



Groupe canadien  
d'étude des parlements

Gagnant du Concours national d'essai 2006

**Une question de confiance : l'examen parlementaire  
des prévisions budgétaires du gouvernement du Canada en théorie et en  
pratique**

Wendy Hepburn

Université Carleton

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP), dans le but de favoriser la connaissance et la compréhension des institutions parlementaires canadiennes, parraine annuellement un Concours national d'essai. Les étudiants des collèges et des universités (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cycles) à travers le Canada sont invités, quelle que soit leur spécialisation, à soumettre des essais sur tout sujet relatif au Parlement, aux assemblées législatives ou aux législateurs. On peut consulter les essais gagnants, dans les deux langues officielles, sur le site Web du GCEP. Les points de vue et les opinions qui y figurent sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du GCEP.

## Essai

### **Introduction**

Dans son ouvrage fondamental *The Parliament of Canada*, C.E.S. Franks traite des trois fonctions essentielles du Parlement : « former le gouvernement, soit élire un gouvernement légitime dans le cadre d'un processus électoral; ...faire fonctionner le gouvernement, soit lui conférer les pouvoirs, les fonds et les autres ressources nécessaires pour diriger le pays » et « veiller au bon comportement du gouvernement, soit exercer une surveillance du gouvernement » [traduction]<sup>1</sup>. Le Parlement forme le gouvernement et l'autorise à agir par la voie des lois de crédits et du pouvoir de dépenser. Le gouvernement est donc responsable envers le Parlement de ses actions et de son utilisation des pouvoirs financiers ou non financiers; de même, le Parlement agit comme un organe de surveillance du gouvernement et doit l'obliger à rendre compte de ses actions et inactions.

Dans leur article intitulé « Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme », les universitaires Peter Aucoin et Mark Jarvis indiquent que la structure fondamentale de l'obligation de rendre compte dans le système parlementaire canadien de gouvernance et de gestion publique est assujettie à la convention de gouvernement responsable<sup>2</sup>. Selon eux, la convention de gouvernement responsable dans le système canadien est, dans les faits, « un processus à deux volets », dans le cadre duquel « le gouvernement est responsable de la Chambre des communes pour l'exercice des pouvoirs gouvernementaux »<sup>3</sup> et est tenu de rendre compte de ses actions et décisions, tandis que le Parlement se doit d'exercer une surveillance démocratique et de tenir le gouvernement responsable<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> FRANKS, C.E.S. *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.

<sup>2</sup> AUCOIN, Peter et Mark Jarvis. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme* (École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2005), p. 8.

<sup>3</sup> AUCOIN, Peter, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2004), p. 11.

<sup>4</sup> AUCOIN, Peter. « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29 : 3 (2006), p. 25.

Selon Aucoin, la reddition de compte, essentielle à l'efficacité de la responsabilisation, est la partie la plus importante de ce processus à deux volets<sup>5</sup>.

En vertu de la convention de gouvernement responsable, les membres du gouvernement peuvent diriger « aussi longtemps qu'ils ont la confiance de la majorité des députés à la Chambre des communes. » Certains documents, comme le Budget des dépenses et le Budget principal des dépenses, sont automatiquement considérés comme des questions de confiance. Si le gouvernement ne réussit pas à garder l'appui du Parlement sur une question de confiance, il doit démissionner ou déclencher une élection générale<sup>6</sup>. Il est cependant de plus en plus évident que, si en théorie, les budgets constituent systématiquement des questions de confiance, ils ne sont pas réellement traités comme telles, vu l'ampleur et la portée limitées de l'examen parlementaire en matière de travaux de crédits. Robert Marleau, ancien greffier de la Chambre des communes, souligne en effet que « [la] Chambre des communes a essentiellement deux rôles à jouer, c'est-à-dire adopter les lois et voter les crédits. À mon avis, elle a trop mis l'accent sur la législation au cours des vingt-cinq dernières années et s'est presque soustraite à sa responsabilité constitutionnelle à l'égard des crédits<sup>7</sup>. »

Ce manque de vigueur de l'examen parlementaire du Budget des dépenses serait dû, notamment, à la croissance exponentielle du gouvernement, à un Parlement généralement majoritaire, au manque de visibilité des budgets et du travail des comités, ainsi qu'au rôle en mutation des députés. Quelles qu'en soient les causes, il n'en demeure pas moins que l'architecture de responsabilisation, en vertu de la convention de gouvernement responsable, exige que le gouvernement conserve la confiance de la Chambre des communes. En effet, selon Aucoin et Jarvis, un gouvernement responsable dans le cadre du système de Westminster « dépend largement de la vigueur de l'examen parlementaire et de sa capacité à

---

<sup>5</sup> AUCOIN, p. 26.

<sup>6</sup> AUCOIN, Smith et Dinsdale, p. 13.

<sup>7</sup> CURRY, Bill. « The Legislative Process », *The Hill Times*, n° 625, 18 février 2002. Robert Marleau était greffier de la Chambre des communes de 1987 à janvier 2001.

responsabiliser les ministres »; sans examen parlementaire vigoureux, le système peut facilement glisser vers ce que les commentateurs aiment qualifier de « dictature élue »<sup>8</sup>. Le manque de vigueur de l'examen parlementaire des dépenses gouvernementales remet donc en question la capacité du Parlement à déterminer si le gouvernement mérite la confiance de la Chambre en vertu de la convention de gouvernement responsable.

Il faut renforcer l'architecture fondamentale de responsabilisation au Canada, pour assurer l'efficacité de la convention de gouvernement responsable, en permettant au Parlement d'exercer correctement la surveillance démocratique en vertu de cette convention. Il importe donc d'accroître la capacité du Parlement à demander des comptes au gouvernement, en modifiant les procédures parlementaires actuelles et en accordant un plus grand soutien aux comités parlementaires. Dans ce contexte, nous recommandons que le comité plénier effectue périodiquement l'examen du Budget des dépenses des ministères et que cet examen prenne la forme d'une période de questions. Nous recommandons également que la Bibliothèque du Parlement et la vérificatrice générale accordent un plus grand soutien aux comités parlementaires, et que les comités soient tenus de présenter en détail leurs conclusions au Parlement.

### **Les travaux des subsides**

Au Canada, ce n'est pas le gouvernement mais le Parlement qui détient les pouvoirs de taxation et de dépenses, dans le cadre du système de Westminster. Conformément à la *Loi constitutionnelle* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouvernement doit demander « au Parlement d'approuver les fonds requis pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations financières et de mettre en œuvre les programmes déjà approuvés par le Parlement »<sup>9</sup>. Le Parlement joue un rôle extrêmement important en

---

<sup>8</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 72.

<sup>9</sup> PARLEMENT DU CANADA. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, sous la direction de Robert Marleau et Camille Montpetit (Ottawa : Chenelière McGraw-Hill, 2000), p. 714.

permettant au gouvernement d'agir, pour la bonne raison que le gouvernement ne peut dépenser ou investir des fonds sans le consentement du Parlement.

Le gouvernement est tenu de présenter ses prévisions de dépenses (ou Budget des dépenses) pour obtenir l'approbation du Parlement, en appui à sa demande de financement auprès du Parlement<sup>10</sup>. Dans d'autres juridictions, un budget gouvernemental et des prévisions de dépenses annuelles détaillées pourraient tenir lieu de documents à l'appui<sup>11</sup>. Au Canada, cependant, le Budget principal des dépenses et les budgets des dépenses sont des documents distincts qui s'inscrivent dans des processus parlementaires différents. Le Budget principal est généralement déposé en février et précise de quelle façon le gouvernement prévoit percevoir et investir l'argent des contribuables. Il est considéré comme une question de confiance tant en théorie qu'en pratique. Les budgets des dépenses indiquent les prévisions de dépenses annuelles de l'ensemble du gouvernement et de chaque ministère et organisme du gouvernement. Même si, en théorie, les budgets des dépenses sont considérés comme des questions de confiance qui doivent être examinées en conséquence, leur examen manque de vigueur dans la pratique.

Dans le Budget des dépenses, le gouvernement informe le Parlement de ses intentions, sur lesquelles se fonde la loi de crédits annuels. Dans son second rapport, la Commission Gomery explique que le Budget des dépenses remplit deux fonctions. « Tout d'abord, il reflète les grandes politiques du gouvernement » : le gouvernement y exprime ses priorités financières, « l'importance qu'il a décidé d'accorder à tel ou tel programme, et la façon dont il a décidé de réagir aux besoins et aux défis auxquels sont confrontés le Canada et les Canadiens »<sup>12</sup>. Les parties I et II du Budget des dépenses sont réunies dans un seul document qui comprend le Plan de dépenses du gouvernement et les Budgets principaux des dépenses des ministères et des organismes. Ils doivent être déposés au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> mars,

---

<sup>10</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits », PRB 04-05F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 1<sup>er</sup> mai 2004. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0405-f.htm>.

<sup>11</sup> GOUVERNEMENT DE L'Australie. « Budget 2006-2007 », ministère des Finances et de l'Administration : Australie, 2006.

<sup>12</sup> GOMERY, John. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité* (Gouvernement du Canada : Ottawa, 2006), p. 55.

conformément à l'article 81 (4) du *Règlement*<sup>13</sup>. La partie I du Budget des dépenses précise les dépenses totales du gouvernement pour le prochain exercice et indique, pour l'ensemble des ministères, de quelle façon les postes budgétaires se rapportent au plan de dépenses figurant dans le Budget principal des dépenses. La partie II du Budget des dépenses se rapporte directement à la loi de crédits annuels et énonce les « dépenses budgétaires et législatives proposées de tous les ministères et organismes »<sup>14</sup>.

La partie II, intitulée Budgets principaux des dépenses, comporte les pouvoirs de dépenser budgétaires et non budgétaires (crédits) et les montants des éléments qui figureront dans la loi de crédits. Le crédit vise un double objectif : d'une part, définir la finalité et le secteur pour lesquels un ministère désire obtenir un pouvoir de dépenser, d'autre part établir une limite des dépenses pour chaque ministère dans ce secteur donné. Contrairement à d'autres juridictions, les crédits peuvent être examinés individuellement par des comités et la Chambre des communes. Donc, une fois une loi de crédits adoptée par le Parlement, chaque crédit est en fait « une courte loi autorisant un ministère ou un organisme à dépenser de l'argent à des fins précises » pour « le montant maximal autorisé »<sup>15</sup>. Étant donné que chaque crédit autorisé est en fait un contrat entre le Parlement et le gouvernement, le gouvernement ne peut transférer de l'argent d'un crédit à l'autre ou dépasser le montant autorisé sans le consentement du Parlement dans le cadre du processus du Budget supplémentaire des dépenses, qui permet aux ministères de demander de nouveaux fonds ou une réaffectation des crédits pour répondre à des besoins de programme précis. Le gouvernement n'est pas tenu d'épuiser la totalité de ses pouvoirs de dépenser, car chaque crédit agit de façon à limiter son pouvoir de dépenser dans un secteur donné.

La partie III complète les parties I et II du Budget des dépenses en incluant de l'information contextuelle axée sur les résultats portant sur les priorités, les plans et le rendement des ministères. La partie III du Budget des dépenses comporte, depuis 1997, deux séries de documents, à savoir les Rapports

---

<sup>13</sup> CHAMBRE DES COMMUNES. Article 81 (4), *Règlements de la Chambre des communes*, Ottawa : Chambre des communes, 2005.

<sup>14</sup> MARLEAU et Montpetit, p. 728.

<sup>15</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits ».

sur les plans et les priorités (RPP) et les Rapports sur le rendement. Dans ces rapports, les ministères précisent les affectations de crédits aux programmes et les résultats attendus et réels. Tous les ministères produisent des Rapports sur les plans et les priorités précisant leur mandat, leur mission, leurs résultats stratégiques et leurs énoncés de programme par activité. Ils doivent être déposés à la Chambre des communes au plus tard le 31 mars. En octobre, chaque ministère est tenu de produire un Rapport ministériel sur le rendement qui précise le rendement du ministère par rapport aux plans et priorités.

### **Examen parlementaire des crédits – Mécanismes *a priori* et *a posteriori***

Dans son article intitulé « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* », Odette Madore détermine les méthodes par lesquelles le Parlement peut à la fois examiner et contrôler les dépenses gouvernementales avant qu'elles ne soient engagées dans le cadre d'une loi de crédits, tout en veillant *a posteriori* sur la « régularité et le bon usage des fonds publics ». <sup>16</sup> Selon Madore, le Parlement et les comités parlementaires peuvent exercer un contrôle *a priori*, en examinant le Budget principal et les Budgets supplémentaires des dépenses à la Chambre des communes et au Sénat, et en autorisant les plans de dépenses, lors de l'adoption de la loi de crédits. Le Parlement peut exercer un contrôle *a posteriori* dans le cadre d'un examen parlementaire des *Comptes publics du Canada*, des *Rapports ministériels sur le rendement* et des rapports de la vérificatrice générale.

Le Parlement exerce un contrôle *a priori* sur les dépenses publiques en examinant les travaux de crédits aux jours désignés à la Chambre des communes et en examinant le Budget des dépenses dans le cadre de comités parlementaires et de comités pléniérs. Dans son second rapport, le juge Gomery souligne l'importance de cette forme de contrôle *a priori* sur les

---

<sup>16</sup> MADORE, Odette. « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* », PRB 05-50F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 7 février 2006. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0550-f.html>.



dépenses publiques, affirmant que « les différentes parties du Budget des dépenses sont essentielles au contrôle des deniers publics », car les crédits parlementaires définissent le montant et l'objet des dépenses, ce qui limite le pouvoir de dépenser du gouvernement<sup>17</sup>. Ce contrôle souligne le rapport de responsabilisation qui existe entre le Parlement et le gouvernement, dans la mesure où le gouvernement ne peut puiser les sommes voulues dans le Trésor avant l'approbation officielle de ses intentions financières par le Parlement.

En vertu du *Règlement* de la Chambre des communes, le Parlement a intégré à son calendrier un emploi du temps en matière financière qui précise les dates limites de dépôt de certains rapports, comme le Budget principal des dépenses, et le nombre de jours désignés pour l'examen des travaux de crédits. Ces jours désignés, que le gouvernement appelle des « jours de crédits », sont censés être l'une des principales formes de contrôle *a priori* des dépenses gouvernementales, selon la tradition voulant que « le Parlement n'accorde pas de crédits tant que l'opposition n'a pas eu l'occasion de démontrer pourquoi ces crédits devraient être refusés »<sup>18</sup>. Ces jours désignés revêtent une importance particulière dans le cadre du processus de responsabilisation, dès lors que « les députés ont l'occasion d'interroger les ministres, d'attirer l'attention du public et des médias sur divers problèmes liés au plan financier général et sur certaines actions ou décisions contestées du gouvernement »<sup>19</sup>.

En plus des jours désignés, les comités permanents parlementaires et le comité plénier de la Chambre des communes font également partie du mécanisme de contrôle *a priori* des dépenses gouvernementales. Dès son dépôt, le Budget principal des dépenses est systématiquement renvoyé aux comités permanents de la Chambre des communes et au Comité

---

<sup>17</sup> GOMERY, p. 55.

<sup>18</sup> MARLEAU et Montpetit, p. 722.

<sup>19</sup> MADORE, Odette. « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* ».

sénatorial permanent des finances nationales. Les comités permanents de la Chambre des communes ont pour mandat d'étudier en profondeur le Budget des dépenses et faire rapport ou être réputés avoir fait rapport au plus tard le 31 mai. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'examen parlementaire du Budget des dépenses, dans le cadre de la structure de responsabilité du Parlement, car il permet aux députés de questionner directement les ministres et les représentants des ministères et les obliger à rendre compte des plans, des politiques et du rendement de leur ministère respectif. Selon Aucoin et Jarvis, cet examen est important, du seul fait que « la transparence, la vérification, l'examen et le questionnement sont au cœur de la responsabilisation »<sup>20</sup>.

De plus, l'examen parlementaire des crédits ministériels prévus au Budget principal et au Budget supplémentaire des dépenses est essentiel pour exercer directement une surveillance du Trésor public, du moment que le gouvernement ne peut dépenser ces fonds qu'aux seules fins approuvées par le Parlement. Le juge Gomery reconnaît l'importance de l'examen et de l'approbation du Budget des dépenses, « chaque crédit mentionné dans des lois de même nom constituant le point de départ de la surveillance parlementaire des dépenses publiques »<sup>21</sup>. Le comité plénier de la Chambre des communes peut également étudier le Budget principal des dépenses de deux ministères ou organismes, dans le cadre de deux séances d'étude de quatre heures. Selon Madore : « Cet examen par le Comité plénier permet une étude en profondeur du Budget principal des dépenses des deux ministères en présence de tous les députés et des ministres responsables. Il en résulte une plus grande transparence et une meilleure visibilité du processus d'examen du Budget principal des dépenses. »<sup>22</sup> En théorie, les députés peuvent

---

<sup>20</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 22.

<sup>21</sup> GOMERY, p. 54-55.

<sup>22</sup> MADORE, Odette. « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* ».

exercer un contrôle *a priori* sur les plans de dépenses du gouvernement, en examinant le Budget des dépenses lors des réunions des comités parlementaires et du comité plénier.

Madore soutient que, outre le contrôle *a priori* des plans de dépenses du gouvernement, il est également possible d'exercer un contrôle *a posteriori* au moyen d'un examen parlementaire des Comptes publics du Canada, des Rapports ministériels sur le rendement et des rapports de la vérificatrice générale présentés aux comités parlementaires et au comité plénier de la Chambre des communes. Le gouvernement précise dans les Comptes publics du Canada la façon dont il a dépensé les fonds affectés par le Parlement, dans le cadre du Budget des dépenses, et s'il reste des autorisations de dépenses non utilisées. Les Rapports ministériels sur le rendement vont bien au-delà de l'étude de chaque poste de dépenses publiques; ils comportent des renseignements sur les finances et le rendement axés sur les résultats de chaque ministère, pour l'exercice précédent. En examinant *a posteriori* les documents susmentionnés, les députés peuvent obliger le gouvernement à rendre compte de l'utilisation adéquate des fonds publics et de l'efficacité des décisions en matière de dépenses.

La vérificatrice générale du Canada exerce *a posteriori* un contrôle sur les dépenses publiques et les rapports financiers et non financiers, en effectuant des vérifications indépendantes des états financiers dans les Comptes publics, atteste des Rapports ministériels sur le rendement, en vérifie la qualité et « effectue également des vérifications de gestion au titre de l'optimisation des ressources, ce qui permet souvent de cerner des domaines où il est possible d'améliorer les systèmes et les pratiques du gouvernement ». Les rapports de la vérificatrice sont renvoyés au Comité des comptes publics aux fins d'examen et font souvent l'objet de beaucoup d'attention de la part de la Chambre des communes et des médias. De plus, la vérificatrice générale est fréquemment appelée à témoigner aux comités parlementaires<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits ».

Il est possible d'effectuer un examen et d'exercer un contrôle *a priori* et *a posteriori* des dépenses publiques et des rapports financiers et non financiers présentés au Parlement au moyen des tribunes et des mécanismes de responsabilité habituels, comme la période des questions orales et les débats au Parlement. Aucoin et Jarvis soutiennent qu'un aspect important de la période des questions, en tant que mécanisme de responsabilisation, est que le gouvernement ne peut pas contrôler ce qui se dit durant cette période<sup>24</sup>. Le Parlement et le gouvernement devraient, en théorie, établir un solide rapport de responsabilisation, étant donné des nombreux mécanismes *a priori* et *a posteriori* à la disposition des députés aux fins d'examen des dépenses réelles et proposées et du rendement du gouvernement.

### **Examen parlementaire des crédits – Efficacité et réforme**

Historiquement, les examens parlementaires et le contrôle *a priori* et *a posteriori* du Budget des dépenses font l'objet d'une grande insatisfaction depuis le début du vingtième siècle. Cette insatisfaction peut s'expliquer en partie, comme nous le verrons plus loin, par différents facteurs : la croissance exponentielle du gouvernement, les restrictions sur le plan de la procédure, le manque de visibilité du Budget des dépenses et du travail des comités, la formation de gouvernements majoritaires et le rôle en mutation des députés. Cette insatisfaction est à l'origine de l'adoption de plusieurs réformes du processus budgétaire, dont le renvoi du Budget des dépenses aux comités à des fins d'examen.

La Chambre des communes est la principale tribune des travaux des subsides durant le premier siècle suivant la Confédération, selon *la procédure et les usages de la Chambre des communes* de Robert Marleau et Camille Montpetit. Les travaux des subsides sont « confiés à un comité plénier appelé Comité des subsides »<sup>25</sup>. C'est ainsi que, jusqu'en 1955, les députés étudient ensemble le Budget des dépenses et en discutent collectivement. Chaque Budget des dépenses est considéré comme une motion distincte et le dépôt de chaque motion devient l'occasion d'examiner le rendement d'un ministère et ses politiques de

---

<sup>24</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 73.

<sup>25</sup> MARLEAU et Montpetit, p. 714.

façon générale. À l'époque, la taille et de la portée restreintes du gouvernement permettent aux députés d'examiner assez minutieusement le Budget des dépenses (les crédits).

Mais après la Première Guerre mondiale, un examen en profondeur devient de plus en plus difficile, selon les analystes de la Bibliothèque du Parlement, en raison de la croissance rapide du gouvernement. « En 1950, le Parlement [a] encore recours à une démarche qui [est], à bien des égards, essentiellement la même qu'en 1867, alors que les décisions qu'il [doit] prendre à l'égard du Budget des dépenses [portent] sur des niveaux de dépenses publiques 300 fois supérieurs à ceux des années 1860 et des programmes et les activités dont la complexité [a] beaucoup augmenté. »<sup>26</sup> Le Comité spécial de la procédure de 1968 se montre de plus en plus critique envers les procédures relatives aux travaux des subsides en vigueur avant 1968. Il soutient qu'ils sont « longs, répétitifs et archaïques ». En outre, comme en font part Marleau et Montpetit, le comité affirmait à l'époque que :

[les travaux de subsides] ne permettaient pas un examen efficace des prévisions budgétaires, qu'ils ne fournissaient pas à la Chambre les moyens d'organiser un débat significatif sur des sujets prévus à l'avance, qu'ils n'avaient pas permis au Parlement d'exercer un contrôle efficace sur les dépenses, non plus que d'assurer une décision rapide sur les projets de loi de crédits. Le Comité estimait que la méthode qui avait été léguée par l'histoire ne tenait pas compte des réalités contemporaines de la marche du gouvernement<sup>27</sup>.

Il est évident que d'importantes réformes sont nécessaires en vue de permettre aux députés de s'acquitter de leur devoir de surveillance démocratique.

Selon l'universitaire Thomas Hockin, l'histoire de la procédure parlementaire à la Chambre des communes constitue « la chronique des aménagements, sous forme de règlements et d'autres règles, résultants de la tension existant en permanence entre le droit du gouvernement

---

<sup>26</sup> DEWING, Michael, Alex Smith et Jack Stilborn. « Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles », PRB 05-78F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 22 mars 2006. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0578-f.htm>.

<sup>27</sup> MARLEAU et Montpetit, p. 718.

de gouverner et le droit de l'opposition de s'opposer, de critiquer et d'examiner »<sup>28</sup> [traduction]. Les principales réformes parlementaires survenues en 1968 s'inscrivent dans cette logique, dans la mesure où elles visent à résoudre les problèmes posés par une structure gouvernementale de plus en plus complexe et l'incapacité des députés à examiner le Budget des dépenses. Cette réforme visait deux objectifs : améliorer la surveillance effective des dépenses publiques par les comités permanents et rationaliser le débat sur les prévisions budgétaires à la Chambre, en libérant les députés du fardeau fastidieux imposé par les travaux de crédits.

En théorie, cette réforme des procédures concernant l'étude des travaux de crédits devait permettre aux comités permanents d'étudier en profondeur le Budget des dépenses et d'en tenir responsable le gouvernement. Mais dans les faits, L'examen parlementaire du Budget des dépenses demeure sommaire. Dans son rapport intitulé *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires remarque en effet que les comités parlementaires continuent à effectuer « un examen relativement sommaire » des Budgets des dépenses et des rapports explicatifs présentés annuellement par les ministères gouvernementaux. Selon ce rapport :

Chaque année, quelque 87 ministères et autres organismes gouvernementaux présentent aux comités parlementaires des budgets et des rapports connexes qui dans plusieurs cas ne font l'objet d'aucune réunion officielle... L'examen des budgets supplémentaires des dépenses [...] s'est révélé encore moins satisfaisant<sup>29</sup>.

Non seulement l'examen parlementaire des parties I et II du Budget des dépenses manque-t-il de vigueur, mais en plus, les Rapports sur les plans et les priorités et les Rapports ministériels sur le

---

<sup>28</sup> HOCKIN. Thomas A. « Reforming Canada's Parliament : The 1965 Reforms and beyond », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 6 : 2 (1966) : p. 328-329.

<sup>29</sup> CHAMBRE DES COMMUNES. *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003.

rendement ne sont par renvoyés, mais seulement « considérés renvoyés » aux comités permanents<sup>30</sup>. Il serait très préjudiciable au rapport de responsabilisation entre le Parlement et le gouvernement que les députés ne puissent plus étudier en profondeur les prévisions budgétaires, car le gouvernement pourrait ne pas rendre compte de tous ses plans de dépenses. L'efficacité du principe de confiance, en vertu de la convention de gouvernement responsable, s'en trouve d'ailleurs réduite, étant donné la capacité des députés à tenir responsable le gouvernement de ses plans de dépenses et de son rendement, ainsi qu'à déterminer si le gouvernement mérite la confiance de la Chambre.

Les comités parlementaires, en plus de n'effectuer qu'un examen sommaire des prévisions budgétaires, sont devenus des mécanismes *a priori* et *a posteriori* inefficaces de responsabilisation du gouvernement. En effet, selon un grand nombre d'universitaires, « [à] quelques exceptions près, les comités n'ont pas pu assurer efficacement la reddition de comptes des ministres et des fonctionnaires », car les ministres comparaissent rarement devant un comité, et lorsqu'ils le font, « ils sont rarement forcés de rendre des comptes »<sup>31</sup>. Le rapport de responsabilisation entre le Parlement et le gouvernement semble donc s'amenuiser, car les députés n'ont pas pu utiliser efficacement un des principaux mécanismes d'examen des actions du gouvernement et d'imputabilité de ses décisions. Ces problèmes soulèvent de graves questions sur l'état du gouvernement responsable au Canada, puisqu'un doute plane sur la capacité du Parlement à déterminer si le gouvernement mérite la confiance de la Chambre, conformément à la convention de gouvernement responsable.

---

<sup>30</sup> CHAMBRE DES COMMUNES. « Procédure financière : Documents budgétaires », *Compendium- Procédure en ligne*. Chambre des communes : Ottawa, 2005. [http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c\\_g\\_financialprocedures-f.htm?Language=F](http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_financialprocedures-f.htm?Language=F).

<sup>31</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 27.

Selon certains, le pouvoir et la capacité des comités à contrôler l'action du gouvernement sont relativement limités pour plusieurs raisons. Le manque de vigueur de l'examen du Budget des dépenses peut s'expliquer par les facteurs suivants : la portée limitée des pouvoirs des comités en matière de procédure et de politiques, le manque de ressources pour soutenir les députés, et le fort taux de roulement de l'expertise des députés sur un domaine donné.

En vertu de la *Loi constitutionnelle*, plusieurs restrictions en matière de procédure limitent la capacité des comités parlementaires à exercer un contrôle *a priori* du Budget des dépenses. Notamment, en vertu du principe de la recommandation royale, seule la Couronne peut proposer ou recommander des dépenses publiques, tandis que le Parlement peut étudier les dépenses recommandées « pour les autoriser ou les refuser »<sup>32</sup>. Ce principe s'étend aux comités parlementaires, qui peuvent « approuver, réduire ou rejeter le budget qu'ils examinent, mais ils ne peuvent pas l'augmenter »<sup>33</sup> ou recommander de déplacer des sommes d'un crédit à l'autre<sup>34</sup>. Il semblerait en effet que plusieurs comités parlementaires étudient les crédits budgétaires non pas individuellement, mais dans leur ensemble, comme en témoigne ce commentaire du président d'une réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires : « Voulez-vous que je passe au travers de tous les crédits? Il y en a environ cinq. Je ne les passerai pas un à la fois. Je les soumettrai plutôt en groupe. » [traduction] Le comité a alors procédé en moins de trois minutes à l'autorisation des crédits de six ministères, totalisant environ cinq milliards de dollars<sup>35</sup>. C'est probablement à des cas semblables que pensait la

---

<sup>32</sup> DEWING, Michael, Alex SMITH et Jack STILBORN. *Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles*.

<sup>33</sup> MADORE, Odette. « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* ».

<sup>34</sup> DEWING, Michael, Alex Smith et Jack Stilborn. *Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles*.



députée Marlene Catterall, lorsqu'elle a déclaré trouver « très préoccupante l'étude superficielle des prévisions de dépenses du gouvernement fédéral »<sup>36</sup>.

Vu leur incapacité à recommander une augmentation ou un déplacement de crédit budgétaire, les députés peuvent très difficilement avoir une réelle incidence sur les dépenses budgétaires publiques dans le cadre d'un comité. Si en théorie, les députés autorisent les pouvoirs de dépenser en faisant passer une loi de crédits, les membres de l'opposition sont souvent incapables, surtout dans un gouvernement majoritaire, de forcer le gouvernement à répondre à leurs préoccupations en réduisant ou en éliminant un crédit. Même si la méthode du renvoi du Budget des dépenses aux comités « peut paraître valable à première vue, elle n'a pas donné de résultats probants », étant donné la faible incidence d'une opposition parlementaire lors du processus d'examen et d'approbation des prévisions budgétaires, dans le cadre des procédures parlementaires existantes<sup>37</sup>.

Dans son article intitulé « Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes », David Good remarque qu'il est peu probable que les comités réduisent ou rejettent les budgets qu'ils examinent dans le contexte d'un gouvernement majoritaire, car « [même] en situation de gouvernement minoritaire, les propositions de réduction des dépenses sont rares et concernent des montants minuscules »<sup>38</sup>. Il est donc difficile pour les députés et les comités parlementaires de manifester leur insatisfaction, en ce qui concerne les actions et les politiques gouvernementales, en modifiant les pouvoirs de dépenser. C'est pourquoi ils n'ont recommandé de réduction des crédits qu'à quatre reprises au cours de la 38<sup>e</sup> législature : le Comité permanent

---

<sup>35</sup> CHAMBRE DES COMMUNES. Réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 28 septembre, 2006.

<sup>36</sup> BOYER, J. Patrick. « Les parlementaires peuvent-ils devenir de véritables intervenants? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27 :3 (2004), p. 5.

<sup>37</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits ».

<sup>38</sup> GOOD, p. 19.

des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a réduit de 417 000 dollars le crédit affecté au Gouverneur général du Canada et de 127 223 dollars le crédit affecté au Conseil privé, tandis que le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international a diminué d'un dollar le budget des Affaires étrangères et que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a retranché 40 000 dollars au montant destiné au Conseil privé. Chacune de ces réductions ne revêtait qu'une importance symbolique visant à exprimer le mécontentement du Parlement à l'égard de certaines actions gouvernementales. Le gouvernement a tenté de défaire ces motions, mais elles ont néanmoins été adoptées<sup>39</sup>. Si les députés sont mécontents des dépenses budgétaires proposées, ils ne peuvent les contester ou hésitent à demander une réduction du pouvoir de dépenser du gouvernement, vu l'ampleur de la tâche : en effet, la Chambre des communes doit étudier chaque année environ 200 postes budgétaires.

La capacité des comités parlementaires à influencer les prévisions budgétaires est d'autant plus limitée que les comités permanents sont « réputés » avoir remis leur rapport à la Chambre des communes au plus tard le 31 mai, qu'ils aient examiné ou non le Budget des dépenses. Au cours de la 38<sup>e</sup> législature, seulement 30 rapports ont été présentés en matière de prévisions budgétaires, soit à peine 11 p. 100 des 266 rapports présentés. Manifestement, « puisque c'est du Budget des dépenses qu'un comité est saisi, il doit se prononcer sur sa teneur (modifiée ou non) et ne doit inclure ni explication ni recommandation de fond dans les rapports

---

<sup>39</sup> DEWING, Michael, Alex Smith et Jack Stilborn. *Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles*.

sur le Budget des dépenses »<sup>40</sup>. Si un comité ne désire pas inclure une explication de fond, il peut la présenter dans un autre rapport.

La structure existante des comités repose sur un concept en matière de politiques et de procédures qui laisse peu de place et d'initiative aux députés qui veulent « devenir de véritables intervenants »<sup>41</sup> dans le cadre de l'examen du Budget des dépenses; en effet, plusieurs députés ne réussissent pas à avoir une réelle influence sur l'affectation des crédits, car ils ne parviennent pas à en traiter de manière convaincante auprès du Parlement et du gouvernement. Le Parlement a perdu un important levier de contrôle lors du renvoi du Budget principal des dépenses des ministères aux comités; dorénavant, il ne peut plus influencer de la même façon les priorités gouvernementales et plusieurs députés se voient privés de la possibilité de manifester leur opposition au Parlement et de demander une réduction ou une modification des crédits. Depuis le renvoi du Budget des dépenses aux comités permanents, « comme le gouvernement était assuré de recevoir un jour les montants demandés, certains craignaient qu'il ne devienne sourd aux demandes de l'opposition »<sup>42</sup>. Le travail des comités, qui souffrait déjà d'un manque de ressources et d'une composition uniforme, perd encore plus de visibilité. De leur côté, les députés ont un emploi du temps de plus en plus chargé et délaissent la surveillance « difficile » et ingrate du Budget des dépenses<sup>43</sup>.

Les députés et les universitaires du milieu politique et de l'administration publique du Canada jugent que le manque de ressources et le haut taux de roulement des députés réduisent l'efficacité des comités. Au Canada, contrairement à d'autres juridictions, les comités parlementaires ne reçoivent aucun

---

<sup>40</sup> DEWING, Michael, Alex Smith et Jack Stilborn. *Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles*.

<sup>41</sup> BOYER, p. 4.

<sup>42</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits ».

<sup>43</sup> DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits ».

appui du vérificateur général pour examiner les plans de dépenses; chaque comité ne reçoit de l'aide que de deux analystes de la Bibliothèque du Parlement<sup>44</sup>. Il en résulte une baisse de l'efficacité des députés à examiner les prévisions budgétaires et les actions gouvernementales, car plusieurs ne disposent ni du temps ni de l'expertise pour étudier ces documents volumineux et complexes. Selon Odette Madore, il importe de doter les comités parlementaires de toutes les ressources nécessaires à l'étude et au contrôle des dépenses publiques, car « [il] va de soi que l'importance du contrôle budgétaire exercé par le Parlement dépend de la capacité d'analyse et de recherche dont disposent les comités parlementaires »<sup>45</sup>. Le juge Gomery abonde en ce sens dans le second rapport de la Commission Gomery, en félicitant la Bibliothèque du Parlement pour l'embauche de nouveaux analystes, en vue d'aider à examiner le Budget des dépenses, et en appuyant une hausse du financement des comités<sup>46</sup>.

Le rôle en mutation des députés a également une incidence sur l'examen des prévisions budgétaires, car plusieurs députés n'ont tout simplement plus le temps de travailler en comité; ils préfèrent plutôt s'acquitter de leurs responsabilités envers leurs électeurs dans des tribunes plus visibles. Selon J.R. Mallory, un député qui consacre la majeure partie de son temps au travail des comités peut également nuire à sa carrière politique s'il néglige « sérieusement le travail à caractère nettement politique que lui proposent la Chambre et sa circonscription. En conséquence, on ne trouve jamais assez de députés qui veulent devenir des membres de comité. »<sup>47</sup> Selon Madore, les députés partagent leur emploi du temps chargé entre d'une part leurs responsabilités de surveillance et d'élaboration de lois et de politiques, d'autre part leurs

---

<sup>44</sup> MADORE, Odette. « Budget des dépenses et rapports du vérificateur général : Examen par les comités parlementaires en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni », PRB 05-27F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 24 août 2005. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0527-e.htm>.

<sup>45</sup> GOOD, David A. *Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes. Revue parlementaire canadienne*, vol. 28 :1 (2005).

<sup>46</sup> GOMERY, 61.

<sup>47</sup> MALLORY, J.R. « Le parlement peut-il contrôler le processus de réglementation? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 6 :3 (1983). <http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=106&art=541>.

fonctions de représentants. Subséquemment, plusieurs députés sont rebutés par le travail de longue haleine des comités en matière d'examen budgétaire. Ce travail procure en effet très peu de visibilité ou de reconnaissance, en plus d'avoir très peu d'incidence sur la teneur des documents à l'étude. C'est ainsi que l'examen du Budget des dépenses, qui constitue une fonction fondamentale du Parlement et une question de confiance, est devenu une tâche subalterne aux yeux d'un grand nombre de députés, un sujet qui ne rejoint pas directement les préoccupations des électeurs et ne contribue pas à rapprocher les électeurs de leurs députés.

En fin de compte, le manque d'attention porté au Budget des dépenses révèle le paradoxe existant dans notre système parlementaire canadien : les Canadiens demandent une responsabilisation accrue « mais ont peu confiance que le Parlement lui-même est capable de garantir cette responsabilisation », car les députés sont trop occupés par les sujets qui intéressent leurs électeurs<sup>48</sup>. Ce paradoxe remet sérieusement en question la capacité du Parlement à déterminer si le gouvernement mérite encore la confiance de la Chambre, en vertu de la convention de gouvernement responsable; en effet, « [pour] ce qui est des députés eux-mêmes, la fonction d'examen de la reddition de comptes est très loin dans leur liste de priorités, et vient bien après la volonté de prendre part à l'élaboration des politiques et de servir leurs électeurs grâce à leurs relations au gouvernement »<sup>49</sup>. Si les Canadiens ne peuvent plus compter pleinement sur la capacité du Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses dépenses, en vertu de la convention de gouvernement responsable, c'est toute la légitimité démocratique qui est remise en cause dans le cadre du système de Westminster.

---

<sup>48</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 78.

<sup>49</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 26.

## **Demandes renouvelées pour une réforme du processus budgétaire**

Même si plusieurs croient que le Parlement manque d'efficacité quand il s'agit de tenir le gouvernement responsable de l'usage qu'il fait des propositions de dépenses, des réformes ont été demandées à maintes reprises et des députés ont émis des suggestions sur la façon d'améliorer le contenu et l'examen du Budget des dépenses. En effet, d'après le rapport *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, « de grands efforts ont été mis en œuvre ces dernières années pour améliorer l'efficacité du pouvoir traditionnel de contrôle des cordons de la bourse -- ou des dépenses du gouvernement -- exercé par le Parlement »<sup>50</sup>. Un rapport de 1998 intitulé *L'étude des crédits : boucler la boucle du contrôle* comporte des recommandations à cet égard et un rapport de 2003 intitulé *Pour un examen valable* prône des améliorations en matière de soutien et d'incitatifs pour l'examen du Budget des dépenses, ainsi que des améliorations sur le plan de la structure des comités et du Budget des dépenses proprement dit. Certaines de ces suggestions ont été adoptées dans le cadre des phases I et II du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, qui vise à améliorer le contenu et l'actualité des rapports présentés au Parlement<sup>51</sup>.

Malgré ces améliorations, les députés et les universitaires insistent sur la nécessité de nouvelles réformes<sup>52</sup>, en reprenant notamment les recommandations du document « Les travaux de crédits » en matière de réaffectation des fonds et de la convention de la confiance. Entre autres universitaires, David Good cherche à trouver des façons permettant aux députés de participer plus efficacement au processus budgétaire. Dans « Les travaux de crédits », l'auteur suggère que les députés soient en mesure de réaffecter des fonds tout en se conformant à la convention de la confiance. Il recommande également que « les comités permanents chargés de l'étude de budgets des dépenses soient autorisés à proposer à la

---

<sup>50</sup> CHAMBRE DES COMMUNES, *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003.

<sup>51</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA. *Historique du Projet d'amélioration des rapports au Parlement - Principaux projets et rapports*, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat : Ottawa, 2006. [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/hist-hist\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/hist-hist_f.asp).

<sup>52</sup> GOOD, p. 17, 18.

Chambre la réaffectation d'au plus 5 p. 100 du montant des crédits à l'intérieur de chacun des budgets des dépenses qui leur sont renvoyés » et qu'ils « justifient leurs recommandations en présentant des informations claires et exactes ». De plus, il propose que « le gouvernement n'invoque que rarement le principe de la confiance pour les questions de crédits, particulièrement les jours désignés où les motions devant la Chambre ne touchent pas directement les crédits et dans les cas où les comités permanents proposent des réductions des budgets des dépenses »<sup>53</sup>. La perspective de pouvoir réaffecter des crédits semble attrayante à première vue, mais elle présente plusieurs problèmes du point de vue de l'établissement du budget et de la responsabilisation. Sur le plan budgétaire, il est à craindre que des députés mal informés et inexpérimentés apportent des modifications inopportunes qui nuiraient à la capacité du gouvernement d'élaborer des plans de dépenses clairs et efficaces.

En outre, même si plusieurs députés sont pour une modification de la recommandation royale et d'un assouplissement de la convention de confiance en matière de prévisions budgétaires, la possibilité de réaffecter des montants limités n'entraînerait pas pour autant un examen plus approfondi du Budget des dépenses et pourrait enfreindre la convention de confiance en vertu de la convention de gouvernement responsable. Good, qui est en faveur du principe de réaffectation, reconnaît qu'il « existe évidemment de bonnes raisons de faire de la politique budgétaire et de dépenses du gouvernement et des travaux des crédits des questions de confiance », mais soutient qu'il « devrait être possible d'assouplir un peu cette convention en ce qui concerne des éléments particuliers des prévisions budgétaires et du Budget des dépenses », de façon à convaincre les députés de participer au processus<sup>54</sup>. Malgré le mérite de cette proposition, il vaudrait mieux envisager d'autres méthodes permettant d'accroître la visibilité du processus d'examen des prévisions budgétaires, sans créer de précédent ou entrer en conflit avec le principe de confiance.

---

<sup>53</sup> CHAMBRE DES COMMUNES. *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*, rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, décembre 1998.

<sup>54</sup> GOOD, p. 20.

Dans son article intitulé « L'obligation de rendre compte : comités et Parlement », Jean-Paul Gauthier affirme que « le contrôle parlementaire du cycle financier passe en pilote automatique » et qu'une responsabilité plus visible et efficace pourrait contribuer grandement à améliorer cette situation<sup>55</sup>. Gauthier souligne la nécessité que les députés et les fonctionnaires développent une culture de respect mutuel, en vue d'une « responsabilité plus visible et efficace », car les députés doivent donner l'impression de participer réellement au processus de responsabilisation.

L'adoption récente de la motion permettant au comité plénier de la Chambre d'examiner le Budget des dépenses de deux ministères semble offrir aux députés une tribune visible pour examiner le Budget des dépenses, en plus de fournir l'occasion de réaliser les réformes sans susciter de grandes controverses. Une séance d'une heure et demie du comité plénier consacrée à l'examen des prévisions budgétaires, sous la forme d'une période de questions, conférerait aux députés un environnement réellement dynamique pour questionner les ministres sur les activités et le rendement de leur ministère respectif. Le ministre de chaque ministère serait tenu de rendre compte au Parlement si l'examen était effectué périodiquement. Nous recommandons cette réforme de la procédure au Parlement, qui permettrait d'accroître la visibilité des députés dans le cadre du processus budgétaire, sans pour autant apporter d'importants changements à la convention de confiance.

Certains ont également réclamé une augmentation du soutien aux comités parlementaires dans le cadre de l'enquête de Gomery, des comparutions des comités parlementaires au Sénat sur le projet de *Loi fédérale sur la responsabilité*, ainsi que des séances d'information parlementaires sur le Budget des dépenses. Selon Peter Aucoin et Mark Jarvis, le degré de responsabilisation dépend à la fois du niveau de compétence de l'opposition à obtenir des comptes rendus des ministres et de « la vigueur des structures et

---

<sup>55</sup> GAUTHIER, Jean-Robert. « L'obligation de rendre compte : comités et Parlement », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16 :2 (1993) <http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=145&art=962>.



des procédures d'examen parlementaire à la Chambre des communes et au sein de ses comités »<sup>56</sup>. Nous recommandons, en vue d'aider les députés à obtenir les comptes rendus des ministres, que les députés et les comités parlementaires reçoivent un appui beaucoup plus important de la Bibliothèque du Parlement et de la vérificatrice générale, de manière à ce qu'ils puissent compléter l'examen du Budget des dépenses dans les limites de temps consenties. Finalement, nous suggérons que chaque comité soit tenu de présenter un bref commentaire au Parlement précisant les raisons pour lesquelles ils ont adopté, rejeté ou réduit les crédits à l'étude. Cette mesure permettrait aux députés de participer réellement au processus budgétaire, sans avoir à supporter le fardeau excessif de mener une étude approfondie.

## **Conclusion**

L'aspect ingénieux du gouvernement responsable dans le cadre du système parlementaire de style Westminster « dépend largement de la vigueur de l'examen parlementaire et de sa capacité à responsabiliser les ministres, particulièrement en leur demandant des comptes »<sup>57</sup>. L'examen parlementaire trop sommaire des dépenses publiques remet en cause la capacité du Parlement à déterminer si le gouvernement mérite la confiance de la Chambre en vertu de la convention de gouvernement responsable. Au Canada, si le Parlement ne parvient pas à exercer une surveillance sur le gouvernement concernant les questions de confiance, c'est tout le système de Westminster qui sera compromis, car le Parlement aura perdu le « pouvoir du contrôle des cordons de la bourse ».

Il faut renforcer l'architecture fondamentale de la responsabilisation, en vue de veiller à l'efficacité de la convention de gouvernement responsable au Canada en permettant au Parlement de s'acquitter pleinement de sa responsabilité de surveillance démocratique. Selon le témoignage de Peter Aucoin, recueilli en septembre 2006 au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, il n'y a pas de substituts efficaces au Parlement en matière de reddition de comptes : « [bien] que les médias

---

<sup>56</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 24.

<sup>57</sup> AUCOIN et Jarvis, p. 72.

soient essentiels, ils ne peuvent pas agir à titre officiel pour entreprendre l'examen du gouvernement »<sup>58</sup>.

Pour assurer la durabilité de la convention de gouvernement responsable au Canada, il faut changer la procédure parlementaire et les systèmes de soutien des comités, en vue d'accroître la capacité du Parlement à obliger le gouvernement à rendre des comptes et à exercer un « contrôle des cordons de la bourse ».

---

<sup>58</sup> AUCOIN, Peter. Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, 5 septembre 2006. [http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm\\_id=11](http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=11).

## Bibliographie

AUCOIN, Peter et Mark JARVIS. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme* (École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2005).

AUCOIN, Peter, Jennifer SMITH et Geoff DINSDALE, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2004).

AUCOIN, Peter. « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29 :3 (2006), p. 20-26.

AUCOIN, Peter. Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, 5 septembre 2006. [http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/legaf/04evb-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm\\_id=11](http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/legaf/04evb-f.htm?Language=F&Parl=39&Ses=1&comm_id=11).

BALDWIN, Nicholas D.J. « Concluding Observations : Legislative Weakness, Scrutinizing Strength? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10 :2/3 (2004) : p. 295-302.

BOYER, J. Patrick. « Les parlementaires peuvent-ils devenir de véritables intervenants? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27 :3 (2004), p. 4-8.

BUREAU DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE L'ONTARIO. *Mandat du Comité permanent des budgets des dépenses*, Direction des comités, 2006.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *L'examen des documents du Budget des dépenses par les comités parlementaires*. Ottawa, Bureau du vérificateur général du Canada, 2005.

CHAMBRE DES COMMUNES, *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003.

CHAMBRE DES COMMUNES. « Procédure financière : Documents budgétaires », *Compendium- Procédure en ligne*. Chambre des communes : Ottawa, 2005.  
[http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c\\_g\\_financialprocedures-f.htm?Language=F](http://www.parl.gc.ca/compendium/web-content/c_g_financialprocedures-f.htm?Language=F).

CHAMBRE DES COMMUNES. *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle*, rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, décembre 1998.

CHAMBRE DES COMMUNES. *Pour un examen valable : Améliorations à apporter au processus budgétaire*, rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, septembre 2003.

CHAMBRE DES COMMUNES. Règlement 81 (4), *Règlements de la Chambre des communes*, Ottawa : Chambre des communes, 2005.

CHAMBRE DES COMMUNES. Réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, 28 septembre, 2006.

CURRY, Bill. « The Legislative Process », *The Hill Times*, n° 625, 18 février 2002. Robert Marleau était Greffier de la Chambre des communes de 1987 à janvier 2001.

DEWING, Michael, Alex SMITH et Jack STILBORN. « Les comités et les budgets des dépenses : pouvoirs, rendement et stratégies possibles », PRB 05-78F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 22 mars 2006.  
<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0578-f.htm>.

DUBOIS, Raymond. « Responsabilité vis-à-vis du Parlement : rôle du vérificateur général », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13 :1 (1990).  
<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=132&art=846> .

DUPUIS, Jean. « Les travaux de crédits », PRB 04-05F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 1<sup>er</sup> mai 2004.  
<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0405-f.htm>.

FINSTEN, Hugh. « Service de recherche pour les comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*. Vol. 19 :2 (1996). <http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=157&art=1070>.

FRANKS, C.E.S. *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.

GARNER, Christopher. « La réforme de la Chambre des communes : leçons du passé et de l'étranger », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21 :4 (1998-99).  
<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=69&art=123>.

GAUTHIER, Jean-Robert. « L'obligation de rendre compte : comités et Parlement », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16 :2 (1993).  
<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=145&art=962>.

GOMERY, John. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité* (Gouvernement du Canada : Ottawa, 2006).

GOOD, David A. *Le Parlement et l'examen des dépenses publiques : acteurs et gendarmes*. *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28 :1 (2005).

GOVERNEMENT DU CANADA. Budgets des dépenses 2006-2007, parties I et II : Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses. Gouvernement du Canada : Ottawa, 2006.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Historique du Projet d'amélioration des rapports au Parlement - Principaux projets et rapports*, Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat : Ottawa, 2006. [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/hist-hist\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/irp-arp/hist-hist_f.asp).

HOCKIN, Thomas A. « Reforming Canada's Parliament : The 1965 Reforms and beyond », *The University of Toronto Law Journal*, vol. 6 : 2 (1966) : p. 326-345.

HUNTINGTON, Ron et Claude-André Lachance. « L'obligation de rendre compte : boucler la boucle », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 5 :4 (1982-83).

<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=103&art=507>.

*LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867*, L.R.C.1985, annexe II, n° 5, art.53.

*LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*, L.R. 1985, ch. F-11, art. 26.

MADORE, Odette. « Budget des dépenses et rapports du vérificateur général : Examen par les comités parlementaires en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni », PRB 05-27F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 24 août 2005.

<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0527-e.htm>.

MADORE, Odette. « Les dépenses du gouvernement fédéral : mécanisme de contrôle *a priori* et *a posteriori* », PRB 05-50F, *Service d'information et de recherche parlementaires*, Bibliothèque du Parlement, 7 février 2006. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0550-f.html>.

MALLORY, J.R. « Le parlement peut-il contrôler le processus de réglementation? », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 6 :3 (1983).

<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=106&art=541>.

MALLOY, Jonathan. « The Executive and Parliament in Canada », *The Journal of Legislative Studies*, vol. 10 :2/3 (2004) : p. 206-217.

MARLEAU, Robert. « Legislative Process », *The Hill Times*, n° 625, 18 février 2002.

MCGUIGAN, Mark. « Réforme parlementaire : Entraves à la revalorisation du rôle du simple député », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 2 :1 (1979).

<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=88&art=310>

PARLEMENT DU CANADA. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, sous la direction de Robert Marleau et Camille Montpetit (Ottawa : Chenelière McGraw-Hill, 2000).

PHILLIPS, Ed. « De nouvelles orientations pour les comités des comptes publics », *Revue parlementaire canadienne*, vol.11 :4 (1988-89). <http://www.parl.gc.ca/InfoParl/francais/issue.htm?param=127&art=794>

PROSS, A. Paul. « Parliamentary Influence and the Diffusion of Power », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18 :2 (1985) : p. 235-266.

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES. *Pour des députés efficaces au sein d'un Parlement efficace*, SB-3F, rapport sur quatre séminaires à l'intention des nouveaux députés de la 38e législature, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, juin 2005. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/sp3-f.htm>.