

# Le fonds consolidé du revenu et sa gestion

Paul Roberge\*

## Introduction

Un grand nombre de nos lois réfèrent au fonds consolidé du revenu. Cependant, peu d'entre nous qui œuvrons dans l'Administration publique en tant que juristes seraient en mesure de donner une définition précise, juste, de ce qu'est le fonds consolidé du revenu. Seuls les plus familiers parmi nous réciteraient sur-le-champ l'article 29 de la *Loi sur l'administration financière*<sup>1</sup>: «Les revenus et deniers de quelque source qu'ils proviennent ou soient reçus et dont le Parlement a droit d'allocation, forment un fonds consolidé du revenu, qui est affecté au service public». Nos savantes consœurs et savants confrères constitutionnalistes nous rappelleraient sans doute l'article 126 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit la formation du fonds consolidé du revenu des provinces<sup>2</sup>.

Certes, nous avons tous déjà une certaine idée de ce que constitue le fonds consolidé du revenu. Toutefois, il est important pour des juristes appelés à prodiguer leurs conseils aux agents financiers qui œuvrent dans les ministères, les organismes publics, de connaître

---

\* Avocat, Direction des affaires juridiques (finances), ministère de la Justice.

1. L.R.Q., c. A-6.

2. L'article 126 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se lit comme suit: «Les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient, avant l'union, le pouvoir d'approprier, et qui sont, par la présente loi, réservés aux gouvernements ou législatures des provinces respectives, et tous les droits et revenus perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par la présente loi, formeront dans chaque province un fonds consolidé du revenu qui sera approprié au service public de la province.».

d'une façon plus tangible l'environnement légal qui régit le fonds consolidé du revenu.

Quelles sont les différentes sources de revenus de l'État? Quels sont les revenus qui sont versés dans le fonds consolidé du revenu? À quel moment le Parlement a-t-il droit d'allocation sur ceux-ci? Quel est le rôle des différents intervenants dans l'administration et la gestion du fonds consolidé du revenu? Ce sont là quelques questions auxquelles nous allons tenter de répondre afin de mieux saisir la portée des diverses dispositions législatives qui réfèrent spécifiquement au fonds consolidé du revenu.

### **Les différentes sources de revenus de l'État**

Les revenus de l'État sont nombreux et ils proviennent de diverses sources: les impôts, les taxes, les amendes, les droits, les permis, les cotisations, les licences, le produit de la vente de biens et de services, les redevances, les intérêts, etc.

Dans les états financiers du gouvernement, le total des revenus regroupe les revenus autonomes et les transferts du gouvernement du Canada. Ces derniers, qui représentaient, pour l'année financière terminée le 31 mars 1995, 20,6 % de l'ensemble des revenus, proviennent des transferts résultant de la péréquation, des contributions aux programmes de bien-être, d'autres transferts liés aux accords fiscaux et autres programmes du gouvernement canadien.

Les revenus autonomes sont classés dans les états financiers par catégorie et sous-catégorie. Leur énumération nous donne un bon aperçu des diverses sources de revenus.

Dans la catégorie «Impôts sur les revenus et les biens», on y retrouve les quatre sous-catégories suivantes: 1) Impôt sur le revenu des particuliers; 2) Cotisations au Fonds des services de santé; 3) Impôt des sociétés<sup>3</sup>; et 4) Droits de successions. Ils représentaient à eux seuls 47,6 % de l'ensemble des revenus pour l'année financière terminée le 31 mars 1995.

La catégorie «Taxe à la consommation» comprend les sous-catégories suivantes: 1) Ventes au détail; 2) Carburants; 3) Tabac; et 4)

---

3. La sous-catégorie «Impôts des sociétés» comprend l'impôt sur les profits des sociétés, la taxe sur le capital ainsi que celle sur les primes qui en tient lieu pour les compagnies d'assurances.

Pari mutuel. Ceux-ci représentaient 19,1 % des revenus totaux pour le même exercice financier.

Les revenus de la catégorie «Droits et permis», qui représentaient 2,6 % de tous les revenus pour cet exercice financier, sont classés en quatre sous-catégories: 1) Véhicules automobiles; 2) Boissons alcooliques; 3) Ressources naturelles<sup>4</sup>; et 4) Autres.

La catégorie «Revenus divers» compte trois sous-catégories: 1) Ventes de biens et services; 2) Intérêts; et 3) Amendes, confiscations et recouvrements. Ces revenus représentaient 4,1 % de l'ensemble des revenus pour l'année financière terminée le 31 mars 1995.

La dernière catégorie «Revenus provenant des entreprises et organismes du Gouvernement», lesquels comptaient pour 6,0 % de l'ensemble des revenus pour le même exercice financier, regroupe les sous-catégories: 1) Société des alcools du Québec; 2) Loto-Québec; 3) Hydro-Québec; et 4) Autres<sup>5</sup>.

Pour l'année financière 1994-1995, les revenus autonomes représentaient 79,4 % des revenus totaux du gouvernement.

La présentation des revenus dans les états financiers du gouvernement respecte la classification des revenus budgétaires établie par le Conseil du trésor en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 25 de la *Loi sur l'administration financière*<sup>6</sup>. Pour avoir une idée encore plus précise sur les différents revenus du gouvernement, on peut consulter la classification des sous-sous-catégories de revenus budgétaires établie par le ministre des Finances<sup>7</sup>.

Lorsqu'on traite des revenus de l'État, il faut tenir compte des conventions comptables du gouvernement qui précisent notamment l'entité comptable du gouvernement. Les principales conventions

---

4. La sous-catégorie «Ressources naturelles» inclut les ressources forestières, minières et hydrauliques.

5. Les revenus provenant des entreprises et organismes du gouvernement comprennent une participation dans les résultats de 1 143 millions de dollars et des dividendes de 1 038 millions de dollars pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1995.

6. *Règlement concernant la classification des revenus budgétaires*, C.T. 129 701 du 21 octobre 1980 et modifié par les C.T. 141 277 du 12 octobre 1982, 142 018 du 7 décembre 1982 et 153 183 du 16 octobre 1984.

7. Voir la Classification des sous-sous-catégories de revenus budgétaires établie par le ministère des Finances, reproduite dans le Répertoire des politiques administratives, volume 3.

comptables sont reproduites aux notes complémentaires des états financiers du gouvernement.

### **L'entité comptable du gouvernement**

Relativement à l'entité comptable du gouvernement, les conventions comptables du gouvernement précisent que: «Les états financiers du gouvernement rendent compte de l'ensemble des opérations financières des entités dont les revenus appartiennent au fonds consolidé du revenu ou au Fonds des services de santé ainsi que celles dont le fonctionnement est pourvu, à ce titre, par des allocations du Parlement tirées sur ces fonds. Ce sont les ministères, les organismes et l'Assemblée nationale ainsi que les personnes qu'elle désigne, tels qu'énumérés en note complémentaire». Cette liste apparaît à l'annexe 1 des états financiers du gouvernement.

Ainsi, les revenus perçus par les ministères et les organismes apparaissant à cette annexe sont versés au fonds consolidé du revenu. Il faut cependant tenir compte de certains organismes qui effectuent également certaines opérations financières distinctement du fonds consolidé du revenu. Ils y sont identifiés.

À l'annexe 2 des états financiers du gouvernement, on retrouve la liste des organismes, des entreprises et des fonds qui ont leur propre entité comptable. Ce sont les organismes qui effectuent des activités à caractère gouvernemental et qui sont exclus de l'entité comptable du gouvernement en raison notamment de leur structure constitutive ou de leur structure financière prévue dans leur loi, les entreprises et organismes du gouvernement à capital-actions<sup>8</sup>, les fonds en fiducie administrés par des organismes du gouvernement et les fonds spéciaux. Les revenus perçus par ceux-ci ne sont pas versés dans le fonds consolidé du revenu. Plusieurs lois constitutives d'organismes jouissant d'une autonomie de fonctionnement comportent toutefois une disposition à l'effet que le surplus des revenus sur les dépenses ou les profits de l'exercice financier sont versés au fonds consolidé du revenu<sup>9</sup>.

---

8. À l'annexe 4 du Rapport financier 1994-1995 du gouvernement du Québec, on dresse la liste des entreprises de l'État (entreprises et organismes) à capital-actions.

9. Exemples: la *Loi sur la Société de radio-télévision du Québec*, L.R.Q., c. S-11.1, art. 27; la *Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal*, L.R.Q., c. S-11.03, art. 32; la *Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec*, L.R.Q., c. S-14.01, art. 32; la *Loi sur la Société du Palais des congrès de Montréal*, L.R.Q., c. S-14.1, art. 25; la *Loi sur la Société québécoise d'assainissement des eaux*, L.R.Q., c. S-18.2.1,

Pour de plus amples informations concernant les organismes, les entreprises et les fonds qui ont leur propre entité comptable, on peut consulter la publication intitulée «États financiers des entreprises du gouvernement du Québec» publiée chaque année par le ministre des Finances. Celle-ci regroupe les états financiers de l'ensemble des entreprises du gouvernement. Quant aux fonds spéciaux, leurs états financiers sont publiés dans le volume 3 des Comptes publics à chaque année.

Compte tenu de la prolifération des fonds spéciaux ces dernières années, il est opportun qu'on s'y attarde davantage.

### Les fonds spéciaux

Tel que déjà dit, les fonds spéciaux ont leur propre entité comptable. Les sommes constituant ces fonds, y compris les revenus de leurs activités, sont distinctes du fonds consolidé.

Il existe différentes sortes de fonds spéciaux. On peut regrouper les fonds spéciaux en cinq grandes catégories. Certains fonds spéciaux ont une vocation sociale, tel le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels<sup>10</sup>; d'autres ont une vocation purement financière, tels les différents fonds d'amortissement<sup>11</sup>. Certains fonds spéciaux furent

---

art. 35; et la *Loi sur la Société québécoise d'information juridique*, L.R.Q., c. S-20, art. 15.

10. Le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels est constitué en vertu de la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels*, L.R.Q., c. A-13.2. Ce fonds a pour objet le financement des services d'aide aux victimes d'actes criminels.
11. Il existe quatre fonds de cette nature: 1) le Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de collèges d'enseignement général et professionnel du Québec institué en vertu de l'article 28.1 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, L.R.Q., c. C-29; 2) le Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec institué en vertu de l'article 476 de la *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3; 3) le Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec institué en vertu de l'article 6.1 de la *Loi sur les établissements universitaires*, L.R.Q., c. E-14.1 et; 4) le Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'organismes de santé et de services sociaux du Québec institué en vertu de l'article 178.0.2 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2. Bien que les fonds d'amortissement créés pour pourvoir au remboursement des emprunts du Québec soient gérés par le ministre des Finances comme les fonds d'amortissement ci-avant énumérés, ils ne font pas partie de la liste des fonds spéciaux possédant leur propre entité comptable. Chacun de ces fonds d'amortissement a pour objet d'acquitter à même les montants qui y sont déposés par le ministre responsable de la loi, le principal des obligations émises par l'établissement ou la commission scolaire déterminé par le ministre et à même les produits ou revenus du fonds, les emprunts (capital et intérêts) de tout établissement ou de toute commission scolaire.

constitués pour faire transiger hors du fonds consolidé du revenu certaines taxes dédiées ou une partie de celles-ci pour le financement d'activités spécifiques, tels le Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun<sup>12</sup>, le Fonds spécial olympique<sup>13</sup>, le Fonds des services de santé<sup>14</sup>. D'autres fonds spéciaux furent constitués pour le dépôt en fidéicommiss de sommes d'argent ou autres valeurs, tels les fonds en fidéicommiss<sup>15</sup>, le Fonds des cautionnements des agences de voyages<sup>16</sup>. Enfin, les plus nombreux sont les fonds spéciaux constitués pour le financement de biens et de services, tels le Fonds de financement<sup>17</sup>, le Fonds des services gouvernementaux<sup>18</sup>. Ces fonds sont institués par loi.

---

C'est le ministre des Finances qui est chargé par chacune des lois précitées de gérer les sommes versées dans ces fonds.

12. Le Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun fut institué en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.Q., c. M-28. Il a pour objet le financement d'une partie des coûts des services de transport en commun des organismes publics visés à l'article 88.1 de la *Loi sur les transports*, L.R.Q., c. T-12.  
Ces sommes sont perçues par la Société de l'assurance automobile du Québec et versées au fonds, déduction d'un montant de 2 % des contributions perçues pour couvrir les frais administratifs de la Société. La gestion des sommes constituant le fonds est confiée par la loi au ministre des Finances.
13. Le Fonds spécial olympique fut constitué par la *Loi constituant un fonds spécial olympique*, L.Q. 1976, c. 14. Le fonds et les revenus qu'il produit sont affectés exclusivement au remboursement du capital et des intérêts des emprunts de la Régie des installations olympiques et au parachèvement des installations olympiques. Le fonds est géré par le ministre des Finances.
14. Le Fonds des services de santé est institué par la *Loi sur la Régie de l'assurance-maladie du Québec*, L.R.Q., c. R-5. Il a pour objet le financement des programmes du régime d'assurance-maladie et des services hospitaliers.
15. Les fonds en fidéicommiss sont principalement constitués des dépôts de cautionnements ou de garanties faits en vertu des lois, règlements ou autrement par des officiers de justice, des municipalités, des sociétés, des organismes et des particuliers. Ces dépôts sont effectués auprès du ministre des Finances en vertu de la *Loi sur les dépôts et consignations*, L.R.Q., c. D-5.
16. Ce fonds regroupe les cautionnements individuels et collectifs des agents de voyages déterminés par règlement en vertu de la *Loi sur les agents de voyages*, L.R.Q., c. A-10.
17. Le Fonds de financement est institué, au ministère des Finances, en vertu de l'article 69.1 de la *Loi sur l'administration financière*. Le fonds a pour objet de permettre au ministre des Finances de faire des prêts aux organismes et fonds spéciaux visés par l'article 69.6 de la loi, à même des sommes empruntées à cette fin par le gouvernement et versées au fonds.
18. Le Fonds des services gouvernementaux résulte de la fusion des fonds spéciaux institués en vertu de la *Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics*, L.R.Q., c. S-6.1, effectuée en vertu du décret 883-95 du 28 juin 1995. Les fonds fusionnés sont le Fonds de reprographie gouvernementale, le Fonds du service aérien gouvernemental, le Fonds du courrier et de la messagerie, le Fonds Les Publications du Québec, le Fonds des services informatiques, le Fonds des moyens de communication, le Fonds des services de télécommunications et le Fonds des approvisionnements et services.

Il est important de retenir que les fonds spéciaux n'ont pas la personnalité juridique et, en conséquence, ils n'ont pas la jouissance des droits civils attribués aux personnes morales<sup>19</sup>. Il faut se référer à chacune des lois particulières instituant les fonds spéciaux pour connaître les sommes constituant ces fonds, qui est chargé de la gestion de ces sommes, tient leur comptabilité et l'enregistrement des engagements financiers imputables à ces fonds.

Constituant des entités comptables distinctes constituées par la loi, les sommes perçues pour les biens et services qu'ils ont servi à financer sont versées à ces fonds. Toutefois, il faut souligner que plusieurs lois instituant les fonds spéciaux prévoient que les intérêts produits par les sommes constituant le fonds spécial ne font pas partie du fonds. Dans ces cas, les intérêts produits sont versés au fonds consolidé du revenu. Ils compensent ainsi les frais encourus par le ministre des Finances pour leur gestion.

Plusieurs de ces lois prévoient également que les surplus accumulés par les fonds spéciaux sont, aux dates et dans la mesure que détermine le gouvernement, versés au fonds consolidé du revenu<sup>20</sup>.

Enfin, soulignons que plusieurs de ces lois prévoient également qu'en cas d'insuffisance du fonds consolidé du revenu, le ministre des Finances doit payer sur le fonds spécial les sommes requises pour l'exécution des jugements ayant force de chose jugée contre la Couronne. Ces dispositions sont supplétives à l'article 94.10 du Code de procédure civile en ce qui concerne l'exécution des jugements condamnant le Procureur général à payer une somme d'argent.

Dans le cadre de l'organisation financière du gouvernement, il est fort probable que les fonds spéciaux seront encore grandement utilisés dans une multitude d'activités gouvernementales. À l'heure des enveloppes fermées imposées aux ministères, les fonds spéciaux constituent un mécanisme intéressant pour permettre l'utilisation des revenus générés sans l'affectation des crédits votés par le Parlement à leurs dépenses qui y sont rattachées. Dans le cadre de certaines activités gouvernementales, où le coût de production des biens ou des services est directement lié aux revenus générés, l'utilisation des fonds spéciaux constituerait une formule privilégiée pour responsabiliser les administrateurs d'État dans le choix des voies et moyens

---

19. L'article 1376 ne s'applique pas aux fonds spéciaux. Ils ne peuvent contracter et n'assument aucune responsabilité civile.

20. Exemples: voir les décrets 204-93 du 17 février 1993; 412-94 du 23 mars 1994 et 470-95 du 5 avril 1995.

d'équilibrer leurs enveloppes budgétaires ou encore pour favoriser une saine gestion des revenus de tarification. Dans le cadre actuel des équilibres financiers du gouvernement, celui-ci pourrait être tenté d'utiliser la création de fonds spéciaux pour permettre la rationalisation de l'achat et de l'utilisation de certains biens des ministères et organismes afin de réaliser des économies à grande échelle ou pour pouvoir profiter d'avantages comptables dont peuvent bénéficier certains fonds spéciaux<sup>21</sup>.

Les fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les comptes à fin déterminée prévus à l'article 29.1 de la *Loi sur l'administration financière*.

### **Les comptes à fin déterminée**

L'article 29.1 de la *Loi sur l'administration financière* stipule que «les sommes visées à l'article 29 et reçues en vertu d'un contrat ou d'une entente qui en prévoit l'affectation à une fin spécifique peuvent être déposées dans un compte à fin déterminée».

C'est le gouvernement, sur recommandation conjointe du président du Conseil du trésor et du ministre des Finances, qui autorise la formation de comptes à fin déterminée. Actuellement, plus d'une quinzaine de comptes à fin déterminée ont ainsi été créés<sup>22</sup>.

La loi exclut toutefois certains revenus qui ne peuvent être déposés dans un compte à fin déterminée. Ce sont les revenus du gouvernement provenant d'impôts, de taxes, de droits ainsi que ceux relatifs aux transferts du gouvernement du Canada en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé* (L.R.C. (1985), c. F-8) et du *Régime d'assistance publique du Canada* (L.R.C. (1985), c. C-1).

Le fondement juridique de la création d'un compte à fin déterminée repose notamment sur le fait que ces sommes sont reçues par le gouvernement conditionnellement à leur affectation à une fin spéci-

---

21. Exemple: étalement de la dépense reliée à l'acquisition de biens par la formule de l'amortissement.

22. Actuellement, la grande majorité des comptes à fin déterminée créés à ce jour le furent pour le dépôt de sommes reçues ou à recevoir du gouvernement fédéral en vertu d'ententes Canada-Québec. Exemple: Décret 788-94 du 1<sup>er</sup> juin 1994 concernant la création d'un compte à fin déterminée «Compte pour les travaux d'infrastructure».



fique, soit en vertu d'un contrat ou d'une entente. Si les sommes ainsi reçues étaient versées au fonds consolidé du revenu comme toutes les autres sommes perçues par le gouvernement, elles ne pourraient être affectées aux fins convenues dans le contrat ou l'entente sans l'autorisation spécifique du Parlement, par le vote des crédits nécessaires à cette fin. On pourrait prétendre que l'engagement pris par le gouvernement d'affecter les sommes reçues aux fins spécifiques convenues serait conditionnel au vote par le Parlement des crédits à cette fin.

Afin d'éviter la difficulté, le législateur a autorisé la création de comptes à fin déterminée qui constituent en quelque sorte une exception à la règle de l'autorisation préalable du Parlement pour la dépense des deniers publics.

Bien que nous puissions faire une certaine analogie entre un compte à fin déterminée et un compte bancaire maintenu pour des opérations particulières distinctes, il ne faut pas toutefois s'y méprendre. Un compte à fin déterminée constitue simplement un compte de gestion comptable. Les sommes qui en font l'objet sont versées au fonds consolidé. Elles sont comptabilisées distinctement pour chacun des comptes à fin déterminée créés et le Parlement n'a pas droit d'allocation sur celles-ci. Le troisième alinéa de l'article 29.1 précise que «tout déboursé imputable sur un tel compte grève le fonds consolidé du revenu jusqu'à concurrence des sommes déterminées par le gouvernement lors de la création du compte». Le compte à fin déterminée constitue bel et bien un simple compte de gestion comptable à l'intérieur même du fonds consolidé du revenu.

En conclusion, il faut retenir que le recours à la création d'un compte à fin déterminée est restreint aux conditions strictes imposées par l'article 29.1 de la *Loi sur l'administration financière*.

### **La gestion du fonds consolidé du revenu**

La gestion du fonds consolidé du revenu est confiée au ministre des Finances par le paragraphe c) de l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*. Le paragraphe e) du même article prévoit également que le ministre des Finances a pour fonction de surveiller, contrôler et gérer tout ce qui se rattache aux affaires financières du gouvernement qui ne sont pas assignées au Conseil du trésor, à un autre ministre ou au vérificateur général.

La gestion du fonds consolidé du revenu est complexe et nécessite une multitude d'opérations assumées principalement par les employés du ministère des Finances. Une fois que les revenus sont perçus, ils doivent être déposés et puis, être placés en attendant leur utilisation conformément à la loi. La gestion du fonds consolidé du revenu est indissociable de la gestion de la dette publique et de la gestion des dépenses publiques.

### **L'encaissement des revenus**

Avec des revenus totaux de l'ordre de 36 437 millions de dollars pour l'année financière 1994-1995, la mécanique des opérations financières relatives à la perception et à l'encaissement des revenus du gouvernement nécessite l'intervention de plusieurs personnes.

Les ministères et les organismes sont responsables de la perception de leurs revenus. Le ministère du Revenu et le ministère des Finances sont ceux qui perçoivent la plus grande partie des revenus du gouvernement par l'encaissement des impôts sur les revenus et les biens, des taxes à la consommation, des revenus provenant des entreprises et des organismes du gouvernement et des transferts du gouvernement du Canada<sup>23</sup>.

La perception et l'administration des revenus sont régies par le *Règlement sur la perception et l'administration des revenus et des recettes du gouvernement*, édicté par le Conseil du trésor en vertu du deuxième alinéa de l'article 25 de la *Loi sur l'administration financière*<sup>24</sup>. Ce règlement s'applique aux ministères et aux organismes dont les crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, en totalité ou en partie, dans les prévisions budgétaires soumises à l'Assemblée nationale. On y retrouve des dispositions relatives aux conditions de paiement des débiteurs, aux mesures de recouvrement et de l'annulation des créances, à l'encaissement des recettes, à la comptabilisation et au contrôle des revenus et des recettes et, enfin, des dispositions précisant le rôle du contrôleur des finances.

Quant à l'encaissement des recettes, l'article 9 du règlement prévoit que «toute recette, identifiée ou non, doit être déposée en entier, dès sa réception, selon son importance relative. Le dépôt

---

23. Des revenus totaux de 36 437,3 millions \$, le ministère des Finances perçoit 12 874,5 millions \$ et le ministère du Revenu en perçoit 21 469,7 millions \$. (Source: sommaire des revenus par ministère, organisme et par catégorie. Comptes publics, volume 2, pages 1-2).

24. C.T. 175 175 du 23 octobre 1990.

s'effectue dans un compte de virement au crédit du ministre des Finances, auprès des institutions financières désignées en vertu de l'article 32 de la *Loi sur l'administration financière*».

Aux fins de l'encaissement de ces recettes, les conventions de services bancaires conclues par le ministre des Finances avec les principales institutions bancaires<sup>25</sup> œuvrant sur le territoire québécois comportent des dispositions concernant l'encaissement des dépôts effectués par les gestionnaires<sup>26</sup>. D'autres dispositions pourvoient à l'encaissement des paiements effectués par les contrevenants<sup>27</sup> et les mandataires<sup>28</sup>.

Le paiement de ces sommes peut être effectué en argent comptant, par chèque, carte de crédit ou de débit et, dans certains cas, par EDI<sup>29</sup>.

À chaque jour, les sommes reçues par les institutions financières sont créditées le jour même ou au plus tard le jour ouvrable sui-

---

25. Le ministre des Finances effectue des opérations bancaires auprès de la Banque Canadienne Impériale de Commerce, la Banque de Montréal, la Banque Nationale du Canada, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Royale du Canada, la Banque Toronto-Dominion, la Banque Laurentienne du Canada et la Caisse centrale Desjardins du Québec.

26. On entend par «gestionnaires» un ministère et un organisme du gouvernement auxquels s'applique le *Règlement sur la perception et l'administration des revenus et des recettes du gouvernement*.

27. Le paiement du montant d'amende et de frais réclamés en vertu du Code de procédure pénale, L.R.Q., c. C-25.1 peut être effectué auprès de l'une ou l'autre des institutions mentionnées à la note 25.

28. On entend par «mandataire» une personne tenue en vertu d'une loi fiscale ou d'une loi déclarée comme telle, de déduire, de retenir ou de percevoir, à titre de mandataire du ministre du Revenu, un droit, une taxe, un impôt ou autre, et d'en faire la remise au ministre du Revenu. Une personne tenue d'effectuer un paiement prévu par une loi fiscale ou un règlement adopté en vertu d'une telle loi, autrement qu'à titre de mandataire du ministre du Revenu, est également réputée être un mandataire aux fins de l'application de ces dispositions des conventions de services bancaires.

29. EDI (échange de documents informatisés) est une application téléinformatique permettant l'échange de formulaires électroniques présentés selon un format normalisé entre les ordinateurs du gouvernement, de l'institution financière et autres partenaires autorisés, auxquels formulaires peuvent être jointes des instructions de transfert de fonds. Le ministre du Revenu a conclu avec certaines institutions financières des conventions relatives à l'échange électronique de données (EDI) concernant les retenues à la source. La *Loi modifiant la Loi sur les impôts, la Loi sur la taxe de vente du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1995, c. 1, sanctionnée le 30 janvier 1995, prévoit des règles relatives à la transmission, au ministre du Revenu, de documents et de renseignements par voie télématique ou sur support informatique.

vant aux comptes désignés par le ministre des Finances. Des relevés de compte quotidiens sont transmis à chaque jour ouvrable par les institutions bancaires au ministre des Finances, afin que celui-ci soit en mesure d'effectuer les transferts à d'autres comptes pour assurer les crédits suffisants pour honorer le paiement des dépenses effectués par chèque, virement automatique ou autrement.

En vertu des conventions de services bancaires, chaque institution détermine à chaque jour ouvrable le solde de chacun des comptes maintenus par celle-ci au nom du ministre des Finances à l'heure de la clôture des opérations de l'institution au Québec. Une fois la conciliation de chacun des comptes effectuée, l'institution procède à la consolidation des comptes courants<sup>30</sup> afin de déterminer le solde du compte principal maintenu à l'institution.

Cette consolidation s'effectue par la comptabilisation au compte principal des soldes créditeurs ou débiteurs des comptes courants à la clôture des opérations dans le but de ramener à zéro le solde desdits comptes. Si le solde du compte principal est débiteur, il est crédité d'un montant équivalent par l'institution à même une marge de crédit consentie par l'institution au gouvernement<sup>31</sup>. Dans le cas contraire, si le solde du compte principal est créditeur, l'institution est autorisée à se rembourser des avances consenties antérieurement jusqu'à concurrence du solde du compte.

L'institution a jusqu'à 9 heures le jour ouvrable suivant pour informer le ministre des Finances du résultat des opérations bancaires du jour ouvrable précédent. Ce délai est requis pour permettre le règlement des effets de paiement par le système de compensation interbancaire mis en place par l'Association canadienne des paiements.

Les institutions bancaires jouent un rôle important dans la gestion et l'administration des revenus du gouvernement. En effet, tous les revenus perçus par les ministères et les organismes assujettis à la réglementation relative à la perception et à l'administration des revenus et des recettes du gouvernement transigent nécessairement

---

30. Tous les comptes ne sont pas consolidés. Ainsi, les comptes des fonds spéciaux, les comptes en fiducie ne sont pas consolidés avec les comptes dont les sommes forment le fonds consolidé du revenu.

31. Pour les fins des opérations bancaires du gouvernement, l'ensemble des huit institutions bancaires liées par conventions avec le ministre des Finances ont consenti à celui-ci un crédit rotatif à demande (marge de crédit) d'un montant global de 1 160 millions de dollars.

par l'un ou l'autre des comptes de banques maintenus par celles-ci au nom du ministre des Finances<sup>32</sup>.

En plus de procéder à l'encaissement de ces sommes, les institutions bancaires sont chargées d'effectuer la conciliation des sommes encaissées avec les bordereaux de dépôt des gestionnaires, les bordereaux de paiement des mandataires et avec les constats d'infraction des contrevenants. Compte tenu du volume des transactions effectuées journalièrement dans l'ensemble des succursales des banques et dans les caisses populaires, les services rendus par celles-ci ont un impact direct sur les coûts relatifs à la perception et à l'administration des revenus et des recettes du gouvernement.

Tant pour le contribuable que pour le gouvernement, l'utilisation du réseau des succursales bancaires et des caisses populaires réparties sur l'ensemble du territoire québécois est avantageuse et permet des économies à grande échelle.

### **Les placements**

Toute partie du fonds consolidé du revenu qui n'est pas requise pour le paiement des dépenses peut être placée à court terme par le ministre des Finances dans les différents véhicules de placement énumérés à l'article 36 de la *Loi sur l'administration financière*<sup>33</sup>. Ces placements constituent essentiellement des placements présumés sûrs au sens de l'article 1339 du Code civil du Québec.

En 1993, l'article 36 de la loi fut modifié afin de permettre au ministre des Finances de placer à long terme, par dépôt auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec, toute partie du fonds consolidé du revenu jusqu'à concurrence des sommes comptabilisées au compte des régimes de retraite, afin de former un fonds d'amortissement pour pourvoir en tout ou en partie aux prestations dues en vertu de ces régimes.

---

32. Les conventions de services bancaires prévoient qu'aucun compte de banque ne peut être ouvert et maintenu par les institutions à la demande d'un ministère ou d'un organisme assujéti sans l'autorisation préalable et écrite du ministre des Finances.

33. Aux fins du paragraphe d) de l'article 36, le gouvernement a désigné les banques à charte canadienne, toute autre banque dont les actifs totalisent au moins l'équivalent de 1 000 000 000 \$ en monnaie du Canada et la Caisse centrale Desjardins du Québec (voir décret 1782-80 du 11 juin 1980).

L'article 36.1 de la loi, introduit en 1990, autorise le ministre des Finances, pour les fins de la bonne gestion du fonds consolidé du revenu, de la dette publique et des fonds d'amortissement dont la gestion lui est confiée en vertu de toute loi, à acquérir, détenir, investir dans ou conclure des options et des contrats à terme, des conventions d'échange de devises, des conventions d'échange de taux d'intérêt ou tout autre instrument ou contrat de nature financière déterminé par le gouvernement<sup>34</sup>.

Compte tenu de la volatilité des taux d'intérêt et des taux de change, l'utilisation de cette variété d'instruments financiers permet au ministre des Finances de s'assurer d'une protection contre les risques financiers liés aux mouvements des taux d'intérêt et des taux de change.

Dans le cadre de la gestion de deniers publics, ces instruments financiers ne doivent être utilisés que pour des fins de protection contre la fluctuation des taux d'intérêt et des taux de change. Toutefois, une telle transaction effectuée dans le cadre d'une stratégie de gestion des risques peut éventuellement s'avérer spéculative. Par mesure de protection juridique, l'article 36.2 de la loi prévoit qu'une telle transaction demeure valide et sa validité ne peut être contestée lorsque les documents relatifs à celle-ci portent la signature du ministre ou d'une personne autorisée, sauf lorsque la cause de l'invalidité est établie par les termes de la transaction.

Compte tenu de la fébrilité des marchés de capitaux et de la valeur des sommes d'argent en jeu, les pouvoirs expressément conférés au ministre des Finances par l'article 36.1 de la loi quant à l'utilisation de ces instruments et contrats financiers pour les fins de la gestion du fonds consolidé du revenu, de la dette publique et des fonds d'amortissement, ont permis de sécuriser les banques et autres institutions financières relativement à l'habilitation du ministre à conclure de telles transactions financières<sup>35</sup>.

---

34. Le gouvernement a déterminé, par le décret 1698-91 du 11 décembre 1991, les instruments et contrats de nature financière suivants: les instruments ou contrats relatifs à l'acquisition, au prêt, au nantissement et au dépôt de titres de même nature que ceux énumérés à l'article 36 de la loi ainsi que des titres émis par des organismes municipaux; des conventions de taux d'intérêt à terme; des instruments ou contrats à taux plafond, à taux plancher ou à taux fourchette, reliés à des taux d'intérêt ou à des taux de change de devises.

35. Le jugement rendu en première instance dans l'affaire *Hazell c. Hammersmith and Fulham London Borough Council and Others*, [1990] 2 W.L.R. 17, déclarant nuls tous les «SWAPS» (convention d'échange de taux d'intérêt et de devises) conclus par le Conseil de l'organisme municipal sema l'inquiétude générale sur

Dans ses fonctions de gestionnaire du fonds consolidé du revenu, de la gestion de la dette publique et des fonds d'amortissement, le ministre des Finances est soutenu par une équipe de spécialistes financiers qui, rivés à leurs écrans cathodiques, suivent l'évolution des marchés de capitaux, calculent les risques et, au besoin et selon les circonstances, modifient la stratégie de protection des risques.

L'ampleur des portefeuilles gérés par le ministre des Finances nécessite la collaboration de plusieurs agents financiers tels les firmes de courtage, les sociétés de fiducie, les institutions bancaires qui exécutent les instructions d'achat, de vente de titres de placement ou autres instruments financiers du marché monétaire.

### La gestion des dépenses publiques

L'article 50 de la *Loi sur l'administration financière* établit la règle générale que les dépenses publiques sont payées à même le fonds consolidé du revenu. Il est ainsi prévu:

**50.** À moins de dispositions spéciales, le paiement de deniers publics affectés aux besoins du service public se fait à même le fonds consolidé du revenu.<sup>36</sup>

---

les marchés de capitaux de Londres et sur tous les marchés internationaux. Ce jugement fut renversé en appel et la Cour décida que le Conseil avait la même capacité juridique qu'une personne physique, pourvu qu'il agisse dans le cadre de ses fonctions prévues dans la loi. Ainsi, on a reconnu que les fonctions et pouvoirs de gestion, d'emprunt et de placement comportent, accessoirement, le pouvoir de gérer les risques reliés à la fluctuation des taux d'intérêt, et cela même si un «SWAP» n'est pas légalement un contrat accessoire à un emprunt spécifique. Toutefois, ces fonctions n'incluent pas celles de poursuivre des activités commerciales ou spéculatives: [1990] 2 W.L.R. 1038.

Le jugement de la Cour d'appel fut renversé par la Chambre des lords et confirme que le Conseil n'était pas habilité par sa loi constitutive à conclure de telles transactions. Ainsi en 1992, la *Loi sur l'administration financière* fut modifiée, par l'introduction des articles 72.1 à 72.5, afin de conférer expressément aux organismes du secteur public le pouvoir de conclure des instruments et des contrats de nature financière, [1991] 2 W.L.R. 372 (H.L.).

La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Fonds de développement économique local c. Canadian Pickles Corp.*, [1991] 3 R.C.S. 338, fait référence au jugement rendu par la Chambre des lords qui confirme le principe selon lequel une société constituée par une loi ne peut accomplir que ce qu'elle est autorisée à faire expressément ou implicitement par la loi qui la constitue.

36. L'article 50 ne s'applique pas aux fonds spéciaux. Des dispositions spécifiques prévoient que la comptabilité et l'enregistrement des engagements financiers imputables sur ces fonds sont tenus par le ministre titulaire. Il revient à celui-ci de certifier que ces engagements et les paiements qui en découlent n'excèdent pas les soldes disponibles et leur sont conformes. À titre d'exemple, voir le deuxième alinéa de l'article 15 de la *Loi sur les services gouvernementaux aux ministères et organismes publics*.

Toutefois, l'article 53 de la loi précise qu'«aucun mandat n'est émis, excepté sur le certificat du contrôleur des finances, constatant qu'il y a une autorisation législative pour faire la dépense». Cette disposition législative reprend la règle fondamentale, en matière budgétaire gouvernementale, qu'«aucun denier public ne peut être dépensé sans l'autorisation parlementaire préalable»<sup>37</sup>.

L'autorisation du gouvernement à puiser sur le fonds consolidé du revenu les sommes requises pour le paiement des dépenses publiques prend différentes formes législatives selon qu'il s'agisse de crédits temporaires ou de crédits permanents.

### Les crédits temporaires

L'autorisation parlementaire des dépenses s'exprime dans les lois de crédits prévoyant les crédits portant sur les services liquidés au cours de l'année financière ou d'une autre période expressément visée<sup>38</sup>.

Le vote des crédits se fait en plusieurs étapes initiées par le ministre des Finances qui a pour fonction de présenter les prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale<sup>39</sup>. La préparation des prévisions budgétaires relève du Conseil du trésor qui est chargé de soumettre au Conseil exécutif, à chaque année, un projet de prévisions budgétaires<sup>40</sup>. À cette fin, il procède à l'analyse des implications financières des plans et des programmes des ministères et des organismes du gouvernement qui sont tenus de lui fournir les données requises pour la préparation des prévisions.

L'article 39 de la loi prévoit «que les prévisions budgétaires doivent indiquer distinctement les crédits permanents qui sont déjà

---

37. Cette règle constitutionnelle domine l'ensemble du processus budgétaire. Cette règle trouve ses assises juridiques dans une coutume constitutionnelle bien connue qui découle, par inférence, de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle est en effet sous-jacente à plusieurs dispositions de cette loi, par exemple à l'article 106 qui, à propos du fonds du revenu consolidé, énonce que «le Parlement du Canada affectera ce fonds au service public». Voir R. DUSSEAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Tome II, Les Presses de l'Université Laval, 1986, p. 599 et 600.

38. *Loi sur l'administration financière*, art. 38.

39. *Loi sur l'administration financière*, art. 2, par. b). Le Parlement peut adopter des lois de crédits avant même le dépôt des prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale. Voir la *Loi n° 1 sur les crédits, 1995-1996*, L.Q. 1995, c. 15, sanctionnée le 16 mars 1995.

40. *Loi sur l'administration financière*, art. 23.



autorisés par la loi et qu'il n'est pas nécessaire pour le Parlement de voter annuellement, et les sommes dont la dépense doit être autorisée par un vote du Parlement».

L'étude des crédits pour lesquels le gouvernement demande annuellement son approbation mobilise les travaux parlementaires pendant plusieurs jours. Des dispositions spécifiques sont prévues à cet effet dans les *Règles de procédure de l'Assemblée nationale*<sup>41</sup>. Ainsi, afin de pourvoir aux engagements financiers dès le début de l'année financière, l'Assemblée nationale peut adopter en bloc le quart des crédits avant le 1<sup>er</sup> avril<sup>42</sup>. Ce sont les crédits provisoires. L'autorisation parlementaire est donnée en ces termes:

Le gouvernement est autorisé à prendre sur le fonds consolidé du revenu une somme maximale de (le montant) pour le paiement d'une partie du budget des dépenses du Québec présenté à l'Assemblée nationale pour l'année financière (l'année), auxquelles il n'a pas été autrement pourvu.

Une fois que l'étude détaillée des crédits est terminée, l'Assemblée nationale alloue les crédits principaux. Au cours de l'année, le gouvernement peut selon les besoins demander des crédits supplémentaires de dépenses. Ainsi, dans une même année financière, il n'est pas rare de compter quatre ou cinq lois de crédits.

Rappelons que l'autorisation des crédits par le vote du Parlement comporte des limitations. D'une part, compte tenu de l'annualité du budget, l'autorisation parlementaire est limitée quant à sa durée aux dépenses effectuées au cours de l'année financière. Elle peut toutefois exceptionnellement porter sur une période autre, tel que le prévoit l'article 38 de la loi. L'article 58 de la *Loi sur l'administration financière* énonce le principe de l'annualité des crédits votés par la péremption des crédits non dépensés<sup>43</sup>. D'autre part, l'autorisation parlementaire limite l'utilisation des crédits à des fins spécifiques. L'Assemblée nationale vote les crédits par programme<sup>44</sup>. Enfin, l'autorisation limite le montant maximum alloué à la dépense.

---

41. *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 279 à 291.

42. *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 280.

43. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 58 comportent des dispositions spécifiques concernant l'année d'imputation de certaines dépenses.

44. Le Conseil du trésor peut autoriser des virements de crédits à l'intérieur d'un programme ou, dans certains cas, entre programmes, selon les conditions apparaissant au Livre des crédits. Voir le *Programme 4 - Fonds de suppléance du ministère des Finances*, lequel vise à pourvoir aux dépenses imprévues qui peuvent survenir dans l'administration des programmes gouvernementaux.

L'article 41 de la *Loi sur l'administration financière* prévoit une exception à l'autorisation préalable parlementaire des dépenses publiques: le mandat spécial. Lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas, le gouvernement peut donner instruction de préparer un mandat spécial pour l'émission du montant jugé nécessaire pour assurer le paiement d'une dépense imprévue pour laquelle il n'a pas été pourvu par le Parlement. La dépense doit être urgente et requise immédiatement pour le bien public. Le recours à cette mesure spéciale ne fut que très rarement utilisé<sup>45</sup>.

On retrouve également l'autorisation parlementaire préalable de crédits temporaires dans certaines lois autres que des lois de crédits. Ainsi, certaines lois comportent des dispositions financières autorisant que les sommes requises pour l'application de la loi au cours de l'exercice financier visé soient prises sur le fonds consolidé du revenu. Pour les exercices financiers ultérieurs, les crédits devront être votés dans les lois de crédits.

### **Les crédits permanents**

Contrairement aux crédits temporaires, les crédits permanents sont une affectation permanente de crédits. L'autorisation parlementaire est valide tant que la loi n'est pas modifiée. Outre le caractère de la permanence de tels crédits, ils possèdent également généralement l'avantage de ne pas être limités à une somme déterminée par le Parlement, échappant ainsi notamment au contrôle de la disponibilité des crédits qu'exerce le contrôleur des finances.

Compte tenu qu'il s'agit d'une exception à la règle générale du vote annuel des crédits par l'Assemblée nationale, la disposition législative doit prévoir expressément que les sommes requises à l'application de la loi ou de tel article de la loi sont payées ou sont prises sur le fonds consolidé du revenu<sup>46</sup>.

Soulignons également que certaines dispositions législatives exceptionnelles prévoient que le fonds consolidé du revenu est grevé en permanence de charges ou de dépenses spécifiques. À titre d'exem-

---

45. Il y a eu un mandat spécial pour l'émission d'un montant de 1 500 000 \$ pour les fins de l'administration du Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec ainsi que des commissions sur l'avenir du Québec en 1995. Voir le Décret 243-95 du 1<sup>er</sup> mars 1995.

46. *Loi sur l'exécutif*, L.R.Q., c. E-18, art. 8; *Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec*, L.R.Q., c. S-13.01, art. 27; Code de procédure civile, L.R.Q., c. C-25, art. 94.10.

ple, on retrouve de telles dispositions aux articles 29.1, 30, 36.1 de la *Loi sur l'administration financière*. L'article 66 de cette loi prévoit également que «le fonds consolidé du revenu est grevé des emprunts [...], des intérêts et frais sur ces emprunts ainsi que des fonds d'amortissement créés pour leur extinction».

### **Les mécanismes de contrôle comptable et financier**

Une fois que les crédits sont votés par l'Assemblée nationale, les dépenses publiques demeurent assujetties à plusieurs mécanismes de contrôle comptable et financier. Ces mécanismes sont prévus dans la *Loi sur l'administration financière* ou encore édictés par le Conseil du trésor en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 25 de cette loi<sup>47</sup>.

Ces contrôles des dépenses sont principalement exercés par le contrôleur des finances. La fonction, les attributions et pouvoirs du contrôleur des finances sont prévus aux articles 12 à 17 de la *Loi sur l'administration financière*. L'article 13 prévoit notamment que «le contrôleur des finances doit 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 conformes».

Le contrôleur des finances a également pour fonction de tenir la comptabilité gouvernementale et a la responsabilité de fournir aux ministères les services de comptabilité requis.

Compte tenu qu'il s'agit de deniers publics, la *Loi sur l'administration financière* impose aux administrateurs de l'État des mesures administratives complexes dans la gestion de leur budget. Les mesures de contrôle des dépenses exercées par le contrôleur des finances comportent quatre étapes: la certification de la disponibilité budgétaire, l'engagement de la dépense, la demande de paiement et le paiement.

### ***La certification de la disponibilité budgétaire***

L'article 44 de la *Loi sur l'administration financière* précise que «le contrôleur des finances doit tenir un registre des engagements

---

47. Directive numéro 4-80 concernant les demandes de certification d'engagement, certains engagements de 25 000 \$ ou plus et les demandes de paiement, C.T. 128 500 du 26 août 1980, modifié par les C.T. 150 150 du 17 avril 1984 et 167 860 du 14 juin 1988.

imputables sur chaque crédit en tenant compte de la division prescrite». Cet article est complété par l'article suivant relativement à la demande d'imputation des engagements. Ainsi, avant que l'engagement financier soit pris, soit par contrat ou autrement, le ministère ou l'organisme, par le ministre, le sous-ministre, le dirigeant de l'organisme ou le fonctionnaire indiqué par le Conseil du trésor (délégation administrative autorisée dans les plans de gestion approuvés par le Conseil du trésor) doit produire une demande d'imputation d'engagement de crédit suivant la forme prescrite par le Conseil du trésor<sup>48</sup>. Sur réception, le contrôleur des finances porte au registre la demande d'engagement après s'être assuré de la disponibilité des crédits suffisants au programme sur lequel les crédits doivent être imputés.

Ainsi, si les crédits sont disponibles, il est créé une réserve pour assurer le paiement de la dépense lorsque celle-ci sera définitivement engagée.

L'imputation des engagements sur les crédits disponibles est sanctionnée par les articles 47 et 48 de la loi. L'article 47 prévoit qu'«aucun contrat 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».

D'autre part, l'article 48 prévoit 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 dû».

Ces sanctions sont sévères et les mesures de contrôle préalables à l'engagement formel de la dépense doivent être strictement observées afin d'éviter les difficultés juridiques qui pourraient être soulevées par leur inobservance. Les articles 47 et 48 constituent un régime particulier de règles de droit applicable à l'État, ainsi qu'à ses organismes dont il est fait référence à l'article 1376 du Code civil du Québec.

Notons toutefois que l'article 66 de la *Loi sur l'administration financière* énumère certains contrats auxquels les articles 47 et 48 ne s'appliquent pas. Il s'agit essentiellement des emprunts contractés

---

48. *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6, art. 45.

par le gouvernement et autres contrats dont une disposition législative expresse prévoit que le paiement doit être fait avec des sommes prises à même le fonds consolidé du revenu.

### ***L'engagement de la dépense***

Ce n'est qu'une fois que l'imputation de l'engagement est faite et que la certification est émise que la dépense peut être engagée. Encore là, considérant qu'il s'agit de deniers publics et que c'est l'engagement par contrat ou autrement qui crée définitivement des obligations pour le gouvernement à titre de débiteur, plusieurs dispositions principalement de nature réglementaire régissent les conditions de l'engagement de la dépense. À ce titre, mentionnons l'ensemble des conditions des contrats des ministères et des organismes publics<sup>49</sup>; celles relatives à l'octroi des subventions<sup>50</sup>; ou encore celles relatives à la signature des documents<sup>51</sup>.

### ***La demande de paiement***

Des mesures de contrôle s'appliquent aux demandes de paiement. D'une part, l'article 51 de la loi prévoit qu'aucun paiement ne peut être effectué sur le fonds consolidé sauf à la demande d'un ministre, d'un sous-ministre, du dirigeant de l'organisme ou de tout fonctionnaire indiqué par le Conseil du trésor (délégation administrative autorisée dans le plan de gestion approuvé par le Conseil du trésor), accompagné des documents requis.

Selon l'article 6 de la *Directive numéro 4-80 concernant les demandes de certification d'engagement, certains engagements de 25 000 \$ ou plus et les demandes de paiement*<sup>52</sup>, la demande de paiement présentée au contrôleur des finances doit notamment comporter

49. Exemples: le *Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics*, D. 1166-93, (1993) 125 G.O. II, 6191 et modifié par les règlements édictés par les décrets 1565-94 du 9 novembre 1994 et 492-95 du 12 août 1995; le *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, D. 1169-93, (1993) 125 G.O. II, 6222 et modifié par les règlements édictés par les décrets 1810-93 du 15 décembre 1993, 557-94 du 20 avril 1994, 1107-94 du 20 juillet 1994 et 783-95 du 14 juin 1995.

50. Exemple: le *Règlement sur la promesse et l'octroi des subventions*, R.R.Q., c. A-6, r. 22 et modifié par les règlements édictés par les décrets 1646-88 du 2 novembre 1988, 332-89 du 8 mars 1989, 514-94 du 13 avril 1994 et 1567-94 du 9 novembre 1994.

51. Exemples: les règlements de délégation de signature adoptés en vertu des lois ministérielles ou signature de certains contrats par les personnes autorisées par décret.

52. *Id.*, note 47.

ter la certification que le créancier de la somme visée par la demande a droit au montant inscrit, que ce montant est payable à même des sommes prises sur le fonds consolidé et qu'il est imputable sur le poste budgétaire ou comptable indiqué.

Cette certification confirme l'exigibilité de la créance due au créancier, c'est-à-dire que ce dernier a exécuté l'ensemble des obligations prévues au contrat ou a livré les biens et services commandés.

Cet article 51 est complété par l'article 54 de la loi, lequel prescrit que:

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 validement conclu ou n'a pas été exécuté suivant les conditions qui y sont attachées.

Ainsi, avant l'émission du mandat de paiement, le contrôleur a le devoir de vérifier si l'ensemble des mesures de contrôle comptable et financier édictées par la loi, les règlements et les directives du Conseil du trésor ont été suivies et respectées.

À cette fin, le contrôleur possède les pouvoirs de prendre librement communication des dossiers, documents et registres concernant les engagements financiers des ministères et des organismes, ou d'exiger de tout membre de leur personnel les renseignements, rapports et explications jugés nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions<sup>53</sup>.

L'article 14 de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>54</sup> lui confère le pouvoir de faire des enquêtes et, à cette fin, d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents.

---

53. *Loi sur l'administration financière*, art. 14.

54. L.R.Q., c. C-37.

Enfin, soulignons que l'article 55 de la loi prévoit une sorte d'arbitrage par le Conseil du trésor dans le cas du refus du contrôleur des finances de certifier qu'un mandat puisse être émis.

### ***Le paiement***

L'article 52 de la *Loi sur l'administration financière* prévoit que «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».

Ce rôle attribué au lieutenant-gouverneur tire son origine du droit ancien. Toute modification législative visant à soustraire l'émission du mandat par le lieutenant-gouverneur pourrait peut-être soulever des questions de nature constitutionnelle, compte tenu de la protection de la «charge» du lieutenant-gouverneur enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>55</sup>.

L'article 57 de la loi prescrit les modes de paiements et les personnes habilitées à les signer ou les autoriser. De nos jours, les virements automatiques préautorisés remplacent de plus en plus les chèques, compte tenu des coûts afférents à l'émission et au traitement des chèques.

Enfin, en terminant, il m'apparaît important de rappeler certains pouvoirs spéciaux conférés au Conseil du trésor relativement à la suspension d'engagement de crédit et à la suspension de paiement. Ces pouvoirs sont prévus aux articles 46 et 56 de la loi. Dans les deux cas, ils ne s'appliquent pas aux traitements, indemnités et dépenses de l'Assemblée nationale.

### **Conclusion**

La gestion des dépenses publiques, incluant la période préalable de la préparation du budget des dépenses, constitue un élément important de la gestion gouvernementale. On peut se demander dans

---

55. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 41a). Par contre, si nous en venions à la conclusion que l'émission des mandats ne constituait qu'une simple attribution conférée au lieutenant-gouverneur par la loi et que l'abrogation de l'article 52 de la *Loi sur l'administration financière* n'aurait pas pour effet de modifier «la charge» de celui-ci au sens de l'article 41a) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, une telle modification semblerait permise en vertu de l'article 65 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

quelle mesure *l'autre façon de gérer les services publics* visée par le gouvernement actuel révolutionnera la gestion gouvernementale.

Les objectifs, telles la croissance zéro, l'emphase sur la recherche de l'efficacité tout en préservant la qualité des services publics, la diminution des effectifs, et la mise en place d'un nouveau style de gestion en rendant les ministères responsables de leurs choix dans le cadre d'enveloppes budgétaires fermées entraîneront nécessairement des changements dans la gestion des dépenses publiques, dont les mesures de contrôle comptable et financier des deniers publics.

Déjà certaines opérations centralisées effectuées par le contrôleur des finances furent déléguées aux ministères et organismes. Les demandes d'imputation de crédits et les demandes de paiement sont regroupées et globalisées selon leur nature afin de minimiser les opérations de gestion et de contrôle.

Un groupe interministériel travaille depuis plusieurs mois en vue de soumettre au gouvernement un rapport sur l'optimisation des opérations financières du gouvernement. Les réflexions portent sur les processus de paiement, de recouvrement, de la compensation et du transfert au net<sup>56</sup>.

Il est à prévoir dans les prochaines années que plusieurs changements seront apportés au droit de la gestion financière. Il importe, quel que soit le niveau de notre intervention dans ces changements, de suivre le processus évolutif qui s'amorce afin d'être en mesure de conseiller nos clients sur toute question relative au fonds consolidé du revenu et sa gestion.

---

56. Un exemple de «transfert au net» est la retenue sur les subventions versées aux réseaux de l'Éducation et de la Santé et des Services de santé pour le paiement des salaires, les sommes devant être remises au ministre du Revenu à titre de l'impôt sur le revenu, les contributions à la Régie des rentes du Québec et à la Régie de l'assurance-maladie du Québec.