

---

# Les exigences relatives à la recommandation royale

---

Gary W. O'Brien

La procédure voulant que toute mesure présentée à une assemblée législative afin de demander l'affectation de fonds publics doive tout d'abord être recommandée par la Couronne constitue un trait caractéristique du gouvernement parlementaire depuis 1706, pour l'Angleterre, et 1793, pour le Canada.<sup>1</sup> Malgré son importance, cette exigence revêt toujours une signification quelque peu obscure, en partie parce qu'il est difficile de trouver un énoncé clair de son champ d'application. Nos ouvrages de référence en matière parlementaire ne nous fournissent pas toutes les indications voulues. Le *Parliamentary Procedure* de Bourinot, dont la dernière édition date de 1916, traite de cas qui sont peu pertinents aujourd'hui, comme les subventions aux chemins de fer et les contrats pour les services gouvernementaux. La *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne, qui a été mise à jour en 1989, ne nous fournit pas des critères satisfaisants pour déterminer si une question nécessite ou non une recommandation royale et s'en remet beaucoup à la jurisprudence à cet égard.<sup>2</sup> L'ouvrage *Parliamentary Practice* de Erskine May est beaucoup plus complet, mais porte sur les procédures appliquées par le Parlement du Royaume-Uni, lesquelles diffèrent considérablement des nôtres.<sup>3</sup> Le présent article vise à clarifier certaines des exigences de base des recommandations royales en se fondant sur les précédents et traditions du Parlement du Canada, et à préciser certaines des questions qui ont nécessité dans le passé l'approbation de Son Excellence.

Sir Ivor Jennings a déjà signalé que toute personne tentant d'étudier la question du contrôle financier au Parlement «pénètre dans une zone où le droit, le privilège parlementaire et les coutumes parlementaires s'enchevêtrent d'une manière presque inextricable».<sup>4</sup> Cet enchevêtrement fait en sorte qu'il est difficile de déterminer si l'obtention de la recommandation royale constitue une exigence légale ou procédurale. On a déjà soutenu que la recommandation royale était liée à la prérogative royale pour les questions de crédits et d'impôts<sup>5</sup>, mais elle

semble entrer dans ce que K.C. Wheare appellerait une catégorie de règles constitutionnelles qui constituent des règles de droit strictes<sup>6</sup>. Voici ce qu'énonce l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

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, 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.

Ce sont les légistes de l'État qui doivent directement informer le gouvernement qu'un projet de loi nécessite une recommandation royale. Le ministère de la Justice a établi une série de lignes directrices pour déterminer quand une recommandation royale est nécessaire et les rédacteurs des projets de loi vérifieront cet aspect en se fondant sur ces lignes directrices.<sup>7</sup> Toutefois, la Chambre des communes comme le Sénat ont adopté des règles de procédure à ce sujet. Ainsi, le paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre des communes reprend l'article 54 de la *Loi constitutionnelle* tandis que l'article 82 du Règlement du Sénat énonce ce qui suit : «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.» Les questions liées à l'application de ces règles sont tranchées par le Président de chaque Chambre. Même si les Présidents ne décident d'aucune question d'ordre constitutionnel ou juridique<sup>8</sup>, ils rendent des décisions sur les questions liées à l'interprétation des règles de leur Chambre. Parfois, leurs décisions sont contraires à celles des fonctionnaires. En 1970, par exemple, à la suite du commentaire d'un ministre selon lequel le ministère de la Justice avait fourni une opinion voulant qu'un projet de loi particulier respecte les exigences relatives à la recommandation royale, le Président a déclaré ce qui suit : «Je ne trouve pas tout à fait satisfaisante ou suffisante la réponse du ministre des Finances, à savoir que la recommandation a été proposée par les conseillers juridiques du ministère de la Justice et que, partant, on présume qu'elle est correcte. À mon avis, on ne doit pas accepter ce postulat.»<sup>9</sup> Dans un autre cas, un ministre a

---

Gary W. O'Brien est Directeur des comités et de la législation privée au Sénat.

signalé qu'il avait examiné la question avec son personnel et que le projet de loi en question n'imposait pas une charge à la population. Le Président a répondu : «J'ai également examiné le bill de très près et (...) j'ai toujours les mêmes doutes qu'hier» pour ensuite statuer que le projet de loi devait être rejeté.<sup>10</sup>

En dernière analyse, les exigences relatives à la recommandation royale ont habituellement été établies par rapport aux précédents de l'assemblée législative, qui forment ce que Josef Redlich a appelé «le roc» à partir duquel la procédure parlementaire est extraite<sup>11</sup>. Pour résumer les nombreux précédents établis dans ce domaine au sein du Parlement britannique, Sir Gilbert Champion, dans la 14<sup>e</sup> édition de l'ouvrage *Parliamentary Procedure* de May (1946), a fixé trois critères fondamentaux pour déterminer si une dépense constitue une charge : (i) la charge doit être nouvelle et distincte; (ii) une dépense, pour constituer une charge, doit être payable à partir du Trésor ou du Fonds national d'emprunt; et (iii) une charge doit être réellement imposée.<sup>12</sup> Les trois critères de Champion sont fondés sur les exigences de l'actuel article 46 du Règlement de la Chambre des communes britannique qui déclare que «la Chambre n'acceptera aucune demande visant une somme d'argent pour le service public ou n'étudiera aucune motion prévoyant une subvention ou la création d'une charge pour les fonds publics, que celle-ci vise le Trésor, le Fonds national d'emprunt ou des crédits votés par le Parlement, ou encore l'abandon ou l'allègement des sommes dues à la Couronne, à moins d'une recommandation de cette dernière.»

Si l'on souhaite établir une série semblable de critères ou de normes pour juger des exigences en cette matière au Canada, les travaux de Champion sont certainement les plus utiles puisque le principe de la recommandation royale est le même dans les deux pays. Toutefois, ces critères doivent être révisés puisque le libellé de nos dispositions pertinentes, c'est-à-dire l'article 54 de la *Loi constitutionnelle*, le paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre et l'article 82 du Règlement du Sénat, diffèrent passablement de l'article 46 du Règlement de la Chambre des communes britannique. Ainsi, les dispositions canadiennes ne parlent pas de «charge», mais plutôt «d'appropriation» ou «d'affectation». Elles ne mentionnent pas non plus de façon précise le «Trésor ou le Fonds national d'emprunt». Elles traitent plutôt de «revenus publics», et de «taxe ou impôt».

Voici donc une série de critères qui ont été établis par Champion et qui pourraient être utilisés pour déterminer si certaines mesures doivent être accompagnées d'une recommandation du gouverneur général. Ces suggestions sont fondées sur les décisions rendues par les Présidents de la Chambre des communes et du Sénat et sur les dispositions existantes. Il faut reconnaître que ces critères témoignent des pratiques passées du Parlement. À l'avenir, les Présidents pourraient, selon les nouvelles circonstances qui se présenteront, rendre des décisions différentes à cet égard, ce qui est leur privilège et leur devoir. Les renvois appropriés aux

*Débats de la Chambre des communes* («DCC») et aux *Journaux du Sénat* («JS») appuient les exemples cités. Il se peut que les cas mentionnés puissent être classés dans plus d'une catégorie.

### **Le crédit demandé doit être nouveau et distinct.**

Le premier critère de Champion précise «qu'il se peut qu'il faille se demander si un projet de dépense ou d'augmentation d'une dépense ne soit pas déjà visé par une autorisation générale. Pour répondre à cette question dans le cas d'une proposition indépendante, p.ex. une disposition d'un projet de loi à l'étude, il faut comparer celle-ci aux lois existantes».<sup>13</sup> Les cas suivants peuvent être considérés comme des exemples de crédits nouveaux et distincts.

a) *Augmentation du montant du crédit* - Les mesures qui visaient : - à engager des dépenses directes par le truchement de lois de crédits ou de projets de loi qui contiennent des dispositions autorisant des dépenses légales à des fins autres que celles qui sont prévues à chaque année;<sup>14</sup> à entreprendre des paiements quatre mois plus tôt (DCC, le 27 juin 1973, p. 3542); à augmenter les pensions de la vieillesse (DCC, le 27 mars 1973, pp. 2663-2664); à verser des prestations aux femmes qui adopteront un enfant (DCC, le 23 juin 1977, pp. 7052-7053); à ordonner au gouvernement de verser des fonds suffisants pour rétablir les embranchements ferroviaires (DCC, le 29 septembre 1983, pp. 27569-27570); à ordonner que le gouvernement établisse un système de paiement pour les producteurs agricoles (DCC, le 3 octobre 1983, pp. 27674-27675); à changer l'année de base pour le calcul de chaque contribution (DCC, le 4 avril 1984, p. 2723); à accorder de l'argent pour la réinstallation de membres d'une bande indienne (DCC, le 10 juin 1985, p. 5604); à adopter une clause d'indexation différente pour les arrangements fiscaux (DCC, le 28 mai 1990, p. 11942); à compenser les propriétaires d'armes à feu concernant les armes interdites (DCC, le 5 novembre 1991, pp. 4544-4545); à établir un fonds à l'intention des comités référendaires (DCC, le 2 juin 1992, p. 11204).

b) *Élargissement des objectifs du crédit* - Les mesures qui visaient : - à réaffecter des paiements déjà approuvés (DCC, le 21 juin 1972, pp. 3336-3337); à changer l'affectation d'un crédit (DCC, le 24 mars 1970, p. 5408); à élargir les objectifs des prestations de retraite (DCC, le 17 janvier 1983, p. 21885).

c.) *Modification des conditions ou des critères d'un crédit* - Mesures qui visaient : à modifier les critères en matière d'âge et les autres conditions d'admissibilité pour la sécurité de la vieillesse (DCC, le 16 mai 1972, pp. 2326-2327); à élargir les catégories de personnes admissibles aux allocations familiales (DCC, le 13 septembre 1973, pp. 6495-6496); à élargir les critères d'admissibilité pour les prêts aux étudiants (DCC, le 20 mars 1974, pp. 690-691); à prolonger le congé de maternité prévu par le Code du travail (DCC, le 25 novembre 1980, pp. 5058-5059); à accroître la compensation pour les dommages occasionnés aux récoltes (DCC, le 14 mars 1990, p. 9287)

d) *Imposition d'un élément de passif supplémentaire* - Les mesures qui visaient : - à recommander, par le truchement d'un

rapport de comité, que le gouvernement entreprenne des négociations sur une question (DCC, le 11 avril 1973, p. 3176); à augmenter le montant maximal des prêts destinés aux améliorations agricoles (DCC, le 12 juin 1973, p. 4658); à accroître le montant qui peut être emprunté dans le cadre de prêts aidant aux opérations de pêche (DCC, le 17 juin 1969; p. 10218); à accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire de recommander que la Couronne paie les frais judiciaires dans certaines circonstances (DCC, le 11 juin 1970, pp. 8004-8005); à augmenter la protection de base pour l'assurance-dépôts (DCC, le 19 janvier 1983, p. 21996).

e) *Imposition de nouvelles dépenses et fonctions aux ministères et organismes de réglementation* - Les mesures qui visaient : - à établir une société dont les membres sont choisis au sein de la fonction publique (DCC, le 2 mars 1976, p. 11430); à établir une commission de détermination du statut de réfugié (DCC, le 21 juillet 1977, pp. 7866-7883); à faire en sorte que les dirigeants et employés d'un groupe de travail soient choisis au sein de la fonction publique (DCC, le 9 novembre 1978, pp. 975-977); à créer un institut de l'énergie solaire (DCC, le 20 février 1979, pp. 3423-3425); à créer une société de la Couronne pour fabriquer des médicaments (DCC, le 28 mars 1969, p. 7264); à créer une commission de contrôle nucléaire (DCC, le 17 décembre 1982, pp. 21717-21718); à accroître le nombre de membres du conseil d'administration de la Société canadienne des postes (DCC, le 7 avril 1981, p. 9052); à établir un conseil d'administration pour Investissement Canada (DCC, le 30 avril 1985, pp. 4231-4232); à créer un institut national pour la justice juvénile (DCC, le 31 octobre 1991, p. 4286); à établir un programme de formation sur les armes à feu (DCC, le 5 novembre 1991, pp. 4544-4545); à établir des programmes concernant les populations autochtones (JS, le 27 février 1991, p. 2262).

Parfois, on ne sait pas trop si un crédit peut être considéré comme «nouveau et distinct». Par exemple, le 20 mars 1974, un projet de loi d'initiative parlementaire était présenté afin d'étendre les dispositions de la Loi sur les prêts aux étudiants à un plus grand nombre de catégories de personnes. On a soutenu que la recommandation qui accompagnait la loi originale en 1964 était formulée en des termes généraux et pourrait ne pas empêcher la modification proposée par le député. Dans sa décision, le Président a déclaré : «Je ne pense pas que l'on puisse soutenir qu'une proposition financière qui aurait pu être recevable à titre d'amendement en 1964, lorsque la loi originale a été présentée, puisse maintenant être présentée en vertu d'une recommandation qui n'avait de sens que par rapport au régime initial de prêts aux étudiants.» Il a cité l'article 79 du Règlement, en mettant l'accent sur les mots «au cours de la session». Il a mentionné que «la recommandation dont était saisie la Chambre en 1964 n'avait de valeur et de sens que pour cette session-là» (DCC, le 20 mars 1974, pp. 690-691). En une autre occasion, à la suite du retrait d'un projet de loi émanant du gouvernement accompagné d'une recommandation royale, un simple député a donné avis de la présentation d'un projet de loi semblable. Le Président a statué qu'une fois que le projet de loi avait été retiré, le député ne pouvait se réclamer d'aucune recommandation qu'il

rattacherait de façon artificielle à son propre projet de loi (DCC, le 7 décembre 1970, p. 1790). Dans un autre cas, un simple député avait inclus dans un projet de loi qu'il présentait une disposition voulant «qu'aucune disposition de la présente loi ne doive s'interpréter comme nécessitant une affectation de deniers publics». Le Président a statué que cet article «et les articles analogues d'autres projets de loi, quelque soit par ailleurs leur objet, ne pourront être pris en considération pour ce qui est de déterminer s'il y a eu ou non infraction en matière d'initiative financière de la Couronne» (DCC, le 9 novembre 1978, pp. 975-977).

***La dépense, pour constituer un crédit, doit entraîner l'affectation d'une partie des recettes publiques ou des impôts.***

Étant donné qu'il n'existe aucune définition légale des «recettes publiques», certains ont parfois soutenu qu'une dépense engagée à partir d'un fonds s'autofinçant ou à partir d'un compte autre que le Trésor pouvait ne pas nécessiter une recommandation du gouverneur général. Les décisions suivantes ont été rendues en ce qui touche à l'affectation de fonds provenant de comptes autres que le Trésor.

a) *Compte du Régime de pensions du Canada* - Le paragraphe 108(4) du Régime de pensions du Canada (L.R.C., chap. C-8) stipule ce qui suit : «Il ne peut être payé sur le Trésor aux termes du présent article aucun montant qui excède le solde au crédit du compte du Régime de pensions du Canada». Le 20 avril 1971, un député a tenté d'élargir les prestations versées par le Régime de pensions du Canada et a soutenu que les sommes versées dans ce compte ne constituaient pas des recettes publiques, mais plutôt des cotisations. Le Président adjoint de la Chambre des communes a déclaré que «tout le problème tient à la question de savoir si la contribution constitue volontairement ou involontairement un impôt d'après les dispositions de notre pratique financière ou les termes (...) de notre Règlement» (DCC, le 20 avril 1971, pp. 5096-5097). Il a ensuite statué que le projet de loi n'était pas recevable. Le 13 février 1992, le Président du Sénat a statué qu'un projet de loi visant à modifier la période d'admissibilité à la pension d'invalidité prévue par le Régime de pensions du Canada dans le cas d'un cotisant invalide qui n'a pas atteint l'âge de 65 ans n'était pas recevable parce qu'il contrevenait à l'article 82 du Règlement (JS, le 13 février 1992, pp. 528-531).

b) *Compte d'assurance-chômage* - Les mesures suivantes ont été jugées irrecevables : changements aux objectifs d'un projet de loi sur l'a.-c. (DCC, le 5 février 1973, pp. 958-963); modifications à la période d'admissibilité pour l'a.-c. (DCC, le 15 décembre 1975, pp. 10006-10022); ajout d'une nouvelle prestation (DCC, le 16 décembre 1975, pp. 10073-10074); élargissement des catégories de prestataires et augmentation des prestations (DCC, le 27 avril 1983, pp. 24921-24922).

## Une charge doit être réellement imposée.

Le troisième critère de Campion souligne que dans le Parlement britannique, «le concept de l'imposition réelle d'une charge a été élargi par une modification à l'article 46 du Règlement afin d'inclure l'imposition de charges sur les «crédits qui doivent être votés par le Parlement» qui, avant 1866, n'étaient pas visés, probablement parce qu'ils n'entraînaient aucune charge immédiate, mais ne faisaient qu'autoriser la présentation du budget. Il existe toutefois certaines méthodes reconnues pour recommander des dépenses sans proposer une charge - en proposant une motion abstraite et au moyen d'un rapport d'un comité spécial.»<sup>15</sup>

Au Canada, il existe des précédents contradictoires quant à savoir si une recommandation est nécessaire dans le cas d'une mesure qui confère au gouvernement un pouvoir dont l'application nécessitera l'affectation de crédits, mais au gré du Parlement, sans entraîner de dépenses directes. Le 16 janvier 1912, le Président de la Chambre des communes a statué qu'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 sans recommandation royale.<sup>16</sup> Toutefois, les mesures suivantes ont été jugées irrecevables parce qu'elles contenaient des dispositions prévoyant que des crédits seraient votés ultérieurement : - projet de loi qui prévoyait que des dépenses seraient approuvées ultérieurement par le Parlement (DCC, le 6 février 1973, p. 1018); projet de loi qui déclarait que des paiements seraient effectués si ces crédits étaient adoptés par le Parlement (DCC, le 18 septembre 1973, p. 6690); projet de loi qui déclarait que les sommes requises doivent être payées à partir de crédits qui pourraient être votés par le Parlement (DCC, le 29 novembre 1983, pp. 29275-29279).

Les précédents cités laissent entendre que de nombreux types de mesures doivent être accompagnés d'une recommandation royale afin de pouvoir être étudiés par le Parlement. Certains se plaignent parfois que les Présidents interprètent d'une manière trop restrictive les exigences en cette matière, en particulier parce que le Parlement doit être un lieu de discussion ou de débat et parce qu'un si grand nombre de dossiers publics nécessitent de nos jours l'engagement de fonds. Le Comité permanent de la gestion de la Chambre s'est récemment montré sensible à ces plaintes dans des propositions de réforme parlementaire qu'il a mises de l'avant. Ainsi, un projet de recommandation à l'étude par le Comité prévoit que «les projets de loi d'initiative parlementaire comportant des dispositions financières accessoires à leur objet principal ou premier puissent être présentés et débattus. Ils feraient l'objet d'un débat de deuxième lecture, mais passé ce stade, la Chambre ne pourrait en poursuivre l'examen que sur

signification d'une recommandation royale.»<sup>17</sup> Toutefois, une telle recommandation ne change rien au fait qu'une mesure doive à un certain moment être étudiée attentivement et qu'une décision doive être rendue afin de déterminer si cette mesure doit être accompagnée d'une recommandation royale. Il est à espérer que le présent article soit alors d'un quelconque secours.▲

## Notes

1. Le 11 décembre 1706, la Chambre des communes britannique a adopté une résolution déclarant «que la Chambre n'acceptera aucune demande de somme d'argent pour le service public si elle n'est pas recommandée par la Couronne». Le 11 juin 1713, la résolution devenait un article du Règlement. Le 25 juin 1852, les mots «ou n'étudiera aucune motion portant affectation d'une somme d'argent» était ajouté à cette règle. Le 20 mars 1866, une autre restriction était ajoutée par l'addition des mots «que ces sommes proviennent du Trésor ou des crédits qui doivent être adoptés par le Parlement», et le 6 mars 1971, les mots «ou du Fonds national d'emprunt» étaient ajoutés. Voir Gordon Reid, *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons* (Londres: Hutchinson University Library, 1966, pp. 35-41). Pour ce qui est du Canada, en janvier 1793, la Chambre de l'Assemblée du Bas-Canada (Québec) adoptait une règle qui déclarait qu'elle «n'acceptera aucune demande de somme d'argent pour le service public si elle n'est pas recommandée par le gouverneur de Sa Majesté, le lieutenant-gouverneur ou la personne administrant le gouvernement à ce moment-là». La règle a été en vigueur jusqu'à son abrogation en 1834 (l'année de l'adoption des quatre-vingt-douze résolutions). Voir les *Journals* de l'Assemblée du Bas-Canada de 1834, p. 118. L'Assemblée du Haut-Canada (Ontario) n'avait aucune règle équivalente. Commentant le fait que les recommandations royales n'étaient pas requises au Haut-Canada, John Beverly Robinson, un ancien procureur général au sein de la Chambre d'assemblée, a déclaré : «les mesures d'utilité publique sont proposées par n'importe quel député; si d'une part, un député désirait proposer l'attribution d'une aide publique pour un ouvrage auquel les habitants s'intéressent vivement et que, sachant cela, la majorité de l'Assemblée était d'accord, et que d'autre part, ce député et l'Assemblée devaient être empêchés de même discuter de cette question parce que le lieutenant-gouverneur n'acceptait pas d'envoyer un message afin de recommander cette mesure, on jugerait dès lors que la Couronne exerce un contrôle sur les délibérations et activités de l'Assemblée d'une manière qui ne pourrait pas être acceptée en Angleterre et qui ne l'est pas». *Canada and the Canada Bill* (Toronto: S.R. Publishers Limited, Johnson Reprint Corporation, 1967), pp. 191-192.

Lord Durham, dans son *Report on the Affairs of British North America* de 1839, était scandalisé qu'il n'existât aucune règle exigeant une recommandation royale dans le Haut et le Bas-Canada. Il écrivit ainsi que «la prérogative qui est constamment exercée par la Couronne en Grande-Bretagne pour la protection réelle des gens n'aurait jamais dû être abandonnée dans les colonies; et si la règle du Parlement impérial voulant qu'aucune mesure financière ne puisse être ainsi présentée existait dans ces colonies, elle pourrait être sagement utilisée pour protéger l'intérêt public qui souffre souvent de cette course pour les

crédits locaux, laquelle sert principalement à donner une influence indue aux divers individus et partis.» Voir le *Lord Durham's Report* édité par M. Craig (Toronto: McClelland and Stewart, Carleton Library, 1963, p. 144-145). Conformément aux souhaits de Durham, la recommandation royale fut intégrée à l'Acte d'Union de 1840. L'article 57 de cette loi précise «...qu'il ne sera pas loisible à la dite Assemblée Législative d'exercer tel pouvoir initiatif, ni de passer aucun vote, résolution ou bill pour l'appropriation d'aucune partie du surplus du fonds des revenus réunis, ou d'aucune taxe ou impôt, à aucun objet qui n'aura pas été préalablement recommandé par un message du gouverneur à la dite assemblée législative pendant la session dans laquelle tel vote, résolution ou bill pourront être passés.»

L'auteur désire souligner la contribution du personnel de la Direction des comités et de la législation privée du Sénat qui a préparé une compilation des dossiers de la Direction sur la question de la recommandation royale afin de permettre de trouver les précédents cités dans le présent article.

2. Voir *Parliamentary Procedure and Practice* de Bourinot (Toronto: Canada Law Book Company, 1916, quatrième édition), pp. 404-415; *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne* (Toronto: Carswell, 1989, sixième édition), pp. 189-193.

3. Voir Erskine May, *Parliamentary Practice* (Londres: Butterworths, 1989), pp. 711-718, 751. Par exemple, le *Parliament Act 1911* contient une définition précise d'un projet de loi financier. Le paragraphe 1(2) de la loi définit un «projet de loi financier» comme un projet de loi public qui de l'avis du Président de la Chambre des communes ne contient que des dispositions traitant en tout ou en partie des sujets suivants: c'est-à-dire la création, l'annulation, la remise, la modification ou la réglementation des impôts; l'engagement, aux fins du paiement de la dette ou à d'autres fins financières, de dépenses à partir du Trésor ou du Fonds national d'emprunt, ou des crédits votés par le Parlement, ou encore la modification ou l'annulation de ces dépenses; les crédits; l'affectation, la réception, la garde, ou le déblocage de fonds publics, ou la vérification des comptes afférents; les emprunts ou garanties d'emprunt, ou leur remboursement; ou encore les questions concernant l'un de ces sujets. Au Canada il n'existe aucune définition légale équivalente.

4. Sir Ivor Jennings, *Parliament* (Cambridge: Cambridge University Press, 1957, deuxième édition), p. 283.

5. Voir Alpheus Todd, *On Parliamentary Government in England* (Londres: Longmans, Grace, 1867), volume 1, p. 690.

6. K.C. Wheare, *Statute of Westminster and Dominion Status* (Oxford: Oxford University Press, 1953, cinquième édition), p.1.

7. Voir Sénat du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, le 2 novembre 1989, pp. 17:5, 17A.1-2. Voir aussi le rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la forme et l'usage des recommandations royales, février 1990.

8. Beauchesne, *op. cit.*, c. 168(5), p. 51.

9. *Débats* de la Chambre des communes, le 26 octobre 1970, p. 575.

10. *Ibid.*, le 12 juin 1973, p. 4658.

11. Josef Redlich, *The Procedure of the House of Commons: A Study of its History and Present Form* (New York: AMS Press, 1969), vol. 2, p. 4.

12. Campion a utilisé au départ le mot «Trésor public» (Exchequer) dans le critère numéro deux. Voir aussi Reid, *op. cit.* pp. 34-35, en ce qui concerne la contribution de Campion à l'établissement des règles de procédure financière à la Chambre des communes britannique.

13. May, *op. cit.*, vingt-et-unième édition, p. 712.

14. Au cours de la session en cours (Troisième session de la 34<sup>e</sup> Législature), 68 des 115 projets de loi émanant du gouvernement qui ont été présentés à la Chambre des communes ont été accompagnés d'une recommandation de Son Excellence. Voir Chambre des communes, *État des projets de loi et motions*, le 26 février 1993.

15. May, *op. cit.*, vingt-et-unième édition, p. 713.

16. Voir les *Journaux* de la Chambre des communes, le 16 janvier 1912, pp. 157-158. Voir aussi les commentaires 613 et 614 de Beauchesne, sixième édition, p. 192.

17. Chambre des communes, *Projet de rapport sur la réforme parlementaire*. Comité permanent de la gestion de la Chambre, le 26 novembre 1992, (pp. 17-18). Il faut toutefois signaler qu'il est souvent arrivé dans le passé que des Présidents permettent qu'un projet de loi d'initiative parlementaire soit étudié en deuxième lecture tout en exprimant des réserves sur le plan de la procédure parce qu'il n'était pas accompagné d'une recommandation royale. Voici des exemples: DCC, le 2 mars 1976, p. 11430; DCC, le 9 novembre 1978, pp. 975-977; DCC, le 20 février 1979, pp. 3423-3425; DCC, le 25 novembre 1980, p. 5058; DCC, le 13 février 1981, p. 6841; DCC, le 19 janvier 1982, p. 21996.