

Chapter XII

COMMITTEES OF THE WHOLE

Introduction

The four Standing Orders in this chapter give an overview of procedure in Committees of the Whole, that is, in committees whose membership includes all Members and whose meetings are held in the House itself. Certain other Standing Orders contain exceptions to these rules when the House is in Committee of the Whole for a take-note debate (Standing Order 53.1) or to consider the Main Estimates (Standing Order 81(4)(a)).

Standing Order 100

Order for
House in
Committee of
the Whole.

100. When an Order of the Day is read for the House to go into a Committee of the Whole or when it is ordered that a bill be considered in a Committee of the Whole, the Speaker shall leave the Chair without question put.

Commentary — Standing Order 100

Standing Order 100 specifies that when an Order of the Day is called for the House to resolve itself into a Committee of the Whole¹ or when a bill is to be considered in Committee of the Whole,² no question is put to the House. The Speaker simply relinquishes the Chair and leaves the Chamber. The Chair of the Committee is then usually taken by the Chair, Deputy Chair or Assistant Deputy Chair of Committees of the Whole House.

Historical Summary — Standing Order 100

Prior to 1955, as a general rule, whenever the House desired to resolve itself into a Committee of the Whole, a motion was moved “That Mr. Speaker do now leave the Chair”. In some instances, this motion was debatable;³ in other instances, the House would resolve itself into Committee without putting the question.⁴ In one particular circumstance, there appeared to be great confusion as to whether or not the motion was debatable and, if so, what would be the nature of the debate.⁵

The revision committee which considered the rules in 1955 recommended a new Standing Order to clarify what had become the “general practice” by that time.⁶ The new Standing Order specified that except for the particular circumstances of motions to resolve into Committee of Supply or Committee of Ways and Means, *all* motions for the House to resolve itself into Committee of the Whole on any matter would be decided without debate or amendment.⁷

Chapitre XII

COMITÉS PLÉNIERS

Introduction

Le présent chapitre regroupe quatre articles du Règlement qui énoncent la procédure à suivre pour les comités pléniers, c’est-à-dire les comités dont les membres comprennent tous les députés et dont les séances ont lieu dans l’enceinte même de la Chambre. D’autres articles du Règlement contiennent des exceptions aux présentes règles, pour les cas où la Chambre se forme en comité plénier pour tenir un débat exploratoire (article 53.1) ou examiner le budget principal des dépenses (article 81(4)a)).

Article 100

100. Lors de la lecture d’un Ordre du jour portant formation de la Chambre en comité plénier ou lorsqu’il est ordonné qu’un projet de loi soit étudié en comité plénier, le Président de la Chambre quitte le fauteuil d’office.

Séances en
comités
pléniers.

Commentaire de l’article 100

L’article 100 précise que lorsque l’on fait l’appel d’un ordre du jour portant formation de la Chambre en comité plénier,¹ ou lorsqu’un projet de loi doit être étudié en comité plénier,² on ne procède à aucune mise aux voix. Le Président quitte simplement le fauteuil et la Chambre. La présidence du comité est alors d’ordinaire assumée par le président, le vice-président ou le vice-président adjoint des comités pléniers.

Historique de l’article 100

Avant 1955, en règle générale, lorsque la Chambre souhaitait se réunir en comité plénier, on proposait la motion suivante : « Que M. l’Orateur quitte maintenant le fauteuil ». Dans certains cas, cette motion pouvait faire l’objet d’un débat;³ dans d’autres, la Chambre se constituait en comité sans mise aux voix.⁴ Dans une circonstance, en particulier, une grande confusion semble avoir régné sur la question de savoir si la motion pouvait ou non faire l’objet d’un débat et, le cas échéant, sur la nature même de ce débat.⁵

Le comité de révision qui a examiné le Règlement en 1955 a recommandé l’adoption d’une nouvelle disposition en vue de clarifier ce qui était alors devenu en quelque sorte une pratique générale.⁶ Le nouvel article stipulait que, sauf dans les circonstances particulières de la présentation d’une motion portant formation en comité des subsides ou en comité des voies et moyens, *toutes* les motions de formation de la Chambre en comité plénier sur toute question seraient tranchées sans débat ni amendement.⁷

The wording of the rule remained unchanged until December 1968.⁸ Since the Committees of Supply and of Ways and Means were abolished in December 1968, the Standing Order was rephrased to stipulate that when an Order of the Day was read for the House to go into a Committee of the Whole or when it was ordered that a bill be considered in a Committee of the Whole, no question would be put.⁹ The Speaker would simply relinquish the Chair upon the order being read.

Standing Order 101

Application of Standing Orders.

101. (1) The Standing Orders of the House shall be observed in Committees of the Whole so far as may be applicable, except the Standing Orders as to the seconding of motions, limiting the number of times of speaking and the length of speeches.

Relevancy.

(2) Speeches in Committees of the Whole must be strictly relevant to the item or clause under consideration.

Time limit on speeches.

(3) No Member, except the Prime Minister and the Leader of the Opposition, shall speak for more than twenty minutes at a time in any Committee of the Whole.

Le libellé de l'article est demeuré inchangé jusqu'en décembre 1968.⁸ À ce moment, puisque les comités des subsides et des voies et moyens étaient abolis, on en a modifié le texte de manière à stipuler que lors de la lecture d'un ordre du jour portant formation de la Chambre en comité plénier, ou lorsqu'il serait ordonné qu'un projet de loi soit étudié en comité plénier, aucune mise en délibération n'aurait lieu.⁹ Le Président quitterait le fauteuil d'office à la lecture de cet ordre.

Article 101

101. (1) Le Règlement de la Chambre doit être observé en comité plénier dans la mesure où il y est applicable, sauf en ce qui concerne les dispositions sur l'appui des motions, limitant le nombre d'interventions et la durée des discours.

(2) Les discours prononcés en comité plénier doivent se rapporter rigoureusement au poste ou à la disposition à l'étude.

(3) Aucun député, sauf le premier ministre et le chef de l'Opposition, ne doit parler pendant plus de vingt minutes à la fois en comité plénier.

Application du Règlement.

Pertinence.

Durée des discours.

Commentary — Standing Order 101

Any Committee of the Whole House is the only House committee whose membership includes all Members and whose meetings are held in the House itself. Because the membership of a Committee of the Whole is the same as that of the House, one might expect the rules in both forums to be the same. While this is in fact the case, there are three stated exceptions from the Standing Orders which apply in Committee of the Whole. First, the Standing Order requiring motions to be seconded does not apply in Committee of the Whole; nor does the Standing Order which limits the number of times a Member may speak to a question. Finally, the many rules respecting the length of speeches do not apply; instead, section (3) of this Standing Order establishes a 20-minute time limit per Member per speech, from which, in turn, the Prime Minister and Leader of the Opposition are exempted.¹ Some additional exceptions, such as the prohibition against moving the previous question in that forum, have crept into Committee practice,² while other rules, such as that respecting the quorum,³ have held where they were capable of being applied.

Section (2)—the relevancy rule—stipulates that debate in a Committee of the Whole must be “strictly relevant” to the matter under consideration.⁴

Historical Summary — Standing Order 101

Sections (1), (2) and (3) of Standing Order 101 did not exist in their present form in 1867. Section (1) was part of another rule

Commentaire de l'article 101

Le comité plénier est le seul comité de la Chambre dont tous les députés soient membres et qui tienne ses séances dans la Chambre même. Vu que les membres du comité plénier sont les mêmes que ceux de la Chambre, on pourrait s'attendre à ce que les mêmes règles s'appliquent aux deux. C'est en effet le cas et tout le Règlement s'applique au comité plénier, à trois exceptions près. Tout d'abord, en comité plénier, les motions n'ont pas besoin d'être appuyées; ensuite le nombre des interventions d'un député sur un sujet donné n'est pas limité et, enfin, les nombreuses dispositions concernant la durée des discours ne s'appliquent pas. En revanche, l'article 101(3) du Règlement prévoit qu'en comité plénier, un député ne peut pas parler plus de 20 minutes à la fois, sauf le premier ministre et le chef de l'Opposition officielle.¹ D'autres exceptions, comme l'interdiction de poser la question préalable, se sont établies dans l'usage des comités pléniers,² alors que d'autres dispositions, comme celle sur le quorum,³ sont demeurées en vigueur lorsqu'elles pouvaient être appliquées.

Le paragraphe (2), qui énonce la règle de la pertinence, stipule que les débats en comité plénier doivent « se rapporter rigoureusement » à la question dont le comité est saisi.⁴

Historique de l'article 101

En 1867, les paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 101 du Règlement n'existaient pas dans leur forme actuelle. Le

(it became section (1) in 1927); and sections (2) and (3) did not appear in the Standing Orders until 1910 and 1955, respectively.

Section (1), which existed at Confederation, was nevertheless very similar to its present-day counterpart. It was different only in that instead of three exceptions to the general application of the rules to proceedings in Committee of the Whole, it allowed for only one exception; namely, the “number of times of speaking”.⁵ In 1906, the “seconding of motions” was added as a second exception,⁶ and beginning in 1955, House rules respecting the length of speeches were no longer made to apply to discussions in Committee of the Whole, thus adding the third exception to the Standing Order.⁷

Relevance in Committee of the Whole was first enforced without the help of a Standing Order,⁸ but eventually, in 1910, the House adopted a rule which required strict relevance in Committee discussions. The Leader of the Opposition observed, in support of the new rule: “If the discussion in Committee or anywhere else is not to be relevant, it is, of course, impossible to have any business done in order.”⁹ The wording and application of the rule have not since changed.

The limitation attached to the length of speeches is a relatively new feature of Standing Order 101. A 30-minute limit was placed on interventions in 1955, only to be reduced to 20 minutes in 1968.¹⁰ The 1955 curtailment, implemented at a time when all other speeches were still limited to 40 minutes, had been suggested many times before. As early as 1944, proposals were made to reduce speaking time in Committee of the Whole to 20 minutes.¹¹ In 1947, Speaker Fauteux similarly recommended a 50 per cent reduction in speaking time, as did a procedure committee in 1948.¹² Even the 1955 change was a compromise.¹³ After 1968, however, no further changes were made to the rule.

Standing Order 102

Motion to leave the Chair.

102. (1) A motion that the Chair leave the Chair is always in order, shall take precedence of any other motion, and shall not be debatable.

Intermediate proceeding.

(2) Such motion, if rejected, cannot be renewed unless some intermediate proceeding has taken place.

Commentary — Standing Order 102

Although in general the Standing Orders apply in Committee of the Whole, some simply are not transferable; for instance, Standing Order 60, which permits Members to move the adjournment of the House. As a substitute to moving the adjournment of the House, Standing Order 102 permits a motion “That the Chair leave the Chair”. If passed, such a motion has the same effect as a motion to adjourn the House: the Committee

paragraphe (1) relevait d’une autre règle (il est devenu le paragraphe (1) en 1927); et les paragraphes (2) et (3) ne sont apparus dans le Règlement qu’en 1910 et 1955 respectivement.

Le paragraphe (1) de cet article, qui existait au moment de la Confédération, était néanmoins très semblable aux dispositions correspondantes actuelles. Au lieu de trois exceptions à l’application normale, en comité plénier, des règles régissant les délibérations, l’équivalent du paragraphe (1) n’en prévoyait qu’une, à savoir le nombre des interventions.⁵ En 1906, l’appui des motions a ajouté une deuxième exception,⁶ et à partir de 1955, les règles concernant la durée des interventions ont cessé de s’appliquer aux délibérations en comité plénier, constituant ainsi la troisième dérogation au Règlement.⁷

En comité plénier, la règle de la pertinence a tout d’abord été appliquée sans qu’il soit fait référence au Règlement,⁸ mais en 1910, la Chambre a adopté une règle qui imposait le strict respect de la pertinence dans les délibérations du comité plénier. À l’appui de la nouvelle règle, le chef de l’Opposition a déclaré : « Si la discussion en comité ou ailleurs ne devait pas être topique, il serait impossible, on s’en rend compte, d’expédier la besogne régulièrement ». ⁹ La formulation et l’application de cette règle n’ont pas changé depuis lors.

La limite de durée des interventions constitue un élément relativement nouveau de l’article 101. On a limité les interventions à 30 minutes, en 1955, puis à 20 minutes en 1968.¹⁰ La mesure prise en 1955, à une époque où toutes les autres interventions étaient toujours limitées à 40 minutes, avait déjà été préconisée à maintes reprises. Dès 1944, on avait proposé de ramener à 20 minutes la durée des interventions en comité plénier.¹¹ En 1947, le Président Fauteux avait recommandé de les réduire de moitié, et un comité de la procédure a recommandé la même chose en 1948.¹² La modification de 1955 fut donc un compromis.¹³ La règle n’a subi aucune autre modification après 1968.

Article 102

102. (1) Il est toujours loisible de proposer que le président quitte le fauteuil. Cette motion a la priorité sur toutes les autres, et elle n’est pas sujette à débat.

Motion pour que le président quitte le fauteuil.

(2) Personne ne peut la renouveler si elle est rejetée, à moins que le comité n’ait, dans l’intervalle, procédé à quelque autre opération.

Opération intermédiaire.

Commentaire de l’article 102

En général, les dispositions du Règlement s’appliquent également en comité plénier, mais la transposition n’est pas toujours possible; c’est notamment le cas en ce qui concerne l’article 60, qui permet aux députés de proposer l’ajournement de la Chambre. En remplacement de la motion d’ajournement de la Chambre, l’article 102 permet, en comité plénier, de présenter une motion pour proposer « Que le président quitte le fauteuil ».

rises without a report to the House and the matter before the Committee is superseded. A motion “That the Chair report progress”, meanwhile, has the same effect as a motion to adjourn debate.¹

As with a motion to adjourn the House, a motion that the Chair leave the Chair supersedes the question then before the Committee and is not subject to debate. Similarly, if it is rejected, it can be moved again only after an intermediate proceeding.

Historical Summary — Standing Order 102

When this Standing Order was first introduced in 1867, it read as follows:

A motion that the Chairman leave the Chair shall always be in order, and shall take precedence of any other motion.²

Although the rule indicated the proper motion would be “That the Chair leave the Chair”, it was much more common for Members to move simply “That the Committee do now rise”. Either motion was debatable and had the effect of superseding whatever matter was then before the Committee.³

This remained so until 1913, when the House adopted the controversial Rule 17A, which attempted to list debatable motions.⁴ Omissions in the list later provoked discussions about what motions were in fact debatable; one such discussion in 1916 concerned the motion “That the Chair leave the Chair”. In ruling that this motion was correctly omitted from the list, and that as a result debate could not take place on it, the Chair also established that the correct motion to move was “That the Chair leave the Chair” and not “That the Committee do now rise”.⁵ Current practice, however, has seen this latter motion once again become acceptable.⁶

In 1927, the Standing Order was formally amended to prohibit debate,⁷ and has not since been amended.

Standing Order 103

Resolutions
concurring in
forthwith.

103. Whenever a resolution is reported from any Committee of the Whole, a motion to concur in the same shall be forthwith put and decided without debate or amendment.

Commentary — Standing Order 103

This Standing Order is rarely used, since resolutions reported from Committee of the Whole are now infrequent. Should a Committee of the Whole report a resolution, however, and a Member move a motion that the House concur in the resolution, the Standing Order obliges the Speaker to put the motion immediately, without debate or amendment.

Si cette motion est adoptée, elle a le même effet qu’une motion d’ajournement de la Chambre. La séance du comité est levée sans que celui-ci présente de rapport à la Chambre et la question dont le comité était saisi est remplacée. Une motion proposant que le président fasse rapport de l’état de la question a le même effet qu’une motion proposant l’ajournement du débat.¹

Comme la motion d’ajournement de la Chambre, la motion proposant que le président quitte le fauteuil suspend l’étude de la question dont le comité était saisi et elle ne peut être débattue. De la même façon, si elle est rejetée, elle ne peut être renouvelée que si le comité a, dans l’intervalle, procédé à quelque autre opération.

Historique de l’article 102

Lorsque cet article du Règlement a fait son apparition en 1867, il était formulé ainsi :

Il est toujours loisible de proposer que le président quitte le fauteuil. Cette motion a la priorité sur toutes les autres.²

Selon la règle, il convenait de proposer dans une motion « Que le président quitte le fauteuil », mais le plus souvent, les députés proposaient simplement « Que le comité lève la séance ». Les deux motions pouvaient être débattues et avaient pour effet de suspendre l’étude de la question dont le comité était alors saisi.³

Cette situation s’est maintenue jusqu’à ce que la Chambre adopte, en 1913, une mesure ayant suscité beaucoup de controverse, la règle 17A, qui répertoriait les motions susceptibles d’être débattues.⁴ Les omissions relevées dans cette liste ont par la suite provoqué des discussions sur les motions qui devaient effectivement être débattues; c’est ainsi que les députés ont délibéré, en 1916, de la nature de la motion portant « Que le président quitte le fauteuil ». En décidant que cette motion n’avait en effet pas à figurer sur la liste, et qu’elle ne pouvait être débattue, le président a également affirmé qu’il convenait de proposer « Que le président quitte le fauteuil » et non pas « Que le comité lève la séance ». Dans la pratique courante, toutefois, cette dernière motion est de nouveau devenue acceptable.⁶

En 1927, on a officiellement modifié cet article pour interdire le débat,⁷ et la disposition n’a plus été modifiée par la suite.

Article 103

103. Si un comité plénier rapporte quelque résolution, une motion y portant adhésion doit être immédiatement mise aux voix et décidée sans débat ni amendement.

L’adhésion aux
résolutions
rapportées est
mise aux voix
sur-le-champ.

Commentaire de l’article 103

Cet article est rarement invoqué, car il est maintenant rare qu’un comité plénier rapporte des résolutions. Toutefois, si la situation se présentait et qu’un député proposait une motion afin que la Chambre adhère à la résolution, le Règlement obligerait le Président à mettre la motion immédiatement aux voix, sans débat ni amendement.

By its resolutions, the House declares its own opinions and purposes.¹ Thus if the House agrees to the concurrence motion, it expresses its support for the contents of the resolution; if not, the House withholds such support.

Historical Summary — Standing Order 103

When this Standing Order was first adopted in 1955, it reflected a practice the House had previously followed for a number of years in connection with financial proceedings. In recommending the adoption of this Standing Order, the special committee appointed at the time worded its report as follows:

In the past, resolutions reported from Committee of the Whole House, the Committee of Ways and Means, and in some cases the Committee of Supply were concurred in forthwith. [This new Standing Order makes] the procedure uniform in all cases.²

The references above to the Committee of Ways and Means and of Supply reflect the practice, discontinued in 1968, whereby resolutions upon which money bills were based had first to be agreed to in these committees and then concurred in by the House.³ Because this procedure is no longer followed in the Canadian House, the provisions of Standing Order 103 apply only to those infrequent occasions when resolutions may be reported to the House from Committee of the Whole.⁴

Par ses résolutions, la Chambre déclare ses propres opinions et buts.¹ En conséquence, si la Chambre adopte la motion d'adhésion, elle indique qu'elle appuie le contenu de la résolution; sinon, elle indique qu'elle refuse d'y souscrire.

Historique de l'article 103

Cet article adopté en 1955 s'inspirait d'un usage observé par la Chambre depuis un certain nombre d'années, relativement aux questions financières. En recommandant l'adoption de cet article, le comité spécial alors constitué faisait la remarque suivante dans son rapport :

Jusqu'ici, des résolutions rapportées par des comités pléniers, par le comité des voies et moyens et, en certain cas, par le comité des subsides, ont été agréées immédiatement. [Ce nouvel article] tend à uniformiser la procédure dans tous les cas.²

Les références ci-dessus au comité des voies et moyens et à celui des subsides témoignent d'un usage abandonné en 1968 selon lequel les résolutions sur lesquelles étaient fondées les mesures financières devaient d'abord être acceptées par ces comités, avant d'être agréées par la Chambre.³ Puisque les Communes canadiennes ont abandonné cette façon de procéder, l'article 103 vise seulement les rares occasions où un comité plénier peut rapporter des résolutions à la Chambre.⁴