
Quelques commentaires sur l'article 54 et l'initiative de la Couronne en matière financière

par R.R. Walsh

Selon le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, les provinces fondatrices ont exprimé le désir de contracter une union fédérale, «avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni», c'est-à-dire une constitution fondée sur le système parlementaire britannique de gouvernement, soit celui consistant en un Parlement composé de la Couronne et de deux chambres législatives. Au nombre des règles fondamentales de la procédure parlementaire britannique transmises au Canada par la Loi de 1867 se trouve celle d'après laquelle l'initiative en matière financière appartient à la Couronne. Cette règle exprime un principe de la plus haute importance en matière constitutionnelle savoir qu'aucune charge financière n'est permise sauf à l'initiative de la Couronne. Il en résulte un partage du pouvoir législatif en matière financière: seule la Couronne peut prendre des initiatives législatives touchant le revenu public, mais celles-ci doivent être présentées à la Chambre des communes et approuvées par elle. Cet article examine les implications de cette règle.

Au Canada, ce partage du pouvoir législatif est inscrit dans la Constitution à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du Gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

L'article 54 confère au pouvoir exécutif une primauté législative sur le pouvoir législatif en ce qui concerne les

questions financières (appelées «*money votes*») en exigeant que la mesure soit d'abord recommandée à la Chambre par le gouverneur général.

Il arrive à l'occasion (trop souvent, selon certains) qu'un projet de loi d'initiative ministérielle soit présenté à la Chambre des communes accompagné d'une recommandation royale alors qu'il n'est nullement évident qu'il en exige une. Cela a pour effet de limiter le pouvoir des simples députés d'apporter des modifications au projet de loi. D'un autre côté, il arrive souvent que le projet de loi émanant d'un député soit contesté (dans la plupart des cas de façon non formelle, avant ou après sa présentation à la Chambre) parce qu'un simple député n'aurait pas le pouvoir de le présenter du fait qu'il s'agit d'une mesure financière qui nécessite la recommandation royale (recommandation qu'un simple député n'a pas le pouvoir d'obtenir).

M. R.R. Walsh est Conseiller législatif général à la Chambre des communes. Une version préliminaire a été présentée à la conférence annuelle de l'Association des Conseillers parlementaires du Canada tenue à St. John's, Terre-Neuve en septembre 1993.

Une très grande incertitude plane sur la question de savoir quand la recommandation royale est nécessaire et cela amène les avocats-conseils à expliquer la portée de l'article 54. Une question connexe, soulevée par les spécialistes de la procédure, est celle de savoir si la Chambre peut exiger la recommandation royale, que l'article 54 s'applique ou non.

Le parlement britannique

Erskine May énonce quatre règles régissant la procédure financière de la Chambre, la seconde ayant pour titre L'initiative financière de la Couronne: «Une charge ne peut être prise en considération [par la Chambre] que si la Couronne le demande ou le recommande.»¹

Selon May, l'initiative financière de la Couronne, en ce qui concerne les «subsides» (ou «crédits»), s'est développée sous forme de pratique constitutionnelle et elle est sous-entendue dans la procédure plutôt qu'affirmée expressément.² Pour ce qui est des crédits, dans le discours du Trône, la Reine annonce que des prévisions de dépenses seront déposées à la Chambre: ces prévisions sont ultérieurement présentées à la Chambre sur ordre de Sa Majesté. La présentation des prévisions de dépenses constitue la demande de «subsides» de la Couronne. Tandis qu'en matière de «subsides» l'initiative royale s'appuie sur un usage constitutionnel ancien, en Grande-Bretagne, elle se fonde, pour les charges demandées par un projet de loi donné, sur les règles de procédure de la Chambre, notamment sur l'article 46 du règlement de la Chambre du Royaume-Uni.

L'article 46 du règlement de la Chambre du Royaume-Uni, au moment de son introduction, en 1713, se rapportait aux pétitions; il a ensuite été élargi en 1852 pour englober les motions [TRADUCTION] «ayant pour objet un crédit ou une charge sur le revenu public». La modification de 1852 était nécessaire pour permettre la présentation de projets de loi de dépenses lorsque l'initiative financière de la Couronne n'avait pas déjà été exercée sous forme de demande de «subsides» relativement aux dépenses en question. Il était prévu que ces projets de loi seraient recevables sur la foi d'une recommandation émanant de la Couronne. Les dépenses proposées dans ces projets de loi étaient réputées, en vertu de la recommandation royale qui les accompagnait, faire partie des prévisions de dépenses présentées plus tôt (c'est-à-dire de la demande antérieure de «subsides»).

En 1866, l'article 46 du règlement britannique fut modifié de nouveau pour englober les motions ayant pour objet un crédit ou une charge sur le revenu public payable «sur des

deniers qui seront votés par le Parlement». May appelle ces projets de loi des projets de loi de «dépenses nouvelles» (s'agissant de dépenses qui ne figuraient pas dans le budget présenté et voté plus tôt au titre des «subsides»). La modification de 1866 allait plus loin que celle de 1852 en ce qu'elle incluait les projets de loi nécessitant des dépenses qui, en vertu des termes employés, ne pouvaient être considérées comme faisant partie du budget présenté plus tôt. Ces projets de loi avaient un caractère prospectif dans la mesure où ils prévoyaient la demande et l'octroi futurs de «subsides» («sur des deniers qui seront votés par le Parlement») et ils ne pouvaient être reçus qu'en vertu de la recommandation royale qui les accompagnait, et non en raison d'une demande antérieure de «subsides».

May a expliqué qu'avec le temps et par suite de l'usage répété de la recommandation royale dans le cas des projets de loi prévoyant des dépenses payables «sur des deniers qui seront votés par le Parlement» on finit par considérer que l'usage de la recommandation royale représentait un cas d'exercice de l'initiative financière de la Couronne alors que ce ne fut jamais le cas:

Au début, la recommandation de la Reine n'était exigée que pour les propositions qui autorisaient effectivement et directement une dépense en ordonnant que les paiements soient faits sur le Trésor. Un pas considérable a été franchi quand cette exigence a été étendue aux propositions qui n'étaient pas par elles-mêmes effectives et qui se limitaient à ordonner que le paiement soit fait «sur des deniers qui seront votés par le Parlement», c'est-à-dire au moyen de prévisions de dépenses qui seraient présentées ultérieurement et que la Chambre pourrait adopter ou rejeter à son gré. En 1866, année où cette mesure fut prise, l'expérience avait démontré que ces propositions n'étaient pas aussi inefficaces que leur forme l'indiquait, car elles rendaient souvent nécessaire la présentation de prévisions de dépenses, soumettant de ce fait l'initiative de la Couronne aux dictées de la Chambre.³

L'histoire parlementaire canadienne

L'article 54 fut introduit dans le droit parlementaire canadien (le droit de l'Amérique du Nord britannique) par l'*Acte d'Union, 1840*. Il ressort de la lecture de Lord Durham et d'autres documents de l'époque qu'on a d'abord introduit l'article 54 dans la législation en 1840 pour contrôler la présentation de projets de loi demandant un «vote de deniers», c'est-à-dire une affectation de crédits:

Il me faut aussi recommander ce qui me paraît être une restriction essentielle des pouvoirs des corps représentatifs dans les colonies. A mon avis, il est impossible d'avoir un bon gouvernement tant que le pouvoir actuel de voter le budget et de régir les dépenses locales restera sans restriction entre les mains d'une Assemblée. Aussi longtemps qu'on lèvera un revenu, lequel après le paiement des dépenses nécessaires du Gouvernement laissera un excédent considérable, **aussi longtemps qu'un député de l'Assemblée pourra, sans restriction, proposer un vote du budget**, aussi longtemps l'Assemblée gardera le pouvoir dont elle a abusé partout en

faisant un mauvais usage des deniers publics. La prérogative de la Couronne, qui est constamment exercée en Grande-Bretagne pour la vraie protection du peuple, n'aurait jamais dû être concédée aux colonies: et si on y introduisait le règlement du Parlement impérial, selon lequel on ne peut soumettre aucun vote d'argent sans le consentement préalable de la Couronne, on pourrait sagement l'appliquer à protéger l'intérêt public, sacrifié maintenant aux intrigues des appropriations locales, lesquelles servent surtout à donner une influence induite à certaines personnes et à certains partis. (Les caractères gras sont de moi).

Il semble évident qu'en 1840 l'objectif de Lord Durham était d'imposer des recommandations royales pour les projets de loi tendant à obtenir une affectation de crédits. La disposition de la loi de 1840 a été reproduite à l'article 54 de la loi de 1867.

La loi de 1867 a été adoptée par la Chambre des communes britannique un an seulement après que cette chambre eut modifié l'article 46 de son règlement de façon à exiger la recommandation royale pour les projets de loi dits «de dépenses nouvelles». On peut considérer que tant la Chambre britannique que les représentants du ministère des Colonies et les conseillers parlementaires chargés de la rédaction de la loi de 1867 connaissaient bien la modification apportée en 1866 à l'article 46 du règlement britannique, ainsi que le problème législatif que cette modification visait à résoudre, pourtant ils n'ont pas formulé l'article 54 en termes qui incluraient les projets de loi dits «de dépenses nouvelles». À cet égard, il est important de noter la formulation de l'article 54: «...aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt...». Il semble évident que l'article 54 ne s'applique qu'aux projets de loi qui opèrent une affectation de crédits et qu'il ne vise pas ceux qui ne peuvent être effectifs sans affectation de crédits mais, par eux-mêmes, n'opèrent pas une telle affectation.

Pratique et procédure

On retrouve le premier volet de la règle de May relative à l'initiative financière de la Couronne, soit la demande de «subsides» faite par la Couronne, dans la présentation de prévisions des dépenses publiques par le gouvernement. Dans son témoignage devant le Comité sénatorial des finances nationales, en 1989, Allan Darling, le Sous-secrétaire, Direction des programmes du Conseil du Trésor, a expliqué la façon dont le Conseil du Trésor procède pour la préparation des prévisions budgétaires annuelles:

Permettez-moi de dire pour commencer que de toute évidence la procédure que nous suivons a comme point de départ la loi elle-même. Sauf disposition contraire d'une loi spécifique, nous partons en général du principe empirique que tous les articles de dépenses doivent faire l'objet d'une autorisation annuelle de dépenser émanant du Parlement. L'énoncé législatif qui prévoit explicitement l'autorisation de dépenser se présente le plus souvent comme suit:

Toutes les dépenses effectuées aux fins de la présente loi devront être payées à partir de crédits autorisés par le Parlement.

Dans de nombreux autres cas où l'autorisation de dépenser n'est pas spécifiquement prévue par la loi, nous interprétons tout simplement celle-ci comme signifiant que les fonds requis par son application seront autorisés par la procédure annuelle d'affectation des crédits.

Pour ce qui est des postes législatifs, les autorisations annuelles permanentes de dépenser s'appliquent habituellement à des articles très précis, et dans ce cas-là, la loi doit être très claire. Si une loi prévoit une autorisation permanente de dépenser, elle doit l'indiquer clairement en stipulant que telle ou telle somme sera payable sur le Trésor. (Les caractères gras sont de moi).⁴

Le Comité sénatorial des finances publiques a entendu M^c Peter Johnson, c.r., Premier conseiller législatif et chef de la Direction de la législation au ministère fédéral de la Justice:

Il arrive qu'au cours d'une session on adopte un projet de loi pour lequel aucun crédits ne sont prévus. *Dans ce cas, nous insérons généralement une disposition d'affectation de crédits dans ce projet de loi parce qu'on n'a pas prévu de crédits au Budget des dépenses.* Dans d'autres cas, nous n'avons pas besoin de le faire car nous partons du principe que le Parlement votera les crédits. *S'il ne le fait pas, la loi deviendra inopérante.* En général, nous prenons ces décisions sur le conseil des autorités des ministères en consultation avec les responsables du ministère des Finances.⁵ (Les caractères gras sont de moi).

M^c Johnson a fourni au comité sénatorial le texte qui, d'après lui, constitue les lignes directrices dont les avocats de son bureau se servent pour conseiller le Bureau du Conseil privé en matière de recommandation royale. Voici le passage pertinent pour ce qui concerne notre exposé:

La recommandation, en vertu de l'article 54, s'impose dans tous les cas où un projet de loi comporte l'affectation de fonds publics, notamment de recettes fiscales. L'affectation peut être

a) directe (loi de crédits); ou

b) indirecte (situation entraînant des dépenses publiques).⁶

Si, d'une part, les lignes directrices de la Justice précisent avec justesse que la règle de la recommandation royale découle de l'article 54, elles semblent par contre aller au delà de l'article 54 quand elles incluent les affectations indirectes. En faisant mention d'un projet de loi qui prévoit une «situation entraînant des dépenses publiques» les lignes directrices semblent donner à entendre que les projets de loi qui nécessiteraient la mise en oeuvre d'une dépense de fonds publics mais qui ne portent pas affectation de deniers publics ni n'autorisent quelque dépense de deniers publics pour leur application (projets de loi qui, selon le témoignage de M^c Johnson, seraient inopérants à défaut d'affectation de crédits) nécessiteraient quand même la recommandation royale.

M^c Johnson a expliqué que les avocats du ministère de la Justice, par grand souci de prudence, avisent souvent que la recommandation est nécessaire même s'il subsiste un doute :

Du point de vue juridique, je pense qu'il est préférable, en cas de doute, d'obtenir la recommandation royale, faute de quoi le projet de loi risquerait, une fois adopté, d'être immédiatement invalidé.... Par conséquent, quand nous conseillons le Bureau du Conseil privé, nous choisissons la voie de la prudence et nous optons pour la sécurité.⁷

Pour autant que le témoignage fait par M^c Johnson en 1989 exprime toujours la pratique actuelle du ministère de la Justice, il semble juste de présumer que si tous les projets de loi d'initiative ministérielle qui demandent la recommandation royale seront probablement accompagnés de celle-ci, par contre la recommandation royale n'aurait pas été nécessaire pour tous les projets de loi d'initiative ministérielle accompagnés de cette recommandation.

Dans son témoignage devant le Comité sénatorial des finances nationales, M^c Joseph Maingot, ancien Légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, se reportant à un commentaire de Beauchesne, 4^e édition (1959), a dit que la tendance à la Chambre des communes au cours des 25 années précédentes voulait que l'on déclare irrecevables toutes les motions visant à donner au gouvernement l'ordre exprès de faire une chose qui ne peut être effectuée sans dépense d'argent.⁸ Le commentaire correspondant dans la 6^e édition de Beauchesne est le commentaire n^o 616, mais celui-ci semble ne viser que les motions. On peut aussi se reporter à cet égard au commentaire n^o 615. Ces deux commentaires se retrouvent toutefois sous l'intertitre «MOTIONS ABSTRAITES».

Les commentaires n^{os} 613 et 614 de la 6^e édition de Beauchesne, qui sont coiffés de l'intertitre «Lois n'exigeant pas la recommandation royale», semblent plus pertinents:

613. Un projet de loi qui confère au gouvernement un pouvoir dont l'application nécessitera l'affectation de crédits, mais au gré du Parlement, sans entraîner de dépense directe, n'est pas une mesure financière et n'a pas à être précédé de la recommandation royale pour être présenté.

614. Un projet de loi visant la mise en place d'un mécanisme de dépense de certaines sommes tirées des revenus de l'État, sous réserve de l'autorisation ultérieure du Parlement, peut être présenté à la Chambre sans la recommandation de la Couronne (*Journaux*, 16 janvier 1912, p. 157 et 158).

Le débat de 1912 mentionné au commentaire n^o 614 illustre bien le point central de toute la question de la recommandation royale. À l'étape de la deuxième lecture d'un projet de loi d'initiative ministérielle visant à modifier la *Loi des enquêtes*, on objecta qu'il fallait présenter d'abord une résolution en comité plénier et l'accompagner de la recommandation royale parce que le projet de loi imposait une charge sur les recettes du pays dans la mesure où il autoriserait les commissaires nommés en vertu de la *Loi des enquêtes* à employer des

architectes, des ingénieurs, des avocats et d'autres spécialistes pour les seconder. Le ministre de la Justice, parrain du projet de loi, répondit en ces termes:

Quand il s'agira de déterminer comment payer ceux qui seront employés, nous aurons à nous y faire autoriser en la manière ordinaire par un vote de cette Chambre.⁹

Le premier ministre, M. Borden, intervenant dans le débat à l'appui du projet de loi, fit l'observation suivante, qui semble particulièrement à propos pour les projets de loi d'initiative parlementaire qui contiennent une disposition de non-affectation de crédits:

En ce qui concerne le présent projet de loi, il me semble toutefois qu'il en doive être comme je dis. L'addition d'un article prescrivant de payer sur les fonds votés par les Chambres à cet effet une personne dont on aura requis les services oblige nécessairement à faire voter ces fonds par le Parlement. *Jusque-là, nulle charge n'est imposée sur le peuple.* (Les caractères gras sont de moi).

Le président de la Chambre des communes décida que le projet de loi ne constituait pas «une motion ayant en vue tout subside public ou toute dépense de deniers publics» (termes de l'article 77 du Règlement):

Le plus que l'on peut dire, c'est qu'en vertu [des] dispositions [du projet de loi] quelque chose doit être fait qui peut donner lieu à une réclamation contre le Gouvernement. Si cela suffisait pour lui appliquer la règle, on devrait établir que tout bill, donnant au Gouvernement un pouvoir en vertu duquel une dépense pourrait être effectuée, tombe sous l'application de la loi. Suivant moi, cela donnerait vraiment une interprétation trop longue aux mots: «une motion ayant en vue tout subside public ou toute dépense de deniers publics».¹⁰

Bourinot, dans son ouvrage *Parliamentary Procedure*, caractérise l'article 77 du Règlement en disant qu'il s'agit d'un article qui impose une «autre contrainte en ce qui concerne la dépense de deniers publics», et il ajoute:

Celui-ci [l'article 77 du Règlement] correspond en substance à l'article du règlement des Communes britannique — la seule différence résidant dans le fait que ce dernier est un peu plus précis du fait qu'y sont ajoutés les mots «ou charge sur le revenu public, qu'elle soit payable sur le Trésor ou sur des deniers qui seront votés par le Parlement».¹¹

Le pendant britannique de l'article 77 du Règlement incluait expressément les projets de loi, dits «de dépenses nouvelles», qui imposaient une charge «sur des deniers qui seront votés par le Parlement». En 1912 (avant la 4^e édition de *Bourinot*), le président des Communes canadiennes refusa d'appliquer l'article 77 du Règlement comme s'il avait le même sens que son pendant anglais. De même, nous pensons aujourd'hui que le président des Communes ne devrait pas donner à l'article 54 (article 79 du Règlement) un sens large en se fondant sur l'article 46 du règlement britannique, tel qu'il résulte de sa modification intervenue en 1866. La formulation de l'article 54 (art. 79 du Règlement) n'autorise pas davantage une telle

interprétation que celle de l'article 77 du Règlement n'autorisait le sens large qu'on cherchait à lui donner en 1912.

Dans son rapport au Sénat, le Comité sénatorial des finances nationales mentionnait le passage du témoignage de M^e Maingot concernant la pratique de la Chambre relative aux projets de loi dits «projets de loi de finances» (ou «mesures financières») et la tendance de la Chambre à appliquer le commentaire n^o 616 à un projet de loi «même si la motion ou le projet de loi ne renfermait aucune disposition portant affectation de crédits»:

Ces décisions s'inspirent probablement de la modification, dite de Gladstone, du Règlement de la Chambre des communes britannique qui remonte à 1866 et qui prévoit:

La Chambre n'acceptera aucune demande de crédits liée au service public et n'entérinera aucune motion portant octroi de crédits ou entraînant une dépense de deniers publics qu'ils soient pris à même le Fonds du revenu consolidé ou tirés de crédits votés par le Parlement, sans une recommandation préalable de la Couronne.

Cette mesure avait pour but d'empêcher les simples députés de déposer des projets de loi ou des modifications qui, sans prévoir d'affectation de crédits destinés à payer les coûts inhérents à leur application, engageaient tout de même des crédits qui devaient être votés subséquemment par le Parlement. Bien sûr, ces motions ne pouvaient pas être accompagnées d'une recommandation royale. La Chambre des communes canadienne a apparemment décidé d'adopter cette disposition du Règlement britannique, mais elle ne l'a jamais intégrée à son propre Règlement. De plus, les auteurs de la Constitution canadienne n'ont pas rédigé l'article 54 dans l'esprit de la modification Gladstone. En conséquence, le fait de conseiller aux ministres de joindre une recommandation royale à tous les projets de loi qui ont des répercussions sur les dépenses actuelles ou futures, semble dépasser le cadre de l'article 54.¹²

Il semble raisonnable d'avancer que l'article 54 a «enchâssé» dans la constitution canadienne la règle britannique relative à l'initiative financière de la Couronne en ce qui concerne les «subsides» (les crédits) mais seulement telle qu'elle était formulée avant la modification apportée à l'article 46 du règlement britannique en 1866: la demande de «subsides» faite par la Couronne soit sous la forme traditionnelle des prévisions de dépenses, soit suivant la façon de procéder que permettait la modification de 1852 de l'article 46 de ce règlement (voir ci-dessus).

L'article 54 ne s'applique pas aux projets de loi dont la mise en oeuvre demandera des fonds publics mais qui n'autorisent pas la dépense de fonds publics à cette fin ou à quelque autre fin.

Projets de loi émanant de députés et dispositions de non-affectation de crédits

On trouve parfois dans les projets de loi d'initiative parlementaire des dispositions de non-affectation de crédits destinées à les mettre à l'abri de toute contestation fondée sur l'article 54. La disposition serait ainsi formulée:

16. Le paiement sur le Trésor des dépenses entraînées par la mise en oeuvre de la présente loi est subordonné à l'adoption par le Parlement des crédits nécessaires à cette fin.

Forts de cette protection, de simples députés ont présenté à la Chambre des communes des projets de loi que d'autres jugeaient hors des attributions de simple député parce qu'ils comportaient une autorisation implicite de dépenser des fonds publics dans la mesure où l'application du projet de loi entraînerait une dépense de fonds. Les tenants des dispositions de non-affectation de crédits soutiennent que l'insertion d'une telle disposition fait clairement ressortir que le projet de loi n'opère pas affectation de crédits.

Le 9 novembre 1978, le président suppléant de la Chambre faisait observer que les projets de loi comportant une disposition de non-affectation de crédits paraissaient irrecevables parce qu'ils empiétaient sur l'initiative financière de la Couronne. L'article du projet de loi dont il était saisi était rédigé en ces termes:

4. Aucune disposition de la présente loi de doit s'interpréter comme nécessitant une affectation de deniers publics.

Le président suppléant a estimé que le recours à une telle disposition ne constituait pas une façon acceptable de se dérober à l'obligation d'obtenir une recommandation de la Couronne. Selon lui, la présidence a le devoir de décider si un projet de loi exige une recommandation royale, et de ce faire sans tenir compte de la présence dans le projet de loi d'une disposition de non-affectation de crédits.¹³ Il est difficile d'envisager pourquoi il devrait en être ainsi quand l'adoption du projet de loi, sans disposition de non-affectation, indiquerait nettement qu'aucune dépense de fonds public n'est autorisée en vertu du projet de loi.

Le 23 octobre 1991, le président du Sénat a décidé que le projet de loi sénatorial S-5, qui comportait une disposition de non-affectation de crédits, était irrecevable, et ce, en vertu de l'article 82 du Règlement du Sénat, dont voici le texte:

82. Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un projet de loi comportant l'affectation de fonds publics, sauf si, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine a recommandé cette affectation.

Le projet de loi S-5 étendait aux marins de la marine marchande les avantages déjà prévus pour les anciens combattants. Le président du Sénat dit que le projet de loi donnerait lieu à des réclamations des marins marchands et de leurs conjoints contre le gouvernement et amènerait le gouvernement à effectuer des dépenses du genre de celles dont

May dit qu'elles constitueraient un engagement de fonds publics.¹⁴

Le président du Sénat a dit que selon la tradition parlementaire canadienne les projets de loi émanant d'un député «qui engagent des crédits devant être votés ultérieurement par la Chambre» sont irrecevables tant à la Chambre des communes qu'au Sénat. Il a cité *Parliamentary Procedure*, de Bourinot, aux pages 406 à 408 de la 4^e édition, à l'appui de la proposition voulant que l'article 54 de la loi de 1867 doive s'interpréter en fonction de l'article du règlement du Royaume-Uni. Le président a rejeté la position adoptée au sujet de l'article 54 par le Comité sénatorial des finances nationales (voir ci-dessus).

La décision rendue par le président du Sénat au sujet du projet de loi S-5 contredit celle rendue par le président des Communes en 1912 (examinée ci-dessus) et se fonde sur une apparente tradition parlementaire canadienne selon laquelle la Chambre des communes et le Sénat du Canada suivent la pratique britannique découlant de l'article 46 du règlement du Royaume-Uni, tel qu'il résulte de sa modification en 1866. Aucune décision antérieure en ce sens du président de la Chambre n'est mentionnée dans la décision du président du Sénat. En toute déférence, j'estime que le passage de *Bourinot* cité par le président, au Sénat, n'autorise pas la thèse voulant qu'il faille attribuer à l'article 54 la portée de l'article 46 du règlement du Royaume-Uni. De plus, en se fondant sur ce qui est perçu comme une tradition parlementaire canadienne, le président du Sénat semble reconnaître que l'article 54, en raison de sa formulation, ne vise pas les projets de loi auxquels s'appliquerait la modification apportée en 1866 à l'article 46 du règlement du Royaume-Uni.

Dans le cas d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui comporte une disposition de non-affectation de crédits, le Président n'a que deux questions à examiner: a) si le projet de loi, à défaut de disposition de non-affectation de crédits, exigerait la recommandation royale et b) si, dans l'affirmative, il suffit d'une disposition de non-affectation de crédits pour dispenser de l'obligation d'obtenir la recommandation royale. Quant à cette dernière question, le critère devrait être de savoir si la disposition de non-affectation écarte manifestement l'autorisation par le Parlement de dépenser des fonds publics pour les fins du projet de loi. En l'absence d'autorisation, nulle dépense de fonds public n'est possible: article 26 de la *Loi sur l'administration financière*.

Dans le cas du projet de loi S-5, le président du Sénat a répondu à la première question seulement et il l'a fait par l'affirmative. Le président a dit des projets de loi comportant une disposition de non-affectation de crédits qu'ils contraignaient la Chambre à procéder plus tard à une affectation de crédits. Ce raisonnement semble négliger le fait que, étant une des deux chambres du Parlement, le Sénat ne peut se lier à l'égard de futures mesures législatives: une législature ne peut lier une future législature. Tout au plus la

chambre pourrait-elle se lier moralement, c'est-à-dire non sur le plan légal mais sur le plan politique.

Certains ont fait valoir qu'une disposition de non-affectation de crédits équivaut à permettre aux simples députés de faire indirectement ce qu'il leur est interdit de faire directement, savoir affecter des fonds publics.¹⁵ En présentant un projet de loi comportant une telle disposition un député ne fait pas indirectement ce qu'il lui est interdit de faire directement puisque le projet de loi mentionne clairement, par sa disposition de non-affectation de fonds publics, qu'il n'a pas l'effet qu'il aurait pu avoir sans la disposition: c'est-à-dire opérer une affectation de fonds publics ou autoriser la dépense de fonds publics. Pour ce motif, la règle prohibant de faire indirectement ce qu'il est interdit de faire directement n'a pas d'application parce que ce qui peut être considéré comme une action indirecte n'a pas la conséquence de l'action directe.

On a aussi soutenu que ces projets de loi constituent une demande indirecte de crédits et auraient comme conséquence, s'ils étaient adoptés, d'obliger la Couronne à faire une demande de crédits pour l'objet des projets de loi et qu'il faut éviter de placer la Couronne dans une situation par laquelle son initiative financière est compromise. À cet égard, il faut rappeler qu'il est arrivé à la Couronne de reporter la mise en vigueur d'une loi du Parlement pendant des années après que le projet de loi fut devenu loi à la suite de la sanction royale. Les tribunaux ont reconnu à la Couronne le droit de ne pas faire entrer en vigueur une loi adoptée par le Parlement. Si la Couronne n'est pas tenue — et, de toute évidence, ne se sent pas tenue — de mettre en vigueur une loi que le Parlement a jugé bon d'édicter, comment le fait d'adopter un projet de loi émanant d'un député qui contient une disposition de non-affectation de crédits pourrait-il la mettre dans l'obligation d'exercer son droit d'initiative en matière financière et de faire une demande de crédits? Bref, cet argument manque de force.

Pouvoirs de la Chambre en matière de procédure

L'arrêt récent de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Donahoe c. Radio-Canada et al.* semble appuyer la proposition la recommandation royale qu'exiger en vertu de l'article 54 relève de la compétence de la Chambre en tant que question de procédure.¹⁶ L'affaire *Donahoe* mettait en cause le droit de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse d'exclure les caméras de télévision («les étrangers») de l'enceinte de la chambre. On soutenait, à l'appui de la liberté de presse prévue à l'alinéa 2b) de la *Charte des droits et libertés*, que la disposition de la *Charte*, faisant partie de la constitution écrite du Canada, devait l'emporter sur les règles non écrites relatives aux privilèges parlementaires tels que le pouvoir de l'Assemblée législative d'exclure les étrangers.

Le juge McLachlin a affirmé qu'on ne peut pas appliquer la *Charte* de façon à retirer un pouvoir (ou un droit) qui bénéficie d'un statut constitutionnel, quoiqu'elle puisse s'appliquer

relativement à une façon particulière de l'exercer (il faut distinguer l'«arbre» de son «fruit»).¹⁷ Dans le cas de la Chambre (y compris les assemblées législatives provinciales), son pouvoir de déterminer sa procédure bénéficie d'un statut constitutionnel parce qu'il lui est nécessaire pour s'acquitter de sa fonction:

En résumé, il semble évident que, du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise.

Le juge McLachlin a cité Erskine May approuvativement à l'appui de la proposition que la Chambre est «le seul juge de la légalité de ses débats», qu'en établissant ses propres codes de procédure ou en y dérogeant, «l'Assemblée peut en pratique modifier ou remplacer les règles de droit».

L'arrêt *Donahoe* accrédite les deux propositions suivantes. Premièrement, le fait d'édicter un droit constitutionnel, comme la liberté de presse prévue à l'alinéa 2b) de la *Charte*, n'a pas pour effet d'écarter le droit constitutionnel de la Chambre de déterminer sa procédure ou de réglementer ses délibérations. Deuxièmement, il n'appartient pas aux tribunaux de juger de la légalité de la manière dont la Chambre exerce le pouvoir qu'elle possède en matière de procédure.

On ne peut déterminer clairement, à partir de l'arrêt *Donahoe*, si l'attitude de non-intervention qu'elle a adoptée en ce qui concerne la procédure de la Chambre empêcherait la cour d'obliger celle-ci à se conformer à l'article 54. La cour permettrait-elle, à la Chambre d'être seul juge pour ce qui est de déterminer si l'article 54 s'applique à un projet de loi particulier?

La question de savoir si un projet de loi nécessite une recommandation royale par application de l'article 54 est une question de droit. L'article 54 protège, sur le plan constitutionnel, le droit d'initiative législative de la Couronne en matière financière. S'il arrivait que la Chambre permette, en tant que question de procédure, à de simples députés de présenter des projets de loi visés par l'article 54, sans la recommandation royale, la Couronne n'aurait-elle pas le droit de s'adresser aux tribunaux pour faire respecter son droit constitutionnel? La cour interviendrait-elle? Dans l'arrêt *Donahoe*, le juge en chef Lamer a fait l'observation suivante :

[Les] tribunaux peuvent examiner de plus près les affaires dans lesquelles les revendications de privilège ont des répercussions sur des personnes à l'extérieur de l'Assemblée, que celles qui portent sur des questions purement internes de l'Assemblée.

Le juge en chef a convenu avec le juge McLachlin que les tribunaux ont depuis longtemps maintenu une attitude de

non-intervention à l'égard de l'exercice d'un privilège parlementaire,

particulièrement lorsque celui-ci vise à garder le contrôle des débats internes de l'Assemblée. Cette attitude favorise l'indépendance des branches législative et judiciaire de notre gouvernement l'une par rapport à l'autre.

Si la Chambre décidait d'exiger la recommandation royale pour un projet de loi auquel l'article 54 ne s'applique pas, il s'agirait d'une extension de l'article 54 et l'arrêt *Donahoe* semble indiquer que la cour n'interviendrait pas. D'autre part, si la Chambre décidait d'adopter un projet de loi auquel l'article 54 s'applique, sans la recommandation royale, il s'agirait d'une violation de l'article 54. Dans ce dernier cas, la cour, s'autorisant de l'arrêt *Donahoe*, interviendrait-elle pour décider à l'encontre de la Chambre, si la question était soulevée à l'occasion d'une demande de la Couronne?

Dans l'arrêt *Donahoe*, la cour a affirmé que le contrôle de la procédure est nécessaire à la Chambre pour qu'elle puisse s'acquitter de sa fonction démocratique indépendamment de toute autre branche du gouvernement. Ce fait rend compte de la séparation des pouvoirs dans un système parlementaire de gouvernement, même si celle-ci n'est pas aussi strictement définie que dans le modèle américain. La question soulevée dans l'arrêt *Donahoe* était de savoir si la branche judiciaire peut exercer une certaine forme de contrôle sur la branche législative par le biais du pouvoir de contrôle judiciaire. La cour a statué qu'elle ne pouvait pas le faire. Dans l'affaire *Donahoe*, le requérant était la Société Radio-Canada et non la Couronne. Il semble raisonnable de se demander si, malgré l'affaire *Donahoe*, la cour exercerait son pouvoir de contrôle judiciaire à l'encontre de la Chambre si un ministre de Sa Majesté fédérale intentait une action fondée sur la violation du droit d'initiative financière de la Couronne, c'est-à-dire une violation de l'article 54. Il est certainement défendu à la Chambre de ne pas tenir compte de l'interdiction constitutionnelle portée à l'article 54: «il n'est pas loisible ... ». La cour considérerait-elle l'application de l'article 54 comme une question «de procédure interne» dont elle n'a pas le pouvoir d'exiger l'application?¹⁸

Dans l'arrêt *Donahoe*, la cour a restreint ses pouvoirs en faveur de la branche législative afin d'assurer l'indépendance de cette dernière. En rapport avec les violations de l'article 54, les tribunaux devraient-ils restreindre les pouvoirs de la branche législative en faveur de la branche exécutive? S'ils le font, l'indépendance de la branche législative en serait-elle favorisée? Si l'arrêt *Donahoe* protège l'indépendance de la branche législative à l'égard de la branche judiciaire, une décision récente de l'Assemblée nationale du Québec au sujet de l'initiative financière de la Couronne semble aller dans l'autre sens, en protégeant l'indépendance de la branche exécutive à l'égard de la branche législative. Il semble bizarre, comme évolution historique, que la branche législative protège les pouvoirs de la branche exécutive.

Assemblée nationale du Québec: le projet de loi 197

Le 16 décembre 1991, le président de l'Assemblée nationale du Québec décidait que le projet de loi 197, «Loi sur la limitation des dépenses budgétaires» était irrecevable du fait qu'il était «contraire au principe de l'initiative financière de la Couronne». ¹⁹ Selon le Conseiller parlementaire, le projet de loi fixait des limites progressives pour le déficit budgétaire sur une période de plusieurs années en vue de l'élimination ultime de tout déficit. Le projet de loi visait à rendre en fin de compte illégal tout excédent des dépenses gouvernementales sur les recettes.

Le président de l'Assemblée nationale, citant les termes mêmes d'une décision de 1972 du président de la Chambre des communes Lamoureux, a statué qu'il devait écarter tout projet de loi qui lésait l'initiative financière de la Couronne. Il posait ensuite ainsi la question centrale: «Au Québec et dans le reste du Canada, quels sont les contours de ce principe et qu'impliquent-ils?»

Le président reconnut que la situation découlant du projet de loi 197 était inhabituelle, voire insolite. Il ne s'agissait pas du cas classique du projet de loi émanant d'un député qui autorisait la dépense de deniers publics. Le projet de loi visait plutôt à limiter les dépenses du gouvernement de façon générale et à imposer l'équilibre budgétaire: «Cette contrainte s'imposerait au gouvernement avant même que ne s'amorce le processus de préparation des crédits budgétaires.»

Selon le président, celui-ci devait se demander si la contrainte que le projet de loi 197 visait à imposer au gouvernement constituait un empiètement sur «les prérogatives de la Couronne», c'est-à-dire sur «la prérogative de la Couronne en matière financière».

Après avoir examiné diverses autorités parlementaires, le président faisait une affirmation qui est acceptée généralement, soit qu'il appartient à la Couronne de demander des crédits à l'assemblée législative et que seule cette dernière peut autoriser la dépense de deniers publics par l'octroi de crédits. Il tirait toutefois aussi une autre conclusion:

Il ressort de la lecture de certains auteurs traitant de cette question que la Couronne et l'Assemblée ont chacune leurs prérogatives qui ne sauraient souffrir d'empiètement sans mettre en jeu l'équilibre de nos institutions. L'Exécutif et l'Assemblée exercent leurs prérogatives en toute suprématie dans les bornes qui leur sont réservées en propre.

Le Président examina la place du processus budgétaire dans les régimes parlementaires, concluant que l'assemblée législative n'avait pas le droit de participer à la préparation du budget annuel de l'État, que cela relevait entièrement des pouvoirs exécutifs du gouvernement et que le rôle de l'assemblée législative consistait à approuver le budget du gouvernement en autorisant de nouvelles taxes, si la Couronne le demandait, et en autorisant les diverses dépenses de deniers

publics proposées par le gouvernement dans ses prévisions budgétaires:

Le contrôle de l'Assemblée ne s'exerce pas a priori ou si l'on veut au début du processus des prévisions budgétaires. Le champ d'intervention de l'Assemblée commence dès le dépôt des crédits budgétaires à l'Assemblée Nationale. Il est vaste. C'est à ce moment que l'Assemblée peut diminuer ou refuser les montants réclamés par le gouvernement. C'est lors de cette étude des crédits budgétaires que l'Assemblée peut exiger l'élimination des déficits gouvernementaux au solde des opérations courantes.

En bref, le pouvoir qu'a une assemblée législative de donner son approbation **après** une demande de crédits ne comprend pas celui d'opposer un refus **avant** que cette demande ait été faite.

En toute déférence, j'estime que le président de l'Assemblée nationale du Québec a confondu le processus exécutif de préparation d'un budget et le processus législatif de présentation et de recherche d'approbation d'un budget à l'assemblée législative. La sanction du projet de loi 197 interdisant les déficits budgétaires n'aurait pas empêché le gouvernement de présenter un budget déficitaire. Dans la mesure où il jouirait de la confiance de la chambre — et il le devrait s'il est le gouvernement — son projet de déficit budgétaire serait approuvé, en dépit de l'adoption antérieure du projet de loi 197 (l'Assemblée nationale aurait ainsi abrogé ou modifié implicitement le texte de loi qu'elle aurait adopté antérieurement et aurait avantage à le faire expressément pour éviter toute confusion). Si, par contre, l'Assemblée nationale, par exemple en application du projet de loi 197, votait le rejet du budget, ce vote serait considéré comme une motion de censure et le gouvernement serait tenu de démissionner.

L'adoption préalable du projet de loi 197 n'aurait pas diminué le pouvoir de l'Assemblée nationale d'approuver ou rejeter le budget proposé ni obligé le gouvernement à présenter un budget équilibré ou excédentaire. Prétendre le contraire serait méconnaître le fait fondamental qu'on suppose dans le système parlementaire que le gouvernement en place jouit de la confiance de l'assemblée législative, confiance que celle-ci peut lui retirer à son gré en votant contre la mesure budgétaire qu'il a présentée. Le projet de loi 197 n'aurait constitué guère plus qu'un préavis du sens dans lequel l'Assemblée nationale entendait voter quand le gouvernement présenterait son prochain budget (encore qu'à ce moment-là, elle aurait pu avoir changé d'idée).

Après l'arrêt *Donahoe*, il se peut qu'une assemblée législative, qui veut donner à la prérogative de l'initiative en matière financière de la Couronne une portée aussi large que celle qu'on lui a attribuée à l'Assemblée nationale du Québec, puisse le faire en tant que question de procédure et les tribunaux n'interviendront pas. Il se peut qu'une assemblée législative puisse, en terme de procédure, outrepasser l'article 54 pour

protéger le droit d'initiative financière de la Couronne, mais doit-elle le faire?❖

Notes

1. Erskine May, *Parliamentary Practice*, 21^e éd., (1989), p. 688.
2. *Ibid.*, p. 691.
3. Erskine May, *Parliamentary Practice*, 20^e éd., (1983), p. 763 (Cette explication n'apparaît pas dans la 21^e édition).
4. Procès-verbal, Comité sénatorial permanent des finances nationales, 26 octobre 1989, pp. 16:5 et 16:6.
5. *Ibid.*, 2 novembre 1989, p. 17:8.
6. *Ibid.*, annexe «NF-17», p. 17A:1.
7. *Ibid.*, p. 17:11.
8. *Ibid.*, 19 octobre 1989, p. 15:15.
9. *Débats des Communes*, 11 janvier 1912, pp. 1022 à 1026.
10. *Ibid.*, 16 janvier 1912, pp. 118 et 119.
11. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice*, 4^e éd., 1916, p. 408.
12. Neuvième rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Sénat du Canada, 13 février 1990, p. 20:12.
13. *Débats des Communes*, 9 novembre 1978, pp. 975 à 977.
14. *Débats du Sénat* du 24 septembre 1991, pp. 363 à 368, et du 23 octobre 1991, pp. 493 à 495.
15. Voir les observations faites par le président adjoint des Communes au sujet du projet de loi C-251. Voir aussi *Débats des Communes*, 1^{er} novembre 1991, pp. 4410 à 4420.

16. [1993] 1 R.C.S. 319.

17. Le juge McLachlin a rédigé des motifs de jugement auxquels ont souscrit 3 des 8 juges ayant pris part au jugement. Deux autres juges ont rédigé des motifs au même effet: le juge LaForest, qui s'est dit d'accord de façon générale avec les motifs du juge McLachlin, tandis que le juge en chef ne partageait pas l'avis du juge McLachlin uniquement quant à la raison pour laquelle la Charte ne s'appliquait pas à l'Assemblée législative. Le juge en chef était substantiellement du même avis que le juge McLachlin quant aux pouvoirs de la Chambre en matière de procédure et quant au fait que l'exercice de ce pouvoir par la Chambre ne pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le juge Sopinka a rédigé des motifs au même effet quant à la conclusion seulement. Le juge Corey était dissident. On peut soutenir que, quant aux questions discutées dans le présent exposé, le juge McLachlin s'est exprimée pour une majorité de 5, voire 6, des juges ayant pris part au jugement.

18. Voir Hogg, Peter W. *Constitutional Law in Canada*, 3^e éd., 1992, pp. 344 et 345. La présence des articles 53 et 54 dans la Loi constitutionnelle de 1867 fait supposer qu'ils ont une importance plus grande que les règles internes de procédure parlementaire.

19. *Débats de l'Assemblée nationale*, 16 décembre 1991, pp. 11643 à 11647. Il nous a malheureusement été impossible d'obtenir un exemplaire du projet de loi 197 du fait que celui-ci n'a jamais été présenté à l'Assemblée nationale ni imprimé. Pour les besoins du présent exposé, nous supposons, en nous fondant sur les observations faites par le Conseiller parlementaire du Québec à la conférence de l'année dernière, que le projet de loi 197 interdisait qu'on fasse un déficit et non qu'on prévoise un déficit ou qu'on prenne des dispositions en ce sens.

20. Il aurait peut-être été plus à propos de présenter l'initiative en question, en tant qu'expression d'une intention, sous forme de motion plutôt que de projet de loi, mais c'est là une toute autre question.