

Chapter II

MEMBERS

Introduction

Although the presiding officers are bound to maintain the dignity and decorum of the House, a large measure of responsibility for good behaviour rests with the Members themselves. The Standing Orders in this chapter outline these basic responsibilities.

Standing Order 15

Attendance required.

15. Every Member, being cognizant of the provisions of the *Parliament of Canada Act*, is bound to attend the sittings of the House, unless otherwise occupied with parliamentary activities and functions or on public or official business.

Commentary — Standing Order 15

Attending the sittings of the House when it is in session is only one of a Member's duties. Because the House sits during prime working hours, scheduling conflicts with other parliamentary or official commitments (committee meetings for example) frequently prevent Members from being present in the House at all times. Indeed, the Chair has often discouraged any references to the absence of any individual Member because "there are many places that Members have to be in order to carry out all of the obligations that go with their office".¹

Nevertheless, to prevent abuses by anyone who might fail to attend for long periods without adequate justification, the *Parliament of Canada Act* provides for deductions for non-attendance from the Member's sessional indemnity.²

Historical Summary — Standing Order 15

Prior to 1994, this rule read that every Member was bound to attend the service of the House "unless leave of absence has been given him or her by the House".³ The requirement for leave was strictly enforced in the decade following Confederation. A Member who wanted permission to be absent from the House sought the necessary leave through another Member, who moved a motion to that effect. The usual reason for seeking leave was illness, but other family and personal reasons were also commonly given.⁴ The need to attend was taken so seriously that on one occasion in 1873 when the Prime Minister, Sir John A. Macdonald, was absent, an order was issued that he be taken into custody and brought to the Bar of the House. He duly appeared but was quickly released when a colleague, Charles Tupper,

Chapitre II

LES DÉPUTÉS

Introduction

Bien que la présidence soit tenue de faire observer le décorum à la Chambre, il incombe en grande partie aux députés eux-mêmes de se comporter de manière à maintenir la dignité de la Chambre. Les articles du Règlement regroupés dans le présent chapitre énoncent ces responsabilités fondamentales des députés.

Article 15

15. Vu les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*, tout député est tenu d'assister aux séances de la Chambre sauf s'il est occupé à d'autres activités et fonctions parlementaires ou à un engagement public ou officiel. Assiduité.

Commentaire de l'article 15

En session, la présence pendant les séances de la Chambre ne constitue pour le député qu'une obligation parmi d'autres. Comme la Chambre siège aux principales heures de la journée de travail, les conflits d'horaire avec d'autres engagements parlementaires ou officiels (réunions de comités, par exemple) empêchent souvent les députés d'assister à tous les travaux de la Chambre. La présidence a même demandé à maintes reprises que l'on évite de faire état de l'absence d'un député, parce que « les députés doivent être à bien des endroits, afin de bien remplir les devoirs de leur charge ».¹

Néanmoins, dans le but de prévenir les abus de la part de députés qui voudraient s'absenter pendant de longues périodes sans motifs valables, la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit des déductions sur l'indemnité de session en cas d'absence.²

Historique de l'article 15

Avant 1994, la règle énonçait que tout député devait assister aux séances de la Chambre « à moins qu'elle ne lui ait accordé un congé ».³ L'exigence relative au congé n'a été appliquée à la lettre que pendant la première décennie de la Confédération. Un député qui souhaitait s'absenter de la Chambre devait obtenir une autorisation à cette fin, au moyen d'une motion proposée par un de ses collègues. Si le motif de la demande de congé était généralement la maladie, les raisons familiales et personnelles étaient également invoquées de façon courante.⁴ La présence obligatoire était prise au sérieux, à tel point que lorsque le premier ministre Sir John A. Macdonald s'absenta un jour sans autorisation en 1873, la Chambre donna l'ordre de le faire arrêter et comparaître à sa barre. Il dut effectivement comparaître, mais

M.D., produced a medical certificate saying the Prime Minister had been absent to preserve his health.⁵

After 1878, however, the rule was not applied; the House apparently chose instead to rely on statutory provisions which provided for monetary penalties for non-attendance.⁶ Nevertheless, at various times thereafter attempts were made to revive the rule. In 1906 for instance, the establishment of a formal register of attendance was proposed but quickly rejected.⁷ Similarly, a 1964 proposal to enforce committee attendance⁸ failed to gain House approval. On numerous occasions the rule was cited in the House in reference to the absence of particular Members, again to no avail.⁹

Though the Standing Order was clearly obsolete,¹⁰ it was not until 1994 that the present wording was adopted.¹¹ The requirement for a leave of absence was removed and it was formally acknowledged that Members could be attending to parliamentary business without being present in the House.

Standing Order 16(1)

Decorum.

16. (1) When the Speaker is putting a question, no Member shall enter, walk out of or across the House, or make any noise or disturbance.

Commentary — Standing Order 16(1)

In order that Members may be able to vote having heard the question, and so that during a recorded division the names can be called by the Clerk in an orderly manner, Members are not allowed to enter, leave or move about the Chamber, or engage in noisy behaviour of any kind, from the time the Speaker begins to put the question until the announcement of the results of the vote is made. Practice has further held that Members who enter the Chamber while the question is being put, or after it has been put, cannot have their vote counted.¹ It has also happened that Members' votes have been questioned because they left the Chamber immediately after voting (before the vote results were announced by the Clerk),² or because they did not remain seated throughout the process.³

Historical Summary — Standing Order 16(1)

Until 1955, the matter of decorum during the putting of a question was not entirely addressed by the Standing Order. In that year the prohibition against entering the House while the question was being put was added to the rule, which had hitherto remained unchanged since 1867. This omission had not, however, prevented a dual practice from evolving, both on the matter of walking out of or across the House, and on the matter of entering the House, while the question was being put.

As early as 1869, the propriety of Members leaving before the announcement of vote results was raised in the House by

fut rapidement remis en liberté lorsque son collègue, le médecin Charles Tupper, présenta un certificat médical attestant que Sir John avait dû s'absenter pour des raisons de santé.⁵

Néanmoins, après 1878, la règle cessa de s'appliquer; la Chambre sembla s'en remettre plutôt aux dispositions légales qui prévoyaient des pénalités monétaires en cas d'absence.⁶ Pourtant, on tenta à plusieurs reprises d'invoquer de nouveau cette règle par la suite. Ainsi, en 1906, une proposition relative à la création d'un registre officiel des présences fut rapidement rejetée.⁷ De même, en 1964, une proposition concernant les présences obligatoires aux séances de comité⁸ n'obtint pas l'approbation de la Chambre. On a encore invoqué la règle à maintes reprises à la Chambre pour signaler l'absence d'un député, mais en pure perte.⁹

Si l'article en question était devenu de toute évidence désuet,¹⁰ ce n'est qu'en 1994 qu'on a adopté son libellé actuel.¹¹ On a supprimé l'exigence relative au congé et reconnu officiellement que les députés pouvaient s'acquitter de leurs fonctions parlementaires sans être présents à la Chambre.

Article 16(1)

Decorum.

16. (1) Lorsque le Président met une proposition aux voix, il est interdit à tout député d'entrer dans la Chambre, d'en sortir ou d'aller d'un côté à l'autre de la salle, ou encore de faire du bruit ou de troubler l'ordre.

Commentaire de l'article 16(1)

Pour que les députés puissent voter en ayant entendu la question, et que le Greffier puisse annoncer les noms des députés sans être dérangé lors d'un vote par appel nominal, ces derniers n'ont le droit ni d'entrer ni de circuler dans la Chambre, ni d'en sortir, ni de faire du bruit à partir du moment où le Président commence à poser la question jusqu'à l'annonce des résultats du vote. La coutume veut également que l'on ne compte pas la voix de ceux qui entrent dans la Chambre pendant qu'une proposition est mise aux voix ou après qu'elle l'a été.¹ Parfois, la validité du vote de certains députés a été contestée parce qu'ils ont quitté la Chambre immédiatement après avoir voté (avant l'annonce des résultats du vote par le Greffier),² ou parce qu'ils ne sont pas restés assis pendant toute la durée du vote.³

Historique de l'article 16(1)

Jusqu'en 1955, la question du décorum lors de la mise aux voix d'une proposition n'était pas entièrement régie par le Règlement. Cette année-là, une disposition visant à interdire d'entrer dans la Chambre lors de la mise aux voix d'une question fut ajoutée à la règle, qui n'avait encore subi aucun changement depuis 1867. Cette lacune n'avait pourtant pas empêché l'instauration d'un double usage concernant, d'une part, le fait de quitter ou de traverser la Chambre, et d'autre part, le fait d'y pénétrer, pendant une mise aux voix.

Dès 1869, Alexander Mackenzie s'est demandé s'il convenait que les députés quittent la Chambre avant l'annonce des résultats

Alexander Mackenzie.⁴ In 1881, the Speaker's attention was called to a Member crawling out of the House before the end of a division; the Member's vote was disallowed because it was felt he had contravened the rule.⁵ A few years later, in 1889, the validity of another Member's vote was called into question when he too left the Chamber before the result had been announced. This time, however, the Speaker intimated that while the rules of decorum had been breached, "In order to deprive a member of his right to vote there must be a clear disposition of the law, and certainly I would not undertake to reject the vote of a member on that rule."⁶

At about the same time, questions were being raised about the propriety of Members who voted after entering the House mid-way through, or after the putting of the question. In an 1891 case, after two Members' votes had been questioned for this reason, the Speaker took the view that, "If a member is not present in the House when the question is put by the Speaker, he cannot have his vote recorded."⁷

With these various rulings, the House settled on a practice that essentially required Members to remain in their seats throughout the taking of a recorded division. Members who left or walked across the Chamber during the putting of the question or the taking of the vote were called to order. Those entering late were asked whether or not they had heard the Speaker put the question in its entirety;⁸ an answer in the negative led to a Member's vote being struck from the division list.⁹ In the years that followed, the practice remained the same, with the Speaker occasionally reminding Members to maintain the decorum necessary for the Clerk to count the names.¹⁰

In 1955, apparently to make the rule consistent with the practice at least as far as decorum requirements were concerned, the prohibition against entry during the putting of the question was finally included in the then Standing Order 12(2) (now 16(1)).¹¹ There are several post-1955 examples of breaches of decorum, both during the putting of a question and during the count. On several occasions, Members' votes were disallowed when they entered late.¹² On other occasions, when disorder occurred while the names were being called, the Speaker merely drew the attention of the House to the rule so that it might in future be better observed.¹³ Speakers have also threatened to strike the votes of Members who persist in disorderly conduct during the taking of divisions.¹⁴ In at least one case, a Member was formally granted permission to leave before the vote result was announced.¹⁵ Extraordinarily lengthy voting sessions have also led to several breaches of decorum.¹⁶

Standing Order 16(2), (3) and (4)

16. (2) When a Member is speaking, no Member shall pass between that Member and the Chair, nor interrupt him or her, except to raise a point of order.

d'un vote.⁴ En 1881, on a signalé au Président qu'un député quittait la Chambre à quatre pattes avant la fin d'une mise aux voix; le vote du député a été annulé, car on a estimé qu'il avait enfreint le Règlement.⁵ Quelques années plus tard, en 1889, la validité du vote d'un autre député a été mise en cause, car il avait, lui aussi, quitté la Chambre avant l'annonce des résultats. En revanche, cette fois, le Président a déclaré la chose suivante en faisant remarquer que les règles du décorum avaient été enfreintes : « pour pouvoir priver un membre de son droit de vote, il faut qu'il y ait une disposition explicite de la loi, et je n'entreprendrai pas de régler le vote d'un membre, en vertu de cette règle ».⁶

Environ à la même époque, on s'est demandé s'il convenait que les députés entrant à la Chambre pendant ou après la mise aux voix d'une question puissent voter. En 1891, après qu'on eut contesté la validité du vote de deux députés pour cette raison, le Président a déclaré : « si un député n'est pas présent dans la Chambre quand la question est posée par l'Orateur, il ne peut pas faire inscrire son vote ».⁷

En fonction de ces différentes décisions, la Chambre en est donc venue à obliger les députés à rester dans leur fauteuil pendant toute la durée d'un vote par appel nominal. Les députés qui sortaient de la Chambre ou y circulaient pendant la mise aux voix d'une question ou pendant le vote étaient rappelés à l'ordre. À ceux qui entraient en retard, le Président demandait s'ils avaient entendu le texte de la question dans son intégralité;⁸ dans la négative, leur nom était rayé de la liste du vote.⁹ Au cours des années suivantes, l'usage est resté inchangé et le Président a rappelé à l'occasion aux députés qu'ils devaient respecter le décorum pour permettre au Greffier de faire le décompte des voix.¹⁰

En 1955, apparemment pour aligner le Règlement sur l'usage, du moins en ce qui concerne le décorum, on a décidé d'inclure à l'article 12(1) du Règlement de l'époque, actuellement l'article 16(1), une disposition interdisant d'entrer à la Chambre pendant la mise aux voix d'une question.¹¹ Il existe plusieurs exemples de cas survenus après 1955 où le décorum n'a pas été respecté tant pendant la mise aux voix d'une question que pendant le décompte des voix. À plusieurs reprises, on a refusé de compter la voix de députés qui étaient entrés à la Chambre en retard.¹² En d'autres occasions, lorsque l'ordre a été troublé alors qu'on appelait le nom des députés, le Président a simplement rappelé le Règlement aux députés, afin qu'ils l'observent mieux à l'avenir.¹³ Certains Présidents ont aussi menacé de rayer de la liste des députés ayant voté le nom de ceux qui persistaient à mal se conduire durant un vote.¹⁴ Dans un cas au moins, un député a été officiellement autorisé à quitter la Chambre avant l'annonce des résultats d'un vote.¹⁵ La durée extraordinairement longue de certaines sessions de vote a aussi entraîné de nombreuses atteintes au décorum.¹⁶

Article 16(2), (3) et (4)

16. (2) Lorsqu'un député a la parole, il est interdit à tout député de passer entre lui et le fauteuil ou de l'interrompre sauf pour soulever un rappel au Règlement.

(cont'd)

(3) No Member may pass between the Chair and the Table, nor between the Chair and the Mace when the Mace has been taken off the Table by the Sergeant-at-Arms.

(4) When the House adjourns, Members shall keep their seats until the Speaker has left the Chair.

Commentary — Standing Order 16(2), (3) and (4)

Sections (2), (3) and (4) regulate the behaviour of Members during debate and when the House rises at the end of a sitting. They ensure speeches are not interrupted unnecessarily and that House proceedings generally are carried out with a fitting degree of ceremonial order.

During debate, Members are not allowed to interrupt the Member speaking, unless it is to raise a point of order. Despite this interdiction, it sometimes happens that a Member addressing the House voluntarily gives way to another Member who may wish clarification of a matter raised in the former's speech or to ask a specific question arising out of it. The Member allowing the question is under no obligation to reply, and is often reluctant to do so, as the time taken up in this way is subtracted from his or her time for speaking. Most often, such questions are asked at the end of those speeches, within the period set out for this purpose (see Standing Order 43). At the same time, the Speaker usually turns a blind eye to the many incidental interruptions, such as applause or shouts of approval or disapproval or heckling that sometimes punctuate speeches. Excessive interruptions, however, are swiftly curtailed, particularly when the Member speaking requests the assistance of the Chair. The Speaker similarly maintains order by reprimanding Members who distract the Member speaking by passing between him or her and the Chair.¹

The Mace rests on the Table while the House is sitting, and when the House rises, it is carried on the shoulder of the Sergeant-at-Arms, who precedes the Speaker in leaving the Chamber. In both cases, nothing should come between the Speaker and the symbol of his or her authority; hence the prohibition against Members passing between the Chair and the Mace. In addition to its symbolic importance, this rule also serves the interests of decorum and order, which, under section (4), further obliges Members to remain seated when the Speaker leaves the Chair at the end of a sitting.

Historical Summary — Standing Order 16(2), (3) and (4)

Although the rule prohibiting interruptions during a Member's speech (unless the Member speaking voluntarily gives way to allow a question) has existed virtually unchanged since 1867, it has from the beginning been routinely ignored. Interjections, heckling and worse were an integral part of the boisterous, noisy atmosphere characteristic of the nineteenth century House.² With time, the number of such interruptions declined, if only slightly,

(suite)

(3) Aucun député ne doit passer entre le fauteuil et le Bureau, ni entre le fauteuil et la Masse lorsqu'elle a été enlevée du Bureau par le Sergent d'armes.

(4) À l'ajournement de la Chambre, les députés doivent rester à leur siège tant que le Président n'a pas quitté le fauteuil.

Commentaire de l'article 16(2), (3) et (4)

Les dispositions des paragraphes (2), (3) et (4) de l'article 16 du Règlement régissent la conduite des députés pendant les débats et lors de l'ajournement de la Chambre à la fin d'une séance. Elles visent à éviter les interruptions inutiles et à faire en sorte que les délibérations se déroulent avec le cérémonial voulu.

Pendant le débat, les députés n'ont pas le droit d'interrompre leur collègue qui a la parole, sauf pour faire un rappel au Règlement. Malgré cette interdiction, il arrive quelquefois qu'un député interrompe son discours et cède la parole à un de ses collègues qui souhaite obtenir des éclaircissements sur une question qu'il a soulevée dans son discours ou qui veut lui poser une question précise en découlant. Le député qui permet cette question n'est nullement tenu de répondre et il rechigne souvent à le faire étant donné que le temps passé à répondre lui sera décompté de son temps de parole. Le plus souvent, ces questions sont posées à la fin des discours, pendant la période prévue à cette fin (voir l'article 43 du Règlement). En revanche, le Président ferme en général les yeux sur les nombreuses interruptions, telles que les applaudissements ou les cris d'approbation ou de désapprobation, qui ponctuent parfois les débats. Toutefois, il met rapidement un frein aux interruptions abusives, surtout lorsque le député qui a la parole le lui demande. De même, il assure l'ordre en réprimandant les députés lorsqu'ils distraient leur collègue qui a la parole en passant entre lui et le fauteuil.¹

La masse reste sur le Bureau pendant que la Chambre siège, et lorsque la séance est levée, le Sergent d'armes, qui précède le Président, quitte la Chambre en la portant sur l'épaule. Dans les deux cas, rien ne doit s'interposer entre le Président et le symbole de son autorité, d'où l'interdiction, pour les députés, de passer entre le fauteuil et la masse. En plus de son importance symbolique, cette règle permet d'assurer le décorum et l'ordre prévus en vertu du paragraphe (4), lequel oblige en outre les députés à rester assis lorsque le Président quitte le fauteuil à la fin d'une séance.

Historique de l'article 16(2), (3) et (4)

Bien que la règle interdisant d'interrompre un député pendant son discours (sauf lorsque celui-ci consent à ce qu'on lui pose une question) n'ait pratiquement pas été changée depuis 1867, les députés l'ont régulièrement bafouée dès le début. Les interpellations et le chahut, pour ne pas dire pire, étaient caractéristiques de l'atmosphère bruyante et agitée des débats de la Chambre au XIX^e siècle.² Avec le temps, le nombre des

as Members began to complain. In 1910, for instance, a Member was interrupted several times before he finally wondered aloud “whether it is of set purpose, to break up my argument, that I am interrupted.”³ Although there were many such instances, and despite successive Speakers’ reprimands, interruptions persisted, almost as an accepted characteristic of the House’s ambiance. However, in 1982, as a result of a general desire to be able to question the Member speaking, the House agreed to a question-and-comment period after most speeches, and the number of questions posed during speeches subsequently declined (see Standing Order 43). Other interjections, such as heckling, continued and even today routinely attract the Speaker’s attention.⁴

There are few early references in the Debates to Members being reprimanded for passing between the Member speaking and the Chair, though many undoubtedly did.⁵ Instead, one must look to more recent sessions for examples of the Speaker calling attention to this particular breach of the rule.⁶ Similarly, although decorum has certainly improved since the early years after Confederation, the rule against passing between the Chair and the Mace has not always been observed, even in modern times.⁷

As to Members remaining seated “until the Speaker has left the Chair”, the generally raucous demeanour of the early House again allows the assumption that the rule was frequently broken. In 1906, when Sir Wilfrid Laurier alluded to the confusion caused by Members hurrying out at the adjournment, his comments were quickly endorsed by Robert Borden, who added that “it would be more becoming if members would remain in the House and thus pay due respect to the Speaker instead of leaving their seats and scurrying out in advance.”⁸ Even today it is rare that Members remain seated until the Speaker and Mace have left the Chamber, although out of respect, most Members do pause, whether standing or sitting, during the procession out of the Chamber. In one particularly serious breach in 1991, a Member grabbed the Mace as it was carried out of the Chamber at the hour of adjournment. The Speaker found this to be a *prima facie* breach of privilege and a motion was adopted to call the Member to the Bar of the House to be reprimanded by the Speaker.⁹

Sections (3) and (4), both of which have existed since 1867, have never been amended.

Standing Order 17

Rising to be recognized.

17. Every Member desiring to speak is to rise in his or her place, except during proceedings pursuant to Standing Orders 38(5), 52 and 53.1, and address the Speaker.

interruptions a baissé légèrement, au fur et à mesure que les députés ont commencé à s’en plaindre. Ainsi, en 1910, un député a été interrompu plusieurs fois avant qu’il déclare finalement : « je ne sais pas si on m’interrompt afin de me faire perdre le fil de mon argumentation ». ³ Bien que de nombreuses interventions semblables aient été faites et que les Présidents successifs s’en soient plaints, les interruptions ont continué et elles étaient même presque acceptées comme faisant partie de l’atmosphère à la Chambre. Toutefois, en 1982, suite au désir général de pouvoir interroger le député ayant la parole, la Chambre a prévu une période pour les questions et observations après la plupart des discours. Le nombre des questions posées pendant les discours a alors diminué (voir l’article 43 du Règlement). Les interpellations et les chahuts ont continué et, même aujourd’hui, ils attirent encore périodiquement l’attention du Président.⁴

Quant aux députés qui passent entre leur collègue ayant la parole et le fauteuil, on trouve quelques cas, au début de l’histoire de la Chambre, où des députés ont été rappelés à l’ordre pour avoir agi ainsi, bien qu’ils aient sans doute été nombreux à le faire.⁵ Pour trouver des exemples où le Président signale aux députés qu’ils enfreignent cette disposition, il faut examiner les sessions plus récentes.⁶ De même, bien que le décorum se soit amélioré depuis le début de la Confédération, la règle voulant qu’un député ne puisse passer entre le fauteuil et la masse n’a pas toujours été observée, même dans les temps modernes.⁷

En ce qui concerne l’obligation faite aux députés de rester assis « tant que le Président n’a pas quitté le fauteuil », le comportement du Parlement, en général bruyant à ses tout débuts, nous permet de penser que cette règle a souvent été enfreinte. Ainsi, en 1906, lorsque Sir Wilfrid Laurier a signalé la confusion que créait la sortie précipitée des députés lors de l’ajournement, Robert Borden a vite abondé dans le même sens en ajoutant que « les députés pourraient rester à leur place et accorder cette marque de déférence au Président de cette assemblée ». ⁸ Même aujourd’hui, il est rare que les députés restent assis jusqu’à ce que le Président et la masse aient quitté la Chambre, même si, par mesure de respect, la plupart des députés marquent un temps d’arrêt, qu’ils soient assis ou debout, pendant que le Président se retire. Dans un cas particulièrement grave d’atteinte au décorum survenu en 1991, un député s’est saisi de la masse pendant qu’on la transportait à l’extérieur de la Chambre à l’ajournement. Le Président a statué qu’il y avait matière à question de privilège et la Chambre a adopté une motion pour convoquer le député à la barre afin qu’il soit réprimandé par le Président.⁹

Les paragraphes (3) et (4), qui existent tous les deux depuis 1867, n’ont jamais été modifiés.

Article 17

17. Tout député qui désire obtenir la parole doit se lever de sa place, sauf durant les délibérations tenues en vertu du paragraphe 38(5) et des articles 52 et 53.1 du Règlement, et s’adresser au Président.

Pour obtenir la parole.

Commentary — Standing Order 17

This Standing Order lists three conditions, each of which must be met by any Member wishing to participate in debate. A fourth unwritten requirement concerns the attire of Members.

The first two conditions require Members both to stand and to be in their designated place while speaking. These stipulations are a practical necessity and are designed to avoid the difficulties Chair occupants might experience in recognizing Members if each Member were free to speak while seated in a different place every time he or she addressed the House. Exceptions to these conditions have occurred, usually when a Member is ill, injured or disabled.¹ The requirement to be in one's seat does not apply in Committee of the Whole, during take-note debates under Standing Order 53.1, during emergency debates (S.O. 52) or during proceedings on the adjournment motion (S.O. 38(5)).²

The third condition is that Members are required to address the Speaker during debate. In this way Members are perhaps less apt to engage in direct heated exchanges and personal attacks when their comments are made to the Speaker rather than to another Member.

Finally, there is also an unwritten rule requiring a jacket and tie as standard dress for male Members. Successive Speakers have rigorously upheld the dress code, although not indiscriminately.³ No specific dress code, written or unwritten, exists for female Members.

Historical Summary — Standing Order 17

A form of this rule has been in place since 1867 and only recently has it been modified. The degree to which its conditions have been applied (and been adhered to) has varied only slightly. In the first years after Confederation, Members were careful to address their remarks to the House through the Speaker while standing in their places. This contrasted with a more boisterous pre-Confederation atmosphere, where in one case a Member was reprimanded for not addressing the Chair and for crossing from one side of the House to the other while speaking.⁴ Nonetheless, Members sometimes forgot the correct procedure. In 1881 for instance, a Member was indignant at having lost the floor because he had left his seat to get a glass of water, a Page having been delayed in bringing it. The Member claimed he had “the right to speak from no matter what part of the House”, even from the gallery. The Speaker, reading the rule aloud, quickly corrected the Member and debate resumed with another Member taking the floor.⁵

Members have usually observed the condition that speeches must be made while standing. Nonetheless, throughout Canadian parliamentary history, Speakers have reminded Members that making observations while seated is not allowed.⁶ At the same time, exceptions to the rule have been made for Members unable to stand due to illness, injury or disability.⁷ In one case, a

Commentaire de l'article 17

Cette règle énumère trois conditions que doivent respecter les députés qui veulent participer au débat. Il existe également une quatrième exigence, non écrite, qui concerne la tenue vestimentaire des députés.

Les deux premières conditions exigent du député qu'il se trouve à sa place et qu'il se lève lorsqu'il prend la parole. Il s'agit là d'exigences d'ordre pratique qui visent à éviter les difficultés que pourraient éprouver les titulaires du fauteuil pour donner la parole à tel ou tel député, si chacun pouvait s'adresser à la Chambre en changeant de place à chaque fois. On trouve des exceptions à l'application de ces exigences, mais il s'agit toujours de circonstances rares et exceptionnelles, généralement dans les cas où le député est malade, blessé ou handicapé.¹ Cette disposition du Règlement ne s'applique ni en comité plénier, ni durant les débats exploratoires tenus en vertu de l'article 53.1, ni durant les débats d'urgence (article 52), ni durant les délibérations sur la motion d'ajournement (paragraphe 38(5)).²

La troisième condition veut que les députés s'adressent au Président pendant le débat. De cette façon, il leur est plus difficile d'amorcer directement des échanges enflammés et des attaques personnelles, puisque leurs propos s'adressent au Président, et non pas à un autre député.

Enfin, il existe aussi une règle non écrite exigeant le port du veston et de la cravate pour les hommes, que les Présidents ont toujours appliquée avec rigueur, quoique avec discernement.³ Il n'existe aucun code vestimentaire spécifique, même officieux, pour les femmes.

Historique de l'article 17

Cette règle existe sous une forme ou une autre depuis 1867 et n'a été modifiée que récemment. La mesure dans laquelle on applique (et respecte) ses conditions n'a connu que de légères variations. Au cours des premières années de la Confédération, les députés prenaient soin d'adresser leurs propos à la Chambre par l'intermédiaire du Président, en se tenant debout à leur place. Avant la Confédération, au contraire, l'ambiance à la Chambre était beaucoup plus turbulente : on relève un cas où il a été reproché à un député de ne pas s'adresser à la présidence et d'être passé d'un côté de la Chambre à l'autre, pendant son intervention.⁴ Néanmoins, il est arrivé que des députés oublient les règles prescrites. En 1881, par exemple, un député s'est plaint de s'être fait retirer la parole parce qu'il avait quitté son siège pour aller chercher un verre d'eau qu'un page tardait à lui apporter. Il prétendit qu'il avait le droit de parler de n'importe quel endroit de la Chambre, même de la tribune. Le Président donna lecture de la règle à voix haute et corrigea brièvement l'affirmation du député; puis le débat reprit, la parole étant donnée à un autre député.⁵

Les députés se sont généralement pliés à l'obligation de se lever avant de prendre la parole. Néanmoins, depuis les origines du Parlement canadien, les Présidents ont dû à maintes reprises rappeler aux députés qu'il leur était interdit d'intervenir en restant assis.⁶ Toutefois, cette règle a connu des exceptions pour les députés qui ne pouvaient se tenir debout en raison d'une

Member was even permitted to read questions for a colleague who, though present, could not speak owing to a bronchial infection.⁸

Members have been less consistent in observing the condition that they speak from their places.⁹ Often, Members have been prompted by a remark across the aisle to rise while not in their place.¹⁰ At other times sheer forgetfulness has led Members to rise from the wrong seat.¹¹ On at least three occasions consent of the House was granted to Members, during Private Members' Hour, to move to a seat closer to the centre of the House in order to be better heard.¹² In 2001, the Standing Order was amended so that Members need not be in their assigned seats for take-note debates, emergency debates and adjournment proceedings. It was felt this change would make for a more informal setting and facilitate exchanges between Members.¹³

The condition Members most often violate is the one requiring them to address the Speaker in debate. After 1900, this condition was violated more and more frequently,¹⁴ and even today the Speaker intervenes regularly to remind Members to address their remarks to the Chair.¹⁵

Until 1994, the Standing Order also contained a rule concerning a dress code, requiring that Members be "uncovered" when they rose in debate.¹⁶ This was clearly anachronistic, as Members had long-since stopped wearing hats in the House. In fact, even in the nineteenth century House, few Members wore hats. As Sir John A. Macdonald put it, "In England the common habit is for Members to wear their hats. In the Canadian Parliament this is not so common, and in the old Province of Lower Canada, French politeness did not allow Members to wear their hats at all."¹⁷ Still, Members have in recent years donned hats for special occasions, or to bring attention to a problem or issue.¹⁸ In 1983, a Member twice failed to remove her hat when speaking. She explained to the House that she was only shielding her eyes from the blinding television lights, but this argument did not convince the Chair, and the Member had to remove her hat.¹⁹ Even with the recent rule change, hats remain quite uncommon in the House.²⁰

Of greater dispute in matters of dress has been the custom requiring male Members to wear a jacket and tie in order to be recognized by the Chair. In earlier days, poor ventilation in hot weather prompted some Members to remove their jackets; each time the Speaker maintained that a jacket should be worn.²¹ In recent years, ascots, kilts, t-shirts and other informal or unusual forms of dress have caught the Speaker's eye as departures from the acceptable standard.²² While the dress code is strictly enforced during debate, on occasion male Members not wearing a tie have been allowed to vote.²³ As with the requirement to

maladie, d'une blessure ou d'un handicap.⁷ Dans un cas, on a même permis à un député de lire des questions pour un de ses collègues présent à la Chambre, mais qui ne pouvait parler à cause d'une bronchite.⁸

La règle qui oblige les députés à n'intervenir que de leur place attitrée a été respectée moins rigoureusement.⁹ Souvent, il est arrivé qu'un député se lève brusquement alors qu'il n'était pas à sa place, pour répondre à la remarque d'un député d'en face.¹⁰ Parfois, par étourderie, des députés se sont levés d'une place qui n'était pas la leur.¹¹ À trois occasions au moins, des députés ont été autorisés par la Chambre à quitter leur place pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés et à se rapprocher du centre de la Chambre afin de mieux se faire entendre.¹² En 2001, on a modifié l'article en question pour que les députés ne soient plus obligés de se tenir à leur place attitrée durant les débats exploratoires, les débats d'urgence et les débats d'ajournement. On a jugé que cette modification assouplirait la procédure et faciliterait les échanges de points de vue entre députés.¹³

La condition la plus souvent enfreinte est celle qui oblige les députés à s'adresser au Président durant les débats. Après 1900, ils l'ont en effet transgressée de plus en plus souvent,¹⁴ et même aujourd'hui, le Président doit régulièrement rappeler aux députés d'adresser leurs interventions à la présidence.¹⁵

Jusqu'en 1994, cet article prévoyait également un code vestimentaire selon lequel les députés devaient avoir « la tête découverte » pour prendre la parole lors d'un débat.¹⁶ Comme il y a belle lurette qu'on ne porte plus le chapeau à la Chambre, l'obligation de se découvrir faisait figure d'anachronisme. En fait, dès le XIX^e siècle, les députés portant le chapeau étaient rares. Sir John A. Macdonald a dit à ce propos : « En Angleterre, la plupart des députés ont l'habitude de garder leurs chapeaux. Dans le Parlement canadien, cette habitude n'est pas aussi commune, et dans l'ancienne province du Bas-Canada, la politesse française ne permettait pas du tout aux députés de rester coiffés ». ¹⁷ Pourtant, il est arrivé, ces dernières années, que des députés se coiffent d'un chapeau pour une occasion spéciale, ou pour attirer l'attention sur un problème ou sur une question.¹⁸ Ainsi, en 1983, une députée a pris deux fois la parole sans ôter son chapeau. Elle a expliqué à la Chambre qu'elle voulait simplement se protéger la vue des projecteurs aveuglants de la télévision, mais cet argument n'a pas paru convaincant à la présidence, et la députée a dû se découvrir.¹⁹ Même avec les récentes modifications, le port du chapeau demeure passablement rare à la Chambre.²⁰

Dans le domaine vestimentaire, l'obligation qu'ont les hommes de porter la cravate et le veston pour que la présidence leur accorde la parole est plus controversée. Autrefois, la mauvaise ventilation pendant les périodes de canicule a amené certains députés à ôter leur veston; chaque fois, le Président a signalé que le port du veston était obligatoire.²¹ Ces dernières années, des lavallières, des kilts, des t-shirts et d'autres vêtements inhabituels ont attiré l'attention du Président, qui les a jugés inacceptables.²² Si l'on applique rigoureusement le code vestimentaire durant les débats, il est arrivé qu'on autorise les

stand while speaking, the Chair has also relaxed the dress code for Members due to illness or injury.²⁴

Standing Order 18

Disrespectful or offensive language.
Reflection on a vote.

18. No Member shall speak disrespectfully of the Sovereign, nor of any of the Royal Family, nor of the Governor General or the person administering the Government of Canada; nor use offensive words against either House, or against any Member thereof. No Member may reflect upon any vote of the House, except for the purpose of moving that such vote be rescinded.

Commentary — Standing Order 18

This Standing Order prohibits the use of disrespectful or offensive language in debate and reflections on votes of the House, including the reintroduction of a question already decided.

The first prohibition applies specifically to objectionable language toward the Sovereign, the Royal Family, the Governor General, the Administrator (in the absence of the Governor General), the House of Commons or the Senate as entities, Senators and, finally, Members of the House of Commons. The Sovereign, the Governor General or the person administering the Government of Canada, and the Royal Family are, by their rank and position, entitled to respect from Members. By the same token, to guard the independence of the House, an unwritten rule prohibits references by Members to the Sovereign, Royal Family, Governor General or Administrator, when the intention appears to be to influence or interfere in the work of the House.¹ Disrespectful reflections on the House or Senate as component parts of Parliament are equally unacceptable. Members and Senators, too, are protected by this Standing Order.

What is acceptable depends largely on the circumstances, but personal attacks, insults, obscene language or words which question a Member's or a Senator's integrity, honesty, or character are not in order. To reduce the possibility of personal references, convention further requires Members to refer to each other by title, position or constituency name.² Likewise, the Senate is usually "the other place", and Senators, "Members of the other place", although generally references to Senate debates and Senators are discouraged altogether.³ A further long-standing practice also protects the judiciary from disrespectful or offensive attacks.⁴

hommes à voter même s'ils ne portaient pas de cravate.²³ Comme elle l'a fait pour l'obligation de se tenir debout pour prendre la parole, la présidence a aussi quelque peu relâché l'application du code vestimentaire pour les députés qui étaient malades ou blessés.²⁴

Article 18

18. Aucun député ne doit parler irrévérencieusement du Souverain ou d'un autre membre de la famille royale, ni du Gouverneur général ou de la personne qui administre le gouvernement du Canada. Nul député ne doit se servir d'expressions offensantes pour l'une ou l'autre des deux Chambres ni pour un de leurs membres. Aucun député ne peut critiquer un vote de la Chambre, sauf pour proposer que ce vote soit rescindé.

Remarques irrévérencieuses ou offensantes.
Critique d'un vote.

Commentaire de l'article 18

Le présent article du Règlement interdit les propos irrévérencieux ou offensants dans le cours des débats, ainsi que les critiques sur les votes de la Chambre, notamment la reprise d'une question déjà réglée.

La première disposition de cet article interdit tout propos tendancieux contre le Souverain, la famille royale, le Gouverneur général, l'Administrateur (en l'absence du Gouverneur général), la Chambre des communes et le Sénat, en tant qu'institutions, les sénateurs et, enfin, les députés. À cause de l'importance de leur rang et de leurs fonctions, le Souverain, le Gouverneur général ou la personne qui administre le gouvernement du Canada et la famille royale ont droit au respect des députés. De même, il existe une règle non écrite qui, dans le but de préciser l'indépendance de la Chambre, interdit aux députés de faire allusion au Souverain, à la famille royale, au Gouverneur général ou à l'Administrateur lorsque l'allusion semble être visée à infléchir ou à perturber les travaux de la Chambre.¹ Les réflexions irrévérencieuses sur la Chambre et le Sénat, en tant qu'entités du Parlement, sont également inacceptables. Les députés et les sénateurs sont également protégés par cet article du Règlement.

Ce qui est acceptable ou inacceptable dépend largement des circonstances, mais les attaques personnelles, les insultes, les propos obscènes ou les remarques tendancieuses sur l'intégrité, l'honnêteté ou la réputation d'un député ou d'un sénateur ne sont pas de mise. Afin de limiter le plus possible les allusions personnelles, il a été convenu de désigner les députés par leur titre, leur poste ou le nom de leur circonscription.² De même, on utilise ordinairement les expressions « l'autre endroit » et les « membres de l'autre endroit » pour désigner le Sénat et les sénateurs, mais en règle générale, on décourage toute allusion aux débats du Sénat et aux sénateurs.³ En outre, il est de rigueur, depuis longtemps à la Chambre, de défendre le pouvoir judiciaire des attaques irrespectueuses ou offensantes.⁴

Nonetheless, breaches of the Standing Order do occur. When they do, the Speaker typically intervenes, requesting a correction or withdrawal of the unparliamentary word or phrase, and resorting to naming if the offending Member persists in refusing to retract.⁵

The second prohibition—reflecting on a vote of the House or recalling a question previously decided—applies to all decisions of the House. There is, however, an exception: any Member, by giving due notice of a motion to that effect, may propose that a vote be rescinded. This allows the House to reconsider an earlier resolution or order and, if the original resolution or order is in fact rescinded or discharged, to make a second decision on the same question.⁶

Historical Summary — Standing Order 18

Since Confederation, this Standing Order has repeatedly been breached: first, by the use of objectionable references to persons and institutions listed in the rule or to which the House has considered the rule to apply and second, by reflection on House decisions. Conversely, the Standing Order has rarely been invoked to rescind a vote of the House.

Disrespectful language has been used in reference to the Governor General and both Houses of Parliament. In 1873, when the Governor General was accused of sending despatches to the House “for a purpose”, the Speaker sustained the Prime Minister’s objection that “no Honourable Member had a right to say that the Representative of the Sovereign sent down certain despatches for the purpose of influencing debate.”⁷ A few years later the Speaker cautioned a Member who had accused the Governor General of interfering in the dispute between Canada and British Columbia,⁸ while in another case a Member was called to order for referring to the Senate as “a useless appendage to the Parliament of this country, a packed body of partisans.”⁹ The prohibition against disrespectful language was also extended to include other individuals not specifically mentioned in the rule. Attacks on judges, for instance, have repeatedly been proscribed,¹⁰ and in the late 1950s discourteous references to Lieutenant-Governors were also ruled out of order.¹¹ Since 1867 it has also been a practice not to refer to the proceedings in the Senate, nor even to refer to the Senate by name,¹² although this practice is less stringently adhered to today.¹³

Offensive references to Senators or Members have been much more frequent. From the earliest days of Confederation, Members have referred to each other and to their fellow parliamentarians in the Senate as “a bag of wind” or “a pompous ass”, and have questioned each other’s character with accusations of lying, spinelessness and clownery.¹⁴ In most cases, Members graciously withdraw such words, but there have been times when the unparliamentary language was not withdrawn and the Speaker had ultimately to name the offending Member as a result.¹⁵ In other cases, unparliamentary language went unchecked, as in the closing minutes of the 1878 session, when the last utterance was “That fellow Smith is the biggest liar I ever met!”, or as in the case of an irreverent comparison between certain Senators and

Cela étant, les infractions au Règlement se produisent. En pareil cas, la présidence intervient habituellement en demandant au député concerné de rectifier ou de retirer ses propos antiréglementaires, et en le désignant par son nom s’il refuse d’obtempérer.⁵

La deuxième interdiction, qui vise les remarques sur les votes de la Chambre et la reprise d’une question déjà réglée, s’applique à toutes les décisions de la Chambre. Cette règle souffre une seule exception : tout député, en donnant avis d’une motion à cet effet, peut proposer l’annulation d’un vote. Cette procédure permet à la Chambre de réexaminer une résolution ou un ordre adopté antérieurement et, le cas échéant, de revenir sur sa décision.⁶

Historique de l’article 18

Depuis la Confédération, on a systématiquement contrevenu aux dispositions de l’article 18 du Règlement : en tenant des propos discutables sur les personnes et les institutions mentionnées, ou auxquelles la Chambre avait décidé d’appliquer cet article, et également en commentant les décisions de la Chambre. En revanche, on les a rarement invoquées pour demander qu’un vote soit annulé.

Des qualificatifs irrévérencieux ont été employés à l’occasion contre le Gouverneur général et les deux Chambres du Parlement. En 1873, lorsqu’on a prétendu que le Gouverneur général envoyait des dépêches à la Chambre dans un « certain but », le Président a soutenu le premier ministre qui prétendait que personne n’avait droit de porter de telles accusations contre le représentant du Souverain.⁷ Quelques années plus tard, la présidence mettait en garde un député qui avait accusé le Gouverneur général d’ingérence dans un différend entre le Canada et la Colombie-Britannique,⁸ et plus tard, elle rappelait également à l’ordre un autre député qui avait qualifié le Sénat d’apanage inutile au Parlement, une organisation de partisans.⁹ On a également interdit l’usage d’un langage irrévérencieux à l’endroit de certaines personnes dont il n’est pas fait spécifiquement mention dans cet article du Règlement. Par exemple, on a proscrit les critiques contre les juges¹⁰ et aussi, vers la fin des années 1950, les allusions discourtoises envers les Lieutenants-gouverneurs.¹¹ Depuis 1867, l’usage veut également qu’on ne fasse pas allusion aux délibérations du Sénat, ni même qu’on le désigne par son nom,¹² quoique cet usage soit de moins en moins rigoureusement observé de nos jours.¹³

Les allusions offensantes envers les sénateurs ou les députés ont été beaucoup plus fréquentes. Depuis le début de la Confédération, les députés ne se privent pas de se traiter mutuellement, et de traiter leurs collègues parlementaires au Sénat, d’« outres pleines de vent » et d’« ignorants solennels », ou de s’accuser de menteurs, de pantins et de clowns.¹⁴ Généralement, ils se rétractent très volontiers, mais ils refusent parfois de le faire, obligeant ainsi la présidence à les désigner par leur nom.¹⁵ Il est arrivé aussi que des propos antiréglementaires ne soient pas contestés, comme l’expression « Ce Smith est le plus grand menteur que j’ai jamais vu! », entendue à la toute fin de la session de 1878, ou la comparaison irrévérencieuse entre certains sénateurs et le petit renne du Père Noël, en décembre

Santa's reindeer, in December 1983.¹⁶ All these instances have occurred and continue to occur despite a long-established practice of Members addressing each other as “the Member for” or “the Hon. Minister of” or “the Right Hon. Prime Minister” or some other appropriate form of address.¹⁷ Following a number of particularly offensive remarks by certain Members in 1991, the government introduced a motion calling for the Speaker to enforce Standing Order 18 vigorously and calling on all Members to eliminate offensive and abusive language.¹⁸ A special advisory group of Members established during the same time period recommended expanding the Standing Order to include stronger penalties for unparliamentary or discriminatory remarks, but no changes were made.¹⁹

Reflections on votes of the House, have occurred less frequently. Still, when they have, the Chair has been quick to call attention to them.²⁰

Finally, instances of the House rescinding an earlier decision have been infrequent. In one case in 1868, a “motion to rescind” was proposed but later withdrawn.²¹ A different procedure—the discharge of an order of the House—was followed a few years later when the House wished to revoke an earlier decision.²² *Journal* entries—one an Address to the Governor General for papers, and another an Order for Return—were both rescinded, in 1885 and 1950 respectively.²³

Standing Order 19

Point of order.
Speaker may
allow a debate.

19. Any Member addressing the House, if called to order either by the Speaker or on a point raised by another Member, shall sit down while the point is being stated, after which he or she may explain. The Speaker may permit debate on the point of order before giving a decision, but such debate must be strictly relevant to the point of order taken.

Commentary — Standing Order 19

When a Member addresses the House, he or she is expected to do so in accordance with House rules and practices. Unfortunately, departures from the Standing Orders and customary procedures sometimes occur. When they do, the Speaker is obliged to intervene immediately.¹ Often, however, Members themselves are the first to raise points of order to complain about rule violations.² They are able to do so at virtually any time in the proceedings, provided the point of order is raised and concisely argued³ as soon as the irregularity occurs.⁴ Naturally, a point of order breaks the even flow of House proceedings, and when the Member speaking is thus interrupted, he or she must sit down while the point is made, but may respond to it afterwards. A brief debate on the point of order is possible at the Speaker's discretion but the Chair's decision, which concludes any discussion, is final. In doubtful cases,

1983.¹⁶ Tous les exemples cités plus haut sont monnaie courante, en dépit de l'usage bien établi exigeant que les parlementaires appellent leurs collègues « le député de », le ministre de », le très hon. premier ministre », ou leur donnent tout autre titre de rigueur.¹⁷ Après une série de remarques particulièrement irrévérencieuses prononcées par des députés en 1991, le gouvernement a présenté une motion exhortant le Président à appliquer de manière stricte l'article 18 du Règlement et enjoignant l'ensemble des députés à s'interdire tout propos offensant et abusif.¹⁸ Un groupe consultatif spécial de députés formé à la même époque a recommandé d'imposer des peines plus sévères dans les cas de propos non parlementaires ou discriminatoires, mais aucun changement n'a été apporté.¹⁹

Les réflexions sur les votes à la Chambre ont été plus rares. Mais en pareil cas, la présidence a toujours réagi rapidement en rappelant les contrevenants à l'ordre.²⁰

Enfin, la Chambre n'a pas souvent annulé une décision prise antérieurement. Une motion à cet effet a déjà été présentée en 1868, mais elle a été retirée par la suite.²¹ On a suivi une procédure différente, quelques années plus tard, en rayant un ordre de la Chambre, qui souhaitait révoquer une décision prise antérieurement.²² Des inscriptions dans les *Journaux*, — l'une concernant une Adresse au Gouverneur général portant production de documents, l'autre une motion portant également production de documents — ont été toutes deux annulées en 1885 et en 1950 respectivement.²³

Article 19

19. Lorsqu'un député qui a la parole est rappelé au Règlement, soit par le Président, de son propre mouvement, soit sur un rappel au Règlement soulevé par un autre député, il doit reprendre son siège pendant qu'est exposé le rappel au Règlement, après quoi il peut s'expliquer. Le Président peut permettre à la Chambre de discuter le rappel au Règlement avant de rendre sa décision, mais le débat doit se borner rigoureusement au point soulevé.

Rappel au
Règlement. Le
Président peut
permettre un
débat.

Commentaire de l'article 19

Un député qui a la parole est censé respecter les règles de procédure et les usages de la Chambre. Malheureusement, il arrive, à l'occasion, que le Règlement et la procédure ne soient pas respectés. Lorsque c'est le cas, le Président est tenu d'intervenir immédiatement.¹ Souvent, toutefois, ce sont les députés eux-mêmes qui invoquent le Règlement pour se plaindre des entorses qui y sont faites.² Ils peuvent le faire pratiquement à n'importe quel moment des délibérations, à condition que le rappel soit concis³ et fait immédiatement après que l'irrégularité se soit produite.⁴ Naturellement, un rappel au Règlement interrompt le déroulement des délibérations et le député ayant la parole doit s'asseoir pendant le rappel, bien qu'il ait le droit d'y répondre après. Le Président peut autoriser un bref débat sur le rappel au Règlement, mais sa décision, à l'issue de la discussion s'il y en a eu une, est sans appel. Dans les cas litigieux, les points

Members' opinions are more likely to be heard and considered before a decision is reached.

Historical Summary — Standing Order 19

As one of the rules carried over at Confederation from the Legislative Assembly of the Province of Canada, Standing Order 19—Rule 12 in 1867—came with a meaning and interpretation already familiar to many Members of the newly constituted House: any question of order was to be discussed before the Speaker ruled.⁵ However, because the Standing Order had for some time been imprecisely worded, it did not accurately reflect this prevailing custom, nor did it specify who called Members to order.⁶ In fact, practice and rule did not coincide for the next 40 years—only in 1906 were the two made consistent in an amended rule.⁷ As one Member put it, paraphrasing Shakespeare, “The old rule was more observed in the breach than in the observance.”⁸ The change was eventually made because, according to Prime Minister Laurier, “We have thought it better to put it in the rules of the House which may be understood by everybody.”⁹ Thus the custom was legitimized: points of order continued to be debated and it was made clear that both the Speaker and other Members could call another Member to order for transgressing the rules. It was perhaps inaccurate in 1906 to suggest that one Member could call another to order for the practice had already evolved to the point where only the Speaker had such authority. It was true that in the early years after Confederation, Members did call each other to order,¹⁰ but this method had given way to the less direct method of Members raising points of order for decision by the Speaker. It was not until 1925 that a special House committee recognized that “This rule seems to state that a Member may be called to order by another Member...”¹¹ The committee recommended clarification of the rule. The recommendation was eventually adopted in 1927 in another Parliament.¹²

After a period of relative calm, increasingly prolonged discussions on points of order once again began in the early 1980s, and Chair occupants felt compelled to intervene and sometimes to refuse to recognize Members on points of order.¹³ These new developments sometimes prompted angry reactions from Members, one of whom was ejected from the House over the issue.¹⁴ In another instance, the Leader of the Opposition was so incensed that he attempted to move a motion essentially critical of the Chair.¹⁵ Despite the pressure from Members, successive Speakers relied more and more on the literal meaning of Standing Order 19 and, while still allowing debates on points of order, limited these considerably. One Speaker declared, “I only have an obligation to hear, on a point of order, the person presenting the point of order...”¹⁶ Since 1986, however, the Chair has relaxed this approach.

Well before the difficult 1980s period, the Chair had begun to restrict the time when points of order could be raised. Beginning in 1975 for instance, in response to a committee

de vue des députés sont généralement entendus et pris en considération avant la prise de décision.

Historique de l'article 19

Comme il faisait partie du patrimoine transmis à la Confédération par l'Assemblée législative de la Province du Canada, l'article 19 – la règle 12 en 1867 – avait un sens et une interprétation déjà connus de nombreux députés de la nouvelle Chambre : tout rappel au Règlement, ou à l'ordre, devait faire l'objet d'une discussion avant que le Président ne prenne sa décision.⁵ Cependant, comme le Règlement a été pendant un certain temps rédigé de façon imprécise, il ne confirmait pas cette coutume avec précision et n'indiquait pas non plus qui devait rappeler les députés à l'ordre.⁶ En fait, il faudra 40 ans avant que l'on harmonise l'usage et le Règlement, en modifiant l'article en 1906.⁷ Comme le disait un député, paraphrasant Shakespeare : « L'ancienne règle s'est plus fait remarquer par les infractions dont elle a été l'objet que par son observance. »⁸ On a finalement procédé au changement parce que, selon le premier ministre Laurier : « Nous avons jugé préférable d'inscrire cette pratique dans les règlements de la Chambre, de façon à ce que tout le monde comprenne bien la chose. »⁹ La coutume était donc légitimée : les rappels au Règlement continuaient à être discutés et l'on précisait que le Président et les députés pouvaient rappeler un député à l'ordre pour avoir transgressé le Règlement. Toutefois, il ne faudrait pas croire qu'en 1906 un député pouvait en rappeler un autre à l'ordre. L'usage voulait déjà que seul le Président ait cette autorité. Il est vrai que pendant les premières années de la Confédération les députés se rappelaient mutuellement à l'ordre,¹⁰ mais cette façon de procéder avait graduellement fait place au rappel au Règlement, soumis à une décision du Président. Il faudra attendre l'année 1925 pour qu'un comité spécial de la Chambre reconnaisse que « cet article semble dire qu'un membre peut être rappelé au Règlement par un autre membre... ».¹¹ Le comité recommanda que l'on précise la règle. Sa recommandation fut finalement adoptée en 1927 au cours d'une autre législature.¹²

Après une période de calme relatif, les discussions sur les rappels au Règlement devinrent de plus en plus longues au début des années 80 et la présidence a dû intervenir et même, dans certains cas, refuser de donner la parole à des députés pour des rappels au Règlement.¹³ Ces nouvelles façons de procéder ont parfois entraîné de violentes réactions chez les députés, l'un d'eux ayant même été ainsi désigné par son nom, et donc obligé de se retirer de la Chambre.¹⁴ Une autre fois, le chef de l'Opposition officielle était tellement mécontent qu'il a essayé de présenter une motion critiquant la présidence.¹⁵ En dépit de pressions des députés, les Présidents successifs s'en sont tenus de plus en plus au sens littéral de l'article 19 du Règlement et, même s'ils ont permis des discussions, ils les ont limitées considérablement. Un Président disait : « En cas de rappel au Règlement, je dois simplement écouter les explications de celui qui invoque le Règlement... ».¹⁶ Cependant, depuis 1986, la présidence a quelque peu assoupli son attitude.

Bien avant la période difficile des années 80, la présidence avait commencé à limiter les moments où l'on pouvait invoquer le Règlement. Depuis 1975, par exemple, suite à un rapport de

report advocating the change in practice, the Speaker consistently refused to accept points of order during Question Period, a practice which has since been codified in a Standing Order.¹⁷ It happened, as well, that Speakers refused to hear points of order during proceedings on the adjournment motion.¹⁸ Similarly, Members were refused attempting to move motions while rising on a point of order, or attempting through points of order to impede their own motions.¹⁹

The wording of the Standing Order has not changed since 1927, except for minor consequential, syntax and gender amendments in 1927, 1953 and 1982.

Standing Order 20

When a Member shall withdraw.

20. If anything shall come in question touching the conduct, election or right of any Member to hold a seat, that Member may make a statement and shall withdraw during the time the matter is in debate.

Commentary — Standing Order 20

On occasion a Member's conduct,¹ election² or right to hold a seat in Parliament has come into question. On the assumption that each Member should have an opportunity to respond to whatever may have been brought to bear against him or her, the long-standing principle that "the Member complained of should have notice of the charge, but not of all the arguments, and then be heard and withdraw,"³ has been made to apply. This Standing Order reflects that principle.

The rule does not set out the conditions or circumstances under which such matters may be raised in the first place (see Standing Order 48). However, the Chair has interpreted "conduct" to refer to actions which, if proven, could result in the expulsion of a Member from the House on grounds that he or she is unfit for membership, as opposed to actions which could lead to a Member being named.⁴

Historical Summary — Standing Order 20

Beginning in 1867, a House order, ancestor to the present Standing Order 20, required any Member whose return or election was questioned to withdraw from the Chamber if the matter was being discussed in the House.⁵ In 1887, for instance, Mr. Baird, whose return was being challenged, made a lengthy statement and then withdrew while the House continued to debate the matter.⁶ In another case some years earlier when a Member's rightful election was questioned, the Member did not take his seat until the matter was settled in his favour.⁷ Other instances include one in 1913 in which a Member accused of having been a party to an impersonation scheme in a Montreal by-election made a statement of denial and withdrew;⁸ and another in 1926 where the Speaker called attention to the withdrawal rule even though the Member whose election was in doubt was not present.⁹

comité préconisant ce changement, la présidence a toujours refusé d'accepter les rappels au Règlement pendant la période des questions; cet usage est maintenant consacré dans le Règlement.¹⁷ Il est arrivé également que des Présidents refusent d'entendre des rappels au Règlement pendant les débats sur la motion portant ajournement.¹⁸ De même, on a enlevé la parole aux députés qui essayaient, par des rappels au Règlement, de présenter une motion ou de bloquer leur propre motion.¹⁹

Le libellé de l'article n'a pas changé depuis 1927, à l'exception de quelques changements de détail apportés en 1927, 1953 et 1982.

Article 20

20. S'il surgit une question concernant la conduite ou l'élection d'un député, ou encore son droit de faire partie de la Chambre, ce député peut faire une déclaration et doit se retirer durant la discussion de ladite question.

Cas où un député doit se retirer.

Commentaire de l'article 20

À l'occasion, la conduite¹ ou l'élection² d'un député, ou son droit de siéger à la Chambre, a été remis en cause. En pareilles circonstances, le député concerné peut réfuter les accusations portées contre lui, et on continue d'appliquer la règle de longue date voulant qu'il soit mis au courant de ces accusations, mais non pas de tous les arguments auxquels elles donnent lieu, qu'il soit entendu, puis qu'il se retire.³ L'article 20 du Règlement ne fait que confirmer ce principe.

Le Règlement ne fait pas état des circonstances ou des conditions permettant d'invoquer cette procédure (voir l'article 48). Mais la présidence a interprété la notion de conduite comme faisant référence à des comportements qui, s'ils sont formellement établis, peuvent entraîner l'expulsion de leur auteur au motif qu'il n'est pas digne de faire partie de la Chambre, par opposition à un comportement qui obligerait la présidence à le désigner par son nom.⁴

Historique de l'article 20

Depuis 1867, un ordre de la Chambre (l'ancêtre de l'article 20 du Règlement actuel) stipulait que tout député, dont l'élection était remise en question, était tenu de se retirer si la Chambre examinait la validité de cette élection.⁵ En 1887, M. Baird, dont l'élection avait été contestée, a fait une longue déclaration et s'est retiré ensuite pendant que la Chambre poursuivait ses délibérations.⁶ Quelques années plus tôt, toujours à propos d'une élection, un député n'a pas repris son siège tant que la Chambre n'eut pas statué en sa faveur.⁷ D'autres précédents existent à ce sujet, notamment celui d'un député de Montréal accusé, en 1913, de complicité dans une affaire d'usurpation d'identité pendant une élection partielle. Le député concerné a fait une déclaration en règle à la Chambre pour nier les accusations et il s'est retiré pendant que la Chambre délibérait.⁸ Il est arrivé aussi, en 1926, que le Président invoque l'ordre de retrait à propos d'une élection, alors que le député en cause était absent.⁹

The rule also required withdrawal in cases of double returns; that is, where two Members were returned for a single-Member constituency owing to a tie vote.¹⁰ It obliged the Members concerned to withdraw, not only during discussion of the double return, but also until the House could determine which of the two should be declared elected. One such case occurred in 1872, when the riding of Marquette, in Manitoba, returned two Members, Angus McKay and James Lynch.¹¹ Each of these gentlemen in turn made an appearance in the House, only to be asked to withdraw until the return could be determined.¹² Prorogation and then dissolution intervened before this could be done and the matter did not proceed further.

Still, questions touching on the election or return of Members were not the only circumstances under which a Member might be required to withdraw from the House. In 1876, when the conduct of Mr. Daoust came into question due to a forgery case, documents containing the substance of the facts against him were read aloud by the Clerk; Mr. Daoust then withdrew from the House after having made a statement in his own defence.¹³ In 1891, when improper conduct was alleged against Mr. Cochrane, the Member for Northumberland, he too made explanations and withdrew.¹⁴ There were yet other instances where Members responded to charges: in 1894, 1903, 1911 and 1924, but there is no evidence in these cases that the Members withdrew from the House after their statements.¹⁵

Eventually in 1927, the old House order (it had since become a Standing Order)¹⁶ was revised to incorporate the practice used in cases of misconduct in a new, comprehensive Standing Order. This amended rule now required withdrawal in instances where questions were raised about “the conduct of any Member, or his election, or his right to hold his seat...,” and also codified the practice of allowing the Member to make a statement after he or she had heard the accusation. In addition, the old reference to double returns, long since outdated, was dropped.¹⁷

Following the 1927 change, comparatively fewer Members were formally challenged, and the statement withdrawal procedure was rarely resorted to.¹⁸ Still, one case occurred in 1953 when Mr. George, the Member for Westmoreland, was informally challenged for alleged irregularities in his indemnity claims as a Member. Although absent when the allegation was made, Mr. George made a statement a few days later and then withdrew, ostensibly so the House could debate the matter.¹⁹ As the House was not seized of any motion however, the incident went no further. Three years later, there was some question that the rule should be made to apply to an instance where a Member had misconducted himself in Committee of the Whole. The Speaker refused to allow this on the grounds that the Standing Order did not relate to conduct in that sense of the word, and then went on to cite the 1953 example in support of his ruling.²⁰ In a more recent case, the Member whose conduct was being questioned remained in the House during debate and even voted on the motion.²¹

Cet ordre de la Chambre prévoyait également le retrait des députés quand il y avait double élection (égalité des voix) dans une seule circonscription.¹⁰ En pareil cas, non seulement les intéressés ne pouvaient-ils pas assister aux discussions, mais en plus ils n’avaient pas le droit de siéger tant que la Chambre n’avait pas établi lequel devait être déclaré élu. C’est ce qui est arrivé en 1872, lorsque la circonscription de Marquette, au Manitoba, a envoyé deux représentants aux Communes, Angus McKay et James Lynch.¹¹ Les deux hommes se sont fait dire, en se présentant au Parlement, de se retirer jusqu’à ce que la Chambre ait statué sur leur sort.¹² Mais cette affaire de double élection n’a pas eu de suites, à cause de la prorogation, puis de la dissolution de la Chambre.

Il n’en demeure pas moins que les questions électorales ne sont pas les seuls motifs de retrait d’un député de la Chambre. En 1876, par exemple, le Greffier de la Chambre a lu, à voix haute, tous les documents portant sur des allégations de faux et d’usage de faux à l’endroit de M. Daoust, qui s’est retiré après avoir plaidé sa cause.¹³ Et en 1891, M. Cochrane, député de Northumberland, s’est lui aussi retiré après avoir réfuté les allégations de mauvaise conduite qui pesaient sur lui.¹⁴ D’autres députés ont eu à se défendre contre certaines accusations, notamment en 1894, en 1903, en 1911 et en 1924, mais on ne sait pas si ces députés se sont retirés après avoir fait leur déclaration.¹⁵

Cet ancien ordre de la Chambre devenu entre temps un article du Règlement¹⁶ a finalement fait l’objet, en 1927, d’une révision en profondeur qui a consacré l’usage suivi dans les cas de mauvaise conduite. Ce nouvel article modifié exige maintenant le retrait d’un député « s’il surgit une question concernant sa conduite ou son élection, ou encore son droit de faire partie de la Chambre » et il a également entériné la tradition permettant au député en cause de faire une déclaration après avoir entendu l’exposé de l’accusation. On a abandonné l’allusion à la question désuète de la double élection dans les dispositions de cet article.¹⁷

Après la modification de 1927, il n’y a pas eu beaucoup de députés formellement accusés de mauvaise conduite, et la procédure de retrait a donc été rarement invoquée.¹⁸ Mais on trouve tout de même, en 1953, le cas de M. George, député de Westmoreland, qui a été accusé officiellement d’irrégularités dans la présentation de ses demandes d’indemnités parlementaires. Même s’il était absent lorsque ces allégations ont été faites, il n’en a pas moins fait une déclaration quelques jours plus tard, et il s’est ensuite retiré, visiblement afin de permettre à la Chambre de se prononcer.¹⁹ Mais comme la Chambre n’avait été saisie d’aucune motion, l’incident n’a pas eu de suites. Trois ans plus tard, il a été question d’étendre l’application de cet article à un cas de mauvaise conduite d’un député pendant les délibérations du comité plénier. La présidence a rejeté cette éventualité, estimant que cet article du Règlement ne traitait pas à proprement parler de conduite en ce sens et elle a cité l’exemple de 1953 à l’appui de sa décision.²⁰ Dans un cas plus récent, le député à qui l’on reprochait la conduite est demeuré dans la Chambre durant le débat et a même voté sur la motion.²¹

Since 1953, there have been no instances where the coming into question of something touching on the conduct or election of a Member, or on his or her right to a seat, has led to a statement by a Member prior to his or her withdrawal.

Standing Orders 21 and 22

21. Deleted (*October 4, 2004*).

22. Deleted (*October 4, 2004*).

Commentary — Standing Orders 21 and 22

At the moment of its deletion, Standing Order 21 read, “No Member is entitled to vote upon any question in which he or she has a direct pecuniary interest, and the vote of any Member so interested will be disallowed.” Standing Order 22 read, “The Clerk of the House shall maintain a public registry of foreign travel by Members of Parliament in which Members shall register all visits they make outside Canada, arising from or relating to their membership in the House of Commons where the cost of any such travel is not wholly borne by the Consolidated Revenue Fund, the Member personally, any interparliamentary association or friendship group recognized by the House of Commons and any recognized party, together with the name of the sponsoring person or organization which paid for travel to and or from Canada.” As both these matters are now covered by the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons, these Standing Orders are superfluous.¹

Standing Order 23(1)

Offer of money to Members.

23. (1) The offer of any money or other advantage to any Member of this House, for the promoting of any matter whatsoever depending or to be transacted in Parliament, is a high crime and misdemeanour, and tends to the subversion of the Constitution.

Commentary — Standing Order 23(1)

One of the privileges of individual Members entitles them to carry out their parliamentary duties freely, without intimidation or interference. An attempt to tamper with this privilege through bribery undermines the independence of Members and, by extension, of the House itself, and amounts to a contempt of Parliament. As such, this Standing Order, in referring to an attempt at bribery as “a high crime and misdemeanour” tending to the “subversion of the Constitution”, underlines the gravity with which the House views the offence.

Few recorded instances of attempted bribery exist. In an early instance, a Member rose in the House to say that someone had attempted to buy his vote. The House immediately ordered the accused party taken into custody, but Parliament was prorogued before the individual could be questioned at the Bar, and the matter was never again taken up.¹ In a more recent instance, it was alleged that a bribe had been offered to a Member on

Il n’est jamais arrivé, depuis 1953, qu’un député dont on contestait la conduite ou l’élection, ou le droit de faire partie de la Chambre, fasse une déclaration avant de se retirer de la Chambre.

Articles 21 et 22

21. Supprimé (*le 4 octobre 2004*).

22. Supprimé (*le 4 octobre 2004*).

Commentaire des articles 21 et 22

Au moment de sa suppression, l’article 21 se lisait comme suit : « Aucun député n’a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté ». Quand à l’article 22, il énonçait : « Le Greffier de la Chambre tient un Registre public des déplacements des députés à l’étranger, dans lequel les députés consignent tous leurs déplacements effectués à l’extérieur du Canada en leur qualité de membres de la Chambre des communes, ou liés à leur fonction de membre de la Chambre des communes, lorsque le coût des déplacements en question n’est pas entièrement assumé par le Fonds du revenu consolidé, le député personnellement, une association interparlementaire ou un groupe d’affinité sanctionné par la Chambre des communes et tout parti reconnu, ainsi que le nom du particulier ou de l’organisation qui a parrainé le déplacement en provenance et à destination du Canada. » Comme le contenu de ces deux articles est dorénavant couvert par le Code régissant les conflits d’intérêts des députés, ils sont devenus superflus.¹

Article 23(1)

23. (1) Le fait d’offrir de l’argent ou quelque autre avantage à un député à la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération pendante ou devant être conduite au Parlement, constitue un délit qualifié de « high crime and misdemeanour » et tend à la subversion de la Constitution.

Offre d’argent aux députés.

Commentaire de l’article 23(1)

L’un des privilèges des députés est de pouvoir s’acquitter de leurs fonctions parlementaires en toute liberté, à l’abri de toute mesure d’intimidation ou d’ingérence. Toute tentative de corruption porte atteinte à ce privilège et à l’indépendance des députés, et par voie de conséquence, à celle de la Chambre; elle est assimilée à un outrage au Parlement. À ce titre, cet article du Règlement, qui qualifie la tentative de corruption de « high crime and misdemeanour » tendant à la « subversion de la Constitution », souligne la gravité que revêt cette infraction pour la Chambre.

On trouve peu de cas attestés de tentative de corruption. Dans un cas ancien, un député a déclaré à la Chambre que quelqu’un avait tenté d’acheter son vote. La Chambre a immédiatement ordonné que la personne en cause soit placée en détention, mais le Parlement a été prorogé avant que cette personne n’ait pu être interrogée à la barre, et la question n’a plus jamais été abordée par la suite.¹ Dans un cas plus récent, on a prétendu qu’un député

condition that he change his party allegiance by crossing the floor of the House. The Standing Committee on Privileges and Elections was ordered to study and report on the charge, but on investigation concluded that the allegation was unfounded, and the matter went no further.²

Instances where a Member accepts the offer of a bribe or even arranges for one in consideration of his or her work in Parliament are not foreseen by the rule, although such actions could also be viewed as a breach of privilege. This could also be seen as a violation of the Conflict of Interest Code for Members, appended to the Standing Orders, which prohibits Members from furthering their private interests in the execution of their duties.³ The *Parliament of Canada Act* makes illegal the attempt at bribery and the acceptance of a bribe and sets out penalties where the law has been broken.⁴

Historical Summary — Standing Order 23(1)

There are no reported instances where the House has agreed that this Standing Order has been breached. In two cases, however, allegations to this effect were made. The first occurred on November 3, 1873, when Mr. Cunningham, the Member for Marquette, stated in the House that he had been approached by Ottawa Alderman Heney, with an offer of a large sum of money if he voted with the government in an impending division. Upon hearing this, the House immediately ordered the Sergeant-at-Arms to take Mr. Heney into custody.⁵ When the Sergeant-at-Arms appeared with him the next day, the House, being in the midst of a heated debate on the Pacific Scandal charges, merely ordered that Heney “remain in attendance until called”.⁶ Three days later, a motion was finally moved that he be brought to the Bar. At that moment Black Rod arrived to summon the House to hear a prorogation speech. A new government had found it necessary to prorogue because of the great number of vacancies created upon the assumption of office of the new ministry.⁷ Soon after, Parliament was dissolved, and when the new House was returned, it did not further investigate the affair.

It was not until 1964 that another formal allegation of attempted bribery was made.⁸ In this case, a Member rose on a question of privilege and gave an account of a meeting he had had with an organizer from another party. The organizer, he said, had offered him “a fat electoral fund” if he crossed the floor.⁹ The matter was allowed to stand over to the next day, when another Member claimed that if accurate, the alleged incident constituted an attempt to bribe a Member of the House.¹⁰ The allegation was referred to the Standing Committee on Privileges and Elections for study, which found no evidence of attempted bribery when it reported several weeks later.¹¹

Apart from these two incidents, there have been many other cases in which allegations of accepting bribes in exchange for favours or influence formed the substance of motions against

s’était vu offrir une somme d’argent, à la condition qu’il change d’allégeance en traversant le parquet de la Chambre. Le Comité permanent des privilèges et élections fut chargé d’étudier cette accusation et d’en faire rapport; après enquête, il conclut qu’elle était sans fondement, et l’affaire n’eut pas d’autre suite.²

Le Règlement ne prévoit pas qu’un député puisse accepter – ni, à plus forte raison, solliciter – de l’argent ou quelque autre avantage en contrepartie de son activité au Parlement, mais une telle situation pourrait être considérée comme une atteinte au privilège. Cela pourrait aussi être considéré comme une infraction au Code régissant les conflits d’intérêts des députés, annexé au Règlement, qui interdit à tout député de favoriser ses intérêts personnels dans l’exercice de ses fonctions.³ La *Loi sur le Parlement du Canada* interdit toute tentative de corruption et défend aux parlementaires d’accepter toute proposition de rémunération; elle énonce les peines auxquelles s’exposent ceux qui transgressent ces interdictions.⁴

Historique de l’article 23(1)

On ne signale aucun cas avéré d’infraction à cet article du Règlement. En revanche, des allégations de corruption ont été formulées à deux reprises. Tout d’abord, le 3 novembre 1873, le député de Marquette, M. Cunningham, a déclaré à la Chambre qu’un échevin d’Ottawa, M. Heney, lui avait proposé une forte somme d’argent pour qu’il appuie le gouvernement lors d’un vote imminent. Immédiatement après ces propos, la Chambre ordonna au Sergent d’armes de placer M. Heney en détention.⁵ Lorsque le Sergent d’armes se présenta le lendemain avec son prisonnier, la Chambre, qui débattait fiévreusement des accusations portées à l’occasion du scandale du chemin de fer Canadien Pacifique, ordonna simplement que Heney reste en détention jusqu’à sa convocation.⁶ Trois jours plus tard, une motion demanda enfin qu’il comparaisse à la barre. À ce moment, le Gentilhomme huissier de la verge noire vint inviter les Communes à entendre un discours de prorogation. Un nouveau gouvernement avait jugé nécessaire de proroger la Chambre à cause du grand nombre de sièges devenus vacants après l’entrée en fonction du nouveau ministère.⁷ Peu de temps après, le Parlement fut dissous, et à la reprise, la nouvelle Chambre ne donna pas suite à cette affaire.

Il faut ensuite se reporter à 1964 pour trouver une autre accusation officielle de tentative de corruption.⁸ En l’occurrence, un député posa une question de privilège et fit part à la Chambre d’un entretien qu’il avait eu avec un organisateur d’un autre parti. Selon lui, cet organisateur lui offrait une forte somme pour sa caisse électorale s’il traversait le parquet de la Chambre.⁹ L’affaire fut remise au lendemain; un autre député prétendit alors que si elle était fondée, cette allégation constituait une tentative de corruption sur la personne d’un député.¹⁰ L’affaire fut renvoyée pour étude au Comité permanent des privilèges et élections, qui déclara n’avoir trouvé aucune preuve de tentative de corruption lorsqu’il en a fait rapport quelques semaines plus tard.¹¹

À part ces deux incidents, il y a eu de nombreux autres cas où des députés ont accusé l’un de leurs collègues, dans une motion, d’avoir accepté une rémunération en contrepartie de favours ou

Members by their colleagues.¹² As such, the Standing Order, which specifies only the “offer” of bribes and not their acceptance, did not come into play. Instead, the *Parliament of Canada Act* pointed to the illegality of certain Members’ actions.¹³ Although corruption in the execution of a Member’s duties is nevertheless a breach of privilege,¹⁴ the distinction between the Standing Order and the Act prevails today; i.e., the Act applies both to the offer and *acceptance* of a bribe, whereas this Standing Order mentions only the former. In addition to the provisions of the Act, since 2004, a Conflict of Interest Code for Members has been appended to the Standing Orders. Among other things, the Code specifies that Members may not further their private interests in the execution of their duties.¹⁵

The Standing Order’s content has not changed since 1867, although its designation has varied twice. From 1867 to 1876 it was put forward at the beginning of each session as a Sessional Order. Between 1876 and 1906 it was an unnumbered Standing Order, after which time it was assigned a number.

Standing Order 23(2)

Bribery in elections.

23. (2) If it shall appear that any person has been elected and returned a Member of this House, or has endeavoured so to be, by bribery or any other corrupt practices, this House will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

Commentary — Standing Order 23(2)

This Standing Order condemns bribery in elections, thus reiterating one of the fundamental privileges of the House: its right to determine questions affecting the manner by which it is constituted. At the same time, Parliament has over the years passed several statutes touching on bribery and corruption in elections, delegating to the courts the authority to decide breaches of this kind when they occur.¹ As such, where a candidate has engaged in bribery or some other form of corruption in being or in attempting to be elected, severe penalties, including several years’ disqualification from candidacy and voting in subsequent elections, are provided for.²

Because the statutes are so thorough in specifying the illegality of election corruption and in providing for sanctions when the laws are broken, the House has shown a marked reluctance to pursue investigations in such instances (see Historical Summary). Rulings from the Chair have sustained the view that the House is precluded from taking action because the applicable statute, now the *Canada Elections Act*, gives the courts exclusive jurisdiction in deciding the validity of election results when these are contested.³ Still, the House has never relinquished its power to act in matters affecting its membership in instances other than those related to controverted elections, although the House could

d’interventions.¹² À cet égard, le Règlement est sans incidence, puisqu’il ne prévoit que l’« offre » de rémunération, et non son acceptation. En revanche, la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit l’illégalité de certains actes dont certains députés peuvent se rendre coupables.¹³ La distinction entre le Règlement et la loi prévaut encore aujourd’hui, c’est-à-dire que la loi s’applique aussi bien à l’offre qu’à l’*acceptation* d’une rémunération, tandis que le Règlement ne fait référence qu’à la première; en outre, toute forme de corruption dans l’exécution des fonctions d’un député constitue en tout état de cause une atteinte aux privilèges.¹⁴ Outre les dispositions de la Loi, on a annexé au Règlement, en 2004, un Code régissant les conflits d’intérêts des députés. Le Code spécifie, entre autres choses, que les députés n’ont pas le droit de favoriser leurs intérêts personnels dans l’exercice de leurs fonctions.¹⁵

Le fond de cet article du Règlement n’a pas changé depuis 1867, alors que sa désignation a été modifiée à deux reprises. De 1867 à 1876, il a été adopté au début de chaque session en tant qu’ordre sessionnel. De 1876 à 1906, ce fut un article non numéroté du Règlement; par la suite, on lui a attribué un numéro.

Article 23(2)

23. (2) S’il appert qu’une personne a été élue et déclarée élue député à la Chambre des communes, ou a cherché à l’être, par l’emploi de moyens de corruption ou d’autres tractations malhonnêtes, la Chambre usera de la plus grande rigueur envers tout individu qui aura volontairement pris part à ces manoeuvres.

Corruption électorale.

Commentaire de l’article 23(2)

Cet article du Règlement condamne la corruption électorale, réaffirmant ainsi l’un des privilèges fondamentaux de la Chambre, à savoir son droit de régler elle-même les questions qui touchent à la façon dont elle est constituée. Au cours des années, le Parlement a également adopté un certain nombre de lois touchant la corruption électorale et les manoeuvres frauduleuses, donnant ainsi aux tribunaux le droit de juger de ces circonstances lorsqu’elles se produisent.¹ Si un candidat s’est prêté à la corruption ou s’est livré à d’autres tractations malhonnêtes pour tenter de se faire élire, il est passible de graves sanctions, notamment de se voir privé du droit de se porter candidat ou de voter lors d’élections subséquentes, ce sur une période de plusieurs années.²

Les lois sont tellement détaillées dans leur description de tous les genres de corruption électorale et dans leur définition des sanctions, que la Chambre a toujours beaucoup hésité à enquêter sur des cas de ce genre (voir l’historique). Les décisions de la présidence ont toujours appuyé le point de vue que la Chambre ne pouvait intervenir, puisque la loi applicable, maintenant la *Loi électorale du Canada*, donne aux tribunaux compétence exclusive pour décider de la validité des résultats d’une élection en cas de contestation.³ Malgré tout, la Chambre n’a jamais renoncé à son pouvoir d’agir au sujet de questions concernant ses membres, du moment qu’elles ne touchent pas une élection

in theory deal with an offending Member through other means (by expulsion for example). In addition, the House can always “receive petitions setting forth grievances and praying for a remedy, provided they do not question the return of a Member...”⁴

Historical Summary — Standing Order 23(2)

Between 1867, when this Standing Order was first adopted, and 1873, when the *Dominion Controverted Elections Act* was passed, the House itself, via election committees,⁵ adjudicated controverted elections and hence routinely passed judgment on cases of bribery and corruption in electoral contests.⁶ Shortly before the 1873 Act was passed, however, a different procedure was followed when a major bribery scandal was revealed.

It was alleged in early April of that year that several Ministers and government supporters had received large sums of money from Sir Hugh Allan of Montreal during the 1872 election, with which the electorate had been bribed, and in exchange for which it had been agreed that Allan would be awarded the charter for the building of the Pacific Railway. The motion alleging these facts, which called for the formation of an investigatory committee composed of Members from both the government and opposition sides of the House, was defeated.⁷ A few days later the Prime Minister came to the House with a motion of his own seeking the establishment of a special committee to “inquire into and report upon” the allegations. Some months later, after the committee had been rendered powerless and a Royal Commission appointed in its place, the matter came to a head when the Opposition, unhappy with the course taken, moved a motion of censure of the government.⁸ After several days’ debate, the government resigned and a new administration was formed.

The following year, after the *Dominion Controverted Elections Act* had come into effect, the Speaker refused to accept what amounted to an election petition after it was argued that the matter could be dealt with only by the courts, as provided by statute.⁹ This principle continued to guide the House in subsequent cases, although concerns were expressed that the *Dominion Controverted Elections Act* did not provide for action to be taken on judges’ reports of corruption in electoral contests.¹⁰ In 1876 this was remedied when Parliament passed two Acts dealing with inquiries into corrupt practices in elections.¹¹ In 1879 a petition for an inquiry of this kind was received, but it was merely referred to the Committee on Privileges and Elections for study, and no report was issued.¹²

The question of whether or not the House could properly act on petitions concerning controverted elections remained unsettled, and several cases in the 1880s and 1890s did little to clear up the uncertainties on this point. For instance, in 1881 the Speaker decided the House could not get involved in such cases and refused to accept a petition,¹³ while in 1887 one was accepted and referred to the Privileges and Elections Committee on a motion by the Minister of Justice, who felt that while the

contestée, bien que la Chambre puisse, théoriquement, sanctionner un député coupable par d’autres moyens (l’expulsion, par exemple). De plus, la Chambre peut toujours recevoir des pétitions exposant des griefs et priant le Parlement d’y porter remède, à condition qu’elles ne mettent pas en cause l’élection d’un député.⁴

Historique de l’article 23(2)

Entre 1867, date de l’adoption de cet article du Règlement, et 1873, lorsque fut adoptée la *Loi sur les élections fédérales contestées*, c’est la Chambre elle-même, par son comité des élections,⁵ qui jugeait les cas d’élections contestées et, par conséquent, les cas de corruption ou de fraude électorale.⁶ Un peu avant l’adoption de la loi de 1873, une procédure différente fut suivie lorsque l’on eut connaissance d’un grand scandale de corruption.

En avril de cette année-là, il fut allégué que plusieurs ministres et partisans du gouvernement avaient reçu d’importantes sommes d’argent de Sir Hugh Allan, de Montréal, pendant les élections de 1872, pour acheter des électeurs, en échange de quoi il avait été convenu d’accorder à Allan la charte pour la construction du chemin de fer du Pacifique. La motion contenant ces allégations et demandant la création d’un comité d’enquête, composé de députés du gouvernement et de l’opposition, fut défaite.⁷ Quelques jours plus tard, le premier ministre présentait à la Chambre une nouvelle motion visant à constituer un comité spécial chargé d’enquêter sur ces allégations et de présenter un rapport. Quelques mois plus tard, après que l’on eut destitué le comité de tous ses pouvoirs et nommé à la place une Commission royale d’enquête, l’opposition, mécontente du déroulement des événements, déposait une motion de censure.⁸ Après quelques jours de débat, le gouvernement démissionnait et une nouvelle administration était formée.

L’année suivante, après l’entrée en vigueur de la *Loi sur les élections fédérales contestées*, le Président refusa d’accepter en une occasion ce qu’il considérait être une pétition électorale, estimant que la question ne pouvait être tranchée que par les tribunaux, tel que prévu par la loi.⁹ Ce principe continua à guider la Chambre dans les cas qui se sont présentés par la suite, bien que plusieurs aient constaté avec inquiétude que la *Loi sur les élections fédérales contestées* ne prévoyait pas l’adoption de mesures spécifiques donnant suite aux rapports des juges sur la corruption lors d’élections.¹⁰ On pallia à cette lacune en 1876, alors que le Parlement adoptait deux lois traitant des enquêtes sur les manoeuvres frauduleuses aux élections.¹¹ En 1879, il y eut une pétition demandant une enquête de ce genre, mais elle fut simplement renvoyée pour étude au Comité des élections et privilèges, qui n’a jamais remis de rapport.¹²

La question de savoir si la Chambre pourrait légalement donner suite à des pétitions concernant des élections contestées n’est toujours pas résolue et plusieurs cas, dans les années 1880 et 1890, n’ont certainement pas éclairci les incertitudes à ce sujet. Ainsi, en 1881, le Président décida que la Chambre ne pouvait pas s’immiscer dans ces affaires et refusa une pétition,¹³ tandis qu’en 1887, il en accepta une qui fut renvoyée au Comité des élections et privilèges en vertu d’une motion du ministre de

committee could not and should not decide on the contested return, it should nevertheless be free to investigate the matter.¹⁴ A similar case arose in 1888.¹⁵ In 1892 the House went further than on other occasions. When serious allegations of widespread bribery in several Quebec constituencies during the 1891 election were raised, it was decided not only that the matter should be looked into, but that this should be done by a Royal Commission. It was nevertheless agreed that the Commission would not be required to arrive at a judgment, but would merely take evidence.¹⁶ After the evidence was reported, the House subsequently decided against taking further action by voting down an amendment to a Supply motion.¹⁷

In 1901 the Nipissing case was dealt with in a slightly different manner. It was decided that while the House could refer an election matter to the Privileges and Elections Committee for inquiry if it wished, there would be no benefit in doing so, as the courts were already seized of the case.¹⁸ By 1913, in the Coderre case, the consensus was decidedly against having the Privileges and Elections Committee inquire into election irregularities,¹⁹ a feeling reiterated in 1926 when the Peace River election was questioned.²⁰

Since 1926 the House has not been asked to investigate claims of corruption or bribery in elections, although suggestions have been made from time to time to have it do so.²¹ On at least one occasion, the House granted leave for an emergency debate to discuss corruption in a specific election.²²

Quite separately, judges' reports on corrupt practices in elections were, in 1927 and 1942, dealt with by the House via a referral to the Privileges and Elections Committee.²³ Over time, the *Dominion Controverted Elections Act* was amended to remove virtually all need for the House to concern itself with corruption and bribery in elections. Several other statutes passed by Parliament over the years also touched on election practices and provided for a variety of penalties where breaches occurred. In 2000, a new *Canada Elections Act* was adopted that repealed these various acts, incorporating or replacing their provisions in one single statute.²⁴ Still, the Standing Order has remained unchanged since Confederation.²⁵

la Justice; celui-ci estimait que, même si le Comité ne pouvait et ne devait pas décider de la validité de l'élection, il était libre d'enquêter sur l'affaire.¹⁴ Il y eut un cas similaire en 1888.¹⁵ En 1892, la Chambre est allée plus loin. À la suite de graves allégations de corruption généralisée dans plusieurs circonscriptions du Québec lors des élections de 1891, non seulement fut-il décidé de faire enquête, mais encore une Commission royale fut nommée à cette fin. Il fut néanmoins établi que la Commission n'aurait pas à émettre un jugement et qu'elle se contenterait de réunir des preuves.¹⁶ Après qu'on eût fait rapport des éléments de preuve réunis, la Chambre se prononça contre la poursuite de l'affaire en rejetant un amendement à une motion des subsides.¹⁷

En 1901, l'affaire Nipissing suivit un cours légèrement différent. On décida alors que même si la Chambre pouvait renvoyer une question électorale au Comité des élections et privilèges pour enquête si elle le voulait, elle n'avait aucun avantage à le faire, puisque les tribunaux s'en occupaient déjà.¹⁸ Dès 1913, dans l'affaire Coderre, on s'entendit sur le fait que le Comité des privilèges et élections n'avait pas à enquêter sur les irrégularités électorales,¹⁹ et il en fut de même en 1926, lorsque l'élection de Peace River fut mise en cause.²⁰

Depuis 1926, personne n'a jamais demandé à la Chambre d'enquêter sur des allégations de corruption ou de manoeuvres frauduleuses lors d'élections, bien qu'on l'ait suggéré de temps à autre.²¹ Une fois au moins, la Chambre a autorisé un débat d'urgence pour parler de corruption lors d'une élection en particulier.²²

Par ailleurs, en 1927 et 1942, la Chambre a étudié des rapports de juges relatifs à des manoeuvres frauduleuses aux élections, par le biais d'un renvoi au Comité des privilèges et élections.²³ Au fil du temps, la *Loi sur les élections fédérales contestées* a été modifiée de façon à ce que la Chambre n'ait plus à se préoccuper de corruption ni de manoeuvres frauduleuses aux élections. Plusieurs autres lois adoptées ultérieurement par le Parlement touchaient également aux pratiques électorales et prévoyaient une variété de sanctions en cas de contravention. En 2000, l'adoption de la nouvelle *Loi électorale du Canada* est venue abroger ces diverses lois, en incorporant ou en remplaçant leurs dispositions en un seul et même texte législatif.²⁴ Néanmoins, cet article du Règlement est resté inchangé depuis la Confédération.²⁵