

Le 29 novembre 2024

Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
Ministre responsable de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean
et députée de Chicoutimi
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
Édifice Jean-Baptiste de la Salle
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau, Aile Chauveau, 4^e étage
Québec (Québec) G1R 4J3

Objet : Mémoire – Projet de loi 79 intitulé *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*
Commission de l'aménagement du territoire
Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec

Madame la ministre,

L'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (ci-après AVGMQ) a pris connaissance du Projet de loi 79 intitulé *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* (ci-après Projet de loi 79) et elle souhaite vous faire part de ses commentaires et observations.

A. AVGMQ

Tout d'abord, l'AVGMQ regroupe les onze vérificateurs généraux des municipalités de 100 000 habitants et plus du Québec. La mission de l'AVGMQ est variée. Elle a notamment pour but de mettre en commun les expertises particulières des vérificateurs généraux et de relayer les préoccupations de ceux-ci auprès du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, ainsi que du législateur.

.../2

Le mandat et les fonctions du vérificateur général découlent de la *Loi sur les cités et villes*¹ (ci-après LCV). Le vérificateur général, qui est un membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec², doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la municipalité, ainsi que ceux de certaines personnes morales qui sont liées à la municipalité³. Son rôle est distinct du vérificateur externe.

La fonction du vérificateur général revêt une importance cruciale au sein des grandes municipalités du Québec. Celui-ci doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables de la rigueur de la gestion des activités de la municipalité. De plus, dans un contexte où chaque ressource est importante, les municipalités doivent optimiser leurs ressources financières, matérielles et humaines. Le vérificateur général est un acteur clé dans ce processus d'optimisation, en plus d'ajouter à la structure des grandes municipalités du Québec un mécanisme de vérification indépendant et d'assurer la saine gestion des fonds publics.

Une mise à jour de certaines dispositions qui concernent le vérificateur général s'impose. C'est dans ce contexte que l'AVGMQ fait état de ses observations au regard au Projet de loi 79 et qu'elle propose divers changements législatifs relatifs à la fonction du vérificateur général.

B. Projet de loi 79

Dans un premier temps, l'AVGMQ expose les observations suivantes relativement à l'article 55 du Projet de loi 79. Relativement à la modification proposée au paragraphe 1 dudit article 55, à savoir le remplacement, dans le premier alinéa de l'article 107.9 LCV, de « 100 000 \$ » par « 250 000 \$ », l'AVGMQ salue la modification proposée.

L'article 107.9 de la LCV existe depuis 2001. À ce moment, le seuil de 100 000 \$ avait été fixé pour qu'une personne morale obtenant une subvention de ce montant produise et fournisse des états financiers vérifiés au vérificateur général. Ce montant n'a jamais été indexé et l'AVGMQ a constaté une importante croissance du nombre d'organismes qui reçoivent une subvention de 100 000 \$ ou plus.

À titre d'exemple, pour la Ville de Québec, 62 personnes morales bénéficiaient d'une subvention de 100 000 \$ ou plus en 2015. En 2023, ce nombre est passé à 120, soit une augmentation de pratiquement 100 %. Pour la Ville de Laval, 20 personnes morales bénéficiaient d'une subvention de 100 000 \$ ou plus en 2015. En 2023, ce nombre est passé à 65, soit une augmentation de plus de 225 %.

.../3

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19.

2. *Ibid*, art. 107.1.

3. *Ibid*, art. 107.7.

Considérant ce qui suit, l'AVGMQ justifie que le montant de 250 000 \$ ne devrait pas être supérieur à cette proposition. Dans ce contexte, la moyenne des trois plus grandes municipalités verrait ainsi la population des organismes visés par cet article passer de 100 % à 40 % en rehaussant le seuil.

Par ailleurs, le coût d'un audit pour certaines organisations plus petites peut être onéreux par rapport au montant de la subvention obtenue, en plus des difficultés que rencontrent ces organisations à trouver un auditeur dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre actuel.

De plus, le deuxième alinéa de l'article 107.9 se lirait comme suit selon la modification proposée au paragraphe 2 de l'article 55 du Projet de loi 79 :

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 250 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

La modification du montant de 100 000 \$ à 250 000 \$ suit la même logique que la modification proposée au premier alinéa de l'article 107.9 LCV. Les observations de l'AVGMQ expliquées précédemment s'appliquent à cette proposition de modification.

Aussi, l'AVGMQ propose des modifications supplémentaires au texte du deuxième alinéa de l'article 107.9 LCV afin qu'il se lise comme suit :

Une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 250 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° de ses états financiers annuels;
- 2° du rapport du vérificateur sur les états de la personne morale;
- 3° de tout autre rapport résumant les constatations et recommandations du vérificateur au conseil d'administration ou aux dirigeants, soit le ou les responsables de la gouvernance, de cette personne morale.

L'AVGMQ est d'avis que les mots « le vérificateur » doivent être retirés et que les ajustements en conséquence doivent être apportés audit paragraphe afin que la personne morale transmette les documents demandés directement au vérificateur général.

.../4

En vertu des règles déontologiques auxquelles sont astreints les comptables professionnels agréés, les documents préparés par le vérificateur de la personne morale appartiennent à cette dernière et sont sujets au secret professionnel selon l'article 39 du Code de déontologie des comptables professionnels agréés⁴ (ci-après Code).

Également, en vertu de l'article 40 du Code, le comptable professionnel agréé doit prendre les mesures raisonnables pour assurer la protection des renseignements de nature confidentielle obtenus ou portés à sa connaissance dans le cadre de l'exercice de sa profession, et ce, à toutes les étapes.

L'obligation de remettre ces documents au vérificateur général devrait donc s'adresser à la personne morale et non à son vérificateur. Par ailleurs, en pratique, les états financiers et les rapports préparés par le vérificateur de la personne morale sont transmis aux vérificateurs généraux par la personne morale elle-même ou seulement à la suite du consentement par la personne morale.

Pareillement, nous proposons une modification au troisième alinéa de l'article 107.9 LCV afin de remplacer les mots « Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général » par « La personne morale doit également octroyer le consentement à son vérificateur, à la demande du vérificateur général, de ».

Considérant la modification proposée pour le deuxième alinéa de l'article 107.9 LCV, une modification s'impose aussi au quatrième alinéa de l'article 107.9 LCV afin de remplacer les mots « d'un vérificateur » par « de la personne morale ».

C. Autres recommandations

Dans un deuxième temps, l'AVGMQ propose que d'autres modifications législatives soient apportées à certains articles de la LCV.

Article 107.2

L'article 107.2 LCV se lit actuellement comme suit :

Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans. Le conseil peut prolonger ce mandat sans que sa durée ainsi prolongée n'excède 10 ans.

.../5

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

L'AVGMQ propose de remplacer cet article afin qu'il se lise comme suit :

Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de dix ans.

Cet article est déclaratoire.

L'AVGMQ recommande cette modification afin de préserver l'indépendance de la fonction du vérificateur général ou d'éviter toute apparence de menace à son indépendance, qu'elle soit fondée ou non. L'article 27 du Code indique ce qui suit :

Le comptable professionnel agréé doit faire preuve d'objectivité, conserver un esprit critique et demeurer libre de tout parti pris susceptible d'affecter la qualité de son jugement professionnel. Il ne peut subordonner son jugement professionnel à quelque pression que ce soit.

L'article 28 du Code impose aussi aux comptables professionnels agréés de se conformer aux normes d'indépendance reconnue par les normes de comptabilité et de certification canadiennes et internationales. Nous citons un extrait d'une lettre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec adressée à la ministre, Madame Andrée Laforest, en date du 20 mars 2024 auquel l'AVGMQ adhère entièrement :

La discrétion laissée au conseil municipal de prolonger le mandat du vérificateur général, bien que reposant sur des motifs légitimes, entrave la norme d'indépendance à laquelle sont soumis les Comptables Professionnels Agréés (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 pourraient vivre 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 renouvelable. Cette solution permettrait d'assurer que le vérificateur en poste puisse jouir d'une indépendance suffisante et exempte de partialité.

L'AVGMQ suggère qu'une disposition transitoire soit ajoutée dans le Projet de loi 79 afin d'indiquer que l'article 107.2 LCV aurait pour effet de prolonger le mandat de chaque vérificateur général actuellement nommé en vertu du premier alinéa de l'article 107.2 jusqu'à une période totale qui n'excèdera pas dix ans.

Cet ajout est important pour l'AVGMQ afin d'accorder dès maintenant toute la latitude requise à la fonction de vérificateur général puisque deux municipalités se sont déjà prévaluées de cette option de prolongation.

Article 107.5

L'AVGMQ suggère de remplacer le montant de « 500 000 \$ » au paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 107.5 LCV par le montant de « 650 000 \$ ».

En 2018, un seuil minimal de 500 000 \$ quant au budget de la municipalité destiné au paiement des dépenses relatives à l'exercice des fonctions du vérificateur général a été créé dans le cadre du Projet de loi 155⁵. L'AVGMQ avait accueilli favorablement cette modification législative.

Dans l'objectif de conserver la valeur de ce seuil minimal à travers le temps, de limiter la perte du pouvoir d'achat et de refléter l'inflation des dernières années, l'AVGMQ estime qu'un ajustement du montant de base de 500 000 \$ est nécessaire et que le montant de 650 000 \$ est adéquat considérant l'augmentation des dépenses de fonctionnement des vérificateurs généraux.

Ajout d'un nouvel article

Dans le cadre de l'adoption du Projet de loi 155, les articles 107.14 et 107.15 LCV ont été abrogés. Ils se lisaient comme suit :

107.14 Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date.

Le vérificateur général doit faire rapport au trésorier de sa vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ainsi que de sa vérification de l'état établissant le taux global de taxation, à propos duquel il doit déclarer si le taux réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

.../7

5. Québec, Projet de loi n° 155, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, 1^{re} session, 41^e légis. (ci-après Projet de loi 155).

107.15 Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

En abrogeant ces deux dispositions, un flou législatif a été créé concernant la transmission du rapport du vérificateur général lorsque celui-ci décide d'exécuter des travaux pour la vérification des états financiers de leur municipalité et des personnes morales concernées.

En effet, certains vérificateurs généraux choisissent de procéder à cette vérification, notamment en raison de l'apport du vérificateur général lors de ces vérifications considérant son expertise pointue et sa connaissance avancée de la municipalité. De plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance des économies que la municipalité peut réaliser lorsque ce dernier effectue une partie de l'audit financier. Les coûts relatifs à une vérification comptable (audit) ont augmenté de façon importante dans les dernières années. Certains vérificateurs généraux effectuent environ 50 % de la vérification financière en collaboration avec l'auditeur externe nommé par la municipalité.

Dans ce contexte, le retrait de ces articles a créé un vide important. Dans le cas où le vérificateur général effectue la vérification financière de la municipalité, en tout ou en partie, aucune disposition de la LCV ne précise à qui le vérificateur général doit soumettre son rapport de vérification. Ceci peut provoquer une certaine confusion chez les vérificateurs généraux concernés.

L'AVGMQ propose donc d'ajouter la disposition suivante à la suite de l'article 107.13 LCV afin de pallier cette absence et d'éviter tout imbroglio à cet égard :

Chaque année, et au plus tard à la date déterminée par le conseil municipal, le vérificateur général transmet au trésorier de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme concerné par sa vérification tout rapport concernant l'exercice financier précédent et qui est fait en vertu de l'article 107.7, et ce, lorsqu'il a procédé à la vérification des états financiers.

Les vérificateurs généraux ont à cœur de poursuivre leur mission et ils ont confiance que les modifications législatives auront pour effet de protéger davantage leurs autonomie, indépendance et pérennité.

Nous vous remercions de l'attention portée à la présente et nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions ou pour échanger davantage sur les commentaires et observations de l'AVGMQ.

Veuillez recevoir, madame la ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Les onze vérificateurs généraux municipaux adhèrent à ce mémoire.

France Lessard, CPA auditrice
Présidente de l'AVGMQ
Vérificatrice générale de la Ville de Laval

Daniel Rancourt, CPA auditeur
Secrétaire-trésorier de l'AVGMQ
Vérificateur général de la Ville de Québec

Johanne Beausoleil, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de Gatineau

Francine Tessier, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de Lévis

Guylaine Séguin, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de
Longueuil

Andrée Cossette, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de
Montréal

Jonathan Desbiens, CPA auditeur
Vérificateur général de la Ville de Saguenay

Sonya Guilbault, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de
Saint-Jean-sur-le-Richelieu

Yves Denis, CPA auditeur
Vérificateur général de la Ville de
Sherbrooke

Anne Touchette, CPA auditrice
Vérificatrice générale de la Ville de
Terrebonne

Jacques Bergeron, CPA auditeur
Vérificateur général de la Ville de Trois-
Rivières

Synthèse des propositions de l'AVGMQ au Projet de loi 79

Article 107.2

- Retirer la possibilité de prolonger de trois ans le mandat du vérificateur général et faire passer la durée du mandat unique du vérificateur général à dix ans.
- Demander que la modification de la durée du mandat soit effective dès maintenant.

Article 107.5

- Faire passer le seuil minimal du budget de la municipalité pour les dépenses de fonctionnement du vérificateur général de 500 000 \$ à 650 000 \$.

Article 107.9

- Faire passer la limite de 100 000 \$ à 250 000 \$ de la subvention annuelle de la municipalité accordée à une personne morale en vertu de laquelle cette dernière est tenue de faire vérifier ses états financiers.
- Apporter des modifications afin que l'obligation de transmission des documents financiers incombe à la personne morale et non à son vérificateur.
- Apporter des modifications afin que la personne morale soit tenue d'accorder son consentement à toute vérification nécessaire par le vérificateur général auprès du vérificateur de la personne morale.

Ajout d'un article (à la suite de 107.13)

- Ajouter un article afin de prévoir la transmission au trésorier de la municipalité de tout rapport de vérification d'états financiers fait par le vérificateur général, lorsqu'applicable.