

Projet de loi n° 79

Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux

Mémoire soumis à la Commission de l'aménagement du territoire

Le 5 décembre 2024

Table des matières

L'Ordre des CPA du Québec	1
Préambule	1
Exigences en matière d'audits financiers	2
Propositions de modifications législatives liées aux articles 107.1 et 107.2 de la <i>Loi sur les cités et villes</i>	5
Durée des mandats	5
Permis de comptabilité publique.....	6
Sommaire des recommandations	8

L'Ordre des CPA du Québec

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (l'Ordre) est un ordre professionnel d'exercice exclusif au sens du *Code des professions*, c'est-à-dire un organisme voué à la protection du public. À cette fin et à l'instar des autres ordres professionnels québécois, il exerce des fonctions précises en matière de délivrance des permis d'exercice aux candidats et candidates à la profession, de tenue du tableau de l'Ordre, de surveillance de l'exercice de la profession et de dépistage de la pratique illégale, et ce, conformément au *Code des professions*. L'Ordre regroupe plus de 42 000 membres et 5 000 candidats et candidates à l'exercice de la profession, ce qui en fait le troisième ordre professionnel en importance au Québec.

Préambule

L'Ordre a pris connaissance du projet de loi n° 79 Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux, qui propose l'adoption d'une loi encadrant l'attribution et la gestion des contrats des organismes municipaux ainsi que différentes dispositions visant les municipalités du Québec

À titre d'auditeurs indépendants ou de vérificateurs généraux, les comptables professionnels agréés (CPA) occupent un rôle important au chapitre de la transparence des finances municipales et en matière d'efficience et d'efficacité de la gestion des municipalités. C'est dans ce contexte que l'Ordre s'intéresse au projet de loi et souhaite porter à l'attention des parlementaires certains commentaires en lien avec la *Loi sur les cités et villes*.

Exigences en matière d'audits financiers

L'article 55 du projet de loi modifie l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* selon lequel une personne morale qui reçoit une subvention d'une municipalité régie par cette Loi n'a l'obligation de faire auditer ses états financiers qu'à partir d'un seuil de 250 000 \$. Cette proposition s'inscrit dans la lignée d'autres mesures annoncées par le gouvernement au cours de la dernière année. La ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire et le ministre de la Culture et des Communications ont chacun fait l'annonce de mesures semblables¹².

Le gouvernement invoque que ces mesures permettront aux organismes de simplifier les mandats confiés à des CPA tout en diminuant les coûts liés à la préparation de ces rapports, qui peuvent être importants pour les organismes. L'Ordre comprend bien les objectifs poursuivis et y souscrit, toutefois ceux-ci ne doivent pas éroder des pratiques rigoureuses en matière de gestion financière.

Un tel allègement entraîne certains risques qu'il nous apparaît important de vous présenter, dans un contexte de saine gestion des fonds publics.

Les CPA offrent trois types de rapports portant sur les états financiers : l'audit, l'examen et la compilation. Tous les trois sont encadrés par la *Loi sur les comptables professionnels agréés* et sont donc produits par des CPA assujettis au *Code de déontologie des comptables professionnels agréés* et à des normes de certification rigoureuses.

<p>Mission d'audit Rapport de l'auditeur indépendant</p>	<p>Mission d'examen Rapport de mission d'examen du professionnel en exercice indépendant</p>	<p>Mission de compilation Rapport de mission de compilation</p>
<p>Activité réservée au CPA titulaire d'un permis de comptabilité publique</p>	<p>Activité réservée au CPA titulaire d'un permis de comptabilité publique ou d'un permis de comptabilité publique limité à la mission d'examen</p>	<p>Activité réservée au CPA</p>

La mission d'audit est le rapport le plus exigeant fourni par un CPA et exprime le niveau d'assurance le plus élevé. Une mission d'audit consiste en un examen approfondi des états financiers dont l'objectif est d'exprimer une opinion sur la fidélité et la conformité de ces états financiers aux normes comptables en vigueur. L'audit repose sur des **vérifications détaillées**, incluant des tests sur les transactions, des

¹ Québec simplifie la reddition de comptes de près de 2 000 organismes communautaires

² Le ministère de la Culture et des Communications allège ses exigences en matière d'audits financiers

analyses de procédures internes et des confirmations externes (par exemple, les lettres de confirmation des créances). L'auditeur vise à obtenir une assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble sont exempts d'anomalies significatives, ce qui permet d'émettre une opinion d'audit. À la fin de la mission, l'auditeur émet une opinion qui peut être favorable (opinion sans réserve) ou assortie de réserves si des problèmes ont été identifiés.

Une mission d'examen est généralement moins approfondie qu'une mission d'audit et vise à fournir un niveau d'assurance limité (plutôt qu'une assurance raisonnable). L'examen consiste en des procédures limitatives, comme des analyses de cohérence et des vérifications globales, sans tests détaillés de chaque élément des états financiers. Il repose essentiellement sur des demandes d'informations, des procédures analytiques et des entretiens avec la direction et une revue des rapports financiers. Le CPA réalisant la mission d'examen ne cherche pas à obtenir une certitude complète, mais plutôt à s'assurer qu'il n'y a pas d'éléments à signaler qui mettraient en cause la conformité des états financiers. Cela procure une assurance limitée. **Le CPA émet une conclusion de forme négative** à l'effet que rien dans l'examen ne lui a permis de remettre en cause la fiabilité des états financiers. **Le CPA n'émet pas une opinion formelle comme celle de l'auditeur.**

Finalement, une **mission de compilation** est un service que peut fournir un CPA dans le cadre de l'élaboration des états financiers. Contrairement à une mission d'audit ou d'examen, **la mission de compilation ne vise pas à fournir une assurance (raisonnable ou limitée) sur la fiabilité des informations financières, mais plutôt à assembler les informations financières fournies par la direction** dans des états financiers conformes aux méthodes comptables choisies par la direction. L'objectif principal d'une mission de compilation est de **mettre en forme** et d'**assembler** les données comptables de l'entreprise sous forme d'états financiers (bilan, compte de résultat, etc.), **sans réaliser de vérifications approfondies ou d'analyse de la fiabilité des informations**. En fin de mission, le CPA fournit un **rapport de mission de compilation** dans lequel il mentionne qu'il a compilé les états financiers sur la base des informations fournies sans effectuer un audit ou un examen. Le rapport précise qu'aucune assurance n'est fournie à l'égard des informations.

Nous sommes toutefois rassurés de constater que les ministères et organismes ayant mis en œuvre de pareils allègements exigeront des rapports de mission d'examen ou de compilation, selon le montant de subvention versé. Par exemple, lorsque le cumul des subventions publiques sera inférieur à 500 000 \$, le Conseil des arts et des lettres exigera un rapport de mission d'examen, et bien sûr il continuera d'exiger un rapport d'auditeur lorsque le cumul des aides financières sera de 500 000 \$ et plus.

Le vide actuellement créé par l'article 55 du projet de loi est inquiétant, car si les municipalités ne prévoient pas d'exigences afin de remplacer l'audit, aucune reddition de compte financière ne pourrait être demandée pour les subventions de moins de 250 000 \$. Il nous apparaît essentiel de spécifier à même le projet de loi que minimalement un rapport de mission d'examen sera exigé lorsque les subventions sont inférieures à 250 000 \$.

De plus, il est important de donner aux organismes visés la possibilité de maintenir tout de même l'audit de leurs états financiers. Certains conseils d'administration font ce choix, car l'audit, comme mentionné plus haut, fournit le niveau le plus élevé d'assurance et qu'il exige que le CPA recueille des éléments probants de source interne ou externe à l'appui des informations, et qu'il étudie ou évalue les processus

de contrôle interne. Ils estiment que l'assurance obtenue de ce type de mission leur permet de mieux exercer leurs responsabilités en tant qu'administrateurs, notamment parce que l'audit permet à l'organisme de recevoir des recommandations au sujet des améliorations à apporter à ses processus de contrôle interne. Ces administrateurs considèrent que l'information financière de grande qualité permet de remplir les exigences potentielles des autres bailleurs de fonds et est souvent mieux perçue par les donateurs ou organismes subventionneurs.

Propositions de modifications législatives liées aux articles 107.1 et 107.2 de la *Loi sur les cités et villes*

Puisque le projet de loi 79 amende la section de la Loi concernant le vérificateur général des municipalités, l'Ordre soumet aux parlementaires que ce pourrait être un véhicule tout approprié pour effectuer deux modifications ciblées suggérées par l'Ordre depuis plusieurs années.

Durée des mandats

L'Ordre a maintes fois fait valoir à la ministre ses préoccupations au sujet de la durée et de la portée des mandats confiés aux vérificateurs généraux des municipalités en vertu de la *Loi sur les cités et villes*.

Le vérificateur général d'une municipalité occupe une fonction fondamentale en matière de gestion des fonds publics. Il a pour mandat de contrôler la légalité, la régularité et la conformité des opérations comptables et financières de la municipalité. Le vérificateur général municipal étant titulaire d'une charge publique, il doit être indépendant, compétent et apolitique.

Les articles 107.1 et 107.2 de la Loi prévoient que les municipalités de 100 000 habitants et plus doivent avoir un fonctionnaire appelé « vérificateur général ». Ce dernier doit être membre de l'Ordre et détenir un permis de comptabilité publique émis par celui-ci. Il est nommé par résolution adoptée aux deux tiers des voix du conseil municipal, et son mandat est d'une durée de sept ans.

De récentes modifications à la *Loi sur la fiscalité municipale*, entrées en vigueur en décembre 2023, ont modifié la *Loi sur les cités et villes*, notamment en introduisant l'alinéa suivant à l'article 107.2 de la Loi : « Le conseil peut prolonger ce mandat sans que sa durée ainsi prolongée excède 10 an³. »

L'Ordre comprend bien que le législateur a souhaité offrir une solution aux municipalités pouvant connaître des difficultés de recrutement lorsqu'elles doivent pourvoir le poste de vérificateur général. Toutefois, nous sommes d'avis que cette nouvelle disposition met en péril l'indépendance des vérificateurs généraux et qu'elle contrevient à la règle d'indépendance, une obligation de nature déontologique à laquelle sont assujettis les membres de l'Ordre.

Comme le prévoit l'article 87 du *Code des professions*, les membres de l'Ordre sont tenus de respecter le *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, qui leur impose des devoirs envers le public, leurs clients et la profession. Les articles 27 et 28 du *Code* mentionnent que le membre doit se conformer aux normes d'indépendance reconnues par les normes de comptabilité et de certification canadiennes et internationales. Il doit « demeurer libre de tout parti pris susceptible d'affecter la qualité

³ Projet de loi n° 39, *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, 43^e lég. (Qc) 1^{er} sess., 2023, art.16.

de son jugement professionnel. Il ne peut subordonner son jugement professionnel à quelque pression que ce soit⁴ ».

La discrétion de prolonger le mandat du vérificateur général laissée au conseil municipal, bien que reposant sur des motifs légitimes, **enfreint la norme d'indépendance à laquelle sont soumis les CPA**. De plus, un vérificateur général ne peut remplir adéquatement ses fonctions si son travail peut être affecté par des préoccupations liées à la prolongation de son mandat.

Afin d'atténuer les difficultés de recrutement que peuvent rencontrer les municipalités, nous suggérons que le mandat des vérificateurs généraux des municipalités, à l'instar du mandat de la vérificatrice générale du Québec, soit de 10 ans, non renouvelable⁵. Cette solution permettrait d'assurer que le vérificateur en poste puisse jouir d'une indépendance suffisante et qu'il soit exempt de partialité.

Permis de comptabilité publique

Certains pouvoirs que la *Loi sur les cités et villes* octroie au vérificateur général aux articles 107.6 et suivants constituent des activités professionnelles réservées au CPA titulaire d'un permis de comptabilité publique selon l'article 4 de la *Loi sur les comptables professionnels agréés du Québec*. La *Loi sur les cités et villes* accorde au vérificateur général le pouvoir discrétionnaire d'effectuer des vérifications financières auprès de certains organismes, et les mandats qui lui sont confiés par le conseil municipal peuvent inclure la vérification financière, laquelle doit être réalisée par un CPA auditeur, détenteur d'un permis de comptabilité publique. Le conseil municipal peut également requérir de son vérificateur général qu'il fasse enquête et rende rapport sur des situations particulières, un mandat qui peut comprendre la vérification financière.

La comptabilité publique est un acte réservé en raison des compétences et connaissances qu'elle requiert. Un vérificateur général a pour fonction d'assurer que les fonds publics sont bien investis et affectés, et il doit pouvoir mener à bien son mandat sans aucune entrave ou limitation. Le défaut de posséder un permis de comptabilité publique constitue une incapacité majeure et est contraire aux principes de protection du public. Sans permis de comptabilité publique, la personne nommée ne peut exercer pleinement la fonction de vérificateur et n'a tout simplement pas le droit d'exercer l'ensemble des pouvoirs que la Loi lui accorde. De plus, un CPA acceptant une fonction ou un mandat pour lesquels il n'est pas qualifié professionnellement serait en contravention du *Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, lequel prévoit aux articles 16 et 19 que le CPA doit mener à bien son mandat sans entrave ou limitation de quelconque nature.

C'est pour éviter de telles situations que l'Ordre propose que soit précisé à l'article 107.1 de la *Loi sur les cités et villes* que « toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec et titulaire d'un permis de comptabilité publique ».

⁴*Code de déontologie des comptables professionnels agréés*, RLRQ, c-48.1, r. 6.1.

⁵ Loi sur le vérificateur général (c.V-5.01)

Article 9.

La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

L'absence de précision à l'article 107.1 quant au titre et à la qualification exigés entraîne des situations préoccupantes. Dans les dernières années, certaines municipalités ont confié le poste de vérificateur général à des personnes qui étaient membres de l'Ordre sans être toutefois titulaires d'un permis de comptabilité publique. Dans ces cas, non seulement ces membres de l'Ordre sont en porte à faux par rapport à leurs obligations déontologiques, mais un conseil municipal qui ne voudrait pas s'encombrer des mandats d'initiatives de son vérificateur général pourrait, volontairement, limiter le mandat et la portée de la fonction en nommant une personne ne détenant pas les habilitations requises pour mener à bien l'ensemble de sa mission.

En conclusion, limiter l'indépendance ainsi que la portée des mandats et pouvoirs des vérificateurs généraux constituerait une atteinte grave à la transparence, à l'imputabilité et au contrôle exigés des municipalités québécoises. Ces mandats de vérification participent à une saine et nécessaire reddition de compte de la part des municipalités et permettent une amélioration continue de l'administration des ressources. L'Ordre est donc d'avis qu'il faut protéger l'indépendance des vérificateurs généraux en retirant l'arbitraire du conseil municipal et stipuler l'obligation d'être titulaire d'un permis de comptabilité publique afin d'occuper la fonction de vérificateur public.

Sommaire des recommandations

Recommandation 1

Prévoir que les états financiers d'une personne morale recevant une subvention de moins de 250 000 \$ d'une municipalité régie par la *Loi sur les cités et villes* doivent faire l'objet d'une mission d'examen.

Recommandation 2

Modifier l'article 107.2 de la *Loi sur les cités et villes* afin de prévoir que le mandat du vérificateur général soit de 10 ans et ne puisse pas être renouvelé.

Recommandation 3

Préciser à l'article 107.1 de la *Loi sur les cités et villes* que le vérificateur général d'une municipalité doit être membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec et titulaire d'un permis de comptabilité publique.



5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288-3256 1 800 363-4688 Téléc. 514 843-8375
www.cpaquebec.ca