Commission des transports et de l'environnement
Déposé le : 2020-01-22
N° : CTE-025
Secrétaire : Louisette Cameron

Opinion de Lavery sur le Conseil de gestion du Fonds vert

Quelques commentaires en regard de certains passages tirés de l'opinion émise par Mes Brière et Bouchard le 6 février 2018

1) **« En cas d'ambiguïté, la règle d'or est celle de la préséance de l'intention du législateur » (p. 1)**

   Il n'y a pas de règle de préséance de l'intention du législateur. En matière d'interprétation des lois, on réfère plutôt à la méthode téléologique qui met l'accent sur les objectifs du texte législatif, sa finalité. En fait, on peut rechercher l'intention du législateur par le biais de cette méthode. Mais il s'agit d'une méthode d'interprétation parmi d'autres et elle n'a pas de caractère de prépondérance.

   La méthode téléologique a été codifiée à l'article 41 de la Loi d'interprétation (chapitre I-16) qui précise ceci :

   « 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

   Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. ».

   Par ailleurs, les auteurs supposent d'emblée une ambiguïté et n'étayent pas les éléments sur lesquels une telle ambiguïté existerait.

2) **« 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... » (p. 4)**

   La Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001; ci-après LMDDEP) n'a pas redéfini le rôle du ministre. Il était responsable du Fonds et le demeure. La LMDDEP a plutôt ajouté un acteur dans la gestion du Fonds, ce qui n'enlève pas les responsabilités du ministre à cet égard.

3) **« 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. » (p. 4)**

Il est vrai que les dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) s'appliquent au Fonds vert. Toutefois, ce n'est pas parce que ces règles s'appliquent que le ministre est responsable du Fonds, c'est parce que le législateur a souhaité laisser cette responsabilité au ministre. L'article 47 de la Loi sur l'administration financière précise d'ailleurs que « Les prévisions d'un fonds spécial sont préparées conjointement par le ministre ou par l'organisme responsable de ce fonds, le ministre des Finances et le président du Conseil du trésor. ». Ainsi, un organisme peut être responsable d'un fonds spécial. Si le législateur avait souhaité confier la responsabilité du Fonds vert au Conseil de gestion du Fonds vert, il l'aurait fait clairement, ce qu'il a n'a pas fait, préférant y aller pour un régime partagé de responsabilité.

4) **« 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. » (p. 5)**

Les auteurs en arrivent à cette conclusion en comparant la disposition conférant la responsabilité du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (15.4.39 LMDDEP) à celui de la disposition conférant la responsabilité du Fonds vert (15.2 LMDDEP).

Ils exercent donc une interprétation littérale du texte puisqu'ils insistent sur l'absence d'un mot dans une disposition par rapport à une autre, contrairement à leur prémisse de départ voulant que « la règle d'or d'interprétation est celle de la préséance de l'intention du législateur ».

Par ailleurs, le fait que le ministre soit responsable du Fonds n'exclut pas la possibilité qu'il soit aussi responsable de sa gestion. Tel que précisé précédemment, il s'agit ici d'une responsabilité partagée entre le ministre et le Conseil.

5) **« 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. » (p. 6)**

Les auteurs en arrivent à cette conclusion sur la base du pouvoir du Conseil « 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 est difficile d'établir le lien que font ici les auteurs puisque même si la gestion du Fonds était complètement déléguée à une autre personne que le ministre, ce qui

n'est pas le cas, le ministre demeurerait responsable du Fonds et de la gestion qui en a été faite par la personne à qui on a délégué cette responsabilité.

6) **« 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. » (p. 8)**

   Les auteurs en arrivent à cette conclusion sur la base d'un extrait des propos du ministre lors de l'étude détaillée du projet de loi instituant le Conseil. Rien dans les propos du ministre ne laisse entendre que l'exercice des pouvoirs du Conseil doit être exercé en toute indépendance. On y fait plutôt état d'une entité distincte à qui l'administration d'un fonds a été confiée.

7) **« 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 ». (p. 12)**

   La gestion du Fonds est une responsabilité partagée entre le Conseil et le ministre. Ce n'est pas parce que la loi impose au Conseil de privilégier une gestion par projets qu'elle lui confie exclusivement la responsabilité de la gestion du Fonds vert.

8) **« 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 » (p. 14)**

   Les auteurs en arrivent à cette conclusion en raison de l'obligation qui est faite au Conseil de remettre au ministre, avec ses propres états financiers, un rapport annuel de gestion devant contenir les états financiers du Fonds vert (15.4.34 LMDDEP). Une telle obligation ne rend pas du seul coup exclusive la responsabilité de préparer les états financiers du Fonds vert et encore moins exclusive la responsabilité de contrôler les données pertinentes, puisque en bout de ligne, selon la loi, c'est la ministre qui dépose les états financiers du Fonds vert à l'Assemblée nationale et c'est elle qui peut ensuite effectuer une forme de contrôle.

9) **« 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. » (p. 14)**

Les auteurs le précisent dans leur avis, le Conseil ne possède pas le pouvoir de contraindre une personne à lui transmettre des informations. Il ne s'agit pas ici d'une commission d'enquête. Il doit être en mesure de réaliser son mandat, sans plus, dans le respect du cadre imposé par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

10) **« 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 e rôle du Conseil se limitait à exécuter des décisions du ministre. » (p. 15)**

Les auteurs en arrivent à cette conclusion sur la base de l'obligation qui est faite au ministre de faire rapport au gouvernement, aux 10 ans, de la gestion effectuée par le Conseil (15.4.37 LMDDEP).

Encore une fois, il s'agit d'une responsabilité partagée et rien dans le texte ne laisse présumer que le rôle du Conseil se limite à exécuter les décisions du ministre.

11) **Conclusion (p. 15)**

Les auteurs laissent entendre que le Conseil a la responsabilité exclusive de la gestion du Fonds vert, ce qui n'est pas appuyé par les dispositions de la loi.

Ils font fi de bon nombre de dispositions applicables ou en détournent le sens :

- l'article 15.2 LMDDEP attribue la responsabilité du Fonds vert au ministre. Un tel article doit être lu avec l'article 15.4.7 LMDDEP qui confie une partie de la responsabilité de la gestion au Fonds vert au Conseil. Les fonctions énumérées à cet article illustrent fort bien le partage de responsabilités entre les deux instances puisqu'il y est question de collaboration avec le ministre;
- l'article 47 de la Loi sur l'administration financière confie spécifiquement la tâche de préparer les prévisions d'un fonds spécial au ministre responsable de ce fonds; cet article doit être lu avec l'article 15.4.7 LMDDEP qui partage cette responsabilité entre le ministre et le Conseil;
- l'article 15.2 LMDDEP confie une responsabilité particulière au ministre, soit celle de veiller à l'affectation des sommes; cette responsabilité particulière ne doit pas être interprétée de manière limitative et doit être lue en fonction des autres dispositions, notamment l'article 15.4.7 LMDDEP qui fait état d'une responsabilité partagée entre le ministre et le Conseil.