

## CRITIQUE:

### REGLEMENT ANNOTE ET FORMULAIRE, BEAUCHESNE, CINQUIEME EDITION, 1978

Article préparé par  
Gordon Barnhart  
Greffier de l'Assemblée législative  
de la Saskatchewan

Dans le courant de l'année 1978, a paru une nouvelle édition de l'ouvrage de référence canadien le plus populaire et le plus fréquemment utilisé, en matière de procédure, le Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes, de Beauchesne. La cinquième édition est revue par Alistair Fraser, ancien Greffier de la Chambre des communes; G.A. Birch, Greffier de comités, Chambre des communes et W.F. Dawson, professeur de sciences politiques à la University of Western Ontario. C'est la toute première édition du Beauchesne à ne pas pas être mise à jour et revue par Arthur Beauchesne, Greffier à la Chambre des communes de 1925 à 1949.

Afin de remettre en perspective cette dernière édition du Beauchesne, il faut se pencher sur les quatre précédentes. La première, qui date de 1922, se voulait une brève description des règles de la Chambre des communes du Canada et contenait des références à d'autres ouvrages de procédure ainsi que des notes tirées de l'expérience même de Beauchesne. Cet ouvrage était conçu comme un modeste guide à l'intention des membres de la Chambre des communes du Canada, un manuel à consulter pour y trouver rapidement une référence afin régler toute question de

procédure soulevée au cours des délibérations.

Cinq ans plus tard, soit en 1927, Beauchesne publiait une deuxième édition résultant d'une révision du Règlement de la Chambre, puis une troisième en 1943. L'ouvrage devint de plus en plus volumineux à chaque édition, la troisième exposant en plus de quatre cents pages les décisions de l'Orateur.

L'introduction à chaque édition était prétexte à Beauchesne pour faire des observations sur la procédure et les usages de la Chambre à l'époque et pour soumettre des recommandations en vue d'une réforme de la procédure. En 1922, Beauchesne proposait déjà que le Parlement confie l'examen de certaines des prévisions budgétaires à un Comité permanent dans le but de gagner du temps et de trouver un moyen par lequel les sous-ministres pourraient répondre de la gestion de leurs ministères.

Dans l'introduction de l'édition de 1943, Beauchesne se penchait sur les graves inconvénients découlant de l'exercice du droit d'en appeler des décisions de l'Orateur et commençait à chercher des moyens de la supprimer. Il envisageait

aussi des moyens autres que celui de la clôture pour mettre fin aux délibérations. Dès 1943, Beauchesne proposa d'allouer une période définie à certains débats.

L'auteur était aussi préoccupé par le fait que les sessions de la Chambre des communes s'étendaient sans cesse, mais ne croyait pas qu'une réforme opérée exclusivement au niveau de la procédure pouvait permettre de résoudre le problème.

Le raccourcissement de la session a souvent été souhaité, mais l'adoption de règles spéciales sur les délibérations ne pourrait à elle seule le permettre. Tout dépend en effet de l'application qui en serait faite et de la détermination des députés à ne pas perdre une minute lors de l'étude des mesures proposées à la Chambre. (Traduction libre d'un extrait de la version anglaise du Règlement annoté et formulaire de Beauchesne, 3<sup>e</sup> édition, p. VII).

Beauchesne réclamait à plusieurs reprises la révision du Règlement tout en conseillant à la Chambre de ne pas prendre de décisions hâtives en matière de modifications. Il soutenait que le Règlement doit accorder au suffisamment de temps pour que les questions soumises à la Chambre par le gouvernement puissent être réglées et pour qu'il soit possible de "concilier les exigences du gouvernement avec les droits de la minorité". (Règlement annoté et formulaire, Beauchesne, 4<sup>e</sup> édition, p. VIII).

Vingt ans s'étant écoulés depuis la publication de cette édition du Beauchesne, la cinquième, toute récente, est fort bien accueillie. Elle inclut les révisions apportées au Règlement depuis 1968 et décrit la procédure de la Chambre des communes du Canada dans un contexte actuel et contemporain. Il est intéressant de souligner que les révisions des règles prévoient trois mesures dont Beauchesne avait précédemment préconisé l'adoption: soit la suppression du droit d'appel des décisions de l'Orateur, le

renvoi de l'étude des prévisions budgétaires à des comités permanents et la délimitation dans le temps de certains débats.

La nouvelle édition retient d'abord l'attention par son format et sa réorganisation. Alors que les quatre premières abordaient les sujets étudiés selon l'ordre numérique du Règlement, la cinquième est conçue en fonction des sujets mêmes. Les références relatives à un problème de procédure particulier sont clairement regroupées par alinéas. Il a aussi été prévu une nouvelle table analytique. Ces innovations contribuent à faire de la cinquième édition un ouvrage de consultation plus facile et plus attrayant.

Cette dernière édition contient des références à jour au manuel de procédure britannique actuel, le Parliamentary Practice d'Erskine, 19<sup>e</sup> édition, ainsi qu'à des décisions plus récentes d'orateurs canadiens. Grâce à cette nouvelle position, il est maintenant possible d'étudier la Chambre des communes du Canada telle qu'elle fonctionne aujourd'hui et de comparer sa procédure et ses usages à ceux de l'actuelle Chambre des communes britannique.

Ce tout nouveau Beauchesne reconnaît l'existence de partis politiques organisés au sein de la Chambre, approfondit les nouvelles règles et les nouveaux usages en ce qui concerne la période de questions orales et expose dans une optique moderne la question du privilège parlementaire. L'ouvrage contient en outre un article clé, soit la description de la structure actuelle des comités permanents et la procédure utilisée pour effectuer l'étude des prévisions budgétaires. Le chapitre portant sur la Commission de Règle interne et le Comité permanent de la gestion et des services aux députés constitue un atout qui donne une bonne description de la façon dont les députés gèrent le Parlement. La mise à jour d'expressions non parlementaires et les alinéas portant sur la révision des règles en matière de délimitation

dans le temps de certains débats font partie intégrante de la description de la procédure parlementaire canadienne révisée.

Un bon nombre des modifications apportées au Règlement de la Chambre des communes décrites dans le nouveau Beauchesne ont amené le Parlement à trouver de nouvelles façons de rationaliser sa procédure et de diversifier ses modes d'examen et de vérification pour exécuter dans l'année tout le travail qui lui en confié.

La comparaison des quatrième et cinquième éditions donne un aperçu de l'orientation qu'a suivie la réforme de la procédure à laquelle la Chambre des communes a été contrainte pour respecter les délais impartis. On y trouve aussi les modifications lourdes de répercussions qui ont été apportées à des éléments fondamentaux comme la procédure de la Chambre en ce qui concerne les lois de finances, le processus législatif et la structure du système de comités.

Les possibilités d'application du manuel à la procédure adoptée par les assemblées législatives provinciales varient grandement d'une assemblée à l'autre, d'autant plus que les corps législatifs provinciaux, comme la plupart des parlements actuels, réétudient et révisent constamment leur procédure pour répondre à leurs propres besoins. Pendant de nombreuses années, les assemblées législatives provinciales du Canada ont suivi des règles et des usages conçus à la Chambre des communes du Canada, toutefois l'écart entre la procédure de cette dernière et celle de certains assemblées législatives provinciales du pays semble s'accroître. En 1922, Beauchesne écrit que bien qu'elle se soit globalement inspirée de celle de la mère des Parlements, la procédure de la Chambre du Canada a évolué depuis 1867 pour en arriver à fonctionner de nos jours selon des principes mieux adoptés à la réalité canadienne. (Traduction libre d'un extrait de la version anglaise du Règlement annoté et formulaire de Beauchesne, 1<sup>ère</sup>

édition.) Cette remarque demeure tout aussi pertinente lorsqu'un l'applique à la situation actuelle de nombreuses provinces canadiennes.

L'explication du Règlement que donne Beauchesne s'avère très utile à la Chambre des communes dans l'accomplissement de ses travaux quotidiens ainsi qu'aux spécialistes provinciaux de la procédure qui y trouvent les renseignements dont ils ont besoin sur les usages courants à la Chambre des communes et sur la façon dont le Parlement répond à certains besoins. Les principes et usages parlementaires sont bien mis en évidence dans la nouvelle édition et tous les parlements du Canada y voient là un atout.

Ce dernier Beauchesne aborde de façon nouvelle le Règlement révisé et reflète bien la nature du Parlement canadien actuel. Il ne doit toutefois pas demeurer pour vingt prochaines années le dernier cri en matière de procédure parlementaire canadienne. Je souhaite que déjà toutes les nouvelles tendances en matière d'usage parlementaire, toute nouvelle décision l'Orateur qui puisse donner une orientation nouvelle au Parlement ainsi que toute révision du Règlement soient relevées de façon continue afin que de nouvelles éditions du Beauchesne puissent être publiées à l'occasion. La publication de cet ouvrage donne à penser qu'il y aurait peut-être lieu de concevoir sans peu un "Beauchesne provincial".

Même si le Parlement est une institution fondée sur la tradition et le précédent, il doit néanmoins continuer de revoir son Règlement pour satisfaire aux demandes nouvelles et croissantes qui lui sont faites. Le guide de procédure canadien doit aussi être mis à jour de façon constante afin que les députés et les spécialistes de la question puissent travailler au Parlement et avec ce dernier en tenant compte de la conjoncture actuelle.