

Les Cahiers de droit

La loi de l'administration financière

Patrice Garant and Marcel Morin



Volume 12, Number 1, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004906ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004906ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Garant, P. & Morin, M. (1971). La loi de l'administration financière. *Les Cahiers de droit*, 12(1), 187–206. <https://doi.org/10.7202/1004906ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1971

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Chronique de législation

La loi de l'administration financière¹

INTRODUCTION

Sommaire de la loi

La nouvelle loi québécoise sur l'administration financière propose la restructuration, à compter du 1^{er} avril 1971, des organismes gouvernementaux responsables de l'administration financière du gouvernement, une redéfinition de leurs fonctions et pouvoirs ainsi que la refonte de la *Loi du ministère des Finances*² et de la *Loi de la vérification des comptes*³. Cette réforme qui se situe principalement au niveau du contrôle de l'administration financière sans oublier certains transferts de pouvoirs, comporte des innovations dont les principales sont les suivantes :

a) Le Conseil de la trésorerie deviendra le Conseil du trésor. Tout en demeurant un comité du Conseil des ministres, il exercera en plus des pouvoirs qu'il possède actuellement, certains autres pouvoirs que lui confère la loi. Le Conseil du trésor exercera les pouvoirs du Conseil des ministres « en tout ce qui concerne l'approbation des plans d'organisation des ministères et organismes du gouvernement, les effectifs requis pour la gestion de ces ministères et organismes, les conditions de travail de leur personnel ainsi que l'élaboration et l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique »⁴. De plus le Conseil du trésor préparera chaque année les prévisions budgétaires du gouvernement pour les soumettre au Conseil des ministres⁵. Enfin il exercera un pouvoir réglementaire relatif « aux comptes, honoraires ou frais de fourniture ou d'utilisation d'installations, aux conditions des locations, des baux et des aliénations de biens ainsi qu'à la perception et à l'administration des deniers publics »⁶.

b) Le contrôleur de la trésorerie deviendra désormais le contrôleur des finances. A l'heure actuelle, celui-ci tient la comptabilité du gouvernement et certifie les disponibilités de crédits. A ces fonctions s'ajoutera celle de vérifier

¹ L.Q. 1970, c. 17, sanctionnée le 19 décembre 1970. Cette loi sera dorénavant citée: Loi québécoise.

² S.R.Q. 1964, c. 64, modifiée par 1966-67, c. 26 et 72 et S.Q. 1968, c. 24, et L.Q. 1969, c. 14.

³ S.R.Q. 1964, c. 65, modifiée par 1968, c. 9 et 26, et *Débats de l'Assemblée nationale*, vol. 10, 1970, p. 1731.

⁴ Loi québécoise, art. 22.

⁵ *Id.*, art. 23.

⁶ *Id.*, art. 25.

avant paiement la régularité des dépenses, fonction jusqu'ici dévolue à l'Auditeur de la province⁷.

c) L'Auditeur de la province portera le titre de Vérificateur général et sera rattaché directement à l'Assemblée nationale⁸. La vérification des dépenses avant paiement étant confiée au contrôleur des finances, le Vérificateur général ne s'occupera que de la régularité des dépenses après paiement. Dans son rapport annuel au ministre des finances, le Vérificateur général indiquera si « les comptes ont été tenus d'une manière convenable, si on a pertinemment rendu compte de tous les deniers publics, si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu, si les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles la Législature les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée »⁹.

d) Dans le but de permettre aux gestionnaires de prendre véritablement leurs responsabilités, le pouvoir d'autoriser des dépenses et de juger de leur bien-fondé appartiendra désormais aux divers ministères et organismes sauf dans les cas où le gouvernement se le réservera ou l'attribuera au Conseil du trésor¹⁰.

Importance de la loi

Comme le rappelait avec beaucoup d'à-propos le ministre des Finances, M. Raymond Garneau, la société québécoise a évolué considérablement durant la dernière décennie. L'intervention de l'Etat dans la vie de la collectivité s'est intensifiée à un rythme tel qu'en élargissant de plus en plus le champ de ses activités, le gouvernement québécois « a assumé une multitude de responsabilités nouvelles dans tous les secteurs vitaux du développement économique, de la promotion sociale et de l'épanouissement culturel de notre communauté »¹¹. Cette prise de responsabilités de la part de l'Etat s'est exercée dans « les mêmes styles de gestion qui prévalaient à l'époque où le meilleur gouvernement était celui qui gouvernait le moins »¹². L'Etat a multiplié les contrôles avant le fait de presque tous les actes posés par ses administrateurs et les gestionnaires de fonds publics. Il a ainsi « provoqué la congestion à la tête de l'Administration et la paralysie aux extrémités »¹³.

La présente loi constitue une première étape dans la réalisation d'une réforme administrative globale qui apporte un réaménagement dans la structure hiérarchique de l'Administration selon des concepts modernes de gestion¹⁴. Ces réformes, les unes sont rattachées au style de gestion et les autres sont d'ordre opératoire et réglementaire telles la budgétisation par programmes, la mécanisation des opérations budgétaires et comptables, la standardisation des régimes administratifs des organismes statutaires. Ce sont des mesures complémentaires qui opèrent des changements non seulement au niveau des structures administratives mais aussi au plan du style de gestion financière.

⁷ *Id.*, art. 13.

⁸ *Id.*, art. 74.

⁹ *Id.*, art. 77-78.

¹⁰ *Id.*, art. 45.

¹¹ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 3, p. 2267.

¹² *Id.*, p. 2268.

¹³ *Id.*, eodem, loco.

¹⁴ *Id.*, eodem, loco.

Dans le présent commentaire, notre attention se portera premièrement sur les éléments de nouveauté apportés par la loi sur le plan institutionnel, c'est-à-dire sur le plan de la nouvelle répartition des responsabilités. En deuxième lieu, nous traiterons des règles de fonds de l'administration financière et tout spécialement du régime des contrats administratifs et du régime des emprunts dans la perspective des contrôles nécessaires à toute administration publique efficace.

1^{re} partie : Les organismes gouvernementaux responsables du contrôle de l'administration financière

L'esprit de cette nouvelle loi s'inscrit dans la logique d'une administration moderne qui doit faire face à des responsabilités croissantes. Vue sous cet angle, une nouvelle définition des fonctions et pouvoirs du Conseil des ministres, du ministre des Finances, du Conseil du trésor, du contrôleur des finances, du vérificateur général et enfin des divers ministères et organismes s'imposait. Cette nouvelle répartition des pouvoirs permettra notamment au Conseil des ministres de se dégager des gestes routiniers d'administration et au Conseil des ministres de reposer sur le Conseil du trésor pour certaines analyses et décisions concernant l'administration ¹⁵.

a) Le Conseil des ministres

Dans notre système politique, le Conseil des ministres constitue l'organe suprême du gouvernement. Mise à part la prérogative royale à peu près disparue de nos jours, la législation lui confère un éventail considérable de pouvoirs allant des plus importants aux plus routiniers. En effet, nombreuses sont nos lois qui réservent au lieutenant-gouverneur en conseil des contrôles de toutes sortes relativement à des actes de simple administration pris par des organismes les plus divers à tous les niveaux de l'administration, centrale ou décentralisée. Or devant la quantité et la complexité des problèmes qui sont portés devant un gouvernement moderne, il faut manifestement opérer un filtrage et ne laisser remonter à l'organe suprême que les questions d'importance primordiale. Il faut nécessairement en arriver à faire une distinction entre la fonction gouvernementale qui consiste en l'exercice d'attributions d'ordre politique au niveau des intérêts essentiels de la collectivité nationale et la fonction administrative qui consiste, dans le cadre des directives gouvernementales, à organiser et faire fonctionner les services publics ¹⁶. C'est dans ce sens que le ministre des Finances soutenait qu'il « faut que le gouvernement gouverne, c'est-à-dire qu'il faut que la détermination des objectifs du gouvernement et la définition des programmes qu'il veut mettre en œuvre pour les réaliser soient ses décisions et non celles des technocrates » ¹⁷. Pour réaliser cet objectif, le Conseil des ministres

¹⁵ *Id.*, p. 1733.

¹⁶ BENOIT, dans son *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1968, n^{os} 62 et 72 définit ainsi ces deux fonctions : « La fonction gouvernementale est la "direction générale des affaires de la nation, préparation des textes législatifs, élaboration des décrets, haute direction des services publics et de la police, prévision des services à rendre à la population, rapports avec l'étranger, défense du territoire, prévision et solution des conflits intéressant divers groupes" tandis que la fonction administrative est "d'assurer le fonctionnement quotidien des services publics, faire la police, gérer le domaine". »

¹⁷ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, pp. 2268-2269.

doit se départir de certaines responsabilités secondaires et consacrer la plus grande partie de son temps aux questions fondamentales. Ainsi le ministre des Finances énonçait-il que le Conseil des ministres doit être en mesure « de définir les orientations majeures des activités de l'administration, de prendre des décisions importantes et d'exercer une surveillance générale sur le sens de l'efficacité de l'action administrative »¹⁸. Nous ne saurions que souscrire entièrement à cette façon de voir.

Si l'on examine les principales dispositions de la loi conçues dans cette optique, on constate qu'en matière de politique administrative, le Conseil des ministres doit s'occuper des questions qui touchent l'ensemble de l'appareil gouvernemental¹⁹. La loi stipule que : « Le Conseil du trésor exerce les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil en tout ce qui concerne l'approbation des plans d'organisation des ministères et organismes du gouvernement, les effectifs requis pour la gestion de ces ministères et organismes, les conditions de travail de leur personnel ainsi que l'élaboration et l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique »²⁰. Il semble bien que le Conseil des ministres entend réellement se départir de responsabilités même importantes ; cette disposition s'inspire de la loi fédérale qui accorde des pouvoirs identiques au Conseil du trésor²¹.

Sur le plan de la gestion financière, certaines décisions importantes relevant du Conseil des ministres retiendront notre attention. Ainsi en est-il de la détermination du niveau des dépenses publiques. En effet l'article 24 stipule que « le Conseil du trésor exerce les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil en ce qui concerne les dépenses et les engagements financiers du gouvernement dans la mesure et aux conditions qui sont déterminées par règlements du lieutenant-gouverneur en conseil ». L'allocation des ressources financières entre les différentes sphères de l'activité gouvernementale est une des tâches les plus difficiles pour le Conseil des ministres. Elle est la manifestation de l'ordre des priorités que le gouvernement s'est fixé²². Enfin la détermination des montants que le gouvernement doit emprunter au cours de l'année et la politique fiscale sont des domaines réservés au Conseil des ministres bien qu'il soit secondé alors par le Conseil du trésor et le ministre des finances²³.

En matière de gestion du personnel, bien que la plupart des pouvoirs soient exercés par le Conseil du trésor²⁴, le Conseil des ministres s'est réservé en exclusivité des pouvoirs « relativement à l'approbation ou autorisation d'accord ou ententes, à la retraite des sous-ministres ou autres fonctionnaires de rang équivalent et à l'assignation de pouvoirs ou de devoirs ainsi qu'en matière de nomination ou de destitution ». Enfin en matière de gestion de l'équipement

¹⁸ *Id.*, eodem, loco.

¹⁹ *Id.*, eodem, loco.

²⁰ Loi québécoise, art. 22, al. 1.

²¹ *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1952, c. 116, art. 5, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1966-67, c. 74 et par la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1968-69, c. 27, cette loi sera citée dorénavant : loi fédérale.

²² Loi québécoise, art. 2a) et 23.

²³ *Id.*, art. 2a.

²⁴ *Id.*, art. 22 ; il est à noter que le Conseil du trésor fédéral assume la majeure partie des pouvoirs en matière de gestion du personnel. En effet celui-ci constitue l'employeur officiel du gouvernement tandis qu'au Québec nous avons déjà un ministère de la Fonction publique.

ou des ressources matérielles²⁵, seules certaines questions importantes doivent retenir l'attention du Conseil des ministres, notamment celles qui se rapportent aux grands projets de construction, à la politique d'achat²⁶ ainsi qu'à la procédure d'adjudication des contrats²⁷.

Nous exprimons cependant certaines réserves à propos de l'article 26 qui stipule « que le lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, limiter les pouvoirs qui sont conférés par la présente loi au Conseil du trésor dans la mesure qu'il indique, ou assortit ces pouvoirs des conditions qu'il détermine ». L'opportunité d'une telle disposition ne fait aucun doute mais sa rédaction nous laisse perplexe. En effet est-il normal, par règlement, de limiter les pouvoirs conférés par une loi ? Nous en doutons ; nous sommes même étonnés que cette disposition ait passé inaperçue. Cet article ne vise pas les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil exercés par le Conseil du trésor, mais les pouvoirs propres de ce dernier, ce qui est plus grave. Quoi qu'il en soit cette façon de modifier la loi par règlement n'a rien d'inconstitutionnel puisque le Parlement souverain peut l'autoriser.

b) Le Conseil du trésor

Le Conseil du trésor créé par cette loi succède au Conseil de la trésorerie créé en 1961 ; il s'agissait alors d'« un comité du Conseil exécutif » présidé par le ministre des Finances et composé de quatre autres ministres²⁸. Il exerçait la plupart des fonctions du Cabinet en ce qui concerne les finances, les revenus, les dépenses et les engagements financiers du gouvernement. Il jouait un rôle important dans l'approbation des contrats administratifs et des engagements financiers du gouvernement. Le Conseil de la trésorerie pouvait adopter les règlements ayant trait au système de comptabilité qui doit être suivi dans les ministères et dans les organismes dont les membres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil ainsi qu'à l'émission des mandats de paiements et aux comptes à rendre des deniers publics dans ces ministères et organismes. Le Conseil pouvait reviser une décision de l'Auditeur de la province refusant de certifier l'émission d'un mandat si la raison est qu'il n'y a pas d'autorisation législative ; il pouvait suspendre par ailleurs l'emploi et le paiement en entier ou en partie de toute allocation législative et de tout crédit législatif particulier ; il avait au surplus de vastes pouvoirs d'enquête, assignait des témoins et les obligeait à comparaître sous peine de mépris de cours²⁹.

Le Conseil du trésor de 1970 est profondément transformé. A l'image de son homologue fédéral, il s'agit encore d'un comité du Conseil exécutif³⁰, mais aussi d'un véritable ministère à direction collégiale. Ce conseil est composé de cinq ministères dont un à titre de président³¹. Ce conseil du trésor ressemble d'assez près au Conseil fédéral du trésor à la différence que ce dernier est l'employeur au sens des lois sur la fonction publique³².

²⁵ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2269.

²⁶ Nous apprenons qu'un projet de loi en ce sens sera présenté lors de la session.

²⁷ Loi québécoise, art. 49.

²⁸ *Loi du ministère des Finances, supra*, note 2, art. 15 et sq.

²⁹ *Id.*, eodem, loco.

³⁰ Loi québécoise, art. 22.

³¹ *Id.*, art. 18.

³² Loi fédérale, art. 5 et 7.

La loi est venue apporter un nouveau partage dans les responsabilités qui appartenaient au ministre des Finances ; responsabilités qui avaient été précisées autant par la pratique que par les textes de la loi³³. A titre de comité du Conseil exécutif, ce conseil « sera spécialisé en matière de pratique administrative, sera chargé de réglementer sur le plan administratif l'utilisation faite des ressources de l'Etat, de surveiller la mise en application de cette réglementation et d'assurer la bonne coordination des fonctions et services administratifs »³⁴. En plus d'exercer les pouvoirs qu'il exerce déjà, le Conseil du trésor exercera des pouvoirs nouveaux que lui confère la loi, pouvoirs qui ne se limitent pas au secteur de la gestion financière, mais touchent à d'autres aspects de la politique administrative³⁵.

En matière de gestion financière, tout comme son homonyme fédéral³⁶, le Conseil du trésor sera l'organisme central de budgétisation et de contrôle budgétaire. Il sera chargé « d'analyser les implications financières des plans et programmes des ministères et organismes du gouvernement »³⁷ et de « soumettre au Conseil exécutif, chaque année, un projet de prévisions budgétaires »³⁸. En plus de ce rôle, il contrôlera l'exécution des dépenses et engagements financiers autorisés par l'Assemblée nationale³⁹. A l'heure actuelle, certaines duplications inutiles sont dues au fait que les prévisions budgétaires sont préparées sous l'autorité d'un sous-ministre adjoint des Finances⁴⁰, alors que le contrôle budgétaire s'effectue sous l'autorité du contrôleur de la trésorerie qui, tout en relevant administrativement du sous-ministre des Finances, relève fonctionnellement du Conseil de la trésorerie⁴¹. Il était donc de la plus haute importance de réunir dans un organisme unique ces deux fonctions. Le Conseil du trésor disposera également d'un large pouvoir réglementaire en ce qui concerne les méthodes que les ministères et organismes doivent employer relativement à « l'émission des mandats de paiement et aux comptes à rendre des deniers publics »⁴² ainsi que la manière dont ils doivent tenir leur comptabilité⁴³. De plus, il aura le pouvoir d'adopter des règlements relativement « aux comptes, honoraires ou frais de fourniture ou d'utilisation d'installations, ainsi qu'aux conditions de locations, des baux et des aliénations de biens publics »⁴⁴. Enfin le Conseil du trésor peut faire des règlements au sujet des rapports faits par les institutions subventionnées⁴⁵.

En matière de gestion du personnel, un seul article nous indique quels seront les pouvoirs du Conseil du trésor⁴⁶. Le Conseil du trésor exerce les pouvoirs du lieutenant-gouverneur en conseil en « tout ce qui concerne l'appro-

³³ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 1733.

³⁴ *Id.*, p. 2271.

³⁵ *Id.*, p. 2272.

³⁶ Loi fédérale, art. 5.

³⁷ Loi québécoise, art. 23.

³⁸ *Id.*, eodem, loco.

³⁹ *Id.*, art. 24.

⁴⁰ *Loi du ministère des Finances, supra*, note 2, art. 4.

⁴¹ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2272.

⁴² Loi québécoise, art. 25.

⁴³ *Id.*, art. 25 et 33.

⁴⁴ *Id.*, art. 25.

⁴⁵ *Id.*, art. 84.

⁴⁶ *Id.*, art. 22.

bation des plans d'organisation des ministères et organismes du gouvernement, les effectifs requis pour la gestion de ces ministères et organismes, les conditions de travail de leur personnel, ainsi que l'élaboration et l'application de la politique administrative générale suivie dans la fonction publique ; il exerce aussi les pouvoirs qui sont conférés au lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de la Loi du ministère de la fonction publique (1969, ch. 14) de la Loi de la fonction publique (1965, 1^{re} Session, ch. 14), du Régime de retraite des fonctionnaires (S.R.Q. 1964, ch. 14) et du Régime de retraite des enseignants (1965, 1^{re} Session, ch. 68) ; il ne peut toutefois exercer les pouvoirs que lesdites lois attribuent au lieutenant-gouverneur en conseil relativement à l'approbation ou autorisation d'accords ou ententes, à la retraite des sous-ministres et autres fonctionnaires de rang équivalent et à l'assignation de pouvoirs et devoirs ainsi qu'en matière de nomination et de destitution ».

Le Conseil québécois du trésor n'a pas autant de pouvoir que son homonyme fédéral ; notamment ce dernier est considéré comme l'employeur de la fonction publique pour l'ensemble des ministères et un bon grand nombre d'agences gouvernementales alors qu'au Québec la fonction d'employeur est en fait partagée entre le ministère de la Fonction publique et chacun des ministères et organismes dont le personnel est régi par la Loi de la fonction publique. On a craint alors à juste titre qu'il y ait cependant duplication entre le ministère de la fonction publique et le Conseil du trésor en ce qui concerne notamment l'analyse des effectifs et l'approbation des plans d'organisation des ministères et organismes ⁴⁷. A la vérité il ne saurait s'agir véritablement d'une duplication car le ministère de la Fonction publique est appelé à jouer auprès du Conseil du trésor le même rôle que ce dernier jouait auprès du lieutenant-gouverneur en conseil ⁴⁸.

Il est à prévoir que le Conseil du trésor prenne une importance considérable dans notre système administratif. Tout comme son homonyme fédéral, notre conseil est en fait un super-ministère, c'est-à-dire à la fois un ministère à direction collégiale et un comité du Conseil exécutif aux responsabilités très grandes. Comme tous les ministères, cependant, il reste sous l'autorité suprême du Conseil des ministres. « Il est tout à fait faux de prétendre, comme le signalait en Chambre le ministre des Finances, qu'il crée un second cabinet ou un cabinet parallèle » ⁴⁹. Le Conseil exécutif peut même, comme nous l'avons vu, limiter les pouvoirs que la loi confère expressément au Conseil du trésor, suivant une technique que nous avons d'ailleurs dénoncée.

c) Le contrôleur des finances ⁵⁰

Le poste de contrôleur de la trésorerie avait été créé en 1961. Ses fonctions étaient de tenir un registre des engagements imputables sur chaque crédit et d'approuver, aux termes de l'arrêté en conseil 1556 de 1965, les dépenses à

⁴⁷ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2284 ; comparer avec l'art. 2 de la *Loi du ministère de la Fonction publique, infra*, note 48.

⁴⁸ Cf. *Loi du ministère de la Fonction publique*, L.Q. 1969, c. 14, art. 2g, 4, 7 ; *Loi de la Fonction publique*, S.Q. 1965, c. 14, art. 14, 18, 19 ; *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2272.

⁴⁹ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2273.

⁵⁰ Il est important de noter que la loi fédérale a fait disparaître le poste de contrôleur du trésor en 1969 pour confier ses responsabilités en matière de certification de disponibilités et de vérification avant paiement aux divers ministères, cf. *Loi fédérale*, art. 30 (1).

encourir pour un montant inférieur à \$25,000⁵¹. Il y avait là une situation très ambiguë qui empêchait le contrôleur de remplir son rôle principal. Désormais, le contrôleur des finances doit tenir la comptabilité du gouvernement⁵², il doit aussi, conformément à la présente loi, enregistrer les engagements financiers imputables sur les crédits et voir à ce que ces engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas ces crédits et leur soient conformes⁵³. Suivant l'expression du ministre des Finances « il deviendra en quelque sorte le gardien de la régularité du processus de contrôle budgétaire »⁵⁴. Le contrôleur n'aura donc plus à se prononcer sur le bien-fondé de telle ou telle dépense. Désormais cette fonction sera celle des ministères suivant certaines directives qui seront établies par arrêté en conseil⁵⁵.

Mais sur quelle base ou suivant quelles règles s'exercera l'intervention du contrôleur des finances ? Premièrement « tout paiement sur le fonds consolidé du revenu doit être fait en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur en conseil »⁵⁶. Deuxièmement, « aucun mandat n'est émis, excepté sur le certificat du contrôleur des finances, constatant qu'il y a une autorité législative pour faire la dépense »⁵⁷. Troisièmement, « le contrôleur des finances doit voir à ce qu'aucun mandat ne soit émis pour un paiement de deniers publics : a) si la demande de paiement n'a pas été faite régulièrement ; b) si ce paiement ne constitue pas une imputation régulière sur un crédit ; c) si ce paiement excède le solde disponible du crédit sur lequel il est imputable ; ou d) si, à l'égard de ce paiement, un engagement imputable sur un crédit n'a pas été valablement conclu ou n'a pas été exécuté suivant les conditions qui y sont attachées »⁵⁸. Qu'arrivera-t-il si le contrôleur des finances refuse de certifier qu'un mandat peut être émis ? La personne qui a fait la demande de paiement peut s'objecter à ce refus auprès du Conseil du trésor qui agit alors comme instance d'appel⁵⁹.

L'on a soulevé en Chambre le problème du contrôle des dépenses des administrations décentralisées, telles les municipalités, commissions scolaires, hôpitaux, institutions d'enseignement qui reçoivent de larges subventions gouvernementales⁶⁰. Une fois approuvé le budget de ces institutions par le ministre compétent, il serait anormal et contraire à l'idée d'autonomie des administrations décentralisées que le contrôleur des finances joue à l'égard de ces administrations le même rôle qu'il joue à l'égard de l'Administration centrale.

De façon générale, l'on a tout lieu d'être satisfait de la réforme opérée en ce qui concerne la redéfinition des fonctions du contrôleur des finances.

⁵¹ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2273.

⁵² Selon les règles édictées par le Conseil du trésor, art. 25.

⁵³ Loi québécoise, art. 13.

⁵⁴ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2274.

⁵⁵ *Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente des finances, supra*, note 4, p. B-1843.

⁵⁶ Loi québécoise, art. 52.

⁵⁷ *Id.*, art. 53.

⁵⁸ *Id.*, art. 54.

⁵⁹ *Id.*, art. 55.

⁶⁰ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. B-1845; le ministère des Affaires sociales fait présentement des expériences-pilotes au niveau des administrateurs d'hôpitaux. Ce projet vise l'administration financière des hôpitaux et plus particulièrement la recherche de solutions aux problèmes financiers des hôpitaux publics et de permettre à ces administrations hospitalières de participer plus activement à la gestion des établissements dont ils ont la responsabilité. *Le Soleil*, 27 février 1971.

d) Le ministre des Finances

Les fonctions du ministre des Finances n'ont pas subies de modifications profondes. L'article 2 de la loi stipule que le ministre a pour fonctions :

« a) d'effectuer des recherches et de conseiller le gouvernement en matière de politique économique, fiscale et budgétaire ;

b) de présenter les prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale et de proposer les voies et moyens ;

c) de gérer le fonds consolidé du revenu et la dette publique ;

d) de voir à la préparation des comptes publics ;

e) de surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux affaires financières du gouvernement et qui n'est pas assigné par la loi ou par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil au Conseil du trésor, à un autre ministère ou au vérificateur général ;

f) de contrôler et diriger le bureau général des dépôts de la province ;

g) de s'acquitter des autres devoirs que lui assigne toute autre loi ou le lieutenant-gouverneur en conseil ».

Seul l'alinéa a) a fait l'objet d'un long débat en deuxième lecture⁶¹ et à la Commission permanente des finances⁶². Les objections furent très fortes au sujet du nouveau rôle de conseiller expert en matière de politique économique qu'on a donné au ministre des Finances. Y aurait-il lieu, en effet, de craindre la multiplication des organismes qui s'occupent de la politique économique ? L'Office de planification et de développement du Québec a des responsabilités dans ce domaine qui consistent à « préparer pour le compte du gouvernement des plans, programmes et projets de développement économique et social et d'aménagement du territoire en vue de la meilleure utilisation des ressources économiques et humaines... » ; « à exécuter ou faire exécuter pour ces fins de recherches, études, enquêtes, inventaires... » ; « à coordonner les recherches, études, enquêtes, inventaires qui sont faits dans les autres ministères ou organismes du gouvernement » ; « à donner des avis au gouvernement sur les politiques et programmes élaborés par les ministères et organismes du gouvernement en vue d'en favoriser l'harmonisation »⁶³. A cet office est accolé deux organismes consultatifs, soit la commission interministérielle de la planification et le conseil de la planification du Québec, chargés tous deux d'aviser l'office sur toute question qu'il leur soumet⁶⁴.

Il nous paraît évident qu'il peut y avoir double emploi si l'on comprend mal la vocation propre de chacune de ces autorités. Or, comme le souligne le ministre des Finances, monsieur Garneau, « le rôle qui est confié par la loi à l'Office de planification et de développement est difficile d'application dans un régime parlementaire comme le nôtre »⁶⁵. L'office est en effet une corporation publique autonome à l'égard de laquelle ne jouent pas les règles normales de la responsabilité ministérielle.

⁶¹ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2277 et sq.

⁶² *Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente des finances, supra*, note 4, p. B-1839.

⁶³ L.Q. 1968, c. 14, art. 2.

⁶⁴ *Id.*, art. 5 et 7.

⁶⁵ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2284.

A note avis l'Office de planification et de développement ne devrait avoir qu'une fonction de recherche et de conception d'un plan qu'elle propose au gouvernement qui l'adopte et en confie la réalisation à ses divers ministères, qui demeurent « les maîtres d'œuvre »⁶⁶, chacun dans leur sphère respective. Le ministre devra éclairer le gouvernement au moment de l'adoption de ces plans, programmes ou projets de développement ; c'est à cette fin qu'il a le pouvoir d'effectuer des recherches et de conseiller le gouvernement.

Enfin nous avons de la difficulté à imaginer comment l'O.P.D.Q. pourra valablement agir comme agent de liaison entre les ministères et organismes du gouvernement dans la mise en œuvre des plans, programmes et projets qui intéressent plusieurs ministères et assurer la direction et l'exécution de plans, projets ou programmes dont la réalisation lui sera confiée par le Conseil exécutif⁶⁷. Cette fonction devrait être dévolue au ministère des Finances lui-même qui deviendrait alors un véritable ministère de l'économie et des finances. De cette façon serait aussi respecté l'une des règles de fonds de notre régime politique, la responsabilité ministérielle.

e) Le vérificateur général

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le vérificateur général, appelé auditeur de la province, actuellement, remplit deux fonctions importantes. Il tenait les comptes⁶⁸ et faisait la vérification avant paiement⁶⁹, autorisait le paiement et contresignait les chèques émis par le gouvernement⁷⁰. De plus il devait faire la vérification après paiement⁷¹. Cette situation était pour le moins curieuse. En effet, on demandait à l'Auditeur de vérifier après paiement ce qu'il avait déjà vérifié avant paiement. Comment pouvait-il critiquer impartialement son propre travail ? Il se trouvait dans une situation de conflit d'intérêt. Comme le mentionnait si justement le ministre des Finances, « le vérificateur ne peut demeurer le serviteur à la fois de l'organe exécutif et de l'organe législatif »⁷². Or sous la nouvelle loi, le vérificateur se voit confier uniquement la tâche de vérification après paiement⁷³.

Le statut même du vérificateur a subi des modifications profondes. En effet, auparavant, il était nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil⁷⁴, dorénavant il devient fonctionnaire de l'Assemblée nationale nommé par celle-ci sur proposition du premier ministre⁷⁵. Sa nomination doit être approuvée par

⁶⁶ *Id.*, p. 2284.

⁶⁷ S.Q. 1968, c. 14, art. 2, modifiée par L.Q. 1969, c. 16, art. 3; à cet égard en 1969 le ministre responsable de l'Office (M. Masse, U.N.) insistait sur le rôle supplétif de l'O.P.D.Q.; de façon fort nébuleuse il affirmait que l'Office n'a pas pour mission de se substituer à l'activité des ministères, mais plutôt de l'animer et de la replacer dans le contexte plus général des priorités gouvernementales: *Débats de l'Assemblée nationale*, 1969, p. 2451. Il s'agit là d'une fonction qui n'appartient manifestement pas à une corporation publique autonome!

⁶⁸ *Loi de la vérification des comptes*, *supra*, note 3, art. 6.

⁶⁹ *Id.*, art. 8.

⁷⁰ *Loi du ministère des Finances*, *supra*, note 2, art. 47.

⁷¹ *Loi de la vérification des comptes*, *supra*, note 3, art. 23.

⁷² *Débats de l'Assemblée nationale*, *supra*, note 4, p. 2274.

⁷³ *Loi québécoise*, art. 77.

⁷⁴ *Loi de la vérification des comptes*, *supra*, note 3, art. 1.

⁷⁵ *Loi québécoise*, art. 73.

les deux-tiers des membres de l'Assemblée nationale ⁷⁶. Bien qu'auparavant il eut le pouvoir de suspendre ses fonctionnaires ⁷⁷, il n'avait pas le statut de sous-chef, modification opérée par la présente loi ⁷⁸. Une brève lecture de la loi sur l'administration financière fédérale ⁷⁹ nous permet de constater que le législateur québécois s'est inspiré fortement de la loi fédérale.

En quoi, précisément, consistent les fonctions du vérificateur général ? Il « doit indiquer si, à son avis, a) les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable ; b) on a pertinemment rendu compte de tous les deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu ; c) les sommes d'argent ont été dépensés pour les fins auxquelles la Législature les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée » ⁸⁰. A la suite de cette vérification, le vérificateur doit remettre le résultat de son travail et indiquer toute irrégularité qu'il a constaté et qui, d'après lui, mérite d'être signalée ⁸¹. De plus, un article tout à fait nouveau stipule qu'« aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport » ⁸².

La loi stipule donc clairement que le rôle du vérificateur général en est un de contrôle de la légalité et de la régularité. Il n'a manifestement pas le pouvoir de contrôler l'opportunité des dépenses gouvernementales ou la politique du gouvernement dans un domaine. Au fédéral, le contrôle de l'Auditeur général en est principalement aussi un de régularité, cependant la loi ajoute qu'il doit faire connaître à la Chambre des communes « tout autre cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à la connaissance de la Chambre » ⁸³. C'est en se fondant sur cette disposition que l'auditeur s'était permis de critiquer certaines dépenses gouvernementales ⁸⁴. Le gouvernement a répliqué qu'il n'appartenait en aucune façon à l'Auditeur de se substituer au Parlement pour critiquer ses politiques.

f) Les ministères et organismes

Au dernier échelon, se retrouvent les divers ministères et organismes qui sont l'objet du contrôle. Le système actuel exige de multiples autorisations pour

⁷⁶ *Id.*, art. 73 ; il est bon de noter que le texte de la première lecture était très différent de celui qui a été adopté. En effet, la première lecture accordait exclusivement au premier ministre le pouvoir de nomination du vérificateur général. A la suite de l'intervention de M. Joron à la Commission permanente des finances, *supra*, note 4, p. B-1881, à l'effet de donner au vérificateur général le même statut que le Protecteur du citoyen (S.Q. 1968, c. 11) quant au mode de nomination, le ministre des Finances acquiesça à sa demande.

⁷⁷ *Loi de la vérification des comptes*, *supra*, note 3, art. 5.

⁷⁸ Loi québécoise, art. 74, al. 3.

⁷⁹ *Id.*, *supra*, note 21.

⁸⁰ *Id.*, art. 77.

⁸¹ *Id.*, art. 78 ; il est à noter que la loi fédérale prévoit une liste non limitative des cas qui méritent d'être portés à la connaissance de la Chambre des communes, art. 70 (1).

⁸² Loi québécoise, art. 80.

⁸³ Loi fédérale, art. 70, al. 1 (f).

⁸⁴ Il s'agissait de l'affaire du Bonaventure et de l'affaire du quai de Gros-Cacouna, entre autres.

engager la moindre dépense. Un tel système enlève souvent toute responsabilité et initiative aux gestionnaires. Comme le mentionne le ministre des Finances, « ces derniers [...] sont de moins en moins enclins à étudier à fonds tous les aspects d'une décision, étant assurés que ces décisions seront soumises à de nouveaux examens et à des approbations multiples à divers niveaux plus élevés »⁸⁵. La nouvelle loi confiera désormais le pouvoir d'autoriser les dépenses et de juger de leur bien-fondé aux divers ministères sauf dans les cas où le gouvernement se le réservera ou l'attribuera au Conseil du trésor⁸⁶. Comme nous l'avons indiqué lors de nos considérations sur le contrôleur des finances, le droit québécois est quelque peu en retard sur le fédéral dans ce domaine. Non seulement les ministères fédéraux assument-ils déjà depuis le 1^{er} avril 1969 certaines responsabilités en matière de certification de disponibilités et de vérification avant paiement⁸⁷, mais les tâches que l'on confie maintenant aux ministères québécois étaient exercées depuis longtemps par les ministères fédéraux. Comme M. Garneau a souligné qu'il était préférable de procéder par étape⁸⁸, nous espérons que la prochaine étape ne se fera pas trop attendre.

2^e partie : *Les règles de fonds de l'administration financière*

Dans notre première partie, nous avons présenté les différents organismes gouvernementaux responsables du contrôle de l'administration financière. L'étude de la loi de l'administration financière ne serait pas complète sans une étude, sommaire il va sans dire, des principales dispositions qui constituent les règles de fonds de contrôle de l'administration financière.

L'Etat moderne est caractérisé par des interventions de plus en plus fréquentes dans la vie sociale et économique de la collectivité. Ces interventions ont amené une augmentation marquée des attributions des organes étatiques, qui, par voie de conséquence, entraînent pour l'Administration des dépenses considérables. L'Etat est amené à contracter de plus en plus avec les particuliers et à utiliser son pouvoir d'emprunt pour financer la réalisation des missions qu'il s'est fixées. Dans cette optique nous aborderons dans un premier temps le régime des engagements financiers par voie de contrats administratifs gouvernementaux et dans un deuxième temps, le régime des emprunts.

L'Etat est également appelé à accorder de multiples octrois ou subventions qui font partie de ce que les économistes appellent les investissements publics, qui constituent un pourcentage de plus en plus important par rapport aux investissements totaux. Dans cette optique, il est important de connaître les éléments de base de notre droit des finances publiques gouvernementales, notamment le statut de ce qu'on appelle le fonds consolidé du revenu, le régime des engagements financiers, la réglementation du paiement des deniers publics, de la dette publique et des comptes publics.

⁸⁵ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 4, p. 2274.

⁸⁶ Loi québécoise, art. 45.

⁸⁷ Loi fédérale, art. 30 (1); cette disposition « assure une plus grande rapidité à l'action administrative ». Cf. DUSSAULT et CARRIER, « Le contrat administratif », 1970 48 C.B.R., p. 490.

⁸⁸ *Débats de l'Assemblée nationale, supra*, note 86.

a) Le fonds consolidé du revenu

Les articles 29 à 36 de la nouvelle loi comportent peu de modifications par rapport au droit existant. Qu'il nous suffise de mentionner l'importance de l'article 33 qui confère au Conseil du trésor de façon beaucoup plus explicite le pouvoir de réglementer la forme et la teneur des livres et comptes que doit tenir toute personne qui perçoit, reçoit ou administre des deniers publics, la manière dont elle doit rendre compte et faire remise de ces deniers et l'époque à laquelle elle doit le faire, ainsi que les inspections auxquelles elle doit se soumettre. L'article 34 fait obligation, de plus, aux personnes qui perçoivent des deniers publics de déposer ces sommes auprès d'une institution financière en attendant d'en faire remise au ministre, conformément aux règlements du Conseil du trésor ; d'autres obligations importantes sont prévues également par la loi des employés publics⁸⁹.

b) Le régime des engagements financiers par voie de contrats, d'octrois et de subventions

Le contrat administratif n'est pas, quant à sa nature juridique, essentiellement différent du contrat ordinaire. Cependant la finalité de service public que poursuit l'Administration en contractant amène un certain nombre de particularismes qui poussent la doctrine à en faire une catégorie à part⁹⁰. Le régime juridique du contrat administratif comporte donc des dérogations importantes par rapport au contrat de droit commun, notamment au plan des contrôles parlementaires et gouvernementaux. Ces contrôles ont pour but non seulement de vérifier si le contrat s'inscrit bien dans la ligne des objectifs poursuivis par l'Administration mais encore d'assurer une sage utilisation des deniers publics.

Les subventions gouvernementales sont assimilables au plan des contrôles financiers aux contrats administratifs même si strictement il n'y a rien de contractuel dans ces opérations, sauf si la promesse de subvention est utilisée comme contre-prestation dans une entente bilatérale.

Le contrôle parlementaire est un contrôle d'opportunité qui, d'une part, permet au Parlement d'annuler ou de modifier le contrat par la ratification législative expresse et, d'autre part, par le vote des crédits budgétaires, lui permet de participer à toute fin pratique aux contrats comportant une dépense de deniers publics⁹¹. Notre propos se limitera seulement à ce dernier aspect.

La loi de l'Administration financière contient certains principes relativement à l'approbation budgétaire. En effet, l'article 53 de la Loi stipule qu'« aucun mandat n'est émis, excepté sur le certificat du contrôleur des finances, constatant qu'il y a une *autorité législative* pour faire la dépense ». De plus « les prévisions budgétaires soumises à la Législature doivent porter sur les services dont la liquidation s'effectuera au cours de l'année financière ou d'une autre période expressément visée »⁹². L'approbation budgétaire est absolument nécessaire à l'existence du contrat. L'article 47 de la loi stipule, en effet, qu'« aucun contrat

⁸⁹ S.R.Q. 1964, c. 12, art. 12 à 42.

⁹⁰ DUSSAULT et CARRIER, « Le contrat administratif en droit canadien et québécois », (1970) 48 R.B.C., p. 444.

⁹¹ *Id.*, pp. 486-487.

⁹² Loi québécoise, art. 38; loi fédérale, art. 24 et 25 qui sont au même effet.

comportant l'obligation pour Sa Majesté de payer une somme d'argent ne peut être fait et n'est valide à moins que le contrôleur des finances ne certifie qu'il existe, sur un crédit, un solde disponible suffisant pour exécuter les engagements découlant de ce contrat et venant à échéance dans l'année financière où il est fait »⁹³. La loi complète cette règle fondamentale de notre droit des contrats gouvernementaux en ajoutant que « c'est une condition de tout contrat comportant l'obligation pour Sa Majesté de payer une somme d'argent que le paiement soit subordonné à l'existence d'un crédit non engagé pour l'année financière où il est fait »⁹⁴.

Une autre des règles importantes du droit des finances publiques est à l'effet que « tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin d'une année financière est périmé et doit être biffé »⁹⁵. Cependant un tempérament est apporté à la rigueur de cette règle en permettant, dans les trente jours qui suivent la fin de l'année financière, d'acquitter les dettes échues. Il est à noter, comme le souligne fort à propos MM. Dussault et Carrier⁹⁶ que le vote des crédits se fait plutôt en bloc, pour tout un service de l'Administration, de telle sorte que l'autorité vaut pour tous les contrats conclus par ce service aussi longtemps qu'ils subsistent un solde non grevé.

La règle fondamentale de la nécessité de l'autorisation budgétaire est cependant mise de côté dans deux cas, relativement aux emprunts et garanties de remboursement et dans le cas où une dépense imprévue est urgente et requise immédiatement pour le bien public⁹⁷. Dans ce dernier cas, et ceci vaut aussi dans toutes les situations où des dépenses de cette nature doivent être faites autrement que par voie contractuelle, le lieutenant-gouverneur en conseil peut donner ordre de préparer des « mandats spéciaux », qui sont approuvés subsidiairement par l'Assemblée nationale ; le « mandat spécial » équivaut à une ouverture de crédit pour l'année financière en cours⁹⁸.

Le respect des règles relatives à l'approbation budgétaire est essentiel pour la validité des contrats gouvernementaux impliquant une dépense de deniers publics ; le contrat conclu en contravention de ces règles est nul et de nul effet⁹⁹.

Outre le contrôle budgétaire, l'article 49 de la loi confère au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de réglementer les conditions des contrats faits au nom de Sa Majesté ainsi que le pouvoir de prévoir « en quels cas ces contrats sont soumis à l'approbation soit du lieutenant-gouverneur en conseil, soit du Conseil du trésor » ; un règlement de la même autorité peut aussi déterminer en quels cas « l'octroi ou la promesse de subvention doit être soumis à l'une de ces approbations »¹⁰⁰.

⁹³ Voir: Loi fédérale, art. 30 (1).

⁹⁴ Loi québécoise, art. 48.

⁹⁵ *Id.*, art. 58; loi fédérale, art. 35 modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1968-69, c. 27.

⁹⁶ DUSSAULT et CARRIER, article cité, *supra*, note 90, pp. 491-492; loi québécoise, art. 40; loi fédérale, art. 29, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1968-69, c. 27.

⁹⁷ Loi québécoise, art. 41; loi fédérale, art. 28 (1) modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1966-67, c. 74.

⁹⁸ Loi québécoise, art. 41, 42, 43; loi fédérale, art. 28, 29.

⁹⁹ DUSSAULT et CARRIER, article cité, *supra*, note 90, p. 494 et sq.

¹⁰⁰ Loi québécoise, art. 49, al. 2.

Tout récemment, soit le 7 octobre 1970, un arrêté en conseil édicté sous cette loi a remplacé vingt-sept arrêtés antérieurs¹⁰¹ relativement aux conditions des contrats gouvernementaux.

Il existe aussi un règlement relatif aux subventions pour fins de construction, de 1961¹⁰², ainsi qu'un règlement de 1965 concernant principalement l'approbation préalable requise pour les contrats, octrois ou promesses de subventions¹⁰³. Signalons que la loi antérieure prévoyait que le contrôleur de la trésorerie pouvait approuver certains contrats ; or avec la redéfinition du rôle de ce dernier, devenu le contrôleur des finances, ce contrôle disparaît de telle sorte que seuls le Conseil du trésor et le Conseil des ministres exerceront dorénavant le contrôle d'approbation préalable des contrats.

Le défaut de se conformer à la règle de la nécessité de l'approbation préalable telle que prévue par le règlement rend le contrat nul et de nul effet tant vis-à-vis des parties qu'envers les tiers ; si l'approbation est donnée tardivement, c'est-à-dire après un début d'exécution, la jurisprudence considère que le cocontractant pourra réclamer en s'appuyant sur le contrat¹⁰⁴. Par contre si ce dernier a exécuté en partie ou en totalité un contrat pour lequel l'approbation requise n'est pas donnée ou refusée, il ne reste que la possibilité d'obtenir, en invoquant la doctrine de l'enrichissement sans cause, une indemnité pour la partie du travail qui aura été acceptée par l'Administration et lui aura profité. Il arrive même que le tribunal recommande à l'Administration de payer « *ex gratia* »¹⁰⁵.

c) Le paiement de deniers publics

Dans la nouvelle loi une section particulière est consacrée au paiement de deniers publics et clarifie bon nombre de situations qui étaient confuses dans la loi antérieure.

La règle générale relative au paiement des deniers publics est que le paiement de tels deniers affectés aux besoins du service public se fait à même le fonds consolidé du revenu¹⁰⁶. A cette règle se rattache une série de dispositions indiquant le processus à suivre pour faire un paiement de deniers publics. Premièrement, tout paiement sur le fonds consolidé du revenu doit être fait « sur demande du chef ou sous-chef d'un ministère ou organisme ou de tout fonctionnaire indiqué par le Conseil du trésor. Cette demande doit être faite suivant la forme prescrite par le Conseil du trésor et être accompagnée des documents qu'il détermine »¹⁰⁷. En première lecture, le texte de l'article mentionnait que la demande de paiement devrait être faite par écrit, mention que ne relate pas la rédaction définitive ; le ministre des Finances explique que le retranchement de cette exigence est dû à la mécanisation des opérations, ce qui donnera « plus de souplesse pour s'adapter aux exigences de la mécanogra-

¹⁰¹ Arrêté en conseil n° 3691, du 7 octobre 1970, concernant un règlement touchant certaines conditions des contrats pour travaux exécutés pour le gouvernement.

¹⁰² A.C. 2380, du 7 décembre 1961.

¹⁰³ A.C. 1556, du 11 août 1965.

¹⁰⁴ DUSSAULT et CARRIER, article cité, pp. 507-508.

¹⁰⁵ DUSSAULT et CARRIER, article cité, eodem loco.

¹⁰⁶ Loi québécoise, art. 50.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 51.

phie »¹⁰⁸. Les nouvelles méthodes, telles la mise en place du programme MOBEC, accéléreront considérablement la vitesse des paiements.

Deuxièmement « tout paiement sur le fonds consolidé du revenu doit être fait en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur signé par lui ou par la personne à laquelle il donne commission de le faire, et adressé au ministre (des Finances) »¹⁰⁹. Ce mandat est émis sur le certificat du contrôleur des finances qui constate l'existence d'une autorisation législative pour faire la dépense¹¹⁰. La loi régleme l'émission des mandats en exigeant du contrôleur des finances qu'il n'émette aucun mandat pour un paiement de deniers publics : « a) si la demande de paiement n'a pas été faite régulièrement ; b) si ce paiement ne constitue pas une imputation régulière sur un crédit ; c) si ce paiement excède le solde disponible du crédit sur lequel il est imputable ; ou d) si, à l'égard de ce paiement, un engagement imputable sur un crédit n'a pas été valablement conclu ou n'a pas été exécuté suivant les conditions qui y sont attachées »¹¹¹ ; tel est le devoir de vérification avant paiement imposé au contrôleur des finances. La loi précise que « si le contrôleur des finances refuse de certifier qu'un mandat peut être émis, la personne qui a fait la demande de paiement peut s'objecter à ce refus auprès du Conseil du trésor qui, sur un rapport préparé par le contrôleur des finances, se prononce sur l'objection et peut la maintenir ou ordonner l'émission du mandat, à sa discrétion »¹¹². Une fois ces étapes accomplies, le paiement de deniers publics sur mandat du lieutenant-gouverneur est fait par un chèque officiel signé par le ministre ou le sous-ministre ou par tout fonctionnaire désigné par le Conseil du trésor¹¹³. La signature peut être apposée au moyen d'un appareil automatique autorisé par le Conseil du trésor.

Deux articles viennent enfin limiter les pouvoirs de paiement que nous venons d'analyser. Premièrement « le Conseil du trésor peut décréter la suspension, pour toute période qu'il fixe, de tout paiement sur un crédit, en tout ou en partie. Ce décret doit être attesté par le président du Conseil du trésor et notifié au contrôleur des finances »¹¹⁴. Mais la loi apporte des exceptions à cette limite en stipulant que le pouvoir de suspension des paiements ne s'applique pas aux traitements, indemnités, dépenses contingentes ou autres dépenses de l'Assemblée nationale. Cette disposition se justifie pleinement du fait que si tous les paiements pouvaient être suspendus, tout le personnel à l'emploi du gouvernement pourrait en souffrir un grave préjudice. Deuxièmement « tout solde d'un crédit non entièrement dépensé à la fin de l'année financière est périmé et doit être biffé »¹¹⁵. Cette règle est assortie d'un tempérament à l'effet que pendant les trente jours qui suivent la fin de l'année financière, on peut imputer sur un crédit les montants requis pour acquitter une dette payable. Le montant de ce paiement est porté aux comptes de l'année financière terminée¹¹⁶.

¹⁰⁸ *Débats de l'Assemblée nationale*, Commission permanente des finances, *supra*, note 4, p. B-1873.

¹⁰⁹ Loi québécoise, art. 52.

¹¹⁰ *Id.*, art. 53.

¹¹¹ *Id.*, art. 54.

¹¹² *Id.*, art. 55.

¹¹³ *Id.*, art. 57.

¹¹⁴ *Id.*, art. 56.

¹¹⁵ *Id.*, art. 58.

¹¹⁶ *Id.*, eodem loco.

Les principaux avantages du réaménagement du système de paiement des deniers publics sont, d'une part, la rapidité accrue et, d'autre part, la réunion dans une même section de la loi de dispositions disparates contenues dans deux textes de loi et l'élimination de situations confuses contenues dans la loi antérieure. Il s'agit là, en outre, d'une nette amélioration au plan de la technique législative.

d) Le régime juridique de la dette publique

Dans notre système, à cause de la règle fondamentale qui veut que le gouvernement ne puisse s'engager financièrement à moins que le Parlement n'ait voté des crédits suffisants et qu'il en reste un solde suffisant, en théorie un gouvernement ne devrait pas s'endetter. Cependant il arrive que ce dernier ait besoin de liquidités en quantité plus grande, soit parce que les rentrées fiscales sont plus lentes que les dépenses, soit parce que le gouvernement parie sur l'avenir en présentant des budgets déficitaires. Le gouvernement doit alors emprunter, pouvoir réservé dans notre système au ministre des Finances sur autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil.

Contrairement à ce qui existe dans d'autres systèmes juridiques tel le système français, chez nous le pouvoir d'emprunter est délégué de façon permanente au gouvernement. C'est ce qu'exprime l'article 60 de la *Loi de l'administration financière* qui confère au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'autoriser le ministre des Finances à effectuer les emprunts requis pour les objets suivants : a) changer la forme de la dette publique au sens de l'article 59 ; b) renouveler un solde à échéance ou pour racheter avant échéance tout emprunt gouvernemental ; c) pour obtenir les sommes que le lieutenant-gouverneur en conseil juge nécessaires pour combler toute insuffisance du fonds consolidé du revenu. De plus, le lieutenant-gouverneur en conseil peut... autoriser le ministre des Finances à effectuer des emprunts temporaires qui ne doivent pas excéder le montant de l'insuffisance du fonds consolidé du revenu pour subvenir aux charges dont il est grevé par la loi, et ne doivent être employés à aucune autre fin ¹¹⁷.

S'il semble évident que la durée des emprunts temporaires ne doit excéder l'année financière courante, puisqu'il s'agit principalement de pallier à la lenteur des rentrées fiscales, quelle est la durée des autres emprunts ? La loi est muette à ce sujet ¹¹⁸. La loi mentionne que « les emprunts effectués en vertu de la présente section le sont pour le terme, à des taux d'intérêts, de la manière, en la forme et pour les montants que le lieutenant-gouverneur en conseil détermine. Ces emprunts ne doivent être employés qu'aux fins prévues par la présente section » ¹¹⁹. Donc le lieutenant-gouverneur en conseil a complète discrétion pour juger de la durée d'un emprunt et des autres conditions, sauf que si « une loi de la Législature autorisant le gouvernement à effectuer un emprunt en limite le montant, celui-ci est réputé être la valeur nominale des obligations ou autres valeurs émises relativement à cet emprunt » ¹²⁰.

¹¹⁷ *Id.*, art. 61.

¹¹⁸ La loi fédérale par contre limite la durée de l'emprunt à 6 mois, art. 44.

¹¹⁹ Loi québécoise, art. 62.

¹²⁰ *Id.*, art. 64, al. 2.

La loi prévoit de plus le type d'intérêt qui peut être employé¹²¹. En effet, en plus de l'intérêt normal sur un emprunt au pair c'est-à-dire avec valeur nominale, une prime peut être payable lors du remboursement¹²², c'est-à-dire que le gouvernement s'engage à rembourser un capital supérieur à la valeur du titre. De plus ces obligations ou autres valeurs peuvent être vendues à prime ou à escompte. Une obligation est vendue à prime lorsque le montant exigé lors de la vente de cette obligation excède la valeur nominale de cette obligation, tandis que l'escompte est le phénomène inverse, c'est-à-dire que la valeur nominale de l'obligation excède le prix de vente de cette obligation. Monsieur Louis Trotabas, dans son traité des finances publiques¹²³, dénonce cette politique d'émission en des termes non équivoques : « cette politique d'émission au-dessous du pair (c'est-à-dire à escompte), ou avec prime (c'est-à-dire avec prime de remboursement) est mauvaise. Elle donne l'apparence d'une émission facile, mais elle se traduit par un accroissement des charges de l'emprunt, c'est-à-dire par une surcharge des budgets futurs, qui feront les frais, lors du remboursement de cette coquetterie financière ».

Il reste un dernier point à étudier : le remboursement. Le remboursement se fait à même le fonds consolidé du revenu¹²⁴. En effet, « le lieutenant-gouverneur en conseil peut autoriser le ministre (des Finances) à retirer annuellement du fonds consolidé du revenu toute somme d'argent, jusqu'à concurrence du montant requis pour former un fonds d'amortissement suffisant pour pourvoir au remboursement de tout emprunt... »¹²⁵. La loi stipule que le fonds d'amortissement créé pour un emprunt déterminé peut, sur autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, être affecté à un autre emprunt¹²⁶. Le lieutenant-gouverneur en conseil peut en outre adopter des règlements pourvoyant au transfert, à la transmission et au rachat de tout bon ou obligation¹²⁷. Enfin le sous-ministre des Finances et le vérificateur général doivent annuellement examiner, sous la surveillance du ministre les obligations du Québec, les bons du trésor et les autres effets se rattachant à la dette publique qui sont rachetées de temps à autre¹²⁸.

Signalons que la réglementation des emprunts n'a pas subi de modification. En effet si nous comparons le texte de la loi du ministère des Finances¹²⁹ avec les dispositions de la nouvelle loi de l'administration financière¹³⁰, nous nous apercevons que les mêmes articles ont été repris intégralement. Le ministère des Finances explique cette situation en disant qu'« étant donné qu'il y a beaucoup d'articles qui ont fait l'objet d'une certaine jurisprudence à la suite des négociations d'emprunt, soit sur le marché canadien ou sur le marché américain »¹³¹ il était préférable de les laisser intacts. Apparemment, donc, la réglementation antérieure était adéquate.

¹²¹ Cf. Raymond GARNEAU, « Le taux d'intérêt sur les obligations du Québec », *Rond-Point*, 9 février 1971, pp. 2-3.

¹²² Loi québécoise, art. 64.

¹²³ Louis TROTABAS, *Finances publiques*, DALLOZ, 1964, p. 305.

¹²⁴ Loi québécoise, art. 66.

¹²⁵ *Id.*, art. 63.

¹²⁶ *Id.*, art. 63, al. 2.

¹²⁷ *Id.*, art. 68.

¹²⁸ *Id.*, art. 69.

¹²⁹ Loi du ministère des Finances, *supra*, note 2, art. 78 à 85.

¹³⁰ Loi québécoise.

¹³¹ *Débats de l'Assemblée nationale, Commission permanente des finances, supra*, note 4, p. B-1876.

e) Les comptes publics

En ce qui concerne les comptes publics, la loi réaménage les dispositions de l'ancienne loi de la vérification des comptes. Les articles 70 et 71 stipulent que les comptes publics sont préparés au ministère des Finances aussitôt que possible après l'expiration de chaque année financière dans la forme prescrite par le ministre, en monnaie canadienne, et doivent contenir : « a) un état, certifié par le vérificateur général, de l'actif et du passif ainsi que des revenus et dépenses de la province au cours de l'année financière; b) la situation du fonds consolidé du revenu ainsi que des dépôts et fonds spéciaux qu'administre le gouvernement; c) un rapport des opérations financières faites pendant l'année; d) un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ainsi que des sommes dépensées à l'égard de chaque crédit et de chaque mandat spécial; et e) les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière de la province ».

Le ministre présente ces comptes à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si la Législature ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel elle siège par la suite.

La vérification doit avoir été préalablement fait conformément aux règles que nous avons analysées en traitant du vérificateur général.

Signalons enfin que les institutions subventionnées par le gouvernement doivent chaque année, dans les quatre mois qui suivent la clôture de leur année financière, transmettre un rapport financier vérifié par un comptable public et comprenant un bilan, compte de revenus et dépenses ainsi qu'un état détaillé de l'utilisation de la subvention. Le vérificateur général a même droit d'accès aux registres, dossiers et comptes relatifs à l'utilisation de cette subvention, avec droit d'interroger sous serment des témoins. Des pénalités sont prévues pour les cas où l'on ne se conforme pas à ces obligations. Enfin le Conseil du trésor peut, par règlement, dispenser certaines catégories d'institutions de transmettre ce rapport, prescrire à quels ministères il doit être fait, etc... 132.

CONCLUSION

La nouvelle loi constitue une première étape importante dans la réforme administrative entreprise par le gouvernement depuis quelque temps. Sur le plan strictement juridique elle apporte beaucoup de clarification dans un secteur du droit souvent négligé chez nous, celui des finances publiques. En effet, aussi bien au niveau gouvernemental qu'au niveau décentralisé, on s'est peu soucié jusqu'ici de systématiser cette branche du droit pourtant si importante. Aussi au niveau gouvernemental, alors que le droit fiscal, qui n'est en fait que l'aspect revenu du droit des finances publiques, est très développé, c'est dans des recours du droit constitutionnel ou du droit administratif qu'on traite sans beaucoup insister du régime juridique de la dépense publique. Au niveau décentralisé c'est dans le cadre du droit municipal et scolaire que sont étudiées ces questions.

Dans un Etat moderne, il nous semble que l'intégration du droit des finances publiques à tous les niveaux s'impose car les différences de régime entre celui de la dépense au niveau gouvernemental et au niveau des communautés régiona-

132 Loi québécoise, art. 84.

les et urbaines iront en s'amenuisant, et il en sera de même des administrations urbaines et des grandes corporations publiques. La doctrine et l'enseignement du droit devrait tenir compte de cette évolution.

Dans le même ordre d'idée, nous ne pouvons que souscrire à l'idée du ministre des Finances de compléter la loi actuelle par des dispositions qui régieraient tous les organismes statutaires de niveau gouvernemental notamment les agences gouvernementales et les entreprises publiques. Dans la loi fédérale, telle qu'éditée en 1951, toute une section est consacrée à ces questions ; nous souhaitons cependant que le Législateur québécois utilise une classification plus adéquate, car les définitions utilisées dans la loi fédérale sont probablement ce qu'il y a de plus obscur dans cette loi ¹³³. Avant de définir le régime d'administration financière de ces organismes, il faudra préalablement bien définir leur statut juridique, la portée de leurs pouvoirs et le degré d'autonomie qui leur convient. Il s'agit là d'un travail d'envergure qui devra être entrepris si l'on veut que la réforme administrative entreprise soit menée à bon terme.

Patrice GARANT *

Marcel MORIN **

¹³³ Il s'agit de la classification prévue à l'art. 76 de la Loi fédérale en corporation de département, corporation de mandataire et corporation de propriétaire.

* Professeur à la faculté de Droit.

** Assistant de recherche à la faculté de Droit.