

---

# *Le processus budgétaire dans les provinces de l'Ouest*

---

*Christopher Dunn*

---

L'étude des assemblées législatives provinciales est un des rares domaines relativement calmes dans le milieu canadien des sciences politiques. Les travaux des assemblées font quotidiennement l'objet d'articles dans les grands quotidiens, mais servent très rarement à des articles de niveau universitaire. Ce manque d'intérêt n'est nullement évident que dans l'obscur domaine du processus financier des assemblées législatives provinciales. C'est pourquoi nous avons cru qu'il serait intéressant de comparer le processus financier des diverses assemblées des provinces de l'Ouest et leurs efforts de réforme en ce domaine. Le présent article est un résumé de nos constatations.

---

## **Les similitudes**

---

Le processus budgétaire dans les quatre provinces de l'Ouest présente des caractéristiques communes. De façon générale, il comporte trois grands volets : le budget des dépenses principal (dépenses annuelles ordinaires), les crédits provisoires (adoption d'une partie des crédits de l'année financière dans les cas où le budget principal ne peut être adopté avant le début de l'exercice financier), et l'impôt (recettes perçues conformément à la loi pour couvrir les dépenses du gouvernement). Il existe bien, par ailleurs, quelques différences mineures entre les provinces : la Saskatchewan, par exemple, dispose de budgets supplémentaires pour les autorisations spéciales sanctionnées par le lieutenant-gouverneur en conseil ; si le Manitoba dispose aussi de budgets supplémentaires, ce recours ne constitue pas une pratique régulière<sup>1</sup>. Cette province adopte des budgets de projets d'immobilisations (principal et supplémentaire) tandis que les autres provinces

incluent parfois les projets d'immobilisations dans leurs projets de loi de crédits normaux.

Les « règles générales de procédure financière aux Communes » au Royaume-Uni énoncées par Erskine May ne s'appliquent pas entièrement aux assemblées législatives provinciales. Ces règles prévoyaient que tout prélèvement sur le trésor public devait être décidé par les Communes et autorisé par voie législative avant d'être entièrement valide ; que la Couronne devait recommander le prélèvement avant que l'Assemblée législative ne l'étudie ; qu'un comité de la Chambre devait l'examiner avant la Chambre et qu'un intervalle d'au moins vingt-quatre heures devait séparer les diverses étapes des décisions financières<sup>2</sup>. La Saskatchewan a aboli, dans les années 40, l'obligation de faire examiner une dépense par un comité de la Chambre avant que celle-ci ne l'étudie. En ce qui regarde les étapes des opérations financières, « il n'est pas rare qu'au Manitoba un tel projet de loi (de crédits par opposition au budget principal) franchisse toutes les étapes et reçoive la sanction royale le même jour. Les résolutions de subsides finales et chacune des résolutions de voies et moyens afférentes sont souvent adoptées le même jour et suivies immédiatement par le dépôt du projet de loi de crédit correspondant<sup>3</sup> ».

Les Comités qui s'occupent du projet de loi de subsides ressemblent à ceux qui existaient au Royaume-Uni avant les réformes de 1966. Les provinces de l'Ouest confient normalement à des Comités pléniers de l'Assemblée législative les diverses fonctions à caractère financier. L'Alberta et le Manitoba ont toutes deux un Comité des subsides, un Comité des voies et moyens et un Comité plénier. (La Colombie-Britannique a aboli son Comité des voies et moyens en 1985, mais conserve les deux autres). Le Comité des subsides (genre de comité plénier) examine le budget des dépenses pour l'année financière à l'étude. Le

---

*Christopher Dunn est professeur adjoint invité au département des sciences politiques de l'Université Memorial à St. John's (Terre-Neuve).*

---

Comité des voies et moyens (qui est aussi un genre de comité plénier) examine les propositions relatives aux recettes et adopte des résolutions prévoyant les montants requis pour couvrir les dépenses du gouvernement. Le comité plénier sert de forum à l'étape normale de l'examen en comité après la deuxième lecture. En Saskatchewan, le « Comité des finances » remplit les fonctions confiées dans les autres provinces au Comité des subsides et au Comité des voies et moyens.

Conformément à la tradition britannique en matière financière, le pouvoir exécutif propose et le pouvoir législatif dispose. L'exécutif demande les fonds nécessaires et le législatif les lui accorde. Les recommandations relatives aux « mesures financières » doivent provenir du lieutenant-gouverneur, mais l'Assemblée législative garde jalousement son droit de décision ultime.

Les Règlements ou lois de toutes les provinces comportent des dispositions qui rendent exécutoires les articles 54 et 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ce qui concerne la recommandation du lieutenant-gouverneur. L'article 67 du Règlement de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique reprend presque mot pour mot l'article 54 de l'AANB :

Il ne sera pas loisible à la Chambre d'adopter ou de passer quelque motion, résolution, adresse ou projet de loi pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à une fin non préalablement recommandée à l'Assemblée par un message du lieutenant-gouverneur dans la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

L'article 30 du Règlement de l'Assemblée législative de la Saskatchewan et l'article 53 de celui de l'Assemblée du Manitoba définissent un peu plus précisément en quoi consiste une mesure financière. Au libellé susmentionné, la Saskatchewan ajoute « ou [quelque motion] visant à imposer de nouveaux prélèvements sur le trésor public ou à la population, ou à libérer ou augmenter quelque somme d'argent due à la Couronne, ou à céder une propriété de la Couronne, ou à autoriser quelque prêt ou retrait à même le crédit de la province... ». On retrouve un libellé pratiquement identique au Manitoba. En Alberta, un projet de loi de crédits est un projet de loi qui prévoit simplement l'affectation de fonds.

La Colombie-Britannique va un peu plus loin que les autres provinces de l'Ouest en interdisant les « motions abstraites » :

Cette Chambre ne recevra aucune résolution de motion expresse ou abstraite de la Chambre recommandant la dépense de deniers publics à moins qu'elle ne soit recommandée par la Couronne (art. 66)<sup>4</sup>.

Les autres assemblées législatives provinciales se sont montrées plus tolérantes et acceptent que de simples députés présentent des résolutions ou des modifications ayant pour effet d'accroître les dépenses. Les Règlements de la Saskatchewan et du Manitoba permettent des motions abstraites. Au Manitoba, les projets de loi financiers peuvent être modifiés de manière à réduire une dépense, à supprimer ou à réduire une exemption d'impôt existante ou proposée, mais aucun amendement ne peut proposer une augmentation des dépenses, la variation d'un impôt ou d'un taux d'imposition, ni procurer une exemption ou une hausse d'exemption. En règle générale, dans la plupart des provinces, toute proposition « à la hausse » doit être recommandée par le lieutenant-gouverneur ; mais non celles « à la baisse ».

Toute une série de documents et de démarches interreliés se succèdent rapidement au calendrier financier des assemblées législatives. Au début de chaque session, le discours du trône expose les grandes lignes du programme législatif du gouvernement. Suit le débat sur le discours du trône, qui donne aux députés, en réalité à l'opposition, l'occasion de critiquer les initiatives du gouvernement. Ce débat est limité à six jours de séance en Colombie-Britannique, sept en Saskatchewan, huit au Manitoba et dix en Alberta. Une fois que la Chambre a adopté l'adresse en réponse au discours du trône, l'Assemblée commence normalement à s'occuper des questions financières dans l'exposé budgétaire. Rien dans les règles des diverses assemblées, cependant, ne stipule que ce dernier débat doive attendre l'adoption de l'adresse en réponse au discours du trône. Car cette adresse peut être mise de côté à tout moment si la Chambre désire vaquer à d'autres affaires, ce débat ne jouissant d'aucune priorité particulière.

Des prévisions de dépenses sont déposées en même temps que des prévisions de recettes dans les quatre provinces de l'Ouest. (En 1983, le Manitoba est revenu à cette pratique). Aucun article ou règle n'exige que les budgets soient déposés simultanément, mais cela est devenu pratique courante afin de permettre à l'Assemblée de porter un jugement équilibré sur l'état financier des provinces. Les deux genres de prévision – dépenses et recettes – peuvent faire l'objet de documents distincts, bien qu'on cherche d'ordinaire à mettre les informations touchant les dépenses en rapport avec celles sur les recettes. Les budgets de recettes sont habituellement accompagnés de mesures prévoyant les impôts et autres sources de revenu dans ce qu'on appelle généralement « l'exposé budgétaire ». Le budget des dépenses et l'exposé budgétaire forment ensemble le « budget provincial ».

L'exposé budgétaire du ministre des Finances est le document appelé normalement « le discours budgétaire ». En Colombie-Britannique, cet exposé est habituellement présenté entre le milieu et la fin de février. Au Manitoba, de

1970 à 1984, les motions de budgets ont été déposées entre le 24 février et le 15 mai, dont la moitié en avril<sup>5</sup>. « Depuis 1983, le Manitoba a pris l'habitude de déposer le budget et les prévisions budgétaires le dernier jour du débat sur le discours du trône ou quelques jours après. (En 1987, le débat sur le discours du trône s'est terminé le 10 mars et le budget a été déposé le 16 mars)<sup>6</sup> ». En Saskatchewan et en Alberta, les discours budgétaires sont prononcés d'habitude entre le milieu et la fin de mars, juste avant le début de la nouvelle année financière (1<sup>er</sup> avril - 31 mars). (En 1982 et en 1987, cependant, le budget a été reporté de plusieurs mois en Saskatchewan). Ce discours comporte le plus souvent des prévisions financières et économiques ainsi que les points saillants des nouvelles initiatives en matière de dépenses et de recettes.

Le débat sur le budget fait suite à l'exposé budgétaire. Le nombre de jours consacrés à ce débat varie d'une province à l'autre, à savoir : cinq en Saskatchewan (excluant le jour du budget et le débat de ce jour) ; six jours de séance en Colombie-Britannique (excluant le jour de dépôt du budget) et huit au Manitoba. Aucune limite n'est fixée à la réponse au budget en Alberta.

L'étape suivante est celle de l'étude des prévisions des dépenses par le Comité des subsides. (En Saskatchewan, c'est le Comité des finances qui s'acquitte de cette fonction). Ce comité est formé de tous les députés de la Chambre. Il examine les plans de dépenses des divers ministères. Les crédits proposés pour chacun des postes donnent à l'opposition l'occasion de critiquer l'orientation des programmes de chaque ministère.

Dans certaines provinces, les crédits sont examinés par un Comité plénier (le Comité des subsides) avant d'être étudiés par la Chambre. L'article 65 du Règlement en Colombie-Britannique (aujourd'hui périmé) modifiait en ce sens un article du Règlement britannique de 1866. Aujourd'hui, le renvoi préliminaire des travaux des subsides à un comité est implicite à l'article 60 du Règlement qui stipule que « le Comité des subsides est nommé pour la session sur présentation d'une motion sans préavis ». (Voir l'article 60A mentionné plus loin). L'Alberta n'a pas de règle explicite dans ce domaine, mais l'article 56 de son Règlement prévoit qu'« il y aura un Comité de l'ensemble de l'Assemblée appelé Comité des subsides ». Le paragraphe 57(3) indique par ailleurs que le budget des dépenses est renvoyé au Comité des subsides. On ne trouve pas de règle explicite à ce sujet au Manitoba non plus (si ce n'est un article du Règlement créant simplement le Comité des subsides), mais la « Règle générale » sous-entend qu'on tiendra compte des précédents et des pratiques établis à ce sujet et, en l'absence de précédent, aux usages et coutumes du Parlement fédéral en matière de questions financières. On

veut aussi donner à cette assemblée le choix de s'en tenir aux anciennes coutumes, comme celles d'avant 1968, prévoyant le renvoi du budget des dépenses à un Comité plénier. « La procédure financière du Manitoba ne fait en somme que suivre une pratique longuement établie, mais dont certains éléments seulement sont explicités dans le Règlement de la Chambre<sup>7</sup> ».

Le Comité des subsides et, le cas échéant, le Comité des voies et moyens sont créés au tout début de chaque session, tantôt après l'acceptation de l'adresse en réponse au discours du trône, tantôt après le dépôt du budget des dépenses. Le libellé des motions créant les Comités des subsides et des voies et moyens ne leur permet pas de se dissoudre durant la session et prévoit que la Chambre puisse se transformer en l'un ou en l'autre comité, au cours des jours de séance subséquents. Après avoir été adoptées, les motions connexes sont inscrites au Feuilleton quotidien en attendant d'être proposées par le leader du gouvernement à la Chambre pendant une quelle séance consacrée aux affaires du gouvernement.

En matière de projets de loi de subsides, la procédure de l'Assemblée législative du Manitoba est assez représentative de ce qui se fait dans les autres provinces de l'Ouest. Après le débat sur le discours du budget, le leader parlementaire du gouvernement ou le ministre des Finances propose que le président quitte le fauteuil et que la Chambre se constitue en Comité des subsides. Le président de ce comité occupe alors le fauteuil et procède à l'étude des prévisions budgétaires par ministère, mettant chaque poste en délibération (il s'agit des « crédits » alloués aux organisations, aux activités et aux programmes) et permettant que des résolutions financières particulières fassent l'objet d'un débat. Lorsque le comité manifeste l'envie d'ajourner ses travaux ou que 22 heures ont déjà sonné, ou que l'étude du budget du ministère en question est terminée, ou lorsqu'une motion demandant « que le Comité ajourne ses travaux » a été déposée, le président demande : « La séance est-elle levée ? » Si cette motion est adoptée, le président de la Chambre est rappelé, il reprend le fauteuil tandis que le président du Comité des subsides propose que le rapport du Comité soit reçu. Si le Comité lève la séance, et que la Chambre s'ajourne après 22 heures, le rapport et la motion relative à sa réception sont reportés à la séance suivante. Au Manitoba, comme en Colombie-Britannique, les rapports du Comité des subsides ne peuvent être ni modifiés, ni débattus.

Le Comité des subsides et le Comité des voies et moyens sont étroitement liés en ce qui concerne les mesures financières. La description remarquable qu'a donnée A.E. Buck, il y a 38 ans, des comités correspondants de la Chambre des communes, s'applique toujours dans certaines des provinces.

Les résolutions du Comité des voies et moyens ne peuvent comporter des montants supérieurs à ceux qui ont déjà été votés par le Comité des subsides. Le Comité des voies et moyens ne peut pas non plus débattre ce qui a déjà été décidé dans l'autre comité, ni modifier les résolutions de quelque façon. L'adoption des résolutions par ce comité est en grande partie une formalité. Mais même si ces résolutions constituent un cas de double emploi, elles doivent être adoptées par le Comité des voies et moyens et renvoyées à la Chambre, qui doit les approuver, avant qu'un projet de loi de crédits ou de subsides portant affectation des montants du budget des dépenses voté ne puisse être déposé à la Chambre des communes<sup>8</sup>.

Au Manitoba, une fois que chacune des motions de crédits subséquentes a été adoptée et que les motions d'adoption ont été votées en Comité et à la Chambre, de même qu'une résolution de voies et moyens au Comité des voies et moyens, la Chambre se forme en Comité plénier.

Après avoir adopté la résolution de voies et moyens, le Comité plénier est saisi uniquement du projet de loi de subsides<sup>9</sup>.

La Chambre « vote » les dépenses (c'est-à-dire qu'elle donne son approbation finale) en adoptant une loi financière appelée « Loi de subsides » au Manitoba et en Colombie-Britannique, ou encore « Loi de crédits » en Saskatchewan et en Alberta. Au Manitoba, la loi des subsides est l'expression employée dans les Journaux et dans les renvois quotidiens à cette loi, mais curieusement, elle s'intitule « Loi de crédits ». Le projet de loi de subsides autorise la dépense de fonds à certaines fins et l'emprunt requis pour ces dépenses.

Le débat sur le projet de loi des subsides au Manitoba offre à l'opposition deux autres occasions de critiquer les orientations financières du gouvernement. L'opposition choisit d'habitude d'ajourner le débat après que le ministre des Finances propose la deuxième lecture du projet de loi de subsides, afin de pouvoir formuler ses critiques contre les activités du gouvernement. Une fois ajourné, le débat sur ce projet de loi peut être repris à la discrétion du leader parlementaire du gouvernement (puisque'il s'agit « d'affaires émanant du gouvernement »). Il a normalement lieu au cours du ou des jours suivants. La deuxième occasion pour l'opposition se présente en Comité plénier. C'est alors que la motion demandant que le président quitte son fauteuil est adoptée, que le président du Comité plénier prend sa place et que le débat commence. Les députés ont, cette fois, l'avantage qu'aucune limite n'est placée au nombre de leurs interventions, du moment que le président leur a donné la parole, et que les motions n'ont pas besoin d'être appuyées. Le rapport du Comité est présenté de la même façon que dans le Comité des subsides<sup>10</sup>.

## Différences

La procédure des diverses provinces en matière de subsides n'est cependant pas en tout point identique. Une des différences porte sur l'organisation des comités. En Saskatchewan, le Comité des finances a une structure strictement unitaire (indivisible), mais dans les autres provinces de l'Ouest, les arrangements sont divers. (Signalons qu'en Saskatchewan, les projets de loi de crédits ne passent pas par un Comité plénier).

C'est le Manitoba qui présente une structure des plus inhabituelles au chapitre de la procédure en matière de subsides. En effet, le Comité des subsides siège en deux parties, l'une se réunissant à l'intérieur de la Chambre de l'Assemblée et l'autre, à l'extérieur : mais il n'en est pas moins considéré comme un seul comité. Les origines de cet arrangement propre au Manitoba font ressortir l'influence de certaines personnalités sur le déroulement des activités des assemblées législatives provinciales. Jusqu'en 1975, aucune limite de temps n'était imposée pour la période de questions. Jusque là, le paragraphe 65(1) du Règlement de l'Assemblée législative stipulait que « quatre-vingt-dix heures au maximum pouvaient être allouées au cours de chaque session à l'étude des subsides du budget des dépenses, incluant le budget principal, le budget supplémentaire, le budget provisoire et le budget d'immobilisations ». Les leaders parlementaires du NPD et du PC ont amené le gouvernement à imposer une limite de quarante minutes à la période de questions et à accorder à l'opposition un temps illimité pour discuter le budget des dépenses. Le Règlement a été modifié en conséquence. (Néanmoins, le paragraphe 64.1 (1), adopté en 1986, fixe à 240 le nombre d'heures pouvant être consacrées au cours de chaque session pour la considération des résolutions de voies et moyens et des résolutions de subsides relatives aux budgets principal, provisoire, supplémentaire et d'immobilisations, et pour l'étude des projets de loi de subsides corrélatifs en Comité plénier).

Peu de temps après que l'arrangement de 1975 a été conclu, on a organisé des séances simultanées pour les travaux de subsides en raison du problème évident de la gestion du temps à l'Assemblée ; et c'est ainsi que l'usage s'est établi. Les paragraphes 65.4 à 65.6 des *Rules, Orders and Forms of Proceedings of the Legislative Assembly of Manitoba* (Code de procédure de l'Assemblée législative du Manitoba) de 1986 expliquent cet arrangement :

(4) Le Comité des subsides est autorisé à se réunir en dehors de la Chambre pour étudier le budget des dépenses des ministères du gouvernement.

(5) Le Comité des subsides peut, à moins d'ordre contraire, se séparer en deux parties qui siègent concurremment, l'une à la Chambre et l'autre, à l'extérieur de la Chambre, pour étudier

le budget des dépenses de chacun des ministères du gouvernement.

(6) Ni le Comité des subsides, ni aucune partie de ce comité n'est autorisé à siéger pour étudier le budget des dépenses durant une séance de la Chambre.

Dans chacun des cas, le quorum est de 10. Les deux endroits où le Comité se réunit sont la Chambre elle-même, et la salle principale de comité de l'Assemblée.

Par suite des changements apportés au Règlement en 1986, l'ordre d'examen des ministères par le Comité des subsides est fixé à tour de rôle par le gouvernement et l'opposition selon la formule suivante : le leader parlementaire de l'opposition officielle choisit les ministères dont les budgets seront examinés en premier par chaque partie du Comité. Puis, le leader parlementaire du gouvernement choisit les ministères à être considérés dans un deuxième temps et ainsi de suite à tour de rôle, jusqu'à ce qu'un rang ait été attribué à tous les ministères. Le leader parlementaire du gouvernement dépose à la Chambre le document final touchant l'ordre d'examen qui, une fois déposé, ne peut être modifié que par une motion de fond, précédée de l'avis de motion requis, ou par consentement unanime. [Paragraphe 65 (6.1), (6.2) et (6.3)].

En Alberta, si la structure du Comité semble complexe en théorie, elle ne l'est pas en réalité. Le Règlement de l'Assemblée législative de l'Alberta de 1984 prévoit que :

57(1) Le Comité des subsides peut constituer des sous-comités formés des députés du Comité et il donne un nom pour chacun des sous-comités ainsi constitués, en nomme les membres et en choisit le président.

(2) Un tiers des membres d'un sous-comité nommés en vertu du présent article constitue le quorum à toute réunion dudit sous-comité.

(3) Une fois que le budget des dépenses a été soumis à l'Assemblée, et qu'il a été renvoyé au Comité des subsides, ce dernier peut renvoyer une partie quelconque du budget à l'un de ses sous-comités pour qu'il fasse rapport à ce sujet.

51(6) Aucun vote sur une question de fond ne peut être pris en sous-comité, si ce n'est pour clore la discussion, ajourner les travaux et faire rapport.

Aux élections de 1975, de 1979 et de 1982, le nombre des députés d'opposition était tellement faible que le système de comités n'a pu fonctionner normalement. Reste à voir si la présence d'un nombre accru de députés d'opposition à la suite des élections de 1986 aura un impact sur les procédures en matière de finances.

En 1985, la Colombie-Britannique a modifié son Règlement de manière à pouvoir renvoyer le budget des dépenses à des comités permanents spéciaux ; ceux-ci semblent constituer simplement un complément au Comité des subsides. L'article relatif aux comités permanents prévoit que : Le leader parlementaire du gouvernement peut, à n'importe quel moment après que le Comité des subsides a été saisi du budget des dépenses, confier l'étude de certains subsides figurant dans le budget à un Comité permanent spécial, sur présentation d'une motion sans avis. Cette motion doit faire l'objet d'une mise aux voix sans amendement ni débat (Art. 60A).

Au début de 1987, cependant, cette procédure n'avait pas encore été utilisée ; le gouvernement a, jusqu'à ce jour, été hésitant à accepter ne serait-ce qu'un strict minimum de comités permanents en général, et cette aversion se répercute, semble-t-il, sur l'étude du budget des dépenses.

Les limites de temps imposées à l'étude des subsides constituent un deuxième point de différence. Au Manitoba, l'absence de toute limite, jusqu'à récemment, avait multiplié par trois environ le temps consacré à cet exercice<sup>11</sup>. La Saskatchewan a imposé une limite de deux jours au débat sur le budget et sur le projet de loi de crédits à la fin d'une session. Mais aucune limite ne s'applique au débat en deuxième lecture ou sur le budget des dépenses ; le gouvernement et l'opposition conviennent plutôt de façon informelle d'un calendrier. En Alberta, la limite visant l'étude du budget des dépenses principal par le Comité des subsides est de 25 jours de séance (parag. 58(1)). De plus, il y a une limite de 12 jours de séance pour l'étude par le Comité des subsides du budget des dépenses principal et du budget des dépenses supplémentaire, le cas échéant, et de l'Alberta Heritage Savings Trust Fund (parag. 518(2)). En ce qui concerne le budget des dépenses supplémentaire et le budget des crédits provisoire, « un ministre de la Couronne peut, avec au moins un jour d'avis, présenter une motion fixant le nombre de jours que le Comité des subsides et ses sous-comités peuvent siéger ... et la question est mise aux voix sans débat ni amendement » (parag. 58(6)). Ce qui correspond plus ou moins à la guillotine. Par contre, le Règlement de 1974 ne limitait d'aucune façon le temps consacré à l'étude du budget des dépenses principal.

L'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a été le lieu d'un débat particulièrement animé sur la question du temps consacré à l'étude des subsides et de la durée des débats en général. La tendance veut qu'on prolonge plutôt qu'on ne raccourcisse le temps alloué.

Les limites générales de temps adoptées le 20 juin 1974 (art. 45A) visaient l'adresse en réponse au discours du trône, le débat sur le budget, les projets de loi d'intérêt public et privé et le Comité des subsides. Le nouvel article concernant

le débat sur le budget limitait à 40 minutes les discours des députés (sauf celui du ministre des Finances, du chef de l'opposition ou du président désigné) ainsi qu'un maximum de six jours de séance. Les délibérations du Comité des subsides ne devaient pas dépasser 45 séances et était assujetties à une autre exigence : « Si, au bout de la 45<sup>e</sup> séance, 135 heures n'ont pas été consacrées aux débats du Comité des subsides, celui-ci devra siéger à nouveau et aussi longtemps qu'il faudra pour que le temps total consacré aux subsides atteigne 135 heures. » L'intervention de chaque député était limitée à 30 minutes.

La question de la durée maximale permise pour l'étude des subsides a atteint un point critique en mai 1975 lorsque l'opposition formée par le Crédit social a forcé une décision en protestant avec véhémence contre la tentative des Néo-démocrates d'appliquer la limite de 135 heures. Le nouveau leader du Crédit social, William R. Bennett, fit une tournée de la province pour populariser son slogan – « Pas un sou sans débat » – qui rappelle vaguement les protestations du « Boston Tea Party » et qui a eu des résultats analogues : le gouvernement fit marche arrière mais l'affaire avait sérieusement terni son image.

Peu après, le partu du Crédit socail reprenait le pouvoir bien déterminé à se débarrasser de cette règle. L'article 45A du Règlement fut modifié le 16 juin 1977 par la suppression des paragraphes relatifs à l'imposition d'une limite de temps aux débats du Comité des subsides. Les modifications apportées au Règlement en 1985 vont dans le même sens, et ne font que ramener de 30 à 15 minutes le temps de parole alloué à la plupart des députés. Mais il s'agit de la limite imposée à une intervention. Or, le nombre d'interventions qu'un député peut faire pendant les débats du Comité des subsides est illimité. Les délibérations de ce comité ne sont par conséquent soumises à aucune véritable limite de temps<sup>12</sup>.

Troisièmement, l'Alberta occupe une place à part pour ce qui est de la désignation des jours de l'opposition. Les autres provinces n'ont pas de dispositions semblables, probablement en raison de l'absence chez elles de limites à l'égard du temps de parole et de la vigueur et force générale de l'opposition.

Quatrièmement, on trouve également de légères différences sur le plan du pouvoir de l'exécutif de modifier le plafond des dépenses. Toutes les provinces prévoient des « autorisations spéciales » permettant au lieutenant-gouverneur en conseil d'autoriser les dépenses non approuvées par l'Assemblée législative, dans les cas où aucune dépense n'a été prévue, ou que le montant fixé est insuffisant et est urgemment requis dans l'intérêt du public. Cependant, les provinces ne prévoient pas les mêmes

dispositions sur le choix des ministres habilités à « signaler » le besoin d'autorisations spéciales et sur la question de savoir à quel exercice financier imputer le montant de ces autorisations.

Toutes les lois financières des provinces stipulent aujourd'hui que les autorisations spéciales ne sont permises que lorsque l'Assemblée législative ne siège pas ou a été ajournée. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan sont les plus strictes à cet égard : « Lorsque l'Assemblée ne siège pas » signifie que l'Assemblée doit avoir été prorogée, dissoute, ajournée pour une période indéfinie ou ajournée pour plus de sept jours consécutifs. En Alberta, l'Assemblée est réputée ne pas siéger lorsqu'elle est ajournée pour plus de huit jours. Dans la loi originale de 1969 du Manitoba, rien ne prévoyait les cas où l'Assemblée législative ne siégeait pas. C'est ainsi qu'en 1974, il a fallu faire face à une situation particulièrement épineuse. En effet, des autorisations spéciales ont été adoptées alors que l'Assemblée siégeait encore, en vue de faire adopter un budget provisoire. L'opposition conservatrice d'alors avait décidé de s'opposer à une mesure gouvernementale en obstruant systématiquement le débat sur les crédits provisoires pendant plusieurs jours au début de la nouvelle année financière (1<sup>er</sup> avril - 31 mars). Au lieu d'user de la guillotine, le gouvernement néo-démocrate s'est servi de l'échappatoire de l'article 42(1) pour faire passer des autorisations spéciales en vue d'adopter les crédits provisoires. Se souvenant de cet incident, les conservateurs ont apporté les modifications requises à la Loi sur l'administration financière au moment de sa modification en 1979. Le paragraphe 42(1) stipule maintenant expressément « lorsque l'Assemblée législative ne siège pas ou lorsqu'elle siège et qu'elle a été ajournée pour plus de dix jours ».

Les provinces ont quand même prévu des dispositions quant à la responsabilité de ces autorisations spéciales. Leurs Comités des comptes publics, en effet, fourniront en dernière analyse un état des autorisations spéciales et des dépenses qui s'y rattachent.

---

## Efforts de réforme

---

Dans quelle mesure peut-on plaider en faveur d'une réforme du processus financier dans les assemblées législatives de l'Ouest canadien ? La procédure en vigueur renferme de toute évidence d'excellents éléments : débat illimité sur le budget des dépenses dans deux des provinces, dépôt simultané du budget des recettes et des dépenses, dispositions permettant de longs débats sur le discours budgétaire, nombreuses occasions de critiquer les mesures prises par le gouvernement en matière de dépenses et garanties explicites concernant l'utilisation des autorisations spéciales dans trois des provinces.

De plus, chacune des provinces a été périodiquement été le théâtre de tentatives de réforme. En février 1985 par exemple, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique adoptait, touchant son Règlement, des modifications qui avaient été unanimement recommandées par son Comité permanent spécial du Règlement et des Projets de loi d'initiative privée. Premières révisions majeures en plus de cinquante ans. Certaines des modifications les plus importantes concernaient les affaires financières. Les procédures visant les crédits provisoires furent radicalement simplifiées, le Comité des voies et moyens fut aboli et une disposition prévoit maintenant le renvoi du budget des dépenses à des comités permanents spéciaux<sup>13</sup>. En Saskatchewan, le Règlement a subi trois révisions majeures depuis 1969<sup>14</sup>. Certaines de ces révisions portaient sur les affaires financières : notamment, la mise sur pied d'une Commission de la régie intérieure, la création en 1970 du Comité des finances et la fusion de la deuxième et de la troisième lecture des projets de crédits au cours d'un seul débat de deux jours.

Malgré cela, de nombreuses améliorations sont encore possibles. Les indices qui révèlent le besoin d'autres réformes sont de deux ordres : le manque apparent de volonté politique et les problèmes structureux.

Par manque de volonté politique, nous entendons la tendance consistant à respecter *la lettre et non l'esprit des articles du Règlement de l'Assemblée*. Les partis d'opposition en ont dressé une liste.

1. Colombie-Britannique, 1983 : Comme bon nombre de ses contemporains, le gouvernement du Crédit social a vu sa respectabilité diminuer lorsqu'il s'est engagé dans une campagne de publicité politique à peine déguisée (appelée « Rapports provinciaux ») au cours des six derniers mois précédant les élections générales.

L'opposition soutenait essentiellement que le gouvernement payait une publicité partisane avec des deniers publics et contrevenait ainsi aux principes de contrôle législatif en Colombie-Britannique, et que cette mesure constituait en outre une atteinte au privilège de la Chambre. Les crédits auxquels les fonctionnaires du gouvernement avaient renvoyé un chercheur néo-démocrate n'indiquaient nulle part qu'une autorisation de faire de la publicité à la télévision avait été donnée et étaient, par conséquent, selon le NPD, interdits. L'opposition maintenait de plus que « le droit du Parlement d'avoir l'assurance que la Couronne ne dépense pas de fonds en dehors ou en plus de ceux qui ont été approuvés par l'Assemblée législative est un privilège fondamental de cette Chambre ... toute dépense de fonds en dehors ou au-delà des subsides votés par l'Assemblée est une violation de privilège<sup>15</sup> ». Comme il

fallait s'y attendre, le gouvernement n'a pas vraiment pris au sérieux ces accusations.

2. Manitoba, 1984 : Le 13 avril 1984, le député Brian Ransom de l'opposition conservatrice demandait la parole sur une question de privilège et proposait « que cette Chambre condamne la décision du Conseil exécutif d'adopter une autorisation spéciale de 1,5 milliard de dollars, privant ainsi les députés de l'Assemblée législative de leur droit de vote sur les questions de subsides ». M. Ransom soutint en Chambre que :

« Ce que ce gouvernement a fait a été d'adopter une autorisation spéciale de 1,5 milliard de dollars, ce qui non seulement constitue la plus importante autorisation de ce genre que la province ait jamais vue, mais aussi qui est supérieure aux montants prévus dans tous les projets de loi de crédits provisoires jamais adoptés par cette assemblée législative... Ce que ce gouvernement a fait, c'est de priver la Chambre son privilège et de son droit de débattre les projets de crédits provisoires<sup>16</sup>. »

Le 16 avril 1984, le président a jugé que les présomptions n'étaient pas suffisantes pour donner à cette question la priorité sur d'autres points au Feuilleton. Les dispositions de la Loi sur l'administration financière avaient été respectées et le montant de l'autorisation spéciale était « une question à débattre entre les députés et ne ressortissait pas à la présidence<sup>17</sup> ».

3. Saskatchewan, 1987 : Le gouvernement conservateur a refusé d'accéder à la demande de l'opposition néo-démocrate de convoquer la session du « printemps » de l'Assemblée législative et de déposer un budget, préférant recourir à des autorisations spéciales entre le 1<sup>er</sup> avril et le 17 juin 1987. Les avis étaient partagés quant à la constitutionnalité de cette omission : certains y voyaient une violation des conventions, d'autres un nouvel indice d'une tendance regrettable. Regrettable, elle l'était en effet. On mettait alors en œuvre un programme provincial majeur de compressions, programme dont le gouvernement devait rendre compte, et c'était la deuxième fois en cinq ans que le gouvernement retardait ainsi le dépôt du budget.

Depuis quelques dizaines d'années, l'importance et la fréquence accrue du recours aux autorisations spéciales révèlent la tendance du gouvernement à préférer les accommodements administratifs et la prestidigitation financière au contrôle de l'Assemblée législative.

D'autres réformes sont également requises en raison de problèmes structureux. Les rapports des vérificateurs provinciaux ou vérificateurs généraux<sup>18</sup> ne constituent qu'une des sources, extrêmement utiles, pour détecter les problèmes structureux, c'est-à-dire les lacunes au niveau des mécanismes mis en œuvre pour régler les questions

financières dans une assemblée législative : les structures comme celles du budget des dépenses, des mécanismes des rapports, des comités législatifs et des opérations de vérification. Les vérificateurs des quatre provinces de l'Ouest ont fait plusieurs recommandations touchant l'ensemble du processus financier des dix dernières années. Une étude de la situation indique qu'il reste encore fort à faire pour que le pouvoir exécutif s'acquitte vraiment de son obligation de rendre des comptes à l'Assemblée législative et ce, en dépit des progrès réalisés par les provinces ; cette étude révèle de plus qu'on ne donne suite aux recommandations que de façon partielle, quand on n'en fait pas fi complètement.

En ce qui concerne le budget des dépenses, les vérificateurs ont proposé des plans fiscaux pluriannuels à l'examen de l'assemblée, des mécanismes législatifs officiels pour l'évaluation de l'économie des provinces, un dossier « d'information relatif à l'obligation de rendre compte » de l'Assemblée et un examen des dépenses publiques qui sont actuellement engagées sans examen législatif annuel. Les recommandations visant à améliorer le dépôt de rapports prévoient notamment la soumission de données des Comptes publics afin de permettre une comparaison avec le budget des dépenses et de traiter les dépenses fiscales de façon similaire aux dépenses normales aux fins de la budgétisation et des rapports financiers. On a prié les Comités des comptes publics de fournir des rapports plus régulièrement et exhorté les ministères à améliorer les opérations de vérification interne.

Les provinces pourraient alors veiller de façon plus suivie et profitable à ce que leurs processus budgétaires intègrent leur obligation de rendre des comptes. Les efforts de réforme législative jusqu'à maintenant, pour louables qu'ils soient, n'ont pas impliqué la participation du grand public auquel ils étaient censés profiter<sup>19</sup>. La réforme des assemblées législatives en général, et la réforme des processus financiers législatifs en particulier, semble être un point d'importance secondaire et ne pas attirer beaucoup l'attention. Il est impératif de trouver un moyen de sensibiliser le public à la question de la responsabilité parlementaire.

Deux solutions s'offrent à nous : la première consisterait à publier un exposé budgétaire qui présenterait le problème de l'obligation de rendre des comptes dans le contexte budgétaire. C'est d'ailleurs ce qu'a fait l'Ontario en publiant, en octobre 1985, son exposé budgétaire *Reforming the Budget Process* (Pour une réforme du processus budgétaire). L'autre solution consisterait à suivre la proposition - fort intéressante du reste - de la Commission Lambert et de considérer les réformes en matière de responsabilité comme des questions devant être coordonnées au niveau législatif et exécutif.

Les raisons militent en faveur d'une réforme du processus budgétaire sont de toute évidence assez nombreuses. Il n'a pas été très difficile pour les vérificateurs des provinces d'énumérer une foule de négligences en matière de dépenses. L'information financière des provinces paraît sibylline. Il suffit de fouiller un peu la question pour s'apercevoir que de nombreuses améliorations pourraient être apportées au processus budgétaire. Si, comme l'a dit Socrate, une vie irréfléchie ne vaut pas la peine d'être vécue, la réforme du processus budgétaire dans les provinces de l'Ouest donne matière à réflexion. ★

## Notes

1. Un projet de loi de crédits supplémentaires « n'a été adopté qu'une seule fois au cours des cinq dernières sessions. Il y en a eu deux en 1982-1983, l'un de 46 042 700 \$ et l'autre de 9 000 000 \$ ». Lettre de W.H. Remnant, greffier de l'Assemblée législative du Manitoba, 18 mars 1987.
2. Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworth and Company, 1964, p. 715.
3. Lettre de M. Remnant du 18 mars 1987.
4. Voir George MacMinn, *Parliamentary Practice in British Columbia*, Victoria, Imprimeur de la Reine, 1981, pp. 105-106.
5. Lettre de Gordon Mackintosh, greffier adjoint de l'Assemblée législative du Manitoba, 10 juillet 1984.
6. Lettre de M. Remnant du 18 mars 1987.
7. *Ibid.*
8. A. E. Buck, *Financing Canadian Government* (Financer le gouvernement canadien), Chicago, Public Administrative Service, 1949.
9. Lettre de M. Remnant du 18 mars 1987.
10. Les paragraphes consacrés à la procédure sur les travaux des subsides au Manitoba s'inspirent en grande partie de documents fournis par le bureau du greffier de l'Assemblée législative du Manitoba.
11. James Walding, Huitième colloque parlementaire de la Région du Canada, Association parlementaire du Commonwealth, 3 novembre 1982, p. 142. Andy Anstett et Paul G. Thomas estiment qu'au cours de la dernière décennie, la moyenne a été d'environ 290 heures. « Manitoba : The Role of the Legislature in a Polarized Political Culture » (Manitoba : le rôle de l'Assemblée législative dans une culture politique polarisée), communication à la Conférence sur la tradition parlementaire au Canada, Québec, 26 au 28 mars 1987, pp. 27-28.
12. Lettre de Ian M. Home, c.r., greffier de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, 17 mars 1987.
13. Voir le discours de M. Pelton en Colombie-Britannique, *Debates of the Legislative Assembly*, Vol. 10, 12 février 1985, pp. 4913 à 4915.
14. Saskatchewan, Assemblée législative, *Report of the Special Committee on Standing Orders and Procedures of the Assembly*, décembre 1969 ; *Third Report of the Special Committee on Rules and Procedures of the Legislative Assembly*, 22 novembre 1976 et *Report of the Special Committee on the Review of Rules and Procedures of the Legislative Assembly*, 21 avril 1981.
15. « Legislative Control over Public Spending » (Le contrôle des dépenses publiques par l'Assemblée législative), communiqué de Alex Macdonald, bureau de l'opposition officielle, 18 février 1983.
16. Manitoba, Assemblée législative du Manitoba, *Debates and Proceedings*, 13 avril 1984, pp. 12-13.
17. Manitoba, Assemblée législative du Manitoba, *Votes and Proceedings*, (procès-verbaux), n°3, 16 avril 1984, pp. 21-22.
18. Les rapports annuels des vérificateurs provinciaux pour le Manitoba et la Saskatchewan et des vérificateurs généraux de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont été examinés pour les années 1979 à aujourd'hui.
19. Voir, par exemple, Manitoba, Assemblée législative du Manitoba, Comité permanent des règles de la Chambre, *Délibérations*, 8 novembre 1984, pp. 49-51.