

# Mémoire

présenté à la Commission de l’aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 155 – Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d’habitation du Québec

Le 17 janvier 2018



# Table des matières

Préambule .....	3
Le comité de vérification.....	4
Rôle et gouvernance .....	4
Composition et indépendance .....	5
Le vérificateur général.....	7
Rôle et nomination .....	7
Indépendance et surveillance .....	9
Stratégie d'intervention globale fondée sur le risque et morcellement des fonctions ....	10
La vérification des comptes et des affaires des municipalités et du vérificateur général municipal .....	10
La vérification de l'optimisation des ressources .....	12
Audit, dépôt et approbation des états financiers .....	13
Audit des états financiers des organismes recevant une subvention de plus de 100 000 \$ ..	14

## Préambule

Dans la foulée de plusieurs préoccupations soulevées par la Commission Charbonneau, l'Ordre des CPA du Québec se réjouit de la volonté du législateur d'améliorer la gouvernance des municipalités de moins de 100 000 habitants.

Que ce soit à titre d'auditeurs indépendants ou de vérificateurs généraux, les CPA jouent un rôle clé au chapitre de la transparence des finances municipales, de même qu'en matière d'efficience et d'efficacité de la gestion des municipalités, d'où l'intérêt que l'Ordre porte au projet de loi à l'étude. C'est dans un esprit constructif que nous proposons au législateur de préciser certains éléments et de réorienter sa vision pour optimiser la gouvernance des municipalités.

Bien que dans l'ensemble de notre mémoire, nous utilisons les termes employés dans la législation actuelle du secteur municipal, nous invitons le législateur à profiter du projet de loi à l'étude pour actualiser la terminologie employée et à remplacer les termes *vérification*, *vérificateur* et *vérifiés* par *audit*, *auditeur* et *audités*, comme c'est maintenant l'usage ailleurs au Canada et dans le monde.

# Le comité de vérification

## Rôle et gouvernance

---

Le projet de loi propose que les municipalités de plus de 100 000 habitants forment un comité de vérification, ce que nous saluons.

Le comité de vérification contribue au respect des principes de saine gouvernance et à la qualité de la reddition de compte du conseil municipal auprès des contribuables. Il aide les administrateurs à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de communication des états financiers, de supervision de la gestion des risques de nature financière et de contrôle interne. Ainsi, une relation de coopération entre le vérificateur général, l'auditeur indépendant et le comité de vérification est essentielle.

Bien qu'il apporte certaines précisions, notamment en ce qui concerne l'indépendance et les obligations du comité, nous sommes d'avis que le projet de loi gagnerait à clarifier le rôle du comité et sa gouvernance. Ainsi, afin d'assurer la mise en place d'un cadre de gouvernance efficient et à valeur ajoutée, nous recommandons au législateur de bonifier le rôle du comité de vérification en lui confiant également les fonctions suivantes :

- > veiller à ce qu'un plan visant une utilisation optimale des ressources soit mis en place et en assurer le suivi;
- > veiller à ce que soit mis en place et appliqué un processus de gestion des risques pour la conduite des affaires de la municipalité;
- > examiner toute situation susceptible de nuire à la bonne situation financière de la municipalité et portée à sa connaissance;
- > recommander au conseil municipal non seulement la nomination du vérificateur général mais aussi celle de l'auditeur indépendant, le cas échéant;
- > examiner les états financiers avec le vérificateur général ou l'auditeur indépendant;
- > recommander au conseil municipal l'approbation des états financiers;
- > veiller à ce que des mécanismes de contrôle interne soient mis en place et s'assurer qu'ils sont adéquats et efficaces;
- > discuter avec le vérificateur général ou l'auditeur indépendant des risques et des secteurs ou fonctions devant faire l'objet de la vérification de l'optimisation des ressources, ainsi que de la fréquence de cette opération.

## Composition et indépendance

---

Pour mieux circonscrire les bonnes pratiques en matière de composition des comités de vérification, nous avons analysé les règles qui s'appliquent à d'autres organismes qui ont des obligations de transparence envers le public ou certaines parties prenantes ciblées. Ainsi, pour ce qui est des émetteurs assujettis, la réglementation exige que le comité soit composé uniquement d'administrateurs indépendants. Le comité est donc indépendant de la direction et il peut procéder avec plus d'impartialité à un examen approfondi des rapports financiers. Cet examen impartial, conjugué au travail de l'auditeur indépendant, est de nature à rassurer les utilisateurs sur l'objectivité des rapports financiers. En outre, il est recommandé que les membres du comité possèdent des compétences spécifiques qui leur permettent de bien comprendre le processus de présentation de l'information financière.

Plusieurs rapports ont été produits au cours des dernières années relativement à la gestion et à la gouvernance de la Ville de Montréal. L'un des derniers (rapport Côté-Séguin) fait des propositions précises pour améliorer la composition du comité de vérification, dont celle-ci qui vaut la peine d'être soulignée :

« Le conseil municipal devrait revoir la composition du comité de vérification, pour y assurer une représentation majoritairement de membres indépendants et l'absence de membres du comité exécutif (...) une relation privilégiée devrait être établie entre le comité de vérification et le vérificateur interne de la Ville, qui est sous l'autorité du directeur général. Il est d'usage dans les entreprises publiques que le vérificateur interne puisse s'entretenir en toute confidentialité avec le comité de vérification. »

Les amendements proposés au projet de loi prévoient plusieurs règles intéressantes en matière d'indépendance des membres du comité de vérification. Compte tenu de l'analyse que nous avons faite, nous recommandons toutefois que le projet de loi spécifie que le comité de vérification doit être composé majoritairement de membres indépendants qui sont compétents en matière financière. En outre, considérant que contrairement aux conseillers municipaux, les membres du comité exécutif ne sont pas indépendants puisqu'ils sont impliqués dans la gestion courante de la municipalité, ils ne devraient pas pouvoir siéger au comité de vérification.

Le projet de loi prévoit aussi qu'un certain nombre de membres du comité de vérification devraient représenter les municipalités reconstituées et permettre une certaine mixité. Or, l'indépendance doit être le critère de sélection déterminant, le but du comité de vérification n'étant pas d'assurer la représentativité de quiconque mais bien de s'assurer que les lecteurs des états financiers produits sous la responsabilité du trésorier et vérifiés par le vérificateur général ou l'auditeur indépendant ont une information adéquate. Nous suggérons donc de

retirer le deuxième alinéa de l'article 107.18 de la Loi sur les cités et villes, tel qu'il serait modifié par l'article 19.18 des amendements proposés.

Enfin, le projet de loi mentionne que le comité de vérification devrait être composé d'au plus neuf membres recommandés par le maire, dont deux indépendants. Outre le fait que les comités de vérification comptent habituellement cinq membres, ce qui nous apparaît suffisant, nous tenons à souligner que le maire, du fait qu'il est membre du comité exécutif, ne devrait pas avoir la responsabilité de recommander les membres du comité. Cette responsabilité devrait échoir au conseil municipal.

# Le vérificateur général

## Rôle et nomination

---

Le vérificateur général municipal a pour mandat de contrôler la légalité, la régularité et la conformité des opérations comptables et financières de la municipalité. Le mandat du vérificateur général municipal étant une charge publique, le titulaire de la fonction doit être indépendant, compétent et apolitique.

Pour exercer pleinement ses fonctions, le vérificateur général municipal doit notamment jouir de l'indépendance et de l'autonomie décisionnelle nécessaire pour déterminer la fréquence des contrôles et des enquêtes qu'il doit effectuer.

À cet égard, nous saluons l'intention du législateur de consacrer spécifiquement que le mandat du vérificateur général municipal doit être exercé de façon exclusive et à temps plein. On ajoute ainsi aux dispositions existantes des mesures qui contribueront à ce que le titulaire de la fonction ne soit pas tenté de faire des concessions à l'administration, en cours ou en fin de mandat.

Le projet de loi ne mentionne pas la compétence du vérificateur général au moment de sa nomination. L'Ordre croit qu'il serait opportun de spécifier que le vérificateur général doit être CPA auditeur, seul habilité à auditer des états financiers. De surcroît, le CPA auditeur est tenu de respecter les normes d'audit généralement reconnues et il est assujéti au contrôle de ses compétences par l'Ordre.

Enfin, le projet de loi amendé propose une nouvelle formule de calcul du budget accordé au vérificateur général en fonction des crédits budgétaires de la municipalité, afin d'éviter, comme cela peut se produire actuellement, que le budget global du vérificateur général soit réduit lorsque le budget de la municipalité augmente. Afin de corriger cette lacune tout en simplifiant le calcul, nous proposons au législateur d'établir le budget du vérificateur général sur une base fixe, selon un taux progressif des crédits, semblable aux tables d'impôt.

L'article 107.5 modifié pourrait donc se lire comme suit :

107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Cette somme ne peut être inférieure à 500 000 \$.

Sous réserve des troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient par la formule suivante basée sur les autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement :

1. 500 000 \$ dans le cas où le total de ces crédits est égal ou inférieur à 313 333 333 \$;
2. 500 000 \$ plus 0,15 % de l'excédent de 313 333 333 \$ dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 313 333 333 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
3. 630 000 \$ plus 0,14 % de l'excédent de 400 000 000 \$ dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
4. 910 000 \$ plus 0,13 % de l'excédent de 600 000 000 \$ dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
5. 1 170 000 \$ plus 0,12 % de l'excédent de 800 000 000 \$ dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
6. 1 410 000 \$ plus 0,11 % de l'excédent de 1 000 000 \$ dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50% seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

Le montant prévu à l'alinéa précédent est ajusté le 1<sup>er</sup> août de chaque année selon la variation de l'indice moyen des prix à la consommation pour l'année précédente en prenant comme base l'indice établi pour l'ensemble du Québec par Statistique Canada. La troisième décimale de la variation de l'indice est arrondie à l'unité supérieure lorsque la quatrième décimale est égale ou supérieure à 5 et à l'unité inférieure dans le cas contraire. Le montant calculé suivant la variation de l'indice est exprimé en nombre entier. Le ministre publie le montant ainsi indexé sans délai sur son site Internet et à la Gazette officielle du Québec.

Le mode de calcul proposé tient compte du fait que le budget du vérificateur général est d'au moins 500 000 \$. Notons cependant que l'utilisation de taux progressifs a pour effet d'augmenter légèrement le budget du vérificateur général, distorsion qui pourrait être corrigée en réduisant légèrement les taux.

## Indépendance et surveillance

---

Dans la foulée des travaux de la Commission Charbonneau, les vérificateurs législatifs jouent désormais un rôle de premier plan au regard du contrôle et de la reddition de compte des administrations publiques, et pour cause. Leur indépendance institutionnelle, qui fait d'eux des titulaires de charge publique, ne peut en effet se comparer à l'indépendance de l'auditeur indépendant. Pourtant, le législateur n'a pas jugé utile d'élargir le champ de compétence du Vérificateur général du Québec pour lui confier la vérification de l'optimisation des ressources des municipalités de plus de 10 000 habitants mais de moins de 100 000 habitants, optant plutôt pour le morcellement des diverses fonctions de vérification financière, de vérification de l'optimisation des ressources et de vérification de conformité entre l'auditeur indépendant et la Commission municipale. Ce choix n'est pas sans susciter nombre d'interrogations dont nous traiterons dans le prochain chapitre.

# Stratégie d'intervention globale fondée sur le risque et morcellement des fonctions

## La vérification des comptes et des affaires des municipalités et du vérificateur général municipal

---

Notre lecture des amendements proposés au projet de loi nous amène à conclure que la vérification financière et de l'optimisation des ressources d'une municipalité de moins de 10 000 habitants, ainsi que celle du vérificateur général municipal, seraient confiés à la Commission municipale du Québec. La Commission aurait aussi la responsabilité d'effectuer la vérification de conformité des municipalités qui comptent entre 10 000 et 100 000 habitants, en plus de celle des municipalités de moins de 10 000 habitants et du vérificateur général municipal.

Or, la Commission est un tribunal administratif et un organisme-conseil spécialisé dans le domaine municipal. Chargée des tutelles et de l'administration provisoire des municipalités, elle peut aussi tenir des enquêtes publiques sur leur administration. Non seulement la Commission ne dispose pas des ressources spécialisées que requerrait l'exécution du nouveau mandat qui lui serait confié, mais de surcroît, il faut se demander s'il serait judicieux de lui attribuer la responsabilité de vérifier les affaires du vérificateur général municipal, lui qui doit être indépendant de toute l'administration municipale et dont l'indépendance ne doit pas être compromise ou instrumentalisée par le pouvoir politique. À notre avis, poser la question, c'est y répondre.

Par ailleurs, la démonstration reste à faire à bien d'autres égards qu'il s'agirait là de la meilleure voie à suivre et du meilleur usage à faire des fonds publics. De toute évidence, le morcellement des responsabilités n'est pas susceptible de générer des économies d'échelle ni de nous permettre de capitaliser sur l'expertise existante.

Si le travail du vérificateur général municipal doit être vérifié pour s'assurer qu'il remplit adéquatement son mandat, cette tâche doit être confiée au vérificateur général du Québec, qui est nommé par l'Assemblée nationale et qui a les compétences et surtout l'indépendance institutionnelle pour ce faire puisque ses fonctions ont essentiellement pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

Pour tous ces motifs, nous croyons qu'il serait plus avisé de confier au vérificateur général du Québec la vérification des comptes et des affaires des municipalités de moins de 10 000 habitants, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources et de la conformité des vérificateurs généraux municipaux et des autres organismes visés à l'article 27.11 tel qu'amendé. La vérification financière du vérificateur général municipal doit être menée par des pairs, soit par un auditeur indépendant ou par le vérificateur général du Québec, tous deux assujettis au contrôle de l'Ordre.

Si toutefois la vérification financière des organismes municipaux devait être confiée à la Commission municipale, elle devra néanmoins être exécutée conformément aux normes d'audit reconnues et par conséquent, par un CPA auditeur dont c'est l'activité réservée et dont les compétences sont assujetties au contrôle de l'Ordre, comme c'est le cas du vérificateur général du Québec et de son personnel chargé de la vérification financière.

Enfin, le projet de loi prévoit que la vérification des états financiers du vérificateur général municipal et la vérification de l'optimisation des ressources et de la conformité seront effectués aux trois ans. L'Ordre est d'avis que la vérification des états financiers devrait être confiée annuellement à des auditeurs indépendants. Quant à la fréquence de la vérification de l'optimisation des ressources et de la conformité, elle devrait être liée à la présence de risques particuliers plutôt que systématisée aux trois ans.

## La vérification de l'optimisation des ressources

---

Le projet de loi prévoit qu'un auditeur indépendant effectue la vérification des états financiers des municipalités de plus de 10 000 mais de moins de 100 000 habitants et qu'il doit aussi vérifier, dans la mesure où il le juge approprié, l'optimisation des ressources de la municipalité et de toute personne morale ou de tout organisme dans le périmètre comptable de la municipalité. On vise ici plus de 1000 municipalités et de nombreux organismes, ce qui est considérable.

La vérification de l'optimisation des ressources 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. Il importe que les rapports liés à la vérification de l'optimisation des ressources soient de grande qualité puisqu'ils ont pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des municipalités au bénéfice des citoyens.

Non seulement la vérification de l'optimisation des ressources requiert une expertise pointue mais c'est une lourde responsabilité puisqu'elle peut conduire à la remise en question de la gestion de la municipalité et ainsi viser la qualité du travail de certaines personnes. Le vérificateur doit donc avoir toute l'autonomie et l'indépendance nécessaire pour ce faire.

Les auditeurs indépendants qui seront chargés de la vérification des états financiers n'ont pas tous la même expertise et certains d'entre eux devront procéder à des investissements importants en ressources humaines spécialisées pour réaliser des mandats de vérification de l'optimisation des ressources. De ce fait, la concurrence sera plus limitée alors que l'expertise sera dispersée dans des entités indépendantes les unes des autres et qui ne travailleront pas nécessairement ensemble, sans pour autant atténuer les risques qu'elles encourront puisqu'elles ne peuvent bénéficier d'une quelconque immunité. Si le législateur persévère dans son intention de confier la vérification de l'optimisation des ressources à un auditeur indépendant, l'Ordre recommande que le projet de loi prévoie la possibilité de la confier à un auditeur distinct de celui qui a exécuté la vérification des états financiers.

Enfin, le législateur a ici l'occasion de mettre en œuvre une stratégie globale dont profiteront tous les organismes municipaux et qui favorisera le développement d'outils communs, la saine émulation, ainsi que le partage des meilleures pratiques et des expériences. En outre, la proximité du vérificateur ne doit pas prendre le pas sur la transparence, la qualité de la reddition de compte et l'utilisation optimale des fonds publics.

Tout bien considéré, il serait probablement plus avantageux que la vérification de l'optimisation des ressources soit confiée aux vérificateurs généraux municipaux et au Vérificateur général du Québec, des experts compétents qui possèdent l'expertise et les ressources nécessaires et qui ont les coudées franches en raison de l'immunité dont ils jouissent.

### Audit, dépôt et approbation des états financiers

---

Il n'est pas clair, à la lecture des modifications apportées au projet de loi, que le vérificateur général d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus ait conservé son pouvoir de vérifier les états financiers de la municipalité ainsi que l'état établissant le taux global de taxation. Nous considérons toutefois important que ce pouvoir soit maintenu et que la loi le précise. De plus, nous sommes d'avis que si le vérificateur général fait le choix de ne pas vérifier les états financiers ou l'état établissant le taux global de taxation, il devrait déléguer cette tâche à un auditeur indépendant à même son budget, qui devra être ajusté en conséquence, et en assurer la supervision.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que le trésorier dépose les états financiers de la municipalité ainsi que les rapports du vérificateur général ou de l'auditeur indépendant lors d'une séance du conseil municipal sans que le conseil ait à les approuver. Suivant les meilleures pratiques en usage, les états financiers doivent être approuvés par les responsables ultimes de la gouvernance. Puisque les états financiers reflètent les décisions prises par le conseil municipal, il devrait donc les approuver sur recommandation du comité d'audit.

Il est normal que le trésorier discute des rapports du vérificateur général ou de l'auditeur indépendant puisqu'il est responsable de la production de l'information financière et que les rapports produits émettent une opinion sur l'information financière dont il est responsable. Toutefois, une fois les rapports discutés avec l'auditeur indépendant ou le vérificateur général, ils devraient être discutés avec le comité d'audit. Par la suite, le comité devrait faire état des discussions qu'il a eues avec le trésorier et l'auditeur indépendant ou le vérificateur général et recommander au conseil municipal l'adoption des états financiers.

## Audit des états financiers des organismes recevant une subvention de plus de 100 000 \$

---

Selon la Loi sur les cités et villes, les états financiers des organismes recevant une subvention de plus de 100 000 \$ doivent être vérifiés. Il s'agit là d'une saine pratique qui favorise la bonne gouvernance des organismes qui reçoivent des subventions.

Toutefois, la loi et le projet de loi prévoient que ces états financiers et les différents documents produits par l'auditeur indépendant soient remis par l'auditeur au vérificateur général ou à la Commission municipale, advenant que le législateur reste convaincu de la pertinence de confier à cette dernière la responsabilité de l'audit des états financiers de la municipalité. Si l'organisme fait partie du périmètre comptable de la municipalité, le vérificateur général a déjà le pouvoir de communiquer avec l'auditeur en lien avec l'audit de l'organisme. Dans le cas où l'organisme ne fait pas partie du périmètre comptable de la municipalité, les états financiers devraient cependant être transmis directement par l'organisme.

L'Ordre estime que les autres documents adressés à l'organisme par l'auditeur indépendant ne devraient pas être automatiquement transmis au vérificateur général, à moins que l'organisme fasse partie du périmètre comptable de la municipalité. Pour les entités ne faisant pas partie du périmètre comptable, comme certains organismes à but non lucratif, ces autres informations peuvent être confidentielles ou d'ordre administratif et n'être utiles qu'à des fins de gestion interne.



**CPA**

ORDRE DES COMPTABLES  
PROFESSIONNELS AGRÉÉS  
DU QUÉBEC

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](http://www.cpaquebec.ca)