
Du nouveau sur la recommandation royale

par John Mark Keyes

La Revue parlementaire canadienne (vol. 20, n° 4) a déjà publié un article par le même auteur sur l'obligation d'une recommandation royale pour les projets de loi portant affectation de fonds publics. Peu après sa parution, le président de la Chambre des communes se prononçait sur deux rappels au Règlement concernant cette obligation. Ces décisions sont importantes à deux titres : elles marquent une approche plus critique face à cette obligation et une rupture avec l'usage de l'appliquer aux affectations indirectes de fonds publics. Il y a également du nouveau du côté de ce qui constitue un impôt ou une taxe. C'est une question qui concerne la recommandation royale lorsque le projet de loi prévoit non seulement le paiement de fonds mais autorise également la dépense des produits de l'impôt. Récemment, les présidents des deux Chambres sont arrivés à des conclusions contraires sur cette question à propos du projet de loi S-13. D'autre part, la Cour suprême s'est prononcée sur cette question relativement à l'article 53 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui prévoit que les projets de loi de finances doivent émaner de la Chambre des communes. La majorité des juges ont statué que les tribunaux sont compétents pour appliquer cet article et, par voie de conséquence, l'article 54, qui traite de la recommandation royale.

Projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières

Le projet de loi S-3 a d'abord été déposé et adopté par le Sénat avant sa présentation à la Chambre des communes. Il propose d'accroître les pouvoirs du surintendant des institutions financières en matière de pensions. L'article 5, par exemple, ajouterait une disposition autorisant le surintendant à convoquer des réunions avec les administrateurs de pensions et les bénéficiaires.

John Mark Keyes est avocat-conseil à la Section de la législation du ministère de la Justice. Dans le présent article, l'auteur s'exprime à titre personnel et non pas au nom du ministère de la Justice.

Dans sa décision rendue le 10 février 1998, le président de la Chambre des communes reconnaît qu'il « pourrait bien découler des dépenses supplémentaires de cette augmentation des pouvoirs du surintendant ». Il a toutefois jugé que le projet de loi ne nécessitait pas de recommandation royale :

S'il est nécessaire d'augmenter les ressources en raison de ces nouveaux pouvoirs, il devra être pourvu à l'affectation de fonds par une loi de crédits puisque je ne vois aucune disposition financière dans le projet de loi S-3.

Cette décision s'écarte des décisions antérieures reconnaissant qu'une disposition peut porter affectation de fonds publics même si elle ne prévoit pas expressément d'affectation pour la réalisation des activités qu'elle autorise. Par exemple, divers présidents des Communes ont jugé que des dispositions créant des organismes gouvernementaux¹,

augmentant le nombre de leurs membres² ou prévoyant la nomination de dirigeants et d'employés³ nécessitaient une recommandation royale, même en l'absence de dispositions portant affectation de fonds publics. Le 27 février 1991, le président du Sénat a aussi rendu une décision sur une disposition qui, comme pour le projet de loi S-3, proposait d'accroître les pouvoirs et responsabilités de titulaires de charge publique. Il s'agit d'une disposition du projet de loi S-18, *Loi favorisant la réalisation des aspirations des peuples autochtones du Canada*. S'appuyant sur la 21^e édition d'*Erskine May*, le président a déclaré :

La présidence est d'avis que les paragraphes 8(2) et 8(3) imposent nettement de nouvelles fonctions au ministre des Affaires indiennes et du Nord et, par conséquent, à son ministère. Elles empiètent donc sur les prérogatives financières de l'État et ne sont pas conformes au Règlement⁴.

Projet de loi S-4 : Loi modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada (responsabilité en matière maritime)

Une deuxième décision du président de la Chambre met plus sérieusement en doute la nécessité d'une recommandation royale dans le cas d'affectations indirectes. Le 12 février 1998, le président s'est prononcé sur le projet de loi S-4, qui avait aussi été déposé et adopté par le Sénat avant sa présentation aux Communes. Le texte proposait d'accroître les limites de responsabilité des propriétaires de navires, ainsi que les indemnités des créanciers pour les créances maritimes en général, et particulièrement dans les cas de pollution aux hydrocarbures. On a fait valoir que cette augmentation incomberait à l'État, de sorte qu'il s'agissait d'une affectation de fonds nécessitant une recommandation royale. Le président a rejeté cet argument au motif que cette obligation n'était pas nouvelle et que la loi existante (*Loi sur la responsabilité de l'État*) prévoit déjà le paiement de sommes d'argent en exécution de jugements civils rendus contre l'État. On peut reconnaître sans peine que la recommandation royale n'était pas nécessaire, mais le raisonnement du président mérite examen à la fois pour sa perception de la loi existante et pour son hypothèse que le projet de loi augmenterait la responsabilité de l'État.

La *Loi sur la responsabilité de l'État* prévoit le paiement de sommes d'argent en exécution de jugements rendus contre l'État. Le paragraphe 30(1) oblige le ministre des Finances à autoriser des paiements, sur le Trésor, en exécution de jugements. Comme il s'agit d'un crédit législatif permanent, il n'a pas à être renouvelé ou complété par une autre loi pour prendre effet. Mais il ne s'agit pas d'un crédit « autonome », du fait qu'aucun montant précis n'est indiqué. Les montants autorisés sont plutôt fonction de la responsabilité de l'État quant aux paiements en exécution de jugements, qui dépendent

à leur tour de la loi établissant la responsabilité civile de l'État. Une mesure législative qui augmente les limites de responsabilité augmente nécessairement les paiements autorisés. Cela semble correspondre à la plupart des cas où les présidents ont jugé qu'une recommandation était nécessaire. Ces décisions concernent surtout des amendements à des projets de loi. Voici comment cette question est résumée dans la 6^e édition de la *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne :

[...] tout amendement empiète sur le droit d'initiative de la Couronne dans le domaine financier, non seulement s'il alourdit la dépense, mais aussi s'il étend l'objet et le but visé [...] dans la communication par laquelle la Couronne a recommandé ou prescrit l'imputation.

Si le projet de loi S-4 devait accroître les limites de responsabilité de l'État, alors il s'agirait effectivement d'une extension du crédit législatif prévu par la *Loi sur la responsabilité de l'État*. Mais c'est un postulat discutable. Les dispositions du projet de loi S-4 s'appliquent à l'ensemble des propriétaires de navires et ne visent pas expressément l'État. Comme celui-ci ne s'occupe pas de transport maritime, on peut se demander comment le projet de loi pourrait avoir un véritable impact sur sa responsabilité. Il convient aussi de noter que le paragraphe 677(9) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* soustrait expressément les navires appartenant à l'État de toute action pour dommages dus à la pollution aux hydrocarbures. Ainsi, il n'y a pas vraiment de raison de croire que le projet de loi S-4 aurait nécessité d'importantes ponctions dans les fonds publics.

Projet de loi S-13 : Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac

Le projet de loi propose la constitution d'une fondation sans but lucratif (la Fondation canadienne de responsabilité sociale de l'industrie du tabac). Il propose aussi d'autoriser la Fondation à faire un prélèvement sur la vente ou autre forme de cession des produits du tabac et d'utiliser ces fonds à diverses fins, notamment pour décourager l'usage du tabac chez les jeunes. Comme les projets de loi déjà mentionnés, cette mesure a d'abord été présentée au Sénat, où le président a jugé que les dispositions autorisant l'utilisation de ces fonds ne constituaient pas un crédit nécessitant une recommandation royale.

Le président a d'abord commencé par rappeler que :

Le but premier d'une recommandation royale est de limiter l'autorité d'affecter des crédits du Trésor fédéral.

Il a ensuite examiné les définitions de « crédit », « fonds publics » et « Trésor » qui figurent à l'article 2 de la *Loi sur la*

gestion des finances publiques, notant que la définition de « fonds publics » parle de « fonds appartenant au Canada ». Sa décision porte justement sur ce point, étant donné que le paragraphe 33(1) du projet de loi indique que « la fondation n'est pas mandataire de Sa Majesté et ses fonds ne sont pas des fonds publics du Canada ». Le président s'est ensuite demandé si le prélèvement constituait un impôt. Cela est important, vu que l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (qui prévoit l'obligation d'une recommandation royale) s'applique expressément à l'affectation d'une taxe ou d'un impôt. Il a jugé que le prélèvement n'est pas un impôt du fait qu'il « est imposé à l'industrie du tabac exclusivement [pour] répondre à un objectif qui profite à l'industrie ». Cette conclusion s'inspire du libellé du projet de loi dont l'objet est :

[...] de donner à l'industrie canadienne du tabac les moyens de réaliser l'objectif qu'elle s'impose publiquement de réduire l'usage du tabac chez les jeunes du Canada.

Cette décision est importante à deux égards. D'abord, elle reconnaît que les sommes payables en application d'un texte législatif ne sont pas toutes des fonds publics ou, pour reprendre les termes de l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, un « revenu public » ou une « taxe ou impôt ». Ensuite, elle reconnaît que les définitions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont des indicateurs utiles pour définir le champ d'application de la recommandation royale. Ces précisions devraient aider à résoudre ces questions et elles indiquent qu'une rédaction soignée peut fournir des arguments permettant de se soustraire à cette obligation. Mais leur pertinence devait être remise en question par la décision du président de la Chambre des communes.

Une fois la Chambre saisie du projet de loi, le leader du gouvernement a objecté que la mesure créait un impôt et, de ce fait, aurait dû émaner de la Chambre (comme le prévoient l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 80 du Règlement) et être précédée d'une motion de voies et moyens. Le débat a porté sur la question de savoir si le prélèvement était imposé pour le profit de l'industrie du tabac. Le président a jugé que non. Après avoir souligné l'objet annoncé du projet de loi, ainsi que la disposition qui précise que les prélèvements ne sont pas des fonds publics, il conclut ainsi :

Sûrement, le manque de crédit dont il est fait mention ici fait appel au bon sens qui nous dicte que l'industrie du tabac sert ses propres intérêts, à savoir que, en tant qu'entreprise commerciale, son but premier est de faire croître ses marchés et ainsi d'augmenter ses bénéfices. Les jeunes représenteraient pour cette industrie la croissance éventuelle de son marché. Comment pourrait-il être avantageux pour l'industrie de réduire le nombre de fumeurs chez ceux-là même qui représentent la croissance de son marché? C'est cette

proposition peu plausible qui sous-tend le problème de crédibilité dont le projet de loi fait mention.

Si les conclusions des deux présidents diffèrent, cela tient à leur interprétation de l'objet du projet de loi. Le président du Sénat avait choisi de s'en tenir au texte, alors que le président de la Chambre a adopté une approche de fond, invoquant le bon sens et s'interrogeant sur la nécessité d'une telle mesure législative. Cette différence d'approche soulève d'importantes questions qui s'adressent au cœur même du rôle du président.

Par son approche « textuelle », le président du Sénat prend ses distances et évite de se prononcer sur le bien-fondé du projet de loi. Cela lui permet de maintenir l'impartialité qui est essentielle à sa charge et de laisser les sénateurs se prononcer sur la pertinence du projet de loi. Mais il y a alors le risque que la forme l'emporte sur le fond, risque qui a manifestement inquiété le président de la Chambre. Cet attachement au fond est louable, et on le constate chez les tribunaux lorsqu'ils tentent de déterminer l'objet d'une mesure ou la nature des dépenses que cette mesure entraînera. Mais cela exige une parfaite compréhension du contexte de la loi et de son mécanisme d'application. Ce n'est peut-être pas leur rendre justice que de trancher ces questions aux étapes préliminaires de la procédure parlementaire en se basant sur le « bon sens ». Le projet de loi S-13, par exemple, devait être appliqué dans le contexte de l'interdiction pour l'industrie du tabac de fournir ses produits aux jeunes, aux termes de la *Loi sur le tabac*. Des mesures pour les dissuader de fumer n'iraient donc sans doute pas à l'encontre des intérêts de l'industrie, étant donné que la vente aux mineurs est déjà interdite.

Succession Eurig (Re)

On sera peut-être étonné d'apprendre que les présidents ne sont pas les seuls à pouvoir trancher des questions de procédure en matière de législation financière. Le 23 octobre 1998, la Cour suprême du Canada a statué sur l'affaire *Succession Eurig*⁵ impliquant des frais d'homologation exigés par un règlement d'application d'une loi ontarienne, la *Loi sur l'administration de la justice*. La majorité des juges ont déterminé que les frais étaient une taxe et que cela contrevenait à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, puisque les frais étaient imposés par un règlement du lieutenant-gouverneur en conseil plutôt que par un projet de loi adopté par l'Assemblée législative. Le juge Major écrit :

[par. 30] À mon avis, le fondement de l'art. 53 est un peu plus large. En exigeant que tout projet de loi créant une taxe émane de la législature, cette disposition codifie le principe selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation. Mon interprétation de l'art. 53 n'a pas pour effet d'interdire au Parlement ou aux législatures de confier à des délégués prévus par la loi – tel le lieutenant-gouverneur en conseil – un certain pouvoir sur le détail de la taxe et son mécanisme

d'application. Au contraire, elle interdit non seulement au Sénat mais également à tout organisme autre que la législature directement élue d'imposer une taxe de son propre chef.

Il écrit également que l'article 53 « est un impératif constitutionnel dont les tribunaux peuvent ordonner le respect ». Cette déclaration pourrait aussi s'appliquer à la recommandation royale prévue par l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, bien que l'initiative financière de l'État ne soit peut-être pas aussi bien établie que le principe voulant qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation.

La décision de la Cour suprême confirme que les compétences des présidents et des tribunaux se recoupent sur les questions de procédure soulevées par ces articles de la Constitution. Les présidents ont souvent noté ce chevauchement, comme l'a fait le président de la Chambre dans sa décision sur le projet de loi S-13 :

[...] bien qu'il se peut que cette question fiscale soit qualifiée de juridique – et, dans un autre contexte, à l'extérieur de la Chambre, qu'elle soit soulevée et considérée comme une question juridique –, elle est considérée ici uniquement comme faisant partie intégrante d'une question de procédure et de privilège parlementaire.

Il reste à savoir si les décisions des tribunaux sur les articles 53 et 54 créent des obligations pour les présidents. Il est clair que les tribunaux ne sauraient dicter au Parlement comment mener ses délibérations, mais ils ont le pouvoir d'invalider une loi qui serait adoptée en contradiction avec les conditions des articles 53 et 54 telles qu'ils les interprètent. Il s'agit là d'une grande nouveauté si l'on songe que la Haute Cour d'Australie a évité ce chevauchement en statuant que les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'appliquer des dispositions semblables dans leur constitution, leur compétence se limitant au droit et non pas aux lois proposées⁶.

Conclusion

Les décisions du président de la Chambre des communes sur les projets de loi S-3 et S-4 semblent rompre avec l'approche suivie jusque-là par les deux présidents pour ce qui est de la recommandation royale. La décision sur le projet de loi S-3 semble écarter la nécessité d'une recommandation royale dans le cas d'affectations indirectes, se rapprochant ainsi de l'approche adoptée par d'autres parlements, comme celui du Commonwealth d'Australie, et proposée par divers observateurs de la situation au Parlement canadien⁷. Avec cette approche, il serait plus facile de décider si la recommandation royale s'impose, et le champ des initiatives parlementaires s'en trouverait élargi. Cela affaiblirait toutefois le contrôle de l'État sur les finances du gouvernement et les dépenses publiques.

Quant au projet de loi S-4, la décision aboutit sensiblement au même résultat, mais le raisonnement trahit quelque peu la confusion qui entoure la recommandation royale. J'avancerais que la *Loi sur la responsabilité de l'État* n'établit pas un crédit préexistant pour les questions visées par le projet de loi S-4. Mais toute disposition qui augmenterait les limites de responsabilité civile de l'État serait considérée comme une affectation directe de fonds. Le meilleur argument pour se soustraire à l'application de la recommandation royale serait alors que les dispositions du projet de loi ne nécessiteraient pas d'importantes ponctions dans les fonds publics étant donné qu'elles s'appliquent à des activités du secteur privé auxquelles l'État ne s'adonne pas habituellement.

Les décisions sur le projet de loi S-13 témoignent d'approches très différentes pour distinguer un prélèvement d'une taxe. Celle du président du Sénat part d'une analyse minutieuse du libellé du projet de loi pour porter un regard critique sur la procédure quant à l'origine de la mesure et à la recommandation royale, qui limite la capacité des sénateurs de présenter de telles mesures. Par contraste, l'approche du président des Communes, qui est axée sur le fond, est évidemment motivée par le droit d'initiative de la Chambre en matière de mesures financières.

Les avantages de chaque approche se défendent, mais il est amusant de voir la Cour suprême faire pencher la balance en faveur de celle qui privilégie le fond. Sa décision dans l'affaire de la succession Eurig soulève une foule de questions sur les rapports entre les tribunaux et les corps parlementaires, du fait qu'elle soutient que les tribunaux peuvent statuer sur les questions de procédure parlementaire qui ont été constitutionnalisées par les articles 53 et (probablement) 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cela implique que le président aurait désormais un rôle important à jouer pour s'assurer que les projets de loi se conforment à ces articles, en termes non seulement de procédure mais aussi, par voie de conséquence, de droit constitutionnel. Comme les tribunaux adoptent une approche de fond sur les questions concernant l'objet du projet de loi et la nature de l'impôt ou de la taxe, les présidents pourraient peut-être jouer un rôle plus efficace en adoptant la même approche.

C'est certes une conclusion qu'on peut tirer de l'arrêt relatif à la succession Eurig, mais elle n'en demeure pas moins très inquiétante. Dans une foule de décisions, les présidents ont indiqué qu'ils n'étaient pas compétents pour trancher des questions juridiques. Et avant la décision de la Cour suprême, cela ne faisait pas problème, étant donné que le contexte des décisions rendues par les présidents était nettement distinct du contexte juridique de ces questions, qui peut concerner, par exemple, la division des pouvoirs entre le Parlement et les assemblées provinciales. Mais avec l'arrêt sur la *succession Eurig*, il s'agit des mêmes questions qui sont tranchées et par

les présidents et par les tribunaux. Cela soulève de nombreux problèmes.

Il pourrait y avoir conflit entre les présidents et les tribunaux si, par exemple, ils arrivent à des conclusions différentes sur la nature d'une taxe. Si l'on considère que les présidents étaient en désaccord sur le projet de loi S-13, on n'a aucun mal à imaginer que les tribunaux puissent aussi aboutir à des conclusions différentes. Cela est d'autant plus vraisemblable que la notion juridique d'une taxe émane de la jurisprudence sur la division des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales⁸. Les tribunaux ne se sont pas préoccupés de la façon dont les taxes ont été caractérisées pour les besoins de la procédure parlementaire. Qui plus est, ils se sont préoccupés encore moins de la recommandation royale et de la définition du crédit parlementaire. Compte tenu de l'incertitude qui entoure les nouveaux motifs pour invalider une loi, existante ou future, on ne peut qu'espérer que les tribunaux sauront tenir compte des décisions des présidents sur ces questions.

Notes

1. *Débats* de la Chambre, les 11 juillet 1988, p. 17367, et 28 mars 1969, p. 7265.
2. *Débats* de la Chambre, le 10 décembre 1963, p. 5665.
3. *Journaux* de la Chambre, les 9 novembre 1978, p. 130-131, et 20 février 1979, p. 393-395.
4. *Journaux* du Sénat, le 27 février 1991, p. 2262-2264.
5. [1998] 2JCS, No 72.
6. *Victoria v. Commonwealth* (1975) ALR 277 (HC), p. 347.
7. Voir J. Small, « Money Bills and the Use of the Royal Recommendation in Canada: Practice versus Principle? », *Ottawa Law Review*, vol. 27 (1995), p. 33, et R.R. Walsh, « Quelques commentaires sur l'article 54 et l'initiative de la Couronne en matière financière », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 17 (1994), p. 22.
8. *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction* [1931] RCS 357.