HJ2054
M34
ex.3

Le processus budgétaire

Document sur le secret budgétaire
et propositions pour une consultation
plus ouverte

L'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances

Avril 1982

Canada

3173392

HJ2054
M34
ex.3

Le processus budgétaire

Document sur le secret budgétaire
et propositions pour une consultation
plus ouverte

L'honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et ministre des Finances

Avril 1982

FINANCE - TREASURY BOARD
LIBRARY
free
APR 21 1982
BIBLIOTHÈQUE
FINANCES CONSEIL DU TRÉSOR

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

En réponse à une question posée à la Chambre des communes le 10 décembre 1981, j'ai déclaré: «La Chambre des communes pourra peut-être un jour réviser son attitude à l'égard du secret budgétaire afin qu'il soit possible de consulter davantage les intéressés avant la présentation du budget.» Ce document vise à stimuler le débat public nécessaire pour apporter à la tradition du secret budgétaire des modifications ayant l'appui du public. Il présente aussi les façons qui permettraient d'accroître la participation du public au processus de formulation du budget ainsi qu'à l'examen subséquent des mesures budgétaires. La mise en œuvre de ces propositions représenterait une étape importante dans la réalisation d'un processus budgétaire plus ouvert.

Allan J. MacEachen

Honorable Allan J. MacEachen
Vice-premier ministre et
ministre des Finances

Table des matières

Introduction 1
Données documentaires 1
Processus pré-budgétaire 2
  Secret budgétaire 2
  Groupes consultatifs 4
  Documents pré-budgétaires 6
  Calendrier budgétaire 7
Processus post-budgétaire 8
Processus parlementaire 9
Conclusion 11

Introduction

Un processus budgétaire efficace, bien compris – le processus par lequel les propositions fiscales sont conçues, développées et éventuellement mises en œuvre par le Parlement – est essentiel au bon fonctionnement d'un gouvernement.

Les critiques du processus existant, couvert comme il est par le secret traditionnel, se font entendre depuis des années tant de la part du public que des ministres des Finances. A mesure que les modifications fiscales se sont avérées plus complexes et plus pénétrantes quant à leurs conséquences pour les particuliers comme pour les sociétés canadiennes, les propositions d'amélioration du processus de décisions budgétaires se sont faites plus fréquentes. Elles se sont centrées sur le besoin d'ouvrir à la fois le processus de préparation budgétaire et la procédure législative en vue d'une participation publique plus significative.

Données documentaires

Depuis nombre d'années, les ministres des Finances expriment publiquement leurs difficultés à l'égard du processus budgétaire et des contraintes que leur impose le secret budgétaire à la préparation des budgets.

L'honorable Walter Gordon observait que «l'ancienne tradition établie – selon laquelle les budgets sont préparés au ministère des Finances, sans consultations ou échanges avec d'autres fonctionnaires ou experts de l'extérieur, et sans que le Cabinet soit informé des mesures proposées si ce n'est que quelques heures seulement avant la présentation à la Chambre – est démodée et devrait être changée».

En 1969, l'honorable Edgar Benson, en qualité de ministre des Finances, déclarait: «Ce que j'aimerais, c'est que le ministre puisse présenter un document provisoire de sa proposition au Parlement pour fin d'examen. A présent, le ministre des Finances doit présenter des avis très importants provenant d'un très petit groupe d'experts-conseils sous une forme que le gouvernement peut comprendre, et qui déterminent si le gouvernement se maintient ou est renversé, et j'estime que cela est mauvais».

Dans son discours du budget de mai 1976, l'honorable Donald Macdonald expliquait qu'«il était temps de se demander si certains des usages qui président au processus budgétaire ne devraient pas être modifiés pour répondre aux besoins de la situation actuelle». Il ajoutait que deux aspects du processus budgétaire méritaient une attention particulière. «Il s'agit en premier lieu de la

règle stricte du secret qui s'applique au budget avant sa présentation. En second lieu, je veux parler de la méthode d'étude des propositions budgétaires après leur présentation au Parlement».

L'honorable John Crosbie déclarait en 1979 qu'il espérait qu'à la prochaine session du Parlement, il serait possible d'examiner le processus complet de l'établissement du budget. «Nous pourrions commencer», ajoutait-il, «par renvoyer tout le domaine à un comité de la Chambre des communes».

Le présent document identifie les domaines d'intérêt particuliers et propose des façons qui permettraient de les traiter.

Processus pré-budgétaire

Les consultations pré-budgétaires existent depuis très longtemps. Tout au long de l'année, les particuliers et les organismes soumettent des recommandations particulières visant des modifications d'ordre fiscal et un bon nombre préparent des instances ou des présentations détaillées au cours de la période pré-budgétaire. Celles-ci donnent cours à un grand nombre de discussions avec le ministre des Finances et les fonctionnaires de son ministère. Aussi exhaustives soient-elles ces consultations s'avèrent souvent décevantes pour les deux parties. Ceux qui présentent des observations ne savent pas à l'avance comment ces dernières concorderont avec les options budgétaires étudiées par le gouvernement. Ils ne peuvent donc assurer à leurs observations une efficacité maximale. Pour le ministre et ses fonctionnaires, le secret budgétaire restreint tant la franchise de la réaction gouvernementale que le caractère approfondi des débats qui suivent.

Plusieurs mesures pourraient être prises pour encourager des consultations pré-budgétaires plus significatives. Ces mesures se rattachent à la tradition du secret budgétaire, à l'établissement de groupes consultatifs, à la publication de documents pré-budgétaires et au calendrier du budget.

Secret budgétaire

Changer la tradition des secrets budgétaires, c'est là la clé d'un processus pré-budgétaire plus ouvert.

Le concept du secret budgétaire, tout comme nombre de nos pratiques constitutionnelles, est un héritage que nous tenons du système parlementaire britannique. Il a pris naissance à une époque où le budget avait pour seul objet de mobiliser des recettes gouvernementales par la voie des tarifs ou des taxes d'accise. Certaines précautions devaient être prises pour empêcher que des personnes connaissant d'avance les mesures budgétaires puissent en tirer avantage en réorganisant leurs affaires. Le concept initial du secret budgétaire était donc relativement étroit: empêcher quiconque de bénéficier d'un avantage ou d'un gain financier privé. Toutefois, le concept a été élargi à la suite de fuites budgétaires qui se sont produites au Royaume-Uni et qui ont entraîné la

démission d'un ministre du Cabinet en 1936 et du chancelier de l'Echiquier, en 1947. Dans ce dernier cas, le chancelier a démissionné en raison d'une divulgation prématurée à un journaliste en entrant à la Chambre pour présenter son budget. Il démissionna même si un comité nommé pour faire enquête sur la question est arrivé à la conclusion qu'aucune conséquence grave ou gain privé n'avait découlé de cette divulgation. Ainsi, le concept du secret budgétaire a évolué au point de couvrir dans le secret toutes et chacune des questions qui devaient être incluses dans un budget.

La question du secret budgétaire s'est posée sous une toute autre forme au Canada en 1963. L'honorable Walter Gordon avait embauché des experts de l'extérieur pour aider à la préparation de son budget de juin 1963 et, ce faisant, s'était attiré des critiques.

A l'époque, la portée du concept du secret budgétaire a été expliquée à la Chambre des communes par l'honorable George Nowlan le 19 juin 1963, lorsqu'il a déclaré: «Le public, en général, ne me semble pas se rendre compte du secret qui a toujours accompagné l'élaboration d'un budget. Un budget s'ébauche en diverses sections, toutes séparées les unes des autres, afin que personne ne sache de quoi il s'agit...Telle est la pratique établie, qui est le fruit d'une longue tradition et qui montre la nécessité absolue d'éviter toute fuite, voulue ou non, et d'assurer à la population que le ministre des Finances, comme la femme de César, est au-dessus de tout soupçon.»

Une tradition comportant un élément de secret aussi absolu a pour conséquence de sérieusement restreindre les ministres des Finances et leurs fonctionnaires quant aux renseignements qu'ils peuvent divulguer, notamment avec l'approche de la date du budget. Lorsqu'une fuite budgétaire, si superficielle qu'elle puisse être et peu importe la façon dont elle se présente, risque de susciter une controverse politique, des consultations pré-budgétaires valables sont évidemment restreintes.

De même, la tradition interdit les consultations au sein du gouvernement. L'instauration récente du système de gestion des dépenses gouvernementales a sensiblement intensifié la nécessité de recourir à des discussions exhaustives entre les ministres et entre les ministères au cours de la période pré-budgétaire. Une étape initiale des préparatifs du budget est l'établissement du cadre financier du gouvernement, des priorités et des dépenses qui se traduiront dans les diverses enveloppes de politique. En outre, les nouvelles règles dans le cadre du système des enveloppes pour traiter les dépenses fiscales qui ont d'importantes incidences de politiques ont grandement intensifié la nécessité de tenir des consultations entre les hauts fonctionnaires des divers ministères. L'efficacité de ces améliorations apportées à la gestion interne des finances publiques est sérieusement amoindrie, dans la mesure où la tradition du secret budgétaire gêne la discussion libre au cours de la période pré-budgétaire.

L'interprétation extrême du secret budgétaire ne tient pas compte du rôle économique et social plus important que doivent jouer les budgets de l'époque moderne. Le budget ne se confine plus aux considérations de la politique budgétaire, monétaire et fiscale. Il est devenu pour les gouvernements un des événements les plus importants du calendrier politique, alors qu'ils dévoilent un ensemble de mesures spécifiques touchant la gestion globale des affaires

publiques. Le système fiscal même n'aborde plus seulement la mobilisation de fonds, il est devenu de plus en plus un instrument important dans la poursuite d'une variété d'objectifs sociaux et économiques du gouvernement. En effet, ces objectifs multiples contribuent à la complexité du système fiscal.

Dans ce contexte, le concept du secret budgétaire devra être défini de façon à le rendre plus conforme à la réalité d'un budget moderne. Le ministre des Finances et ses hauts fonctionnaires devront être discrets. Les personnes de l'extérieur ne devront pas être en mesure d'être avantagées en ayant connaissance des mesures budgétaires avant que l'information soit rendue publique. Mais, les questions budgétaires sont inévitablement complexes et le ministre devrait avoir le loisir de recueillir les conseils de personnes de l'extérieur sur des mesures possibles à l'étude. Ni lui, ni son ministère ne devraient se voir refuser la possibilité d'embaucher des experts-conseils de l'extérieur et d'obtenir les conseils de professionnels au moment de formuler des propositions budgétaires.

Le secret budgétaire doit donc être redéfini de façon à assurer la tenue d'une consultation plus étendue et l'obtention d'une participation publique plus significative. Effectivement, la tradition du secret budgétaire frustre tant le gouvernement que le public. Le gouvernement n'est pas grevé d'une tradition semblable dans la formulation d'autres initiatives – l'instauration hors du contexte budgétaire de nouveaux programmes sociaux et économiques ou de modifications aux programmes existants – qui, très souvent, offrent aussi la possibilité d'un gain privé découlant d'une connaissance anticipée.

Peu de gens contesteraient que la tradition du secret budgétaire doit être assouplie, pour permettre un processus budgétaire plus ouvert. La question est de savoir comment redéfinir le secret budgétaire, qui repose sur la tradition plutôt que sur la loi. Il serait possible à un gouvernement d'indiquer qu'il se propose de rendre le processus budgétaire plus ouvert en adoptant des solutions fondées sur une définition moins rigoureuse du secret budgétaire. Il faudrait cependant que cette «ouverture» du processus budgétaire bénéficie d'un certain appui. Cet appui dépendra dans une large mesure des améliorations que les nouvelles méthodes permettraient d'apporter au processus budgétaire.

Groupes consultatifs

La tradition du secret budgétaire a effectivement empêché les ministres des Finances d'établir des groupes consultatifs auxquels ils auraient pu confier des initiatives dans les domaines de la politique fiscale ou budgétaire, initiatives qu'ils auraient envisagées en vue de les intégrer dans un budget en préparation. Une tradition moins contraignante permettrait au ministre des Finances d'examiner la possibilité d'établir un ou plusieurs groupes de travail ou groupes consultatifs auxquels on pourrait confier des problèmes particuliers ou des mesures budgétaires proposées, aux fins d'un examen externe.

La nature et le mandat précis de ces groupes consultatifs varieraient selon le ministre en cause et dépendraient des problèmes particuliers qui seraient traités. Ce qui est à retenir, toutefois, est que le relâchement du secret

budgétaire devrait permettre au ministre des Finances d'établir les arrangements consultatifs qui, à son avis, lui assureraient les conseils du secteur privé pertinents à la prise de décisions budgétaires.

Une solution additionnelle dans le domaine fiscal serait l'établissement d'un comité consultatif permanent, composé de fiscalistes de l'extérieur, qui serait chargé de conseiller régulièrement le ministre des Finances et ses hauts fonctionnaires. Un tel comité pourrait s'assimiler au Comité consultatif sur l'impôt, établi par Revenu Canada-Impôt, et servirait de lieu d'échange d'information. L'efficacité d'un tel comité dépendrait dans une large mesure du pouvoir dont disposent le ministre et les fonctionnaires gouvernementaux pour discuter franchement des questions.

L'établissement d'un comité permanent et de groupes consultatifs ad hoc selon les idées élaborées précédemment fait l'objet d'un soutien généralisé. Plus tôt cette année, un comité spécial formé sous les auspices de l'Association canadienne d'études fiscales, un organisme indépendant institué pour se livrer à la recherche de tous les aspects de l'impôt, a été invité par le ministre des Finances à préparer un rapport détaillé sur les moyens qui permettraient d'améliorer les processus budgétaire et législatif fiscal. Le rapport présenté en mars recommande le recours accru par le gouvernement aux services d'experts-conseils de l'extérieur et aux comités consultatifs.

Au cours des années, un certain nombre de professionnels ont été embauchés pour exécuter des tâches spéciales et des fiscalistes ont été amenés au ministère dans le cadre du Programme d'échange des cadres du gouvernement. En effet, le recours aux services d'experts et de conseillers professionnels de l'extérieur s'est accru au cours des dernières années. Cette pratique devrait être activement encouragée. On ne devrait pas la rejeter comme un accroc au processus budgétaire normal ainsi qu'elle l'a été par le passé, ou s'y soustraire par cause de considérations de secret budgétaire.

Le comité spécial de l'Association a également recommandé l'établissement de groupes consultatifs de différents types, à savoir:

- des comités spéciaux pour conseiller en matière de questions fiscales particulières d'ordre technique, plus précisément dans des domaines hautement spécialisés de la loi, et

- un comité consultatif des Finances composé de fiscalistes, d'économistes et de fonctionnaires pour agir en qualité de groupe de discussion pour le ministre et de mécanisme d'observation de l'évolution dans le secteur privé.

Ce sont là des innovations positives qui pourraient être extrêmement utiles au ministre et à ses fonctionnaires.

Le recours à des organismes consultatifs pourrait être particulièrement approprié dans le cas des mesures fiscales qui n'entrent en vigueur qu'un certain temps après qu'elles ont été annoncées. Le Comité spécial de l'Association canadienne d'études fiscales a souligné que les propositions fiscales pourraient être débattues de façon plus ouverte dans le cadre de

consultations pré-budgétaires si elles ne devaient pas entrer en vigueur immédiatement. Etant donné que le grand public serait informé et en mesure de réorganiser ses affaires avant que les changements ne prennent effet, il y aurait moins de risque que les groupes ou les particuliers consultés par le ministre avant le budget puissent utiliser des renseignements obtenus en primeur pour leur profit personnel.

Les dates d'entrée en vigueur des modifications fiscales varient déjà sensiblement. Toutefois, des délais dans les dates d'entrée en vigueur pourraient avoir d'importantes conséquences au niveau des recettes ou de la politique publique. Tout budget présente également un certain nombre de modifications favorables aux contribuables, qui ne voudraient sans doute pas que ses avantages soient retardés. En fait, un délai pourrait dans certains cas entraîner la remise à plus tard de certaines décisions importantes d'investissement ou d'exploitation. Il s'agit de toute évidence d'une question complexe qui mérite un débat et une analyse plus approfondis.

Le rapport recommande également l'établissement d'une Commission de réforme fiscale, un organisme permanent et indépendant du gouvernement et du Parlement. Cette Commission serait modelée sur la Commission de la réforme du droit, établie par une loi et ayant pour mandat de soumettre des propositions visant l'amélioration et la réforme des lois fédérales canadiennes. Cette dernière se compose de commissaires à temps plein, appuyés par un personnel de recherche permanent, et disposant de ressources autonomes. Une Commission de réforme fiscale, ainsi que le propose le rapport, aurait notamment «à examiner régulièrement la structure fiscale et à formuler des recommandations en vue de son amélioration». Elle serait aussi autorisée à entreprendre des études et à tenir des audiences dans le but de formuler des recommandations au ministre des Finances. Quoique un tel organisme, structuré avant tout comme organisme de recherche isolé du processus central de prise de décisions budgétaires, puisse contribuer à l'examen de questions fiscales, les comités consultatifs spéciaux paraissent être des véhicules plus efficaces et plus propices à l'ouverture du processus budgétaire. Des groupes spéciaux, dotés de mandats précis par le ministre et composés de spécialistes, seraient mieux équipés pour intégrer l'examen des questions relatives à la politique fiscale et financière au processus de prise de décisions budgétaires. Des comités spéciaux de ce genre offriraient également l'avantage d'accès aux spécialistes dont un bon nombre seraient plus intéressés à accepter des mandats à court terme. Ces comités consultatifs seraient mandatés pour recevoir des instances, tenir des audiences publiques et faire des recommandations au ministre avec plus de souplesse et selon des échéanciers mieux appropriés.

Documents pré-budgétaires

La redéfinition du secret budgétaire contribuerait à améliorer le cadre au sein duquel pourraient avoir lieu, au cours de la période pré-budgétaire, des consultations publiques.

D'autres mesures positives que pourrait prendre un ministre des Finances consisteraient à émettre des Livres verts ou blancs, ou d'autres documents moins formels, renseignant sur certaines questions d'ordre technique ou

politique dont il souhaiterait traiter dans un budget éventuel. Cette pratique vise à informer les personnes qui ont une expertise ou un intérêt particulier du fait qu'un domaine de la politique fiscale est à l'étude et leur permet de formuler des instances avant que des décisions définitives soient prises.

Il n'est évidemment aucune tradition ou procédure parlementaire qui interdise à un ministre des Finances d'émettre avant un budget des documents d'étude traitant d'initiatives fiscales possibles, ou par ailleurs, de divulguer publiquement qu'il envisage d'établir certaines mesures. Le rapport du Comité spécial de l'Association canadienne d'études fiscales accorde une importance considérable à l'utilisation accrue des Livres verts ou blancs et d'autres documents consultatifs portant sur des questions fiscales. Il signale que cette technique soustrait effectivement le sujet du document au voile du secret budgétaire.

La publication de documents de base dans le cadre de certaines initiatives de politique ou de modifications techniques qui sont à l'étude servirait sans doute également à améliorer le processus de communication dans les deux sens. Ceci est particulièrement vrai dans les domaines complexes de la loi où on ne peut s'attendre du gouvernement qu'il dispose de tous les renseignements nécessaires pour effectuer une évaluation complète de l'incidence des modifications proposées.

L'utilité du dialogue découlant de ces documents pourrait être intensifiée s'ils faisaient l'objet d'une conférence ou d'audiences publiques dont le dossier serait publié. Un comité spécial ou autre groupe consultatif, décrit dans la partie qui précède, pourrait servir de tribune pour les audiences portant sur des questions particulières. Certaines questions conviendraient indubitablement aux discussions lors de conférences professionnelles, comme celles organisées par l'Institut canadien des comptables agréés, l'Association du barreau canadien ou l'Association canadienne d'études fiscales.

Il est indispensable de souligner qu'il ne serait toutefois pas pratique d'envisager la publication de documents consultatifs comportant la totalité ou même la majorité des mesures que le ministre envisage durant la préparation d'un budget. Les contraintes de calendrier imposent certaines limites quant au recours à des processus qui exigeraient des années plutôt que des mois. Bon nombre de mesures budgétaires ne peuvent être convenablement traitées isolément; elles doivent être étudiées dans le contexte plus large à la fois de la situation financière du gouvernement et d'autres modifications budgétaires. Enfin, on doit reconnaître que plusieurs documents officiels ont été publiés depuis le Livre blanc sur la réforme fiscale et traitant de questions telles le régime fiscal des organismes de charité, la taxe de vente au fabricant et le régime fiscal des gains en capital. Dans certains cas, le dialogue a été extrêmement bénéfique. L'expérience acquise avec la publication de certains de ces documents ne conduit pas inévitablement à la conclusion qu'une utilisation accrue de documents de politique améliorerait la qualité du débat dans toutes les circonstances. Les personnes qui ont un intérêt engagé ont souvent tendance à dominer la discussion et l'intérêt public plus généralisé n'est très souvent pas convenablement représenté.

Compte tenu de ces circonstances, il est évident que le recours accru à des documents de politique ou à des communiqués techniques permettrait

davantage aux personnes de l'extérieur de participer à la prise de décisions en matière budgétaire.

De telles consultations, bien sûr, continueraient d'être prolongées par les consultations privées. De nombreux contribuables ne veulent pas que leurs instances soient publiées, en particulier les présentations comportant des renseignements de nature confidentielle. Le processus de consultation, si révisé soit-il, doit admettre qu'une grande part du dialogue utile entre le ministère des Finances et les contribuables particuliers ou leurs conseillers professionnels repose sur la confidentialité et qu'il ne serait pas approprié d'exiger la divulgation publique de toutes les présentations et instances.

Calendrier budgétaire

L'incertitude quant à la date de la présentation annuelle du budget est de haute importance pour ceux qui formulent des instances. Lorsque la date d'un budget est enfin établie, les organismes n'ont habituellement pas le temps nécessaire pour préparer soigneusement leurs présentations pré-budgétaires ou pour les présenter suffisamment longtemps d'avance pour permettre au ministre des Finances et à ses fonctionnaires de les étudier en détail. L'établissement d'un calendrier budgétaire annuel régulier permettrait de surmonter cet obstacle. Les budgets des dernières années ont été présentés à l'automne et on a suggéré que cela devienne la pratique normale. Dans ce cas, les mesures budgétaires importantes touchant les particuliers ne prendraient ordinairement effet qu'au cours de l'année d'imposition suivante, et auraient déjà fait l'objet d'une étude post-budgétaire approfondie.

En outre, un budget fédéral à l'automne présenterait des avantages importants pour les provinces. Il procurerait les données et le cadre financier nécessaires à la préparation des budgets provinciaux qui sont généralement présentés vers la fin de l'hiver ou le début du printemps.

Naturellement, l'établissement d'une date ou d'une période annuelle pour la présentation du budget fédéral régulier n'empêcherait pas le gouvernement de présenter des budgets à d'autres époques ou de déposer des mesures fiscales spécifiques lorsque les circonstances le justifient.

Le processus post-budgétaire

Outre l'ouverture du processus pré-budgétaire, le processus post-budgétaire a fait l'objet d'un débat public considérable ces dernières années. Quelles que soient les améliorations susceptibles d'être apportées aux consultations antérieures au budget, certaines propositions budgétaires devront inévitablement être modifiées par suite d'un examen post-budgétaire plus large, de la part du public et du Parlement. Le processus post-budgétaire devrait par conséquent tant stimuler le débat public que faciliter les changements souhaitables.

Il n'existe aucune méthode établie permettant au système politique de favoriser de manière cohérente les modifications post-budgétaires valables.

Conformément à une pratique de longue date, le gouvernement doit conserver la confiance de la Chambre des communes à l'égard de ses propositions budgétaires. Cette tradition et les conséquences importantes des mesures budgétaires pour le public font toujours du budget la matière d'un débat politique intense. Les controverses peuvent avoir pour effet de soit faire obstacle aux modifications post-budgétaires, ou les favoriser. L'important est que le processus parlementaire permette un examen approfondi et opportun des mesures budgétaires.

Processus parlementaire

Le processus parlementaire comprend les procédures par lesquelles les mesures budgétaires sont présentées et prennent force de loi. L'étude de cet aspect fondamental du processus post-budgétaire doit être précédée d'une description concise des principales étapes de la procédure parlementaire.

La notification des changements fiscaux prend la forme du dépôt à la Chambre des communes de ce qu'on appelle les Avis de motions des voies et moyens. Ces Avis peuvent être déposés le soir du budget ou n'importe quand lorsque la Chambre siège. Ils donnent des renseignements précis sur les modifications fiscales proposées, notamment sur les dates auxquelles elles entreront en vigueur. Les projets de loi de l'impôt sont ensuite présentés et, une fois adoptés, ils mettent en vigueur les changements présentés dans les Avis de motions des voies et moyens et autorisent l'application des impôts et taxes à partir des dates prévues.

Le règlement de la Chambre des communes exige que les projets de loi de l'impôt soient conformes aux paramètres décrits dans les Avis de motions des voies et moyens. Pour cette raison, un nouvel Avis des voies et moyens est souvent déposé avant la présentation d'un projet de loi de l'impôt afin de tenir compte des changements apportés aux propositions fiscales initiales. Le nouvel Avis, qui reflète l'Avis initial assorti de modifications, forme alors le fondement des projets de loi de l'impôt lorsque la Chambre y consent.

Au cours des dernières années, les ministres des Finances ont souvent instauré une autre étape entre le dépôt initial des Avis de motions des voies et moyens et les Avis modifiés sur lesquels reposent les projets de loi de l'impôt. Le texte du projet de législation a été déposé sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillées. On a procédé ainsi pour permettre aux contribuables touchés et à leurs conseillers professionnels de présenter des observations sur les dispositions précises avant qu'un projet de loi de l'impôt ou des projets ne soient présentés. Lorsque la Chambre a été ajournée, les textes sont tout simplement publiés sous forme de projets législatifs. La publication de la législation projetée, sous l'une ou l'autre de ces formes, a permis de régler nombre de problèmes techniques dans le texte définitif.

Une fois qu'un projet de loi budgétaire est prêt à être présenté à la Chambre des communes, il suit la procédure législative normale – première lecture, deuxième lecture, étude en comité, étape du rapport et troisième lecture – à cette très importante exception près que l'étape de l'étude en comité, pour les projets de loi de l'impôt, a lieu en Comité plénier plutôt que devant un comité

permanent. Le Comité plénier est composé de tous les membres de la Chambre des communes et son règlement ne prévoit pas la convocation de témoins.

Le Sénat doit également approuver la législation fiscale avant qu'elle ne prenne force de loi.

Le débat suscité par la procédure parlementaire applicable aux mesures budgétaires a porté en grande partie sur les longs délais qui accompagnent la mise en vigueur de la législation fiscale et la nécessité de s'assurer que les membres du Parlement et le gouvernement bénéficient du point de vue des contribuables et des professionnels sur les questions fiscales pendant l'examen de la législation.

Le dépôt d'un projet de législation sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillées a donné au public et aux professions juridique et comptable une bonne occasion de participer à la formulation de la législation fiscale. Cependant, la publication d'un projet de législation sous cette forme reste une décision laissée à la discrétion du ministre, en fonction de chaque cas. Il serait peut-être utile de favoriser cette méthode de façon qu'elle devienne une étape normale du processus d'examen des mesures fiscales prévues dans un budget.

Le processus législatif en matière fiscale serait également amélioré si la législation fiscale était accompagnée d'explications techniques facilitant la compréhension de chaque disposition. Etant donné la complexité d'un grand nombre des mesures, cela faciliterait l'examen de la législation, aussi bien dans le public qu'au Parlement.

Un reproche précis adressé aux règles actuelles de la Chambre des communes régissant la promulgation de la législation fiscale est que ces règles ne permettent pas de convoquer des témoins ou de produire des éléments de preuve à l'égard des questions soumises au Comité plénier. Cela oblige les députés à procéder à l'étude article par article d'une législation extrêmement complexe sans bénéficier de la participation directe de spécialistes de l'extérieur. Certains ont fait valoir qu'il n'y avait donc aucune possibilité pour les fiscalistes ou le public de contribuer directement, par le biais de l'étude en comité, à la détermination des lacunes de la législation, afin d'aider les députés à en améliorer la teneur.

Pour corriger ce problème, on a proposé que, en plus ou au lieu de déférer les projets de loi de l'impôt au Comité plénier, certains projets de loi ou parties de projets de loi soient présentés à un comité permanent tel que celui des finances, du commerce et des questions économiques. Selon une autre suggestion, les modifications d'ordre technique seraient mises à part des changements budgétaires de fond – ceux qui ont d'importantes répercussions sur les recettes et la politique fiscale – et seraient présentées dans des projets de loi distincts. Cette dernière suggestion repose sur l'hypothèse erronée voulant qu'il existe une ligne de démarcation bien précise entre les changements strictement techniques et les modifications budgétaires. Cependant, la possibilité de déférer les mesures budgétaires à un comité permanent a fait l'objet d'une grande attention, dernièrement.

Le Comité spécial de l'Association canadienne des études fiscales proposait, dans son rapport de mars 1982 au ministre des Finances, qu'en plus de passer par le processus parlementaire normal, les projets de loi soient soumis à un nouveau sous-comité sur la fiscalité du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques ou que le projet de législation soit déféré au même sous-comité. Une fois l'étude du sous-comité sur la fiscalité terminée, les projets de loi de l'impôt seraient examinés, comme à présent, en Comité plénier.

Cette innovation dans le processus législatif normal applicable aux projets de loi de l'impôt présente l'inconvénient sérieux que l'addition d'une nouvelle étape entraînerait très vraisemblablement de nouveaux délais entre le moment où les propositions de changements fiscaux seraient annoncées et leur promulgation. Si les autres propositions de ce document étaient adoptées et qu'on exploitait à fond les procédures existantes, l'addition d'une nouvelle étape d'examen en comité deviendrait probablement moins urgente.

Il est possible, selon le règlement actuel de la Chambre des communes, à un ministre des Finances de solliciter le renvoi de questions budgétaires précises à un comité spécial ou permanent. Cela peut se faire par une motion ordinaire établissant le mandat de ce renvoi. Il serait également possible à un ministre des Finances de présenter une motion visant à renvoyer un projet de législation, sous forme d'Avis de motions des voies et moyens détaillées, à un comité permanent ou spécial. Une autre possibilité, qui entraîne celle-là un écart par rapport au processus législatif normal et nécessite donc le consentement unanime de la Chambre, est le renvoi des projets de loi de l'impôt à un comité permanent ou spécial plutôt qu'au Comité plénier. En 1981, par exemple, le projet de loi C-57, *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant une taxe sur les recettes pétrolières et gazières*, fut déféré au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Il faut reconnaître qu'il a été récemment d'usage pour le Comité sénatorial des banques et du commerce d'étudier les dispositions des projets de loi de l'impôt peu de temps après leur dépôt aux Communes. Le Comité sénatorial embauche des experts-conseils de l'extérieur pour l'aider dans ses délibérations et il entend des témoins, y compris des représentants des Finances et de Revenu Canada. L'étude de ce comité est détaillée, et non seulement traite-t-elle des questions importantes de substance, mais elle accorde une attention minutieuse aux aspects techniques de la législation. Cela contribue sensiblement à l'analyse exhaustive dont sont l'objet les projets de loi de l'impôt avant leur promulgation.

L'essentiel, si l'on veut rendre plus efficace l'examen des mesures budgétaires au Parlement, consiste donc moins à refondre les procédures parlementaires qu'à mieux centrer et approfondir le débat à chaque étape – du débat budgétaire jusqu'à l'adoption de la législation. Ce débat peut être amélioré par des mesures telles que le dépôt d'Avis de motions des voies et moyens détaillées et la production d'explications techniques. Il peut également être facilité par le recours à des comités permanents ou spéciaux, lorsque la situation le justifie.

Conclusion

Le processus budgétaire a besoin d'être amélioré. La clé à une consultation pré-budgétaire plus significative repose dans la redéfinition du secret budgétaire pour le rendre conforme aux réalités modernes. Des changements aux exigences du secret permettraient certaines innovations, notamment le recours accru à des groupes consultatifs de l'extérieur. Des améliorations peuvent être également apportées aux processus législatif et budgétaire par le biais de mécanismes existants – le recours accru aux documents d'étude, la publication de projets de législation, l'introduction d'explications techniques à la législation modificatrice et l'examen en profondeur des mesures budgétaires au Parlement.

La participation du public est essentielle à l'amélioration du processus. J'espère que le présent document attirera l'attention des parlementaires et du public, de sorte qu'on puisse en arriver à un consensus quant à la nécessité et à l'orientation de la réforme.