

UNPROVIDED CASES

Standing Order 1

Procedure in unprovided cases.

1. In all cases not provided for hereinafter, or by other Order of the House, procedural questions shall be decided by the Speaker or Chair of Committees of the Whole, whose decisions shall be based on the usages, forms, customs and precedents of the House of Commons of Canada and on parliamentary tradition in Canada and other jurisdictions, so far as they may be applicable to the House.

Commentary — Standing Order 1

Standing Order 1 stipulates that in the conduct of public business, when a question of procedure arises which was not foreseen or provided for in the Standing Orders or other Orders of the House, the Speaker or Chair is to base his or her ruling first on the usages, forms, customs and precedents of the Canadian House, on parliamentary tradition in Canada and then in other jurisdictions, as it could be applied to the Canadian House. This is not to specifically refer to codified rules or Standing Orders of other jurisdictions, but only to the tradition upon which they are based.

Historical Summary — Standing Order 1

On November 6, 1867, the opening day of the First Session of the First Parliament, the Canadian House of Commons conducted its business under the “Rules, Orders and Forms of Proceeding of the Legislative Assembly of Canada”. The House subsequently adopted a motion on November 15, 1867 to appoint a select committee to assist the Speaker in framing rules and regulations for the House. On December 20, 1867, the House concurred in the report of this committee, as amended, and in so doing adopted a rule to guide the House in “unprovided cases”. The 1867 Rule 116 stated that “In all unprovided Cases, the Rules, Usages and Forms of the House of Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, shall be followed”.¹

From the First Session of the First Parliament, it was clear that the Chair would rely strongly on U.K. precedents in its rulings.² Both the Chair occupants and individual Members made frequent references to the rules and practices of the U.K. Parliament to argue for or against a particular procedure. Indeed, the House debated and adopted resolutions pertaining to procedures³ and officers of the House⁴ which reflected the U.K. experience. Various committees in their studies of amendments to the rules also drew upon the text of the U.K. Standing Orders,

CAS NON PRÉVUS

Article 1

1. Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement ni par un autre ordre de la Chambre, les questions de procédure sont décidées par le Président de la Chambre ou le président des comités pléniers, lesquels doivent fonder leurs décisions sur les usages, formules, coutumes et précédents de la Chambre des communes du Canada et sur la tradition parlementaire au Canada et dans d'autres juridictions, dans la mesure où ils sont applicables à la Chambre.

Procédure dans les cas non prévus.

Commentaire de l'article 1

L'article 1 stipule que dans le cours des délibérations sur les affaires d'intérêt public, lorsque survient une question de procédure qui n'a pas été prévue ou n'est pas visée par le Règlement ou un autre ordre de la Chambre, le Président de la Chambre ou le président des comités pléniers doit fonder sa décision au premier chef sur les usages, formules, coutumes et précédents de la Chambre des communes du Canada, ensuite sur la tradition parlementaire au Canada, puis sur celle des autres juridictions, dans la mesure où elle peut s'appliquer à la Chambre canadienne. Cette disposition ne vise pas les règles codifiées ni le Règlement des autres juridictions, mais uniquement la tradition sur laquelle ceux-ci se fondent.

Historique de l'article 1

Le 6 novembre 1867, jour d'ouverture de la première session de la première législature, la Chambre des communes du Canada a entrepris ses travaux sous le régime des *Constitutions, règles et règlements de l'Assemblée législative du Canada*. Elle adoptait peu après, le 15 novembre 1867, une motion créant un comité spécial chargé d'aider le Président à établir des règles et règlements pour la Chambre. Le 20 décembre suivant, elle entérinait le rapport du comité, avec modifications, et se dotait ainsi d'une règle destinée à la guider dans les « cas imprévus ». L'article 116 du Règlement de 1867 se lisait comme suit : « Dans tous les cas imprévus, les règles, usages et formalités de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, doivent être suivis. »¹

Dès la première session de la première législature, il est clairement apparu que la présidence se reposerait largement sur les précédents britanniques pour rendre ses décisions.² Les personnes qui occupaient le fauteuil aussi bien que les députés faisaient souvent référence aux règles et coutumes du Parlement du Royaume-Uni pour étayer leurs arguments en faveur ou à l'encontre de l'application d'une règle de procédure. Et, de fait, la Chambre a débattu et adopté des résolutions ayant trait à la procédure³ et aux fonctionnaires de la Chambre⁴ qui se

both in order to gain acceptance of the proposed amendment and to underline the differences between the U.K. and Canadian situations.⁵

When the rules of the Canadian House were amended in 1876, this rule was not considered. However, in July 1906, the House substantially revised the text.⁶ In the first instance, the phrase “In all unprovided cases” was changed to read “In all cases not provided for hereinafter or by Sessional or other Orders”. The second change inserted the words “in force on the first day of July, 1867”. It had been decided by the highest English court that “a standing order of a legislative assembly, adopting as far as applicable to its proceedings, the rules, forms and usages in force in the British House of Commons must be construed to relate only to such rules, forms and usages as were in existence at the date of the order”.⁷ In any case, the House had never been governed in doubtful cases by British Standing Orders, but rather by the usage or practice of the Commons.

Although the Chair and the Members had clearly recognized by the early 1900s that substantial differences existed in the circumstances of the Canadian and U.K. Houses,⁸ they continued to be keenly aware of both the practices⁹ and the proceedings¹⁰ of the U.K. House and to adopt or amend rules accordingly.¹¹ In December 1909, the Speaker gave a significant ruling clearly indicating that he felt the Canadian House was not bound to follow the sessional orders of the U.K. House in “unprovided cases”, in this particular instance stating that to do so would result in “an alteration in the customs and usages of this House in that regard”. The Speaker then indicated that, there being no rule in the Canadian House covering the particular matter, it would be desirable that a definite rule be established and the matter considered by the House or the Standing Committee on Privileges and Elections.¹² In March 1913, another discussion on the application of the U.K. rules to the Canadian House developed on a motion for the House to resolve into a Committee of Supply, in this instance relating to the right of the Speaker to take the Chair while the House is in Committee of the Whole.¹³ While adjusting the rules and internal mechanisms to fit changing circumstances, the Members, however, still followed closely the example of the U.K. House¹⁴ and the Chair occupants remained mindful of the different circumstances between the two Houses.¹⁵

In May 1925, a special committee on the rules recommended a revision of the text of Standing Order 1. The suggestion was repeated in the report of a second committee and agreed to in March 1927.¹⁶ In its report, the committee asserted it had attempted to make the rules clearer, with the object that only

conformaient à l’expérience britannique. Divers comités, lorsqu’ils ont étudié l’à-propos de modifier les règles, ont également fait appel au libellé du Règlement britannique, tant pour faire accepter les modifications proposées que pour souligner les circonstances différentes qui prévalaient au Royaume-Uni et au Canada.⁵

Lorsque la Chambre des communes du Canada a modifié son Règlement en 1876, elle n’a apporté aucun amendement à cet article. Cependant, en juillet 1906, elle en a substantiellement révisé le libellé.⁶ D’abord, l’expression « dans tous les cas imprévus » était remplacée par la suivante : « dans tous les cas qui ne sont pas prévus ci-après ou par des ordres de session ou autres ». Ensuite, les mots suivants étaient insérés : « en vigueur le 1^{er} jour de juillet 1867 ». L’instance judiciaire supérieure de la Grande-Bretagne avait en effet décidé que « lorsqu’une règle d’une assemblée législative prescrit que celle-ci adoptera, dans la mesure où elles s’appliquent à ses travaux, les règles, formules et coutumes en usage à la Chambre des communes de la Grande-Bretagne, elle doit être interprétée comme visant uniquement les règles, formules et coutumes qui existaient au moment de son entrée en vigueur ». ⁷ Quoi qu’il en soit, la Chambre n’avait jamais été régie dans les cas douteux par le Règlement britannique, mais bien par l’usage ou les coutumes de la Chambre des communes.

Même si, au début du XX^e siècle, la présidence et les députés avaient manifestement admis qu’il existait d’importantes différences entre la situation de la Chambre canadienne et celle de la Chambre britannique,⁸ ils ont continué d’avoir un sens aigu tant des pratiques⁹ que des règles de procédure¹⁰ de la Chambre des communes du Royaume-Uni, et d’adopter ou de modifier leurs propres règles en conséquence.¹¹ En décembre 1909, le Président rendait une importante décision dans laquelle il indiquait clairement qu’il ne considérait pas la Chambre canadienne comme tenue de suivre les *ordres de session* de la Chambre britannique dans les cas non prévus, et déclarait qu’en l’occurrence, une adhésion à ces ordres « causerait dans une certaine mesure un changement dans les coutumes et usages de cette Chambre à cet égard ». Il ajoutait que puisqu’aucune règle de la Chambre canadienne ne visait l’affaire qu’il devait trancher, il serait souhaitable qu’une disposition formelle soit établie et que la question soit envisagée par la Chambre ou le Comité permanent des privilèges et élections.¹² En mars 1913, un autre débat s’est engagé sur l’application des règles britanniques à la Chambre canadienne lors de l’étude d’une motion portant formation de la Chambre en comité des subsides; la question était de savoir si le Président avait le droit d’occuper le fauteuil alors que la Chambre s’était formée en comité plénier.¹³ Tout en adaptant les règles et mécanismes internes en fonction de l’évolution des circonstances, les députés n’en continuaient pas moins de suivre étroitement l’exemple de la Chambre britannique,¹⁴ tandis que la présidence demeurait attentive aux différences de contexte entre les deux Chambres.¹⁵

En mai 1925, un comité spécial chargé d’examiner le Règlement recommandait la révision du libellé de l’article 1. La suggestion a été réitérée dans le rapport d’un deuxième comité, et adoptée en mars 1927.¹⁶ Dans son rapport, le comité affirmait avoir tenté de clarifier le Règlement de sorte que seules les règles

absolutely necessary rules be in force, so that the House would be “more particularly guided by the general principles followed in British legislative assemblies...”. In reviewing the phrasing and meaning of Standing Order 1, the committee stated the rule prevented the House from accepting in unprovided cases the practice followed in Great Britain *since* July 1, 1867. The committee argued that there was no valid reason why British precedents, where Canadian ones did not exist, should not be accepted, irrespective of the dates on which they were established; it felt the rule went too far in that it compelled the House to follow the British rules in force prior to 1867. The committee also commented on the difficulty of being governed by the “rules” of the British Parliament, as they did not always suit Canadian conditions, and indicated there was a better scope for meeting all requirements by accepting British customs and usages as guides. The amended text of Standing Order 1 reflecting these views, as adopted in 1927, remained unchanged until February 1986.

From 1927 to 1986, the Chair, however, continued to rely on U.K. precedents in “unprovided cases” and to differentiate between the practices of the two countries.¹⁷ The Members continued to review and discuss those items, such as the references of estimates to special committees and methods of taking divisions, which had not been adopted into Canadian practice.¹⁸ The clearest indication of the continued interest of both the Chair and the Members in the U.K. procedures is found in a review of the text of the report tabled by Speaker Fauteux in December 1947. In the introduction to that report, the Speaker indicated that the Canadian House had “developed a parliamentary practice of our own based on British principles and yet clearly Canadian.” He stressed that “while we appreciate the long experience of the United Kingdom House and seek to profit therefrom, we are the absolute and independent masters of our own procedure, and this must be related to our circumstances and our own needs.”¹⁹ The report itself, however, in suggesting revisions to the Standing Orders, drew upon numerous examples of and made constant reference to the way in which the U.K. House conducted its proceedings.²⁰

The 1955 report from the special committee established to study the rules reflected a growing realization that the Canadian House had to adapt its own procedures to take account of increasing demands on its time and, while this would be the central theme of reform throughout the 1960s, the Chair continued to rely on the U.K. practice for unprovided cases.²¹ The special committees on procedure established throughout the 1960s freely acknowledged the effect of the U.K. practice on their deliberations and travelled to view first-hand the practices at Westminster.²² At the same time, the procedure committee noted the procedures followed in other parliamentary jurisdictions as well.²³

absolument nécessaires soient en vigueur, et que la Chambre puisse se guider « surtout sur les principes généralement suivis dans les assemblées législatives britanniques... ». Ayant examiné le libellé et la portée de l'article 1, le comité déclarait que celui-ci empêchait la Chambre d'accepter, dans les cas non prévus, la coutume suivie en Grande-Bretagne depuis le 1^{er} juillet 1867. Il n'y avait selon lui aucune raison plausible de ne pas accepter les précédents britanniques, dans les cas où il n'y avait pas de précédent canadien, peu importe la date où ils avaient été établis; il estimait l'article 1 trop impératif, en ce qu'il obligeait la Chambre à suivre les règles britanniques en vigueur avant 1867. Il parlait également de la difficulté de suivre les règles du Parlement britannique, car elles ne s'adaptaient pas toujours aux conditions prévalant au Canada, et indiquait qu'accepter comme guides les us et coutumes britanniques permettrait de mieux répondre à toutes les exigences. Le libellé proposé par le comité pour tenir compte de ces préoccupations a été adopté en 1927, et n'a pas été modifié avant février 1986.

De 1927 à 1986, cependant, la présidence a continué de se fonder sur les précédents britanniques dans les « cas non prévus » et de distinguer les pratiques en usage dans les deux pays.¹⁷ Les députés ont continué d'examiner et de débattre les modalités, telles que le renvoi des prévisions budgétaires à des comités spéciaux et les méthodes d'enregistrement des votes, qui n'avaient pas été intégrées aux usages canadiens.¹⁸ On trouve l'indication la plus claire de l'intérêt continu manifesté par la présidence aussi bien que les députés envers la procédure britannique dans le rapport qu'a déposé le Président Fauteux en décembre 1947. Dans son introduction, le Président constatait que la Chambre canadienne avait « fini par établir (...) une méthode parlementaire qui nous est propre et qui, tout en se fondant sur les principes britanniques, demeure nettement canadienne ». Il soulignait également « que, reconnaissant la longue expérience de la Chambre du Royaume-Uni et cherchant à en bénéficier, nous demeurons cependant maîtres absolus de notre propre procédure, qui doit s'adapter à nos circonstances et à nos besoins ». ¹⁹ Néanmoins, dans le corps du rapport, lorsqu'il suggérait des révisions au Règlement, il se fondait sur de nombreux exemples britanniques et faisait constamment référence à la façon dont la Chambre du Royaume-Uni procédait à ses travaux.²⁰

Il ressort du rapport de 1955 du comité spécial chargé d'examiner le Règlement que l'on prenait de plus en plus conscience que la Chambre canadienne devait adapter sa propre procédure pour tenir compte des pressions de plus en plus fortes qui s'exerçaient sur son emploi du temps et, même si cela allait être le thème central des réformes envisagées tout au long des années 1960, la présidence a continué de se fonder sur la pratique britannique dans les cas non prévus.²¹ Les comités spéciaux de la procédure qui se sont succédés durant la décennie 1960 reconnaissaient volontiers l'influence des coutumes britanniques sur leurs travaux et se sont rendus à Westminster pour y acquérir une connaissance de première main des pratiques qui y avaient cours.²² En outre, un comité spécial de la procédure a également recensé les pratiques en usage dans les autres juridictions parlementaires.²³

In June 1964, it was clear that Standing Order 1, with its reference to U.K. practices, was still used when unprovided cases came before the House. In this particular instance, the Chair used the current British practice on “complicated questions” to divide a motion on the establishment of a distinctive Canadian flag, when it became evident both that no clear precedent existed in Canadian annals for dividing a complicated question and that the ancient British procedure had been superseded by a more current practice in the British House.²⁴

Speakers continued to draw on British practices and authorities for their rulings, and procedure committees continued to review the U.K. experience throughout the 1970s and 1980s.²⁵ In March 1985, the Special Committee on the Reform of the House of Commons included in its Second Report a recommendation to revise what had been the traditional wording of Standing Order 1. The members of the committee believed that the practices of the Canadian House had evolved sufficiently so that the House no longer needed to be bound to the practices of any other House or any other country. At the same time, the committee members recognized that it would be useful to examine the precedents and authorities of other legislatures and parliaments. To reiterate the independence of the House of Commons to adapt to its own needs, while at the same time maintaining Canadian traditions, the committee members recommended that the Standing Order be rephrased.²⁶ Following debate on the proposed amendments to the Standing Orders tabled by the Government House Leader, the House adopted the present wording on February 13, 1986 on a provisional basis.²⁷ The text of Standing Order 1 was confirmed as permanent in June 1987.²⁸ The only amendment to the rule since then was to replace the word “Orateur” with “Président de la Chambre” in the French version, the former term having become obsolete.²⁹

Speakers now have a vast array of precedents from the Canadian House to examine in unprovided cases,³⁰ but have occasionally turned to provincial legislatures when no precedent exists.³¹ While Members continue to be interested in U.K. procedures, they are increasingly studying practice in the provinces and in other Commonwealth jurisdictions.³²

Standing Order 1.1

Participation of Members with disabilities.

1.1 The Speaker may alter the application of any Standing or special Order or practice of the House in order to permit the full participation in the proceedings of the House of any Member with a disability.

Commentary — Standing Order 1.1

Standing Order 1.1 gives the Speaker the authority to modify the application of certain Standing Orders or practices of the House and its committees in order to allow Members with

Un cas survenu en juin 1964 montre bien que l'article 1, avec sa référence aux pratiques britanniques, continuait d'être appliqué durant cette période lorsque la Chambre faisait face à des circonstances non prévues. En l'occurrence, la présidence s'est fondée sur l'actuelle pratique britannique relative aux « questions compliquées » pour scinder une motion relative à l'adoption d'un drapeau distinctif pour le Canada, lorsqu'il est devenu manifeste qu'il n'existait aucun précédent clair dans les annales canadiennes régissant la division d'une question complexe et que l'ancien usage britannique avait été supplanté par une pratique plus moderne à la Chambre du Royaume-Uni.²⁴

Les Présidents ont continué à faire appel aux pratiques et autorités britanniques pour rendre leurs décisions, et les comités de la procédure ont continué de passer en revue l'expérience britannique tout au long des années 1970 et 1980.²⁵ En mars 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes formulait dans son deuxième rapport une recommandation visant à modifier ce qui avait été le libellé traditionnel de l'article 1. Les membres du comité estimaient que les pratiques de la Chambre canadienne avaient suffisamment évolué pour qu'elle n'ait plus besoin d'être liée par celles d'une quelconque autre assemblée ou d'un autre pays. Ils reconnaissaient par ailleurs qu'il serait utile d'examiner les précédents et les autorités des autres législatures et parlements. Afin de réaffirmer que la Chambre des communes avait la liberté d'adapter sa procédure en fonction de ses propres besoins, tout en maintenant les traditions canadiennes, les membres du comité recommandaient que cet article soit reformulé.²⁶ À la suite d'un débat sur les modifications proposées au Règlement, déposées par le leader parlementaire du gouvernement, la Chambre a adopté, à titre provisoire, le libellé actuel de l'article 1, le 13 février 1986.²⁷ Ce libellé est devenu permanent en juin 1987²⁸ et n'a pas été modifié depuis, sauf pour remplacer, dans la version française, le terme « Orateur » par « Président de la Chambre », le premier terme étant maintenant vieilli.²⁹

Les Présidents disposent maintenant d'une vaste gamme de précédents de la Chambre des communes du Canada desquels s'inspirer dans les cas non prévus³⁰ mais se sont à l'occasion tournés vers les assemblées législatives des provinces dans les cas où il n'existe aucun précédent.³¹ Si les députés continuent de s'intéresser à la procédure britannique, ils étudient toutefois de plus en plus la pratique des provinces et des autres pays du Commonwealth.³²

Article 1.1

1.1 Le Président peut modifier l'application de toute disposition du Règlement ou de tout ordre spécial ou usage de la Chambre pour permettre la pleine participation d'un député handicapé aux délibérations de la Chambre.

Participation des députés handicapés.

Commentaire de l'article 1.1

L'article 1.1 donne à la présidence le pouvoir de modifier l'application des dispositions du Règlement ou des pratiques de la Chambre et de ses comités pour permettre aux députés

disabilities to participate fully in the proceedings of the House. This could involve, for example, exempting a Member from the requirement to stand while speaking.

Historical Summary — Standing Order 1.1

Even before the adoption of this Standing Order, the Speaker and the House have often set aside certain rules in order to allow Members to participate in proceedings despite illness, injury or disability. On occasion, Members with leg injuries have been allowed to make speeches while seated.¹ The Speaker has also relaxed the dress code, which requires that male Members wear a jacket and tie, to accommodate Members who were ill or injured.² In one case, a Member was permitted to read questions on behalf of another Member, who though present, was unable to speak owing to a bronchial infection.³

The election in 2004 of a Member with quadriplegia prompted the addition of this Standing Order.⁴ The Member was permitted to speak and vote while seated in his wheelchair, as well as to have an aide accompany him in the Chamber and in committee.

handicapés de participer pleinement aux délibérations de la Chambre. Il pourrait s'agir, par exemple, d'exempter un député d'avoir à se tenir debout lorsqu'il prend la parole.

Historique de l'article 1.1

Avant même l'adoption de cet article, la présidence et la Chambre ont souvent fait exception aux règles pour permettre aux députés de prendre part aux délibérations malgré une maladie, une blessure ou un handicap. À l'occasion, des députés souffrant d'une blessure à la jambe ont été autorisés à demeurer assis pour prononcer une allocution.¹ La présidence a aussi appliqué de façon moins rigoureuse le code vestimentaire, qui exige normalement que les députés masculins portent un veston et une cravate, pour faciliter les choses aux députés malades ou blessés.² Dans un cas, un député a été autorisé à lire des questions à la place d'un autre député qui, bien que présent, était incapable de parler en raison d'une bronchite.³

C'est l'élection d'un député quadriplégique, en 2004, qui a entraîné l'ajout de cet article.⁴ Le député a été autorisé à intervenir et à voter en demeurant assis dans son fauteuil roulant et à être accompagné d'un assistant dans la Chambre et en comité.