sup>13</sup> The ten-minute question-and-comment period was also added in 1982, though explicit reference to it was removed from this Standing Order in 2005 (see Standing Order 43).<sup>14</sup> In 1991, the maximum number of days was again reduced from eight to six.<sup>15</sup> There have been several instances of Address debates lasting fewer than the maximum number of days possible.<sup>16</sup>

### Standing Order 50(3)

Appointed days  
to be  
announced.  
Precedence.

**50. (3)** Any day or days to be appointed for the consideration of the said Order shall be announced from time to time by a Minister of the Crown and on any such day or days this Order shall have precedence of all other business except the ordinary daily routine of business and Private Members' Business.

### Commentary — Standing Order 50(3)

Debate on the Address has precedence over all other business, except the ordinary daily routine of business, Statements by Members, Question Period and Private Members' Business, only to the extent that a Minister, usually the Government House Leader, designates certain days for this purpose. Although the six days of debate provided for in the Standing Orders must be announced, they need not be consecutive or uninterrupted.<sup>1</sup>

### Historical Summary — Standing Order 50(3)

In the first 30 years after Confederation, the Address debate almost always took precedence over other business and was typically taken as the first order of business in each session.<sup>2</sup> No motion giving the debate precedence was proposed, probably because debate usually lasted only one day. In 1894, however, when debates began to lengthen, the House agreed to a motion which postponed the consideration of Notices of Motions until after the Address debate was completed.<sup>3</sup> Similar motions were adopted each session until 1898 when, for the first time, the House formally gave precedence to the Address debate over all other business.<sup>4</sup> Thereafter, motions of this kind were moved, usually by the Prime Minister, immediately following the Speaker's report to the House on the Speech from the Throne, although in many sessions no such motion was proposed.<sup>5</sup>

In all cases where precedence was formally agreed to, Introduction of Bills was always excepted, as were on occasion Questions, Government Notices of Motions, Notices of Motions for the Production of Papers and, during the Second World War, Government Orders. During and after the war, "precedence" motions became more complex and were sometimes amended or suspended during the course of the debate.<sup>6</sup> The complicated and disjointed way in which the Address debate was conducted

20 minutes et où le temps supplémentaire accordé aux auteurs des amendements a été supprimé.<sup>13</sup> C'est également en 1982 qu'on a intégré au Règlement la période de dix minutes consacrée aux questions et aux observations, mais on en a supprimé toute référence explicite dans cet article en 2005 (voir l'article 43 du Règlement).<sup>14</sup> En 1991, on a de nouveau réduit le nombre maximal de jours, les faisant passer de huit à six.<sup>15</sup> Il s'est en outre produit plusieurs cas où le débat sur l'Adresse a duré moins longtemps que le nombre maximal de jours prescrit.<sup>16</sup>

### Article 50(3)

**50. (3)** Le ou les jours à désigner pour la prise en considération dudit ordre doivent être annoncés, à l'occasion, par un ministre de la Couronne et, le ou les jours en question, cet ordre aura la priorité sur toutes autres opérations, excepté les Affaires courantes ordinaires et les Affaires émanant des députés.

Annonce des  
jours désignés.  
Priorité.

### Commentaire de l'article 50(3)

Le débat sur l'Adresse a priorité sur toutes les autres opérations, sauf les affaires courantes ordinaires, les déclarations de députés, la période des questions et les affaires émanant des députés, dans la mesure uniquement où un ministre de la Couronne (d'habitude, le leader parlementaire du gouvernement) désigne certains jours à cette fin. Même si les six jours de délibérations stipulés par le Règlement doivent être annoncés, il n'est pas obligatoire qu'ils soient consécutifs ou ininterrompus.<sup>1</sup>

### Historique de l'article 50(3)

Au cours des trois décennies qui ont suivi la Confédération, le débat sur l'Adresse a presque toujours eu la priorité sur les autres affaires et constituait généralement le premier point à l'ordre des travaux de toute session.<sup>2</sup> Aucune motion n'était proposée en vue d'accorder la priorité au débat, probablement parce que celui-ci ne durait habituellement qu'une journée. Cependant, en 1894, lorsque les débats sur l'Adresse ont commencé à prendre de l'ampleur, la Chambre a adopté une proposition visant à reporter l'étude des avis de motions jusqu'à la fin du débat sur l'Adresse.<sup>3</sup> Des motions analogues ont été adoptées au cours de chaque session jusqu'en 1898, année où, pour la première fois, la Chambre a officiellement accordé au débat sur l'Adresse la priorité sur tous les autres travaux.<sup>4</sup> Par la suite, une motion à cet effet était proposée, généralement par le premier ministre, immédiatement après que le Président ait fait rapport du discours du Trône à la Chambre (bien qu'au cours de plusieurs sessions, aucune motion du genre n'ait été présentée).<sup>5</sup>

Dans tous les cas où l'on accordait officiellement la priorité au débat sur l'Adresse, on faisait toujours exception pour le dépôt des projets de loi; à l'occasion, cette dérogation s'étendait aux questions, aux avis de motions émanant du gouvernement, aux avis de motions portant production de documents, de même, durant la seconde guerre mondiale, qu'aux ordres émanant du gouvernement. Durant la guerre et au cours des quelques années qui l'ont suivie, les motions tendant à accorder la priorité à ce

probably led to the addition, beginning in 1951, of the phrase “unless and until otherwise ordered” in the “precedence” motion.<sup>7</sup> This addition was reflected in a new rule regulating the Address debate adopted in 1955. The 1955 changes took the determination of the day-to-day precedence of the Address debate out of the hands of the House, and made it a prerogative of the government.<sup>8</sup> The changes also provided that on days appointed for the debate, the ordinary daily routine of business was not pre-empted, thereby building in a series of exceptions to the precedence rule. In 1967, a separate rule was added to specify that no Private Members’ Business could be taken up on days provided for the Address debate.<sup>9</sup> In order to increase opportunities for private Members, this prohibition was removed in 2003, and section (3) was modified accordingly.<sup>10</sup>

débat sont devenues plus complexes et ont parfois été modifiées ou suspendues durant les délibérations.<sup>6</sup> La façon compliquée et décousue dont se déroulait le débat sur l’Adresse est probablement à l’origine de l’ajout, à partir de 1951, de l’expression «à moins qu’il n’en soit ordonné autrement» aux motions en question.<sup>7</sup> Cette réserve a également été incorporée dans une nouvelle disposition du Règlement adoptée en 1955 visant le débat sur l’Adresse. Les modifications de 1955 retiraient à la Chambre le pouvoir de déterminer de jour en jour le caractère prioritaire du débat sur l’Adresse, pour en faire une prérogative du gouvernement.<sup>8</sup> Les nouvelles dispositions stipulaient également que les jours où se tiendrait le débat, les affaires courantes ordinaires ne seraient pas visées par la motion, ce qui avait pour effet d’intégrer une série d’exceptions à la règle. En 1967, on a ajouté une règle distincte selon laquelle aucune affaire émanant des députés ne pouvait être traitée les jours destinés au débat sur l’Adresse.<sup>9</sup> Pour fournir plus d’occasions aux députés, on a par la suite levé cette interdiction en 2003 et modifié le paragraphe (3) en conséquence.<sup>10</sup>

#### Standing Order 50(4), (5), (6) and (7)

Subamendment disposed of on second day.

**50.** (4) On the second of the said days, if a subamendment be under consideration at fifteen minutes before the end of the time provided for the Address debate, the Speaker shall interrupt the proceedings and forthwith put the question on the said subamendment.

Amendments disposed of on fourth day.

(5) On the fourth of the said days, if any amendment be under consideration at thirty minutes before the end of the time provided for the Address debate, the Speaker shall interrupt the proceedings and forthwith put the question on any amendment or amendments then before the House.

No amendment on or after fifth day.

(6) The motion for an Address in Reply shall not be subject to amendment on or after the fifth day of the said debate.

Main motion disposed of on sixth day.

(7) On the sixth of the said days, at fifteen minutes before the end of the time provided for the Address debate, unless the said debate be previously concluded, the Speaker shall interrupt the proceedings and forthwith put every question necessary to dispose of the main motion.

#### Article 50(4), (5), (6) et (7)

**50.** (4) Le deuxième desdits jours, si un sous-amendement est à l’étude quinze minutes avant la fin de la période prévue pour le débat sur l’Adresse, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix le sous-amendement.

Mise aux voix du sous-amendement le deuxième jour.

(5) Le quatrième desdits jours, si un amendement est à l’étude trente minutes avant la fin de la période prévue pour le débat sur l’Adresse, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix tout amendement ou tous amendements dont la Chambre est alors saisie.

Mise aux voix des amendements le quatrième jour.

(6) La motion portant sur l’Adresse en réponse ne peut être l’objet d’aucun amendement le ou après le cinquième jour dudit débat.

Aucun amendement le ou après le cinquième jour.

(7) Le sixième desdits jours, quinze minutes avant la fin de la période prévue pour le débat sur l’Adresse, sauf terminaison antérieure du débat susmentionné, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix chaque question nécessaire pour statuer sur la motion principale.

Mise aux voix de la motion principale le sixième jour.

#### Commentary — Standing Order 50(4), (5), (6) and (7)

Sections (4) and (5) establish deadlines for the disposition of all amendments proposed to the Address motion; section (7) sets a similar deadline for the main motion, and section (6) prohibits amendments on the last two days. Although very specific with

#### Commentaire de l’article 50(4), (5), (6) et (7)

Les paragraphes (4) et (5) de l’article 50 fixent des délais pour la mise aux voix de toutes les propositions d’amendement concernant la motion d’Adresse; le paragraphe (7) fixe un délai semblable concernant la motion principale, et le

regard to amendments once they have been moved, these rules do not govern when amendments are to be moved nor whether they are to be moved at all. Similarly, the acceptability of amendments is determined by precedent rather than by any specific Standing Order.<sup>1</sup> Hence, no definitive sequence of events for the Address debate can be described.

Nonetheless, recent practice has it that on the first appointed day, commonly known as Leaders' Day (the first of six days allotted for the resumption of the debate), an amendment to the main motion is moved by the Leader of the Opposition. This amendment is followed by a subamendment moved by the leader of the party with the next largest standing in the House. The subamendment is debated until the end of the second appointed day, when a decision on it is required by Standing Order 50(4). The decision clears the way for another subamendment which in turn, along with the amendment, must be dealt with at the end of the fourth appointed day. Further amendments are precluded by Standing Order 50(6) and the final decision, taken on the sixth appointed day, disposes of the main motion. Debate beyond the decision on the first subamendment has been pursued differently from session to session. In some cases, a second subamendment is moved, while other times debate merely continues on the amendment.<sup>2</sup>

#### Historical Summary — Standing Order 50(4), (5), (6) and (7)

It was not until 1903 that the motion for an Address in Reply was couched in one short, general paragraph.<sup>3</sup> It had previously consisted of numerous paragraphs (usually more than ten), each of which was, before 1893, considered as a separate motion and thus subject to amendment and decision. Taken together, they formed resolutions. Between 1867 and 1893, the resolution, when adopted, was referred to a Select Committee which reported an Address, which was in turn agreed to, engrossed and delivered to the Governor General. Invariably the Address was identical to the resolution. Beginning in 1893, the cumbersome resolution stage was abandoned and the House simply considered an Address.<sup>4</sup> Although it was still multi-paragraphed and was fully debatable and amendable, the Address motion usually passed in one day, with no amendments proposed.<sup>5</sup> Indeed throughout the early years of Confederation, one view held that attempts to amend the Address ought not to be made.<sup>6</sup> In 1899, however, two amendments were proposed, and for the next 40 years amendments were commonly moved, although not systematically, as is done today. During the Second World War, the practice of moving amendments to the Address motion became entrenched. In fact, the second session of 1945 saw a record five amendments. This record was surpassed in 1951, when seven amendments were moved.<sup>7</sup>

As there were at that time no limitations on the length of the Address debate, amendments were decided only when no more

paragraphe (6) interdit de présenter des amendements les deux derniers jours. Bien que ces règles soient très précises en ce qui concerne les amendements une fois qu'ils ont été proposés, elles n'indiquent pas quand ces amendements doivent être proposés, ni même s'ils peuvent l'être. De même, c'est en fonction des précédents, et non d'une règle particulière, qu'on doit déterminer la recevabilité des amendements.<sup>1</sup> Par conséquent, il est impossible de déterminer de façon certaine le déroulement du débat sur l'Adresse.

Néanmoins, l'usage récent veut qu'au cours du premier jour désigné, appelé jour des chefs (la première des six journées réservées pour la reprise du débat), le chef de l'Opposition propose un amendement à la motion principale. Le chef du troisième parti à la Chambre propose ensuite un sous-amendement, sur lequel les députés débattent jusqu'à la fin du deuxième jour désigné. Le sous-amendement doit alors faire l'objet d'une décision conformément à l'article 50(4) du Règlement. Cette décision ouvre la voie à un nouveau sous-amendement, qui devra lui-même être mis aux voix avec l'amendement principal à la fin du quatrième jour désigné. L'article 50(6) du Règlement interdit la présentation d'autres amendements, et la dernière décision concerne la motion principale qui est mise aux voix le sixième jour désigné. Au-delà de la mise aux voix du premier sous-amendement, la poursuite du débat varie d'une session à l'autre. Dans certains cas, on propose un deuxième sous-amendement, tandis que dans d'autres, on se limite à poursuivre le débat sur l'amendement.<sup>2</sup>

#### Historique de l'article 50(4), (5), (6) et (7)

Ce n'est qu'en 1903 que la motion d'Adresse en réponse a été consignée en un seul paragraphe bref et complet.<sup>3</sup> Auparavant, on comptait plusieurs paragraphes (habituellement plus de dix), dont chacun était considéré, avant 1893, comme une motion distincte pouvant faire l'objet d'amendements et d'une mise aux voix. L'ensemble de ces paragraphes formait une résolution. Entre 1867 et 1893, si celle-ci était adoptée, elle était renvoyée à un comité spécial qui proposait une Adresse, laquelle devait elle-même être adoptée, grossoyée et remise au Gouverneur général. L'Adresse était toujours identique à la résolution. À partir de 1893, on a abandonné l'étape fastidieuse de la résolution et la Chambre a simplement étudié le texte d'une Adresse.<sup>4</sup> La motion d'Adresse était généralement adoptée en une journée, sans amendement, bien qu'elle se composât toujours de plusieurs paragraphes et qu'elle pût faire l'objet d'amendements et de délibérations.<sup>5</sup> En effet, au début de la Confédération, certains considéraient généralement qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'Adresse.<sup>6</sup> Cependant, en 1899, deux amendements ont été proposés, et au cours des 40 années suivantes, des amendements ont été couramment proposés, mais pas de façon aussi systématique qu'aujourd'hui. L'usage des propositions d'amendements s'est officialisé pendant la seconde guerre mondiale, et on note, pour la deuxième session de 1945, le chiffre record de cinq amendements. Ce record a été surpassé en 1951, année où l'on a proposé pas moins de sept amendements.<sup>7</sup>

Comme le débat sur l'Adresse n'était alors soumis à aucune limite de durée, les amendements n'étaient mis aux voix que

Members wished to speak. The adoption of a new Standing Order in 1955 governing the debate on the Address in Reply changed this by establishing a definite framework for deciding amendments. The rule provided that on the sixth of a maximum ten days, the question was to be put on any subamendment before the House. A guillotine also applied on the ninth day, this time for all outstanding amendments. On the tenth day, all questions necessary to dispose of the main motion had to be put. When the maximum number of days allotted to the Address debate was reduced from ten to eight in 1960 on a provisional basis, a system of deciding on amendments on the second, fourth and sixth days was adopted. Section 50(6) was also added to the Standing Order in that year.<sup>8</sup> In 1991, the maximum number of days was again reduced from eight to six, establishing the present system of voting on amendments on the second and fourth days.<sup>9</sup>

On only three occasions were amendments successfully made to an Address in Reply. The first two cases, in 1899 and in 1951, both involved subamendments supporting the government.<sup>10</sup> In 2004, the government agreed to accept modified versions of both the subamendment moved by the third party and the amendment moved by the Official Opposition.<sup>11</sup>

## STANDING ORDERS AND PROCEDURE

### Standing Order 51

Motion to consider the Standing Orders and procedure.

**51.** (1) Between the sixtieth and ninetieth sitting days of the first session of a Parliament on a day designated by a Minister of the Crown or on the ninetieth sitting day if no day has been designated, an Order of the Day for the consideration of a motion “That this House take note of the Standing Orders and procedure of the House and its Committees” shall be deemed to be proposed and have precedence over all other business.

Expiration of proceedings.

(2) Proceedings on the motion shall expire when debate thereon has been concluded or at the ordinary hour of daily adjournment on that day, as the case may be.

Time limit on speeches.

(3) No Member shall speak more than once or longer than ten minutes.

### Commentary — Standing Order 51

This rule provides for an automatic debate on the Standing Orders and procedures of the House and its committees early in each Parliament, so long as a Minister does not request one beforehand within the specified time period. This debate takes precedence and, as section (2) indicates, lasts at most one sitting

lorsque plus personne ne souhaitait intervenir. En 1955, l’adoption d’un nouvel article du Règlement prescrivant les modalités du débat sur l’Adresse en réponse a modifié l’usage en précisant les conditions de mise aux voix des amendements. La règle prescrivait qu’au cours de la sixième journée (sur un maximum de dix), tous les sous-amendements dont la Chambre était saisie devaient être mis aux voix. La procédure de la guillotine s’appliquait le neuvième jour, cette fois à tous les amendements en suspens. Le dixième jour, toutes les questions nécessaires à la mise aux voix de la motion principale devaient être posées. Le nombre maximal des journées réservées au débat sur l’Adresse est passé de dix à huit en 1960 à titre provisoire, et la Chambre a adopté une formule de mise aux voix des amendements les deuxième, quatrième et sixième jours. C’est également cette même année qu’on a ajouté l’article 50(6) au Règlement.<sup>8</sup> En 1991, on a de nouveau fait passer le nombre maximal de jours de huit à six, ce qui allait fixer la formule actuelle de mise aux voix des amendements les deuxième et quatrième jours.<sup>9</sup>

L’Adresse en réponse n’a été effectivement modifiée par voie d’amendement qu’à trois reprises. Dans les deux premiers cas, en 1899 et en 1951, il s’agissait de sous-amendements favorables au gouvernement.<sup>10</sup> En 2004, le gouvernement a consenti à accepter les versions modifiées du sous-amendement proposé par le troisième parti et de l’amendement proposé par l’Opposition officielle.<sup>11</sup>

## RÈGLEMENT ET PROCÉDURE

### Article 51

**51.** (1) Entre le 60<sup>e</sup> et le 90<sup>e</sup> jour de séance de la première session d’une législature, lors d’un jour désigné par un ministre de la Couronne ou le 90<sup>e</sup> jour de séance si ce jour n’a pas été désigné, un ordre du jour prévoyant l’étude d’une motion voulant « Que la Chambre prenne en considération le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités » est réputée proposée et a priorité sur tous les autres travaux.

Étude d’une motion portant sur le Règlement et la procédure.

(2) Les délibérations sur cette motion se terminent lorsque le débat sur celle-ci est terminé ou à l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien, selon le cas.

Fin des délibérations.

(3) Aucun député ne peut prendre la parole plus d’une fois ni pendant plus de dix minutes.

Durée des discours.

### Commentaire de l’article 51

Cette disposition prévoit la tenue systématique d’un débat sur le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités au début de chaque législature, à moins qu’un ministre n’en propose un plus tôt, dans le délai fixé. Ce débat a alors priorité et comme l’indique l’article 51(2), il dure au plus une journée de séance.

day. To ensure maximum participation, speeches are limited to 10 minutes each for all Members.

### Historical Summary — Standing Order 51

Standing Order 51 was first agreed to by the House in 1982 on the recommendation of the Special Committee on Standing Orders and Procedure, which believed an opportunity should be provided for Members to “express their views concerning the procedures and Standing Orders of the House.”<sup>1</sup> Since its adoption, however, the rule has been suspended regularly, as Members have been given other forums to debate procedural matters.

The first opportunity for a debate under this Standing Order came at the beginning of the Thirty-Third Parliament in 1984. However, well before the required sixtieth sitting day of the first session had been reached, the House unanimously agreed to suspend the Standing Order, presumably because debate to establish a special committee to study reform of the House along very broad terms of reference had recently taken place.<sup>2</sup> The next opportunity came in the Thirty-Fourth Parliament, but the First Session ended after only 11 sitting days, thereby pre-empting the use of the Standing Order. The rule was again suspended in the Thirty-Fifth Parliament, when the House debated several amendments to the Standing Orders early in the session,<sup>3</sup> and in the Thirty-Seventh Parliament, when the House established a special committee to study the modernization of the Standing Orders.<sup>4</sup>

There have only been two debates under this Standing Order. The first took place in the Thirty-Sixth Parliament on a day designated by the Government House Leader.<sup>5</sup> The second occurred in the Thirty-Eighth Parliament, also on a designated day.<sup>6</sup>

### EMERGENCY DEBATES

#### Standing Order 52(1), (2) and (3)

Leave must be requested.

**52.** (1) Leave to make a motion for the adjournment of the House for the purpose of discussing a specific and important matter requiring urgent consideration must be asked for after the ordinary daily routine of business as set out in sections (3) and (4) of Standing Order 30 is concluded.

Written statement to Speaker.

(2) A Member wishing to move, “That this House do now adjourn”, under the provisions of this Standing Order shall give to the Speaker, at least one hour prior to raising it in the House, a written statement of the matter proposed to be discussed.

Pour permettre la participation du plus grand nombre de députés possible, ces derniers ne peuvent pas intervenir plus de dix minutes chacun.

### Historique de l’article 51

L’article 51 du Règlement a été adopté pour la première fois par la Chambre en 1982 sur recommandation des membres du Comité spécial du Règlement et de la procédure, qui ont estimé qu’il fallait permettre aux députés « de donner leur avis sur la procédure et le Règlement de la Chambre des communes ». <sup>1</sup> Depuis son adoption, toutefois, on a maintes fois suspendu cet article, car on a fourni aux députés d’autres tribunes pour débattre des questions de procédure.

La première occasion de débattre de procédure en vertu de l’article 51 s’est présentée au début de la trente-troisième législature, en 1984. Toutefois, bien avant le soixantième jour de séance de la première session, la Chambre a convenu, à l’unanimité, de suspendre le Règlement, probablement parce qu’elle avait récemment tenu un débat concernant la constitution d’un comité spécial destiné à étudier la réforme de la Chambre, qui avait été doté d’un mandat très large. <sup>2</sup> La seconde occasion s’est présentée à la trente-quatrième législature, mais comme la première session s’est terminée après seulement onze jours de séance, on n’a pas pu avoir recours à l’article 51. La règle a de nouveau été suspendue à la trente-cinquième législature, alors que la Chambre a débattu de plusieurs amendements au Règlement au début de la session, <sup>3</sup> ainsi qu’à la trente-septième législature, alors que la Chambre a chargé un comité spécial d’étudier la modernisation du Règlement. <sup>4</sup>

Il ne s’est tenu que deux débats en vertu de cet article. Le premier s’est tenu à la trente-sixième législature, lors d’un jour désigné par le leader du gouvernement à la Chambre. <sup>5</sup> Le second a pris place à la trente-huitième législature, également lors d’un jour désigné. <sup>6</sup>

### DÉBATS D’URGENCE

#### Article 52(1), (2) et (3)

**52.** (1) Pour proposer l’ajournement de la Chambre en vue de la discussion d’une affaire déterminée et importante dont l’étude s’impose d’urgence, il faut en demander l’autorisation après l’achèvement des affaires courantes ordinaires comme il est stipulé aux paragraphes (3) et (4) de l’article 30 du Règlement.

Demande d’autorisation.

(2) Un député qui désire proposer une motion à l’effet « Que la Chambre s’ajourne maintenant » en vertu des dispositions du présent article du Règlement doit remettre au Président, au moins une heure avant d’en saisir la Chambre, un énoncé par écrit de l’affaire dont il propose la discussion.

Énoncé par écrit remis au Président.

*(cont'd)*Making  
statement.

(3) When requesting leave to propose such a motion, the Member shall rise in his or her place and present without argument the statement referred to in section (2) of this Standing Order.

### Commentary — Standing Order 52(1), (2) and (3)

Requests for permission to move the adjournment of the House to debate a “specific and important” matter must always be made after the conclusion of the ordinary daily routine of business. At least one hour before permission is sought, the Member must give the Speaker a written statement of the matter he or she wants to raise in the House. If for any reason the application cannot be heard on the day notice is submitted, the Member must resubmit his or her written statement on a subsequent sitting day.<sup>1</sup> It is this same concise statement that the Member reads to the House in seeking leave to move the motion to adjourn. No argument or discussion is allowed in presenting the statement, as this may provoke debate.<sup>2</sup>

### Historical Summary — Standing Order 52(1), (2) and (3)

Until the turn of the century, any Member, at virtually any time in the proceedings, could introduce a new matter for discussion by moving the adjournment of the House. More often than not this was a tactical manoeuvre employed by Members who, having already spoken, wished to speak again; under graver circumstances by Members who wished to deny a charge; and by others for purely dilatory purposes.<sup>3</sup> The result could be a brief interruption of a debate, but often the entire day’s program was disrupted, much to the government’s concern.<sup>4</sup> In Britain, where a similar practice had developed, such motions were restricted in 1882, resulting in significant limitations on private Members’ claims to House time.<sup>5</sup> When the Canadian House followed suit in 1906 with the ancestor to the present Standing Order 52, Members complained of its restrictive nature and undue curtailment of the right of free speech among Members.<sup>6</sup> When the Prime Minister tried to explain that the rule was a “reproduction of the rule of the English House of Commons”, another Member retorted that “The circumstances in this legislature are somewhat different from those in the imperial Parliament, and the existing rules in that Parliament are the result of conditions there which do not exist here.”<sup>7</sup> Despite objections, the new rule was implemented and had an immediate effect. Debate was now permitted only on those adjournment motions which dealt with definite matters of urgent public importance.

The time at which Members could seek permission to move the adjournment of the House to discuss such “specific and

*(suite)*Présentation de  
l'énoncé.

(3) Le député qui demande l'autorisation de proposer une motion de ce genre, doit se lever de sa place et présenter, sans argument, l'énoncé dont il est question au paragraphe (2) du présent article.

### Commentaire de l'article 52(1), (2) et (3)

Les demandes concernant l'autorisation de proposer l'ajournement de la Chambre en vue de débattre d'une affaire « déterminée et importante » doivent toujours être présentées après l'achèvement des affaires courantes. Une heure au moins avant de présenter sa demande, le député doit remettre au Président un « énoncé par écrit » de l'affaire dont il souhaite saisir la Chambre. Si, pour une raison ou une autre, la demande ne peut pas être entendue le jour où le député la présente, il doit à nouveau remettre son énoncé par écrit un autre jour de séance.<sup>1</sup> C'est ce même énoncé succinct que le député lit à la Chambre lorsqu'il demande l'autorisation de proposer cette motion d'ajournement. Il ne peut alors présenter aucun argument, ni entamer aucune discussion, puisque cela pourrait donner lieu à un débat.<sup>2</sup>

### Historique de l'article 52(1), (2) et (3)

Jusqu'au début du siècle, tout député pouvait, pratiquement à n'importe quel stade des délibérations, mettre une nouvelle question à l'étude en proposant l'ajournement de la Chambre. Bien souvent, c'était là une tactique à laquelle avaient recours les députés désireux de parler une autre fois, ou encore qu'ils employaient, dans des circonstances plus graves, quand ils voulaient repousser une accusation, ou dont ils se servaient à des fins purement dilatoires.<sup>3</sup> Le débat pouvait se trouver brièvement interrompu ou bien, comme c'était fort souvent le cas, le programme de toute la journée s'en trouvait perturbé, ce qui préoccupait beaucoup le gouvernement.<sup>4</sup> En Grande-Bretagne, où on avait assisté à une évolution semblable, ces motions ont fait l'objet de restrictions en 1882, après quoi les simples députés eurent plus de difficulté à user du temps de la Chambre.<sup>5</sup> Lorsqu'en 1906 la Chambre des communes s'est alignée sur le Parlement britannique en adoptant l'ancêtre de l'actuel article 52 du Règlement, les députés se sont plaints de son caractère restrictif et de l'entrave qu'il imposait indûment à « la liberté de parole des députés du Parlement canadien ». <sup>6</sup> Lorsque le premier ministre a essayé d'expliquer que cette disposition était la « reproduction... d'un article du Règlement de la Chambre des communes d'Angleterre », un autre député a rétorqué que « les circonstances sont un peu différentes de celles qui prévalent au Parlement impérial où son Règlement a été basé sur un état de choses qui n'existe pas ici ». <sup>7</sup> Malgré ces objections, la nouvelle disposition entra en vigueur et ses effets furent immédiats. Le débat était dorénavant permis uniquement dans le cadre de motions d'ajournement portant sur des affaires précises d'une importance publique pressante.

Le moment où les députés pouvaient demander la permission de proposer l'ajournement de la Chambre en vue de la discussion

important matters requiring urgent consideration” varied with the oft-changed daily order of business. In 1906, when the precursor to the present rule was introduced, requests were to be made “after the ordinary daily routine of business... has been concluded and before notices of motions or orders of the day...”<sup>8</sup> In 1955, concurrent with a major reorganization of the daily routine of business, the time was changed to “after started questions on Wednesdays and on other days after the daily routine of business... has been concluded.”<sup>9</sup> Comparable adjustments were made in 1962, 1968, 1975, 1977 and 1987.<sup>10</sup>

On occasion, Members asked for leave at the wrong stage in the proceedings. Attempts in 1949 and 1951 prompted the Speaker to explain that “the rule was drawn in this way ... to make sure that all the business of the House which was not of a controversial nature would be duly attended to.”<sup>11</sup> Later changes to section (1) in 1955 and 1962 served to “state more clearly the stage at which leave should be requested.”<sup>12</sup> Thus the explanation given in 1951, together with a more clearly-worded rule, guided the House up to 1968. Until then, debate took place immediately after leave had been granted, but rule changes in that year authorized the Speaker to postpone debate, making the stage at which requests could be made less important.<sup>13</sup> Nevertheless, the Chair continued to ensure leave was sought at the correct stage in the proceedings.

From 1906 to 1968, a Member seeking leave to move the adjournment of the House simply stood at the appropriate time, asked for leave, and stated the matter of urgent public importance he or she wanted to debate. A written statement was then handed to the Speaker, who ruled on the request. In late 1968, the rules were substantially changed to require Members to give the Speaker their written statement two hours before the sitting opened or, if the matter was then still unknown, “as soon as practicable”.<sup>14</sup> In the House (still at the appropriate time), the Member simply presented “without argument” the statement originally given to the Speaker.

The advance notice requirements were ostensibly changed in 1982 from two to three hours, although in reality the rewording, which essentially maintained the status quo, was made necessary by the new parliamentary timetable.<sup>15</sup> In addition, because these changes provided that an emergency debate would normally be put over until 8:00 p.m. the same day, such debates no longer threatened to interfere with the normal business of the House.

Notice requirements were again amended in 1986 when the calling of Routine Proceedings was switched to 11:00 a.m. (except on Wednesdays and Fridays), making the three-hour deadline difficult to meet. As a result, notice requirements were modified so that only one hour’s notice would be needed. The

d’affaires « déterminées et importantes dont l’étude s’impose d’urgence » a varié en fonction des changements fréquents apportés à l’ordre des travaux de la Chambre. En 1906, lorsque l’ancêtre de l’article actuel est entré en vigueur, les demandes devaient être présentées « après l’expédition des opérations quotidiennes... et avant que la Chambre ait passé aux avis de motions ou aux ordres du jour ». En 1955, parallèlement à un remaniement en profondeur des affaires courantes, on a fixé l’heure à laquelle elles étaient étudiées « le mercredi, après les questions marquées d’un astérisque, et les autres jours, après l’achèvement des affaires courantes ordinaires ». Des rajustements comparables ont été apportés en 1962, 1968, 1975, 1977 et 1987.<sup>10</sup>

Il est arrivé à l’occasion que des députés demandent l’autorisation de proposer l’ajournement de la Chambre au mauvais moment dans le cours des délibérations. De telles tentatives faites en 1949 et 1951 ont amené le Président à expliquer que « cette disposition du Règlement a pour but... d’assurer que la Chambre se libère d’abord de tous les travaux qui ne présentent rien de litigieux ». Des changements ont été apportés ultérieurement en 1955 et 1962 au paragraphe (1) pour « indiquer plus clairement le stade de la procédure auquel un député peut proposer l’ajournement de la Chambre ». Jusqu’en 1968, la Chambre s’est inspirée de l’explication fournie en 1951 de même que du libellé plus explicite de cette disposition. Le débat avait alors lieu immédiatement après que l’autorisation avait été accordée, mais les modifications apportées cette année-là ont permis au Président de reporter le débat, de sorte que le stade de la procédure auquel un député pouvait proposer l’ajournement ne revêtait plus autant d’importance.<sup>13</sup> Néanmoins, la présidence a continué de s’assurer que les députés sollicitaient cette autorisation au bon moment dans le cours des travaux.

De 1906 à 1968, un député qui voulait proposer l’ajournement de la Chambre devait simplement se lever au moment opportun, demander l’autorisation et exposer l’affaire d’importance publique pressante qu’il souhaitait débattre. Le député remettait alors un énoncé par écrit au Président, lequel se prononçait sur la requête. Vers la fin de 1968, cette disposition a été sensiblement modifiée et les députés ont dû dorénavant remettre au Président leur énoncé par écrit deux heures avant le début de la séance, ou si l’affaire n’était pas encore connue, « aussitôt que possible ». À la Chambre (en temps voulu), le député présentait « sans argument » l’énoncé qu’il avait remis au Président.

Les exigences quant à la durée du préavis ont été changées sensiblement en 1982 puisqu’elles ont été portées de deux à trois heures, bien qu’en réalité, ce changement de libellé, qui fondamentalement maintenait le statu quo, n’ait dû être apporté qu’à cause des nouveaux horaires de la Chambre.<sup>15</sup> En outre, comme ces changements prévoyaient que les débats d’urgence ne se dérouleraient normalement pas avant 20 heures le même soir, ces débats ne risquaient pas de perturber les travaux normaux de la Chambre.

La durée du préavis a de nouveau été modifiée en 1986 lorsque l’étude des affaires courantes à la Chambre a été fixée à nouveau à 11 heures (sauf le mercredi et le vendredi), de sorte qu’il était difficile de respecter le délai de trois heures. La durée de ce préavis a donc été modifiée et ramenée à une heure. À l’occasion

reference to unknown matters was dropped altogether in the same round of changes.<sup>16</sup>

de cette vague de changements, on a complètement abandonné l'allusion aux affaires inconnues.<sup>16</sup>

### Standing Order 52(4), (5), (6), (7) and (8)

Speaker's prerogative.

52. (4) The Speaker shall decide, without any debate, whether or not the matter is proper to be discussed.

Speaker to take into account.

(5) In determining whether a matter should have urgent consideration, the Speaker shall have regard to the extent to which it concerns the administrative responsibilities of the government or could come within the scope of ministerial action and the Speaker also shall have regard to the probability of the matter being brought before the House within reasonable time by other means.

Conditions.

(6) The right to move the adjournment of the House for the above purposes is subject to the following conditions:

(a) the matter proposed for discussion must relate to a genuine emergency, calling for immediate and urgent consideration;

(b) not more than one matter can be discussed on the same motion;

(c) not more than one such motion can be made at the same sitting;

(d) the motion must not revive discussion on a matter which has been discussed in the same session pursuant to the provisions of this Standing Order;

(e) the motion must not raise a question of privilege; and

(f) the discussion under the motion must not raise any question which, according to the Standing Orders of the House, can only be debated on a distinct motion under notice.

Speaker not bound to give reasons.

(7) In stating whether or not the Speaker is satisfied that the matter is proper to be discussed, the Speaker is not bound to give reasons for the decision.

Reserving decision.

(8) If the Speaker so desires, he or she may defer the decision upon whether the matter is proper to be discussed until later in the sitting, when the proceedings of the House may be interrupted for the purpose of announcing his or her decision.

### Article 52(4), (5), (6), (7) et (8)

52. (4) Le Président doit décider, sans aucune discussion, de l'opportunité de mettre ou non l'affaire en discussion.

(5) En décidant si une affaire devrait être mise à l'étude d'urgence, le Président devra tenir compte de la mesure dans laquelle elle concerne les responsabilités administratives du gouvernement ou pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle, et le Président devra également tenir compte de la probabilité que l'affaire soit discutée à la Chambre dans un délai raisonnable par d'autres moyens.

(6) Le droit de proposer l'ajournement de la Chambre aux fins ci-dessus est soumis aux conditions suivantes :

a) la question dont la mise en discussion est proposée doit se rapporter à une véritable urgence, qui requiert une mise à l'étude immédiate et urgente;

b) il ne peut être discuté plus d'une question sur la même motion;

c) il ne peut être présenté plus d'une motion de ce genre dans une même séance;

d) la motion ne doit remettre en discussion aucune affaire déjà débattue dans la même session conformément aux dispositions de cet article du Règlement;

e) la motion ne doit soulever aucune question de privilège;

f) la discussion occasionnée par la motion ne doit faire surgir aucune question qui, d'après le Règlement de la Chambre, peut seulement être débattue sur une motion distincte dont il a été donné avis.

(7) En déclarant s'il est ou non convaincu de l'opportunité de discuter de cette affaire, le Président n'est pas tenu de donner les motifs de sa décision.

(8) Si le Président le désire, il peut remettre sa décision quant à l'opportunité de discuter de cette affaire jusqu'à plus tard au cours de la séance, à un moment où les travaux de la Chambre peuvent être interrompus pour annoncer sa décision.

Décision du Président.

Ce dont le Président doit tenir compte.

Conditions.

La décision n'est pas toujours motivée.

Décision remise.

### Commentary — Standing Order 52(4), (5), (6), (7) and (8)

After giving the Speaker notice and formally asking permission to move an adjournment motion, a Member must await the Chair's decision on the merits of the case. If the application is accepted, the emergency debate normally proceeds later that same day.

First, the Speaker considers whether the matter raised constitutes a genuine emergency. In so doing, due consideration is given to the importance and specificity of the issue, 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 matter being discussed in the near future by the House in some other way. The Speaker then determines whether the request meets certain other criteria. For instance, no more than one motion may be moved in any sitting (however, many requests have been received in one sitting, with the Speaker having to choose between those acceptable).<sup>1</sup> As well, the motion can involve only one subject, should not revive a discussion already held under this Standing Order earlier in the session and cannot raise a question of privilege; nor can the motion deal with a matter normally debatable only by substantive motion. Other conditions, evolved from the decisions of previous Speakers, are also considered.<sup>2</sup> The Speaker is free to defer a decision on the matter until later in the sitting and, in ruling, need not state reasons, although these are sometimes offered. If the Speaker accepts a request, the Member may then proceed with the motion at a time specified by the Speaker.

### Historical Summary — Standing Order 52(4), (5), (6), (7) and (8)

From 1906—when the first version of Standing Order 52 was adopted—to 1927, requests for emergency debates were relatively infrequent.<sup>3</sup> However, because the Speaker's role in ruling on them was ill-defined (the Standing Order explicitly required the Speaker to rule on whether the matter to be discussed was “in order”, rather than on whether it was “of urgent public importance”), most of the requests were accepted for debate even though many plainly were not urgent.<sup>4</sup> The problems Speakers faced in interpreting the rule were compounded by the then prevalent view that Members themselves were the best judges of whether “a matter is a matter of urgency or not.”<sup>5</sup> Thus, despite an ostensibly stronger control on adjournment motions from 1906 on, if the request met the basic procedural conditions,<sup>6</sup> the Speaker almost always accepted it. In the event an objection was raised (a common occurrence), obtaining leave from the House, which was required until 1987, was arranged by securing the support of 20 other Members.<sup>7</sup>

There were, of course, exceptions to the Speakers' ready acceptance of requests. On December 15, 1910, the Speaker denied a request because a Member failed to provide him with a

### Commentaire de l'article 52(4), (5), (6), (7) et (8)

Après avoir avisé le Président et demandé officiellement l'autorisation de proposer une motion d'ajournement, un député doit attendre la décision de la présidence. Si la demande est acceptée, le débat d'urgence a normalement lieu le jour même.

Le Président considère en premier lieu si la question soulevée se rapporte à une véritable urgence. Il prend aussi en considération l'importance et la spécificité de la question, c'est-à-dire la mesure dans laquelle « elle concerne les responsabilités administratives du gouvernement » ou « pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle », et la probabilité que la question soit débattue prochainement à la Chambre d'une autre façon. Le Président détermine alors si la demande est conforme à certains autres critères. Par exemple, une seule motion peut être présentée au cours d'une même séance (toutefois, il se peut que plusieurs demandes soient présentées lors d'une même séance et que le Président ait à choisir parmi celles qui sont recevables).<sup>1</sup> De même, la motion ne peut porter que sur un seul sujet et ne peut reprendre une discussion qui a déjà eu lieu, en vertu de cet article, au cours de la session; elle ne peut pas porter sur une question de privilège; elle ne peut pas non plus traiter d'une question qui doit, normalement, être débattue par la voie d'une motion de fond. Il y a également d'autres conditions qui découlent de décisions de Présidents antérieurs.<sup>2</sup> Le Président peut remettre sa décision jusqu'à plus tard au cours de la séance et il n'est pas tenu de donner les motifs de sa décision bien que, parfois, il le fasse. Si le Président accepte une demande, le député peut alors présenter sa motion à l'heure fixée par le Président.

### Historique de l'article 52(4), (5), (6), (7) et (8)

De 1906 – lorsque la première version de l'article 52 du Règlement a été adoptée – jusqu'à 1927, les demandes de débats d'urgence ont été relativement rares.<sup>3</sup> Toutefois, le pouvoir de décision du Président étant mal défini (le Règlement exigeait explicitement du Président qu'il décide si la motion était « dans l'ordre » avant de savoir si l'affaire était d'une « importance publique pressante »), la plupart des demandes furent acceptées même si, de toute évidence, beaucoup n'étaient pas urgentes.<sup>4</sup> Pour les Présidents, la difficulté d'interprétation du Règlement était accrue par l'opinion courante à l'époque, voulant que les députés eux-mêmes soient les plus aptes à juger « si une question est urgente ou si elle ne l'est pas ». <sup>5</sup> Ainsi, en dépit d'un contrôle visiblement plus rigoureux des motions d'ajournement à partir de 1906, si la demande remplissait les principales conditions de procédure,<sup>6</sup> le Président l'acceptait presque toujours. En cas d'opposition à la motion (ce qui arrive fréquemment), il suffisait, pour obtenir l'autorisation de la Chambre, de recueillir l'appui de 20 autres députés.<sup>7</sup>

Naturellement, il y a eu des exceptions et on peut trouver un certain nombre de cas où les Présidents n'ont pas accepté la demande. Le 15 décembre 1910, le Président a refusé une

written statement of the matter.<sup>8</sup> In 1919, a request was rejected because it raised more than one matter and was not urgent or recent.<sup>9</sup> In 1921, a Member asking permission was refused because there was “ample opportunity to present the matter to the House.”<sup>10</sup> As well during this time, motions to proceed to Orders of the Day were twice successfully moved, effectively denying the Member concerned the right to a debate.<sup>11</sup>

The obvious shortcomings of the rule were initially addressed in a 1925 report on House procedure which recommended that the Speaker rule not only on the form of the motion, but also on the urgency of the matter raised.<sup>12</sup> The session ended before the House could agree to the recommendation. Eventually, in 1927, the House adopted the same recommendation.<sup>13</sup>

Although the Speaker’s new power made the rejection of non-urgent requests easier, it did not prevent Members from challenging the Chair’s decisions. After a ruling on a denied request had been appealed in 1931, Speaker Black, using the opportunity of a request early in 1932, ruled that he would allow no further appeals to Speakers’ rulings in these matters.<sup>14</sup> Oddly, he then allowed one later that year, and three more were allowed in 1935.<sup>15</sup> These contradictory rulings continued to haunt successive Speakers for the next 30 years. In 1939, the Speaker said he would no longer allow appeals,<sup>16</sup> yet in 1949 one was permitted.<sup>17</sup> Major discussions on the power of the Speaker in this regard continued throughout the fifties and early sixties. The crisis came in 1963 when an appeal not only went ahead but also successfully overturned the Speaker’s original decision.<sup>18</sup> As a result, still more appeals later took place, and only when the Standing Order was provisionally amended in 1964, specifically to prohibit appeals, was the matter finally resolved.

In effect, this change substituted the right of appeal for a process whereby, if the Chair questioned the urgency of a request, Members could discuss it before the Speaker ruled definitively. The new procedure met with little success.<sup>19</sup>

Meanwhile, throughout this turbulent “appeals” period, the number of conditions necessary for a request to be accepted increased significantly. For example, a 1935 request was denied because the matter was not under the administrative responsibility of the government.<sup>20</sup> A 1921 ruling, which made “ample opportunity (for debate)” a condition, was reiterated countless times beginning in 1931.<sup>21</sup> A request in 1947 was denied because the matter was before the courts,<sup>22</sup> while in 1953 one was rejected since the matter raised was not of national importance.<sup>23</sup> The “orderly discussion” of the Throne Speech disqualified a request in 1956.<sup>24</sup> These new conditions, their rigidity and unchecked growth and the failure of the new procedure that replaced appeals created unprecedented pressure for reform.

demande parce que le député ne lui avait pas remis un énoncé écrit de la question.<sup>8</sup> En 1919, une demande fut rejetée parce qu’elle portait sur plus d’une question et n’était ni urgente, ni récente.<sup>9</sup> En 1921, un député s’est vu refuser l’autorisation de présenter sa motion parce qu’il aurait « le loisir de présenter son sujet à la Chambre ». <sup>10</sup> De même, à cette époque, des motions visant à passer à l’Ordre du jour furent présentées deux fois avec succès, enlevant ainsi aux députés concernés le droit à un débat.<sup>11</sup>

Les lacunes évidentes de cet article sont notées pour la première fois en 1925, dans un rapport sur la procédure de la Chambre qui recommandait que le Président juge non seulement de la forme de la motion mais aussi de l’urgence de la question soulevée.<sup>12</sup> La session s’est terminée avant que la Chambre ne puisse adopter cette recommandation. Elle le fit deux ans plus tard, en 1927.<sup>13</sup>

Même si ces nouveaux pouvoirs du Président facilitaient le refus des demandes portant sur des questions non urgentes, ils n’ont pas empêché les députés de contester les décisions de la présidence. Après l’appel d’une décision refusant une demande en 1931, le Président Black décidait, à l’occasion d’une demande présentée au début de 1932, qu’il ne permettrait pas de nouveaux appels des décisions de la présidence à ce titre.<sup>14</sup> Curieusement, il en a autorisé un cette même année, puis trois autres furent autorisés en 1935.<sup>15</sup> Ces décisions contradictoires ont cependant fait jurisprudence pour les Présidents successifs pendant les 30 années suivantes. En 1939, le Président déclarait qu’il n’autoriserait plus les appels,<sup>16</sup> pourtant, en 1949, un appel était autorisé.<sup>17</sup> De longues discussions sur le pouvoir du Président dans ce domaine ont continué pendant toutes les années 1950 et le début des années 1960. La crise se produisit en 1963, lorsqu’un appel fut non seulement autorisé, mais conduisit à renverser la décision originale du Président.<sup>18</sup> De ce fait, il y eut encore davantage d’appels par la suite et c’est seulement lorsque l’article fut provisoirement modifié, en 1964, spécialement pour interdire les appels, que la question fut enfin résolue.

En fait, la modification remplaçait le droit d’appel par un processus en vertu duquel, si la présidence mettait en doute l’urgence de la demande, les députés pouvaient en discuter avant que le Président ne rende sa décision définitive. La nouvelle procédure n’a pas eu beaucoup de succès.<sup>19</sup>

Pendant toute cette période mouvementée des appels, le nombre des conditions requises pour qu’une demande soit acceptée, a augmenté notablement. Ainsi, en 1935, une demande a été refusée parce que la question ne relevait pas de la responsabilité administrative du gouvernement.<sup>20</sup> Une décision de 1921, faisant « d’amples occasions de débat » une cause de refus, a été utilisée de nombreuses fois à partir de 1931.<sup>21</sup> En 1947, une demande était refusée parce que la question était devant les tribunaux,<sup>22</sup> alors qu’en 1953, une autre était rejetée parce que la question soulevée n’était pas d’importance nationale.<sup>23</sup> La « discussion méthodique » du discours du Trône a été invoquée pour refuser une demande en 1956.<sup>24</sup> Toutes ces nouvelles conditions, leur rigidité et leur nombre sans cesse accru, ainsi que l’échec de la nouvelle procédure remplaçant les appels, ont fait ressortir plus que jamais la nécessité d’une réforme.

To “reduce [the Speaker’s] obligation to follow previous interpretations of the Standing Order”, and to ensure it would be used only for debating genuine emergencies, a special committee recommended in 1968 a virtual rewriting of the Standing Order.<sup>25</sup> Parliament was dissolved before the House could act on it, but the suggestion was reintroduced early in the next Parliament and adopted soon afterward.<sup>26</sup> The new version provided that discussion on whether or not a matter raised was “proper to be discussed” was eliminated (thus ending the practice begun in 1964), leaving the decision entirely up to the Speaker. This decision could be deferred until later in the sitting, and the Speaker was not obliged to give any justification for the ruling given. Some precedent-based conditions were incorporated into the rule,<sup>27</sup> and now the matter raised was to be “specific and important” rather than simply “definite”.<sup>28</sup>

In addition, the procedural conditions were amended. A new and pivotal provision requiring the matter raised for debate to relate to “a genuine emergency, calling for immediate and urgent consideration” was included, while another condition was eliminated.<sup>29</sup>

Immediately after these changes, applications initially increased dramatically and so, as a result, did the number of conditions being attached to them for acceptance by the Chair.<sup>30</sup> Yet while many more reasons were offered in rejecting the flood of requests, more debates were allowed to proceed.<sup>31</sup> After a few years, the number of requests fell off somewhat as the growing rigidity of precedent-based conditions once again made it increasingly difficult for Members to have their applications accepted. Circumstances today are little changed, although amendments to other parts of the Standing Order (particularly Standing Order 52(12)) have relieved the pressure on the Chair to follow precedent.<sup>32</sup> In addition, the Speaker is now less and less inclined to state reasons for accepting or rejecting applications.

Since 1968, no changes have been made to the conditions under which the Chair accepts a request, though Members have on occasion complained that the criteria are applied too strictly.<sup>33</sup> The procedure by which the House granted leave remained unchanged until 1987, when it was eliminated altogether.<sup>34</sup>

#### **Standing Order 52(9), (10), (11), (12) and (13)**

Motion to stand over.

**52. (9)** If the Speaker is satisfied that the matter is proper to be discussed, the motion shall stand over until the ordinary hour of daily adjournment on that day, provided that the Speaker, at his or her discretion, may direct that the motion shall be set down for consideration on the following sitting day at an hour specified by the Speaker.

Pour alléger « l’obligation [du Président] de se conformer aux interprétations antérieures de cet article du Règlement », et pour faire en sorte qu’il ne serve qu’à débattre des urgences réelles, un comité spécial sur la procédure recommandait en 1968 un libellé entièrement nouveau de cet article du Règlement.<sup>25</sup> La Chambre fut dissoute avant de pouvoir l’adopter, mais la proposition a refait surface au début de la législature suivante et fut adoptée peu après.<sup>26</sup> La nouvelle version ne contenait pas la disposition prévoyant un débat sur « l’opportunité de mettre ou non l’affaire en discussion » (ce qui mettait fin à une pratique commencée en 1964), laissant la décision entièrement à la discrétion du Président. Cette décision pouvait être remise à plus tard au cours de la séance et le Président n’était pas tenu de donner les motifs de sa décision. Le nouvel article comportait des conditions fondées sur les précédents<sup>27</sup> et l’affaire devait désormais être « déterminée et importante » plutôt que simplement « précise ». <sup>28</sup>

De plus, la procédure était modifiée. Une nouvelle disposition très importante exigeait que la question mise en discussion se rapporte « à une véritable urgence, qui requiert une mise à l’étude immédiate et urgente », tandis qu’une autre condition était éliminée.<sup>29</sup>

Aussitôt après ces changements, les demandes augmentèrent considérablement dans un premier temps et, de ce fait, le nombre des conditions imposées par la présidence augmenta également.<sup>30</sup> Pourtant, même si on a invoqué plus de raisons pour rejeter le flot de demandes, on a autorisé plus de débats.<sup>31</sup> Après quelques années, le nombre des demandes a baissé quelque peu, car en raison de la rigidité croissante des conditions basées sur les précédents, les députés avaient de plus en plus de difficulté à faire accepter leurs demandes. Aujourd’hui, les circonstances ont peu changé, bien que des modifications apportées à d’autres parties de l’article (particulièrement au paragraphe (12)) aient diminué l’obligation pour le Président de suivre les précédents.<sup>32</sup> En outre, le Président est actuellement de moins en moins porté à expliquer ses motifs lorsqu’il accepte ou rejette une demande de débat d’urgence.

Depuis 1968, il n’y a pas eu de changement aux conditions à remplir pour que la présidence accepte une demande, bien que les députés se soient plaints à l’occasion qu’elles étaient appliquées avec trop de rigueur.<sup>33</sup> La disposition prévoyant que la Chambre accorde sa permission est restée inchangée jusqu’en 1987, année où elle a été supprimée.<sup>34</sup>

#### **Article 52(9), (10), (11), (12) et (13)**

**52. (9)** Si le Président est convaincu que la question peut faire l’objet d’un débat, la question reste en suspens jusqu’à l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien, le même jour. Toutefois, le Président, à sa discrétion, peut ordonner que la motion soit fixée pour examen à une certaine heure le jour de séance suivant.

La question reste en suspens.

<i>(cont'd)</i> Motion to be taken up at the ordinary hour of daily adjournment.	(10) Notwithstanding any Standing or Special Order, when a request to make such a motion has been made on any day, except Friday, and the Speaker directs that it be considered the same day, the motion shall be taken up at the ordinary hour of daily adjournment.	<i>(suite)</i>	(10) Nonobstant tout article du Règlement ou ordre spécial, lorsqu'une demande relative à une motion de ce genre est faite un jour autre qu'un vendredi, et que le Président décide qu'elle sera mise à l'étude le même jour, la motion est étudiée à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien.	Motion est étudiée à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien.
When moved on Friday.	(11) When a request to make such a motion has been made on any Friday, and the Speaker directs that it be considered the same day, it shall be considered forthwith.	(11) Lorsqu'une demande relative à une motion de ce genre est faite un vendredi et que le Président décide qu'elle sera mise à l'étude le même jour, la motion est mise en délibération sur-le-champ.	Motion proposée le vendredi.	
Time limit on debate.	(12) The proceedings on any motion being considered, pursuant to sections (9) or (11) of this Standing Order, 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 midnight on any sitting day except Friday, and at 4:00 p.m. on Friday, 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.	(12) Les délibérations sur une motion prise en considération conformément aux paragraphes (9) et (11) du présent article 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 minuit, dans le cas d'un jour de séance autre qu'un vendredi, et à 16 heures le vendredi, le Président 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, le Président déclare la motion adoptée et ajourne la Chambre sur-le-champ jusqu'au jour de séance suivant.	Durée des délibérations.	
Time limit on speeches. Period of debate divided in two.	(13) No Member shall speak longer than twenty minutes during debate on any such motion, provided that a Member may indicate to the Speaker that he or she will be dividing his or her time with another Member.	(13) Aucun député ne doit avoir la parole pendant plus de vingt minutes au cours du débat sur une motion de ce genre, mais un député peut indiquer au Président qu'il partagera son temps de parole avec un autre député.	Durée des discours. Période d'intervention partagée en deux.	

### Commentary — Standing Order 52(9), (10), (11), (12) and (13)

Once the application for an emergency debate has been accepted, the actual debate is deferred until the ordinary hour of daily adjournment that same day, except on Fridays when it is held immediately. In all cases, however, the Speaker is free to defer debate until a specific time the next sitting day.<sup>1</sup>

When a debate on the same day is scheduled for a Monday, Tuesday, Wednesday or Thursday, normal Adjournment Proceedings (see Standing Order 38) are not held. Instead, the House proceeds with the emergency debate at the ordinary hour of adjournment. On a Friday, the debate takes away approximately two hours of House time that would otherwise be used for other business. However, the emergency debate can

### Commentaire de l'article 52(9), (10), (11), (12) et (13)

Une fois que la demande de débat d'urgence a été acceptée, le Président reporte le débat jusqu'à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien le même jour, sauf le vendredi, où il a lieu immédiatement. Dans tous les cas, toutefois, le Président peut reporter le débat à une certaine heure de la séance suivante.<sup>1</sup>

Le lundi, le mardi, le mercredi ou le jeudi, lorsque le débat est prévu pour la même journée, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu (voir l'article 38 du Règlement). Au lieu de cela, la Chambre passe au débat d'urgence à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien. S'il se déroule un vendredi, le débat occupe environ deux heures qui auraient dû normalement être consacrées à d'autres activités. Toutefois, le débat d'urgence peut se

continue past the ordinary adjournment time of 2:30 p.m. until 4:00 p.m..

If an emergency debate concludes before the ordinary hour of daily adjournment, the motion to adjourn is withdrawn and the House may then resume the business previously before it. When debate continues after the time of adjournment, the motion is not withdrawn. Instead, it is deemed carried, either when debate is concluded, or at 12:00 midnight (4:00 p.m. on Fridays). The rule also provides that debate can be extended past midnight (or 4:00 p.m. on Fridays) according to the provisions of Standing Order 26.

Speeches are limited to 20 minutes per Member followed by a ten-minute question-and-comment period. Members may divide their time with another Member if they so desire.

### Historical Summary — Standing Order 52(9), (10), (11), (12) and (13)

From 1906 to 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. Indirect attempts were made to control the disruptions through changes aimed at reducing the number and frequency of emergency debates, but the question of deferring them until later in the day was not discussed until 1947. Late that year, Speaker Fauteux tabled a “Report on Procedure” in which he observed in relation to emergency debates: “I am inclined to think that the practice of holding over discussion until eight o’clock is a good one.”<sup>2</sup> A House committee studied this proposal but did not consider it when it reported to the House.<sup>3</sup>

The issue was not formally revived until March 1968, when a special committee again suggested that emergency debates be held over until 8:00 p.m. if proceeded with the same day.<sup>4</sup> However, Parliament was dissolved before the report could be implemented. The proposal had to wait until December of the same year to be adopted in the new Parliament, this time in a slightly modified form which saw debate, if proceeded with the same day, start at 8:00 p.m. except on Fridays, when it began at 3:00 p.m.<sup>5</sup> When regular evening sittings of the House were abolished in 1982, virtually all conflict between those emergency debates held at 8:00 p.m. and the regular business of the House was eliminated.<sup>6</sup> The Standing Order was amended again in 1986 to provide that the motion to adjourn for any emergency debate begun at 8:00 p.m. is deemed to be carried at 12:00 midnight; in 1987, rule changes provided that Friday emergency debates would be held immediately after a request was accepted by the Chair, and could continue until 4:00 p.m.<sup>7</sup> In the 1990s, the House increasingly agreed by unanimous consent to begin emergency debates earlier than 8:00 p.m.<sup>8</sup> This led to a change in the rule, adopted in 2001, whereby emergency debates begin at

poursuivre au-delà de l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien, soit 14 h 30, jusqu’à 16 heures.

Si un débat d’urgence se termine avant l’heure normale d’ajournement, la motion d’ajournement est retirée et la Chambre peut reprendre l’étude des questions dont elle est saisie. Lorsque le débat se poursuit après l’heure d’ajournement, la motion n’est pas retirée; elle est réputée adoptée soit lorsque le débat se termine, soit à minuit (ou à 16 heures le vendredi). La règle prévoit également que le débat peut se prolonger au-delà de minuit (ou de 16 heures le vendredi) conformément aux dispositions de l’article 26 du Règlement.

Les interventions sont limitées à vingt minutes par député, suivies d’une période de dix minutes pour les questions et observations. S’ils le souhaitent, les députés peuvent partager leur temps de parole avec d’autres collègues.

### Historique de l’article 52(9), (10), (11), (12) et (13)

De 1906 à 1968, les motions proposées en vertu de la règle de l’ajournement d’urgence étaient prises en considération immédiatement après avoir été jugées recevables. De ce fait, on écartait toutes les autres activités, souvent au détriment du gouvernement. On a parfois essayé de remédier indirectement à ces interruptions au moyen de modifications visant à réduire le nombre et la fréquence des débats d’urgence, mais il n’a pas été envisagé de reporter l’étude de ces motions à une autre période de la journée avant 1947. Vers la fin de cette année, le Président Fauteux a déposé un rapport de procédure dans lequel il affirmait à propos des débats d’urgence : « J’incline à considérer comme excellente la pratique de remettre la discussion jusqu’à huit heures du soir ».<sup>2</sup> Un comité de la Chambre a étudié cette proposition, mais il n’en a pas fait mention dans son rapport à la Chambre.<sup>3</sup>

La question n’a été relancée officiellement qu’en mars 1968, lorsque le Comité spécial de la procédure a proposé de nouveau que les débats d’urgence soient remis à 20 heures s’ils sont tenus le jour même.<sup>4</sup> Mais le Parlement ayant été dissous avant que des suites n’aient pu être données au rapport, la proposition ne fut adoptée qu’en décembre de la même année, au cours de la nouvelle législature, sous une forme légèrement différente : si le débat avait lieu le jour même, il débutait à 20 heures, sauf le vendredi, où il débutait à 15 heures.<sup>5</sup> Grâce à la suppression des séances en soirée à partir de 1982, les risques de conflit entre ces débats d’urgence tenus à 20 heures et les activités normales de la Chambre furent presque totalement éliminés.<sup>6</sup> On a encore une fois modifié le Règlement en 1986 pour préciser que la motion d’ajournement d’un débat d’urgence amorcé à 20 heures est réputée adoptée à minuit; en 1987, des modifications apportées à la règle ont précisé que le débat d’urgence du vendredi devait se tenir immédiatement après l’acceptation d’une demande à cette fin par la présidence, et qu’il pouvait se poursuivre jusqu’à 16 heures.<sup>7</sup> Dans les années 1990, la Chambre a de plus en plus souvent consenti à l’unanimité à commencer les débats d’urgence

the ordinary hour of daily adjournment.<sup>9</sup> The rules for a Friday remained unchanged.

The way such motions have been disposed of has varied widely since 1906. For the first decade, motions were generally negatived so the House could continue with other business (debates were generally short).<sup>10</sup> In 1917, a motion was for the first time withdrawn rather than voted upon, after which the House resumed its appointed business.<sup>11</sup> Although a few more divisions still took place in 1917, by 1918 motions of this kind were being withdrawn regardless of when debate ended (debates had by then lengthened). When in 1927 the House agreed to adjourn evening sittings at no later than 11:00 p.m., emergency debates were similarly limited.<sup>12</sup> From then on, adjournment motions for emergencies were withdrawn if debate ended before 11:00 p.m., or deemed carried if debate lasted until that time.<sup>13</sup> In one unusual case an emergency debate went the limit and was interrupted (the motion to adjourn was therefore deemed carried), only to be followed by the Adjournment Proceedings.<sup>14</sup> Procedures to dispose of these motions have not always adhered to this historical pattern. Motions have been negatived by recorded vote on three occasions: in 1916, 1942 and 1957.<sup>15</sup> A motion was agreed to in 1943 (rather than deemed carried),<sup>16</sup> and, despite the abandonment in 1917 of the “negatived on division” practice, two motions have since been disposed of in that way: in 1961 and 1967.<sup>17</sup>

In 1968, the automatic interruptions begun in 1927 were abolished and no alternative time constraint was imposed.<sup>18</sup> As a result, motions to adjourn for emergency debates now were withdrawn if debate ended before the ordinary hour of daily adjournment, but were deemed carried if debate ended at or after that hour.<sup>19</sup> Members quickly seized the opportunity of extended debate, and emergency debates soon began to last far longer than was intended. On one occasion debate went on for more than 30 hours.<sup>20</sup> This pattern continued until 1986 when the House agreed that unless debate was concluded beforehand, the motion would be deemed carried at 12:00 midnight or, since 1987, 4:00 p.m. on Fridays, although an extension was (and is) still possible via Standing Order 26.<sup>21</sup>

Speeches during these debates were not limited in length from 1906 (the introduction of the emergency debate rule) to 1927. Thereafter, the time was reduced to 40 minutes and remained so until 1968, when the present 20-minute limit was adopted. An imminent Easter recess in 1974 resulted in a House Leader’s agreement for 10-minute speeches during a debate.<sup>22</sup> A recommendation in 1985 to reduce the length to 10 minutes (20 for the mover) was never taken up by the House.<sup>23</sup> In 2001, a provision was added to allow Members to divide their 20-minute speaking time with another Member.<sup>24</sup>

avant 20 heures.<sup>8</sup> C’est ce qui a entraîné une modification à la règle, adoptée en 2001, selon laquelle les débats d’urgence commenceraient à l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien.<sup>9</sup> Les règles s’appliquant au vendredi sont demeurées inchangées.

L’issue des motions d’ajournement des débats d’urgence a varié considérablement depuis 1906. Pendant la première décennie, elles étaient généralement rejetées, ce qui permettait à la Chambre de reprendre ses autres travaux (le débat était habituellement de courte durée).<sup>10</sup> En 1917, une motion fut pour la première fois retirée au lieu d’être mise aux voix, après quoi la Chambre reprit le cours normal de ses travaux.<sup>11</sup> Il y eut quelques autres mises aux voix en 1917, mais dès 1918, les motions de ce genre étaient retirées, indépendamment de l’heure de clôture du débat (celui-ci était déjà de plus longue durée). Lorsque la Chambre convint d’ajourner les séances de soirée au plus tard à 23 heures, elle imposa par le fait même une limite au débat d’urgence.<sup>12</sup> Dès lors, les motions d’ajournement des débats d’urgence étaient retirées si le débat se terminait avant 23 heures, et elles étaient réputées adoptées lorsque le débat durait jusqu’à cette heure.<sup>13</sup> Il est arrivé une fois, exceptionnellement, qu’un débat d’urgence atteigne la limite et qu’il soit interrompu (la motion d’ajournement fut donc réputée adoptée) pour faire place au débat d’ajournement.<sup>14</sup> La procédure régissant ces motions s’est parfois écartée de la norme historique. À trois reprises, en 1916, en 1942 et en 1957, des motions ont été rejetées à l’issue d’un vote par appel nominal.<sup>15</sup> Ainsi, une motion a été adoptée en 1943 au lieu d’être réputée adoptée,<sup>16</sup> et malgré l’abandon, en 1917, de l’usage des motions rejetées à la majorité des voix, cet usage a encore été appliqué depuis lors à deux reprises, en 1961 et 1967.<sup>17</sup>

En 1968, la suspension automatique amorcée en 1927 a été supprimée et n’a été remplacée par aucune autre limite de temps.<sup>18</sup> De ce fait, les motions d’ajournement du débat d’urgence étaient désormais retirées si le débat se terminait avant l’heure normale de l’ajournement quotidien, et elles étaient réputées adoptées si le débat atteignait ou dépassait cette heure.<sup>19</sup> Les députés n’ont pas tardé à en profiter pour prolonger le débat, qui s’est mis à durer beaucoup plus longtemps que prévu. Un débat d’urgence s’est même prolongé pendant plus de trente heures.<sup>20</sup> Cette situation est restée la même jusqu’à ce que la Chambre convienne, en 1986, qu’à moins que le débat ne se termine avant, la motion serait réputée adoptée à minuit ou, depuis 1987, à 16 heures le vendredi, sous réserve d’une possibilité de prolongation en vertu de l’article 26 du Règlement.<sup>21</sup>

De 1906 (origine de la règle sur le débat d’urgence) à 1927, les interventions dans les débats d’urgence n’étaient soumises à aucune limite de temps. Par la suite, une limite de 40 minutes est restée en vigueur jusqu’en 1968, lorsque la Chambre a adopté l’actuelle limite de 20 minutes. En 1974, l’imminence de l’ajournement de Pâques a amené les leaders parlementaires à accepter de limiter les interventions au cours d’un débat d’urgence à 10 minutes.<sup>22</sup> Une recommandation de 1985 visant à ramener la durée des interventions à 10 minutes (20 minutes pour le motionnaire) n’a pas reçu l’approbation de la Chambre.<sup>23</sup> En 2001, on a ajouté une disposition autorisant les députés à diviser leur attribution de 20 minutes avec un autre collègue.<sup>24</sup>

Also in 2001, the House experimented by holding emergency debates in Committee of the Whole. It was felt that this format was more informal and allowed for an easier exchange of ideas. While this occurred only on two occasions,<sup>25</sup> an amendment to the Standing Orders made that year provided that Members no longer needed to speak from their assigned seats during emergency debates (see Standing Order 17).

### Standing Order 52(14) and (15)

Debate not to be interrupted by Private Members' Business.

Debate to take precedence.  
Exception.

**52. (14)** Debate on any such motion shall not be interrupted by "Private Members' Business".

(15) 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.

### Commentary — Standing Order 52(14) and (15)

Once underway, an emergency debate takes precedence over all other business. From Monday to Thursday, there is no business with which a debate, if proceeded with the same day, might conflict. On a Friday, however, the debate displaces approximately two hours of business, one of which is normally reserved for Private Members' Business. To avoid any doubt, the Standing Order specifically prohibits interruptions for this or any other business. All other possibilities, including cases of conflict with other Standing Orders, are covered in section (15), which gives the Speaker absolute discretion in reconciling any incompatible rules.

The established rules of debate, such as those of *sub judice* and anticipation, apply to motions proposed under this Standing Order.<sup>1</sup>

### Historical Summary — Standing Order 52(14) and (15)

Until the late 1950s, Private Members' Business was not suspended for an emergency debate. However, in February 1957, one of eight private Members' days was displaced by just such a debate.<sup>2</sup> A similarly missed day in 1959 prompted a Member to complain to the Speaker, who replied that "the rules do not provide the machinery for compensatory time in such cases."<sup>3</sup> It was not until 1961, when the six Mondays and two Thursdays allotted to Private Members' Business were provisionally replaced by 40 one-hour periods, that this allotted time was protected. From then on, Private Members' Business could not

Toujours en 2001, la Chambre a voulu expérimenter en tenant des débats d'urgence en comité plénier. Ce cadre plus informel faciliterait, estimait-on, les échanges d'idées entre intervenants. Même si cela ne s'est produit qu'à deux occasions,<sup>25</sup> on a modifié le Règlement cette année-là pour que les députés ne soient plus tenus d'intervenir à partir de leur place attitrée lors des débats d'urgence (voir l'article 17 du Règlement).

### Article 52(14) et (15)

**52. (14)** Le débat relatif à une motion de ce genre ne sera pas interrompu par les « Affaires émanant des députés ».

(15) 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, le Président 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.

Le débat n'est pas interrompu par les affaires émanant des députés.

Priorité des délibérations.  
Exception.

### Commentaire de l'article 52(14) et (15)

Une fois amorcé, le débat d'urgence a priorité sur tous les autres travaux. Du lundi au jeudi, il n'y a aucune autre activité avec laquelle un débat puisse entrer en conflit s'il est tenu le jour même. Cependant, le vendredi, un débat d'urgence déplace environ deux heures d'activités, dont une est habituellement réservée aux affaires émanant des députés. Pour lever tout doute, le Règlement interdit spécifiquement que le débat d'urgence soit interrompu par les affaires émanant des députés ou par quelque autre activité. Toutes les autres éventualités, y compris les cas de conflit avec d'autres dispositions du Règlement, sont régies par le paragraphe (15), qui confère au Président un pouvoir discrétionnaire absolu en matière d'interprétation des dispositions contradictoires.

Les règles consacrées du débat, notamment les conventions relatives aux instances judiciaires et la règle de l'anticipation, s'appliquent aux motions proposées en vertu de cette disposition.<sup>1</sup>

### Historique de l'article 52(14) et (15)

Jusqu'à la fin des années 1950, un débat d'urgence ne pouvait entraîner la suspension des affaires émanant des députés. Cependant, en février 1957, un débat d'urgence a occupé l'une des huit journées réservées aux affaires émanant des députés.<sup>2</sup> Une situation analogue, survenue en 1959, a amené un député à s'en plaindre au Président, qui a répondu : « que le Règlement ne prévoit aucune formule de compensation en pareil cas ». <sup>3</sup> Le temps réservé aux affaires émanant des députés n'a été protégé qu'en 1961, lorsque les six lundis et les deux jeudis qui leur étaient consacrés ont été remplacés à titre provisoire par

be interrupted or cancelled by an emergency debate.<sup>4</sup> When Standing Order 26 (now 52) was amended in 1968, this principle was reversed when a section guarding against Private Members' Business interruptions was inserted to protect emergency debates. At the same time, a section protecting them against other interruptions was adopted.<sup>5</sup> Thereafter, debates on urgent matters were not suspended for any business except with unanimous consent.

### SUSPENSION OF CERTAIN STANDING ORDERS — MATTER OF URGENT NATURE

#### Standing Order 53

Motion by Minister.

**53.** (1) In relation to any matter that the government considers to be of an urgent nature, a Minister of the Crown may, at any time when the Speaker is in the Chair, propose a motion to suspend any Standing or other Order of this House relating to the need for notice and to the hours and days of sitting.

Question proposed to the House.

(2) After the Minister has stated reasons for the urgency of such a motion, the Speaker shall propose the question to the House.

Proceedings subject to conditions.

(3) Proceedings on any such motion shall be subject to the following conditions:

- (a) the Speaker may permit debate thereon for a period not exceeding one hour;
- (b) the motion shall not be subject to amendment except by a Minister of the Crown;
- (c) no Member may speak more than once nor longer than ten minutes; and
- (d) proceedings on any such motion shall not be interrupted or adjourned by any other proceeding or by the operation of any other Order of this House.

Objection by ten or more Members.

(4) When the Speaker puts the question on any such motion, he or she shall ask those who object to rise in their places. If ten or more Members then rise, the motion shall be deemed to have been withdrawn; otherwise, the motion shall have been adopted.

40 périodes d'une heure. Dès lors, les affaires émanant des députés ne risquaient plus d'être interrompues ou annulées par un débat d'urgence.<sup>4</sup> En 1968, lors de la modification de l'article 26 du Règlement (devenu article 52), ce principe a connu un revirement, puisqu'on a ajouté au Règlement une disposition qui protégeait les débats d'urgence de toute interruption causée par les affaires émanant des députés. À la même époque, la Chambre a adopté une disposition protégeant les débats d'urgence contre toute autre interruption.<sup>5</sup> Par la suite, les débats sur les questions urgentes n'ont pu être suspendus par aucune activité, sauf du consentement unanime de la Chambre.

### SUSPENSION D'ARTICLES DU RÈGLEMENT — QUESTION DE NATURE URGENTE

#### Article 53

**53.** (1) Au sujet de toute question que le gouvernement juge de nature urgente, un ministre de la Couronne peut, à tout moment où le Président occupe le fauteuil, présenter une motion en vue de la suspension de tout article du Règlement ou de tout ordre de la Chambre ayant trait à la nécessité d'un préavis de même qu'aux heures et jours de séance.

Un ministre peut présenter une motion.

(2) Une fois que le ministre a exposé les raisons concernant l'urgence d'une motion de ce genre, le Président saisit la Chambre de la question.

La Chambre est saisie de la question.

(3) Les délibérations sur une motion de ce genre sont assujetties aux conditions suivantes :

Délibérations assujetties à des conditions.

- a) le Président peut permettre un débat d'au plus une heure sur la question;
- b) la motion ne fait pas l'objet d'un amendement, sauf s'il est présenté par un ministre de la Couronne;
- c) aucun député ne prend la parole plus d'une fois ni ne parle plus de dix minutes;
- d) les délibérations sur une motion de ce genre ne sont interrompues ni ajournées pour aucun autre travail ni par l'application d'aucun autre ordre de la Chambre.

(4) En mettant une motion de ce genre aux voix, le Président demande à ceux qui s'y opposent de se lever de leur place. Si dix députés ou plus se lèvent, la motion est réputée retirée; sinon la motion est adoptée.

Si dix députés ou plus s'opposent.

*(cont'd)*

Restricted application.

(5) The operation of any Order made under the provisions of this Standing Order shall not extend to any proceeding not therein specified.

### Commentary — Standing Order 53

When a situation the government considers urgent arises, the House may suspend certain Standing Orders in connection with the matter, but only under well-defined conditions. Specifically, a motion may be moved by a Minister (with the Speaker in the Chair) to suspend Standing Orders respecting notice requirements and the times of sitting. In moving the motion, the Minister gives reasons for the urgency of the situation. After the motion is seconded, the Speaker immediately proposes the question. In doing so, the Speaker may allow up to one hour of uninterrupted debate (speeches are limited to 10 minutes each) where no amendment is allowed except by another Minister. In putting the question, the Speaker is bound to ask those Members opposed to rise. If fewer than 10 do so, the motion is automatically adopted; otherwise it is deemed to have been withdrawn. The resulting order, if the motion is adopted, can, of course, apply only to the proceedings specified in the order.

### Historical Summary — Standing Order 53

On the evening of March 13, 1964, Prime Minister Pearson moved a motion, without notice, to send a Canadian peace-keeping force to Cyprus. Although the motion appeared to have the overall support of the House, some Members of the Ralliement des créditistes objected to the lack of notice. They argued that 48 hours' advance warning was required before such an important matter could be discussed. Stating that the Prime Minister had obtained "leave", the Deputy Speaker dismissed the objections and allowed the House to proceed with the motion.<sup>1</sup>

These procedural objections were possibly considered in December of 1966 when the House was dealing with a strike by air traffic controllers. The emergency prompted the Minister of Public Works to propose a remedy by way of a change to the Standing Orders.<sup>2</sup> He explained his purpose this way: "Under Standing Order 26 a private Member has a right to move the adjournment of the House to consider a matter of urgent public importance... It is a curious anomaly that there is no corresponding provision enabling the government to bring any proceedings relating to the same matter before the House without notice."<sup>3</sup> Although opposition Members felt action was required, they did not think it desirable to "alter the rules for all time to come", at least not in this way.<sup>4</sup> In the end, the proposal was withdrawn. When the present rule was agreed to in 1968, it was evident from its wording that the events of 1966 had been taken into account. Indeed, the new rule was similar to the one proposed in 1966.<sup>5</sup> In suggesting the addition of the rule, the

*(suite)*

(5) L'application de tout ordre adopté aux termes du présent article ne s'étend à aucune délibération qui n'y est pas spécifiée.

Application restreinte.

### Commentaire de l'article 53

Lorsque survient une situation que le gouvernement juge de nature urgente, la Chambre peut suspendre des articles du Règlement s'appliquant à cette question, mais uniquement dans des conditions bien définies. Plus précisément, un ministre de la Couronne peut présenter une motion (alors que le Président occupe le fauteuil) visant à suspendre les dispositions du Règlement ayant trait à la nécessité d'un préavis ainsi qu'aux heures et jours de séance. Lorsqu'il propose la motion, le ministre expose les raisons de l'urgence de la situation. Une fois la motion appuyée, le Président saisit immédiatement la Chambre de la question. Ce faisant, il peut permettre un débat ininterrompu d'au plus une heure (les discours sont limités à 10 minutes chacun), au cours duquel aucun amendement n'est autorisé sauf s'il est présenté par un autre ministre. Lorsqu'il met la question aux voix, le Président doit demander aux députés qui s'y opposent de se lever de leur place. Si moins de dix députés se lèvent, la motion est automatiquement adoptée; sinon, elle est retirée. L'ordre qui résulte de l'adoption de la motion ne peut s'appliquer, bien entendu, qu'aux délibérations qui y sont spécifiées.

### Historique de l'article 53

Le soir du 13 mars 1964, le premier ministre Pearson a proposé sans avis une motion en vue d'envoyer à Chypre des forces canadiennes de maintien de la paix. Même si la motion semblait bénéficier de l'appui général de la Chambre, certains députés du Ralliement des créditistes se sont opposés à l'absence de préavis. Ils ont soutenu qu'il était nécessaire de disposer d'un délai de 48 heures avant que l'on puisse débattre d'une question si importante. Déclarant que le premier ministre avait obtenu la « permission » requise, le Président adjoint a rejeté les objections et autorisé la Chambre à étudier la motion.<sup>1</sup>

Il se peut que l'on ait tenu compte de ces objections relatives à la procédure en décembre 1966, lorsque la Chambre a délibéré sur une grève des contrôleurs aériens. L'urgence de la situation a poussé le ministre des Travaux publics à proposer un correctif par l'entremise d'une modification du Règlement.<sup>2</sup> Il a ainsi expliqué son intention : « D'après l'article 26 du Règlement, un simple député a le droit de proposer l'ajournement de la Chambre pour permettre l'étude d'une question urgente d'importance publique pressante (...) Mais, anomalie curieuse, le gouvernement n'est pas habilité par une disposition correspondante à saisir la Chambre des mesures analogues sans préavis. »<sup>3</sup> Même si les députés de l'opposition estimaient que des mesures s'imposaient, ils ne considéraient pas comme souhaitable de modifier « à jamais » le Règlement, du moins pas de cette manière.<sup>4</sup> À la fin, la proposition a été retirée. Lorsque la règle actuelle a été adoptée en 1968, son libellé indiquait manifestement que l'on avait tenu compte de l'incident de 1966.

Special Committee on Procedure said, “It seems intolerable... that a single dissenting voice should be permitted to frustrate the otherwise unanimous will of the House...”<sup>6</sup>

This Standing Order has been invoked only rarely since its adoption. No record of its use was found until, in 1977, the government invoked it during another air traffic controllers’ strike.<sup>7</sup> It was not used again until 1991, when the government attempted to use it to extend sittings to deal with back-to-work legislation for the public sector. On this occasion, the motion was withdrawn when more than 10 Members rose to object.<sup>8</sup> In 1992, a motion was adopted to waive the notice requirement for report stage of a bill concerning referendums on the Constitution.<sup>9</sup> The Standing Order was used on two separate occasions in March 1995 to waive the notice requirement for introduction of a bill to end a work stoppage and to set the hours of sitting for considering the bill. On the first occasion, the motion was adopted,<sup>10</sup> while on the second, it was deemed withdrawn.<sup>11</sup> The most recent attempt to use the rule was in June 1999, when the government proposed to extend the sitting in order to consider Senate amendments to a bill dealing with First Nations land management. The motion was deemed withdrawn when more than 10 Members rose to object.<sup>12</sup>

Except in the 1977 case, Ministers always have stated the reasons for the urgency. The Chair has upheld this requirement strictly. In fact, on one occasion, the mover of the motion failed to state why the matter was urgent and the motion was ruled out of order on those grounds.<sup>13</sup>

### TAKE-NOTE DEBATES

#### Standing Order 53.1

Motion by Minister decided without debate or amendment.

**53.1** (1) A Minister of the Crown, following consultation with the House Leaders of the other parties, may propose a motion at any time, to be decided without debate or amendment, setting out the subject-matter and designating a day on which a take-note debate shall take place, provided that the motion may not be proposed less than forty-eight hours before the said debate is to begin.

Debate to begin at the ordinary hour of daily adjournment.

(2) A take-note debate ordered by the House pursuant to section (1) of this Standing Order shall begin at the ordinary hour of daily adjournment and any proceedings pursuant to Standing Order 38 shall be suspended on that day.

De fait, la nouvelle règle était analogue à celle qui avait été proposée cette année-là.<sup>5</sup> Recommandant l’incorporation de cette disposition dans le Règlement, le Comité spécial de la procédure affirmait qu’il estimait « intolérable qu’une seule voix dissidente puisse frustrer l’espoir de tous les autres députés ».<sup>6</sup>

Cet article n’a que rarement été invoqué depuis son adoption. En fait, on ne trouve aucune trace de son application avant 1977, année où le gouvernement l’a invoqué durant une autre grève des contrôleurs aériens.<sup>7</sup> Il a de nouveau tenté de l’invoquer en 1991 en vue de prolonger les heures de séances et de faire adopter une loi de retour au travail pour le secteur public. Dans ce cas, cependant, la motion a été retirée, du fait que plus de dix députés s’étaient levés pour s’y opposer.<sup>8</sup> Puis, en 1992, la Chambre a adopté une motion visant à renoncer à l’avis requis à l’étape du rapport pour un projet de loi relatif aux référendums sur la Constitution.<sup>9</sup> On a par la suite appliqué l’article à deux reprises en mars 1995 pour lever l’obligation de donner avis pour déposer un projet de loi visant à mettre fin à un arrêt de travail et pour fixer les heures de séance pour l’examen du projet de loi. Dans le premier cas, la motion a été adoptée,<sup>10</sup> tandis que dans l’autre, elle a été réputée retirée.<sup>11</sup> C’est en juin 1999 qu’on a tenté pour la dernière fois d’invoquer cet article, quand le gouvernement a proposé de prolonger les heures de séance en vue d’examiner les amendements apportés par le Sénat à un projet de loi traitant de la gestion des terres des Premières nations. Cette fois encore, comme plus de dix députés s’étaient levés pour s’y opposer, la motion a été réputée retirée.<sup>12</sup>

Sauf dans le cas de 1977, les ministres ont toujours exposé les raisons de l’urgence et la présidence a rigoureusement confirmé cette exigence. En fait, dans un cas, elle a même jugé une motion irrecevable parce que le motionnaire avait négligé de déclarer pourquoi la question était urgente.<sup>13</sup>

### DÉBATS EXPLORATOIRES

#### Article 53.1

**53.1** (1) Après avoir consulté les leaders des autres partis à la Chambre, un ministre de la Couronne peut présenter à tout moment une motion à mettre aux voix sans débat ni amendement énonçant le thème du débat et la date à laquelle le débat exploratoire aura lieu, mais ne pouvant être présentée moins de quarante-huit heures avant le début du débat.

Un ministre peut présenter une motion mise aux voix sans débat ni amendement.

(2) Le débat exploratoire ordonné par la Chambre selon le paragraphe (1) ci-dessus commence à l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien et les délibérations prévues à l’article 38 sont suspendues ce jour-là.

Débat commence à l’heure ordinaire de l’ajournement quotidien.

*(cont'd)*

Rules for take-note debate.

(3) The rules to apply to a debate under the present Standing Order shall be those applied during a Committee of the Whole except that:

- (a) the Speaker may preside;
- (b) no Member may speak for longer than ten minutes and each speech may be followed by a period of not more than ten minutes for questions and comments;
- (c) the Speaker shall not accept any motions except a motion "That the Committee do now rise";
- (d) when no Member rises to speak or after four hours of debate, whichever is earlier, the Committee shall rise; and
- (e) when the Committee rises, the House shall immediately adjourn to the next sitting day.

*(suite)*

(3) Le débat tenu en vertu du présent article obéit aux règles qui régissent les délibérations du comité plénier, sous réserve de ce qui suit :

- a) le Président de la Chambre peut présider le comité;
- b) nul ne peut parler pendant plus de dix minutes, et chaque intervention peut être suivie d'une période de questions et réponses d'au plus dix minutes;
- c) seule la motion portant « Que la séance soit maintenant levée » est recevable;
- d) lorsque personne ne demande plus à intervenir ou quatre heures après le début du débat, selon la première éventualité, le comité lève la séance;
- e) la Chambre ajourne au jour de séance suivant dès la levée de la séance du comité.

Règles pour un débat exploratoire.

### Commentary — Standing Order 53.1

This rule allows a Minister, after consultation with other recognized parties, to propose at any time a motion setting out the terms of a take-note debate. Such a debate usually seeks to solicit the views of Members on some aspect of government policy. The debate must be scheduled at least 48 hours in advance. A take-note debate commences at the ordinary hour of daily adjournment and continues until no Member rises to speak or until four hours have passed, whichever is earlier. No adjournment proceedings are taken up on that day. The debate takes place in a Committee of the Whole, though there are some variations on the rules usually applied in such a committee. For instance, the Speaker may preside, speeches are limited to ten minutes followed by a ten-minute question-and-comment period, and the only motion receivable is a motion that the Committee rise.

### Historical Summary — Standing Order 53.1

Although the text of this Standing Order was adopted only in 2001, the House had been experimenting with take-note debates since the early 1990s. Committees that studied the idea of these "special debates" in 1993 and 1994 saw them as an alternative to emergency debates, which could be granted only by the Speaker after meeting a series of strict criteria. As most of the House's time was spent considering legislation or supply, these special debates were viewed as an opportunity for Members to address pressing national issues in a detailed manner. However, early

### Commentaire de l'article 53.1

La règle autorise un ministre, après consultation avec les autres partis, à présenter une motion pour fixer les modalités d'un débat exploratoire, débat qui vise généralement à solliciter l'avis des députés sur certains aspects d'une politique du gouvernement. Le débat doit être programmé au moins 48 heures à l'avance; il commence à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien et se termine quand personne ne demande plus à intervenir ou après quatre heures de débat, selon la première éventualité. Quand elle tient un débat exploratoire, la Chambre ne présente pas de débat d'ajournement. Elle se forme en comité plénier et modifie quelque peu les règles habituellement appliquées à ce type de comité. Par exemple, le Président peut présider la séance; de même, les interventions, qui sont suivies d'une période de questions et d'observations de dix minutes, ne dépassent pas elles-mêmes les dix minutes. Enfin, la seule motion recevable est celle visant à lever la séance.

### Historique de l'article 53.1

Même si le libellé de l'article n'a été adopté qu'en 2001, la Chambre faisait l'essai de débats exploratoires depuis le début des années 1990. Les comités qui ont étudié le concept de ces « débats spéciaux » en 1993 et 1994 ont jugé qu'ils constituaient une bonne solution de rechange aux débats d'urgence, que seul le Président pouvait autoriser et qui devaient respecter une série de critères rigoureux. Étant donné que la Chambre passait la majeure partie de son temps à examiner des mesures législatives ou des crédits, on a jugé que les débats spéciaux donneraient aux

proposals to establish a procedure for such debates were not adopted by the House.<sup>1</sup>

Take-note debates were thus held on an *ad hoc* basis. In some cases, the government simply gave notice of a motion to take note of some matter and called it for debate during government orders.<sup>2</sup> Other times, the House adopted a special order scheduling a take-note debate, often outside of regular sitting hours.<sup>3</sup> The House frequently set limits on the length of speeches and the length of the debate.<sup>4</sup> The motion itself only rarely came to a vote; it either remained on the *Order Paper* until the end of the session or was withdrawn by unanimous consent.<sup>5</sup>

Take-note debates became common beginning in 1994, though there was at least held one prior to that.<sup>6</sup> Soon after the opening of the Thirty-Fifth Parliament, the government stated that it would be holding these debates frequently, as they allowed Members to participate in the development of government policy.<sup>7</sup> The topics of take-note debates have included cruise missile testing, the reform of Canada's social security programs, violence against women, peacekeeping missions, budgetary policy, the war in Kosovo and the state of natural resource industries.<sup>8</sup>

In June 2001, a special committee recommended the adoption of this Standing Order to govern take-note debates.<sup>9</sup> It suggested that the debates be held in a Committee of the Whole format. The House had experimented with this format beginning in April 2001 and had found it more intimate and more conducive to a free exchange of ideas.<sup>10</sup> The new Standing Order encompassed many of the provisions usually adopted by special order prior to a take-note debate, such as limits on the length of speeches and of the debate, not allowing dilatory motions and allowing the Speaker to preside over the Committee.<sup>11</sup> As the Committee is not allowed to report progress (the only motion allowable is that the Committee rise), the item disappears from the *Order Paper* at the conclusion of the debate.<sup>12</sup> Though the Committee format provided for in Standing Order 53.1 is used most frequently, the House can still hold take-note debates during government orders by considering a government motion.<sup>13</sup>

The House occasionally has agreed to set aside the 48 hours' notice required before a debate begins, as well as the provision that a Minister propose the motion setting out the terms of the debate.<sup>14</sup> Though most take-note debates are held with the support of all parties, in one recent case the Official Opposition requested a recorded division on the motion to schedule the debate.<sup>15</sup>

députés l'occasion d'analyser en détail des questions urgentes de portée nationale. Toutefois, les premières propositions visant à établir une procédure pour la tenue de tels débats n'ont pas été adoptées par la Chambre.<sup>1</sup>

La Chambre a donc tenu ses débats exploratoires de façon ponctuelle. Dans certains cas, le gouvernement a simplement donné avis d'une motion visant à prendre note d'une question et à la mettre en délibération durant les ordres émanant du gouvernement.<sup>2</sup> Dans d'autres cas, la Chambre a adopté un ordre spécial pour prévoir la tenue d'un débat exploratoire, souvent en dehors des heures normales de séance.<sup>3</sup> La Chambre limite fréquemment la durée de chacune des interventions et du débat.<sup>4</sup> La motion elle-même est rarement mise aux voix; soit elle demeure au *Feuilleton* jusqu'à la fin de la session, soit elle est retirée du consentement unanime.<sup>5</sup>

Les débats exploratoires sont devenus monnaie courante à partir de 1994, bien qu'il y en ait eu au moins un avant cette année-là.<sup>6</sup> Peu après l'ouverture de la trente-cinquième législature, le gouvernement a déclaré qu'il tiendrait fréquemment de tels débats, puisqu'ils donnaient aux députés l'occasion de participer à l'élaboration des politiques gouvernementales.<sup>7</sup> Les débats exploratoires ont porté sur une vaste gamme de sujets, des essais de missiles de croisière à l'état des industries de ressources naturelles, en passant par la réforme des programmes canadiens de sécurité sociale, la violence envers les femmes, les missions de maintien de la paix, la politique budgétaire et la guerre au Kosovo.<sup>8</sup>

En juin 2001, un comité spécial a recommandé l'adoption du présent article pour régir les débats exploratoires<sup>9</sup> et proposé de les tenir en comité plénier. La Chambre en avait déjà fait l'essai depuis avril 2001 et avait estimé que ce cadre moins officiel se prêtait mieux à la libre circulation des idées.<sup>10</sup> Le nouvel article couvre nombre des dispositions qui étaient habituellement adoptées par voie d'ordre spécial avant un débat exploratoire, comme la durée maximale des interventions et du débat, le fait d'interdire les motions dilatoires et d'autoriser le Président à présider la séance.<sup>11</sup> Comme le comité n'est pas autorisé à faire rapport de l'état de la question (la seule motion recevable étant celle visant à lever la séance), le point disparaît du *Feuilleton* à la fin du débat.<sup>12</sup> Bien que la Chambre ait surtout recours au comité plénier, comme le prévoit l'article 53.1, elle peut encore tenir des débats exploratoires durant les ordres émanant du gouvernement, en examinant une motion présentée par le gouvernement.<sup>13</sup>

Il est arrivé que la Chambre convienne de passer outre à la règle du préavis de 48 heures avant le début d'un débat, ainsi qu'à celle voulant qu'un ministre propose la motion établissant les modalités du débat.<sup>14</sup> Si la plupart des débats exploratoires ont l'appui de tous les partis, il est arrivé, dans un cas récent, que l'Opposition officielle demande un vote par appel nominal sur la motion visant à programmer le débat.<sup>15</sup>