



51 Elizabeth II  
A.D. 2002  
Canada

# Journals of the Senate

# Journaux du Sénat

1st Session, 37th Parliament

1<sup>ère</sup> session, 37<sup>e</sup> législature

N<sup>o</sup> 121

Thursday, June 6, 2002

Le jeudi 6 juin 2002

1:30 p.m.

13 h 30

**The Honourable ROSE-MARIE LOSIER-COOL,**  
*Speaker pro tempore*

**L'honorable ROSE-MARIE LOSIER-COOL,**  
*Président pro tempore*

The Members convened were:

The Honourable Senators

Adams  
Andreychuk  
Angus  
Austin  
Bacon  
Baker  
Banks  
Beaudoin  
Biron  
Bolduc  
Bryden  
Buchanan  
Callbeck  
Carney  
Comeau  
Cook  
Cools  
Corbin  
Cordy  
Day  
De Bané  
Di Nino  
Doody  
Eyton  
Ferretti Barth  
Finnerty  
Forrestall  
Fraser  
Furey  
Gauthier

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

Gill  
Graham  
Hervieux-Payette  
Hubley  
Jaffer  
Johnson  
Joyal  
Kelleher  
Kinsella  
Kirby  
Kolber  
Kroft  
Lapointe  
Lawson  
Léger  
Losier-Cool  
Lynch-Staunton  
Maheu  
Mahovlich  
Meighen  
Milne  
Morin  
Murray  
Pearson  
Pépin  
Phalen  
Poy  
Prud'homme  
Rivest  
Robichaud  
Roche  
Rompkey  
Setlakwe  
Sibbeston  
Sparrow  
Spivak  
Stollery  
Stratton  
Taylor  
Tkachuk  
Tunney  
Watt

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Adams  
Andreychuk  
Angus  
Austin  
Bacon  
Baker  
Banks  
Beaudoin  
Biron  
Bolduc  
Bryden  
Buchanan  
Callbeck  
Carney  
Comeau  
Cook  
Cools  
Corbin  
Cordy  
Day  
De Bané  
Di Nino  
Doody  
Eyton  
\*Fairbairn  
Ferretti Barth  
Finnerty  
Forrestall  
Fraser  
Furey  
Gauthier  
Gill

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

Graham  
Hervieux-Payette  
Hubley  
Jaffer  
Johnson  
Joyal  
Kelleher  
\*Kenny  
Kinsella  
Kirby  
Kolber  
Kroft  
Lapointe  
Lawson  
Léger  
Losier-Cool  
Lynch-Staunton  
Maheu  
Mahovlich  
Meighen  
Milne  
\*Moore  
Morin  
Murray  
\*Nolin  
Pearson  
Pépin  
Phalen  
Poy  
Prud'homme  
Rivest  
Robichaud  
Roche  
Rompkey  
\*Rossiter  
Setlakwe  
Sibbeston  
Sparrow  
Spivak  
Stollery  
Stratton  
Taylor  
Tkachuk  
Tunney  
Watt

The Clerk at the Table informed the Senate that the Honourable the Speaker was unavoidably absent, whereupon the Honourable Senator Losier-Cool, Speaker *pro tempore*, took the Chair, pursuant to Rule 11.

#### PRAYERS

#### SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

#### DAILY ROUTINE OF BUSINESS

##### PRESENTATION OF REPORTS FROM STANDING OR SPECIAL COMMITTEES

The Honourable Senator Murray, P.C., Chair of the Standing Senate Committee on National Finance, presented its Sixteenth Report (*Estimates 2002-2003—Second Interim Report*).

*(The Report is printed as Appendix "A" at pages 1688-1691.)*

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Meighen, that the Report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Murray, P.C., Chair of the Standing Senate Committee on National Finance, presented its Seventeenth Report (*Estimates 2002-2003 (Treasury Board Vote 5)—Third Interim Report*).

*(The Report is printed as Appendix "B" at pages 1692-1703.)*

The Honourable Senator Murray, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that the Report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Stollery, Chair of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, presented its Fifteenth Report (Bill C-50, An Act to amend certain Acts as a result of the accession of the People's Republic of China to the Agreement Establishing the World Trade Organization) without amendment.

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Milne, Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, presented its Nineteenth Report (Bill C-43, An Act to amend certain Acts and instruments and to repeal the Fisheries Prices Support Act) without amendment.

Le Greffier au Bureau informe le Sénat que l'honorable Président est absent pour raison majeure. En conformité de l'article 11 du Règlement, l'honorable sénateur Losier-Cool, Président *pro tempore*, occupe le fauteuil.

#### PRIÈRE

#### DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

#### AFFAIRES COURANTES

##### PRÉSENTATION DE RAPPORTS DE COMITÉS PERMANENTS OU SPÉCIAUX

L'honorable sénateur Murray, C.P., président du Comité sénatorial permanent des finances nationales, présente le seizième rapport de ce Comité (*Budget des dépenses 2002-2003—deuxième rapport provisoire*).

*(Le rapport est imprimé à titre d'Annexe « A » aux pages 1688 à 1691.)*

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Murray, C.P., président du Comité sénatorial permanent des finances nationales, présente le dix-septième rapport de ce Comité (*Budget des dépenses 2002-2003 (crédit 5 du Conseil du Trésor)—troisième rapport provisoire*).

*(Le rapport est imprimé à titre d'Annexe « B » aux pages 1692 à 1703.)*

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stollery, président du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, présente le quinzième rapport de ce Comité (projet de loi C-50, Loi modifiant certaines lois en conséquence de l'accession de la République populaire de Chine à l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce), sans amendement.

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Milne, présidente du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présente le dix-neuvième rapport de ce Comité (projet de loi C-43, Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche), sans amendement.

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Milne, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Taylor, Chair of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources, presented its Fourteenth Report (Bill C-27, An Act respecting the long-term management of nuclear fuel waste) without amendment.

The Honourable Senator Taylor moved, seconded by the Honourable Senator Gauthier, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Taylor, Chair of the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources tabled its Fifteenth Report (*Nuclear Reactor Safety*).—Sessional Paper No. 1/37-812S.

The Honourable Senator Tkachuk for the Honourable Senator Kolber, Chair of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, presented its Seventeenth Report (Bill C-47, An Act respecting the taxation of spirits, wine and tobacco and the treatment of ships' stores) without amendment.

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the Bill be placed on the Orders of the Day for a third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

#### INTRODUCTION AND FIRST READING OF SENATE PUBLIC BILLS

The Honourable Senator Kinsella presented a Bill S-44, An Act to amend the National Capital Act.

The Bill was read the first time.

The Honourable Senator Kinsella moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a second reading two days hence.

The question being put on the motion, it was adopted.

#### NOTICES OF MOTIONS

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Morin:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs have power to sit at 5:00 p.m. on Tuesday, June 11, 2002, even though the Senate may then be sitting, and that Rule 95(4) be suspended in relation thereto.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Milne, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Taylor, président du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, présente le quatorzième rapport de ce Comité (projet de loi C-27, Loi concernant la gestion à long terme des déchets de combustible nucléaire), sans amendement.

L'honorable sénateur Taylor propose, appuyé par l'honorable sénateur Gauthier, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Taylor, président du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, dépose le quinzième rapport de ce Comité (*sécurité des réacteurs nucléaires*).—Document parlementaire n° 1/37-812S.

L'honorable sénateur Tkachuk, au nom de l'honorable sénateur Kolber, président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, présente le dix-septième rapport de ce Comité (projet de loi C-47, Loi visant la taxation des spiritueux, du vin et du tabac et le traitement des provisions de bord), sans amendement.

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Rompkey, C.P., que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

#### INTRODUCTION ET PREMIÈRE LECTURE DE PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DU SÉNAT

L'honorable sénateur Kinsella présente un projet de loi S-44, Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale.

Le projet de loi est lu la première fois.

L'honorable sénateur Kinsella propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour une deuxième lecture dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

#### AVIS DE MOTIONS

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Morin,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à siéger à 17 heures le mardi 11 juin 2002, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application du paragraphe 95(4) du Règlement soit suspendue à cet égard.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**ORDERS OF THE DAY****GOVERNMENT BUSINESS****BILLS**

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Third reading of Bill C-10, An Act respecting the national marine conservation areas of Canada.

The Honourable Senator Sibbeston moved, seconded by the Honourable Senator Bryden, that the Bill be read the third time.

After debate,

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Second reading of Bill C-15B, An Act to amend the Criminal Code (cruelty to animals and firearms) and the Firearms Act.

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Hubley, that the Bill be read the second time.

After debate,

The Honourable Senator Stratton for the Honourable Senator Nolin moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

**OTHER BUSINESS****SENATE PUBLIC BILLS**

Orders No. 1 to 3 were called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Forrestall, seconded by the Honourable Senator Callbeck, for the second reading of Bill S-43, An Act to protect heritage lighthouses.

After debate,

Further debate on the motion was adjourned until the next sitting in the name of the Honourable Senator Callbeck.

Orders No. 5 to 9 were called and postponed until the next sitting.

**ORDRE DU JOUR****AFFAIRES DU GOUVERNEMENT****PROJETS DE LOI**

L'article n<sup>o</sup> 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Troisième lecture du projet de loi C-10, Loi concernant les aires marines nationales de conservation du Canada.

L'honorable sénateur Sibbeston propose, appuyé par l'honorable sénateur Bryden, que le projet de loi soit lu la troisième fois.

Après débat,

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Bolduc, que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Deuxième lecture du projet de loi C-15B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu.

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Hubley, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

L'honorable sénateur Stratton, au nom de l'honorable sénateur Nolin, propose, appuyé par l'honorable sénateur Andreychuk, que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**AUTRES AFFAIRES****PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DU SÉNAT**

Les articles n<sup>os</sup> 1 à 3 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Forrestall, appuyée par l'honorable sénateur Callbeck, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-43, Loi visant à protéger les phares patrimoniaux.

Après débat,

La suite du débat sur la motion est renvoyée à la prochaine séance au nom de l'honorable sénateur Callbeck.

Les articles n<sup>os</sup> 5 à 9 sont appelés et différés à la prochaine séance.

**COMMONS PUBLIC BILLS**

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Poulin, seconded by the Honourable Senator Poy, for the second reading of Bill C-441, An Act to change the names of certain electoral districts.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Robichaud, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Milne, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**REPORTS OF COMMITTEES**

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Poulin, for the adoption of the Seventeenth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology entitled: *Volume Five: Principles and Recommendations for Reform — Part 1*, tabled in the Senate on April 18, 2002.

After debate,  
The Honourable Senator Pépin moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Orders No. 3 to 10 were called and postponed until the next sitting.

**OTHER**

Orders No. 52, 49, 16 (inquiries), 103 (motion), 45 (inquiry), 44 (motion), 43, 11 (inquiries), 138 (motion), 40 (inquiry) and 73 (motion) were called and postponed until the next sitting.

**INQUIRIES**

The Honourable Senator Gill called the attention of the Senate to the consultation process by the Department of Indian and Northern Affairs regarding self-government and governance.

After debate,  
The Honourable Senator Watt moved, seconded by the Honourable Senator Baker, P.C., that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

**PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC DES COMMUNES**

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Poulin, appuyée par l'honorable sénateur Poy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-441, Loi visant à modifier le nom de certaines circonscriptions électorales.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Milne, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**RAPPORTS DE COMITÉS**

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Poulin, tendant à l'adoption du dix-septième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie intitulé *Volume cinq : Principes et recommandations en vue d'une réforme — Partie 1*, déposé au Sénat le 18 avril 2002.

Après débat,  
L'honorable sénateur Pépin propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich, que la suite du débat sur la motion soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les articles n<sup>os</sup> 3 à 10 sont appelés et différés à la prochaine séance.

**AUTRES**

Les articles n<sup>os</sup> 52, 49, 16 (interpellations), 103 (motion), 45 (interpellation), 44 (motion), 43, 11 (interpellations), 138 (motion), 40 (interpellation) et 73 (motion) sont appelés et différés à la prochaine séance.

**INTERPELLATIONS**

L'honorable sénateur Gill attire l'attention du Sénat sur le processus de la consultation des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant l'autonomie gouvernementale et la gouvernance.

Après débat,  
L'honorable sénateur Watt propose, appuyé par l'honorable sénateur Baker, C.P., que la suite du débat sur l'interpellation soit renvoyée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**MOTIONS**

The Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Banks:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the administrative contract now in existence at the Goose Bay, Labrador airfield, as well as the Request for Proposals to renew the contract, to ascertain the effectiveness of this method of base operations in Canada in providing services for both military and non-military training activities;

That the Committee submit its final report no later than July 12, 2002; and

That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit the report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

*With leave,  
The Senate reverted to **Government Notices of Motions.***

With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, P.C.:

That when the Senate adjourns today, it do stand adjourned until Tuesday next, June 11, 2002, at 2:00 p.m.

The question being put on the motion, it was adopted.

**REPORTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 28(2):**

Report of the Public Service Staff Relations Board for the fiscal year ended March 31, 2002, pursuant to the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, sbs. 72(2).—Sessional Paper No. 1/37-811.

**ADJOURNMENT**

The Honourable Senator Robichaud, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Pearson:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

*(Accordingly, at 5:28 p.m. the Senate was continued until Tuesday next, June 11, 2002, at 2:00 p.m.)*

**MOTIONS**

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Banks,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à mener une étude et à faire rapport sur le contrat administratif actuellement en vigueur au terrain d'aviation de la base de Goose Bay, au Labrador, ainsi que sur la demande de propositions relatives au renouvellement de ce contrat, afin d'assurer l'efficacité de ces modalités d'opérations de base au Canada pour ce qui est de fournir des services dans le cadre des activités de formation militaires et non militaires;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 juillet 2002;

Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas à cette date, et que le rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Avec permission,  
Le Sénat se reporte aux **Avis de motions du gouvernement.***

Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, C.P.,

Que, lorsque le Sénat s'ajournera aujourd'hui, il demeure ajourné jusqu'à mardi prochain, le 11 juin 2002, à 14 heures.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**RAPPORTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 28(2) DU RÈGLEMENT**

Rapports de la Commission des relations de travail de la fonction publique pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, par. 72(2).—Document parlementaire n° 1/37-811.

**AJOURNEMENT**

L'honorable sénateur Robichaud, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénateur Pearson,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*(En conséquence, à 17 h 28 le Sénat s'ajourne jusqu'à mardi prochain, le 11 juin 2002, à 14 heures.)*

***Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)***

## Standing Senate Committee on Foreign Affairs

The names of the Honourable Senators De Bané and Phalen substituted for those of the Honourable Senators Kenny and Setlakwe (*June 5*).

The names of the Honourable Senators Setlakwe and Grafstein substituted for those of the Honourable Senators Phalen and Day (*June 6*).

## Standing Senate Committee on Fisheries

The name of the Honourable Senator Tunney substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 5*).

## Standing Senate Committee on National Finance

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Baker (*June 5*).

## Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The name of the Honourable Senator Fairbairn substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*June 5*).

## Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

The names of the Honourable Senators Banks, Gauthier, Phalen and Day substituted for those of the Honourable Senators Biron, Banks, Christensen and Finnerty (*June 5*).

The names of the Honourable Senators Stollery and Finnerty substituted for those of the Honourable Senators Kenny and Day (*June 6*).

## Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

The names of the Honourable Senators Sibbeston and Day substituted for those of the Honourable Senators Moore and Cools (*June 5*).

## Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*June 5*).

The names of the Honourable Senators Adams, Cordy, Robichaud and Rompkey substituted for those of the Honourable Senators Fitzpatrick, Hervieux-Payette, Poulin and Setlakwe (*June 6*).

***Modifications de la composition des comités conformément au paragraphe 85(4) du Règlement***

## Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Les noms des honorables sénateurs De Bané et Phalen substitués à ceux des honorables sénateurs Kenny et Setlakwe (*5 juin*).

Les noms des honorables sénateurs Setlakwe et Grafstein substitués à ceux des honorables sénateurs Phalen et Day (*6 juin*).

## Comité sénatorial permanent des pêches

Le nom de l'honorable sénateur Tunney substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*5 juin*).

## Comité sénatorial permanent des finances nationales

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Baker (*5 juin*).

## Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Le nom de l'honorable sénateur Fairbairn substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*5 juin*).

## Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

Les noms des honorables sénateurs Banks, Gauthier, Phalen et Day substitués à ceux des honorables sénateurs Biron, Banks, Christensen et Finnerty (*5 juin*).

Les noms des honorables sénateurs Stollery et Finnerty substitués à ceux des honorables sénateurs Kenny et Day (*6 juin*).

## Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

Les noms des honorables sénateurs Sibbeston et Day substitués à ceux des honorables sénateurs Moore et Cools (*5 juin*).

## Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*5 juin*).

Les noms des honorables sénateurs Adams, Cordy, Robichaud et Rompkey substitués à ceux des honorables sénateurs Fitzpatrick, Hervieux-Payette, Poulin et Setlakwe (*6 juin*).



**APPENDICES**

**ANNEXES**

APPENDIX "A"  
(see p. 1681)

Thursday, June 6, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates and herewith presents its second interim report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

SECOND INTERIM REPORT ON  
THE 2002-2003 ESTIMATES

INTRODUCTION

The 2002-2003 Main Estimates were introduced in the Senate on March 5, 2002 and referred to the National Finance Committee for examination. The Committee's initial examination began on Wednesday evening, March 12, 2002, when Mr. Richard J. Neville, Deputy Comptroller General, and Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditure Operations and Estimates Directorate of the Comptrollership Branch of the Treasury Board outlined and explained the main features of the new estimates. They also answered several questions at that time and through written responses at a later date. The Committee submitted an interim report (its thirteenth) to the Senate on March 19, 2002. Since that date, the Committee has continued its examination of the Estimates.

On April 23, 2002, the Committee began a series of hearings on the use of the Treasury Board Vote 5 — Government Contingencies. The first witness was Sheila Fraser, the Auditor General of Canada, who explained the findings of her recent audit on the use of Vote 5. The Committee hearings continued on May 1, when Mr. Neville, and Mr. Bickerton, answered a number of technical questions on Vote 5. On May 8, Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General, and Mr. Neville explained to the Committee the Treasury Board's policy on the use of Vote 5. The Committee's findings and recommendations on the use of Treasury Board Vote 5 are contained in a separate report.

On May 29, 2002 the Committee heard from the Honourable Lucienne Robillard, President of the Treasury Board. The Minister was accompanied by several of her officials who provided additional information to the Committee. The meeting provided Senators with an opportunity to discuss both policy issues as well as technical aspects of government expenditures listed in the Estimates. Although much ground was covered in this meeting, the Committee intends to examine further certain items of the Estimates at a later date and to report on all of its work before the end of fiscal year 2002-2003.

ANNEXE « A »  
(voir p. 1681)

Le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Budget des dépenses 2002-2003, a conformément à l'ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné le dit Budget et présente ici son deuxième rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

DEUXIÈME RAPPORT INTÉrimAIRE SUR  
LE BUDGET DES DÉPENSES 2002-2003

INTRODUCTION

Le Budget principal des dépenses 2002-2003 a été présenté au Sénat le 5 mars 2002 et renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales pour examen. Cette étude a débuté le mardi 12 mars, lorsque M. Richard J. Neville, sous-contrôleur général, et M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses de la Direction de la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor ont donné un exposé des grandes lignes du nouveau Budget des dépenses. Ils ont aussi répondu à plusieurs questions et fourni ultérieurement par écrit des compléments d'information. Le Comité a déposé un rapport provisoire (son treizième rapport) au Sénat le 19 mars 2002. Le Comité a poursuivi ensuite son étude du Budget des dépenses.

Le 23 avril 2002, le Comité a amorcé une série d'audiences sur l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor — Crédit pour éventualités. Le premier témoin entendu a été Sheila Fraser, la vérificatrice générale du Canada, qui a décrit les constatations résultant de la récente vérification de l'utilisation faite du crédit 5. Les audiences se sont poursuivies le 1<sup>er</sup> mai. Ont alors comparu, M. Neville et M. Bickerton qui ont répondu à un certain nombre de questions à caractère technique sur le crédit 5. Le 8 mai, Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général, et M. Neville ont expliqué la politique du Conseil du Trésor relativement à l'utilisation du crédit 5 au Comité. Les observations du Comité et ses recommandations sur l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor font l'objet d'un rapport distinct.

Le 29 mai 2002, le Comité a entendu la présidente du Conseil du Trésor, l'honorable Lucienne Robillard. La Ministre était accompagnée de plusieurs fonctionnaires qui ont fourni des compléments d'information au Comité. Les sénateurs ont alors eu l'occasion de parler de questions de politique et des aspects techniques des dépenses publiques énoncées dans le budget. Le Comité a couvert beaucoup de terrain durant cette réunion, mais il a l'intention d'examiner plus en détail d'autres éléments du budget ultérieurement et fera rapport sur l'ensemble de ses travaux avant la fin de l'exercice 2002-2003.

## THE HEARINGS, THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD

In her opening remarks to the Committee, Minister. Robillard outlined some significant changes in the Estimates, and highlighted several initiatives of the government. She noted that the events of September 11, 2001 have had an effect on government spending. The December 2001 Budget announced a comprehensive package of security-related initiatives totalling \$7.7 billion over six years, of which, \$1.5 billion will be spent in the current fiscal year. The Main Estimates total \$170.3 billion, which includes \$168.3 billion in budgetary spending and \$2 billion in non-budgetary expenditures. They are consistent with and reflect the bulk of the \$172.9 billion expenditure planned for 2002-2003 as set out in the December 2001 Budget. She reminded the Committee that the balance of some \$4.6 billion provides for further budgetary adjustments to statutory spending or for spending authorities that will be sought through Supplementary Estimates. This year's Main Estimates show a total increase of \$5.2 billion over last year. Of this amount, \$5 billion, or 96 per cent of the increase, is for budgetary spending.

Senators were interested in a number of items contained in the Estimates. For instance, Senators asked the Minister to explain the effects of the recent labour difficulties at Radio-Canada on that Crown Corporation's appropriations. She explained that it is difficult to be precise at this time, but that the effects would be known when the Corporation returns for its annual appropriations. At that time, the Treasury Board and the Corporation would be able to take into consideration any reduction in wage costs that resulted from the strike, as well as any impact the action had on the Corporation's revenues.

Last year, this Committee conducted an examination of Bill S-6: *An Act to assist in the prevention of wrongdoing in the Public Service by establishing a framework for education on ethical practices in the workplace, for dealing with allegations of wrongdoing and for protecting whistleblowers*. When Minister Robillard appeared before the Committee on May 30, 2001 she had discussed the Bill and the government's intentions regarding the protection of whistleblowers. Senators were interested in developments since that meeting. The Minister explained that in November 2001 the Treasury Board issued a policy on this matter that they call internal disclosure and not whistleblowing. The Board has also hired Dr. Edward Keyserlingk who has vast experience on values and ethics as the Integrity Officer. He will receive and examine complaints. His Office has only been in operation since April 2002 and has received between 30 and 40 demands, therefore, it is too early to comment on his experience.

Senators expressed an interest in the workings of the National Capital Commission (NCC), specifically with the process of property disposal. The Minister explained that there exists a procedure that must be followed by any government organization involved in the disposal of surplus assets. In the case of the NCC, this involves a lengthy process by which it identifies surplus properties and informs the government of its intent to dispose of the property. Other government organizations are given an opportunity to express their interest in retaining the property in the government portfolio of properties. If no interest is expressed, the NCC is given permission to dispose of the property at market rates. Proceeds of the sale must be reinvested in other properties that the NCC deems important to its mandate as a property

## LES AUDIENCES, LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Dans son allocution d'ouverture, la ministre Robillard a décrit certains des changements notables apportés au Budget des dépenses et mis en relief plusieurs mesures gouvernementales. Elle a signalé que les événements du 11 septembre 2001 avaient eu des répercussions sur les dépenses publiques. Le budget de décembre 2001 annonçait un ensemble complet de mesures touchant la sécurité totalisant 7,7 milliards de dollars sur six ans, dont 1,5 milliard seront dépensés durant l'exercice courant. Le Budget principal des dépenses s'élève à 170,3 milliards de dollars, ce qui comprend 168,3 milliards de dollars de dépenses budgétaires et 2 milliards de dollars de dépenses non budgétaires. Ces chiffres sont conformes aux 172,9 milliards de dollars de dépenses prévues pour 2002-2003 dans le budget de décembre 2001. Mme Robillard a rappelé au Comité que le reste, soit quelque 4,6 milliards de dollars, représente des corrections budgétaires des dépenses législatives ou des autorisations de dépenses qui feront l'objet d'un budget supplémentaire. Le Budget principal des dépenses de cette année est supérieur de 5,2 milliards de dollars à celui de l'année dernière. Sur ce chiffre, 5 milliards de dollars (96 p. 100) représentent des dépenses budgétaires.

Les sénateurs se sont intéressés à plusieurs éléments du Budget. Les sénateurs ont par exemple demandé à la Ministre d'expliquer les effets du récent conflit de travail à Radio-Canada sur les crédits destinés à cette société d'État. Mme Robillard a indiqué qu'il était difficile de donner une réponse précise pour le moment, mais que cette information sera disponible au moment où la société d'État reviendra solliciter ses crédits annuels. À ce moment-là, le Conseil du Trésor et la Société tiendront compte de la baisse des coûts salariaux attribuable à la grève et des répercussions de celle-ci sur les recettes de la Société.

L'année dernière, le Comité a examiné le projet de loi S-6, *Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs*. Lorsque la Ministre Robillard a comparu devant le Comité le 30 mai 2001, elle avait parlé du projet de loi et des intentions du gouvernement au sujet de la protection des dénonciateurs. Les sénateurs voulaient savoir ce qui s'était produit à ce sujet depuis lors. La Ministre a expliqué que le Conseil du Trésor avait adopté en novembre 2001 une politique contenant des mesures sur ce qu'ils appellent la divulgation interne — et non pas la dénonciation. Le Conseil a aussi nommé M. Edward Keyserlingk, qui possède une solide expérience des questions d'éthique et de valeurs, au poste d'agent de l'intégrité; à ce titre, il entendra les plaintes. Comme son bureau n'existe que depuis avril 2002, et a reçu entre 30 et 40 demandes, il est encore trop tôt pour en parler.

Les sénateurs ont aussi exprimé de l'intérêt pour la Commission de la capitale nationale (CCN) et en particulier pour l'aliénation de biens mobiliers. La Ministre a expliqué qu'il existait une procédure que doivent suivre toutes les entités fédérales qui veulent se départir de biens devenus excédentaires. Dans le cas de la CCN, le processus est long; la CCN doit d'abord identifier les biens excédentaires, puis informer le gouvernement de son intention de s'en départir. Les autres organisations gouvernementales ont alors la possibilité de récupérer le bien en question, qui demeure alors dans le parc de biens du gouvernement. Si aucune organisation fédérale veut le bien en question, la CCN est autorisée à le vendre au prix du marché. Le produit de la vente doit être réinvesti dans d'autres biens que la Commission considère comme importants pour son mandat à

manager in the National Capital Region. The Committee continues to be interested in the operations of the National Capital Commission and will be hearing the NCC in June.

Another concern of Senators is the large number of contracts that are administered by the Department of Public Works and Government Services. It is estimated that the Department administers as many as 60,000 contracts on an annual basis. Mr. Neville, himself a former employee of Public Works explained that that Department is well equipped to handle such a volume of contracts. He also reminded the Committee that the Auditor General was, on the whole satisfied with the performance of the Department. In respect to the current troubles with the Groupaction, the Minister reported that the Auditor General found no fault with current government policies and regulations. The problem was that they were not followed. The Minister recognised that this lack of adherence to policies and regulations is unacceptable and has instituted a review to determine what further action could be taken to avoid a recurrence of such a problem. Mr. Neville noted that the Department's internal audits committee has one of the best reputations in the government. He also explained that internal audits could miss individual problems because they rely on a sampling of files.

Recruitment and retention issues in the Public Service continue to be of interest to Senators. The Minister highlighted the efforts of the Treasury Board to improve the government's ability to hire high quality recruits and to retain its best employees. She is very concerned about ensuring that the Public Service offers both challenging and rewarding career opportunities. However, Senators expressed a concern that the current reforms will bring undesirable changes to the Public Service. They are concerned with the growing practice of moving government employees into new public organizations where the Public Service Commission has no jurisdiction. The Committee has expressed interest in this issue in the past, notably in its study of Bill C-43, *An Act to establish the Canada Customs and Revenue Agency*, in February and March of 1999 and in its study of Bill S-23, *An Act to amend the Customs Act*, in May of 2001, and also in a hearing with the President of the Public Service Commission in May of 2001. They are concerned that the authority of the Public Service Commission and its relationship to Parliament will continue to be eroded. Therefore, they asked the Minister to consider introducing a White Paper rather than new legislation, which is usually not as amenable to amendment. The Minister felt that sufficient study and discussion had already taken place and reiterated her intention to present legislation in the fall.

The volunteer sector of society is a major contributor to the well being of many Canadians. Senators are interested in government efforts to assist and encourage the development of the sector. The Minister agreed that the sector is important and she noted that the government has several initiatives designed to assist in its development in a joint effort with the Public Service and the volunteer sector.

The issue of the creation of arm's length foundations or alternative service delivery mechanisms continues to concern Senators. Their creation, the funding agreements, and the general accountability to Parliament were discussed. The Minister explained that the use of these alternative service delivery mechanisms represents a conscious policy decision on the part of the government. The government considered various alternative means of delivering these initiatives at the time of the creation of each organization. She acknowledged that while

titre d'administrateur de biens immobiliers dans la région de la capitale nationale. Le Comité continue de s'intéresser aux opérations de la Commission de la capitale nationale et compte entendre la CCN au mois de juin.

Les sénateurs se sont aussi intéressés aux nombreux marchés administrés par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. D'après des estimations, le Ministère administre 60 000 contrats par an. M. Neville, lui-même un ancien employé du Ministère des travaux publics, a expliqué que le Ministère était bien équipé pour assumer cette charge. Il a aussi rappelé au Comité que la vérificatrice générale était satisfaite dans l'ensemble des opérations du Ministère. En ce qui concerne l'affaire des contrats accordés à Groupaction, le Ministre a dit que la vérificatrice générale n'avait rien à redire aux politiques et règlements du gouvernement, mais que le problème tenait à ce qu'on ne les avait pas respectés. Le Ministre a admis que cette situation était inacceptable et a institué un examen en vue de déterminer s'il est possible de prendre des mesures pour éviter que le problème se reproduise. M. Neville a fait remarquer que le comité de vérification interne du Ministère jouissait d'une excellente réputation au gouvernement. Il a aussi expliqué que certains problèmes pouvaient échapper à ces vérifications internes, car elles ne visent qu'un échantillon de dossiers.

La question du recrutement et de la rétention des fonctionnaires continue d'intéresser les sénateurs. La Ministre a donné un aperçu des efforts que déploie le Conseil du Trésor pour améliorer la capacité du gouvernement d'embaucher des recrues de haute qualité et de conserver ses meilleurs employés. Elle tient à ce que la fonction publique offre des possibilités de carrière enrichissantes. Les sénateurs craignent que les réformes actuelles n'entraînent des changements indésirables dans la fonction publique. Ils s'inquiètent de la pratique de plus en plus courante où les employés du gouvernement sont placés dans de nouveaux organismes publics au-delà de la juridiction de la Commission de la fonction publique. Le Comité s'est intéressé à ce problème dans le passé, notamment lors de son examen du projet de loi C-43, *Loi portant création de l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, au mois de février et mars 1999, de son examen du projet de loi S-23, *Loi modifiant la Loi sur les douanes*, au mois de mai 2001 et aussi lors de la comparution du Président de la Commission de la fonction publique au mois de mai 2001. Ils craignent aussi que l'autorité de la Commission de la fonction publique et ses rapports avec le Parlement ne s'en trouvent amoindris. Ils ont donc demandé à la Ministre d'envisager de déposer un livre blanc au lieu de nouvelles mesures législatives, ces dernières étant plus difficiles à modifier. La Ministre pense pour sa part qu'on a déjà suffisamment étudié la question et elle a répété son intention de présenter un projet de loi à l'automne.

Le secteur bénévole de la société contribue sensiblement au bien-être de nombreux Canadiens. Les sénateurs s'intéressent aux efforts que déploie le gouvernement pour encourager le développement de ce secteur. La Ministre convient de l'importance du bénévolat et a fait remarquer que le gouvernement avait plusieurs initiatives conçues pour stimuler l'essor de ce secteur en collaboration avec la fonction publique et le secteur bénévole.

La création de fondations sans lien de dépendance avec le gouvernement ou de mécanismes de différentes modes de prestation des services continue de préoccuper les sénateurs. Ils ont d'ailleurs débattu leur création, les ententes de financement et la reddition de comptes au Parlement. La Ministre a expliqué que le recours à des mécanismes de différentes modes de prestation des services était le fruit d'une décision de politique délibérée de la part du gouvernement. Au moment de la création de chaque organisation, on a envisagé d'autres mécanismes. Chaque

there were many differences in the particulars of each organization, there has been an attempt recently to bring about more consistency in their structure and to address recurring concerns of the Auditor General and the Committee. Specifically, changes have been introduced that will allow for a greater degree of accountability to Parliament while respecting the third party arrangements. Changes in the funding agreements will also contain wind-up provisions that will return unused funds to the Consolidated Revenue Fund. (CRF).

#### **CONCLUDING COMMENT**

As is customary, your Committee intends to continue its examination in greater detail of these and other aspects of the government's spending plans, as contained in the Main Estimates.

organisation a ses particularités, mais la Ministre a dit qu'on s'efforçait récemment d'en uniformiser la structure et de répondre aux préoccupations récurrentes de la vérificatrice générale et du Comité. Plus précisément, des changements ont été apportés pour permettre une meilleure reddition de comptes au Parlement tout en respectant les ententes avec des tiers. Les modifications des ententes de financement contiendront aussi des dispositions prévoyant le versement des fonds inutilisés au Trésor.

#### **CONCLUSION**

Comme à l'habitude, le Comité prévoit effectuer ultérieurement une étude plus approfondie de ces questions et d'autres aspects des plans de dépenses du gouvernement.

APPENDIX "B"  
(see p. 1681)

Thursday, June 6, 2002

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which were referred the 2002-2003 Estimates, has in obedience to the Order of Reference of March 6, 2002, examined the said estimates, more specifically, the Government Contingencies Vote — Treasury Board Vote 5 and herewith presents its third interim report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

LOWELL MURRAY

*Chairman*

ANNEXE « B »  
(voir p. 1681)

Le jeudi 6 juin 2002

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déferé le Budget des dépenses 2002-2003 a, conformément à l'ordre de renvoi du 6 mars 2002, examiné le dit Budget, plus précisément, le crédit pour éventualités du gouvernement — le Crédit 5 du Conseil du Trésor et présente ici son troisième rapport intérimaire.

Respectueusement soumis,

INTRODUCTION

In preparing a budget it is virtually impossible to accurately forecast all future requirements. Therefore, a sound budget will contain an allowance for unforeseen expenditures. The Government of Canada has seen fit to include such provisions in the Appropriations Act since the fiscal year 1876-1877. The wording of this Vote has changed over the years to reflect the concerns of Parliament and the needs of the government of the day. The current form of the Vote in the Treasury Board Estimates, known as Government Contingencies—Vote 5, was established in the fiscal year 1964-1965. Since that time the Auditor General and both Houses of Parliament have on occasion expressed concerns regarding the use and the scope of the activities funded through the Contingency Fund.

The manner in which contingency funds are used has been a recurring concern for this Committee, which last examined the issue in the late 1980s. In its December 16, 1986 Report on Supplementary Estimates (A) 1986-1987 the Committee found two different explanations of the purpose for Vote 5. In one instance the stated purpose, in part, was "for urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when Estimates are drawn up." In another instance the Committee noted that the stated purpose of to vote was "to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses." The Committee recommended that the Treasury Board provide a clarification between "unforeseen expenses" and "urgent expenses." In response the Treasury Board adopted the current definition, which contains no reference to "urgent expenditures."

Elsewhere in its 1986 Report, the Committee observed that there was ambiguity in the allotment of Vote 5 funds for non-paylist items. Consequently, it recommended that the Treasury Board draw up a set of guidelines to assist the Treasury Board Secretariat in assessing the merits of requests for funds to cover non-paylist expenses.

INTRODUCTION

Lors de la préparation d'un budget il est presque impossible de prévoir exactement tous les besoins futurs. Un budget sain contiendra donc une provision pour les dépenses imprévues. Le gouvernement du Canada a jugé bon d'inclure des provisions dans la loi de crédits depuis l'exercice 1876-1877. Le libellé de ce crédit a dû être changé au fil des années afin de tenir compte des préoccupations du Parlement et des besoins du gouvernement en place. Ce crédit, appelé le Crédit pour éventualités du gouvernement — Crédit 5, existe dans sa forme actuelle depuis l'exercice 1964-1965. Depuis, il est arrivé au vérificateur général et aux deux Chambres du Parlement de manifester leurs inquiétudes au sujet du recours au fonds de prévoyance et de la diversité des initiatives qu'il sert à financer.

La façon dont le fonds pour éventualités est utilisé est une source de préoccupation périodique du présent Comité, qui s'est penché sur la question la dernière fois vers la fin des années 1980. Dans son rapport du 16 décembre 1986 sur le Budget supplémentaire des dépenses « A » 1986-1987, le Comité a indiqué avoir relevé deux explications pour justifier le recours au crédit 5, d'une part, que le crédit devait servir à effectuer diverses dépenses urgentes qui ne peuvent être prévues au moment de l'établissement du Budget des dépenses et, d'autre part, qu'il devait servir à effectuer diverses menues dépenses imprévues. Le Comité a recommandé que le Conseil du Trésor précise la distinction entre des « dépenses imprévues » et des « dépenses urgentes ». D'où l'adoption par le Conseil du Trésor de la définition actuelle, qui ne fait nullement référence aux « dépenses urgentes ».

Ailleurs dans son rapport de 1986, le Comité a souligné qu'il y avait ambiguïté au sujet de l'affectation des fonds du crédit 5 pour des postes non liés à la feuille de paye. Il a donc recommandé que le Conseil du Trésor établisse des lignes directrices à l'intention du Secrétariat afin de faciliter l'évaluation du bien-fondé des demandes de crédits pour couvrir des dépenses autres que celles liées à la feuille de paye.

In its November 29, 1989 Report on Supplementary Estimates (B) 1988-1989 the Committee noted that;

“In cases of urgency, and where the Treasury Board is satisfied that the authority can normally be sought through an Appropriation Act, the Contingences Vote is often used to pay for new grants not listed in the Estimates, or to defray additional operating expenditures of new programs, program activities, boards and agencies whose budgets are typically (and deliberately) underestimated in the Main Estimates” (page 3).

The same report also noted that the Treasury Board felt that:

“The current Vote wording of the Government Contingencies Vote provides the government with broad flexibility to provide funding not only for payroll shortfalls but to meet unforeseen expenses and to provide for specific payment authorities. The operating principles under which the Vote is operated, however, limit the use of the authority provided and ensure that an appropriate level of Parliamentary control exists”(page 3).

The Committee noted that an appropriate level of Parliamentary control exists only as long as the current operating principles continue to be followed.

More recently, in its June 12, 2001 Report, the Committee expressed concern about the creation of alternative delivery systems for government programs that relied on the authority of Vote 5 for their funding. Finally, on April 23, 2002 the Committee began a new set of hearings on the use of the Treasury Board's appropriations under Vote 5 to fund various government activities. The Committee heard from Sheila Fraser, the Auditor General whose audit of the use of Vote 5 funds is discussed in her report to the House of Commons in April 2002. On May 1, Mr. Richard Neville, Deputy Comptroller General of the Treasury Board Secretariat and Mr. David Bickerton, Executive Director, Expenditures Operations Secretariat, answered questions on technical aspects surrounding the operations of the contingency account. On May 8, Mr. Frank Claydon, Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada, along with Mr. Neville answered questions on the broader issues surrounding the use of this Vote.

## GENERAL BACKGROUND

The Government supply process, the method by which departments receive authority to spend monies out of the Consolidated Revenue Fund, begins with the presentation of the Main Estimates in March. In these documents the departments outline their planned spending for the upcoming fiscal year. Unfortunately, departments cannot always anticipate all of their future requirements. Hence, the supply process allows them to seek additional appropriations through the Supplementary Estimates, which are usually submitted to Parliament on three occasions during the fiscal year, June, December and March.

However, there are times when a department wants funding for an item after the presentation of the Main Estimates but before it can obtain approval from Parliament in the Supplementary Estimates. For these occasions, the department may obtain

Dans son rapport du 29 novembre 1989 sur le Budget supplémentaire des dépenses « B » 1988-1989, le Comité a fait l'observation suivante :

« En cas d'urgence, et si le Conseil du Trésor est convaincu que l'autorisation nécessaire peut normalement être obtenue au moyen d'une loi de crédits, les fonds pour éventualités peuvent servir à verser des subventions non prévues dans le Budget des dépenses ou encore à régler les dépenses additionnelles de fonctionnement des nouveaux programmes, activités, offices et organismes, dont les budgets sont couramment (et délibérément) sous-estimés dans le budget des dépenses principal » (page 3).

Il a aussi indiqué que le Conseil du Trésor estimait que :

« Le libellé actuel du crédit pour éventualités du gouvernement fournit à celui-ci une grande marge de manœuvre pour accorder le financement non seulement aux fins des déficits de la paye mais également pour faire face aux dépenses imprévues et pour fournir des autorisations de paiement particulières. Cependant les principes qui régissent le fonctionnement du crédit [...] limitent le recours à l'autorisation accordée et garantissent qu'il existe un niveau pertinent de contrôle parlementaire » (page 3).

Le Comité a souligné qu'il existe un niveau pertinent de contrôle parlementaire dans la mesure où les principes directeurs en vigueur continuent d'être respectées.

Plus récemment, dans son rapport du 12 juin 2001, le Comité s'est dit inquiet au sujet de la création d'autres systèmes d'exécution des programmes gouvernementaux dont le financement repose sur le crédit 5. Enfin, le 23 avril 2002, le Comité a commencé une nouvelle série d'audiences sur l'utilisation des fonds du Conseil du Trésor en vertu du crédit 5 pour financer diverses initiatives du gouvernement. Le Comité a entendu le témoignage de la vérificatrice générale, Sheila Fraser, qui a discuté du recours au crédit 5 dans son dernier rapport à la Chambre des communes en avril 2002. Le 1<sup>er</sup> mai, M. Richard Neville, sous-contrôleur général du Secrétariat du Conseil du Trésor et M. David Bickerton, directeur exécutif, Division des opérations et prévisions des dépenses, ont répondu aux questions touchant les aspects techniques du fonctionnement du compte pour éventualités. Le 8 mai, M. Frank Claydon, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada ainsi que M. Neville ont répondu à des questions plus générales sur l'utilisation de ce crédit.

## RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Le processus d'affectation des crédits du gouvernement (le mécanisme au moyen duquel les ministères sont autorisés à dépenser les fonds du Trésor) débute par la présentation du Budget principal des dépenses en mars. Il n'est pas toujours possible pour les ministères de décrire les dépenses qu'ils entendent faire au cours de l'exercice dans ces documents. Malheureusement, ils ne sont pas toujours en mesure de prévoir tous leurs besoins futurs. Aussi, le processus leur permet de demander des crédits additionnels au moyen du Budget supplémentaire des dépenses, qui est normalement déposé au Parlement trois fois durant l'exercice : en juin, en décembre et en mars.

Il arrive aussi à un ministère de vouloir des fonds pour un poste hautement prioritaire après la présentation du Budget principal mais avant de pouvoir obtenir l'approbation du Parlement dans le Budget supplémentaire des dépenses. À ce moment-là, le ministère

funding from the Treasury Board's Contingency Fund, established through its Vote 5 in the Main Estimate. Vote 5 also allows the Board to provide permanent Parliamentary funding to departments, usually at year-end, for certain non-discretionary salary costs that cannot readily be forecast for inclusion in the Main Estimates.

Parliamentary authority for the use of contingency funds is stated in wording of the Treasury Board Vote 5 in the Appropriation Bills:

*Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other appropriations for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for, including awards under the Public Servants Inventions Act and authority to re-use any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from other appropriations.*

The Treasury Board must approve all departmental requests for use of the Contingency Fund. All allocations, except for unforeseen salary costs, must be reimbursed to the Fund. Any remaining balance lapses at year-end. The Contingency Vote has historically lapsed most of its appropriation at the end of each fiscal year. However, because departments are required to reimburse the Fund, it becomes in effect a revolving fund. Typically, total annual expenditures from Vote 5 often surpass the original appropriation level obtained in the Main Estimates.

## THE PROCESS

After Main Estimates are examined and the Supply Bill is approved, the Treasury Board has complete authority to use the Contingency Fund within the limitations of the Vote wording without further Parliamentary approval. Applications by departments for contingency funds must conform to a set of guidelines set out by the Treasury Board. The Treasury Board Secretariat reported these to the Committee in 1989:

1. As the authority for payments out of the Contingency Fund is contained in the Vote 5 wording, all such payments must be fully consistent with that wording itself (if necessary, they could be legitimate charges to Vote 5).
2. As a general rule, permanent charges will not be made to the Vote for requirements other than payroll shortfalls or awards under the *Public Service Inventions Act*. All other advances from the Contingencies Vote should be considered temporary advances to be covered by items included in subsequent Supplementary Estimates and reimbursed when the associated appropriation act is passed.
3. When cash advances are requested to meet a financial requirement, the Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement that must be met before Supplementary Estimates are approved.

peut obtenir les fonds du crédit pour éventualités du Conseil du Trésor, lequel est autorisé, au moyen du crédit 5 du Budget principal. Le crédit 5 permet aussi au Conseil du Trésor d'accorder aux ministères le financement, normalement à la fin de l'exercice, au chapitre de certaines dépenses salariales non discrétionnaires difficilement prévisibles qui n'ont pas fait partie du processus de planification du Budget principal des dépenses ou qui surviennent trop tard pour y être incluses.

L'autorisation parlementaire d'utiliser le crédit pour éventualités est énoncée dans le texte du crédit 5 du Conseil du Trésor dans le projet de loi des crédits:

*Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour suppléer à d'autres crédits relativement à la feuille de paye et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits et versées au présent crédit.*

Le Conseil du Trésor doit approuver toutes les demandes ministérielles d'utilisation des crédits pour éventualités. Tous les crédits, sauf ceux relatifs aux dépenses salariales imprévues, doivent être remboursés. Les crédits inutilisés sont récupérés à la fin de l'exercice. Le crédit pour éventualités a toujours récupéré la plupart des crédits inutilisés à la fin de chaque exercice. Toutefois, étant donné que les ministères sont tenus de rembourser le crédit, celui-ci devient en pratique un fonds renouvelable. Généralement, les dépenses annuelles totales sur le crédit 5 dépassent souvent le montant initial des crédits autorisés en vertu du Budget des dépenses principal.

## LE PROCESSUS

Après l'étude du Budget principal et l'approbation du projet de loi de crédits, le Conseil du Trésor a pleine autorité pour utiliser les crédits pour éventualités, sous réserve des limites du texte du crédit, sans avoir à demander l'autorisation du Parlement. Les demandes ministérielles de crédits pour éventualités doivent respecter des lignes directrices établies par le Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor les a communiquées au Comité en 1989 :

1. L'autorisation de faire des paiements sur le fonds des éventualités est précisée dans le texte du crédit 5, tous ces paiements doivent être pleinement conformes à ce texte (autrement dit, si de tels paiements sont nécessaires, il pourrait s'agir d'imputations légitimes au crédit 5).
2. En règle générale, on n'imputera pas de dépenses permanentes au crédit pour les besoins autres que les déficits au chapitre de la rémunération ou les primes accordées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires. Toutes les autres avances imputées au crédit pour éventualités doivent être considérées comme des avances temporaires devant être couvertes par des postes inscrits au Budget supplémentaire des dépenses et être remboursées lorsque la loi de crédit y afférente est adoptée.
3. Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement en question s'inscrit dans le cadre du mandat du ministre et qu'il existe un besoin de liquidités légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses.



4. When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal parliamentary approval is received. If the payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and Parliamentary authority granted via an appropriation act, the contingency funding should not be provided to grant such authority.

Later, the Treasury Board Secretariat added four more:

5. Sufficient funds must be available within Treasury Board Vote 5.
6. The department's existing appropriated authority must be insufficient to cover existing requirements and those of the new initiative (excluding grant items) until the end of the current Supply period.
7. There must be a sense of urgency related to the initiative such that the expenditure must be made prior to Parliament's approval of the item in an appropriation act.
8. There must be a valid, legally incorporated recipient in existence to whom the grant is to be paid.

These guidelines are in effect today, and the Secretariat uses them to assess each departmental request for access to Vote 5. It then submits the request to the Treasury Board with its recommendation. Of the eight guidelines used by Treasury Board Secretariat, Treasury Board ministers have approved only the first four as formal Treasury Board policy. The others were developed internally, by the Secretariat, and have not yet received formal approval by the Board.

If the application is approved, the recipient department must list the amount it receives as a requirement in its Supplementary Estimates. When the Supply Bill for the Supplementary Estimates is approved the department reimburses the Contingency Fund.

## THE ISSUES

During the hearings, several issues concerning the use of the Government Contingency Fund were identified. Most of the concerns revolve around the Government's accountability to Parliament.

### A. The Vote Level

Every fiscal year the government presents Parliament with a request for a specific level of funding for contingencies. For the fiscal year 2002-2003 the total Main Estimates are approximately \$172 billion and the Vote 5 level is set at \$750 million, which is 0.44 per cent of Main Estimates. As contingency funds are a voted budgetary item, as opposed to statutory expense, it might be better to examine the Vote 5 level in the context of the voted budgetary items. Historically, the contingency vote level was set at approximately 1 per cent of voted budgetary Main Estimates, although as is evident in Table I, the level has ranged between 0.85 per cent and 1.7 per cent since the fiscal year 1990-91. Over the decades the actual Vote 5 level has steadily increased from \$90 million in the fiscal year 1974-1975 to \$750 million in the fiscal year 2002-2003.

4. Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget supplémentaire des dépenses et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être assuré pour accorder cette autorisation.

Plus tard, le Secrétariat du Conseil du Trésor en a ajouté quatre autres :

5. Les fonds prévus au crédit 5 du Conseil du Trésor doivent être suffisants.
6. L'autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l'exception des postes de subventions) jusqu'à la fin de la période visée par le crédit.
7. Il doit exister un sentiment d'urgence lié à l'initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l'élément en question dans une loi de crédits.
8. Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention sera versée.

Ces lignes directrices sont toujours en vigueur et le Secrétariat s'en sert pour évaluer chaque demande ministérielle d'utilisation du crédit 5. Il présente ensuite la demande au Conseil du Trésor assortie de ses recommandations. Des huit lignes directrices dont se sert le Secrétariat du Conseil du Trésor, les quatre premières ci-dessus seulement ont été approuvées par les ministres du Conseil du Trésor comme politique officielle du Conseil du Trésor. Les autres, élaborées pour usage interne par le Secrétariat, n'ont pas encore été officiellement sanctionnées par le Conseil du Trésor.

Si la demande est approuvée, le ministère récipiendaire doit indiquer le montant reçu en tant que besoin dans son Budget supplémentaire des dépenses. Après l'approbation du projet de loi de crédits pour le Budget supplémentaire des dépenses, le ministère rembourse le crédit pour éventualités.

## LES QUESTIONS

Au cours des audiences, plusieurs questions relatives à l'utilisation des crédits pour éventualités ont été soulevées. La plupart concernaient la reddition de compte du gouvernement au Parlement.

### A. Le montant des crédits

Le gouvernement demande au Parlement d'autoriser un montant spécifique pour éventualités à chaque exercice. Le montant global du Budget principal des dépenses de 2002-2003 est d'environ 172 milliards de dollars et le crédit 5 est de 750 millions de dollars, ce qui représente 0,44 p. 100 du Budget des dépenses. Étant donné que les crédits pour éventualités constituent une dépense budgétaire votée, contrairement à une dépense légiférée, il serait peut-être préférable d'examiner le montant du crédit 5 dans le contexte des postes budgétaires votés. Le montant du crédit pour éventualités a toujours représenté environ 1 p. 100 du Budget des dépenses global, bien que, comme l'illustre le Tableau I, le montant ait fluctué entre 0,85 p. 100 et 1,7 p. 100 depuis l'exercice 1990-91. Au fil des décennies, le montant réel du crédit 5 a augmenté graduellement de 90 millions de dollars en 1974-1975 à 750 millions de dollars en 2002-2003.

TABLE I

**Contingency Vote 5 Level and  
Share of Voted Budgetary Main Estimates**

Fiscal Year	Voted Budgetary Main Estimates  (\$ Million)	Vote 5 Level  (\$ Million)	Vote 5 Level as a Share of Voted Budgetary Main Estimates  (In percent)
1990-91	44,314.3	775.0	1.70
1991-92	47,029.3	400.0	0.85
1992-93	48,756.2	450.0	0.92
1993-94	48,904.5	450.0	0.92
1994-95	48,574.9	450.0	0.93
1995-96	48,005.9	450.0	0.94
1996-97	45,322.4	450.0	0.99
1997-98	42,826.3	450.0	1.05
1998-99	42,422.6	450.0	1.06
1999-00	45,676.2	550.0	1.20
2000-01	50,096.9	550.0	1.09
2001-02	52,334.6	750.0	1.43
2002-03	56,269.0	750.0	1.33

TABLEAU I

**Montant du crédit 5 pour éventualités et pourcentage  
Budget des dépenses principal voté**

Exercice financier	Budget des dépenses principal voté  (millions \$)	Montant du crédit 5  (million \$)	Montant du crédit 5 en tant que pourcentage du Budget des dépenses principal vote (%)
1990-91	44 314,3	775,0	1,70
1991-92	47 029,3	400,0	0,85
1992-93	48 756,2	450,0	0,92
1993-94	48 904,5	450,0	0,92
1994-95	48 574,9	450,0	0,93
1995-96	48 005,9	450,0	0,94
1996-97	45 322,4	450,0	0,99
1997-98	42 826,3	450,0	1,05
1998-99	42 422,6	450,0	1,06
1999-00	45 676,2	550,0	1,20
2000-01	50 096,9	550,0	1,09
2001-02	52 334,6	750,0	1,43
2002-03	56 269,0	750,0	1,33

Other jurisdictions that use the Westminster model follow different rules as they relate to contingency votes. In the United Kingdom, there is no statutory limit on the government's spending on contingencies although there is a notional ceiling of 1 per cent. In Australia, there is a statutory provision of \$2.5 billion (Aus) or approximately 1.5 per cent of appropriated estimates. The Auditor General did not have any problems with the current level and the Treasury Board Secretariat felt that the current level was adequate to meet government needs at this time.

**B. The Treasury Board's Authority Under Vote 5 Contingency Fund**

There is concern about the funding authority that Vote 5 confers upon the Treasury Board. Upon examination of the wording of the Vote, it appears that it confers the following

• The authority to supplement other appropriations for funding payable to the Treasury Board:

- The authority to provide for other requirements;
- The authority to provide for miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for;
- The authority to make awards under the Public Services Inventions Act; and
- The authority to re-spend any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to the vote from other appropriations.

Le processus d'autorisation des crédits pour éventualités pratiqué ailleurs où le modèle Westminster a été adopté, comme au Royaume-Uni et en Australie, fonctionne selon des règles différentes. Dans le premier cas, les dépenses gouvernementales pour éventualités ne sont assujetties à aucune limite législative bien qu'elles soient arbitrairement plafonnées à 1 p. 100. Dans le second cas, elles sont législativement limitées à 2,5 milliards de \$AUS ou environ 1,5 p. 100 des fonds alloués. La vérificatrice générale n'a exprimé aucune réserve au sujet du montant actuel, et, selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, ce montant est suffisant pour répondre aux besoins du gouvernement à ce moment-ci.

**B. L'autorité du Conseil du Trésor en vertu des fonds pour éventualités du Crédit 5**

L'autorisation d'accorder des fonds que confère le crédit 5 au Conseil du Trésor est source d'inquiétude. Lecture faite du libellé

du crédit, celui-ci semble conférer le pouvoir d'accorder des fonds

• L'autorisation de suppléer à d'autres crédits relativement suivant :

- L'autorisation de suppléer à d'autres besoins;
- L'autorisation de payer diverses menues dépenses imprévues qui n'ont pas autrement été pourvues;
- L'autorisation d'attribuer des primes en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires; et
- L'autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à des besoins autres que ceux de la feuille de paye, tirées d'autres crédits.

Both the Auditor General and the officials of the Treasury Board Secretariat agree that the government has far more authority than it has ever used under this Vote. Treasury Board officials have pointed to this and other interpretations to suggest that the Government has been quite restrained in its use of the Vote. Under this authority, it is possible for the Board to make expenditures on initiatives that never receive prior Parliamentary examination. Normally, if a Contingency Fund allocation is provided to a department for a non-paylist expenditure, then the department is required to reimburse the Fund through appropriations obtained in Supplementary Estimates. In this way, the expenditure is brought to the attention of Parliament, which then approves the spending retroactively when it passes the Appropriation Bill. However, it seems that difficulties arise if the Treasury Board pays for the same initiative directly from the Contingency Fund. The Auditor General indicated that if the Board were prepared to accept such an item as a permanent charge against the Vote, then there would be no need to go back to Parliament to have the expenditure approved. However, Treasury Board officials could not recollect ever making a direct payment from the fund and not seeking reimbursement through the Supplementary Supply process. Furthermore, they have indicated that it is their policy to seek reimbursement, wherever it is appropriate, and thereby obtaining Parliaments approval for all expenses.

### C. Miscellaneous, Minor and Unforeseen

The legal authority for contingency fund expenditures is found in the Vote wording. Unfortunately, the wording lacks clarity. The Auditor General observed that the wording of the Government Contingencies Vote is extremely broad, and that the Treasury Board Secretariat has not defined the words “miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for” in any way. According to her “This wording has provided the Secretariat with considerable latitude over the years in the way it interprets the spending authority.” Furthermore, she noted that during the audit that led to her April 2002 Report, it was found that even the analysts at the Secretariat had different views about the meaning of these terms. This latitude in the interpretation of the wording is a concern to some Senators. The Auditor General believes that this situation has given rise to government spending activity that has not received the approval of Parliament. During Committee hearings she stated that: “government spending on grants, under interim authority from the Government Contingencies Vote, may be falling outside Parliament’s intent.”

Mr. Neville agreed that the wording in Vote 5 is very broad. However, he does not agree that this has led to any abuse of the government’s spending authority. He rightly observes that “the use of the authority granted through Vote 5 has always been more restrictive than the uses authorized by Parliament.” So while the Vote wording is broad enough to “allow the Government to respond to any unforeseen circumstances, the Government practice is to use this spending authority as a temporary financing mechanism to deal with urgent and unforeseen matters that require Government financing.” The implication is that items receiving contingency funding, except for salary costs, will eventually be approved by Parliament through the Supply for Supplementary Estimates.

He also assured the Committee that “Access to Vote 5 is carefully controlled, particularly in the case of new grants or increases to existing grants. These requests are approved only in

Tant la vérificatrice générale que les porte-parole du Secrétariat du Conseil du Trésor affirment que le pouvoir de dépenser du gouvernement dépasse largement le recours qu’il en jamais fait en vertu de ce crédit. Les porte-parole du Conseil du Trésor l’ont souligné et ont invoqué d’autres interprétations pour faire valoir que le recours par le gouvernement à l’autorisation accordée en vertu du crédit 5 a toujours été plus restrictif que l’utilisation autorisée. En vertu de cette autorisation, le Conseil du Trésor peut engager des dépenses relativement à des initiatives n’ayant pas été préalablement soumises à l’examen du Parlement. Normalement, un ministère qui se voit allouer des crédits pour une dépense autre que la feuille de paye est tenu de les rembourser par le biais des crédits obtenus en vertu du Budget supplémentaire des dépenses. Ainsi, la dépense est portée à l’attention du Parlement, qui l’approuve lors de l’adoption du projet de loi de crédits. Des difficultés semblent surgir toutefois lorsque le Conseil du Trésor paie pour la même initiative en puisant directement dans le fonds pour éventualités. La vérificatrice générale a indiqué que si le Conseil était disposé à accepter un tel poste comme une charge permanente imputée sur le crédit 5, il n’y aurait pas alors lieu de demander au Parlement d’approuver la dépense. Les porte-parole du Conseil du Trésor ne se souvenaient pas d’avoir puisé dans le fonds en vue d’effectuer un paiement direct et de ne pas avoir demandé le remboursement au moyen du processus des budgets supplémentaires. De plus, ils ont indiqué avoir pour politique de demander le remboursement toutes les fois qu’ils le jugent approprié et ainsi obtenir l’approbation du Parlement relativement à toutes les dépenses engagées.

### C. Diverses menues dépenses imprévues

L’autorité législative d’utiliser les crédits pour éventualités se trouve dans le libellé du crédit. Malheureusement, le libellé n’est pas clair. La vérificatrice générale a fait remarquer que le libellé du crédit pour éventualités est extrêmement général et que les termes « diverses menues dépenses imprévues » n’ont été définis d’aucune façon par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon elle : « Ce libellé a donné au Secrétariat beaucoup de latitude au fil des ans pour interpréter l’autorisation de dépenser. » Elle a aussi souligné que les analystes avec lesquels son bureau avait discuté au cours de la vérification en vue de son rapport publié en avril 2002 avaient tous des points de vue différents sur le sens de ces termes. Cette latitude dans l’interprétation du libellé est inquiétante. De l’avis de la vérificatrice générale, elle a donné lieu à des dépenses gouvernementales n’ayant pas été approuvées par le Parlement. Lors des audiences du Comité elle a déclaré : « Nous craignons que les dépenses faites par le gouvernement sous forme de subventions, en vertu de l’autorisation provisoire de dépenser conférée par le crédit pour éventualités du gouvernement, ne soient pas conformes à l’intention du Parlement. »

M. Neville a convenu que le libellé du crédit 5 était très général. Toutefois, il conteste l’affirmation voulant que cela ait donné lieu à des abus du pouvoir de dépenser du gouvernement. Il a fait remarquer à juste titre que le « recours à l’autorisation accordée aux termes du crédit 5 a toujours été plus restrictif que les utilisations autorisées par le Parlement ». Aussi, bien que le libellé soit assez général pour « permettre au gouvernement de faire face aux imprévus, [...] le gouvernement l’utilise comme un mécanisme de financement temporaire qui permet de composer avec les problèmes urgents et imprévus que le gouvernement doit financer ». Cela sous-entend que les postes auxquels sont alloués des crédits pour éventualités, seront éventuellement approuvés par le Parlement par le biais de la loi de crédits relative au Budget supplémentaire des dépenses.

Il a également rassuré le Comité que « L’accès au crédit 5 est rigoureusement contrôlé, surtout dans le cas de nouvelles subventions ou de l’augmentation de subventions déjà

exceptional circumstances when it is demonstrated that there is a need for government action.” Furthermore as a guide to assist the analysts in their work, a set of guidelines had been developed. These guidelines are strictly adhered to by the Secretariat. Mr. Neville said that “the Treasury Board Secretariat has managed this fund with an appropriate level of scrutiny and diligence and has always obtained the approval of the Treasury Board for requests to access Treasury Board Vote 5.”

Nonetheless, the current wording of the Vote creates uncertainty in the use of Vote 5 funding. As different analysts have different interpretations of the words “miscellaneous, minor and unforeseen expenses” it is to be expected that they may make different decisions on similar applications. After questioning the witnesses at length about these and other terms in the wording of Vote 5, the Committee found that the greatest difficulty lay with the term “minor” because it is dependent on the context in which the approval is sought. This term is potentially susceptible to the widest interpretation of all the terms in the Vote wording. Table II illustrates the variety of government activities that have received Vote 5 support in recent years. These items were selected because they are representative of the wide-ranging nature of requests that are received by the Treasury Board for contingency funds. The Committee is concerned that the current wording of the vote confers too much spending power on the Treasury Board. The Senate may wish to circumscribe the use to which these funds are put.

Mr. Neville was particularly concerned about unduly restricting the government’s ability to function in times of emergency. He observed that while there have been minor modifications to this Vote since the mid-1970s there are limits to what can be done to alter the wording. Introducing more restrictive wording might seriously restrain the government’s ability to act. He felt that it is important to recognize that it is impossible to provide spending authority for every type of expenditure and the government needs some flexibility to cover unforeseen expenses. Even the Auditor General agreed when she stated in her opening remarks that: “the government cannot be expected to anticipate every type of expenditure that may come up in a fiscal year, and it therefore needs some flexibility to cover unforeseen expenses.” However, the need for clarification remains and Mr. Neville assured the Committee that the Secretariat “will consider options that provide clarity but will also retain the government’s flexibility.”

One option might be to replace the word “minor” in the phrase “miscellaneous, minor and unforeseen” with the word “urgent.” It was a recurring notion in this part of the Committee’s study of Vote 5 that departments often seek Vote 5 assistance for items that urgently require funding. The concept of urgency might be more easily defined so that all involved in making decisions regarding the use of contingency funds understand it. Consequently, the Committee recommends that:

#### **Recommendation 1**

**The Government amend the wording of Treasury Board Vote 5 by replacing the word “minor” in the phrase “miscellaneous, minor and unforeseen expenses not otherwise provided for” with the word “urgent,” so that the new phrase becomes “miscellaneous, urgent and unforeseen expenses not otherwise provided for.”**

accordées. Ces demandes ne sont approuvées que dans des circonstances exceptionnelles, s’il est établi que le gouvernement doit prendre certaines mesures. » De plus, des lignes directrices avaient été élaborées pour aider les analystes à effectuer leur travail. Le Secrétariat y adhère rigoureusement. M. Neville a déclaré: « le Secrétariat du Conseil du Trésor a géré ce fonds avec la rigueur et la diligence nécessaires, et [il] a toujours obtenu l’autorisation du Conseil du Trésor pour les demandes d’accès au crédit 5 du Conseil du Trésor ».

Qu’à cela ne tienne, le libellé actuel du crédit crée des incertitudes en utilisant des fonds aux termes du crédit 5. Étant donné que les analystes interprètent différemment les termes « diverses menues dépenses imprévues », il faut s’attendre à ce qu’ils ne prennent pas les mêmes décisions relativement à des demandes analogues. Après avoir interrogé les témoins en profondeur au sujet de ces termes et d’autres termes du libellé du crédit 5, le Comité a trouvé que la difficulté la plus importante résidait dans l’utilisation du terme « menues » parce qu’il est tributaire du contexte de la demande d’approbation. Ce terme est celui qui est le plus susceptible de donner lieu à toutes sortes d’interprétations. Le tableau II montre la gamme des activités du gouvernement qui ont fait l’objet du crédit 5 au cours des dernières années. Ces postes budgétaires ont été choisis parce qu’ils représentent la nature variée des demandes de fonds pour éventualités que reçoit le Conseil du Trésor. Le Comité craint que le libellé actuel décrivant le crédit accorde au Conseil du Trésor un grand trop de pouvoir de dépenser. Le Sénat souhaitera peut-être restreindre le recours à ces fonds pour éventualités.

Restreindre indûment la capacité du gouvernement d’agir en période de crise est un aspect particulièrement inquiétant pour M. Neville. Il a fait remarquer que, même si le libellé du crédit 5 a subi des modifications mineures depuis le milieu des années 1970, il y a des limites aux modifications qui peuvent être apportées. Adopter un libellé plus restrictif pourrait sérieusement restreindre la capacité du gouvernement d’agir. Selon lui, il est important de reconnaître qu’il est impossible de prévoir une autorisation de dépenser pour toutes les catégories de dépenses, et que le gouvernement a besoin d’une certaine souplesse pour faire face aux dépenses imprévues. Même la vérificatrice générale a convenu dans sa déclaration préliminaire que : « on ne peut pas s’attendre à ce que le gouvernement prévoie tous les types de dépenses qui peuvent être engagées au cours d’un exercice, et il doit donc disposer d’une certaine marge de manœuvre pour couvrir les dépenses imprévues ». Il n’en demeure pas moins que le sens des termes doit être éclairci, et M. Neville a rassuré le Comité que le Secrétariat entend « examiner diverses options ayant pour objet de clarifier les choses tout en conservant la marge de manœuvre du gouvernement ».

Une possibilité pourrait être de reformuler l’expression « diverses menues dépenses imprévues » en remplaçant « menues » par le mot « urgentes ». Cette partie de l’étude du Comité au sujet du crédit 5 mentionne à plusieurs reprises le fait que les ministères demandent souvent du financement aux termes du crédit 5 pour des postes nécessitant un besoin urgent de fonds. Il y aurait peut-être lieu de mieux définir la notion d’urgence pour que tous ceux qui interviennent dans les décisions de recourir aux crédits pour éventualités la comprennent. Par conséquent le Comité recommande :

#### **Recommandation 1**

**Que le gouvernement change le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor en substituant au mot « menues » dans l’expression « diverses menues dépenses imprévues qui n’ont pas autrement été pourvues » le mot « urgentes » afin que la nouvelle expression se lise « diverses dépenses urgentes et imprévues qui n’ont pas autrement été pourvues ».**

TABLE II

**Examples of Treasury Board Contingencies  
Vote Items Included in Supplementary Estimates  
1996-97 to 2001-02**

<b>Supplementary Estimates (A) 1996-97</b> Department of Canadian Heritage — To establish the Canada Information Office	\$ 15,000,000
<b>Supplementary Estimates (B) 1996-97</b> Department of Foreign Affairs — CIDA, humanitarian assistance or disaster preparedness to countries, their agencies and persons, to international institutions and Canadian and international non-government institutions	\$ 20,000,000
<b>Supplementary Estimates (A) 1997-98</b> Western Economic Diversification — Contributions under the Red Valley Jobs and economic Restoration Initiative	\$ 25,000,000
<b>Supplementary Estimates (B) 1997-98</b> Department of National Defence — Contributions to the provinces for assistance related to natural disasters	\$ 75,000,000
<b>Supplementary Estimates (A) 1998-99</b> Privy Council — Establishment of the Millennium Bureau of Canada	\$ 10,000,000
<b>Supplementary Estimates (B) 1998-99</b> Department of Finance — Payments to the European Bank for Reconstruction and Development	\$ 9,100,000
Department of Human Resource Development — contributions under the Canadian fisheries Adjustment and Restructuring Plan	\$ 55,400,000
<b>Supplementary Estimates (C) 1998-99</b> Department of Natural Resources — Cape Breton Development Corporation, additional operating requirements due to unforeseen production delays	\$ 36,000,000
<b>Supplementary Estimates (A) 1999-00</b> Department of Canadian Heritage — National Capital Commission, revitalization of Sparks Street	\$ 40,000,000
<b>Supplementary Estimates (B) 1999-00</b> Department of Justice — Firearms Control Program	\$ 41,000,000
Department of Finance — Transfer Payments to the Territorial Governments	\$ 102,800,000
<b>Supplementary Estimates (A) 2000-01</b> Department of Public Works — Canada Information Office, support for a citizen-focused approach to government communications	\$ 23,682,000
Department of Indian Affairs — settlement with the Squamish First Nation	\$ 58,713,000
<b>Supplementary Estimates (A) 2001-02</b> Department of Agriculture — payments in connection with the <i>Farm Income Protection Act</i>	\$ 100,000,000
Department of Fisheries and Oceans — Fisheries Access Program	\$ 88,000,000

TABLEAU II

**Exemples des postes budgétaires pour éventualités du  
Conseil du Trésor dans les Budgets supplémentaires des  
dépenses entre 1996-1997 et 2001-2002**

<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 1996-1997</b> Ministère du Patrimoine canadien — Établir le Bureau d'information du Canada	15 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (B) 1996-1997</b> Ministère des Affaires étrangères — ACDI — Aide humanitaire et soutien de la planification préalable aux catastrophes accordés aux pays, à leurs organismes et à leurs citoyens, à des organismes internationaux ainsi qu'à des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales	20 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 1997-1998</b> Diversification de l'économie de l'Ouest — Montants versés dans le cadre de l'Initiative de rétablissement économique et des emplois de vallée de la rivière Rouge.	25 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (B) 1997-1998</b> Ministère de la Défense nationale — Montants versés aux provinces à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles	75 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 1998-1999</b> Conseil privé — Établissement du Bureau du Canada pour le millénaire	10 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (B) 1998-1999</b> Ministère des Finances — Paiements versés à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	9 100 000 \$
Ministère du Développement des ressources humaines — Versements dans le cadre du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes	55 400 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (C) 1998-1999</b> Ministère des Ressources naturelles — Société de développement du Cap-Breton — Exigences opérationnelles supplémentaires en raison de retards imprévus dans la production	36 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 1999-2000</b> Ministère du Patrimoine canadien — Commission de la capitale nationale — Revitalisation de la rue Sparks.	40 000 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (B) 1999-2000</b> Ministère de la Justice — Programme sur le contrôle des armes à feu	41 000 000 \$
Ministère des Finances — Paiements de transfert aux gouvernements territoriaux	102 800 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 2000-2001</b> Ministère des Travaux publics — Bureau d'information du Canada — Soutien de l'approche axée sur les citoyens en matière de communications de l'État.	23 682 000 \$
Ministère des Affaires indiennes — Règlement des revendications de la Première nation de Squamish	58 713 000 \$
<b>Budget supplémentaire des dépenses (A) 2001-2002</b> Ministère de l'Agriculture — Versements en vertu de la <i>Loi sur la protection du revenu agricole.</i>	100 000 000 \$
Ministère des Pêches et des Océans — Programme d'accès aux pêches.	88 000 000 \$

#### D. The Treasury Board Vote 5 Guidelines

The Committee has also examined the wording of the Treasury Board Guidelines on the use of contingency funds, as well as the Secretariat's additional guidelines. These guidelines were designed to provide guidance to the analysts at the Treasury Board Secretariat. The Committee believes that some changes to the wording would bring greater clarification of the intent of Parliament.

##### Guideline Number 3

The Committee is concerned that the underlined section in guideline number three (below) provides too broad an interpretation for a request for funding under Vote 5.

“When cash advances are requested to meet a financial requirement, the Treasury Board must be assured that the payment is within the legal mandate of the department and that there is a valid cash requirement that must be met before Supplementary Estimates are approved.”

Consequently, the Committee recommends that:

##### Recommendation 2

**The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number three so that the phrase “is within the legal mandate of the department” is replaced by the words “conforms to the statutory requirements of the department or the regulations of an existing program.”**

The Committee further recommends that:

##### Recommendation 3

**The Treasury Board should amend the wording in Treasury Board guideline number three so that the phrase “valid cash requirement” is replaced by the words “valid and urgent cash requirement.”**

##### Guideline Number 4

The Committee also believes that the Treasury Board should amend the underlined wording of guideline number 4, which reads:

“When making a transfer to provide authority for a payment, the Treasury Board must be satisfied that there is valid and sufficient reason why the payment must be made before normal parliamentary approval is received. If the payment could reasonably be deferred until Supplementary Estimates are tabled and Parliamentary authority granted via an appropriation act, the contingency funding should not be provided to grant such authority.”

The phrase “valid and sufficient reason” should be changed to read “valid and compelling reason,” because the principle involved here is that no expenses shall be incurred without Parliament's authorization. That is the basic principle that needs to be respected.

#### D. Les lignes directrices du Conseil du Trésor

Le Comité a également étudié le libellé des lignes directrices du Conseil du Trésor relatives à l'utilisation des crédits pour éventualités ainsi que les lignes directrices additionnelles du Secrétariat. Ces lignes directrices ont été adoptées en vue d'aider les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité croit nécessaire de modifier leur libellé afin de mieux définir l'intention du Parlement.

##### Ligne directrice numéro 3

Le Comité craint que le libellé souligné ci-dessous risque de permettre une interprétation trop générale d'une demande de financement aux termes du crédit 5.

« Lorsque ces avances sont demandées pour faire face à un besoin financier, le Conseil du Trésor doit s'assurer que le paiement en question s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère et qu'il existe un besoin de liquidités légitime devant être comblé avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses. »

Par conséquent, le Comité recommande :

##### Recommandation 2

**Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro trois en substituant les termes « s'inscrit dans le cadre des obligations légales du ministère ou de la réglementation d'un programme existant » aux termes « s'inscrit dans le cadre du mandat du ministère ».**

De plus, le Comité recommande :

##### Recommandation 3

**Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro trois en substituant « un besoin de liquidités légitime et urgent » à l'expression « un besoin de liquidités légitime ».**

##### Ligne directrice numéro 4

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro quatre :

« Lorsqu'il effectue un transfert afin de fournir une autorisation de paiement, le Conseil du Trésor doit être convaincu qu'il existe une raison valable et suffisante pour laquelle le paiement doit être fait avant que l'on ait reçu l'approbation normale du Parlement. Si le paiement peut raisonnablement être différé jusqu'au dépôt du Budget supplémentaire des dépenses et si l'autorisation du Parlement peut être accordée au moyen d'une loi de crédits, le financement des éventualités ne devrait pas être assuré pour accorder cette autorisation. »

Il y aurait lieu de substituer « raison valable et impérieuse » à l'expression « raison valable et suffisante » étant donné que le principe en cause est l'interdiction d'engager des dépenses sans l'autorisation du Parlement. C'est le principe de base à respecter.

Consequently, the Committee recommends that:

**Recommendation 4**

**The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number four so that the phrase “valid and sufficient reason” is replaced by the words “valid and compelling reason.”**

**Guideline Number 6**

The Committee also wants the Treasury Board to amend the underlined wording of guideline number six, which reads:

“The department’s existing appropriated authority must be insufficient to cover existing requirements and those of the new initiative (excluding grant items) until the end of the current Supply period.”

The phrase “new initiative” is too broad and needs to be more precise. Consequently, the Committee recommends that:

**Recommendation 5**

**The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number six by inserting the phrase “contained in a budget speech” after the words “new initiative.”**

**Guideline Number 7**

The Committee also believes that the Treasury Board should amend the underlined wording of guideline number seven, which reads:

“There must be a sense of urgency related to the initiative such that the expenditure must be made prior to Parliament’s approval of the item in an appropriation act.”

The phrase “a sense of urgency” is too vague. Departments should have to demonstrate that their need is indeed an urgent one. Consequently, the Committee recommends that:

**Recommendation 6**

**The Treasury Board amend the wording in Treasury Board guideline number seven so that the phrase “a sense of urgency” is replaced by the words “a demonstrated urgency.”**

**Guideline Number 8**

The Committee also wants the Treasury Board to amend the wording of guideline number eight, which reads:

“There must be a valid, legally incorporated recipient in existence, to whom the grant is to be paid.”

The Committee would like some reference to the conditions and regulations governing grants and contributions. Consequently, the Committee recommends that:

Par conséquent, le comité recommande :

**Recommandation 4**

**Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro quatre en substituant « raison valable et impérieuse » à l’expression « raison valable et suffisante ».**

**Ligne directrice numéro 6**

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro six :

« L’autorisation appropriée du Ministère ne suffit pas pour couvrir les besoins existants et ceux de la nouvelle initiative (à l’exception des postes de subventions) jusqu’à la fin de la période visée par le crédit. »

L’expression « nouvelle initiative » est trop générale et doit être plus précise. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 5**

**Que le Conseil du Trésor modifie le libellé de la ligne directrice six en ajoutant les termes « annoncée dans un discours budgétaire » après l’expression « nouvelle initiative ».**

**Ligne directrice numéro 7**

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro sept :

« Il doit exister un sentiment d’urgence lié à l’initiative tel que la dépense ne peut pas attendre que le Parlement approuve l’élément en question dans une loi de crédits. »

L’expression « un sentiment d’urgence » est trop vague. Il faudrait que les ministères soient tenus de démontrer que leur besoin est effectivement urgent. Par conséquent, le Comité recommande :

**Recommandation 6**

**Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro sept en substituant l’expression « Il faut démontrer que l’initiative est suffisamment urgente » à l’expression « Il doit exister un sentiment d’urgence lié à l’initiative ».**

**Ligne directrice numéro 8**

Le Comité aimerait également que le Conseil du Trésor étudie la possibilité de modifier le libellé souligné ci-dessous de la ligne directrice numéro huit :

« Il doit exister un bénéficiaire valable et légalement constitué auquel la subvention sera versée. »

Le Comité voudrait que la ligne directrice fasse référence d’une façon quelconque aux conditions et règlement régissant les subventions et contributions. Par conséquent, il recommande :

**Recommendation 7**

**The Treasury Board should amend the wording in Treasury Board guideline number eight by adding after the word “paid” the phrase “in accordance with the government’s regulations on grants and contributions.”**

At this time guidelines number 1 through 4 have received formal approval of the Treasury Board, while guidelines number 5 through 8 have only been approved by the Secretariat. The Committee believes that guidelines 5 through 8 should formally have equal weight as the first four guidelines. Consequently, the Committee recommends that:

**Recommendation 8**

**The Treasury Board give formal approval to all eight of the Treasury Board guidelines on the use of contingency funds.**

**E. Program vs. Spending Authority****1. The Auditor General**

The Auditor General believes that in the matter of the use of contingency funds a distinction exists between the concept of “program authority” and “spending authority.” In her view, a failure on the part of the government to recognize this difference has led to expenditures in grants by two departments that had not received spending authority from Parliament when the payments were made. By program authority the Auditor General means the substantive legislative provisions establishing a department’s mandate and the programs it administers. Spending authority, on the other hand, is the authority to make a payment under a given program. For many government programs, continuous, non-lapsing, spending authority is enshrined in the statutes that set out the programs. For example, the Old Age Security Act authorizes the payment of benefits for Old Age Security. The spending authority that she is concerned about is the authority that Parliament grants to the government annually through appropriation acts. The government relies on funds voted by this process for many programs. This money may be spent only for the purposes outlined in the various votes listed in the schedules to the appropriation acts. Although Vote 5 can supplement a departmental vote by providing additional funds, in her view it cannot provide authority to pay grants that are not covered by the wording of the departmental vote for grants. If grants were not listed in the Estimates at the time the payments were made, or they did not fall within a class of grants listed in the Estimates, then, in her view, spending authority pursuant to the departmental votes did not exist when the grant payments were made. While Vote 5 may be used to supplement departmental votes for grants or classes of grants already listed in the Estimates, it should not, in her view, be used to fund grants not listed in the Estimates. Consequently, the Auditor General has claimed that the Treasury Board Secretariat should submit to the Treasury Board a formal policy or guidelines governing the use of the Government Contingencies Vote for grants, to ensure that spending authority is obtained before such payments are made.

**Recommandation 7**

**Que le Conseil du Trésor modifie le texte de la ligne directrice numéro huit en ajoutant après le mot « versé » l’expression « en conformité avec la réglementation gouvernementale régissant les subventions et contributions ».**

Le Conseil du Trésor a officiellement approuvé les lignes directrices un à quatre alors que les lignes directrices cinq à huit ont été approuvées par le Secrétariat seulement. Le Comité croit que ces dernières devraient avoir autant de poids que les quatre premières. Il recommande donc :

**Recommandation 8**

**Que le Conseil du Trésor approuve officiellement les huit lignes directrices relatives à l’utilisation des crédits pour éventualités.**

**E. Différence entre « responsabilité d’un programme » et « autorisation de dépenser »****1. La vérificatrice générale**

En ce qui a trait à l’utilisation des crédits pour éventualités, la vérificatrice générale croit qu’il existe une distinction entre les notions « responsabilité d’un programme » et « autorisation de dépenser ». À son avis, le fait que le gouvernement ne fasse pas cette distinction entre ces deux notions explique pourquoi deux ministères ont engagé des dépenses pour des subventions à l’égard desquelles ils n’avaient pas obtenu du Parlement l’autorisation d’engager de telles dépenses lorsqu’ils ont effectué les paiements. Pour la vérificatrice générale, la responsabilité d’un programme émane de dispositions législatives importantes établissant le mandat du ministère et les programmes qu’il administre. Le pouvoir de dépenser, par ailleurs, émane de l’autorisation d’effectuer un paiement aux termes d’un programme donné. Dans le cas de nombreux programmes gouvernementaux, le pouvoir permanent, ininterrompu, de dépenser est conféré par les lois créant les programmes. Par exemple, la Loi sur la sécurité de la vieillesse autorise le paiement des prestations de sécurité de la vieillesse. Le pouvoir de dépenser qui préoccupe la vérificatrice générale est celui qu’accorde annuellement le Parlement au gouvernement aux termes des lois de crédits. Le gouvernement compte sur les fonds autorisés pour de nombreux programmes aux termes de ce processus. L’argent ne peut être dépensé qu’aux fins décrites dans les divers postes énumérés en annexe des lois de crédits. Bien que le crédit 5 puisse suppléer à un poste ministériel en prévoyant des fonds additionnels, selon la vérificatrice générale, il ne peut accorder l’autorisation de verser des subventions non prévues au Budget des dépenses dans les crédits ministériels. Si les subventions n’étaient pas prévues au Budget des dépenses lorsque les paiements ont été effectués ou si elles ne tombaient pas dans une des catégories de subventions inscrites au Budget des dépenses, d’après elle, l’autorisation de dépenser aux termes des crédits ministériels n’avait pas été accordée lorsque les subventions ont été versées. Alors que le crédit 5 peut être utilisé pour suppléer aux crédits ministériels prévus pour des subventions ou des catégories de subventions déjà inscrites au Budget des dépenses, il ne devrait pas, selon elle, être utilisé pour financer des subventions non inscrites au Budget des dépenses. Par conséquent, la vérificatrice générale a prétendu que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait soumettre au Conseil du Trésor une politique ou des lignes directrices officielles sur le recours au crédit pour éventualités du gouvernement dans le cas des subventions, pour faire en sorte que l’autorisation de dépenser soit obtenue avant que les paiements soient effectués.



## 2. The Treasury Board

The Treasury Board officials do not entirely agree with the Auditor General's interpretation of the authority conferred to the government under Vote 5. As Mr. Bickerton explained, before the Committee the legislative authority for payments derives from the legislation within a department and that "Vote 5 was used as the authority to provide the cash and to provide the legislative authority pending the passage of Supplementary Estimates." Furthermore, he explained, "there are two basic situations in which a department will seek funding from the Contingency Fund at the same time as it receives approval to include an item in Supplementary Estimates. The first is where there is a cash requirement and insufficient funds." The second involves a department that "does not have sufficient authority to make a specific payment but can be granted that authority through an appropriation act, and that the payment will be required before supply is approved."

On the question of the use of Treasury Board Vote 5 to authorize the payment of grants in advance of the approval of Parliament, Mr. Neville reminded the committee that "Supplementary Estimates are intended to provide additional spending for new programs or for revisions to existing programs, including grants and contributions that occur too late or outside of the Main Estimates process." According to Mr. Neville, "the government has, on occasion, used the authority in the vote wording to authorize new grants or increases to existing grants." He also noted "Ministers may request temporary authority access to Vote 5 funding on the basis that these payments are urgently required and cannot wait until the next supplementary Estimates." Accordingly, the Treasury Board Secretariat determines the legitimacy of the request for Vote 5 funds, and it assesses the degree of urgency and the appropriateness of the amount requested. He noted that not all requests for contingency funding are approved.

It seems that the Treasury Board rejects the distinction between program authority and spending authority, at least for the purposes of Vote 5. In terms of accountability to Parliament, this is dangerous. Followed to its logical, if extreme, conclusion, Parliament would be asked to pass one vote for each department, to be spent in accordance with the legislative mandate of that department. There would be no need for detailed Estimates at all. Consequently, the Committee recommends that:

### **Recommendation 9**

**The Treasury Board adopt a formal policy or guideline governing the use of the Government Contingencies Vote for grants, which ensures that spending authority is obtained from Parliament before such payments are made.**

## **F. Concluding Comment**

The Committee's interest in Vote 5 is continuous. Treasury Board has indicated that it is currently reviewing its practices and guidelines on the use of Vote 5 funds. It expects to announce any change in policy in the Autumn of 2002. The Committee will review the new policy and will comment further at that time.

## 2. Le Conseil du Trésor

Les porte-parole du Conseil du Trésor ne sont pas entièrement d'accord avec l'interprétation que fait la vérificatrice générale de l'autorité conférée au gouvernement aux termes du crédit 5. Comme M. Bickerton l'a expliqué devant le Comité, l'autorisation législative de faire les paiements émane des lois régissant un ministère, et le « crédit 5 accorde l'autorisation de verser certaines sommes d'argent de même que l'autorisation législative requise à cette fin en attendant l'adoption du Budget supplémentaire des dépenses ». Il ajoute plus loin : « Il y a essentiellement deux situations qui amènent un ministère à demander à recourir au crédit pour éventualités au moment même où il reçoit l'approbation d'inscrire un poste au Budget supplémentaire des dépenses. La première surviendrait lorsqu'un ministère aurait besoin de liquidités avant l'approbation du Budget supplémentaire des dépenses et que l'affectation de fonds ministériels applicable n'aurait pas un solde suffisant pour permettre d'engager la dépense prévue. L'autre situation concernerait un ministère qui n'aurait pas une autorisation suffisante pour faire un versement précis — autorisation qui pourrait lui être conférée par le biais d'une Loi de crédits — et qu'il serait nécessaire de faire ce versement avant l'adoption de la Loi de crédits. »

Quant à la question de l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor pour autoriser le paiement de subventions avant d'obtenir l'approbation du Parlement, M. Neville a rappelé au Comité que le « Budget supplémentaire des dépenses a donc pour objet de prévoir des dépenses additionnelles pour financer de nouveaux programmes ou des révisions à des programmes existants, y compris des subventions et des contributions qui n'ont pas fait partie du processus de planification du Budget principal des dépenses ». Selon M. Neville, « le gouvernement s'est prévalu à l'occasion de l'autorisation de dépenses que prévoit le texte du crédit pour autoriser de nouvelles subventions ou augmenter des subventions existantes ». Il a également fait remarquer que les « ministres peuvent demander une autorisation temporaire d'accès au crédit 5 quand des paiements sont urgents et ne peuvent attendre le Budget supplémentaire des dépenses suivant ». Le Secrétaire du Conseil du Trésor détermine donc la légitimité de la demande de recourir au crédit 5 et évalue le degré d'urgence et si le montant demandé est justifié. M. Neville a souligné que les demandes n'étaient pas toutes approuvées.

Le Conseil du Trésor semble rejeter la distinction entre l'autorisation législative et l'autorisation de dépenser, du moins aux fins du crédit 5. C'est dangereux du point de vue reddition compte au Parlement. Mené à sa conclusion logique, même si elle semble extrême, cette absence de distinction pourrait signifier que le Parlement pourrait être appelé à adopter un crédit pour chaque ministère, crédit qui serait dépenser en conformité avec le mandat législatif du ministère. Le Budget des dépenses n'aurait plus d'utilité. Le Comité recommande donc :

### **Recommandation 9**

**Que le Conseil du Trésor adopte une politique ou des lignes directrices officielles régissant l'utilisation aux fins de subventions des crédits pour éventualités du gouvernement afin de faire en sorte qu'il faille obtenir l'autorisation de dépenser du Parlement avant d'effectuer les paiements.**

## **F. Mot de la fin**

Le Comité maintient son intérêt envers le Crédit 5. Le Conseil du Trésor a indiqué qu'il examine actuellement ses pratiques et lignes directrices relatives à l'utilisation des fonds du crédit 5. Il s'attend à pouvoir annoncer des changements à l'automne 2002. Le Comité les étudiera et se prononcera à leur sujet à ce moment là.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada —  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux —  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5