

Opinion juridique

À : M. Patrick Beauchesne, sous-ministre

DE : Mathieu Paquin, avocat

DATE : 27 novembre 2017

OBJET : Responsabilités dévolues à la ministre et au sous-ministre du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

N/Dossier FI-2017-000608-MP-FIN

Le 17 novembre dernier, vous avez sollicité notre avis quant à la responsabilité de la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (ci-après la « ministre ») à l'égard du Fonds vert par rapport à la mission et aux pouvoirs du Conseil de gestion du Fonds vert (ci-après le « Conseil »).

D'entrée de jeu, il faut souligner que le législateur n'entendait pas, par la création du Conseil, dépouiller la ministre de sa responsabilité à l'égard du Fonds vert. Au contraire, il a prévu expressément, alors qu'il créait le Conseil¹, que « [le] ministre est responsable du fonds »².

De même, la création du Conseil ne change pas la nature du Fonds vert. C'était un fonds spécial au sens de l'article 5.1 de la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001) (ci-après la « LAF ») et il le demeure. À preuve, les dispositions de la *Loi sur ministère du développement durable, de*

¹ Art. 216 *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (2017, chapitre 4).

² *Ibid.*, art. 210

La présente est une opinion juridique protégée par le secret professionnel. Sa diffusion est limitée à l'usage interne, sauf autorisation expresse du directeur de la Direction des affaires juridiques.

l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001) (*ci-après la « LMDDEP »*) qui l'instituent ont été modifiées en même temps que l'ont été les autres dispositions législatives concernant les fonds spéciaux et qu'ont été introduites les dispositions de la LAF applicables à tous ces fonds, dont les articles 5.1 et 47 à 56 de cette loi. De plus, les prévisions de dépenses et d'investissements de ce fonds sont présentées au budget des fonds spéciaux depuis que ce document est déposé à l'Assemblée nationale³. La création du Conseil n'y change rien, car le Fonds vert est toujours un fonds institué par une loi afin de pourvoir aux engagements financiers d'un ministre, aussi bien le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques qu'un autre ministre partie à une entente conclue avec le Conseil. Au surplus, le deuxième alinéa de l'article 15.4.2 de la LMDDEP étaye cette conclusion puisqu'il réfère aux prévisions du Fonds vert qui seront présentées au budget des fonds spéciaux.

La conclusion que le Fonds vert est un fonds spécial et que la ministre en est responsable ne suffit toutefois pas pour conclure qu'elle est tenue de toutes les responsabilités que la LAF lui impose à ce titre. Puisque la LAF est une loi de portée générale, la LMDDEP pourrait prévoir des dispositions particulières qui y dérogent, il faut donc examiner la mission et les pouvoirs du Conseil afin de déterminer si une telle dérogation s'y trouve.

Le Conseil « a pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence⁴ ». Plus précisément, le Conseil exerce les fonctions suivantes :

- 1° préparer annuellement les comptes du Fonds vert, en collaboration avec le ministre et le ministre des Finances;
- 2° proposer au ministre des renseignements à intégrer aux comptes du Fonds vert;
- 3° conclure les ententes visées à l'article 15.4.3, veiller au respect des engagements pris par les ministres dans le cadre de ces ententes et approuver les frais d'administration pouvant être débités du Fonds vert en application de ces ententes;
- 4° préparer sur une base annuelle, en collaboration avec le ministre, une planification des mesures financées par le Fonds vert incluant notamment les virements effectués en vertu de l'article 15.4.1 et un plan

³ Voir Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2017-2018*, Budget des fonds spéciaux, Québec, Gouvernement du Québec, 2017, et les budgets des années financières précédentes.

⁴ Article 15.4.7 premier alinéa, LMDDEP.

La présente est une opinion juridique protégée par le secret professionnel. Sa diffusion est limitée à l'usage interne, sauf autorisation expresse du directeur de la Direction des affaires juridiques du ministère des Finances et de l'Économie.

de dépenses à cet égard, en conformité avec les objectifs gouvernementaux établis en cette matière;

5° évaluer la performance du Fonds vert en fonction de ses affectations particulières et recommander au ministre les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance;

6° assurer la supervision et le suivi des activités de trésorerie du Fonds vert et de ses flux financiers;

7° collaborer à la préparation des prévisions du Fonds vert pour chaque année financière;

8° proposer les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention applicables au Fonds vert qu'il convient de retenir.

Nos soulignements

La LMDDEP prévoit de plus que pour accomplir sa mission, le Conseil peut :

1° conseiller le ministre sur les mesures financées par le Fonds vert et l'assister dans l'élaboration de celles-ci;

2 établir des politiques et des pratiques de gouvernance;

3° établir des indicateurs et des cibles de performance pour la gestion du Fonds vert;

4 conclure des contrats ou des ententes avec toute personne ou regroupement de personnes ou avec un gouvernement ou l'un de ses ministères, y compris des ententes pour déléguer une partie de ses fonctions;

5° constituer tout comité pour l'étude de questions particulières ou pour faciliter le bon fonctionnement du Conseil;

6° donner son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet;

7° réaliser tout mandat que lui confie le gouvernement;

8° consulter toute personne ou regroupement de personnes désigné par le ministre. »

Nos soulignements

La mission du Conseil illustre, encore une fois, l'intention du législateur de ne pas dépouiller la ministre de sa responsabilité à l'égard du fonds. Le Conseil n'est pas autonome, en effet, s'il doit « préparer [les comptes du Fonds vert et une planification des mesures financées par le Fonds vert] en collaboration

La présente est une opinion juridique protégée par le secret professionnel. Sa diffusion est limitée à l'usage interne, sauf autorisation expresse du directeur de la Direction des affaires juridiques du ministère des Finances et de l'Économie.

avec le ministre », s'il « propose au ministre des renseignements » ou encore s'il peut « conseiller » et « assister » la ministre, force est d'en conclure que c'est parce que la ministre conserve sa responsabilité à l'égard du fonds. À notre avis, cela tend à démontrer que la ministre est responsable du Fonds avec l'appui et les recommandations du Conseil.

Le deuxième alinéa de l'article 15.4.7 de la LMDDEP permet de conclure que la mission et les pouvoirs du Conseil s'exercent à l'intérieur des « des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux » lesquels sont déterminés par la ministre⁵. Ainsi, la mission et les pouvoirs du Conseil étant ainsi limités par ces principes, orientations et objectifs, il faut en déduire que la mission et les pouvoirs du Conseil s'exercent à l'égard des mesures particulières qui sont choisies pour réaliser l'affectation du fonds à l'intérieur de ces limites. De plus, à l'exception de la conclusion de certains contrats et ententes en vertu du paragraphe 4° de l'article 15.4.8 de la LMDDEP, l'exercice des fonctions⁶ du Conseil dans le cadre de sa mission implique la ministre, qui sera consultée ou avec qui le Conseil devra collaborer. Enfin, si la ministre est tenue de veiller au respect de l'affectation du Fonds vert, ainsi que le prévoit le deuxième alinéa de 15.2 de la LMDDEP, c'est que non seulement elle demeure responsable du fonds, mais qu'en plus elle aurait prépondérance sur le Conseil lorsque celui-ci n'en respecterait pas l'affectation⁷.

Toutefois, une nuance est nécessaire pour l'application du deuxième alinéa de l'article 47 de la LAF, qui prévoit que le ministre responsable du fonds spécial, conjointement avec le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor, préparent les prévisions du fonds spécial, car le paragraphe 7° du troisième alinéa de l'article 15.4.7 de la LMDDEP prévoit que le Conseil collabore à la préparation de ces prévisions pour chaque année financière. Il faut donc en conclure que la ministre devra préparer les prévisions du Fonds vert, puisqu'elle en est la responsable, et que le Conseil devra y collaborer, tel que le prévoit la LMDDEP. Il y aura donc trois acteurs pour la préparation conjointe des prévisions du Fonds vert soit la ministre, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor auxquels s'ajoutera un quatrième acteur, le Conseil, qui collaborera à cette préparation. Pour le reste, puisqu'il n'y a pas dans la LMDDEP, de disposition prévoyant expressément que les dispositions de la LAF ne s'appliquent pas et qu'il n'y a pas d'autres dispositions y dérogeant implicitement, il nous semble qu'il y a lieu pour la ministre et le Conseil de se conformer aux dispositions de la LAF.

⁵ Voir art. 8 de la *Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1), art. 13.1 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux* (chapitre C-6.2) et art. 46.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

⁶ Art. 15.4.7 et 15.4.8 de la LMDDEP.

⁷ Art. 15.1 deuxième alinéa, soit la lutte contre les changements climatiques, la gestion des matières résiduelles, la gouvernance de l'eau.

La présente est une opinion juridique protégée par le secret professionnel. Sa diffusion est limitée à l'usage interne, sauf autorisation expresse du directeur de la Direction des affaires juridiques du ministère des Finances et de l'Économie.

La conclusion selon laquelle la ministre demeure ainsi responsable du Fonds vert est conforme au principe de la responsabilité ministérielle qui :

« [...] implique qu'en dernière analyse l'ensemble de l'action du ministère soit imputée au ministre, qui est appelé à en rendre compte devant le Parlement et qui, au regard de la loi, en est formellement l'auteur.⁸ »

La seule limite à cette responsabilité est celle qui résulte de l'article 15.4.36 de la LMDDEP qui prévoit que président-directeur général du Conseil de gestion est imputable devant l'Assemblée nationale quant à la gouvernance du Fonds vert.

Puisque la ministre demeure responsable du Fonds vert, celle-ci est toujours tenue des responsabilités lui incombant en vertu du chapitre V de la LAF relativement, entre autres, à la préparation des prévisions du fonds et la tenue de sa comptabilité. Enfin, le sous-ministre pourra exercer en ces matières toute l'autorité que lui confère l'article 4 de la LMDDEP.

Nous concluons de ce qui précède que la ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est responsable du Fonds vert et que, à titre de responsable d'un fonds spécial, c'est elle qui est tenue des responsabilités qui lui incombent en vertu de la LAF, à l'exception de la préparation des prévisions du Fonds vert à laquelle devra collaborer le Conseil.


Mathieu Paquin, avocat

⁸ Pierre ISSALYS. « L'action gouvernementale Précis de droit des institutions administratives » 3e édition, Édition Yvon Blais, 2009, p.366

La présente est une opinion juridique protégée par le secret professionnel. Sa diffusion est limitée à l'usage interne, sauf autorisation expresse du directeur de la Direction des affaires juridiques du ministère des Finances et de l'Économie.