

---

# Les projets de loi fiscale et la procédure de voies et moyens

---

Michael Lukyniuk

*L'étude, par le Parlement, des demandes de la Couronne relatives à l'imposition et à la taxation constitue l'une des pierres angulaires de notre régime gouvernemental. Les règles de procédure régissant le dépôt des projets de loi fiscale sont certes assez claires, mais de nombreux aspects parlementaires entrent en jeu et méritent réflexion. Parmi eux, notons le temps et les ressources qu'il faut consacrer à l'étude de projets de loi d'exécution du budget de plus en plus volumineux et complexes, les redites dans certains débats, l'inclusion de mesures non budgétaires dans le projet de loi d'exécution du budget, la mise en œuvre de mesures fiscales avant l'édiction de leur loi habilitante, les répercussions des allègements fiscaux proposés par des députés sur la gestion gouvernementale du plan financier, et l'exclusion de tout débat sur les projets de loi émanant des députés qui proposent des hausses de taxes ou d'impôts. Le présent article se penche sur ces aspects ainsi que sur d'autres qui sont liés aux travaux des voies et moyens.*

L'un des rôles fondamentaux du Parlement consiste à se pencher sur les demandes de la Couronne visant à engager des dépenses ou à lever des taxes ou des impôts. Les procédures de la Chambre qui s'appliquent aux dépenses protègent l'initiative financière de la Couronne en exigeant que toute mesure proposant l'affectation de deniers publics soit accompagnée d'une recommandation royale, que seul un ministre peut obtenir. Les procédures qui s'appliquent à l'imposition et à la taxation diffèrent quelque peu. À moins que l'on envisage de modifier une loi fiscale, les dispositions fiscales s'appliquent d'année en année. Ainsi, chaque fois que la Couronne souhaite lever une nouvelle taxe ou un nouvel impôt, maintenir une taxe ou un impôt qui devrait disparaître, relever le taux d'une taxe ou d'un impôt existant ou élargir à une nouvelle catégorie de contribuables le champ d'application d'une taxe ou d'un impôt, elle le fait par ce que l'on nomme la procédure des « voies et moyens ». Il s'agit d'un terme de procédure employé pour désigner le moyen par lequel le gouvernement obtient les recettes nécessaires pour couvrir ses dépenses. Les règles régissant les travaux de la Chambre stipulent que l'adoption d'une motion de voies et moyens (qui prévoit toute amplification de l'incidence fiscale) doit se faire avant

la première lecture d'un projet de loi fiscale. Comme seul un ministre peut présenter un avis de motion de voies et moyens, l'initiative financière de la Couronne est ainsi protégée en matière fiscale<sup>1</sup>.

## La forme générale d'une motion de voies et moyens

Il y a essentiellement deux types de motions de voies et moyens : l'une vise à présenter le budget, et l'autre à présenter un ou plusieurs projets de loi fiscale. Lorsque le ministre des Finances désire présenter un exposé budgétaire, il dépose à la Chambre des communes un avis de motion formulé en termes généraux (c'est-à-dire portant « que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du gouvernement »). Au moment prévu, le ministre présente la motion de pure forme ainsi que le budget, qui est débattu pendant quatre jours. Il dépose aussi, au même moment, des avis de motions de voies et moyens donnant les détails des mesures fiscales contenues dans le budget. Ce dépôt confère au gouvernement l'autorité provisoire d'imposer des taxes ou des impôts dès le jour de l'avis. (Pour de plus amples détails sur cet aspect, voir la partie du présent article intitulée *L'application de mesures fiscales avant la promulgation de la loi habilitante*.) La motion sur le budget peut être amendée par l'opposition, et des dispositions du *Règlement* prévoient la mise aux voix des amendements et de la motion principale à des moments précis du débat sur le budget<sup>2</sup>. Le rejet d'une motion sur le budget est interprété comme la perte de la confiance de la Chambre à l'endroit du gouvernement.

---

*Michael Lukyniuk a été greffier principal de la Chambre des communes. Il a pris sa retraite en 2007.*

---

Lorsqu'un ministre désire présenter un projet de loi fiscale, il doit d'abord déposer à la Chambre un avis de motion de voies et moyens. Dans la plupart des cas, cet avis est essentiellement une ébauche du projet de loi fiscale. Le lendemain, ou à une date ultérieure, la motion est proposée et mise aux voix sur-le-champ, sans débat ni amendement, puisqu'elle vise simplement à présenter la mesure législative. Le rôle de la Chambre consiste alors à se pencher sur cette motion « législative » de voies et moyens et à prendre une décision. Si la motion est adoptée, le gouvernement peut déposer un ou plusieurs projets de loi fondés sur les dispositions de cette motion. Le rejet de toute motion de voies et moyens est interprété, selon la convention parlementaire, comme la perte de la confiance de la Chambre à l'endroit du gouvernement.

### **Le rapport entre la motion de voies et moyens et le projet de loi fiscale**

---

Les présidents de la Chambre des communes ont été appelés à mieux définir le rapport entre une motion de voies et moyens et le projet de loi fiscale qui s'ensuit. Le *Règlement de la Chambre des communes* stipule qu'un projet de loi fiscale doit être *fondé sur* une motion de voies et moyens<sup>3</sup>. Dans leurs décisions, les présidents ont expliqué qu'il n'était pas nécessaire que le projet de loi soit *identique* à la motion, mais que des écarts importants du projet de loi par rapport à l'objet de la motion ne sont pas permis.

En 1974, une motion de voies et moyens prévoyait la taxation des bateaux autres « que les navires de guerre », tandis que le projet de loi prévoyait une exemption pour « les navires achetés ou importés [...] pour l'usage exclusif du gouvernement du Canada » — ce qui constitue une définition relativement plus large. Le président a alors conclu que le projet de loi était suffisamment fondé sur la motion, soutenant que « [l]a modification port[ait] sur un degré d'exclusion, mais demeur[ait] dans le cadre de la description générale des achats faits par le gouvernement ». Il a toutefois aussi invité le gouvernement à la prudence, expliquant que « les termes de la motion de voies et moyens sont l'expression soigneusement établie de l'initiative financière de la Couronne et [que] de fréquentes déviations ne pourraient que conduire à la détérioration de ce très important pouvoir<sup>4</sup> ».

En 1975, une motion de voies et moyens prévoyait l'exonération d'une catégorie de personnes désignées par règlement, tandis que le projet de loi établissait cette catégorie selon une définition contenue dans une autre loi. Le président a alors statué que deux optiques différentes s'affrontaient et que le ministre devait rédiger des modifications, soit au projet de loi ou à la motion, pour qu'ils se conforment davantage l'un l'autre<sup>5</sup>.

En 1978, une motion de voies et moyens visait les résidents des provinces prescrites pour l'année d'imposition 1978,

tandis que le projet de loi concernait les résidents d'autres provinces pour l'année d'imposition 1977. Même si ces différences s'appliquaient à une *réduction* d'impôt, comme la motion de voies et moyens servait de fondement à un projet de loi fiscale, le président a statué qu'une nouvelle motion devait être adoptée pour rendre le projet de loi conforme<sup>6</sup>.

La présidence a aussi statué qu'un projet de loi fiscale est fondé seulement sur le libellé d'une motion de voies et moyens, les questions accessoires n'étant pas prises en compte. En 1990, une motion de voies et moyens faisait mention d'un document technique qui n'avait pas été déposé à la Chambre. Ce document traitait d'un projet de taxe de 9 p. 100, tandis que la motion prévoyait une taxe de 7 p. 100. Dans sa décision, le président a expliqué que la mention du document était « extrinsèque à l'expression de l'initiative financière du gouvernement », et que la motion prévoyant une taxe de 7 % suffisait et ne tirait aucun des pouvoirs requis des documents diffusés précédemment par le gouvernement<sup>7</sup>.

### **Les projets de loi fiscale**

---

Du point de vue de la procédure, il y a deux sortes de projets de loi fiscale : ceux qui découlent d'un budget et ceux qu'un ministre dépose de son propre chef.

Les projets de loi fiscale découlant d'un budget ne peuvent être lus une première fois qu'à l'issue d'un débat de quatre jours sur le budget et seulement une fois que toutes les motions de voies et moyens afférentes ont fait l'objet d'un vote. Le jour où l'exposé budgétaire est présenté, le ministre des Finances dépose des avis de motions de voies et moyens portant sur les mesures fiscales (p. ex., des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à la *Loi sur la taxe d'accise*, etc.). L'objectif principal consiste à fournir des informations détaillées sur les mesures fiscales contenues dans le budget et à pouvoir immédiatement les appliquer avant que leur loi habilitante ne soit promulguée (voir la partie ci-après intitulée *L'application de mesures fiscales avant la promulgation de la loi habilitante*). Ces motions de voies et moyens pourraient servir de motions portant première lecture des projets de loi fiscale auxquels elles se rapportent après le débat sur le budget, mais l'usage veut que le ministre donne un autre avis de motion de voies et moyens portant exécution de l'ensemble des dispositions du budget (y compris des mesures non fiscales). Un examen de l'usage récent révèle que cet avis est habituellement déposé le jour suivant la fin du débat sur le budget. Le lendemain, le ministre dépose la motion de voies et moyens portant exécution de certaines dispositions du budget; celle-ci n'est pas sujette à débat ou à amendement. S'il est adopté, le projet de loi fiscale (appelé projet de loi d'exécution du budget) fait généralement l'objet d'une première lecture le lendemain. Le tableau qui suit indique le temps qui s'est écoulé entre l'exposé budgétaire et la première lecture du projet de loi d'exécution du budget.

**Tableau 1**  
**De l'exposé budgétaire à la première lecture du projet de loi d'exécution du budget, de 1998 à 2010**

| Législature/session | Date de l'exposé budgétaire | Adoption du budget | Dépôt de l'avis de motion de voies et moyens | Adoption de la motion de voies et moyens | 1 <sup>re</sup> lecture du projet de loi d'exécution du budget |
|---------------------|-----------------------------|--------------------|--|--|--|
| 36/1                | 24 févr. 1998               | 10 mars 1998       | 17 mars 1998                                 | 18 mars 1998                             | Pr. de loi C-36 :19 mars 1998                                  |
| 36/1                | 16 févr. 1999               | 3 mars 1999        | 9 mars 1999                                  | 15 mars 1999                             | Pr. de loi C-71 :16 mars 1999                                  |
| 36/2                | 28 févr. 2000               | 29 mars 2000       | 30 mars 2000                                 | 6 avr. 2000                              | Pr. de loi C-32 : 7 avril 2000                                 |
| 37/1                | 10 déc. 2001                | 29 janv. 2002      | 29 janv. 2002                                | 30 janv. 2002                            | Pr. de loi C-49 :5 février 2002                                |
| 37/2                | 18 févr. 2003               | 18 mars 2003       | 19 mars 2003                                 | 25 mars 2003                             | Pr. de loi C-28 :25 mars 2003                                  |
| 37/3                | 23 mars 2004                | 31 mars 2004       | 29 mars 2004                                 | 31 mars 2004                             | Pr. de loi C-30 :31 mars 2004                                  |
| 38/1                | 23 mars 2004                | 31 mars 2004       | 6 déc. 2004                                  | 7 déc. 2004                              | Pr. de loi C-33 :8 décembre 2004                               |
| 38/1                | 23 févr. 2005               | 9 mars 2005        | 21 mars 2005                                 | 22 mars 2005                             | Pr. de loi C-43 :24 mars 2005                                  |
| 38/1                | 23 févr. 2005               | 9 mars 2005        | 17 nov. 2005 <sup>1</sup>                    |  |  |
| 39/1                | 2 mai 2006                  | 10 mai 2006        | 9 mai 2006                                   | 10 mai 2006                              | Pr. de loi C-13 :11 mai 2006                                   |
| 39/1                | 2 mai 2006                  | 10 mai 2006        | 16 oct. 2006                                 | 17 oct. 2006                             | Pr. de loi C-28 :18 octobre 2006                               |
| 39/1                | 19 mars 2007                | 27 mars 2007       | 27 mars 2007                                 | 28 mars 2007                             | Pr. de loi C-52 :29 mars 2007                                  |
| 39/2                | 19 mars 2007                | 27 mars 2007       | 13 nov. 2007                                 | 14 nov. 2007                             | Pr. de loi C-28 <sup>2</sup> :21 novembre 2007                 |
| 39/2                | 26 févr. 2008               | 4 mars 2008        | 11 mars 2008                                 | 13 mars 2008                             | Pr. de loi C-50 :14 mars 2008                                  |
| 40/1                | 26 févr. 2008               | 4 mars 2008        | 28 nov. 2008 <sup>3</sup>                    |  |  |
| 40/2                | 27 janv. 2009               | 3 févr. 2009       | 2 févr. 2009 <sup>4</sup>                    |  |  |
| 40/2                | 27 janv. 2009               | 3 févr. 2009       | 4 févr. 2009                                 | 5 févr. 2009                             | Pr. de loi C-10 :6 février 2009                                |
| 40/2                | 27 janv. 2009               | 3 févr. 2009       | 14 sept. 2009                                | 18 sept. 2009                            | Pr. de loi C-51 :30 septembre 2009                             |
| 40/3                | 4 mars 2010                 | 10 mars 2010       | 22 mars 2010                                 | 24 mars 2010                             | Pr. de loi C-9 :29 mars 2010                                   |
| 40/3                | 4 mars 2010                 | 10 mars 2010       | 28 sept. 2010                                | 29 sept. 2010                            | Pr. de loi C-47 :30 septembre 2010                             |

1. Le Parlement a été dissous le 29 novembre 2005.

2. Le projet de loi C-28 contenait aussi des dispositions fiscales d'une autre motion de voies et moyens déposée le 30 octobre 2007.

3. La motion de voies et moyens contenait aussi des dispositions d'un énoncé économique présenté le 27 novembre 2008. La session a été prorogée le 4 décembre suivant.

4. Cette motion de voies et moyens n'a pas été étudiée.

Le projet de loi d'exécution du budget contient les principales mesures annoncées dans le budget. Celles-ci comprennent des modifications à des lois fiscales et à d'autres lois d'ordre socioéconomique. De nouvelles lois peuvent aussi y être incluses à l'occasion. Le projet de loi est divisé en parties qui traitent des différentes mesures du budget, ce qui en fait un projet de loi omnibus. Depuis 2004, la pratique veut que le ministre des Finances dépose un deuxième projet de loi d'exécution du budget quelques mois plus tard pour mettre en place les mesures moins pressantes qui sont prévues dans le budget.

Le temps consacré au débat sur les projets de loi d'exécution du budget et à leur étude varie en fonction de leur complexité et de la controverse politique qu'ils peuvent engendrer. (Le débat sur un deuxième projet de loi d'exécution du budget dure habituellement moins longtemps.) Un examen des cas récents révèle que, ces dernières années, le débat en deuxième lecture à la Chambre des communes dure en général quatre jours de séance et qu'il ressemble à celui sur le budget. Le Comité permanent des finances consacre en général cinq réunions à l'étude

de ces projets de loi, au cours desquelles les représentants des ministères sont invités à témoigner et à répondre à des questions détaillées sur les dispositions du projet de loi. À sa dernière réunion, le Comité procède à l'étude article par article du texte. Des amendements peuvent alors y être proposés, et ces derniers ainsi que chaque article sont mis aux voix. Le débat final à la Chambre à l'étape du rapport et de la troisième lecture ajoute cinq autres jours de séance au processus. Au Sénat, les projets de loi d'exécution du budget franchissent habituellement toutes les étapes du processus législatif en cinq ou six jours.

Pour les projets de loi fiscale qui ne découlent pas du budget, le *Règlement* de la Chambre autorise le ministre des Finances à déposer un avis de motion de voies et moyens en tout temps durant l'année, sans qu'il n'ait à faire un autre exposé budgétaire. Ainsi, le ministre dispose d'un mécanisme lui permettant de réagir à des situations qui évoluent rapidement, de mettre en place des réformes fiscales ponctuelles ou de régler des détails techniques. L'adoption d'une motion de voies et moyens donne au ministre l'autorisation de déposer un ou plusieurs projets de

loi fondés sur ladite motion. Le ministre peut vouloir faire adopter une motion peu de temps après l'avis, ce dernier peut demeurer au *Feuilleton* pendant des mois, ou encore être remplacé par un autre avis de motion visant à actualiser les mesures législatives que cette dernière prévoit.

Les projets de loi d'exécution du budget qui contiennent des mesures qui ne sont pas mentionnées dans ce dernier constituent un autre sujet de préoccupation pour les parlementaires depuis une dizaine d'années. Les règles de procédure autorisent ce genre de mesures omnibus, pourvu que celles-ci respectent les exigences relatives aux avis, à l'obtention de la recommandation royale, etc. En guise d'exemple, mentionnons qu'en 2008, un rappel au Règlement a été soulevé concernant une motion de voies et moyens qui proposait d'abroger les dispositions relatives au REEE contenues dans le projet de loi d'initiative parlementaire C-253. L'objection portait sur le fait que cette question n'était pas mentionnée dans le budget. Le président a expliqué que, même si la motion de voies et moyens portait exécution de dispositions du budget, le fait qu'elle contienne d'autres dispositions qui n'étaient pas liées à ce dernier n'était pas contraire à la procédure<sup>8</sup>.

Mais, bien qu'il soit conforme à la procédure d'inclure des mesures non budgétaires dans un projet de loi d'exécution du budget, cette pratique a suscité de vives objections. Le professeur C.E.S. Franks a notamment fait valoir que les projets de loi d'exécution du budget au Canada se sont métamorphosés, passant de projets de loi relativement courts portant sur des détails mineurs contenus dans le discours sur

le budget à d'énormes projets de loi omnibus qui vont bien au-delà de ce qui y est mentionné. Ils entraînent maintenant de profonds changements à de nombreux aspects de l'administration et des politiques qui sont sans rapport avec le budget<sup>9</sup>.

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a exprimé les mêmes préoccupations dans le rapport qu'il a publié, en juin 2009, après son étude du projet de loi C-10, *Loi d'exécution du budget de 2009*. Le Comité y constate que « [l]e projet de loi C-10 est un des pires exemples de cette pratique en ce sens qu'il renferme des mesures pressantes liées à l'assurance-emploi en temps de crise économique, obligeant les parlementaires à choisir entre faire une étude approfondie et venir en aide aux travailleurs qui en ont désespérément besoin [...] Malheureusement, il ne s'agit pas là d'un incident isolé. Au contraire, c'est un moyen utilisé par tous les gouvernements, quelle que soit leur affiliation politique. Si cette pratique est maintenue, le Parlement devra, à terme, songer à adopter des mesures pour se prémunir contre la tentation des gouvernements de l'obliger à prendre des décisions hâtives<sup>10</sup>. » Dans son rapport, le Comité énumère ensuite quatre moyens de mettre un terme à cette pratique : diviser le projet de loi en parties cohérentes et les étudier séparément, supprimer toutes les dispositions non budgétaires, rejeter le projet de loi à l'étape de la deuxième lecture au motif qu'il constitue un affront pour le Parlement, établir une nouvelle disposition du *Règlement* interdisant la présentation de projets de loi d'exécution du budget qui renferment des mesures non budgétaires.

**Tableau 2**  
**Temps consacré aux projets de loi d'exécution du budget, de 1998 à 2010**

| Législature/<br>session | Exposé budgétaire | 1 <sup>re</sup> lecture         | Débat en 2 <sup>e</sup> lecture<br>(séances) | Réunions du<br>Comité | Étape du rapport et<br>3 <sup>e</sup> lecture (séances) | Sénat<br>(jours) |
|-------------------------|-------------------|---------------------------------|--|-----------------------|---|------------------|
| 36/1                    | 24 févr. 1998     | Pr. de loi C-36 : 19 mars 1998  | 3  | 17                    | 3   | S. O.            |
| 36/1                    | 16 févr. 1999     | Pr. de loi C-71 : 16 mars 1999  | 4  | 4                     | 2   | S. O.            |
| 36/2                    | 28 févr. 2000     | Pr. de loi C-32 : 7 avr. 2000   | 3  | 4                     | 3   | S. O.            |
| 37/1                    | 10 déc. 2001      | Pr. de loi C-49 : 5 févr. 2002  | 3  | 4                     | 4   | 6                |
| 37/2                    | 18 févr. 2003     | Pr. de loi C-28 : 25 mars 2003  | 4  | 5                     | 5   | 8                |
| 37/3                    | 23 mars 2004      | Pr. de loi C-30 : 31 mars 2004  | 3  | 2                     | 2   | 4                |
| 38/1                    | 23 mars 2004      | Pr. de loi C-33 : 8 déc. 2004   | 3  | 1                     | 2   | 8                |
| 38/1                    | 23 févr. 2005     | Pr. de loi C-43 : 24 mars 2005  | 7  | 4                     | 4   | 4                |
| 39/1                    | 2 mai 2006        | Pr. de loi C-13 : 11 mai 2006   | 4  | 3                     | 1   | 7                |
| 39/1                    | 2 mai 2006        | Pr. de loi C-28 : 18 oct. 2006  | 4  | 2                     | 2   | 4                |
| 39/1                    | 19 mars 2007      | Pr. de loi C-52 : 29 mars 2007  | 5  | 5                     | 5   | 6                |
| 39/2                    | 19 mars 2007      | Pr. de loi C-28 : 21 nov. 2007  | 4  | 1                     | 4   | 1                |
| 39/2                    | 26 févr. 2008     | Pr. de loi C-50 : 14 mars 2008  | 5  | 7                     | 5   | 5                |
| 40/2                    | 27 janv. 2009     | Pr. de loi C-10 : 6 févr. 2009  | 4  | 5                     | 5   | 5                |
| 40/2                    | 27 janv. 2009     | Pr. de loi C-51 : 30 sept. 2009 | 3  | 2                     | 2   | 8                |
| 40/3                    | 4 mars 2010       | Pr. de loi C-9 : 29 mars 2010   | 6  | 7                     | 6   | 18               |
| 40/3                    | 4 mars 2010       | Pr. de loi C-47 : 30 sept. 2010 | 4  | 1                     | 2   | 3                |

**Tableau 3**  
**Taille des projets de loi d'exécution du budget, de 1998 à 2010**

| Législature/session | Exposé budgétaire | Projet de loi          | Nombre de parties | Nombre d'articles et d'annexes | Nombre de pages (1 <sup>re</sup> lecture) |
|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------|--------------------------------|---|
| 36/1                | 24 févr. 1998     | C-36                   | 13                | 134                            | 160                                       |
| 36/1                | 16 févr. 1999     | C-71                   | 9                 | 54                             | 55  |
| 36/2                | 28 févr. 2000     | C-32                   | 7                 | 48                             | 59  |
| 37/1                | 10 déc. 2001      | C-49                   | 6                 | 179                            | 112                                       |
| 37/2                | 18 févr. 2003     | C-28                   | 11                | 145                            | 262                                       |
| 37/3                | 23 mars 2004      | C-30                   | 8                 | 50                             | 57  |
| 38/1                | 23 mars 2004      | C-33 (2 <sup>e</sup> ) | 3                 | 66                             | 76  |
| 38/1                | 23 févr. 2005     | C-43                   | 24                | 237                            | 110                                       |
| 39/1                | 2 mai 2006        | C-13                   | 13                | 251                            | 186                                       |
| 39/1                | 2 mai 2006        | C-28 (2 <sup>e</sup> ) | 3                 | 63                             | 132                                       |
| 39/1                | 19 mars 2007      | C-52                   | 14                | 161                            | 136                                       |
| 39/2                | 19 mars 2007      | C-28 (2 <sup>e</sup> ) | 14                | 229                            | 377                                       |
| 39/2                | 26 févr. 2008     | C-50                   | 10                | 199                            | 139                                       |
| 40/2                | 27 janv. 2009     | C-10                   | 15                | 614                            | 528                                       |
| 40/2                | 27 janv. 2009     | C-51 (2 <sup>e</sup> ) | 12                | 68                             | 52  |
| 40/3                | 4 mars 2010       | C-9                    | 24                | 2 221                          | 880                                       |
| 40/3                | 4 mars 2010       | C-47 (2 <sup>e</sup> ) | 9                 | 199                            | 143                                       |

Compte tenu de la taille et de la complexité des projets de loi d'exécution du budget depuis une dizaine d'années, il convient de se demander si les parlementaires disposent des capacités et des ressources nécessaires pour étudier convenablement des mesures aux ramifications aussi larges (et bien souvent dans de courts laps de temps). De nombreuses dispositions contenues dans des projets de loi omnibus peuvent être, en fin de compte, adoptées après un examen sommaire, voire même aucun. Par exemple, en 2007, bien des parlementaires ont été surpris d'apprendre que d'importants changements avaient été apportés aux procédures relatives à l'autorisation d'emprunter par suite de l'adoption du projet de loi d'exécution du budget C-52<sup>11</sup>.

### **L'application de mesures fiscales avant la promulgation de la loi habilitante**

Une autre caractéristique unique du processus législatif relatif à la fiscalité est que tout changement au régime fiscal entre en vigueur dès que le ministre des Finances dépose un avis de motion de voies et moyens. La loi habilitante des mesures proposées peut n'être adoptée que des mois, voire des années, plus tard, mais les taxes ou les impôts peuvent être perçus à compter de la date de l'avis. Cette pratique, qui ne s'appuie sur aucune autorisation légale, est simplement une convention. Il s'agit d'un système essentiellement volontaire, dont le but est de prévenir les perturbations du commerce, d'empêcher certains contribuables de tirer indûment parti des changements et de donner au gouvernement la certitude nécessaire à la planification financière. Cette convention est

souvent rappelée le jour où le ministre des Finances présente un budget.

En 1985, le ministre des Finances a publié un document dans lequel il cerne une série de problèmes entraînés par ce système et pour lesquels il propose des pistes de solution (dont un projet de loi intitulé « loi de préexécution fiscale » qui aurait procuré l'autorisation légale nécessaire)<sup>12</sup>. Le comité qui s'est penché sur ce projet de loi s'opposait, par principe, à l'idée qu'une taxe ou un impôt puisse être perçu avant l'adoption du projet de loi afférent par le Parlement<sup>13</sup>. Ceci est demeuré sans suite sur le plan législatif.

En 1991, le vérificateur général a formulé des commentaires sur la perception des taxes ou des impôts avant promulgation de la loi habilitante<sup>14</sup>, en faisant une distinction entre les modifications aux taxes à la consommation et celles à l'impôt sur le revenu. Concernant les premières, le vérificateur général a déclaré que les consommateurs « en sont pour leurs frais » si le Parlement n'entérine pas une augmentation de taxe. Quant aux secondes, le vérificateur général a douté que, si le Parlement devait modifier ou rejeter une proposition de mesure fiscale, le ministère du Revenu national puisse retracer et ajuster toutes les déclarations visées. Plusieurs cas ont été cités où le Ministère avait appliqué des modifications fiscales alors qu'il ne disposait pas de l'autorisation légale pour ce faire. En guise de justification, le Ministère a expliqué que, bien que son mandat consiste à appliquer les mesures fiscales une fois celles-ci promulguées, le cycle fiscal étant un processus annuel, il faut publier à l'avance les guides et

---

les formulaires requis. Le processus législatif pourrait donc contraindre le Ministère à suggérer aux contribuables « de se conformer aux mesures proposées pour éviter au grand public confusion et problèmes, ainsi que pour mettre en œuvre le processus fiscal de façon efficiente ».

Le Parlement n'a pris aucune mesure à cet égard, et d'autres groupes ont exprimé leur mécontentement. Dans son rapport intitulé *Position sur les politiques 2008-2009*, la Chambre de commerce du Canada exprime sa frustration comme suit : « L'annonce de modifications aux règles fiscales sans mesure législative empêche les particuliers et les entreprises de planifier leurs affaires, car ils n'ont aucune certitude des dispositions de la loi, de sa mise en œuvre et de son application<sup>15</sup>. »

### **Les redevances, les frais de service et les cotisations**

L'une des principales caractéristiques du produit d'une *taxe* ou d'un *impôt*, c'est qu'il est utilisé au profit du public en général. En revanche, une *redevance* est un droit imposé au profit d'une industrie. Une mesure législative prévoyant une redevance peut donc être déposée sans qu'une motion de voies et moyens doive être adoptée. Entre autres redevances, notons celles qui sont prélevées sur les supports audio vierges au profit des artistes exécutants en application de la *Loi sur le droit d'auteur*, celles qui sont imposées aux propriétaires de navires en application de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* pour l'indemnisation des dommages causés par les déversements d'hydrocarbures, et celles qui sont imposées à l'industrie pétrolière aux termes de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* pour financer des fonds pour l'étude de l'environnement.

En 1998 et en 2001, des rappels au Règlement ont été soulevés à l'égard des projets de loi S-13 et S-15, qui visaient à protéger les jeunes contre le tabac. Ces projets de loi prévoyaient un prélèvement imposé aux fabricants de tabac qui servirait à financer une fondation à but non lucratif ayant pour mandat de prévenir la consommation des produits du tabac chez les jeunes. Dans les deux cas, le président de la Chambre a statué que le projet de loi n'imposait pas un prélèvement, mais bien une taxe puisque « l'objet du projet de loi concerne une question d'ordre public, soit la santé des jeunes au Canada et non, [...] la création d'un avantage pour l'industrie du tabac ». Comme les projets de loi fiscale doivent émaner de la Chambre et être précédés d'une motion de voies et moyens, le président a déclaré l'étape de la première lecture nulle et non avenue<sup>16</sup>.

Les frais de service sont, quant à eux, des frais administratifs et non une taxe imposée aux particuliers. Ils servent à défrayer les dépenses qu'engage l'État pour fournir des services. Ainsi, une mesure législative prévoyant l'imposition de frais de service peut donc aussi être déposée sans qu'une motion de voies et moyens ait à être adoptée. En 2001, le projet de loi S-7, *Loi modifiant la Loi sur la*

*radiodiffusion*, proposait que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes puisse établir par règlement les critères d'attribution des frais relatifs aux instances devant lui et être autorisé à taxer ou à fixer les frais payables par les parties. Un rappel au Règlement a été soulevé au motif que le projet de loi instaurait une taxe. Le président de la Chambre a expliqué que l'objet du projet de loi était de permettre à cet organisme quasi judiciaire d'ordonner que les coûts liés à la comparution d'une partie devant lui soient payés par une autre partie, un peu comme tout tribunal peut le faire lorsqu'il entend une cause. On entend par « taxation des frais » simplement le fait d'ordonner que les dépenses soient payées par l'une des parties. Cela n'a rien à voir avec la procédure des voies et moyens<sup>17</sup>.

Par ailleurs, pour certains groupes, les cotisations obligatoires au Régime de pensions du Canada et au régime d'assurance-emploi peuvent être considérées comme des taxes. Ces cotisations sont perçues par le gouvernement et versées au Trésor public tout comme les recettes fiscales, mais sont destinées au financement de programmes sociaux bien précis. Ainsi, tout projet de loi visant à majorer les taux de cotisation ne nécessite pas l'adoption d'une motion de voies et moyens (mais un projet de loi prévoyant une hausse des prestations peut nécessiter une recommandation royale).

### **Les allègements fiscaux**

Une autre caractéristique importante des règles de procédure régissant les mesures fiscales est que toute mesure prévoyant un allègement fiscal ne nécessite pas l'adoption préalable d'une motion de voies et moyens, étant donné que l'initiative financière de la Couronne *d'imposer* une taxe ou un impôt n'entre pas en jeu. Les allègements fiscaux peuvent se présenter sous diverses formes, comme la réduction ou l'élimination d'un impôt, une exonération pour une catégorie de contribuables, ou un crédit d'impôt. Ils peuvent avoir d'importantes répercussions sur la situation financière du gouvernement (déficit ou excédent budgétaire), mais ce sont des mesures qui ne relèvent pas de l'initiative financière de la Couronne.

En 1995, on a contesté le projet de loi S-9, *Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, qui prévoyait la diminution, à titre rétroactif, des taux de retenue à la source applicables. Le président a statué que le projet de loi n'avait pas pour effet d'augmenter une taxe ou un impôt, ni d'affecter de fonds publics à quelque fin que ce soit<sup>18</sup>.

En 2005, un rappel au Règlement a été soulevé concernant le projet de loi C-259, *Loi sur la taxe d'accise*, qui prévoyait abroger la taxe d'accise sur les bijoux. Comme il abrogeait une taxe, ce projet de loi d'initiative parlementaire ne nécessitait pas l'adoption préalable d'une motion de voies et moyens<sup>19</sup>.

En 2006, un rappel au Règlement a été soulevé au sujet du projet de loi fiscale C-253, qui proposait que l'on

---

déduit les cotisations à un REEE du revenu imposable. Le projet de loi prévoyait aussi que, si les fonds n'étaient pas utilisés pour financer des études, ils seraient imposés à leur retrait. Le président a alors statué que : « [c]ette proposition correspond à un report d'impôt [...] Je ne crois pas qu'un tel report d'impôt constitue une augmentation du fardeau fiscal du contribuable. Un député a le droit de déposer un projet de loi prévoyant une exonération d'impôt ou proposant un délai dans la déclaration du revenu<sup>20</sup>. »

En 2008, un rappel au Règlement a été soulevé concernant le projet de loi C-219, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, qui proposait de permettre aux volontaires des services d'urgence de déduire certains montants de leur revenu imposable. On faisait alors valoir que le projet de loi avait pour effet de retirer des allègements fiscaux instaurés par la loi d'exécution du budget. Le président a déclaré que le projet de loi C-219 n'abrogeait pas de disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais qu'il ajoutait plutôt des dispositions visant les déductions. Par conséquent, comme il ne prévoyait aucune hausse d'impôt, la présidence a conclu que la Chambre avait été dûment saisie du projet de loi<sup>21</sup>.

### **La suppression d'allègements fiscaux**

Lorsque des lois fiscales prévoient des exonérations applicables à certaines catégories de particuliers pour un taux d'imposition normal, un projet de loi visant à les abroger aurait pour effet d'augmenter le fardeau fiscal des personnes visées. L'adoption d'une motion de voies et moyens est donc nécessaire pour que ce type de projet de loi puisse être déposé. On pourrait faire valoir que la suppression d'une exonération aura pour effet d'assujettir la catégorie de personnes exonérées à un taux d'imposition normal et non plus élevé. Toutefois, toute hausse d'impôt pour une catégorie de particuliers a pour effet d'augmenter les recettes versées au Trésor et nécessite, par conséquent, l'adoption d'une motion de voies et moyens.

En 2002 et en 2004, des rappels au Règlement ont été soulevés au sujet des projets de loi C-252 et C-472, qui visaient à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et prévoyaient la suppression d'une exemption dont les entreprises bénéficiaient, à savoir la possibilité de déduire de leur revenu imposable, au titre des dépenses, les amendes qu'elles avaient dû payer. L'élimination de cette déduction aurait eu pour résultat de majorer le fardeau fiscal des entreprises visées. Comme ces projets de loi n'ont pas été précédés de l'adoption d'une motion de voies et moyens, le président a déclaré les délibérations nulles et non avenues<sup>22</sup>.

En 2002, un rappel au Règlement a été soulevé concernant le projet de loi C-317, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, qui visait à éliminer une exemption d'impôt pour des élus provinciaux au titre des dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions. Comme cette modification aurait alourdi la ponction fiscale des personnes visées, le président a déclaré

les délibérations nulles et non avenues, étant donné que le projet de loi n'a pas été précédé de l'adoption d'une motion de voies et moyens<sup>23</sup>.

En 2007, un rappel au Règlement a été soulevé au sujet du projet de loi C-418, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, qui visait à faire en sorte qu'une société ne puisse déduire, à titre de dépense d'entreprise, toute rémunération versée à un employé ou à un dirigeant excédant 1 million de dollars. Comme ce projet de loi aurait eu pour effet d'accroître l'impôt payable par les entreprises visées, le président a statué que les étapes franchies par le projet de loi étaient annulées, puisque ce dernier n'avait pas été précédé par l'adoption d'une motion de voies et moyens<sup>24</sup>.

En 2010, un rappel au Règlement a été soulevé concernant le projet de loi C-470, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, qui visait à révoquer le statut d'organisme de bienfaisance à tout organisme qui verse une rémunération annuelle de plus de 250 000 \$ à l'un de ses dirigeants ou employés. On a fait valoir qu'une telle révocation élargirait l'incidence de l'impôt. Après réflexion, le président a conclu que le projet de loi ajoutait en fait un critère dont le ministre doit tenir compte lorsqu'il décide de révoquer ou non l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Le président a, en effet, déclaré que le projet de loi « ajoute plutôt un critère qui permet au ministre de déterminer dans quelle catégorie de contribuables se trouve un organisme. Les régimes et les taux d'imposition actuels ne sont pas touchés. Par conséquent, j'en arrive à la conclusion que le projet de loi C-470 n'élargit pas le champ d'application de l'impôt à une nouvelle catégorie de contribuables et qu'il n'a pas à être précédé d'une motion de voies et moyens<sup>25</sup> ».

### **Les mesures fiscales proposées par de simples députés**

Étant donné que seule la Couronne a l'initiative des mesures législatives proposant une taxe ou un impôt, la latitude qu'ont de simples députés pour déposer leurs propres projets de loi fiscale et à en débattre est considérablement limitée. Ces limites contrastent vivement avec celles imposées par les règles de la Chambre des communes en matière de dépenses, puisqu'un député peut présenter un projet de loi portant dispositions entraînant la dépense de fonds publics et le voir débattu jusqu'à l'étape de la troisième lecture. Si, à ce moment, le projet de loi n'est toujours pas accompagné d'une recommandation royale (de la Couronne), le président refusera de mettre aux voix la question à l'étape de la troisième lecture. Aux termes de cette procédure, l'initiative financière de la Couronne est respectée et le projet de loi peut, au moins, être débattu à la Chambre. Cependant, les règles applicables aux mesures fiscales excluent tout débat sur des projets fiscaux émanant des députés.

Si un rappel au Règlement est soulevé lors du dépôt d'un projet de loi d'initiative parlementaire prévoyant une amplification de l'incidence fiscale, le président ordonnera

qu'il soit immédiatement rayé du *Feuilleton* au motif qu'il n'a pas été précédé par l'adoption d'une motion de voies et moyens. Il n'y a donc aucune possibilité de débattre d'une telle mesure législative. Cette différence nous pousse à nous demander s'il ne serait pas préférable de modifier les règles pour que les projets de loi fiscale émanant des députés puissent être débattus au même titre que ceux qui entraînent des dépenses. À la fin du processus législatif, l'initiative financière de la Couronne serait préservée, mais le rôle de la Chambre des communes en tant que forum s'en trouverait renforcé.

Le seul domaine de la fiscalité où les simples députés peuvent librement proposer des mesures législatives, c'est lorsqu'ils envisagent des allègements fiscaux. Comme nous l'avons vu, les projets de loi prévoyant un allègement fiscal ne nécessitent pas l'adoption préalable d'une motion de voies et moyens, étant donné que l'initiative financière de la Couronne d'imposer une taxe ou un impôt n'entre pas en jeu. Ainsi, tout projet de loi d'initiative parlementaire prévoyant un crédit ou une réduction d'impôt peut franchir toutes les étapes du processus législatif, puis être adopté par la Chambre des communes et le Sénat. Or, les projets de loi de ce genre peuvent avoir de très lourdes conséquences sur la gestion des finances publiques.

En 2009 et en 2010, on a demandé au directeur parlementaire du budget (DPB) de préparer des estimations des coûts pour trois projets de loi d'initiative parlementaire proposant des allègements fiscaux. Le projet de loi C-288, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, proposait un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à 8 000 \$ pour les nouveaux diplômés travaillant dans des régions désignées au pays, et ce, dans les 24 mois qui suivent la date à laquelle ils terminent avec succès les cours et, le cas échéant, les stages conduisant à l'obtention d'un diplôme reconnu, ou à laquelle ils obtiennent un diplôme reconnu. Le DPB a estimé que, selon le nombre de diplômés se prévalant de ce crédit d'impôt et le nombre de régions désignées, la proposition entraînerait une dépense fiscale se situant entre 180 et 600 millions de dollars par année<sup>26</sup>. Le projet de loi C-371, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, prévoyait, quant à lui, un incitatif fiscal pour encourager les propriétaires fonciers à investir dans l'achat d'immeubles d'habitation locatifs à loyer modique. Le DPB a estimé que, selon la définition de « loyer modique », les modifications législatives proposées occasionneraient pour le gouvernement fédéral une dépense fiscale de plusieurs centaines de milliers à plusieurs millions de dollars<sup>27</sup>. Enfin, le projet de loi C-466 proposait de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le but d'exempter du revenu imposable certains avantages relatifs au transport fournis par l'employeur. Pour cette mesure législative, le DPB est arrivé à la conclusion suivante : « D'après les données publiques disponibles, les publications produites par les pairs et les consultations menées auprès d'experts, on

estime que les modifications proposées à la loi se traduiraient probablement par un manque à gagner de l'ordre de 10 à 180 millions de dollars par année au niveau des recettes pour le gouvernement fédéral après une période de mise en œuvre de cinq ans<sup>28</sup>. »

S'il est vrai que les projets de loi d'initiative parlementaire de ce genre ne contreviennent pas à l'initiative de la Couronne d'augmenter les taxes ou les impôts, il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent sérieusement gêner la gestion que fait le gouvernement de son plan financier. En effet, on n'a qu'à songer à ce que pourrait entraîner l'adoption d'un projet de loi d'initiative parlementaire prévoyant de réduire la TPS à 1 %. Un tel exemple illustre parfaitement la situation difficile dans laquelle pourrait se trouver le gouvernement en raison de l'adoption de ce type de projets de loi.

## Notes

1. Pour des renseignements détaillés sur les règles et les usages de la Chambre des communes qui sont applicables aux travaux des voies et moyens, voir *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> édition, chapitre 18.
2. Article 84 du *Règlement de la Chambre des communes*.
3. Le paragraphe 83(4) du Règlement de la Chambre des communes stipule que : « [l']adoption de toute motion de voies et moyens constitue un ordre en vue du dépôt d'un ou de plusieurs projets de loi fondés sur les dispositions que renferme ladite motion ».
4. *Journaux de la Chambre des communes*, 18 décembre 1974, p. 224-225.
5. *Journaux de la Chambre des communes*, 14 juillet 1975, p. 706-707.
6. *Journaux de la Chambre des communes*, 19 mai 1978, p. 784-786.
7. *Débats de la Chambre des communes*, 29 janvier 1990, p. 7546-7549.
8. *Débats de la Chambre des communes*, 13 mars 2008, p. 4109-4110.
9. C.E.S. Franks, « Omnibus bills subvert Canada's legislative process », *The Globe and Mail*, 14 juillet 2010, p. A17.
10. Comité sénatorial permanent des finances nationales, sixième rapport, déposé le 11 juin 2009, p. 48.
11. Voir l'article de Kathryn May publié dans l'*Ottawa Citizen* du 3 mai 2010 et intitulé « Parliament gave away oversight of borrowing by mistake: Senators ».
12. Michael H. Wilson, *Le processus budgétaire canadien – Propositions d'amélioration*, ministère des Finances, mai 1985, p. 17-25.
13. Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et de l'organisation, rapport du 17 décembre 1985.
14. Vérificateur général du Canada, rapport annuel de 1991, chapitre 2, points 2.69 à 2.92.
15. La Chambre de commerce du Canada, *Position sur les politiques 2008-2009*, p. 44.
16. *Débats de la Chambre des communes*, Décision de la présidence sur le projet de loi S-13, 2 décembre 1998, p. 10788-10791; Projet de loi S-15 – Décision de la présidence, 12 juin 2001, p. 5024-5027. Il est intéressant de noter que le président du Sénat est arrivé à une conclusion différente pour ce qui était



- 
- de déterminer si le prélèvement prévu par le projet de loi S-13 constituait une taxe ou non. Voir les *Journaux du Sénat*, 2 avril 1998, p. 577-582.
17. *Débats de la Chambre des communes*, 27 novembre 2001, p. 7572-7574.
  18. *Débats de la Chambre des communes*, 16 octobre 1995, p. 15409-15410.
  19. *Débats de la Chambre des communes*, 7 juin 2005, p. 6741.
  20. *Débats de la Chambre des communes*, 1er novembre 2006, p. 4540.
  21. *Débats de la Chambre des communes*, 1<sup>er</sup> février 2008, p. 2480.
  22. *Débats de la Chambre des communes*, 24 octobre 2002, p. 889 (projet de loi C-252); 11 mars 2004, p. 1366 (projet de loi C-472).
  23. *Débats de la Chambre des communes*, 22 novembre 2002, p. 1808-1809.
  24. *Débats de la Chambre des communes*, 28 novembre 2007, p. 1463-1464.
  25. *Débats de la Chambre des communes*, 15 mars 2010, p. 419-420.
  26. *Évaluation des estimations de coûts présentées aux fins du projet de loi C-288* : Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (crédit d'impôt pour les nouveaux diplômés travaillant dans les régions désignées), Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, 24 novembre 2009. Internet : <[www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/C-288\\_Final\\_FR.pdf](http://www2.parl.gc.ca/Sites/PBO-DPB/documents/C-288_Final_FR.pdf)>.
  27. *Estimation du coût du projet de loi C-371* : Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (immeuble d'habitation locatif à loyer modique), Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, 4 septembre 2009. Internet : <[www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/C-371\\_Final\\_FR.pdf](http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/C-371_Final_FR.pdf)>.
  28. *Estimation des coûts des modifications proposées à la Loi de l'impôt sur le revenu dans le but d'exempter du revenu imposable certains avantages relatifs au transport fournis par l'employeur*, Bureau du directeur parlementaire du budget, Ottawa, 4 février 2010. Internet : <[www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Costing\\_C-466\\_FR.pdf](http://www2.parl.gc.ca/sites/pbo-dpb/documents/Costing_C-466_FR.pdf)>.
-