
La Recommandation Royale pour les projets de loi et les amendements : L'essentiel

par John Mark Keyes

En gros, la recommandation du gouverneur général est nécessaire pour qu'un projet de loi ou d'amendement portant affectation de fonds publics puisse être voté par la Chambre des communes. On trouvera ici quelques explications sur la recommandation royale et quelques éclaircissements sur les aspects les plus obscurs entourant la procédure pour l'obtenir.

La principale source de l'obligation est l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Faute de version française officielle, nous donnons ci-après le texte proposé par le comité de rédaction constitutionnelle française.

54. La Chambre des communes n'est habilitée à adopter des projets de crédits, ou des projets de résolutions, d'adresses ou de lois comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale, que si l'objet lui en a été préalablement recommandé par message du gouverneur général au cours de la session où ces projets sont présentés.

Voici la version anglaise :

54. It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any vote, resolution, address or bill for the appropriation of any part of the public revenue, or of any tax or impost, to any purpose that has not been first recommended to that House by message of the Governor General in the session in which such vote, resolution, address or bill is proposed.

John Mark Keyes est Avocat-conseil dans la Section de la législation, Ministère de la Justice. Cet article est un version révisée d'un exposé présenté à une réunion du Groupe Canadien sur l'étude du Parlement le 12 juin 1997. L'auteur voudrait remercier ses collègues de la Section de la législation qui lui ont fournis leurs commentaires et révisé le texte français, surtout Claude Bisailon, Phillippe Hallée, Louise Faille et Bernard Méchin.

Le paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre des communes reprend presque textuellement les deux versions de l'article 54, et l'article 81 du Règlement du Sénat fait également mention de l'obligation d'obtenir la recommandation royale. Il se lit comme 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.»

Origine et objet de la recommandation

La recommandation royale est l'une des formalités de l'adoption des lois de finances. Elle trouve son origine dans la pratique parlementaire britannique et repose sur le principe constitutionnel voulant que l'initiative de l'octroi de fonds publics revienne à la Couronne plutôt qu'à la Chambre des communes.

Jusqu'à la fin du XVII^e siècle, l'octroi de fonds publics était relié à la taxation. La Chambre des communes se contentait d'examiner et d'approuver les demandes de la Couronne de prélever des impôts et de faire usage des sommes ainsi perçues. La situation changea au XVIII^e siècle lorsque le Parlement voulut contrôler davantage les dépenses publiques au moyen du dépôt des prévisions budgétaires et de l'approbation de certains crédits. Toutefois, les recettes dépassaient souvent les montants votés, se soldant par des excédents versés au Trésor. Pour empêcher les députés de proposer des projets de loi

faisant usage de ces fonds, l'article suivant du Règlement a été adopté en 1713 : «La Chambre ne peut recevoir aucune demande de fonds pour le service public sauf sur recommandation de la Couronne.»

On a donné à cet article un champ d'application très vaste, en y incluant outre les demandes ou pétitions, toute mesure ayant pour effet de grever le Trésor public. En 1852, on l'a modifié pour tenir compte de cette interprétation : «La Chambre ne peut recevoir aucune demande de fonds pour le service public ou donner suite à une motion portant affectation de fonds sauf sur recommandation de la Couronne.»

Il fut modifié à nouveau en 1866 pour faire échec à une pratique qui permettait de passer outre à l'exigence de la recommandation royale. Les projets de loi prévoyaient alors que les sommes nécessaires à leur mise en oeuvre devaient être prélevées sur les crédits votés par le Parlement, ce qui obligeait celui-ci à adopter d'autres mesures d'affectation de fonds. La modification avait donc pour but de contrer ce biais en élargissant l'exigence de la recommandation royale aux « crédits affectés par le Parlement » : «La Chambre ne peut recevoir aucune demande de fonds pour le service public ou donner suite à une motion portant affectation de fonds, qu'ils soient prélevés sur le Trésor ou sur les crédits affectés par le Parlement, sauf sur recommandation de la Couronne.»

Cette modification marquait également une innovation qui donnait à la Couronne le pouvoir de contrôler les dépenses et qui signalait les textes à portée financière à l'attention des députés, facilitant ainsi leur examen détaillé.

Pendant la première moitié du XIX^e siècle, la situation au Canada a évolué dans le même sens qu'au Parlement britannique.

Bourinot dit ceci :

Dans les anciennes législatures du Haut Canada et du Bas Canada, avant 1840, toutes les demandes de crédits étaient adressées directement à l'Assemblée, et chaque gouverneur, en particulier Lord Sydenham, a fait état des conséquences néfastes de ce régime. L'Acte d'Union de 1840 a confié l'initiative des lois de finances à la Couronne, et cette pratique a été rigoureusement suivie jusqu'en 1867, lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. « L'un des plus grands avantages de cette union sera qu'il sera possible d'adopter un nouveau régime législatif et, par-dessus tout, de limiter le dépôt de lois de finances », fit observer Lord Sydenham dans son célèbre rapport.¹

Bourinot parle ici de l'article 57 de l'Acte d'Union de 1840 qui a été repris presque textuellement à l'article 54 de la Loi constitutionnelle de 1867. Les principes qui président à cette

formalité au Canada correspondent aussi à ceux du Parlement britannique comme l'indique Bourinot :

La règle cardinale, sous-jacente à toutes les règles parlementaires et à toutes les dispositions constitutionnelles concernant l'octroi de fonds et les impôts, est que, lorsqu'un fardeau financier doit être imposé à la population, rien ne doit être négligé pour permettre des échanges de vue libres et fréquents, de sorte que le Parlement ne puisse pas, au moyen de votes soudains et précipités, engager des dépenses, ou être amené à approuver des mesures qui entraîneront de lourds et durables fardeaux financiers pour la nation.²

Il y a aussi lieu de signaler que, jusqu'en 1968, le Règlement de la Chambre des communes précisait qu'une résolution financière, fixant précisément le montant et l'objet du crédit proposé, devait être préalablement adoptée pour les projets de loi exigeant la recommandation royale. Dans les années 60, la Chambre des communes constata que le débat au sujet de la résolution était souvent répété à l'occasion de la deuxième lecture.

Pour réduire le temps consacré à ces projets de loi, on remplaça l'exigence de la résolution par celle d'imprimer la recommandation, que l'on retrouve aujourd'hui au paragraphe 79(2) du Règlement.

Des recommandations détaillées furent imprimées jusqu'à ce que, en 1976, le gouvernement commence à employer la formule actuellement en usage, dont voici le texte :

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 « (titre intégral du projet de loi).

Ce libellé a été accepté par le Président de la Chambre des communes³. Il a toutefois été critiqué dans le Neuvième rapport du Comité sénatorial des finances nationales en 1990 parce qu'il donne trop peu d'information aux députés sur les dispositions visées.

Certains auteurs⁴ affirment que la portée de l'article 54 est moins grande que celle du Règlement du Parlement britannique. Ce point de vue s'appuie sur des différences de formulation, en particulier sur le fait que l'article précise « prélevés sur le Trésor ou sur les crédits affectés par le Parlement ». L'article 54 ne viserait pas l'affectation « indirecte » découlant d'une disposition qui ne porte pas affectation en elle-même de fonds publics, mais qui en nécessite pour être mise en oeuvre. Enfin, la recommandation ne serait pas obligatoire dans le cas d'un projet de loi prévoyant que les fonds pour sa mise en oeuvre ne pourront être prélevés sur le Trésor qu'au moyen d'une affectation de crédits autorisée par le Parlement.

Cet argument contredit l'usage au Sénat et à la Chambre des communes. Bourinot dit ceci :

La disposition constitutionnelle qui régit la procédure de la Chambre des communes canadienne à cet égard s'applique non

seulement aux motions d'octroi de fonds publics mais aussi à celles qui impliquent un octroi, comme les prêts et les garanties.⁵ (Les italiques sont de nous.)

En outre, les débats à la Chambre des communes britannique autour de la modification du Règlement en 1866 font le parallèle avec des dispositions semblables dans les constitutions des colonies, notamment celle du Canada. Intervenant en faveur de l'amendement, le chancelier de l'Échiquier disait alors :

Je crois que pour tous les projets de loi, en tout cas pour les lois importantes débattues à la Chambre au cours des trente dernières années pour les constitutions des colonies, nous avons bien pris soin d'ajouter cette disposition. Au Canada, avant l'introduction de la constitution actuelle, les propositions émanant de députés en faveur d'octroi de fonds publics devinrent si nombreuses et si scandaleuses qu'une solution dut être trouvée. La solution fut l'ajout de cette disposition.⁶

L'étendue d'application de cette exigence est également étayée par la formulation de l'article 54. Même si le libellé anglais n'est pas aussi précis que celui de l'article du Règlement britannique, il le reprend lorsqu'il fait mention de « *for the appropriation of...* ». La version française parle, pour sa part, de l'adoption de « projets de crédits, ... comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale », visant ainsi non seulement les mesures portant directement affectation de crédits, mais aussi celles dont c'est *l'un* des objets. C'est donc dire qu'un projet de loi qui requiert l'affectation de fonds publics pour sa mise en oeuvre est un projet de loi « comportant des affectations de crédits ». Le libellé plus précis de l'article du Parlement britannique s'explique par les antécédents de cette disposition et les tentatives, échelonnées sur un siècle et demi, pour régler certains problèmes particuliers. L'article 54 n'avait pas à traîner ce bagage historique et on peut soutenir que le rédacteur a employé des termes généraux pour éviter les échappatoires exploitées précédemment.

L'application de cette exigence aux mesures de nature téléologique est également étayée par la mention à l'article 54 de « résolutions » et « d'adresses ». Elles ne revêtent pas le caractère juridiquement contraignant des lois, mais pèsent d'un poids politique considérable sur le gouvernement en le poussant à y donner suite par voie législative.

Enfin, l'étendue du champ d'application se justifie par la nécessité toujours aussi actuelle de contenir les dépenses publiques. En période d'austérité budgétaire, il est tout à fait normal que le pouvoir exécutif ait la haute main sur les textes de loi qui entraîneront une augmentation des dépenses publiques. En outre, le relâchement actuel de la discipline de parti ramène le Parlement au milieu du XIX^e siècle, l'époque où le député exerçait une plus grande indépendance. Il n'y a donc aucune raison d'assouplir les mécanismes de contrôle par l'exécutif établis alors pour assurer la responsabilité financière.

Critères de l'exigence de la recommandation royale

Le président de la Chambre des communes ou du Sénat, selon le cas, décide de la nécessité de la recommandation royale, de même que les présidents des comités qui examinent les projets de loi. Les présidents de l'une ou l'autre des chambres ou des comités peuvent déclarer contraire aux règlements le projet de loi qui n'est pas accompagné de la recommandation royale lorsque celle-ci est nécessaire. Bien que le Sénat puisse déclarer irrecevable pour faute de recommandation royale tout projet de loi ou d'amendement, et un président de comité tout projet d'amendement, il semble que l'autorité dont jouit le président de la Chambre des communes vis-à-vis des projets émanant du Sénat soit plus limitée. En général, on invoque plutôt l'atteinte au privilège de la Chambre et le président doit se contenter de porter la chose à l'attention de celle-ci pour qu'elle décide de recevoir ou de rejeter le projet de loi ou d'amendement.⁷

Autre précision concernant le Sénat et la recommandation royale : une décision récente du Président du Sénat indique qu'un projet de loi ne sera pas déclaré irrecevable pour défaut de recommandation royale à moins qu'il ne « porte clairement affectation de crédits ». Cette décision démontre les réticences grandissantes qu'éprouve le Sénat à limiter indûment ses pouvoirs législatifs, non seulement au titre de l'article 81 du Règlement du Sénat, mais également en application d'une autre exigence procédurale : l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article dispose que les lois ayant pour objet la création d'impôts ou de taxes ou l'affectation de fonds publics doivent procéder de la Chambre des communes. Par conséquent tout projet de loi nécessitant une recommandation royale doit émaner des Communes.

Les tribunaux ont été saisis à quelques reprises de la question de la recommandation royale. En 1926 la cour de l'Échiquier s'est déclarée incompétente pour décider si une loi avait été adoptée en conformité avec la procédure parlementaire, notamment avec l'exigence imposée par l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁹ Toutefois, cette décision est bien antérieure aux arrêts de la Cour suprême relatifs aux exigences constitutionnelles concernant l'édiction et la publication des lois dans les deux langues officielles. Ces arrêts montrent en effet que les tribunaux n'hésitent plus à intervenir pour assurer le respect des obligations enchâssées dans la Constitution et touchant la procédure parlementaire.

En 1978 le juge Pigeon, auteur de l'avis majoritaire de la Cour suprême du Canada, a laissé entendre que le Parlement était libre de passer outre aux exigences de l'article 54. Son raisonnement était que puisqu'elles auraient pu être modifiées par une loi ordinaire, elles devaient être réputées modifiées implicitement par toute loi antinomique.¹⁰ Toutefois, la Cour suprême, a depuis rejeté cette façon d'abroger l'exigence constitutionnelle du bilinguisme visant l'édiction et la publication des lois de la Saskatchewan.¹¹ Par ailleurs, il est

difficile de concilier le concept de l'amendement implicite avec le renvoi relatif au : *Droits linguistiques au Manitoba* où la Cour a rejeté l'idée que des exigences constitutionnelles puissent être traitées comme facultatives alors même qu'elles sont formulées en termes impératifs. Or, une modification implicite aurait pour effet de rendre facultative la recommandation royale, voire de la priver de tout effet juridique.¹²

On pourra objecter que les affaires relatives aux droits linguistiques n'ont aucune incidence sur la nécessité ou non de la recommandation royale. Ces droits profitent en effet à la population en général, de même qu'aux parlementaires, et les tribunaux doivent veiller à leur respect. L'obligation d'obtenir la recommandation royale protège les droits de la Couronne de contenir les dépenses. La Couronne est tout à fait en mesure d'assurer une telle protection au Parlement grâce à l'intervention des ministres et à son pouvoir de refuser la sanction royale. Les tribunaux ne sont donc pas le meilleur endroit pour faire appliquer ces droits.

La Cour suprême du Canada vient tout récemment de se prononcer sur l'article 54 dans le renvoi relatif au : *Régime d'assistance publique du Canada*. Même si la teneur de ses observations n'est pas tout à fait claire, elle semble approuver l'argument selon lequel il appartient au Parlement et non aux tribunaux de veiller à l'application des exigences de cet article. Rédigeant l'avis de la Cour, le juge Sopinka déclare :

La rédaction et le dépôt d'un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne s'immiscent pas. C'est le cas également de l'exigence purement procédurale que l'on trouve à l'art. 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela ne veut toutefois pas dire que cette exigence est inutile : il faut la respecter en légiférant en matière fiscale. Mais il n'appartient pas aux tribunaux judiciaires d'intercaler dans le processus législatif d'autres exigences procédurales. Je ne traiterai pas de la question de l'examen en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans le cas d'atteinte possible à un droit garanti.¹³

Comment obtenir et communiquer la recommandation

La recommandation est obtenue du gouverneur général ou de son suppléant (un juge de la Cour suprême du Canada) par le personnel du Secrétariat à la législation et à la planification parlementaire du Bureau de Conseil privé. L'usage veut qu'elle ne soit donnée que pour les projets de loi et les motions de modification d'origine ministérielle. Toutefois, en 1995, elle a été accordée pour un projet de loi d'initiative parlementaire ayant pour objet de modifier la *Loi de l'assurance-chômage* (projet de loi C-216).

Le secrétaire adjoint du Cabinet (législation et planification parlementaire) est chargé de décider si un projet de loi ministériel doit recevoir la recommandation. Lorsque le projet de loi est envoyé à l'impression sous forme d'épreuve définitive, le Secrétariat est avisé, par note du premier

conseiller législatif adjoint (législation), de la nécessité d'obtenir la recommandation. La note mentionne les dispositions précises du projet de loi justifiant cette exigence, au cas où des questions de procédure seraient soulevées au Parlement.

Rappelons que la recommandation ne peut être obtenue pour un projet de loi ou d'amendement du Sénat, lequel ne peut prendre l'initiative de mesures législatives portant affectation de crédits.

La recommandation, dans le cas d'un projet ministériel, est communiquée à la Chambre des communes avant le dépôt du texte et figure dans l'avis de dépôt publié au *Feuilleton des Avis*. Après la première lecture du projet de loi, elle figure dans les *Journaux* et sur la page 1a de la version imprimée du texte en première lecture.

Comme déjà mentionné, il n'est pas nécessaire que la recommandation expose en détail les dispositions faisant l'objet de la recommandation. Une recommandation de caractère général suffit.¹⁴

Dans le cas des projets émanant des députés, la recommandation est donnée avant l'étape du rapport. Même si cette façon de procéder pourrait s'appliquer également au projet de loi ministériel, on a maintenu l'usage antérieur d'obtenir la recommandation avant le dépôt du texte de loi.

La recommandation doit être accordée pendant la session où le projet de loi a été déposé (paragraphe 79(1) du Règlement de la Chambre des communes). Si le projet de loi est déposé à nouveau lors d'une session ultérieure, il faut obtenir une autre recommandation. De même, la recommandation obtenue pour un projet de loi ultérieurement retiré ne peut être utilisée pour un autre projet de loi, fut-il déposé au cours de la même session.¹⁵

Aucun amendement nécessitant une recommandation royale ne peut être voté en comité.¹⁶ Tout projet ainsi modifié ne pourra passer à l'étape du rapport à moins que le président de la Chambre des communes n'ordonne la suppression de l'amendement.¹⁷

Les amendements nécessitant la recommandation royale ne peuvent être faits qu'à l'étape du rapport. L'avis de la recommandation doit être publié dans le *Feuilleton des avis*, l'avis d'amendement étant donné au plus tard le jour de séance qui précède le jour du début de l'étape du rapport (paragraphe 76(3) et 76.1(3) du Règlement).

Il faut que les légistes informent le plus tôt possible les chargés de projet de l'obligation d'obtenir la recommandation pour une motion, afin de leur permettre de préparer leur stratégie parlementaire. De plus, pour faire en sorte que la

recommandation soit obtenue à temps, ils doivent aussi informer l'agent du Secrétariat à la législation et à la planification parlementaire chargé du texte au moins 24 heures avant que l'avis d'amendement ne soit donné. Ils doivent enfin fournir copie de l'amendement dans les deux langues officielles.

La détermination des cas où la recommandation est nécessaire

La question de savoir si la recommandation royale est nécessaire dépend de l'interprétation que l'on donne aux termes « comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale » et « *for the appropriation of any part of the public revenue, or of any tax or impost* » à l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La coutume et l'usage parlementaires canadiens et britanniques la réputent nécessaire chaque fois qu'une disposition autorise une *imputation nouvelle, distincte et réelle* sur les *recettes de l'État*.

Il faut dès lors mesurer les répercussions financières du projet de loi et en examiner avec soin chaque disposition pour déterminer s'il prévoit une imputation distincte qui n'est pas déjà autorisée par les lois en vigueur. Un projet de loi modificatif requiert la recommandation royale non seulement s'il majore une imputation déjà existante, mais aussi s'il élargit son objet ou sa portée ou s'il assouplit ses règles ou ses critères.¹⁸ Inversement, celui qui ne fait que réédicter ou codifier des dispositions de dépense déjà en vigueur ne la requiert pas.¹⁹

Pour la motion d'amendement, on se demandera si la modification occasionne une imputation supplémentaire par rapport aux lois en vigueur, plutôt que par rapport au projet de loi. Par exemple, si un projet de loi diminuait une imputation existante, l'amendement qui la rétablirait en tout ou en partie ne requiert pas la recommandation.²⁰

L'imputation réelle peut se faire *directement* comme dans une loi de crédit, ou *indirectement* lorsque la mise en oeuvre de la disposition occasionnera des dépenses publiques, comme lors de la création d'un organe administratif.²¹ Il y a bien une décision²² du Président de la Chambre qui semble contredire ce qui précède, mais dans une grande mesure il n'en a pas été tenu compte lors des décisions ultérieures, énumérées ci-dessous, où l'on a jugé nécessaire la recommandation.

À l'occasion, un projet de loi peut prévoir qu'aucun paiement ne peut être effectué pour sa mise en oeuvre sans l'adoption d'une autre loi ou ne peut être interprété de manière à exiger une affectation. Par exemple, le projet de loi C-300, déposé le 10 juin 1996, contient l'article suivant : «13. Le paiement sur le Trésor des dépenses entraînées par l'application de la présente loi est subordonné à l'adoption par le Parlement des crédits nécessaires à cette fin. » Une telle disposition ne supprime pas pour autant l'obligation de la recommandation royale.²³

Enfin, la mesure doit comporter une affectation de crédits. La version française proposée pour l'article 54 fait l'impasse sur la notion de « *public revenue* » - les recettes de l'État - et ne précise pas expressément l'origine de l'imputation. Cette apparente divergence ne porte pas réellement à conséquence dans la mesure où la notion de « *public revenue* » est très large. Le juge Stamp a précisé qu'il s'agit d'un terme technique utilisé depuis au moins 1816 quand les recettes de la Grande-Bretagne et celles de l'Irlande ont été regroupées dans le Trésor unifié de Grande-Bretagne et d'Irlande au titre du *Consolidated Fund Act 1816*.²⁴

Au Canada, le terme « Trésor » est défini par la *Loi sur la gestion des finances publiques* comme le total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général, et « fonds publics », comme il suit :

Fonds appartenant au Canada, prélevés ou reçus par le receveur général ou un autre fonctionnaire public agissant en sa qualité officielle ou toute autre personne autorisée à en prélever ou recevoir. La présente définition vise notamment :

- a) les recettes de l'État;
- b) les emprunts effectués par le Canada ou les produits de l'émission ou de la vente de titres;
- c) les fonds prélevés ou reçus pour le compte du Canada ou en son nom;
- d) les fonds prélevés ou reçus par un fonctionnaire public sous le régime d'un traité, d'une loi, d'une fiducie, d'un contrat ou d'un engagement et affectés à une fin particulière précisée dans l'acte en question ou conformément à celui-ci.

La notion de recettes de l'État englobe également des actifs de nature non-monnaire, tels que les terres et compagnies de chemin de fer.²⁵

Exemples

Suivent des exemples de cas où soit la recommandation royale a été jugée obligatoire, soit elle ne l'a pas été.²⁶

Cas où la recommandation royale est obligatoire

1. *Prolongation ou modification d'une imputation sur les fonds publics* : dispositions modifiant la méthode de calcul d'une imputation²⁷ ou prolongeant ou modifiant le but de l'imputation, le montant, la période pendant laquelle elle peut être faite, les cas où elle peut être faite ou la catégorie de personnes à qui elle peut s'appliquer, par exemple celles qui :

- étendent l'application d'un programme d'aide sociale à des personnes auparavant inadmissibles.²⁸
- augmentent les prestations versées au titre d'un programme.²⁹
- avancent la date de l'entrée en vigueur du programme.³⁰
- augmentent le plafond de l'affectation dont l'imputation est déjà autorisée pour le programme.³¹
- transfèrent des fonds affectés aux dépenses d'un organisme à un autre organisme.³²

2. *recettes fiscales* : affectation de sommes prélevées au moyen d'une disposition portant imposition de taxes.³³
3. *cotisations à un régime de pension* : affectation de sommes obtenues par cotisation à un régime de pension.³⁴
4. *ministères, sociétés d'État et autres organismes* : dispositions touchant des ministères, des sociétés d'État ou d'autres organismes, par exemple celles qui :
 - les créent.³⁵
 - augmentent le nombre des membres du conseil d'administration d'une société d'État.³⁶
 - régissent la nomination de fonctionnaires et d'employés.³⁷
5. *attributions supplémentaires* : dispositions conférant à des organismes financés par des fonds publics des attributions supplémentaires différant considérablement des actuelles.³⁸
6. *traitements et charges courantes* : dispositions relatives aux traitements ou à d'autres charges imputées sur le Trésor;
7. *créances de l'État* : dispositions prévoyant la remise des créances de l'État ou reportant leur échéance, à l'exception de celles qui prévoient la remise de taxes ou de droits, laquelle est assimilée à une exemption.³⁹
8. *prêts* : dispositions soit octroyant, garantissant ou effaçant des prêts, ou en reportant l'échéance de remboursement ou en élevant le plafond⁴⁰ soit autorisant l'État à emprunter des fonds, l'exigence de la recommandation se fondant ici sur l'obligation pour l'État de payer des intérêts;
9. *obligation de l'État* : dispositions obligeant l'État à verser des fonds, par exemple à acquitter les dépens judiciaires.⁴¹

Cas où la recommandation royale n'est pas obligatoire

1. *organisation matérielle* : dispositions établissant les formalités ou modalités de la dépense d'une somme.⁴²
2. *abrogation ou réduction d'une imputation sur les fonds publics* : dispositions abrogeant une imputation existante ou en limitant le montant ou l'objet.⁴³
3. *imputation déjà autorisée* : dispositions autorisant soit des imputations déjà autorisées par le Parlement, par exemple un projet de loi de codification ou de révision législative, soit l'affectation de crédits à un groupe déterminé de personnes jouissant déjà de ces crédits en application de lois plus générales.⁴⁴
4. *attributions semblables* : dispositions imposant à des organismes financés par les fonds publics des attributions supplémentaires de même nature que celles déjà exercées ou confiées à des fins semblables;
5. *compétence des tribunaux* : dispositions élargissant la compétence des tribunaux ou créant de nouvelles infractions.⁴⁵

6. *exonérations fiscales* : dispositions accordant une exonération fiscale, y compris de droits.⁴⁶
7. *dispense de peine* : dispositions dispensant du paiement d'une amende à l'État.⁴⁷
8. *éclaircissements* : dispositions précisant l'ampleur d'une imputation sur les fonds publics, par exemple en modifiant la définition d'« organisme à but non lucratif » pour y inclure les sociétés appartenant aux municipalités.⁴⁸
9. *réduction de droits* : abaissement de droits administratifs jusqu'au stade du recouvrement des coûts administratifs occasionnés.⁴⁹

Notes

1. Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd, T.B. Flint, éditeur. (1916) p. 405.
2. *Ibid.* pp. 404-405.
3. Chambre des communes, *Débats*, 3 novembre 1970, p. 836-7.
4. Voir J. Small, «Money Bills and the Use of the Royal Recommendation in Canada: Practice versus Principle?» (1995), 27 *Ottawa Law Review*, p. 33 et R.R. Walsh, «Quelques commentaires sur l'article 54 et l'initiative de la Couronne en matière financière » (1994), 17 *Revue parlementaire canadienne*, p. 22.
5. Bourinot p. 406.
6. 182 E. Hansard (3) 598 (20 mars 1866).
7. Voir Chambre des communes, *Débats*, 26 avril 1990, p. 10719-10726; *contra* :Chambre des communes, *Débats*, 4 juillet 1959, p. 5984 et 12 novembre 1969.
8. Voir Le Sénat, *Debats*, 4 février, 1997, p. 1460.
9. *The King c. Irwin* [1926] Ex. C.R. p. 127.
10. *Renvoi : Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* [1978] 2 R.C.S. p. 1198.
11. *R. c. Mercure* [1988] 1 R.C.S. p. 265.
12. *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* [1985] 1 R.C.S. 1291.
13. *Renvoi : Régime d'assistance du Canada (C.-B.)* [1991] 2 R.C.S. p. 525.
14. Chambre des communes, *Débats*, November 3, 1970, pp.836-7.
15. Chambre des communes, *Débats*, December 7, 1970 p. 1790.
16. Voir le NOTA qui suit les paragraphes 76(5) et 76.1(5) du Règlement de la Chambre des communes et *Erskine May* (1989), p. 722).
17. Chambre des communes, *Débats* 23 avril, 1975 pp. 5115-7.
18. Fraser, et al., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, 6^e éd. 1991, p. 183.
19. *Idem.* p.185 et Le Sénat, *Débats*, 4 février, p. 1460.
20. Voir Chambre des communes, *Débats*, 26 avril 1990, p. 10723; voir toutefois *contra* Chambres des communes, *Débats*, 26 mars 1985 p. 3353.
21. *Erskine May*, (1989) p. 713.
22. Voir Chambre des communes, *Débats*, 16 janvier 1912 p. 1307-8.
23. Voir Chambre des communes, *Débats*, 9 novembre 1978 pp. 975-7 and Le Sénat, *Débats*, 23 octobre 1991 p. 289.

-
24. *Lush c Coles* [1967] 2 All ER 585 p. 588.
 25. *Bourinot* p. 503.
 26. Ils sont tirés de *Erskine May* (1989), pp. 713-718, Beauchesne, pp. 190-192, *Recueil de décisions du Président Lucien Lamoureux* (Chambre des communes, Canada, Ottawa: 1985), *Recueil de décisions du Président James Jerome* (Chambre des communes, Canada, Ottawa : 1983). Ils s'inspirent également d'une compilation de décisions de la présidence effectuée par la Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes et par la Section de la législation du ministère de la Justice.
 27. Chambre des communes, *Débats*, 23 avril 1990, p. 10541.
 28. Notes du conseiller parlementaire, 26 février 1964 et 3 mars 1964 et Chambre des communes, *Journaux*, 27 septembre 1971, pp. 828-9, 16 mai 1972, p. 301, 17 mai 1972 pp. 306-7, 15 décembre 1975, pp. 935 et 937 et 23 juin 1977, pp. 1213-4 et Sénat, *Journaux* 13 juin 1989, p. 156, 23 octobre 1991, pp. 286-9 et 13 février 1992, pp. 528-31.
 29. Chambre des communes, *Débats*, 28 novembre 1966, pp. 10469-71 et 10498-9 et Chambre des communes, *Journaux* 30 novembre 1966, p. 1080-1, 10 octobre 1966, pp. 118-9 et 17 décembre 1970, pp. 217-8.
 30. Chambre des communes, *Journaux*, 27 juin 1972 p. 434.
 31. Chambres des communes, *Journaux*, 5 février 1973 pp. 92-94.
 32. Chambre des communes, *Débats*, 12 novembre 1969 p. 728.
 33. Chambre des communes, *Débats*, 14 octobre 1986 pp. 311 et 31 mars 1987 p. 4745.
 34. Chambre des communes, *Débats*, 20 avril 1971 pp. 5096-7.
 35. Chambre des communes, *Débats*, 11 juillet 1988 p. 17367 et 28 mars 1969 p. 7265.
 36. Chambre des communes, *Débats*, 10 décembre 1963 p. 5991.
 37. Chambre des communes, *Journaux*, 9 novembre 9, 1978 pp. 130-1 et 20 février 1979 pp. 393-5 et Sénat, *Journaux*, 6 juin 1978 p. 464.
 38. Sénat, *Journaux*, 27 février 1991 pp. 2262-4.
 39. *Erskine May* (1989) pp. 714-5.
 40. Chambre des communes, *Journaux*, 17 juin 1969 pp.1172-73, 29 janvier 1970 pp. 357-8 et 6 février 1973 pp. 97-8.
 41. Chambre des communes, *Journaux*, 11 juin 1970 pp. 994-5.
 42. Chambre des communes, *Débats*, 16 janvier 1912 p. 1282.
 43. *Erskine May* (1989) p. 716.
 44. Sénat, *Débats*, 4 février 1997 p. 1460.
 45. *Erskine May* (1989) p. 717.
 46. Sénat, *Débats*, 4 février 1997 p. 1460.
 47. *Erskine May* (1989) p. 717.
 48. Chambre des communes, *Débats*, 11 juin 1973 p. 4626.
 49. Chambre des communes, *Débats*, 11 juin, 1973 p. 4650.
-