

LIBRARY OF PARLIAMENT

Les recommandations royales et leur[s]
formulations : rapport du Comité sénatorial
permanent des finances nationales.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Rapport du
Comité sénatorial permanent des
Finances nationales

Ordre de renvoi

Journal des Procès-verbaux du Sénat du mardi 27 mai 1989

*Après la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Philippe, propose*

*que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier
les recommandations dans le Budget des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31
mars 1990, à l'exception du crédit 12 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire
rapport.*

LES RECOMMANDATIONS ROYALES ET LEUR FORMULATIONS

Président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Vice-président

L'honorable Roch Bolduc

Deuxième session

Trente-quatrième législature

Février 1990

Ordre de renvoi

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 2 mai 1989:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Phillips, propose:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Composition du Comité

En date du 15 février 1990

L'honorable Fernand-E. Leblanc, président
L'honorable Roch Bolduc, vice-président

et

Les honorables sénateurs:

Balfour, James
Beaudoin, Gérald
Bosa, Peter
Hastings, Earl
Kirby, Michael
Kelly, William M.

* MacEachen, Allan, c.p. (ou Frith, Royce)
Marsden, Lorna
* Murray, Lowell, c.p. (ou Doody, William)
Simard, Jean-Maurice
Stewart, John (*Antigonish-Guysborough*)
Stollery, Peter

* Membre d'office

Les recommandations royales et leur formulations

Préambule

Depuis des années, en examinant le Budget des dépenses principal le Comité sénatorial permanent des finances nationales constate que les dépenses statutaires représentent une part toujours croissante des dépenses gouvernementales. Par exemple, dans son Rapport intérimaire sur le Budget des dépenses de 1989-1990, le Comité faisait observer que, de 1983-1984 à 1988-1989, les dépenses statutaires ont augmenté de 59 p. 100 à 67 p. 100 du total des dépenses.¹ Le Comité en a déduit que, devant l'importance toujours croissante des items de dépenses budgétaires, le gouvernement pouvait difficilement réduire son déficit annuel dans le cadre de ses recettes et de ses dépenses actuelles.²

Les items de dépenses budgétaires ne figurent dans le Budget des dépenses qu'à titre d'information. Ils découlent de lois autorisant le gouvernement à affecter une partie des recettes publiques sans demander une nouvelle autorisation au Parlement. Parmi les textes législatifs de ce genre, mentionnons les lois qui autorisent le versement des paiements de transfert aux provinces, des allocations familiales et de la rémunération des juges.

Lorsqu'un projet de loi qui autorise une dépense statutaire est présenté à la Chambre des communes, il contient une recommandation type du Gouverneur général mentionnant que Son Excellence recommande la ou les affectations de fonds prévues dans le projet de loi. Après la première lecture - soit bien avant que les projets de loi soient renvoyés au Sénat - cette recommandation est retirée du projet de loi. Par conséquent, les sénateurs ne sont pas informés de l'incidence que pourraient avoir sur la situation financière du gouvernement les projets de loi qu'ils sont appelés à adopter.

Au cours de la 33e Législature, le Comité des finances nationales a été appelé à étudier un certain nombre de projets de loi qui, lors de leur première lecture à la Chambre, contenaient une recommandation royale. Cependant, les hauts fonctionnaires qui ont comparu devant le Comité n'ont pas été en mesure de signaler quelles dispositions de ces projets de loi auraient eu pour effet d'autoriser l'affectation d'une partie des recettes

publiques et, par conséquent, se seraient répercutées sur les dépenses législatives futures. Les membres du Comité étaient convaincus que si des affectations de crédits étaient autorisées en vertu de ces projets de loi, non seulement le Sénat, mais tous les parlementaires étaient mal informés de l'incidence des projets de loi sur la capacité du gouvernement de gérer ses dépenses. Voyant cela, le Comité a décidé d'étudier la question des recommandations royales et de rédiger le présent rapport.

Nécessité de la recommandation royale

Il faut que soit présenté un message contenant la recommandation royale avant que la Chambre des communes n'adopte un projet de loi portant affectation de deniers publics.³ Le message ne recommande pas l'adoption du projet de loi, mais simplement l'affectation de fonds prévus dans celui-ci.

Voici le texte de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter une motion, résolution, adresse ou un projet de loi pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à des fins non préalablement recommandées à la Chambre par un message du gouverneur général pendant la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

Aucun projet de loi comprenant une disposition portant affectation de crédits ne peut être présenté au Sénat.

Voici le libellé de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

53. Tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes.

Le Parlement du Canada affecte des fonds publics au moyen de deux projets de loi différents: a) les projets de loi de crédits, qui reposent sur le vote des subsides à la Chambre des communes et visent à couvrir les dépenses annuelles, et b) les projets de loi qui autorisent les "dépenses statutaires" à des fins autres que celles prévues chaque année.⁴

En ce qui a trait à la recommandation royale, le premier de ces deux types de loi pose peu de problèmes sérieux, voire aucun. Tous ces projets de loi reposent sur les différents crédits prévus dans le Budget des dépenses et recommandés à la Chambre des communes dans un message du Gouverneur général.⁵ Ce message est présenté et lu à la Chambre par l'Orateur. Lorsqu'un projet de loi portant affectation de crédits ne renferme aucune disposition spéciale, il s'agit d'un simple projet de loi de crédits. Au Canada, tous les projets de loi de ce type - qu'ils découlent de demandes de crédits provisoires en vertu du Budget des dépenses principal ou d'une série de prévisions budgétaires supplémentaires - sont des projets de loi portant affectation de crédits. En général, le Parlement examine au moins quatre projets de loi portant affectation de crédits au cours d'une année financière donnée: un vers la fin mars pour couvrir les dépenses des premiers mois de la prochaine année financière (débutant le 1^{er} avril), un autre qui découle du Budget des dépenses principal à la fin juin, un troisième qui se fonde sur les prévisions de dépenses supplémentaires à l'automne et, enfin, un autre en mars, qui se fonde sur les prévisions de dépenses supplémentaires définitives.

La situation est beaucoup plus complexe pour ce qui est des projets de loi autorisant "des dépenses statutaires", que l'on qualifie de "novel purposes" à Westminster. Il existe un grand nombre de ces projets de loi, mais ils n'ont pas tous la même importance. Certains d'entre eux s'appliquent pour une période temporaire uniquement, tandis que d'autres demeurent dans les recueils de lois pendant des années. Par exemple, au cours de l'année financière 1989-1990, les dépenses statutaires de 88,7 milliards de dollars comptaient pour les deux tiers des dépenses totales de 133,1 milliards de dollars prévues dans le Budget des dépenses qui a été déposé jusqu'à présent.⁶

Pour ce qui est des projets de loi de crédits, la recommandation royale, comme nous l'avons dit plus haut, se présente sous la forme d'un message que l'Orateur lit à la Chambre des communes pour lui demander d'autoriser l'affectation de crédits figurant dans le Budget des dépenses. S'il s'agit de demandes d'autorisation de nouvelles "dépenses statutaires", depuis 1968, la recommandation royale consiste en un message écrit où le montant du crédit demandé n'est pas précisé puisqu'il s'agit d'une formule type.

La formulation de la recommandation royale

Avant que la Chambre des communes ne modifie son Règlement le 20 décembre 1968, l'objet et l'effet des recommandations royales, au plan constitutionnel, étaient

évidents. Aux termes de l'ancien Règlement, avant qu'un projet de loi ou une disposition portant affectation de crédits puisse être présenté, la Chambre devait adopter une *résolution financière* en vertu de laquelle elle approuvait cette affectation de crédits. Le libellé de toute *résolution financière* faisait l'objet d'une recommandation à la Chambre par le Gouverneur général. La résolution, sur laquelle le projet de loi se fondait par la suite, définissait précisément le montant et l'objet des crédits à affecter. Toutes les dispositions du projet de loi portant affectation de crédits devaient être conformes à la résolution et aucun député ne pouvait proposer d'amendement visant à accroître le montant ou à modifier l'objet de ces crédits. Lorsque le gouvernement souhaitait modifier une disposition quelconque d'un projet de loi reposant sur une résolution - c'est-à-dire une disposition portant affectation de crédits - il devait obtenir une nouvelle recommandation prévoyant cette modification. La Chambre pouvait modifier toute disposition d'un projet de loi ne découlant pas directement de la résolution selon la procédure ordinaire, sur proposition d'une motion par un ministre ou un simple député.

Au cours des années 60, la Chambre des communes a constaté que le débat sur la résolution se répétait souvent à l'étape de la deuxième lecture. En conséquence, en décembre 1968, elle a cessé d'exiger que tout projet de loi prévoyant des dépenses statutaires ne puisse être présenté qu'après l'adoption par la Chambre d'une résolution précisant l'affectation de crédits recommandée par le gouverneur général. La Chambre a modifié son Règlement pour que la recommandation lui soit présentée sous la forme non pas d'un projet de résolution mais d'un avis imprimé. Le nouvel article du Règlement, dont le libellé est le même depuis 1968, porte que :

79(2) Le message et la recommandation du Gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation d'une taxe ou de tout impôt doivent être imprimés au *Feuilleton des Avis* et dans les *Procès-verbaux* au moment où ladite mesure est sur le point d'être présentée, et le texte de ladite recommandation doit figurer dans ledit projet de loi ou y être annexé.⁷

Cet article du Règlement ne modifie pas, et il ne le pourrait d'ailleurs pas, l'exigence énoncée à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; en fait, cet article figure au paragraphe 79(1) du Règlement. L'expression "ladite mesure", au paragraphe 79(2) du Règlement, signifie "un crédit, une résolution, une adresse, un projet de loi portant affectation d'une partie des recettes publiques, une taxe ou un impôt,"... dont il est question au paragraphe 79(1) du Règlement. Par conséquent, cette nouvelle disposition du Règlement, le paragraphe 79(2), modifie simplement la façon dont la Chambre des communes reçoit et traite une recommandation. Aux termes de cette disposition, une

recommandation est présentée à la Chambre, non pas sous forme de projet de résolution devant être débattu et adopté (ou rejeté), mais sous forme d'avis. Le nouveau Règlement ne stipule ni ne laisse entendre que la *teneur* d'une recommandation doit être différente de ce qu'elle était avant décembre 1968.

En fait, pendant plusieurs années après l'adoption du paragraphe 79(2) du Règlement, le message et la recommandation du Gouverneur général ayant trait à un projet de loi énonçaient en détail les affectations de crédits prévues dans ce dernier. Par exemple, le projet de loi C-44 visant à modifier la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes*, la *Loi sur les traitements* et la *Loi sur les secrétaires parlementaires*, a été présenté à la Chambre des communes et il a reçu la première lecture le 16 décembre 1974. Voici ce que stipulaient entre autres le message et la recommandation du Gouverneur général accompagnant ce projet de loi :

Son Excellence le Gouverneur général recommande à la Chambre des communes une mesure:

2) modifiant la *Loi sur les traitements* de façon à porter de 25 000 \$ à 45 000 \$ par année le traitement du Premier ministre, à porter de 15 000 \$ à 25 000 \$ par année les traitements des ministres mentionnés à l'article 4 de la *Loi*, à porter de 15 000 \$ à 25 000 \$ par année le traitement de chaque ministre d'État membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui est à la tête d'un département d'État.⁸

Toutefois, à l'automne 1976, le gouvernement a commencé à recevoir des recommandations où n'étaient pas précisées les affectations de crédits recommandées. Depuis lors, les recommandations sont rédigées selon la formule type suivante :

Son Excellence le Gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée...

La recommandation ne fait état ni d'un objet précis, ni d'un montant donné ni d'une formule pour calculer ce montant.

De récentes recommandations royales

Trois projets de loi étudiés au cours de la 33^e Législature (1984-1988) démontrent qu'il serait utile de préciser l'affectation de crédits proposée dans la recommandation royale.

Le Projet de loi C-103, *Loi portant création de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et la Société d'expansion du Cap-Breton* a été présenté à la Chambre des communes avec une recommandation royale. Certaines dispositions de ce projet portaient sur la rémunération et sur d'autres dépenses, mais on n'y signalait aucune disposition portant affectation de crédits. Apparemment, le gouvernement avait l'intention de demander au Parlement d'affecter tous les crédits nécessaires au paiement de la rémunération et autres dépenses grâce à une demande de crédits annuelle. Le Sénat a ensuite décidé de scinder le projet de loi en deux parties, décision à laquelle la Chambre s'est opposée. La Chambre prétendait en fait que le projet de loi C-103 était un projet de loi de crédits, c'est-à-dire qu'il attribuait des subsides et des crédits parlementaires, et que par conséquent, aux termes du paragraphe 80(1) du Règlement, il ne pouvait être modifié par le Sénat.

Le Projet de loi C-147, *Loi constituant le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique*, était accompagné d'une recommandation royale. Il contenait des dispositions financières qui prévoyaient le prélèvement, étalé sur plusieurs années, de certains montants sur le Trésor. Le projet de loi fut par la suite modifié par le Sénat qui, toutefois, ne changea rien aux dispositions relatives aux crédits. Les amendements du Sénat furent acceptés par la Chambre.

Le Projet de loi C-148, *Loi constituant le Centre canadien de gestion*, était également accompagné d'une recommandation royale. Après l'avoir étudié attentivement, le Comité sénatorial des finances nationales a conclu qu'il ne contenait aucune disposition portant affectation de crédits. Apparemment, les fonds qui devaient servir à garantir le paiement des coûts du futur Centre seraient approuvés plus tard dans le cadre des projets de loi annuels portant affectation de crédits.⁹ Toutefois, des témoins du gouvernement affirmèrent que la recommandation royale se trouvait là par mesure de prudence et sur le conseil des autorités du ministère de la Justice et du Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé.¹⁰

Pendant la 34^e Législature, en octobre 1989, le Projet de loi C-10, *Loi sur la remise de dettes (Afrique subsaharienne)*, fut renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Tout comme le projet de loi C-148 de la Législature précédente, ce projet de loi avait été présenté à la Chambre des communes avec une recommandation royale, mais aucune disposition ne semblait porter affectation de crédits. (Ces dettes résultaient de prêts autorisés par le Parlement; par conséquent, l'affectation de crédits correspondant au

montant des dettes avait été recommandée plusieurs années auparavant, et à cette époque, le gouvernement avait demandé au Parlement l'autorisation de consentir les prêts.) Toutefois, un témoin du gouvernement déclara que puisqu'une très faible partie de la dette du Nigéria portait intérêt et que cette dette devait être remise, les intérêts seraient remis également. D'après le même témoin, c'est peut-être parce que le Trésor y perdrait des revenus qu'une recommandation royale avait été annexée au projet de loi.¹¹ L'élément capital, c'est que rien dans le projet de loi proprement dit n'indiquait qu'il y aurait affectation de crédits; tous les pays étaient traités de la même manière et pourtant, dans le cas d'un de ces pays, on demandait une nouvelle affectation de crédits.

Quand on étudie ces projets de loi, on voit clairement que la formulation actuelle des recommandations royales ne précise pas clairement quelles sont les affectations de crédits réclamées, le cas échéant, par les ministres, quand ils présentent des projets de loi accompagnés de recommandations royales.

Cette conclusion a été confirmée par les témoins qui ont comparu devant le Comité. Par exemple, un ancien légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes a déclaré :

En ma qualité de légiste, je prenais ma décision en me demandant si un projet de loi paraîtrait acceptable en tant que projet de loi de finances ou non au président (*sic*) de la Chambre. Qu'il s'agisse d'un projet de loi d'initiative parlementaire ou d'initiative gouvernementale...J'informais alors le ministre ou le membre du Conseil privé que son projet de loi devait être accompagné d'une recommandation.¹²

Pour déterminer ce qui était "acceptable", il s'appuyait sur les décisions de l'Orateur citées dans les éditions successives du *Précis de procédure parlementaire* de Beauchesne. Après avoir informé le ministre concerné qu'il fallait une recommandation royale, il demandait lui-même une recommandation au Gouverneur général au nom du ministre.¹³

Ce témoin déclara ensuite :

Il est arrivé que le gouvernement tente certaines choses pour présenter ses projets de loi au Sénat. Par exemple, à une occasion, le gouvernement a voulu présenter un projet de loi voulant que la somme soit votée par le Parlement conformément à la *Loi de crédits*,...La chose a cependant été désapprouvée parce que le légiste ne pensait pas que le projet puisse être adopté.¹⁴

En fait, il expliqua que depuis au moins vingt-cinq ans, les Orateurs de la Chambre avaient invariablement déclaré irrecevables toutes les motions - y compris, à l'occasion, des projets de loi adoptés par le Sénat - visant à donner au gouvernement l'ordre d'entreprendre une activité entraînant des dépenses, et cela, 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.¹⁵ 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.

Le premier conseiller législatif du ministère de la Justice a également comparu devant le Comité. Il a déclaré qu'il envoyait régulièrement un rapport au Bureau du Conseil privé, à l'intention du leader du gouvernement à la Chambre, pour lui indiquer quels projets de loi, à son avis, devraient être accompagnés d'une recommandation royale. En s'inspirant des décisions rendues par les Orateurs de la Chambre ces dernières années, le ministère a préparé des lignes directrices pour aider les rédacteurs à déterminer si un projet de loi devrait être accompagné d'une recommandation royale ou non.¹⁶ À propos des conseils qu'il dispense au sujet des recommandations royales, ce témoin a ajouté :

Nous sommes là pour aider le Bureau du leader du gouvernement à la Chambre à déterminer si le projet de loi sera contesté s'il [est] présenté

au Sénat. [...] nous avons plutôt tendance à opter pour la prudence [...] il est préférable, en cas de doute, d'obtenir la recommandation royale [...] nous choisissons la voie de la prudence et [...] nous leur [le Bureau du Conseil privé] conseillons simplement de ne pas présenter ce projet de loi au Sénat parce qu'il risque d'être déclaré irrecevable.¹⁷

Conclusions

Quant à la décision finale de demander ou non la recommandation du gouverneur général, le témoin a d'abord indiqué qu'elle incombait au leader du gouvernement à la Chambre, mais il a ensuite précisé :

C'est en fin de compte au Bureau du conseiller parlementaire de décider si la recommandation royale est nécessaire ou pas, car c'est lui qui la reçoit, et nous n'avons pas de contact avec lui sur cette question.¹⁸

Conclusions

Avant l'automne 1976, les gouvernements avaient tout intérêt à bien préciser la teneur d'une recommandation puisque celle-ci décrivait l'affectation de crédits proposée, limitant ainsi les changements qui pourraient être apportés plus tard par la Chambre des communes sous forme d'amendement. Depuis 1976, la recommandation ne porte plus que sur l'affectation prévue dans le projet de loi, quelle qu'en soit la portée. Les parlementaires sont donc forcés d'étudier attentivement les projets de loi accompagnés d'une recommandation afin d'établir la portée de l'affectation recommandée. Toutefois, comme l'illustre l'exemple du projet de loi C-10 (*cité plus haut*), pour attentif que soit cet examen, il n'est pas toujours possible de déceler ce qui est invisible.

En outre, en adoptant une formule type de recommandation, on a quelque peu modifié les critères qui permettaient de décider si un projet de loi devait être accompagné ou non d'une recommandation. Avant l'automne 1976, le gouvernement était tenu de préciser la portée exacte de l'affectation recommandée. Pour ce faire, il devait d'abord se demander si cette recommandation était nécessaire ou pas. Hors, apparemment, il revenait au légiste de la Chambre des communes de prendre cette décision; c'était donc apparemment lui, et non le gouvernement, qui demandait au Gouverneur général d'envoyer un message de recommandation.

Avant décembre 1968, les ministres étaient liés par une résolution au même titre que les simples députés. Les recommandations n'étaient donc demandées qu'en cas de réelle nécessité. Aujourd'hui, toutefois, les intéressés ont tendance à croire qu'il est inutile de présenter un projet de loi sans recommandation royale. En fait, ils estiment même prudent de joindre une recommandation, même lorsque le projet de loi ne semble pas contenir de dispositions prévoyant affectation de crédits.

Nous avons donc cerné la difficulté : la formule type de recommandation utilisée actuellement ne définit ni ne précise les affectations recommandées par le Gouverneur général. Dans ces conditions, nous devons nous demander si ce message est bien conforme aux exigences de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Quelle que soit la réponse à cette question constitutionnelle, un message de nature générale comme celui qui est utilisé

actuellement ne donne pas aux membres des deux Chambres, y compris le Président du Sénat et l'Orateur de la Chambre des communes, une idée précise des crédits dont on recommande l'affectation.

Comme nous l'avons fait observer dans le préambule, en se penchant sur la question des recommandations royales dans le cadre de son mandat relatif à l'étude du Budget des dépenses, le Comité voulait surtout savoir si la forme de la recommandation est à l'origine, du moins en partie, de l'importance relativement accrue qu'on accorde depuis quelques années dans le Budget aux dépenses statutaires. Précisons que ces dépenses ne peuvent être remises en question par le Parlement puisqu'elles ont été approuvées au moment de l'adoption du projet de loi initial, dans certains cas, des années auparavant. En même temps, le Comité reconnaît que l'usage de la recommandation royale par les gouvernements soulève d'importantes questions d'ordre juridique et constitutionnel qui ne pourraient être éclaircies que par un examen plus approfondi.

Recommandations

Le Comité recommande donc :

1. Que le Sénat examine la possibilité d'envoyer un message à la Chambre des communes pour lui demander d'envisager l'adoption d'un Règlement exigeant que tous les messages de recommandation soient précis quant au but, au montant et à la méthode de calcul des crédits dont l'affectation est recommandée.
2. Que le Sénat envisage l'adoption d'un Règlement exigeant que, lorsqu'un projet de loi autorisant une dépense nouvelle est envoyé au Sénat, son étude ne dépasse pas l'étape de la deuxième lecture aussi longtemps que le gouvernement n'a pas précisé officiellement le but, le montant et la méthode de calcul des crédits demandés dans le projet de loi.
3. Que le Sénat soumette la question de la recommandation royale à son Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour une étude plus approfondie.

Notes

1. Voir "Budget des dépenses 1989-1990 : Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des finances nationales", Annexe "B", *Débats du Sénat*, 17 octobre 1989, p. 574-578.
2. *Ibid.*, p. 576.
3. À une époque, la Chambre des communes britannique attribuait les recettes provenant de certains impôts et taxes au roi afin d'arrondir ses revenus, qu'il pouvait dépenser à sa guise. Les affectations de crédits, en revanche, accordent à la Couronne le pouvoir d'engager des dépenses en puisant dans les recettes publiques - il s'agit généralement du Trésor (anciennement appelé le Fonds du revenu consolidé) - pour des montants précis et à des fins données, au cours d'une année financière donnée ou pour toute la durée d'application de la loi. Pour un compte rendu historique plus détaillé, voir le témoignage de M. Graham Eglington dans les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 5 octobre 1989, p. 14:6-23.
4. L'expression "dépenses statutaires" est utilisée en droit parlementaire pour désigner les dépenses autorisées par le Parlement en dehors du processus annuel d'affectation des crédits. Les lois qui autorisent les dépenses statutaires confèrent au gouvernement le pouvoir de puiser des fonds dans le Trésor, pendant un an ou plus, sans l'autorisation annuelle du Parlement. Les montants qu'il peut dépenser sont prévus dans le Budget des dépenses à titre d'information uniquement et il n'est pas nécessaire qu'ils figurent dans les projets de loi portant affectation de crédits puisque les sommes en question ont déjà été affectées.
5. Les crédits sont des items de dépenses prévus dans le Budget des dépenses d'un ministère ou d'un organisme donné. La plupart du temps, il n'y a qu'un seul crédit - appelé crédit de dépenses des programmes - pour chaque programme d'un ministère ou organisme. Cependant, les programmes dont les dépenses en capital ou les subventions ou les contributions annuelles sont supérieures à 5 millions de dollars

font généralement l'objet de crédits distincts correspondant aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses en capital, aux subventions et aux contributions. Pour plus de détails, voir par exemple le *Budget des dépenses 1989-1990 : Partie II : Budget des dépenses principal*, p. 1-3 à 1-7.

6. Voir "Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le budget des dépenses supplémentaires B, 1989-1990," Annexe, *Débats du Sénat*, 29 novembre 1989, p. 775-778.
7. Voir Chapitre X «Procédure financière», *Règlement annoté de la Chambre des communes, 1989*.
8. Voir les *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, 16 décembre 1974, p. 213-214.
9. Voir les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 22 septembre 1988, p. 45:22-23.
10. Un comité du Sénat était toujours saisi de ce projet de loi lors de la dissolution de la 33e Législature et ce dernier n'a par conséquent pas eu force de loi.
11. Voir les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères*, 31 octobre 1989, p. 11:6-7.
12. Voir le témoignage de Me. Joseph Maingot, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 19 octobre 1989, p. 15:15.
13. *Ibid.*, p. 15:16.
14. *Ibid.*, p. 15:15.
15. Voir le témoignage de M. Eglington dans les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 5 octobre 1989, p. 14:6-7.
16. Voir le témoignage de M. Peter Johnson, c.r., dans les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, 2 novembre 1989, p. 17:5-15. Les

lignes directrices du ministère de la Justice figurent à l'Annexe "NF-17", p. 17A:1-2 de ce fascicule.

17. *Ibid.*, p. 17:7, 17:10-11.

18. *Ibid.*, p. 17:7-8.

