

La réinscription d'un point à l'ordre du jour

par Gary O'Brien

En juin 1993, une controverse a éclaté au Parlement canadien lorsque le projet de loi C-93, Loi budgétaire de 1992 (organismes gouvernementaux), a été rejeté en troisième lecture au Sénat. Après ce rejet, un journaliste a écrit que le gouvernement envisageait d'avoir recours à une «vieille règle» pour permettre que ce projet de loi soit étudié de nouveau et que le vote de rejet soit annulé. Cet article laissait entendre que cette procédure équivalait pratiquement à de la «fraude parlementaire». Le présent article propose d'étudier le concept de la réinscription d'un point à l'ordre du jour sous un angle théorique et pratique, ainsi que d'analyser les problèmes liés au recours à cette procédure de nos jours.



Il faut mentionner dès le départ que la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* mentionne l'existence de la procédure de réinscription d'un point à l'ordre du jour. Ainsi, la sixième édition (1989) précise ce qui suit : «Si la motion de deuxième lecture d'un projet de loi est rejetée, un député peut proposer aussitôt, sans avis, «que le projet de loi soit lu pour une deuxième fois le prochain.» Si cette motion est adoptée, le projet de loi est réinscrit au *Feuilleton* à la place qui lui revient. La même démarche peut être effectuée à l'égard du projet de loi à toute étape antérieure ou ultérieure.»¹ Le *Règlement du Sénat*, révisé en juillet 1993, en traite aussi. Le paragraphe 60(13) précise en effet qu'aucun avis n'est requis pour «le report, la suppression ou la réintégration d'un article à l'ordre du jour».

Certains des plus grands spécialistes de la procédure parlementaire ont confirmé l'existence de cette règle. Ainsi, Lord Gilbert Campion écrivait ce qui suit en 1958 : «Après qu'une motion de deuxième lecture a été proposée (et appuyée), le Président pose la question, et le débat se poursuit [...] On peut

s'opposer à la mesure en répondant non à la question, mais comme celle-ci ne vise qu'à permettre que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois, il en résulte qu'un vote négatif ne pourrait empêcher que le projet de loi ne soit présenté en deuxième lecture un jour subséquent [...]»²

Pour sa part, l'expert constitutionnel réputé Sir Ivor Jennings a écrit : «Le député responsable du projet de loi propose «Que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois». Il n'y a bien sûr pas de «lecture», mais plutôt un débat général sur le bien-fondé du projet de loi. Pour s'opposer à celui-ci, il ne suffit habituellement pas de simplement voter contre la proposition puisque ce geste, même s'il est couronné de succès, indique seulement que le projet de loi ne peut être à ce moment-là lu pour une deuxième fois [...]»³

C'est loin d'être une pratique ancienne ou oubliée. On est venu bien près d'y avoir recours à la Chambre des communes du Canada après que la motion de troisième lecture du projet de loi sur l'impôt sur le revenu de M. Mitchell Sharp (C-193) eut été rejetée le 19 février 1968. M. Allan MacEachen, leader de la Chambre à l'époque, avait fait la déclaration suivante quelques jours plus tard aux Communes :

Je pense que le ministre de la Justice a invoqué un argument des plus valables en soutenant que la motion ce jour-là était une simple motion où le mot essentiel était «maintenant». Le

Gary O'Brien est directeur des Comités et de la Législation privée du Sénat. Il s'agit d'une version révisée d'une communication présentée lors de la réunion des greffiers au Bureau qui s'est tenue à l'Île-du-Prince-Édouard en août 1993.

gouvernement était libre de proposer que le bill soit lu pour la troisième fois plus tard. C'est un argument très important, et on pourrait citer des passages qui font autorité pour appuyer l'argument du ministre de la Justice.⁴

À propos du rejet du projet de loi C-193 en 1968, voici ce qu'écrit John Stewart :

Tout le monde était d'avis que le projet de loi C-193 avait été rejeté. Le gouvernement n'a pas accepté cette interprétation du vote du 19 février; il croyait plutôt que, comme le déclarent May et Beauséjour, le projet de loi demeurait toujours à l'étude, même s'il avait été mis de côté. Le gouvernement n'était toutefois pas majoritaire. De plus, étant donné qu'il fallait de toute urgence prendre des mesures énergiques pour stopper le retrait de fonds étrangers du Canada, et qu'on n'avait pas choisi de successeur au premier ministre Pearson qui avait annoncé sa retraite en décembre 1967, le gouvernement cherchait par tous les moyens à éviter des élections. Dans ces circonstances, les Libéraux n'étaient pas prêts à prendre le risque de ne pas réussir à convaincre les autres partis que le projet de loi C-193 demeurait toujours à l'étude à la Chambre. Ils ont plutôt cherché à éviter la question en présentant un nouveau projet de loi, le C-207 [...]⁵

Principes de base

Toute étude théorique de la réinscription d'un point à l'ordre du jour devrait commencer par l'examen de la «règle de la même question», qui, en termes généraux, empêche que la même question soit débattue deux fois au cours de la même session. John Hatsell écrit : «Qu'une question qui a déjà été examinée et rejetée ne puisse être étudiée de nouveau au cours de la même session semble constituer une règle qui doit être respectée le plus rigoureusement possible afin d'éviter les surprises et d'interdire le recours à cette procédure injuste. Selon plusieurs des cas cités dans le présent ouvrage et la réalité quotidienne, il semble toutefois que cette règle ne doive pas être appliquée si rigoureusement et littéralement qu'elle interrompe les travaux de la Chambre. Il faut plutôt s'en tenir à l'idée maîtresse plutôt qu'aux mots, et c'est le bon sens qui doit décider jusqu'à quel point la règle s'applique à une question donnée. Il est clair que la règle n'empêche pas l'étude d'une même question au cours des diverses étapes d'un projet de loi [...].»⁶ Sir Thomas Erskine May, dans la première édition de *Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (1844), écrit : «Pour l'étude des projets de loi, les députés sont plus libres de soumettre des questions à la Chambre puisque les diverses étapes du processus visent à permettre de réexaminer une même question; on peut considérer que l'ensemble du projet de loi constitue une question qui n'est pas tranchée tant que le projet de loi n'est pas adopté.»⁷

Ces passages permettent d'établir deux principes généraux. Le premier, c'est que ce ne sont pas tous les points à l'ordre du jour qui peuvent réinscrire à celui-ci. Si la règle de la même question doit avoir une signification, il faudrait alors que les motions de fond qui ont été adoptées et les projets de loi qui

ont été étudiés dans leur forme définitive par les deux chambres du Parlement ne puissent pas être présentés de nouveau au cours de la même session. Le second principe est que la règle de la même question ne s'applique habituellement pas durant l'étude d'un projet de loi, ce qui signifie que les problèmes associés à la réinscription d'un point à l'ordre du jour ne peuvent pas être liés à la règle interdisant que les mêmes questions soient débattues deux fois.

Un projet de loi est lu ou étudié en trois occasions distinctes. Pour un projet de loi, les mêmes amendements peuvent être présentés plus d'une fois. Même après qu'une chambre a adopté un projet de loi en troisième lecture, l'autre endroit peut demander aux parlementaires de reconsidérer leur décision. Dans le cas du projet de loi C-22 (1987), concernant les brevets pharmaceutiques, les décisions prises ont été réexaminées un certain nombre de fois.⁸

On oublie souvent que, d'un point de vue théorique, la Chambre n'étudie pas un projet de loi directement, mais plutôt indirectement, grâce à une série de motions spéciales appelées motions subsidiaires qui servent à faire passer une mesure d'une formalité à l'autre de la filière parlementaire en vue de son adoption finale. Les motions subsidiaires diffèrent des motions de fond en ce sens qu'elles portent sur l'aspect temporel de la progression d'un projet de loi, et non précisément sur son contenu. Habituellement, les mots «maintenant», «quand» ou «à une date précise» sont habituellement inclus de façon implicite ou explicite dans les motions subsidiaires. Voici des exemples de motions subsidiaires : «Il est proposé que le projet de loi soit maintenant lu une première fois. Plaît-il à la Chambre d'adopter la motion? Quand le projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois? Il est proposé que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois. Il est proposé que le Président quitte maintenant le fauteuil pour que la Chambre se forme en comité plénier pour étudier le projet de loi. Quand le rapport sera-t-il reçu? Maintenant? Quand le projet de loi sera-t-il lu une troisième fois? Il est proposé que ledit projet de loi soit maintenant lu une troisième fois et adopté...»

Étant donné que les motions subsidiaires revêtent un caractère temporel, certains types d'amendements leur sont exclusivement réservés, notamment le renvoi à six mois et l'amendement motivé. Voici ce que dit le commentaire 575 de la sixième édition du Beauséjour :

(1) Il est contraire au Règlement de proposer un amendement portant renvoi à six mois de la motion principale, car le renvoi à six mois ne vaut que pour les «lectures» et autres délibérations devant avoir lieu à une date déterminée au préalable. Il ne s'applique pas aux motions adoptées directement. *Débats*, 20 mars 1924, p. 515.

(2) La même règle vaut pour les amendements motivés, qu'on ne peut proposer que face à des motions de lecture de projets de loi.⁹

Puisque a) la Chambre n'étudie pas un projet de loi directement, mais plutôt indirectement, par l'entremise de motions

subsidiaries, b), ces motions visent à faire progresser un projet de loi d'une étape à une autre et non à déterminer si la Chambre approuve le fond de la mesure, et c), la «règle de la même question» s'applique de façon restreinte dans le cas de l'adoption d'un projet de loi, il semblerait qu'une motion visant à réinscrire à l'ordre du jour un projet de loi dont la progression a été temporairement interrompue en raison du rejet d'une motion de lecture ou d'une motion semblable soit théoriquement recevable. Jusqu'à récemment, c'est ainsi que le Règlement a été interprété par les autorités en matière de procédure parlementaire. La première édition du *May* dit ainsi :

Le député responsable du projet de loi propose «Que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois» [...] Les députés opposés au projet de loi peuvent simplement voter contre cette question, et ainsi empêcher la deuxième lecture *ce jour-là*, mais cette tactique est rarement employée parce qu'il faut encore décider à quel autre jour il sera lu une deuxième fois, ou même s'il sera jamais lu. On propose donc habituellement un amendement à la question en laissant de côté le mot «maintenant», et en ajoutant «trois mois», «six mois» ou tout autre terme dépassant la durée probable de la session. Le renvoi d'un projet de loi de cette façon est considéré comme la méthode la plus courtoise de lui refuser tout autre examen, et on a recours à cette procédure pour toutes les autres étapes du processus, sauf pour les questions relatives à la copie en gros caractères en vue de l'adoption du projet de loi [...] Une autre raison d'avoir recours à ce genre d'amendement est que la Chambre a déjà ordonné que le projet de loi soit lu une deuxième fois et que l'amendement ne fait que préciser une date plus éloignée. Les rejets de projets de loi en bloc étaient jadis assez fréquents, mais ils sont relativement rares maintenant [...] Il n'y a pas de restriction quant au moment où des motions de rejet de projets de loi peuvent être présentées; si la Chambre le juge opportun, ce rejet peut être voté lors de la première, de la deuxième ou de la troisième lecture, ou à toute autre étape. On a toutefois jugé qu'il était préférable de décrire cette pratique à ce moment-ci, en rapport avec le report de projets de loi, afin d'éviter les répétitions lors de l'examen des autres étapes.¹⁰

May estime qu'il est possible de réinscrire un projet de loi à l'ordre du jour s'il est rejeté directement par la Chambre qui l'a étudié en premier, mais qu'il est préférable de ne pas procéder ainsi étant donné que a) cette procédure est fastidieuse «parce qu'il faut encore décider à quel autre jour il doit être lu une deuxième fois, ou même s'il sera jamais lu», et que b) le rejet à l'étape d'une lecture équivalait à annuler un ordre antérieur de la Chambre prévoyant que le projet de loi serait lu lors de la prochaine séance ou d'une subséquente. Pour ces raisons, May mentionne que l'opposition à un projet de loi prend rarement la forme d'un vote direct contre celui-ci. La procédure habituelle, qui est plus efficace, est de proposer un renvoi à plusieurs mois et de retarder indéfiniment l'adoption du projet de loi.

May a conservé cette description du processus de réinscription d'un point à l'ordre du jour dans les neuf éditions de son ouvrage. À un moment donné, il a ajouté que, lorsque les opposants à un projet de loi votent simplement contre la motion de deuxième lecture et que celle-ci est rejetée, «le projet de loi

demeure toujours à l'étude à la Chambre et peut de nouveau faire l'objet d'un débat». Il cite l'exemple du *Parliamentary Electors Bill* (1847). Sir Reginald Palgrave, coéditeur des dixième et onzième éditions du *May*, a maintenu l'essentiel de ce passage, mais en ajoutant deux autres exemples de projets de loi qui sont demeurés à l'étude à la Chambre après le rejet de la motion de deuxième lecture : le *Church Rates Communication Bill* (1863) et le *Dublin, Wicklow, etc. Railway Bill* (1887). Palgrave signale aussi : «Auparavant, lorsque la motion prévoyant maintenant la deuxième lecture d'un projet de loi était rejetée, on adoptait ensuite un ordre en vue de la deuxième lecture d'un projet de loi trois ou six mois plus tard».¹² D'autres précédents ont été inclus par T. Lonsdale Webster dans la douzième édition. Il s'agit du *Parochial Board (Scotland) Bill* et du *Crofters Holdings (Scotland) Act* (1886) *Amendment Bill* (1888).¹³

Lorsque Sir Gilbert Campion est devenu responsable de l'édition du *May*, il a considérablement modifié la section traitant des projets de loi et des méthodes d'opposition à la deuxième lecture. Jusqu'à la quatorzième édition parue en 1946, le *May's Parliamentary Practice* signalait qu'une motion de lecture était «rarement» rejetée directement par la Chambre. Campion soutient qu'on peut s'opposer à la deuxième lecture d'un projet de loi de trois façons – (i) par un amendement dilatoire comme le renvoi à plusieurs mois, (ii) par un amendement motivé précisant que la Chambre refuse d'adopter le projet de loi pour certaines raisons, et (iii) en s'opposant au projet de loi sans proposer d'amendement. Concernant le recours à cette option à la Chambre des Lords, Campion écrit :

La troisième méthode d'opposition consiste à voter contre la motion de deuxième lecture. Il n'est pas rare qu'aucun avis d'opposition n'ait été donné à l'avance, mais que le débat suscite des objections et que certains votent contre la mesure, ce qui risque d'entraîner son rejet. D'un point de vue strictement théorique, la motion de deuxième lecture n'est alors rejetée que pour cette séance, mais dans la pratique, on considère habituellement que le projet de loi est rejeté et il est alors retiré du feuillet. Il pourrait toutefois y être réinscrit à la demande du pair qui en est responsable.¹⁴

Pour ce qui est de la deuxième lecture à la Chambre des communes, Campion a conservé le texte des éditions antérieures :

Les députés opposés au projet de loi peuvent voter contre la question «Que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois», mais cette tactique est rarement employée parce qu'il faut encore décider à quel autre jour il sera lu une deuxième fois, ou même s'il sera jamais lu; et le projet de loi demeure donc à l'étude à la Chambre et peut être adopté par la suite.¹⁵

Dans la seizième édition de *May* publiée en 1957, le passage «mais cette tactique est rarement employée» est remplacé par «et cette tactique est assez souvent employée». On soutient toutefois que «le projet de loi demeure à l'étude à la Chambre et on peut en débattre par la suite».¹⁶ Barnett Cocks garde le

même texte dans la dix-huitième édition (1971).¹⁷ Dans la dix-neuvième édition (1976) de Sir David Lidderdale, le concept de la réinscription à l'ordre du jour d'un projet de loi rejeté devient une simple possibilité théorique : «Les opposants à un projet de loi peuvent voter contre la motion [...] mais si celle-ci est rejetée, le projet de loi demeure en principe à l'étude à la Chambre et on pourrait en débattre par la suite».¹⁸ La vingtième édition (1983) dirigée par Sir Charles Gordon va encore plus loin et considère la procédure inappropriée dans les législatures modernes, même d'un point de vue théorique :

Les opposants à un projet de loi peuvent voter contre la motion de deuxième lecture et le font souvent. Auparavant, quand la motion de deuxième lecture était rejetée directement (plutôt qu'amendée), on considérait que le projet de loi était toujours à l'étude à la Chambre et une date était fixée pour la deuxième lecture. De nos jours, le rejet d'un projet de loi en deuxième (ou troisième) lecture lui est fatal étant donné qu'aucune date ultérieure n'est fixée pour cette étape et qu'on a jugé que le Règlement ne permettait pas de présenter un nouveau projet de loi reprenant pratiquement les mêmes dispositions.¹⁹

Toutefois, la vingtième édition mentionne bien les précédents (*Parliamentary Electors Bill*, *Church Rates Redemption Bill*, etc.) que les éditeurs antérieurs du *May* avaient cités pour prouver qu'un projet de loi rejeté en deuxième lecture demeurerait à l'étude à la Chambre. Dans la vingt-et-unième édition ces précédents ont été supprimés comme toute mention de l'ancienne pratique :

Les opposants à un projet de loi peuvent voter contre la motion de deuxième lecture et le font souvent, mais on s'oppose habituellement à la deuxième lecture en proposant un amendement à la motion. Le rejet d'un projet de loi en deuxième (ou troisième) lecture lui est fatal étant donné qu'aucune date ultérieure n'est choisie pour cette étape et qu'on a jugé que le Règlement ne permettait pas de présenter un nouveau projet de loi reprenant pratiquement les mêmes dispositions.²⁰

Les autorités canadiennes en matière de procédure ont conservé la description qui figurait auparavant dans *May*. Ainsi, Sir John Bourinot, dans la deuxième édition (1892) de *Parliamentary Procedure and Practice*, écrit ce qui suit :

Si une résolution contraire à un projet de loi est adoptée, ou si la motion «que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois» est simplement rejetée à la suite d'un vote, la mesure est rayée du feuillet, mais elle peut y être réinscrite ultérieurement étant donné que la Chambre a uniquement décidé que le projet de loi ne devrait pas être lu une deuxième fois *maintenant* et que l'ordre de deuxième lecture demeure valable. Lorsqu'un projet de loi est ainsi rayé du feuillet, un député peut proposer en tout temps

Que ledit projet de loi soit lu une deuxième fois le _____ prochain.

Si cette motion est adoptée, le projet de loi est réinscrit au feuillet à la place qui lui revient. La même démarche peut être effectuée à l'égard du projet de loi à toute étape antérieure ou ultérieure.²¹

Dans les éditions subséquentes de *Bourinot* ce passage a été légèrement modifié. Ainsi, dans la troisième édition (1903), le passage «Lorsqu'un projet de loi est ainsi rayé du feuillet, un député peut proposer en tout temps que ledit projet de loi soit lu une deuxième fois le _____ prochain» est devenu «[...] en tout temps et sans avis [...]».²² Dans la quatrième édition (1916), il ne reste plus que «[...] sans avis [...]».²³

Arthur Beauchesne, dans la première édition de *Rules and Forms of the House of Commons of Canada* (1922), cite la vingtième édition de *Erskine May*:

512. Les opposants à un projet de loi peuvent voter contre la motion voulant que celui-ci «soit maintenant lu une deuxième fois», mais cette tactique est rarement employée parce qu'il faut encore décider à quel autre jour il sera lu une deuxième fois, ou même s'il sera jamais lu; et le projet de loi demeure donc à l'étude à la Chambre et il peut en être débattu par la suite. Habituellement, on propose un amendement à la motion en laissant de côté le mot «maintenant», et en ajoutant «six mois» ou tout autre terme dépassant la durée probable de la session.²⁴

Beauchesne a aussi ajouté un passage de la quatrième édition de *Bourinot*, mais il lui a apporté des modifications importantes.

514. Lorsque la motion «que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois» est rejetée, la mesure est rayée du feuillet, mais un député peut immédiatement proposer sans avis «Que ledit projet de loi soit lu une deuxième fois le _____ prochain.» Si cette motion est adoptée, le projet de loi est réinscrit au feuillet à la place qui lui revient. La même démarche peut être effectuée à l'égard du projet de loi à toute étape antérieure ou ultérieure.²⁵

Comme on l'a vu, *Bourinot* était d'avis que, après qu'un projet de loi avait été rejeté en deuxième lecture et était «rayé du feuillet», un député pouvait proposer qu'il y soit réinscrit «en tout temps», ce qui a été plus tard changé pour «sans avis». Beauchesne semble soutenir qu'un député doit proposer immédiatement que le projet de loi soit lu à une certaine date lorsqu'il a été rejeté au moment de l'une des lectures.²⁶ Toutefois, certains des précédents concernant le Parlement du Canada mentionnés dans *Bourinot* montrent que la motion visant à réinscrire un point au feuillet n'avait pas à être proposée immédiatement. Par exemple, le 22 mars 1876, la motion de deuxième lecture d'un projet de loi visant à modifier l'*Acte de faillite* de 1875 est rejetée à la suite d'un vote par appel nominal (55-69). Le 3 avril 1876, une motion est présentée afin de proposer que le même projet de loi soit lu une deuxième fois le jeudi suivant. Un député invoque le Règlement et déclare qu'il «doute que cette motion soit dans l'ordre, sans qu'il ait été donné avis, parce que le bill a déjà été rejeté dans une occasion antérieure». Après discussion, le Président statue que «n'ayant pas eu le temps de consulter les autorités, il est disposé à décider que la motion est dans l'ordre».²⁷

Le 30 avril 1883, la motion de deuxième lecture d'un projet de loi visant à fixer le taux d'intérêt au Canada est rejetée à la majorité. Le 4 mai 1883, une motion de deuxième lecture du

projet de loi est présentée. Un député invoque là aussi le Règlement en soutenant que la Chambre s'était déjà prononcée sur le projet de loi. Le Président rend la décision suivante : «La Chambre a simplement refusé, l'autre jour, que le bill reçût alors la seconde lecture. La motion portait que le bill fût lu la seconde fois, et elle fut négative; elle ne fixait pas la seconde lecture à un autre jour, mais affirmait qu'elle n'eût pas lieu ce jour-là. La présente motion ayant trait à un bill qui se trouve devant la Chambre, à l'effet de l'inscrire sur l'ordre du jour pour une autre fois, elle est tout à fait dans l'ordre, et c'est à la Chambre de dire si elle l'acceptera ou la rejettera.» La motion visant à réinscrire le projet de loi à l'ordre du jour est ensuite mise aux voix et rejetée.²⁸ Un troisième exemple nous est fourni par la séance du 11 mai 1892, lorsque la motion de deuxième lecture d'un projet de loi visant à modifier de nouveau les Actes concernant les Territoires du Nord-Ouest est rejetée (33-132). Le 12 mai 1892, une motion visant à réinscrire le même projet de loi au feuillet en vue de la deuxième lecture le lundi suivant est présentée et, elle aussi, rejetée.²⁹

Beauchesne n'a pas modifié ses citations originales dans la seconde (1927), la troisième (1943) ou la quatrième (1958) édition.³⁰ Dans la cinquième édition, publiée sous la direction d'Alistair Fraser *et al.*, on laisse tomber le passage mentionnant que les opposants votent «rarement» contre la motion de deuxième lecture (qui était apparu dans la quatrième édition). La cinquième édition du *Beauchesne* signale que trois types d'amendements peuvent être proposés en deuxième lecture : le renvoi à plusieurs mois, l'amendement motivé et le renvoi du sujet du projet de loi à un comité. Toutefois, l'édition de Fraser conserve bien le passage qui figurait au départ dans la première édition du *Beauchesne* et qui précisait qu'un projet de loi pouvait être réinscrit à l'ordre du jour après le rejet d'une motion de lecture.³¹

Les problèmes pratiques

Le principal problème est probablement que cette technique est tombée en désuétude et qu'elle a par la suite perdu son utilité et sa raison d'être.³² Il semblerait que cette technique soit tombée en désuétude principalement parce que la convention sur la confiance est maintenant interprétée d'une manière stricte de telle sorte qu'un gouvernement qui est défait lors d'un vote assujéti à la discipline de parti doit tenter de faire renverser ce vote, essayer d'obtenir un vote de confiance, démissionner ou demander la dissolution du Parlement.³³ Jusqu'au dix-neuvième siècle, le gouvernement ne devait pas gagner chacun des votes pris sur les mesures qu'il proposait. De nos jours, la plupart des gouvernements ne veulent perdre aucun vote, en particulier au sujet d'un projet de loi, parce qu'ils savent que si cela se produit, l'opposition ne les laissera pas facilement renverser ce vote. Par conséquent, il est arrivé très rarement au cours des cent dernières années qu'on ait tenté de réinscrire à l'ordre du jour un point lié au rejet d'un projet de

loi. Même lorsque l'occasion s'est présentée, comme lors du rejet du projet de loi C-193 en 1968, les gouvernements ont hésité à prendre cette mesure.

Cette technique a aussi été abandonnée parce que l'opposition à une mesure est aujourd'hui plus souvent exprimée directement lors de l'étude de la motion de deuxième ou troisième lecture et moins fréquemment sous la forme d'un renvoi à plusieurs mois ou d'un amendement motivé, comme on le faisait au début. Les premières éditions de *May* précisaient qu'on s'opposait «rarement» aux motions de lecture directement. Les auteurs des éditions plus récentes ont probablement reconnu que ce passage n'était plus conforme à la réalité parlementaire et l'ont modifié de la façon suivante : «Les opposants au projet de loi peuvent voter contre la motion proposant «Que le projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois» et cette tactique est assez souvent employée.» En 1983, les réserves sont disparues : «Les opposants à un projet de loi peuvent voter contre la motion de deuxième lecture et le font souvent.» Il est peut-être devenu moins évident que les motions subsidiaires ne traitent que de l'aspect temporel de la progression d'un projet de loi parce que le débat porte surtout sur le «principe» du projet de loi (à la deuxième lecture) ou sur son adoption réelle (à la troisième lecture). Le rejet de ces motions ont incité les Présidents à statuer que le projet de loi était lui aussi rejeté. C'est certainement la conclusion à laquelle est arrivé le président Lucien Lamoureux en 1968 à l'égard du projet de loi C-193.³⁴ Il se peut aussi que les députés soient devenus progressivement insatisfaits des techniques traditionnelles d'opposition à l'étape de l'une des lectures – comme le renvoi à plusieurs mois et l'amendement motivé – parce qu'ils ne parvenaient pas facilement à expliquer à un public non familier avec les rouages du Parlement qu'un amendement proposant de retarder de six mois l'étude d'un projet de loi ne devait pas être compris au sens propre. Les législateurs pourraient aussi avoir eu de plus en plus de difficulté à rédiger convenablement des amendements motivés pour des projets de loi dont les objectifs sont souvent complexes. D'ailleurs, le renvoi à plusieurs mois et l'amendement motivé ont connu le même sort que la motion visant à réinscrire un projet de loi à l'ordre du jour : ils sont tombés en désuétude.

Nonobstant les opinions exprimées dans Bourinot ou Beauchesne, la réinscription d'un point à l'ordre du jour présente de sérieux problèmes pour les législatures d'aujourd'hui.

Ces deux changements – soit a) la plupart des votes sont maintenant assujéti à la discipline de parti et donc considérés comme des votes de confiance, et b) l'opposition se manifeste habituellement de façon directe durant l'étude de la motion de

deuxième ou troisième lecture – expliquent les problèmes politiques que pose la réinscription d'un point à l'ordre du jour. D'un autre côté, il subsiste un important problème de procédure : on ne sait pas si un projet de loi rejeté lors d'une des lectures demeure à l'étude à la Chambre ou n'a été que temporairement mis de côté. Dans la vingtième édition de *May, on peut lire* : «Auparavant, quand la motion de deuxième lecture était rejetée directement [...] on considérait que le projet de loi était toujours à l'étude à la Chambre et une date était choisie pour la deuxième lecture. De nos jours, le rejet d'un projet de loi en deuxième (ou troisième) lecture lui est fatal étant donné qu'aucune date ultérieure n'est fixée pour cette étape [...]» Les vingtième et vingt-et-unième éditions ne mentionnent pas catégoriquement qu'un projet de loi rejeté en deuxième ou troisième lecture n'est plus à l'étude à la Chambre, mais seulement que sa progression est interrompue de façon définitive puisqu'aucune autre motion subsidiaire n'est proposée pour désigner un autre jour pour la deuxième ou troisième lecture. Un autre jour pourrait-il être désigné? La référence dans *May* n'explique pas clairement pourquoi on ne pourrait pas. Dans le contexte canadien, il semble que ce soit possible. Selon la sixième édition du *Beauchesne*, si un projet de loi est rejeté en deuxième lecture, « [...] un député peut proposer aussitôt, sans avis, que le projet de loi soit lu pour une deuxième fois le _____ prochain. » Comme on l'a déjà mentionné, il semblerait qu'il soit possible, d'un point de vue théorique, de proposer la réinscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. Toutefois, compte tenu de décisions comme celle qu'a rendue le président Lamoureux en 1968, il serait extrêmement surprenant qu'un président de séance permette seulement l'étude d'une telle motion. Il faudrait aussi résoudre la difficulté technique que pose le choix du moment opportun au cours d'une séance pour proposer une telle motion. Ces problèmes sont très difficiles à régler dans le contexte moderne.

Notes

1. *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, édité par Alistair Fraser et al., 6^e édition, Toronto, Carswell, 1989, p. 209.
2. Lord Gilbert Campion, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, 3^e éd., Londres, MacMillan, 1958, p. 210.
3. Sir Ivor Jennings, *Parliament*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1957, pp. 251-252.
4. *Débats de la Chambre des communes*, 11 mars 1968, p. 7475.
5. John B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, p. 93.
6. John Hatsell, *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, volume 2, South Hackensack (New Jersey), Rothman Reprints, Inc., 1971, pp. 132-3.
7. Thomas Erskine May, *A Treatise Upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1^{re} éd., South Hackensack (New Jersey), Rothman Reprints, 1971, pp. 186-87.
8. Le 6 mai 1987, la Chambre des communes adopte le projet de loi C-22, *Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes*.

Le Sénat a adopté le projet de loi, après l'avoir amendé le 13 août 1987; la Chambre et le Sénat se sont échangé à deux reprises des messages relatifs aux amendements (31 août et 5 novembre 1987) avant que le projet de loi ne reçoive la sanction royale le 19 novembre 1987. Voir Beauchesne, *op. cit.*, sixième édition, c. 743, p. 216.

9. Beauchesne, 6^e édition, 1989, c. 575, p. 182.

10. May, *op. cit.*, 1^{re} éd., pp. 277-278. May a toutefois restreint de façon importante la réinscription de projets de loi à l'ordre du jour. Dans la première édition et les suivantes, il signale en effet : «Si la deuxième ou la troisième lecture d'un projet de loi transmis d'une chambre à l'autre est retardée de trois ou six mois, ou si elle est rejetée, il n'y a pas moyen de ressusciter le projet de loi au cours de la même session» (p. 190). On trouve la même remarque dans le *Parliamentary Procedure* de Bourinot. Voir la 4^e édition, Toronto, Canada Law Book Company, 1916, p. 546.

11. *Ibid.*, 9^e éd., Londres, Butterworths, 1883, p. 545.

12. *Ibid.*, 10^e éd., Londres, William Clowes and Sons, 1893, pp. 445-6.

13. *Ibid.*, 12^e éd., Londres, Butterworths, 1917, p. 357.

14. *Ibid.*, 14^e éd., Londres, Butterworths, 1946, p. 468.

15. *Ibid.*, p. 497.

16. *Ibid.*, 16^e éd., Londres, Butterworths, 1957, p. 529.

17. *Ibid.*, 18^e éd., Londres, Butterworths, 1971, p. 486.

18. *Ibid.*, 19^e éd., Londres, Butterworths, 1976, p. 498.

19. *Ibid.*, 20^e éd., Londres, Butterworths, 1983, pp. 529-30.

20. *Ibid.*, 21^e éd., Londres, Butterworths, 1989, p. 473.

21. Sir John Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice*, 2^e éd., Montréal, Dawson Brothers, 1892, pp. 604-5.

22. *Ibid.*, 3^e éd., Toronto, Canada Law Book Company, 1903, p. 648.

23. *Ibid.*, 4^e éd., Toronto, Canada Law Book Company, 1916, p. 510.

24. Beauchesne, *op. cit.*, 1^{re} éd. Toronto, Canada Law Book Company, 1922, p. 131.

25. *Ibid.*

26. Beauchesne peut s'être référé à la neuvième édition du *May* : «Lorsque la motion de deuxième lecture d'un projet de loi est rejetée, il peut être immédiatement ordonné que le projet de loi soit lu une deuxième fois dans trois ou six mois.» Voir May, *op. cit.*, 9^e éd., p. 545.

27. *Débats de la Chambre des communes*, 1876, pp. 807, 1029.

28. *Débats de la Chambre des communes*, 1883, pp. 959, 1017.

29. *Débats de la Chambre des communes*, 1892, pp. 2525, 2548-52.

30. Beauchesne, *op. cit.*, 2^e éd., Toronto, Canada Law Book Company, 1927, p. 217; 3^e éd., Toronto, Canada Law Book Company, 1943, pp. 228, 230; 4^e éd., Toronto, Carswell, 1958, p. 276-77.

31. Beauchesne, *op. cit.* 5^e édition, Ottawa, Wilson et Lafleur Ltée, 1978, p. 233.

32. Il demeure possible de réinscrire à l'ordre du jour des points qui en ont été rayés. Dans la vingtième édition de May, on peut lire : «Un point à l'étude au moment de l'ajournement de la Chambre en raison d'un grave désordre est rayé de l'ordre du jour. Ce point peut être réinscrit à l'ordre du jour au moyen d'un motion qui est proposée au commencement ou à la fin des affaires d'intérêt public et qui vise à désigner une séance ultérieure pour débattre de cette affaire». *op. cit.* p. 367.

33. Voir Philip Norton, «Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality», *Public Law* (hiver 1978), pp. 360-378.

34. Voir la décision du Président Lamoureux du 11 mars 1968 dans les *Débats de la Chambre des communes*, pp. 7493-5. Il y déclare : «[...]la présidence doit comparer les dispositions du bill no C-207, présentement à l'étude, avec celles du bill no C-193 défait en troisième lecture.»