

DÉCISION DU PRÉSIDENT

PROCESSUS SUIVI POUR L'ÉTUDE DU BUDGET DES DÉPENSES ET L'ADOPTION DES PROJETS DE LOI DE CRÉDITS

Honorables sénateurs,

Le jeudi 8 décembre, à la fin du débat à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi C-29, un projet de loi de crédits, le sénateur Comeau a invoqué le Règlement. Il a demandé une décision afin d'obtenir des précisions sur le processus suivi au Sénat pour l'étude du budget des dépenses et l'adoption du projet de loi de crédits connexe, et le lien qui pourrait exister entre eux.

Le rappel au Règlement du sénateur Comeau faisait suite à d'autres interventions faites lors du débat en deuxième lecture sur le projet de loi C-29. Le sénateur Gerstein avait proposé l'adoption du projet de loi et le sénateur Day avait ensuite expliqué les différences dans la façon dont les projets de loi de crédits sont traités par le Sénat et par la Chambre des communes.

En vertu de son Règlement, la Chambre des communes adopte le budget des dépenses avant la présentation du projet de loi de crédits. Ce processus reflète le rôle fondamental de la Chambre des communes dans le domaine des finances. Le Sénat traite des crédits de façon différente. Deux processus distincts, quoique liés, entrent en jeu ici : l'étude du budget des dépenses et l'adoption du projet de loi de crédits. Ces étapes sont liées, car le projet de loi de crédits demande l'approbation des dépenses prévues dans le budget des dépenses. Elles sont aussi différentes, car la présentation et l'adoption d'un projet de loi de crédits ne dépendent aucunement, au Sénat, de la suite donnée au budget des dépenses.

Comme le sénateur Day l'a expliqué, l'approche normale au Sénat consiste à débattre du rapport du Comité des finances nationales sur un budget des dépenses avant de se prononcer sur le projet de loi de crédits correspondant. Il a suggéré qu'il s'agit là d'une convention, tout en reconnaissant que l'on s'était écarté de cette approche au courant des dernières années.

Au Sénat, le budget des dépenses est déposé par le gouvernement. Par la suite le Comité des finances nationales est autorisé à étudier la plupart des dépenses prévues dans le budget des dépenses, même si d'autres comités peuvent être autorisés à

étudier certaines de ces dépenses. Cependant, le budget des dépenses comme tel n'est jamais renvoyé au comité pour une approbation formelle. Il s'agit d'une distinction importante. En raison du fait que le budget des dépenses lui-même n'est pas renvoyé au comité, celui-ci ne l'approuve pas et n'en recommande pas non plus l'approbation, puisqu'il n'est pas habilité à le faire. Le comité est limité à étudier les dépenses prévues au budget des dépenses et à faire rapport de ces dépenses.

Le rapport du comité fournit, pour l'information du Sénat, une analyse de diverses questions ayant trait aux dépenses prévues dans le budget des dépenses. Pour cette raison, il serait plus conforme à l'article 97(3) du Règlement que le rapport soit déposé et non pas présenté, comme c'est souvent le cas. En déposant un rapport, le Comité des finances nationales remplit son obligation d'étudier le budget des dépenses et d'en faire rapport. Aucune action subséquente n'est requise mais, conformément à la pratique, une motion de procédure est habituellement proposée en vertu de l'article 97(3) du Règlement afin d'étudier le rapport à une séance future, ce qui permet aux sénateurs de débattre son contenu. S'il est adopté par le Sénat ce rapport devient un rapport du Sénat, au lieu d'un simple rapport de comité.

Le projet de loi de crédits aboutit au Sénat à l'issue d'un processus distincte, tout à fait différent de celui du rapport au Sénat du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses. Le projet de loi de crédits arrive de la Chambre des communes accompagné d'un message, comme tous les autres projets de loi qui émanent de cette chambre. Lorsque le Sénat reçoit un projet de loi de crédits, ce texte législatif bénéficie déjà d'une existence tout à fait distincte de celle du budget des dépenses. Selon les décisions prises par la Chambre des communes, les montants approuvés dans le projet de loi de crédits pourraient même être plus bas que ceux figurant dans le budget des dépenses. Après avoir reçu le projet de loi, le Sénat lui fait suivre le processus législatif habituel, à une exception près, qui est digne de mention : il est très rare qu'un projet de loi de crédits soit renvoyé à un comité, même si rien dans le Règlement n'interdit qu'un projet de loi de crédits soit renvoyé à un comité après la deuxième lecture.

Il pourrait être utile de tracer un certain parallèle entre le travail du Sénat à l'égard du budget des dépenses et du projet de loi de crédits et le processus d'étude préalable d'un projet de loi. Un comité peut obtenir l'autorisation de procéder à l'étude préalable d'un projet de loi qui est à la Chambre des communes, mais ce travail ne peut pas retarder ou ralentir l'avancement du projet de loi lorsque celui-ci arrive au Sénat. De même, le Comité des finances nationales étudie le budget des dépenses, mais ses travaux, aussi importants soient-ils, ne peuvent influencer sur l'avancement du projet de loi de crédits lorsque celui-ci arrive au Sénat.

Dans les faits, le Sénat reçoit normalement un rapport du Comité des finances nationales sur un budget des dépenses avant d'examiner le projet de loi de crédits portant sur les dépenses prévues dans ce budget. Le Comité des finances nationales effectue un travail important pour le Sénat car il informe les sénateurs des questions que pose le budget des dépenses et leur permet de mieux comprendre les programmes gouvernementaux. C'est pourquoi il est avantageux, même souhaitable, que les travaux se déroulent dans cet ordre.

Pour répéter, le *Règlement du Sénat* n'exige pas qu'un rapport sur le budget des dépenses ait été reçu ou adopté avant que le Sénat approuve un projet de loi de crédits. Il est arrivé à quelques reprises qu'un projet de loi de crédits soit adopté sans l'adoption préalable d'un rapport sur le budget des dépenses du Comité des finances nationales. Donc, même si l'approche d'un rapport suivi d'une décision du Sénat sur un projet de loi de crédits, séquence que le sénateur Day a qualifiée de convention, est habituellement respectée, il n'en va pas toujours ainsi.

Les débats du Sénat du 9 décembre 2002 nous éclairent à cet égard. Soutenant que le Sénat devait adopter le rapport du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses avant de passer à l'étude du projet de loi de crédits, un sénateur avait invoqué le Règlement. L'on a dit que le rapport de ce comité constitue, en fait, une proposition en vue de l'approbation du budget des dépenses et que le Sénat ne peut étudier le projet de loi de crédits tant qu'il n'a pas adopté le rapport du Comité. À l'encontre de cet argument, on avait souligné que, même s'il est indéniablement utile que le Sénat examine le rapport du Comité sur le budget des dépenses, cette étape n'est aucunement nécessaire avant la présentation et l'étude du projet de loi de crédits et que, de toute façon, ni le comité ni le Sénat n'approuve le budget des dépenses. Dans sa décision, le Président avait déclaré que le fait d'adopter le rapport du Comité des finances nationales ne revient pas à approuver le budget des dépenses. Ce rapport est un examen du budget des dépenses accompagné d'observations. Le Président a également indiqué que le Sénat est uniquement appelé à adopter le projet de loi de crédits, qui demande l'approbation de fonds pour les dépenses prévues dans le budget des dépenses.

Pour conclure, même s'il peut s'avérer utile d'étudier ou d'adopter le rapport du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses, ni le Règlement ni la pratique n'exige que le rapport ait été reçu ou adopté avant que le Sénat étudie un projet de loi de crédits portant sur les dépenses prévues dans ce budget. Le Sénat peut adopter ce projet de loi sans un tel rapport. Comme le sénateur Comeau l'a mentionné, pour qu'un ordre précis soit obligatoirement respecté aux fins des

travaux, il faudrait modifier le *Règlement du Sénat* afin qu'une telle exigence y figure clairement.