

Le 27 avril 2021

PAR COURRIEL

Commission de l'aménagement du territoire
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Commentaires sur le projet de loi n° 49 - Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives

Monsieur le Président,

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (l'Ordre) est régulièrement interpellé par ses membres qui agissent à titre de vérificateurs pour des municipalités, lorsque le libellé de certaines lois ou directives gouvernementales prête à confusion ou crée des difficultés dans le cadre des mandats qui leur sont confiés. C'est dans ce contexte et en ayant à l'esprit ces commentaires que l'Ordre a pris connaissance du projet de loi n° 49 – *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*.

Puisque ce projet de loi modifie pour l'essentiel la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, nous désirons porter à votre attention une anomalie soulevée par nos membres concernant les états financiers des municipalités, laquelle pourrait être corrigée en introduisant une modification à cette loi.

Par ailleurs, l'Ordre constate que certaines dispositions du projet de loi n° 49 ont pour effet d'apporter des modifications à la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et au *Code municipal* (CM) afin de réajuster le tir à l'égard de dispositions introduites par le projet de loi n° 155 - *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, un projet de loi sur lequel l'Ordre était intervenu au moment de son étude. Nous désirons commenter l'une de ces dispositions et profiter de l'occasion pour proposer une modification additionnelle.

Divulgarion des informations relatives aux apparentés

Puisque le projet de loi n° 49 apporte des modifications à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM), nous souhaitons vous saisir d'une proposition d'amendement de nature à faciliter le respect intégral des normes comptables.

En avril 2017, le *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public* était modifié par l'entrée en vigueur de la norme SP2200 *Informations relatives aux apparentés*. Pour s'y conformer, les organismes municipaux doivent, depuis l'exercice 2018, présenter par voie de note complémentaire dans leurs états financiers de l'information relative aux apparentés et aux opérations conclues avec ceux-ci, dans la mesure où ces opérations ont ou pourraient avoir une incidence financière importante sur leurs états financiers.

Les organismes municipaux ont donc la responsabilité d'identifier ces opérations. Des efforts raisonnables doivent ainsi être déployés pour relever les opérations entre apparentés.

En vertu de cette norme, les organismes municipaux doivent identifier leurs apparentés et adopter une procédure visant à s'assurer que l'ensemble des opérations entre apparentés soient relevées afin de déterminer lesquelles devront être présentées aux états financiers.

Les apparentés peuvent être des individus ou des entreprises et par définition, peuvent inclure des proches parents. Il peut s'agir notamment des époux, des conjoints et des enfants des principaux dirigeants de la municipalité, ce qui inclut généralement, les membres du conseil municipal, le directeur général (ou toute autre personne exerçant la fonction de chef de la direction), les membres du comité de direction et toute autre personne exerçant une fonction de direction.

Actuellement au Québec, seuls les députés de l'Assemblée nationale et les membres du Conseil exécutif sont soumis à un processus de divulgation obligatoire des intérêts pécuniaires qui s'étend à leur famille immédiate (époux, conjoint et enfants) en vertu du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

Les élus municipaux quant à eux ne sont pas soumis à un tel processus, la LEDMM ne traitant pas de cette question.

Conséquemment, les auditeurs et les responsables des finances des municipalités ont de la difficulté à obtenir l'information nécessaire aux fins de la présentation d'états financiers conformes à la norme SP2200 des états financiers des entités municipales. L'absence d'obligation légale vient renforcer la réticence naturelle de certains élus à divulguer les intérêts pécuniaires de leur famille immédiate.

Nous vous proposons donc d'amender la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* afin que l'obligation de divulgation d'intérêts des élus municipaux s'étende à leurs proches parents, tels que définis par la norme SP2200. Une telle obligation statutaire viendrait assurément faciliter le respect des normes comptables sur la divulgation des opérations entre apparentés dans les états financiers des organismes municipaux.

Vérification de l'optimisation des ressources pour les municipalités de 10 000 à 99 999 habitants

En vertu de la loi actuelle, la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) des municipalités de 10 000 à 99 999 habitants doit s'effectuer tous les deux ans et être confiée à un vérificateur externe. Ces municipalités peuvent également choisir de confier à la Commission municipale du Québec (CMQ) le mandat de réaliser cette vérification. La CMQ effectue pour sa part la VOR de toutes les municipalités de moins de 10 000 habitants.

Le projet de loi n° 49 propose d'abroger la disposition imposant à la CMQ l'obligation de réaliser tous les deux ans la VOR des municipalités assujetties à sa vérification, permettant ainsi à la Commission de déterminer elle-même la fréquence à laquelle elle procédera à la VOR de ces municipalités.

La VOR exige une expertise particulière. Elle comprend l'examen de l'économie, de l'efficacité du rapport coût-efficacité des activités d'une municipalité et des procédés pour mesurer l'efficacité. Elle peut viser une entité, un secteur d'activité ou une fonction.

La VOR est donc un exercice complexe qui demande une expertise pointue et qui génère une importante charge de travail. L'obligation faite aux municipalités qu'elle ait lieu systématiquement aux deux ans est difficile à respecter et n'est pas justifiée. L'Ordre l'avait par ailleurs soulevé en 2018 au moment de l'étude du projet de loi n° 155 qui a introduit cette exigence.

La modification proposée semble reconnaître que les exigences législatives actuelles vont générer une importante mobilisation des ressources humaines et matérielles de la CMQ consacrées à la VOR et qu'il est donc souhaitable d'en réduire la fréquence.

Cette logique s'applique également aux cabinets de CPA qui agissent comme vérificateurs externes pour une municipalité dont ils réalisent la VOR. Laisser à la CMQ la discrétion de déterminer la fréquence de ces VOR, sans pour autant apporter de modification à l'exigence de la fréquence des VOR imposées aux municipalités et réalisées par un vérificateur externe nous apparaît inéquitable et inutilement lourd et coûteux pour les municipalités et les contribuables.

De nombreux facteurs pourraient venir influencer la fréquence à laquelle la CMQ effectuera les VOR des municipalités sous sa responsabilité, notamment le manque de ressources ou une hausse soudaine du nombre de municipalités sous sa gouverne. Cette disparité pourrait avoir pour conséquence d'amener indirectement des municipalités à se soustraire à l'application de l'article 108.2.0.2 LCV et 966.2.2 CM en confiant à la CMQ la charge de leurs VOR plutôt qu'à des vérificateurs externes.

Nous proposons donc que la fréquence de la VOR soit modifiée pour toutes les municipalités afin qu'elle soit effectuée une seule fois à l'intérieur d'un mandat régulier de quatre ans d'une administration municipale, et ce, peu importe si cette vérification est confiée à un vérificateur externe ou à la CMQ. Cette proposition assure, à notre avis, une équité pour les municipalités qui confient cette responsabilité à un vérificateur externe, tout en permettant de conserver l'esprit dans lequel la mesure s'est initialement inscrite.

Vérification des personnes morales liées

L'Ordre a été sensibilisé à plusieurs reprises à diverses situations problématiques rencontrées par des vérificateurs externes depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives introduites par le projet de loi n° 155.

Les articles 108.2 de la LCV et 966.2 du CM imposent au vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants de vérifier les états financiers de la municipalité et de toute personne morale liée à celle-ci aux termes du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la *Loi sur la Commission municipale*. De plus, les articles 108.2.0.1 et 966.2.1 de ces mêmes lois, imposent au vérificateur externe d'une municipalité de 10 000 à 99 999 habitants, de réaliser la VOR des personnes morales liées, dont la définition comprend également des entités qui reçoivent une subvention de la municipalité.

Tels que rédigés, ces articles imposent au vérificateur externe et non à la municipalité elle-même ou à la personne morale liée à celle-ci, l'obligation de procéder à la vérification des états financiers et à la VOR des personnes morales liées. Or, des vérificateurs externes ont rencontré des résistances de la part de certaines municipalités et personnes morales liées qui refusent de donner le mandat au vérificateur de procéder à la vérification des états financiers ou à la VOR de personnes morales liées. Sans la collaboration de la personne morale liée, le vérificateur externe ne peut avoir accès aux renseignements lui permettant de remplir les obligations qui lui incombent.

Si la municipalité n'a pas l'obligation légale de donner un mandat au vérificateur externe concernant la vérification des personnes morales liées et que ce mandat ne lui est pas octroyé, celui-ci sera placé dans une situation de non-conformité à la Loi et aux normes applicables. La situation est la même si l'entité liée refuse de faire auditer ses états financiers par le vérificateur externe de la municipalité sous prétexte qu'elle a déjà nommé un vérificateur différent en raison des exigences de sa propre loi constitutive.

L'article 108.4.1 LCV prévoit que :

Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Toutefois, cette disposition ne lie que les employés de la municipalité et non ceux de personnes morales liées dont il est tenu de faire la vérification des états financiers ou la VOR. De plus, cette disposition ne semble avoir aucun équivalent dans le *Code municipal*.

Nous proposons donc de modifier la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* afin :

- d'imposer aux municipalités de 10 000 à 99 000 habitants, l'obligation de mandater un vérificateur externe pour procéder à la vérification des états financiers des personnes morales liées visées par la Loi;
- d'imposer aux personnes morales liées visées l'obligation de donner au vérificateur externe de la municipalité, le plein accès aux documents, renseignements, rapport, pièces justificatives et explications nécessaires à l'exécution de son mandat;
- d'imposer cette même obligation aux employés des municipalités assujetties au Code municipal.

Espérant ces commentaires utiles, nous demeurons bien entendu disponibles pour répondre à toute question qu'ils pourraient soulever.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments distingués.

La présidente et chef de la direction,



Geneviève Mottard, CPA, CA

CC : Madame Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation
Madame Marie-Claude Nichols, députée de Vaudreuil
Madame Émilise Lessard-Therrien, députée de Rouyn-Noranda-Témiscamingue
Monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia
Monsieur Guy Ouellette, député de Chomedey