
Les lois de crédits et les mandats spéciaux du gouverneur général

par Peter Milliken, député

La tradition veut qu'il incombe au Parlement d'exercer un contrôle sur l'utilisation du trésor public. Il n'est donc pas surprenant que l'examen des crédits soit considéré comme l'une des principales fonctions de la Chambre des communes. De fait, la *Loi constitutionnelle de 1867* (art. 53) prévoit que : « Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes ». Cet article n'a pas été modifié depuis 1867.

Le pouvoir exécutif s'incarnant dans la Couronne, c'est à cette dernière qu'on confie la responsabilité de percevoir et de dépenser l'argent. Sur avis conforme de ses ministres responsables, la Couronne fait connaître aux Communes les besoins financiers du gouvernement. En contrepartie, les Communes votent les subsides nécessaires et, sous forme d'impôts ou d'autres prélèvements, donnent au gouvernement les voies et moyens nécessaires. Bref, la Couronne demande de l'argent, les Communes le lui accordent et le Sénat avale ces subsides. Il reste que les Communes ne votent pas de subsides à moins que, de l'avis de la Couronne, ceux-ci ne soient nécessaires à la bonne marche des affaires de l'Etat.¹

Conformément à l'usage actuel régissant l'examen des crédits à la Chambre, le gouvernement doit présenter son budget des dépenses à la Chambre des communes le ou avant le 1^{er} mars de chaque année pour l'exercice commençant le 1^{er} avril suivant.

Une fois le budget déposé, il est renvoyé aux différents comités permanents de la Chambre pour fins d'étude. Pendant la période réservée à cette étude, la Chambre consacre un certain nombre de jours à discuter de questions choisies par l'opposition. Cette dernière a alors la possibilité de présenter, à certains jours, une motion faisant l'objet d'un vote. Une défaite du gouvernement sur l'une de ces motions peut

équivaloir à un vote de défiance à son égard et l'obliger à démissionner ou à dissoudre la Chambre.

Après son étude en comité, le budget est ensuite renvoyé à la Chambre. S'il ne l'est pas dans les faits, il est « réputé » l'avoir été au 31 mai. Une fois approuvé, le budget fait ensuite l'objet d'une loi de crédits, dont est saisie la Chambre et qui franchit habituellement toutes les étapes dans un très court délai. Cette loi est par la suite soumise au Sénat et obtient finalement la sanction royale.

L'adoption des lois de crédits est l'une des deux options permettant au gouvernement d'avoir légalement accès au trésor pour financer les dépenses de la fonction publique. L'autre réside dans le recours aux mandats spéciaux du gouverneur général.

Les Canadiens sont allés aux urnes le 21 novembre 1988 et le Parlement a été convoqué peu de temps après, soit le 12 décembre 1988. À ce moment, aucun subside, c'est-à-dire aucune demande de fonds publics de la part du gouvernement, n'a été sollicité auprès de la Chambre par le représentant du Souverain dans son discours du Trône. Il n'était alors question que du libre-échange et de la ratification avec les États-Unis.

La session a duré deux semaines et à l'ajournement, le 30 décembre, une seule mesure d'initiative gouvernementale, portant en l'occurrence sur l'Accord de libre-échange, avait été présentée et débattue en Chambre. Le Parlement a suspendu ses travaux le 30 décembre en s'octroyant un long congé jusqu'à la reprise le 6 mars. En janvier, le gouvernement s'est retrouvé à court d'argent pour assumer les dépenses de la fonction publique et un mandat spécial du gouverneur général d'un montant de 80 851 000 \$ a dû être approuvé. En février, le gouvernement était de nouveau à sec et un autre mandat spécial de 507 357 918 \$ était émis. La session en cours a

Peter Milliken a été élu à la Chambre des communes en 1988. Il représente la circonscription Kingston-et-les-Îles.



Peter Milliken, député

ensuite été prorogée et, conformément aux proclamations faites par Son Excellence le gouverneur général, une nouvelle session a été convoquée le 3 avril.

Curieusement, le 3 avril, à la reprise des travaux du Parlement, le discours du Trône ne faisait encore une fois aucune mention des subsides. Le lendemain, la Chambre a adopté une résolution spéciale portant sur l'examen des crédits et sur la prolongation du délai d'adoption du budget jusqu'en septembre.

Entretemps, le 1^{er} avril, juste avant la rentrée parlementaire, le gouvernement avait obtenu un autre mandat spécial d'un montant de 6,2 milliards de dollars. Ce montant était suffisant pour subvenir aux besoins de la fonction publique jusqu'à la mi-mai environ, et on s'attendait à ce que le gouvernement adopte une loi de crédits portant sur les subsides provisoires avant cette date.

En fait, le gouvernement a plutôt présenté à la Chambre un compte rendu de l'utilisation faite des fonds obtenus grâce aux mandats spéciaux. Cependant, la Chambre n'a évidemment pas examiné les montants en question, puisque le budget ayant servi à établir les mandats n'a été déposé qu'après le début de la session le 3 avril. On s'est alors demandé si le recours aux mandats spéciaux dans ces circonstances, en particulier le 1^{er} avril, était légitime.

Jusqu'en 1989, les mandats spéciaux étaient utilisés presque exclusivement entre la dissolution du Parlement et la convocation du nouveau Parlement après des élections générales. Il est arrivé une seule fois qu'on y ait recours en période d'intersession. Le pouvoir du gouvernement d'émettre des mandats spéciaux découle de l'article 30 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dont le libellé est le suivant :

En l'absence de crédit, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial pour la signature du gouverneur général en vue d'autoriser un paiement sur le Trésor si le Parlement n'est pas en session, le président du Conseil du Trésor lui remet un rapport attestant l'absence de tout crédit pouvant autoriser le paiement et le ministre compétent lui remet un rapport attestant l'urgence du paiement et sa nécessité dans l'intérêt public.

Conformément à cet article, il ne fait aucun doute que les dépenses envisagées doivent revêtir un caractère extraordinaire. Par conséquent, le précédent créé en 1988-1989 remet sérieusement en question la légitimité du recours à cet article de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la capacité du Parlement de contrôler le trésor public. Il est évident qu'aucune des dépenses visées par le mandat spécial du 1^{er} avril ne revêtait un caractère extraordinaire ou urgent, tout au plus le gouvernement s'était-il mis lui-même dans le pétrin en ne convoquant pas le Parlement le 6 mars comme prévu. Le mandat spécial visait les dépenses de fonctionnement normales du gouvernement pour une période de six semaines. Il ne s'agissait pas strictement de dépenses extraordinaires au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Une question de privilège relative à la légitimité des mandats spéciaux a été soulevée à la Chambre des communes le 6 avril 1989. Dans sa décision rendue le 2 mai 1989, le président a estimé que « le gouvernement s'est conformé à toutes les procédures prescrites par la Chambre » lorsqu'il a émis les mandats. Toutefois, sur la question plus complexe de savoir si les mandats allaient à l'encontre de la tradition constitutionnelle parce que les dépenses ne revêtaient pas un caractère extraordinaire et que le Parlement aurait très bien pu être convoqué, le président a indiqué qu'il ne pouvait pas l'être

« La motivation de ces citations est claire. Le président ne doit pas juger les questions constitutionnelles ou juridiques. Cela relève plus justement du rôle des tribunaux et de l'administration de la justice. Mes prédécesseurs ont pris bien soin de limiter strictement leurs interventions aux questions d'ordre parlementaire ou procédural et d'éviter de traiter des questions constitutionnelles ou juridiques. De même, la présidence doit dans le présent cas restreindre son examen à la question de la possibilité d'une infraction au Règlement.

Après avoir étudié les circonstances de la présente affaire pour déterminer si les députés ont été privés de leurs droits ancestraux en ce qui concerne l'octroi ou le refus des crédits, la présidence conclut que le gouvernement s'est conformé à toutes

les procédures prescrites par la Chambre. Comme le député de Kingston-et-les-Îles l'a dit lui-même, la Chambre aura l'occasion de se prononcer sur les crédits visés par les mandats spéciaux au dépôt du prochain projet de loi de crédits.²

Au Sénat, des objections au sujet de la légitimité constitutionnelle des mandats ont été exprimées avec force en particulier au cours des délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales. Au moment de sa comparution devant le Comité, le 10 mai, l'ex-sénateur Eugene Forsey a exprimé l'avis suivant : « Une fois que le Parlement a été rappelé, qu'il est en mesure de voter des crédits, et qu'un budget des dépenses supplémentaires a été déposé, c'est la première fois qu'on a ainsi recours aux mandats spéciaux du gouverneur général. Cela me semble ... tout à fait répréhensible ».³

Après les audiences du Comité, le Sénat a décidé, dans un geste pratiquement sans précédent, de renvoyer le projet de loi de crédits à la Chambre des communes avec un amendement, dont le libellé mentionnait que les mandats spéciaux émis en janvier, en mars et en avril « sont réputés avoir été faits légalement ». Cette formulation sous-entendait que même si l'émission des mandats était conforme à la lettre de la loi, elle allait nettement à l'encontre de l'usage parlementaire et ne devait pas servir de précédent à d'autres gouvernements.

Le gouvernement a rejeté l'amendement du Sénat et proposé une motion en conséquence, dont la teneur a été débattue brièvement à la Chambre le 15 mai. Prenant la parole au sujet de la motion, le leader néo-démocrate à la Chambre, Nelson Riis, a résumé la position de l'opposition en ces termes : « S'il avait eu le courage, la décence et le sens de l'honneur nécessaire pour agir selon les formes, comme le veulent les Canadiens, le gouvernement ne se trouverait pas dans une impasse. Le ministre de la Justice devrait avoir l'honnêteté d'admettre que le gouvernement a commis une erreur de jugement, qu'il a bafoué les règles parlementaires de façon ignoble et qu'il n'aurait pas dû agir ainsi. »⁴

Devant le refus du gouvernement d'adopter l'amendement, le Sénat a finalement plié et le projet de loi a été adopté sans autre débat. Il reste cependant à savoir si un gouvernement peut ou non gouverner et puiser à même le Trésor sans l'autorisation du Parlement en ayant recours aux mandats spéciaux.

La loi exige que le Parlement se réunisse au moins une fois l'an. Un gouvernement sans scrupules pourrait donc, en théorie, convoquer le Parlement pour une session d'une journée, livrer un discours du Trône et lever l'assemblée pour un an tout en continuant à faire fonctionner la machine administrative de l'État au moyen des mandats spéciaux du gouverneur général. Cette façon de procéder irait nettement à l'encontre de notre usage parlementaire et compromettrait l'autorité du Parlement puisqu'elle permettrait au gouvernement de gouverner effectivement sans approbation parlementaire d'aucune sorte. Étant donné le recours accru au pouvoir réglementaire, il est facile de concevoir qu'un gouvernement préfère ne pas s'embarrasser d'une nouvelle loi et s'accommode plutôt du statut quo juridique.

Même si ce scénario peut sembler un peu exagéré, il n'en est pas moins réaliste. Ceux qui considèrent la protection des droits des particuliers comme prioritaire dans notre système ne peuvent rester indifférents devant cette entorse flagrante à l'usage habituel en matière de subsides. Afin de remédier à la situation, j'ai présenté un projet de loi C-211 modifiant la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Adopté en première lecture le 10 avril 1989, ce projet de loi n'a pas encore été débattu. ■

Notes

1. Alistair Fraser, W.F. Dawson et Sandy Birch, *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons*, 6^e édition, Carswell p. 183.
2. Chambre des communes, *Débats*, le 2 mai 1989, p. 1179.
3. Sénat, Comité permanent des finances nationales, *procès-verbal*, le 10 mai 1989, n^o 3, p. 14.
4. Chambre des communes, *Débats*, le 15 mai 1989, p. 1744.