

DÉCISION DU PRÉSIDENT

LE PROJET DE LOI S-204 ET LA RECOMMANDATION ROYALE

Honorables sénateurs,

Le 3 février, après que le sénateur Spivak eut proposé la deuxième lecture du projet de loi S-204, Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale (création et protection du parc de la Gatineau), et pris la parole à ce sujet, le sénateur Nolin a invoqué le Règlement.

Renvoyant à la *Loi constitutionnelle de 1867*, il a soutenu que ce projet de loi devait être accompagné d'une recommandation royale. Puisque ce n'était pas le cas, il était d'avis que le Sénat ne pouvait pas l'étudier.

Les sénateurs Fraser et Spivak ont toutes deux fait valoir qu'une recommandation royale n'était pas nécessaire. Pour sa part, le sénateur Banks a parlé d'un point soulevé par le sénateur Spivak dans son discours et souligné que la Commission de la capitale nationale procède déjà à l'acquisition et à la vente de propriétés et que ce projet de loi ne fait que fixer les paramètres du parc. La commission, a-t-il ajouté, peut agir sans l'affectation de nouveaux crédits.

Le Sénat a été saisi de cette question à plusieurs reprises récemment. Par conséquent, il pourrait être utile d'examiner certains des enjeux fondamentaux qui se posent. Comme nous pouvons le lire à la page 709 du Marleau-Montpetit, « Dans le régime canadien, seule la Couronne a l'initiative des dépenses publiques et le Parlement peut seulement autoriser les dépenses recommandées par le gouverneur général ». Ce principe se reflète dans l'article 81 du Règlement qui stipule que « Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un projet de loi comportant l'affectation de fonds publics, sauf si, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine a recommandé cette affectation ». Cet article comprend certaines des obligations prévues dans les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La recommandation royale est l'expression concrète de l'initiative financière de la Couronne, et elle est signalée à la Chambre des communes. Depuis les années 1970, la recommandation est formulée ainsi : « Son Excellence la gouverneure générale recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée... ». Vient ensuite le titre du projet de loi. En février 1990, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a remis en question le libellé de cette recommandation, estimant « que la formulation actuelle des recommandations royales ne précise pas clairement quelles sont les affectations de crédits réclamées, le cas échéant, par les ministres, quand ils présentent des projets de loi accompagnés de recommandations royales ».

Selon les autorités en matière de procédure, notamment les décisions du Président, le Marleau-Montpetit, le Beauchesne et Erskine May, il faut prendre en considération divers critères pour déterminer si un projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale. Premièrement, il faut établir si le projet de loi renferme une disposition portant

directement affectation de crédits. Deuxièmement, une disposition prévoyant des dépenses nouvelles qui ne sont pas déjà autorisées dans la loi devrait normalement être accompagnée d'une recommandation royale. Troisièmement, un projet de loi visant à élargir l'objet d'une dépense déjà autorisée devra, la plupart du temps, être accompagné d'une recommandation royale. Enfin, la recommandation royale sera normalement nécessaire pour une mesure qui étend des prestations ou assouplit les conditions d'admissibilité à des prestations.

Par ailleurs, une recommandation ne sera probablement pas nécessaire dans le cas d'un projet de loi qui ne fait que structurer la façon dont un ministère ou un organisme exécute des fonctions déjà autorisées dans la loi, sans ajouter de nouvelles tâches. De même, cette exigence ne s'appliquera probablement pas dans le cas d'un projet de loi qui occasionne seulement des petites dépenses d'ordre administratif à un ministère ou à un organisme.

La liste des facteurs énumérés ici n'est pas exhaustive, et chaque projet de loi doit être évalué en fonction de ces points et des autres facteurs en jeu. On ne peut certes pas affirmer que tous les projets de loi qui ont des répercussions financières quelconques requièrent nécessairement une recommandation royale. Lorsqu'il est confronté à ces questions, le Président doit examiner le texte même du projet de loi, et se référer au besoin à la loi-cadre. Dans ces situations, le Président cherche à ne pas interpréter des questions constitutionnelles ou des questions de droit.

Le sénateur qui invoque le Règlement doit exposer ses motifs, expliquant au Sénat pourquoi la recommandation royale est nécessaire en prenant soin d'indiquer exactement ce qui, dans le libellé soumis au Sénat, donne lieu à ce rappel, et non en justifiant le rappel par des décisions qui pourraient ou non être prises à un moment donné après l'adoption du projet de loi. Compte tenu de la nature du processus législatif, les sénateurs peuvent parfois vouloir remettre à plus tard un rappel au Règlement, car les audiences des comités permettent souvent de mieux comprendre les dispositions d'un projet de loi, leur fonctionnement et leurs conséquences.

Lorsque la situation est ambiguë, certains Présidents du Sénat ont préféré supposer que la question était recevable, à moins d'indication contraire ou jusqu'à preuve du contraire. Ce parti pris en faveur du débat, sauf lorsque la question est clairement irrecevable, est essentiel au maintien du rôle du Sénat en tant que chambre de discussion et de réflexion.

Reste qu'il est clair qu'un projet de loi portant affectation de fonds publics ne peut pas être présenté au Sénat. Je le répète, l'article 81 du Règlement dit que « Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude » d'un tel projet de loi. Par conséquent, lorsqu'il est établi qu'un projet de loi du Sénat contrevient à l'article 81 du Règlement, il n'est pas possible d'apporter des amendements susceptibles de corriger la situation car ce projet de loi ne peut plus être examiné. La recommandation royale est donc tout à fait différente du consentement royal, qui concerne l'exigence, pour le gouverneur général, de faire savoir au Parlement qu'il y a entente pour qu'un projet de loi touchant les prérogatives de la Couronne soit étudié. Comme des décisions antérieures l'ont souligné, la plupart du

temps, le consentement royal peut être signifié jusqu'à ce que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Pour en revenir aux dispositions précises du projet de loi à l'étude, la Commission de la capitale nationale jouit déjà d'une grande discrétion pour l'acquisition et la vente de terrains. Comme cela a été souligné lors d'audiences d'un comité sénatorial tenues ces dernières années, la commission peut acheter et vendre des terrains dans la région de la capitale nationale à sa discrétion, dans une grande mesure. Ce pouvoir est prévu dans la *Loi sur la capitale nationale*, plus précisément au paragraphe 10(2). Selon cette loi, la commission a notamment pour mission d'établir des plans d'aménagement et de conservation de la région de la capitale nationale.

La lecture du projet de loi S-204 nous permet d'apprendre que ce projet de loi créerait le parc de la Gatineau et en définirait les limites. Il permettrait aussi l'élargissement du parc, mais pas la réduction de sa superficie. Mais surtout, la Commission de la capitale nationale aurait le droit de premier refus pour la vente de tout terrain situé dans le parc, sans être tenue pour autant d'en faire l'acquisition.

En ce qui concerne la gestion du parc, l'article 4 du projet de loi dit que « La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité de la Commission pour tous les aspects de la gestion du parc de la Gatineau ». Ces consignes législatives semblent respecter, en général, les objectifs actuels de la commission.

Dans l'ensemble, ce projet de loi ne semble pas entraîner de nouvelles dépenses claires, mais plutôt créer le parc de la Gatineau, énoncer des priorités pour sa gestion et permettre à la commission d'acheter les terrains qui seraient à vendre comme elle peut déjà le faire, sans lui imposer une obligation à cet égard. Dans le cadre des pouvoirs existants, aucune de ces initiatives ne semble exiger de nouveaux fonds. Au contraire, le Parlement guiderait la commission dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est déjà conféré. Rien dans ce projet de loi n'indique que la commission serait tenue d'acheter des terrains dans le parc. Elle conserverait toute latitude à cet égard.

Même s'il est vrai que le projet de loi interdit effectivement la vente de terrains publics dans le parc, cette interdiction ne constitue pas une dépense, encore moins une affectation de crédits.

L'analyse du projet de loi S-204 montre donc que celui-ci n'exige aucune dépense, ni nouvelle ni particulière, étant donné que l'orientation qu'il donne à la commission cadre avec les pouvoirs généraux existants. Par conséquent, ce projet de loi ne requiert pas une recommandation royale et le débat à l'étape de la deuxième lecture de ce projet de loi peut se poursuivre.