

Commission des transports et de
l'environnement

Déposé le : 2020-01-22

N° : CTE-024

Secrétaire : Louise Cameron

lavery
Avocats

JULES BRIÈRE, AD.E.
BUREAU 500
925, GRANDE ALLÉE OUEST
QUÉBEC (QUÉBEC) G1S 1C1
LIGNE DIRECTE : 418 266-3093
JBRIERE@LAVERY.CA

DANIEL BOUCHARD, AD.E.
BUREAU 500
925, GRANDE ALLÉE OUEST
QUÉBEC (QUÉBEC) G1S 1C1
LIGNE DIRECTE : 418 266-3055
DBOUCHARD@LAVERY.CA

Québec, le 6 février 2018

PRIVILÉGIÉ ET CONFIDENTIEL

Monsieur Gilles Robillard
Président du conseil d'administration
CONSEIL DE GESTION DU FONDS VERT
Édifrice Marie-Guyart
675, Boulevard René-Lévesque Est
Aile René-Lévesque Est, 1er étage, bureau 1.400
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet : Conseil de gestion du Fonds vert
Re : Avis sur la compétence et les fonctions conférées au Conseil par la loi
N/Réf. : 134801-1

Monsieur le président,

La présente donne suite au mandat que vous nous avez confié le 14 décembre 2017 de vous fournir un avis juridique sur l'interprétation qu'il faut donner aux dispositions législatives concernant le Conseil de gestion du Fonds vert. Plus précisément, il s'agit d'établir la nature et la portée de sa compétence et, partant, celle du ministre du *Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques* (« le ministre ») en ce qui concerne la gouvernance du Fonds.

Comme cela est souvent le cas de dispositions nouvelles, celles relatives au Conseil de gestion soulèvent des questions quant à leur portée et à leur effet sur le droit antérieur. En cas d'ambiguïté, la règle d'or d'interprétation que nous enseigne une jurisprudence bien établie est celle de la préséance de l'intention du législateur dans le contexte législatif dont les dispositions nouvelles font partie.

Ici, le contexte législatif immédiat est celui de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (chapitre M-30.001) (ci-après « le ministère »). Sur un plan plus large, comme le Fonds vert est un fonds spécial visé par la *Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001), les dispositions de cette loi relatives aux fonds spéciaux s'ajoutent au contexte législatif à prendre en compte. Cependant, ces dernières

dispositions ont un caractère général et leur applicabilité au Fonds vert et à sa gestion est supplétive; elles s'appliquent dans la mesure où la législation particulière n'est pas incompatible. Certaines d'entre elles peuvent donc demeurer applicables au Fonds vert mais d'autres ont pu être supplantées par les nouvelles dispositions particulières portant sur les mêmes objets. Il est en effet généralement reconnu qu'une loi particulière l'emporte sur une loi générale à moins d'une mention expresse dans la loi générale¹.

Il importe d'abord pour mieux comprendre la portée des dispositions législatives pertinentes de les situer dans le contexte de l'historique législatif du Fonds. Nous examinerons ensuite le statut du Conseil et la nature de ses fonctions par rapport aux fonctions du ministre.

Historique législatif du Fonds vert

Le Fonds vert a été institué en 2006 par la *Loi sur le développement durable* (2006, chapitre 3) dont l'article 26 a modifié à cette fin la *Loi sur le ministère de l'Environnement* (L.R.Q., chapitre M-15.2.1), tout en remplaçant son titre (art. 10) par celui de *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*. Les dispositions des articles 15.1 à 15.5 (composant la Section 11.1 de la loi), relatives au Fonds, ainsi été insérées dans cette loi, ont pris effet le 19 avril 2006 (2006, chapitre 3, art. 27).

L'article 15.1 tel qu'édicte en 2006 n'est pas très précis quant à l'affectation du Fonds. Elle est décrite en effet comme suit :

« Ce fonds est affecté au financement de mesures ou de programmes que le ministre peut réaliser dans le cadre de ses fonctions.

Ce fonds vise, entre autres, à appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif œuvrant dans le domaine de l'environnement. »

La gestion du Fonds était alors confiée au ministre (article 15.2 et 15.5 de la loi en 2006) qui en était l'administrateur (art. 15.7); la gestion des sommes constituant le Fonds était par ailleurs confiée au ministre des Finances (art. 15.5).

La Section II.1 de la loi a été modifiée en 2011 par l'effet des articles 251 à 253 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 17 mars 2011* et l'édiction de la *Loi instituant le Fonds du Plan Nord* (2011, chapitre 18) par concordance essentiellement avec les nouvelles dispositions législatives relatives aux fonds spéciaux insérés par l'article 12 de cette loi dans la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., chapitre A-6.001) dans le but principal d'assurer que les

¹ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, par. 1335-1351. Pagé c. Agence du revenu du Québec, 2016 QCCA 1885 (CanLII).

dépenses et les investissements de ces fonds soient soumis à un contrôle parlementaire². Le Fonds vert a été donné en exemple par le ministre des Finances lors de l'étude détaillée du Projet de loi dans le contexte d'une explication de la raison d'être des fonds spéciaux :

« M. Bachand (Outremont) : Chaque fonds a sa genèse, en un sens. Mais, si on prend, par exemple, le Fonds routier ou le FINESSS, le fonds santé, c'est pour que les citoyens ou contribuables, ou parfois ce sont des... un certain groupe de contribuables précis, là, je ne sais pas, de... ou de commerçants, ou etc. Mais dans le FINESSS, il y a une contribution santé - contre laquelle vous n'êtes pas d'accord mais elle est là - 25 \$, 100 \$, 200 \$, et donc, au lieu de la noyer dans le 30 milliards et que le citoyen ne retrouve pas à quoi sert son argent, bien, elle s'en va dans un fonds, et là le citoyen peut dire : Oui, ça, ça a servi à payer telles dépenses dans la santé. Même chose pour le Fonds routier dont on a déjà parlé. Le Fonds vert est un bon exemple, est un bon exemple aussi. Le Fonds vert a été créé parce que vous vouliez un fonds qui est uniquement dédié à des dépenses qui servent aux changements climatiques et à réduire le CO2, dans une loi particulière. Donc, les sommes s'en vont dans ce fonds-là. »³

Les articles 15.5 à 15.11 relatifs à la gestion du Fonds sont alors abrogés (2011, chapitre 18, art. 253) et les modalités de gestion des fonds spéciaux prévues à la *Loi sur l'administration financière* lui deviennent applicables comme à tous les autres fonds spéciaux. L'article 15.2 précise toutefois que :

« 15.2 Dans le cadre de sa gestion du fonds, le ministre veille à ce que les revenus découlant des redevances liées à l'utilisation, à la gestion, ou à l'assainissement de l'eau, que prévoit l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), soient affectés au financement de mesures qu'il peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau, entre autres pour favoriser la protection et la mise en valeur de l'eau, ainsi que pour la conserver en qualité et en quantité suffisante dans une perspective de développement durable. »

L'année suivante, la section II.1 de la loi était de nouveau modifiée pour y insérer les articles 15.4.1 à 15.4.3 qui déterminent les fins auxquelles doivent être affectées certaines contributions au Fonds et permettent de porter au débit du Fonds des sommes pourvoyant à

² Voir notes explicatives du PL10 de 2011.

³ Journal des débats de la Commission des finances publiques, mercredi 1^{er} juin 2011, Vol 42, no 30 : à propos de l'article 45 du projet.

des mesures prises par un ministre dans le cadre d'une entente conclue avec le ministre responsable de l'application de loi⁴.

Le commissaire au développement durable dont le mandat est d'assister le vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions en matière de développement durable⁵ a par la suite dans deux rapports annuels, publié le résultat des vérifications sur le cadre de gestion du Fonds vert⁶ appelant à la mise en place de mesures plus rigoureuses pour assurer la réalisation des fins pour lesquelles il est constitué et un meilleur contrôle de son utilisation.

Suite à ces interventions, les dispositions relatives au Fonds vert ont été substantiellement modifiées par la *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) dont les dispositions pertinentes ont pris effet le 23 mars 2017 (art. 310). Selon la note explicative du projet de *Loi 102* :

« [...] cette loi modifie la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs afin d'établir un nouveau mode de gouvernance du Fonds vert, dont la création du Conseil de gestion du Fonds vert, lequel a pour mission d'encadrer la gouvernance du Fonds et d'assurer la coordination de sa gestion dans une perspective de développement durable, d'efficacité d'efficience et de transparence. »

Cette loi a effectivement modifié substantiellement la gouvernance du Fonds vert en apportant des précisions sur son affectation, en redéfinissant le rôle du ministre à son égard et en instituant le Conseil de gestion aux fins de la gouvernance du Fonds, et ce, pour assurer l'efficacité, l'efficience et la transparence de cette gestion.

Le Fonds demeure un fonds spécial auquel s'applique la *Loi sur l'administration financière* et les dépenses et investissements demeurent soumis au contrôle parlementaire. C'est pourquoi l'article 15.2 prévoit que le ministre est responsable du fonds et qu'il veille à ce que les sommes portées à son crédit pour les mesures liées aux matières prévues par la loi (art. 15.1) soient affectées à des mesures visant de telles matières.

15.2. Le ministre est responsable du fonds.

⁴ La Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 (2013, chapitre 16), art. 168 (PL 25).

⁵ *Loi sur le vérificateur général* (RLRQ, chapitre V-5.01) art. 17 (inséré dans cette loi par l'article 31 de la *Loi sur le développement durable* (2006, chapitre 3).

⁶ Voir Rapport du Vérificateur général du Québec, 2014-2015, chapitre 4 : Rapport du Commissaire au développement durable, Printemps 2014, pp. 12 à 24; Rapport du Vérificateur général 2016-2017, chapitre 1; Rapport du Commissaire au développement durable, Printemps 2016 : Observations du Commissaire, pp. 12-13

Il veille à ce que les sommes portées à son crédit pour les matières visées au deuxième alinéa de l'article 15.1 soient affectées à des mesures visant de telles matières.

À titre de « responsable du Fonds », le ministre répond devant l'Assemblée nationale de l'affectation des sommes qui y sont créditées aux fins prévues par la loi. Les articles 15.4.1, 15.4.1.1 et 15.4.1.2 précisent actuellement l'affectation aux fins qui y sont prévues de certaines sommes créditées au Fonds vert visées aux paragraphes 5° à 7° de l'article 15.4 qui décrit la composition du Fonds. La destination des autres sommes que comprend le Fonds est de permettre la mise en œuvre de mesures liées aux matières mentionnées à l'article 15.1 qui l'institue.

Alors qu'il était gestionnaire du Fonds, le ministre devient plutôt le responsable de l'affectation des sommes qui y sont créditées à des mesures portant sur des matières prévues par la loi. L'encadrement de la gouvernance du Fonds vert est donc dorénavant confié au Conseil de gestion.

L'intention du législateur quant à ce changement est illustrée clairement par la comparaison du texte actuel de l'article 15.2 avec celui édicté en 2006 qu'il a remplacé :

15.2. Dans le cadre de sa gestion du fonds, le ministre veille à ce que les revenus découlant des redevances liées à l'utilisation, à la gestion ou à l'assainissement de l'eau, que prévoit l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), soient affectés au financement de mesures qu'il peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau, entre autres pour favoriser la protection et la mise en valeur de l'eau, ainsi que pour la conserver en qualité et en quantité suffisantes dans une perspective de développement durable. Le ministre est responsable du fonds.

Cette intention est également bien illustrée par la comparaison du texte avec celui de l'article 15.4.39 actuel relatif au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État ainsi libellé :

« 15.4.39 Le ministre est responsable de la gestion du fonds.

Dans le cadre de sa gestion, il veille à ce que les sommes portées à son crédit pour les matières visées au deuxième alinéa de l'article 15.4.38 soient affectées à des mesures visant de telles matières. »

À notre avis il ne fait aucun doute, à la lumière notamment de ce contexte, que la responsabilité de la gestion du Fonds incombe au Conseil.

Le ministre, par ailleurs, est responsable du Fonds devant l'Assemblée nationale comme des autres éléments du budget autorisés par celle-ci et il doit, dans cette perspective, s'assurer de l'affectation des sommes qui y sont versées aux fins prévues par la loi. À cette fin, il dispose de l'information que doit lui fournir le Conseil de gestion principalement dans son rapport annuel sur les états financiers du Fonds dont le contenu est décrit à l'article 15.4.34 de la loi. Et surtout, cette responsabilité s'exerce au stade de l'élaboration du plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques dont il est chargé en vertu de l'article 46.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il assume aussi les responsabilités qui lui sont attribuées par la *Loi sur l'administration financière* comme la préparation des prévisions budgétaires (art. 47 LAF) avec le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor. Le rôle du Conseil est de collaborer à cette préparation selon le par. 7^o du 3^e alinéa de l'art. 15.4.7 de la Loi (cité plus loin). Toutefois, le par. 4^o de cette même disposition attribue au Conseil de gestion la fonction de préparer, sur une base annuelle, avec la collaboration du ministre, une planification des mesures financées par le Fonds Vert et un plan de dépenses en conformité avec les objectifs gouvernementaux. Il revient donc d'abord au Conseil de prévoir annuellement les éléments devant faire partie des prévisions budgétaires du Fonds et il doit pouvoir compter à cette fin sur la collaboration du ministère.

La responsabilité attribuée par la loi au ministre sur l'affectation des sommes versées au Fonds n'implique pas une fonction implicite de vérification continue et détaillée des projets. Attribuer une telle portée à cette responsabilité irait à l'encontre de l'esprit des dispositions législatives en cause qui visent à conférer au Conseil une autonomie d'opération pour laquelle il est imputable.

Le statut du Conseil de gestion

Suivant l'article 15.4.4 qui l'institue, le Conseil de gestion est une personne morale de droit public, mandataire de l'État. Comme entité juridique distincte du MDDELCC, elle n'est pas assujettie à l'autorité hiérarchique du ministre. Son conseil d'administration détient les pouvoirs décisionnels comme c'est le cas de toute personne morale. La qualité de mandataire de l'État que lui confère la loi vise à lui faire bénéficier des privilèges encore reconnus en droit en faveur de ces personnes morales comme par exemple l'exemption de taxes foncières⁷. Ce statut ne réduit d'aucune façon son autonomie décisionnelle. Conformément à l'article 300 C.c.Q., elle est régie d'abord par la loi qui la constitue, les autres lois particulières qui lui sont applicables, et par le *Code civil* lorsqu'il y a lieu de compléter les dispositions de ces lois.

La règle de base applicable au Conseil est donc celle de la capacité juridique pour l'exercice de ses droits sous réserve des dispositions législatives particulières qui lui sont applicables (art. 303 C.c.Q.).

Notons que le Conseil est un « organisme autre que budgétaire » au sens de la *Loi sur l'administration financière* (annexe 2). Ses prévisions de dépenses doivent être déposées par le président du Conseil du trésor devant l'Assemblée nationale lors du dépôt du budget de

⁷ ISSALYS, Pierre, pp. 1344 à 1355

dépenses en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'administration publique* à titre d'information, mais ces dépenses ne font pas partie des crédits soumis à l'approbation de l'Assemblée. L'imputabilité devant celle-ci quant à la gouvernance du Fonds est toutefois assurée par l'effet de l'article 15.4.36 de la LMDDEP qui prévoit précisément que « *le président directeur général du Conseil de gestion est imputable devant l'Assemblée nationale quant à la gouvernance du Fonds vert* ».

L'imputabilité, dans ce contexte, est définie comme suit dans le Dictionnaire de droit Québécois et Canadien :

« obligation juridique qui incombe à un administrateur public ou à une entreprise de rendre compte de sa gestion des ressources qui lui ont été confiées »⁸

Il faut souligner que l'imputabilité ici vise la gouvernance du Fonds vert et non la simple gestion des ressources humaines et financière mises à la disposition du Conseil.

L'article 15.4.32 prévoit, enfin, que le Conseil soumet à chaque année au ministre ses prévisions budgétaires pour l'exercice suivant et ses règles budgétaires, aux conditions que celui-ci détermine. Ces prévisions sont soumises à l'approbation du gouvernement

En somme, le Conseil de gestion est un organisme décentralisé au plan fonctionnel, doté d'une autonomie décisionnelle et imputable devant l'Assemblée nationale. Les auteurs Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX décrivent comme suit la logique qui inspire la constitution d'un organisme de ce type :

« [...] La logique de la décentralisation administrative repose en effet sur l'idée que, pour diverses raisons (voir par ex. 5.7), le Parlement juge souhaitable, dans l'intérêt général, de confier certaines tâches à des autorités administratives placées dans une situation de relative autonomie par rapport aux dirigeants politiques qui sont à la tête de l'appareil administratif. Le respect de ce choix exprimé par le Pouvoir législatif exige que les autorités dirigeantes de l'administration ne puissent intervenir dans l'action autonome de ces autorités décentralisées que dans la stricte mesure, et selon les formes prévues par la loi. Les procédés de tutelle qu'aménage le Parlement pour permettre cette intervention des dirigeants politiques de l'Exécutif (le gouvernement ou l'un des ministres qui le composent) sont extrêmement divers. Il peut s'agir du pouvoir de nommer le personnel dirigeant d'une autorité décentralisée, de faire enquête sur l'activité de cette autorité, d'en approuver le budget, une dépense ou un règlement, d'en désavouer un acte, de l'autoriser à agir, d'entendre un recours contre une de ses décisions, de se saisir d'une affaire en cours devant elle, etc. Plusieurs de ces procédés peuvent être prévus

⁸ Hubert Reid, Dictionnaire de droit québécois et canadien, 5^e édition, 2015, Wilson et Lafleur, p. 325

dans le cas d'une même autorité décentralisée. Même lorsqu'ils sont ainsi cumulés, cependant, ils n'équivalent pas à créer le rapport de dépendance permanent, continu, multiforme qui est inhérent à la subordination hiérarchique. La tutelle administrative s'exerce de façon ponctuelle, dans des cas et par des moyens limités, conformément à une habilitation précise donnée par la loi à l'autorité investie de cette tutelle. »⁹

Lors de l'étude détaillée en Commission parlementaire du nouvel article 15.4.7 de la loi, le ministre a explicité comme suit la raison de la mise sur pied du Conseil.

« [...] c'est vraiment de créer une entité distincte, justement pour créer cette indépendance qui est si importante, non seulement pour le député de Jonquière, mais pour nous aussi. On veut qu'il y ait deux entités distinctes, alors on ne veut pas une entité qui, à la fois, reçoit de l'argent du Fonds vert et administre, de façon indépendante, le Fonds vert. Le ministère de l'Environnement reçoit de l'argent du Fonds vert, gère des programmes du Fonds vert, alors on veut cette distinction-là, et donc le conseil de gestion va devoir embaucher son propre personnel pour s'occuper de cette partie-là. »¹⁰

Et, au cours du même débat, à une question qui lui était posée sur l'existence ou non d'un organisme comparable au Conseil proposé, le ministre a donné en exemple le Conseil de gestion de l'assurance parentale. On lui demande alors s'il s'agissait d'un copier-coller ou une interprétation libre. Sa réponse fut la suivante :

« [...] **M. Heurtel** : Je me situerais entre les deux options que propose le député de Jonquière. C'est... Ce qu'on a, c'est un cas où il y a un fonds qui... et que la gestion d'un fonds est confiée à une entité distincte, son administration, sa gestion, mais ce n'est ni un copier-coller ni, je ne me souviens plus des mots exacts, là, que le député a employés, mais c'est de là que vient en grande partie notre inspiration, pour répondre à la question. C'est sûr qu'on a adapté aux réalités bien particulières du Fonds ainsi que des recommandations qui sont venues de plusieurs organismes notamment la Commission d'affaires publiques... d'administration publique, pardon, la Vérificatrice générale et d'autres, mais c'est un modèle qui nous a inspirés. »

L'intention du législateur quant au statut du Conseil paraît claire : sous réserve des mesures expresses imposant certaines autorisations, la loi crée un organisme juridique indépendant du Ministère qui doit être doté de ressources humaines et matérielles appropriées pour exercer en toute indépendance les fonctions et pouvoirs dont il est investi par la loi.

⁹ Yvon BLAIS, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., p. 289.

¹⁰ Journal des débats.

Les fonctions et pouvoirs du Conseil

À l'égard du Fonds vert, la mission, les fonctions et les pouvoirs du Conseil sont prévus aux articles 15.4.3, 15.4.7 et 15.4.8 de la LDDEP en ces termes :

15.4.3. Lorsque les activités d'un ministère permettent la mise en œuvre de mesures que comporte le plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques, le Conseil de gestion du Fonds vert peut conclure avec le ministre responsable de ce ministère, après consultation du ministre responsable de l'application de la présente loi, une entente afin de lui permettre de porter au débit du fonds les sommes pourvoyant à ces activités. Il peut aussi, aux mêmes fins, conclure une telle entente avec Transition énergétique Québec pour les programmes et les mesures dont elle est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques prévu par la *Loi sur Transition énergétique Québec* (chapitre T-11.02).

L'entente doit préciser l'utilisation de ces sommes ainsi que le montant qui pourra être porté au débit du fonds, pour les années financières pendant lesquelles elle sera applicable.

Le ministre concerné ou Transition énergétique Québec demeure responsable des activités pour lesquelles il porte des sommes au débit du fonds.

15.4.7. Le Conseil de gestion 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 transparence.

À cette fin, il privilégie une gestion par projets, axée sur les meilleurs résultats à obtenir pour le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux, notamment ceux prévus à la Stratégie de développement durable adoptée en vertu de la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1), à la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2), à la Politique de gestion des matières résiduelles prévue à l'article 53.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et au plan d'action pluriannuel sur les changements climatiques prévu à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement, lequel contribue à la lutte contre les changements climatiques et favorise l'atteinte des cibles gouvernementales fixées en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il exerce plus particulièrement 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 de dépenses à cet égard, en conformité avec les objectifs gouvernementaux établis en cette matière;¹¹
- 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.

15.4.8. Pour accomplir sa mission, le Conseil de gestion 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;

¹¹ Les virements visés par ce paragraphe sont ceux que le ministre fait au crédit du Fonds des réseaux de transport terrestre institué par le paragraphe 1° de l'article 12.30 de la *Loi sur le ministère des Transports* (chapitre M-38) à même les sommes réservées aux mesures applicables aux transports et provenant de la vente aux enchères de droits d'émission de gaz à effet de serre et des redevances payées en application de la réglementation des émissions de gaz à effet de serre des véhicules automobiles (art. 15.4, par. 5°).

- 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.

L'article 15.4.2 prévoit en outre ce qui suit :

15.4.2. Un ministre ou Transition énergétique Québec partie à une entente conclue avec le Conseil de gestion du Fonds vert institué en vertu de l'article 15.4.4 peut porter au débit du fonds les sommes prévues par cette entente. Les prévisions de dépenses et d'investissements pour lesquels chaque ministre ou Transition énergétique Québec peut porter des sommes au débit du fonds doivent distinctement figurer dans les prévisions du fonds présentées au budget des fonds spéciaux prévu à l'article 47 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001). Ces prévisions doivent également figurer dans les prévisions propres à chaque ministre, autre que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le cas échéant.

Notons enfin que pour la réalisation de son mandat, le Conseil peut engager du personnel suivant la *Loi sur la fonction publique* (art. 15.4.24).

Le premier alinéa de l'article 15.4.7 confie au Conseil la mission « d'encadrer la gouvernance du Fonds vert et d'assurer la coordination de sa gestion » en précisant que cette mission s'exerce « dans une perspective de développement durable, d'efficacité, d'efficience et de transparence ».

Selon le sens commun qui lui est donné dans les dictionnaires d'usage courant¹², « encadrer » signifie « diriger, contrôler, organiser pour le travail ». Le terme « gouvernance » a le sens

¹² Le Petit Robert et Le Larousse.

commun de « action de gouverner - Manière de gérer, d'administrer ». Selon la fiche du terme dans le Thésaurus de l'activité gouvernementale, il signifie « *manière d'orienter, de guider, de coordonner, les activités...d'une organisation privée ou publique* ». On note de plus sur cette fiche que le terme est une substitution à des notions telles que « gouvernement » ou « gestion », une substitution révélatrice d'une évolution significative de l'exercice du pouvoir ». Dans le vocabulaire gouvernemental, la gouvernance « *...renvoie à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision* »¹³.

Dans le texte anglais du premier alinéa, l'expression utilisée est « *provide a governance framework for the Green Fund* ». Littéralement, cette expression signifie fournir la structure de base, le système ou l'organisation de la gouvernance.

Dans un contexte où plusieurs autres agents publics interviennent à l'égard du Fonds vert à divers égards, la formulation utilisée par le législateur doit s'entendre à notre avis comme ayant pour effet d'attribuer au Conseil de gestion la responsabilité de base en ce qui concerne la gestion du Fonds vert. De plus, elle impose clairement à ce dernier d'exercer sa gestion dans la perspective du développement durable, de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence. C'est là son rôle spécifique.

Le deuxième alinéa impose une obligation de privilégier une gestion par projets axée sur les meilleurs résultats à obtenir pour respecter les principes, les orientations et les objectifs gouvernementaux. Il confirme en cela la responsabilité du Conseil en tant que gestionnaire du Fonds.

Parmi les fonctions que le Conseil doit exercer, l'une des plus importantes, compte tenu de l'orientation prise par le législateur de privilégier une gestion par projet, est celle de conclure des ententes visées à l'article 15.4.3 précité et de veiller aux engagements pris (art. 15.4.7, troisième alinéa, paragr. 3). Il s'agit là d'un des principaux instruments juridiques que la loi confère au Conseil pour lui permettre d'assurer une utilisation optimale du Fonds dans la perspective énoncée au premier alinéa de l'article 15.4.7.

Comme il incombe au ministre responsable de l'application de la loi du ministère de s'assurer que les sommes portées au crédit du Fonds soient affectées à des mesures pour lesquelles elles ont été versées (art. 15.2, deuxième alinéa), l'article 15.4.3 précise qu'une entente doit être conclue après consultation du ministre. Mais il s'agit d'une consultation et non d'une autorisation. Le texte de la disposition est clair sur ce point. De plus, la consultation dans ce contexte porte nécessairement sur un projet d'entente déjà élaboré par le Conseil.

Le deuxième alinéa de l'article 15.4.3 ajoute qu'il doit préciser l'utilisation des sommes ainsi que le montant à débiter au Fonds, ceci afin de permettre au ministre de s'assurer du respect de l'article 15.2. L'avis du ministre pourrait aussi porter sur un autre aspect d'un projet d'entente conforme aux exigences d'appariement entre l'affectation des sommes en cause et les fins pour lesquelles elles ont été versées au Fonds. Mais le pouvoir décisionnel sur

¹³ <http://www.thesaures.gouv.qc.ca/tog/terme.do?id=6152>

l'opportunité de conclure un tel projet est conféré au Conseil par l'article 15.4.3 et rien dans la loi ne l'assujettit à une approbation du ministre ou du gouvernement.

L'encadrement juridique de l'exercice de ce pouvoir est celui du respect des orientations et des objectifs gouvernementaux évoqués au deuxième alinéa de l'article 15.4.7.

Quant aux autres fonctions et pouvoirs du Conseil prévus par le troisième alinéa de l'article 15.4.7, il nous semble que les termes des dispositions législatives pertinentes sont clairs et ne devraient pas soulever de problème d'interprétation.

Ainsi, il incombe notamment au conseil lui-même de préparer annuellement les comptes du Fonds vert¹⁴ et, pour ce faire, agir en collaboration avec le ministre et le ministre des Finances (par. 1^o), proposer au ministre des renseignements à intégrer à ces comptes (par. 2^o), de préparer sur une base annuelle, en collaboration avec le ministre, une planification des mesures financières par le Fonds (par. 4^o), d'évaluer la performance du Fonds (par. 5^o), d'assurer la supervision et le suivi des activités de trésorerie (par. 6^o). Il doit aussi collaborer à la préparation des prévisions budgétaires du Fonds avec le ministre des Finances dans le cadre de l'application de l'article 47 de la *Loi sur l'administration financière* (par. 7^o) et proposer les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention du Fonds (par. 8^o). Il s'agit dans le cas des paragraphes par. 1^o, 4^o, 5^o et 6^o de devoirs de faire et dans le cas des paragraphes 2^o, 7^o et 8^o, de fonctions de consultation ou de collaboration.

L'article 15.4.8 comprend également des fonctions des deux mêmes types, mais dont l'exercice est facultatif.

Il faut noter de plus que les dispositions de l'article 15.4.34 de la loi imposent au Conseil le devoir de remettre au ministre annuellement ses états financiers ainsi qu'un rapport de gestion en ces termes.

15.4.34. Le Conseil de gestion doit, au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, remettre au ministre ses états financiers et un rapport annuel de gestion pour l'exercice financier précédent. Ce rapport doit contenir, en plus des renseignements exigés par le ministre :

- 1^o les états financiers du Fonds vert ;
- 2^o les comptes du Fonds vert, lesquels contiennent notamment les renseignements suivants :
 - a) les dépenses et les investissements portés au débit du fonds par catégorie de mesures auxquelles il est affecté, incluant notamment les virements effectués en vertu de l'article 15.4.1 ;

¹⁴ Le contenu de ces comptes est décrit à l'article 15.4.34 (1^{er} alinéa, par. 20).

- b) les sommes portées au débit du fonds par chacun des ministres partie à une entente visée à l'article 15.4.3 ;
- c) la nature et l'évolution des revenus ;
- 3° un bilan de la gestion des ressources du Fonds vert par rapport aux objectifs gouvernementaux et aux indicateurs de performance établis ;
- 4° la liste des mesures financées par le Fonds vert.

Le ministre dépose les états financiers et le rapport annuel du Conseil de gestion devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

Évidemment, les états financiers du Fonds Vert doivent nécessairement être préparés par le Conseil et ce dernier doit être en mesure de contrôler à cette fin toutes les données pertinentes.

Toutes ces fonctions doivent par ailleurs s'exercer dans une perspective de recherche d'efficacité, d'efficience et de transparence de la gestion du Fonds vert et leur attribution au Conseil, par la loi, comporte implicitement tous les pouvoirs nécessaires aux fins de les exercer selon la règle de base d'interprétation des lois, prévue à l'article 57 de la *Loi d'interprétation* (RLRQ, chapitre 16).

Ainsi, par exemple, si des informations détenues au ministère sont nécessaires pour permettre au Conseil d'exécuter l'une ou l'autre des obligations qui lui incombent en application de l'article 15.4.7, il a le pouvoir d'en requérir la transmission aux personnes du ministère qui les détiennent. Il n'est pas investi de pouvoir de les contraindre à le faire, mais l'esprit des dispositions législatives relatives au Conseil commande clairement la collaboration du ministère à cet égard. De plus, le Conseil peut, dans le but de lui assurer l'accès requis à l'information pertinente, prévoir dans les ententes qu'il conclut avec le ministère ou tout autre organisme pour le financement de projets, des obligations spécifiques sur la communication des données dont il estime avoir besoin pour l'exercice de ses fonctions.

Bref, la loi assure au Conseil les moyens de réaliser sa mission en pleine indépendance.

Il est significatif de noter, en terminant, qu'en regard de ce nouveau mode de gestion autonome du Fonds vert institué l'an dernier par l'insertion dans la loi de la section II.2, le législateur a prévu une période de probation en quelque sorte en confiant au ministre à l'article 15.4.37 la responsabilité de faire au gouvernement à tous les dix (10) ans un rapport sur les activités du Conseil de gestion contenant :

« 1° une reddition de comptes sur la mise en œuvre des dispositions de la section II.2 de la présente loi;

2° des recommandations concernant l'actualisation de la mission du Conseil de gestion;

3° une évaluation de l'efficacité et de la performance du Conseil de gestion. »

Ce rapport doit être déposé à l'Assemblée nationale.¹⁵

Cette disposition accrédite, selon nous, l'intention du législateur de changer substantiellement le mode de gestion du Fonds en confiant la responsabilité de sa gestion au Conseil. Il s'agirait là, en effet, d'une évaluation ministérielle dépourvue de sens si le rôle du Conseil se limitait à exécuter des décisions du ministre.

CONCLUSION

Le Conseil de gestion du Fonds vert a été institué pour répondre à des attentes clairement exprimées lors de l'étude et de l'adoption par l'Assemblée nationale des dispositions législatives le régissant : assurer que les sommes qui sont créditées au Fonds soient dépensées pour financer des mesures efficaces, efficientes et transparentes favorisant le développement durable. À notre avis, il ne fait aucun doute, à la lumière de l'intention du législateur qui se dégage du contexte législatif dans lequel il a été institué que la responsabilité de la gestion du Fonds incombe au Conseil de gestion.

Pour assurer l'exercice de ses fonctions, le Conseil de gestion a été institué en organisme autonome distinct du ministère et investi de la responsabilité auparavant dévolue au ministre de gérer le Fonds vert. À cet égard, la loi est claire à notre avis.

La responsabilité du ministre est d'assurer que les sommes qui constituent le Fonds vert soient affectées à des mesures visant des matières prévues par la loi et d'en répondre devant l'Assemblée nationale; les fonctions que la loi lui attribue ne visent pas à lui permettre d'assumer cette responsabilité par des vérifications continues mais plutôt au stade de l'élaboration du plan pluriannuel et au moment du budget annuel.

Le Conseil de gestion, quant à lui, doit exercer son rôle de gestionnaire du Fonds vert en prenant les initiatives qui lui incombent en vertu de la Loi en toute indépendance, sous réserve dans certains cas qui y sont prévus, d'obligations de consultation préalable auprès du ministre ou de collaboration avec lui ou le ministre des Finances.

Enfin, soulignons qu'en ce qui concerne la gouvernance du Fonds vert, le président directeur général du Conseil de gestion est imputable devant l'Assemblée nationale.

¹⁵ Notons que le premier rapport doit être déposé après cinq (5) ans.

lavery

Nous espérons la présente à votre satisfaction et vous prions de recevoir, Monsieur le président, nos salutations distinguées.

LAVERY, DE BILLY

Jules Brière, Ad.E.

DB-JB/mc

Daniel Bouchard, Ad.E.