
La voix prépondérante

par Maurice Vellacott, député et John Earnshaw

En temps normal, le président de la Chambre des communes ne vote pas; cependant, en cas de partage égal des voix, il le fait pour briser cette égalité. Il est rare qu'un tel événement se produise, mais c'est arrivé en septembre 2003, lorsque le président Peter Milliken a dû avoir recours à sa voix prépondérante pour un vote sur un amendement à une motion allianciste portant sur la définition du mariage. Le présent article examine le fondement juridique de cette voix prépondérante du président et les conventions qui ont été établies relativement à son exercice.



Le fondement juridique du « vote prépondérant » se trouve à l'article 49 de la *Loi constitutionnelle de 1867 (l'Acte de l'Amérique du Nord britannique)* : « Les questions soulevées dans la Chambre des Communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur, mais lorsque les voix seront également partagées, — et en ce cas seulement, — l'orateur pourra voter. » Les mots « et en ce cas seulement » précisent bien qu'il n'y a

aucun autre cas où le président est autorisé à voter.

L'article 9 du Règlement de la Chambre des communes dispose que « l'Orateur ne participe à aucun débat de la Chambre. À voix égales, l'Orateur émet un vote prépondérant, et les raisons alléguées sont consignées aux Journaux ».

Pour que la Chambre puisse faire son travail, les députés doivent avoir confiance en l'impartialité du président. Il est donc important qu'il ne prenne pas position dans les débats partisans. S'il y a égalité des voix et que le président vote pour résoudre l'impasse, il se pourrait que celui-ci adopte la position

de son parti. Ainsi, en utilisant sa voix prépondérante, il risque de paraître partisan. C'est pourquoi on a établi certaines conventions pour empêcher que la présidence soit perçue comme partisane (même si, en théorie, le président est libre de voter selon sa conscience tout comme les autres députés).

Conventions visant à prévenir la partisanerie de la part de la présidence

Même avant la Confédération, il est arrivé à quelques reprises qu'un président rompe l'égalité des voix et explique les motifs de son vote : « la pratique, en cas d'égalité des voix, voulait qu'il garde la question devant la Chambre le plus longtemps possible afin de permettre à cette dernière d'exprimer à nouveau son opinion sur le sujet »¹.

Cela voulait dire que le président devait voter, si possible, de manière à ce que la question à l'étude soit de nouveau confiée aux autres députés plutôt que d'être réglée par son vote. Ainsi, cette façon de voter permettait au président de s'en remettre à la volonté des autres députés plutôt que d'exercer son droit de « vote prépondérant » comme nous l'entendons habituellement. On a résumé cette convention en disant que le président devrait voter de manière à maintenir le statu quo.

Marleau et Montpetit en ont décrit les conséquences comme suit :

- dans la mesure du possible, il laisse la question en suspens pour que la Chambre puisse l'examiner à nouveau et en discuter plus longuement;
- lorsque cette option n'est pas applicable, il tient compte du fait que la question pourrait toujours, d'une façon ou d'une

Maurice Vellacott représente la circonscription de Saskatoon—Wanuskewin à la Chambre des communes. John Earnshaw est son adjoint de recherche. Le texte est une version remaniée d'un exposé présenté à l'occasion du 26^e Colloque de la région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenu à Iqaluit du 16 au 19 octobre 2003.

autre, revenir à la Chambre et être réglée par une majorité des députés:

- il laisse le projet de loi tel quel plutôt que de voter de telle sorte qu'il soit modifié².

Une autre autorité du domaine parlementaire, John George Bourinot, explique la convention ainsi :

Si le président règle une question une fois pour toutes en votant d'un côté, et qu'en votant de l'autre, il la laisse en suspens pour que la Chambre en demeure saisie, il devrait éviter d'utiliser son vote pour la régler. Dans certains cas, sa voix pourrait lui permettre de trancher la question débattue, comme par exemple déterminer si un projet de loi devrait passer ou non à la prochaine étape. Dans une telle situation, le président peut refuser d'exercer son droit de vote, ce qui stopperait le cheminement du projet de loi³.

Ce serait comme s'il avait voté contre. La Chambre pourrait toujours présenter une nouvelle mesure qui serait étudiée plus tard. Ce qui compte, c'est de faire en sorte que la responsabilité d'adopter ce projet de loi incombe à la Chambre et non au président.

Parce que les conventions relatives à la voix prépondérante n'ont pas été codifiées, les présidents ont dû les interpréter eux-mêmes. Cette situation a donné lieu à des problèmes, puisque les conventions n'ont pas été appliquées avec constance.

Par exemple, il est arrivé qu'un président vote en faveur d'un amendement de renvoi à trois mois relativement à la motion de troisième lecture d'un projet de loi, « afin de garder celui-ci devant la Chambre ». Dans un autre cas, le président a voté contre l'amendement de renvoi pour la même raison (afin de laisser la question devant la Chambre)⁴.

Il y a eu deux occasions où des présidents ont voté contre des amendements aux alinéas d'un projet de loi « pour laisser l'affaire en suspens ». Pourtant, un autre a voté en faveur d'un amendement (sans s'expliquer), un a voté contre une motion de deuxième lecture d'un projet de loi (sans donner de raisons), tandis qu'un dernier a voté contre une motion dilatoire proposant de se lever, de faire rapport et de demander à se rasseoir.

Exemple récent d'utilisation de la voix prépondérante

Le 16 septembre 2003, l'Alliance canadienne s'est servie d'un jour des crédits pour proposer une motion relative à la définition du mariage. La motion était rédigée comme suit :

Que, de l'avis de la Chambre, il est nécessaire, parallèlement au débat public entourant les récentes décisions judiciaires, de réaffirmer que le mariage est et doit demeurer exclusivement l'union d'un homme et d'une femme, et que le Parlement prenne toutes les mesures voulues dans les limites de sa

compétence pour préserver au Canada cette définition du mariage.

Durant le débat, il est devenu clair que tout le cabinet était prêt à s'opposer à la motion, mais que plusieurs députés ministériels accepteraient peut-être de l'appuyer si la dernière partie de la motion était supprimée, vu que certains considéraient que ces mots obligeaient le Parlement à invoquer la disposition d'exemption pour maintenir la définition traditionnelle du mariage. Puisque certains députés ne voulaient pas laisser la porte ouverte à cette éventualité, l'allianciste Vic Toews a proposé un amendement supprimant les mots « et que le Parlement prenne toutes les mesures voulues dans les limites de sa compétence pour préserver au Canada cette définition du mariage », afin de rendre la motion plus acceptable à ces députés.

Il y a eu égalité des voix lors du vote sur cet amendement (134-134). Le président a voté contre (c'est-à-dire qu'il a voté de manière à ce que la version initiale et plus longue soit retenue) en disant :

Le greffier a annoncé qu'il y avait égalité des voix pour et contre la motion. Étant donné ces circonstances, le devoir de la voix prépondérante, comme on l'appelle, m'incombe et il m'appartient de trancher en ma qualité de président.

Je dois préciser que je vote ce soir pour des motifs purement liés à la procédure. Les précédents et la pratique à la Chambre des communes sont conçus pour assurer que, dans les cas où la Chambre ne peut parvenir à une décision sans équivoque, il faut lui laisser la possibilité de se pencher à nouveau sur la question si les députés le désirent.

Par conséquent, étant donné que la Chambre n'a pas pu parvenir à une décision ce soir, je vote pour que les députés aient une autre occasion de se prononcer sur la question ultérieurement; je vote donc contre. Je déclare l'amendement rejeté⁵.

Le président a ensuite mis aux voix la motion principale, qui a été rejetée par 137 voix contre 132. La décision rendue par le président quant à son vote semble conforme à la convention voulant qu'on « laisse le projet de loi (ici, une motion) tel quel plutôt que de voter de telle sorte qu'il soit modifié ».

Notes

1. Voir *Journals of the Legislative Assembly of the United Province of Canada*, 19 août 1863, p. 33. Voir aussi John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e édition par Thomas Barnard Flint, Toronto, Canada Law Book Company, 1916, p. 384.
2. Voir Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Montréal, Chenelière/McGraw, 2000, p. 268-269.
3. Voir Bourinot, *op cit*.

4. En 1870, le président James Cockburn n'a pas bien suivi la convention. Il semble avoir voté selon son opinion personnelle. M. Bellerose a proposé la troisième lecture d'un projet de loi qui était controversé parce qu'il établissait un taux d'intérêt de 8 %. Les députés n'arrivaient pas à s'entendre sur un taux en particulier, ni même s'ils devaient le fixer eux-mêmes. M. Oliver, un opposant au projet de loi, a proposé le renvoi à trois mois, une stratégie qui aurait torpillé le projet de loi pour la session. Il y a eu égalité de voix au moment du vote sur l'amendement de renvoi. Le président a indiqué qu'il voulait garder le projet de loi devant la Chambre et donc qu'il voterait pour. M. Ross a alors demandé : « Est-ce que le projet de loi est toujours devant la Chambre? » Le président a répondu : « Il le sera à la prochaine session. » Des éclats de rire et des hourras ont retenti dans la Chambre. Le président avait, pour ainsi dire, tué le projet de loi pour la session en cours. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, 6 mai 1870, col. 1401-1402.

Le 28 février 1889, le président J.-A. Ouimet a suivi la convention correctement et a voté de manière à renvoyer la question à la Chambre. M. Brown a proposé que la Chambre étudie le projet de loi n° 3 (portant sur la cruauté envers les animaux) en comité

plénier. Il voulait expliquer son projet de loi dans ce contexte pour répondre aux préoccupations de certains députés. S'ils n'étaient pas satisfaits du projet de loi, il était prêt à l'amender. M. Tisdale, un opposant à ce projet de loi, voulait que la Chambre en dispose et a proposé un amendement selon lequel les mots après « que » seraient supprimés et remplacés par les suivants : « le projet de loi n° 3 soit étudié dans six mois à compter de ce jour ». Il se plaignait que la motion initiale pourrait être proposée de nouveau à la Chambre si elle était défaite. C'est pour éviter que cela se produise qu'il voulait que la Chambre se prononce sur le projet de loi. Il y a eu égalité des voix et le président a déclaré : « Étant donné l'égalité des voix, je vais voter contre pour garder la question devant la Chambre. » Une fois l'amendement de M. Tisdale défait, les députés sont revenus à la motion initiale de M. Brown, qui a été adoptée. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, 28 février 1889, p. 368.

5. *Débats de la Chambre des communes*, 16 septembre 2003.