

# Guide sur l'interprétation de la notion de financement Art. 107.7, par. 3 d) de la *Loi sur les cités et villes*

*À l'attention des vérificateurs généraux municipaux du Québec  
Juillet 2019*

## Considérations préliminaires et principes d'interprétation

L'article 107.7, par. 3 d) prévoit l'assujettissement à la compétence des vérificateurs généraux municipaux du Québec, des organismes dont le financement est assuré, pour plus de la moitié, par des fonds provenant de municipalités et lorsque leurs revenus annuels sont égaux ou supérieurs à 1 000 000 \$.

Si cette condition est rencontrée, l'organisme pourra faire l'objet d'une vérification financière, de la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et d'une vérification de l'optimisation de ses ressources, aux choix des vérificateurs généraux.

Il apparaît dès lors pertinent d'évaluer la notion de financement introduite par cette disposition.

Nous sommes d'avis que la notion de financement devrait recevoir une interprétation large étant donné son objet.<sup>1</sup> Il apparaît en effet que les conditions prévues par l'article 107.7 sont alternatives et non cumulatives, exprimant ainsi la volonté de couvrir davantage d'organismes recevant du financement provenant de municipalités, dont celles qui relèvent de la compétence d'un vérificateur général municipal. L'objectif était, à l'évidence, d'étendre la juridiction et la compétence des vérificateurs généraux municipaux et l'assujettissement aux règles d'adjudication de contrat à des organismes qui ne sont pas nécessairement compris au périmètre comptable ou autrement liés à la municipalité dans ses statuts et dans son fonctionnement.

Il apparaît également pertinent d'ajouter que la notion de financement s'applique afin de déterminer l'assujettissement de ces organismes aux articles 573 à 573.3.4 de la *Loi sur les cités et villes* (ci-après « **LCV** ») prévoyant les règles d'adjudication des contrats municipaux.<sup>2</sup>

Ces deux régimes vont de pair puisque les vérificateurs généraux pourront ainsi s'assurer du respect des règles d'adjudication aux organismes relevant de leur compétence en regard de leur rôle de vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives.

---

<sup>1</sup> Voir par analogie : *Aréna Marcel Dutil inc. c. Succession de feu Arthur Gagnon et al*, 2017 QCCQ 3104.

<sup>2</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir*, 2017, chapitre 13.

## Principes d'application

Même s'il s'agit de dispositions de droit nouveau puisqu'introduites récemment au corpus législatif municipal, la notion de financement fut analysée et interprétée en application de dispositions semblables.

En effet, la notion d'organisme public prévue au paragraphe 2.1 de l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après la « **Loi sur l'accès** »)<sup>3</sup> reprend cette notion. Les principes d'application élaborés par la jurisprudence sous cette disposition sont donc pertinents pour évaluer les formes d'aide pouvant être comprises dans la notion de financement et ainsi déterminer l'étendue de la juridiction des vérificateurs généraux municipaux conférée par l'article 107.7 LCV.

Cette jurisprudence a établi les principes suivants :

- Le terme *financement* englobe les opérations consistant à procurer ou à obtenir les fonds nécessaires à la réalisation des activités d'une organisation ou propres à son fonctionnement;<sup>4</sup>
- Cette notion inclut donc non seulement toute forme de subvention,<sup>5</sup> mais également les revenus d'entreprise qui servent à financer ses opérations;<sup>6</sup>
- Tous les revenus doivent servir à déterminer la base de calcul et établir la proportion que représentent les fonds municipaux dans la situation financière d'un organisme;<sup>7</sup>
- Il faut évaluer d'où provient le financement et qui le supporte dans les faits<sup>8</sup>.

Il revient donc aux vérificateurs généraux municipaux d'appliquer ces principes aux différents cas de figure qu'ils pourront rencontrer.

---

<sup>3</sup> R.L.R.Q. c. A-2.1.

<sup>4</sup> P.C. c. *Corporation de développement culturel de Trois-Rivières*, 2013 QCCA 128.

<sup>5</sup> P.C. c. *Corporation de développement culturel de Trois-Rivières*, 2013 QCCA 128; M.B. c. *St-Hyacinthe (Ville de)*, 2014 QCCA 169.

<sup>6</sup> A.B. c. *Société du 400e anniversaire de Québec*, 2009 QCCA 175.

<sup>7</sup> M.L. c. *Corporation de développement de Saint-Gédéon-de-Beauce inc.*, 2015 QCCA 202; *Enquête en vertu de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale concernant Frédéric Lizotte, conseiller de la Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri*, CMQ-66606, 2018-08-30.

<sup>8</sup> P.C. c. *Corporation de développement culturel de Trois-Rivières*, précité.

## Analyse de divers cas de figure

FORMES D'AIDE MUNICIPALE À L'ORGANISME	INCLUS DANS LA NOTION DE FINANCEMENT			COMMENTAIRES
	Oui	Non	Sous certaines conditions	
Subvention directe pour le fonctionnement et/ou pour les immobilisations avec ou sans condition d'utilisation	X			Clairement, une subvention avec ou sans condition doit être incluse dans la notion de financement et toute somme versée à ce titre comprise dans le calcul de la proportion du financement accordé. <sup>9</sup>
Entente de services	X			L'ensemble des revenus provenant d'une municipalité doit être considéré, y incluant les subventions ou ententes de services impliquant le paiement de services exécutés par l'organisme. Ainsi, non seulement les subventions sans condition sont incluses à la notion de financement, mais également toute subvention ou paiement en contrepartie de services rendus. <sup>10</sup>
Sommes versées puisées à même les revenus de taxation	X			Les cotisations de membres d'un organisme financées et perçues à même le compte de taxes dans le but d'être par la suite versées à un organisme devraient être considérées. <sup>11</sup> Comme les taxes sont à l'acquis de la municipalité et font partie de ses revenus comptabilisés, le versement de subventions équivalentes doit être assimilé à du financement. (Par exemple des cotisations de membres auprès d'une Société de développement commercial « SDC »).

<sup>9</sup> *J.N. c. Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc.*, CAI, n° 1013373-J, 2017-04-28 (C. Constant), 2017 QCCA 104; *M.L. c. Corporation de développement de Saint-Gédéon-de-Beauce inc.*, CAI, n° 1009420, 2015-09-18 (H. Grenier), 2015 QCCA 202; *M.L. c. Cordi Saint-Gédéon inc.*, CAI, n° 1009419, 2015-09-18 (H. Grenier), 2015 QCCA 201.

<sup>10</sup> *Enquête en vertu de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale concernant Frédéric Lizotte, conseiller de la Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri*, CMQ-66606, 2018-08-30; *Guibault c. Services animaliers de la Vallée-du-Richelieu*, CAI n° 1011143-J, 2018-01-08 (C. Constant), 2018 QCCA 4, par. 32.

<sup>11</sup> *Guibault c. Services animaliers de la Vallée-du-Richelieu*, par. 34.

FORMES D'AIDE MUNICIPALE À L'ORGANISME	INCLUS DANS LA NOTION DE FINANCEMENT			COMMENTAIRES
	Oui	Non	Sous certaines conditions	
Subvention destinée à l'organisme, mais qui transige par la municipalité		X		La municipalité qui accepte de jouer le rôle de courroie de transmission ne procède pas au financement des activités d'un organisme. <sup>12</sup> Les sommes reçues d'un tiers ne doivent toutefois pas être à l'acquis de la municipalité ou être comptabilisées dans ses revenus. Le cas échéant, les sommes devront être considérées comme du financement.
Prêt avec ou sans intérêts <b>d'un tiers</b> (service de la dette)			X	Tel qu'il découle des principes ci-haut exposés, nous devons nous interroger sur l'identité de la personne qui supportera dans les faits le financement. Le service de la dette d'un prêt émis par un tiers peut être compris dans la notion de financement, si et seulement si, celui-ci est acquitté par une municipalité. Le paiement, en tout ou en partie, doit être inclus au calcul du financement municipal. Seul le service de la dette pour l'exercice doit être comptabilisé dans la notion de financement et non la totalité de l'emprunt effectué par l'organisme.

<sup>12</sup> P.C. c. Corporation de développement culturel de Trois-Rivières, CAI, n° 102074, 2013-05-03 (A. Morissette), 2013 QCCA 128.

FORMES D'AIDE MUNICIPALE À L'ORGANISME	INCLUS DANS LA NOTION DE FINANCEMENT			COMMENTAIRES
	Oui	Non	Sous certaines conditions	
Prêt avec ou sans intérêts <b>de municipalités</b> (service de la dette)			X	<p>Nous pourrions raisonnablement soutenir qu'il s'agit d'une forme de financement. L'organisme ne pourrait obtenir un tel financement via les institutions financières traditionnelles où les conditions d'émission sont trop sévères.</p> <p>Toutefois, une telle approche comporte certains risques juridiques. Tel qu'il découle des principes ci-haut exposés, nous devons nous interroger sur l'identité de la personne qui supportera dans les faits le financement. Ainsi, une aide versée sous forme de prêt fait supporter le financement à l'organisme lui-même, à moins qu'il soit à des conditions telles que son remboursement ne devienne aléatoire.</p> <p>Lorsque le prêt ne comporte pas d'intérêt, les intérêts usuels appliqués à de tels prêts devraient être inclus au financement.</p>
Cautionnement			X	<p>L'opération de se porter caution d'un organisme ne constitue pas un financement jusqu'au jour où les droits sont exercés contre la caution. De fait, ce n'est que lorsque ces droits seront exercés que le financement sera supporté par la municipalité.<sup>13</sup></p>

<sup>13</sup> J.N. c. Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc., CAI, n° 1013373-J, 2017-04-28 (C. Constant), 2017 QCCA 104.

FORMES D'AIDE MUNICIPALE À L'ORGANISME	INCLUS DANS LA NOTION DE FINANCEMENT			COMMENTAIRES
	Oui	Non	Sous certaines conditions	
Prêt de ressources matérielles (local, systèmes, véhicules, etc.) et/ou humaines.			X	<p>L'inclusion de telles formes d'aide municipale comporte certains risques.</p> <p>D'une part, l'évaluation de la valeur de ces prêts pourra être périlleuse. D'ailleurs, les normes de CPA Canada suggèrent de considérer cet apport en biens ou services que si celui-ci peut faire l'objet d'une estimation raisonnable de la juste valeur et qu'il est essentiel que l'organisme en question doive s'enquérir de ce service pour son fonctionnement. (Manuel, Partie III, Chapitre 4410). Généralement, ces gratuités se retrouvent alors constatées aux états financiers de l'organisme, lesquels feront foi de la situation financière de celui-ci.<sup>14</sup></p> <p>D'autre part, la jurisprudence sous la <i>Loi sur l'accès</i> considère cette forme d'aide comme n'étant pas incluse à la notion de financement. Cette jurisprudence suggère que les biens mis à la disposition d'un organisme relèvent de la gestion de fonds qui n'appartiennent pas à ce dernier, ce qui va au-delà de la notion de financement prévue par la loi.<sup>15</sup></p> <p>Même si une approche prudente pourrait être adoptée, nous pourrions valablement soutenir que les contributions versées sous forme de droit d'usage doivent être incluses à la notion de financement dans le respect des normes comptables préconisées par le chapitre 4410. À défaut, il serait permis de contourner la loi.</p>

<sup>14</sup> P.C. c. Corporation de développement culturel de Trois-Rivières, CAI, n° 102074, 2013-05-03 (A. Morissette), 2013 QCCA 128.

<sup>15</sup> Idem.

FORMES D'AIDE MUNICIPALE À L'ORGANISME	INCLUS DANS LA NOTION DE FINANCEMENT			COMMENTAIRES
	Oui	Non	Sous certaines conditions	
Gratuité (titre de transport, travaux assumés par la municipalité à l'acquis de l'organisme, etc.)			X	Les mêmes commentaires que pour les prêts de ressources matérielles s'appliquent ici. <sup>16</sup>
Gratuité (biens ou services assumés par la municipalité à l'acquis de l'organisme, etc.)			X	Les frais divers, coûts d'acquisitions de biens ou de services assumés par la municipalité, <u>mais à l'acquis de l'organisme</u> devrait être compris dans la notion de financement. <sup>17</sup>
Contribution indirecte			X	Il doit s'agir d'une contribution versée à l'organisme et non pas à une personnalité juridique distincte. Un financement versé à un tiers, doté d'une telle personnalité juridique distincte, ne constitue pas du financement au sens de la loi. <sup>18</sup>

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Voir par analogie : *J.N. c. Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc.*, CAI, n° 1013373-J, 2017-04-28 (C. Constant), 2017 QCCA 104.

<sup>18</sup> *A.M. c. Ville de Sorel-Tracy*, CAI, n° 080135, 2010-08-04 (J. Chartier).



## Décisions identifiées et considérées

*A.B. c. Société du 400e anniversaire de Québec*, CAI, n° 081371, 2009-08-07 (J. Chartier), 2009 QCCAI 175

*A.M. c. Ville de Sorel-Tracy*, CAI, n° 080135, 2010-08-04 (J. Chartier)

*P.C. c. Corporation de développement culturel de Trois-Rivières*, CAI, n° 102074, 2013-05-03 (A. Morissette), 2013 QCCAI 128

*M.L. c. Cordi Saint-Gédéon inc.*, CAI, n° 1009419, 2015-09-18 (H. Grenier), 2015 QCCAI 201

*M.L. c. Corporation de développement de Saint-Gédéon-de-Beauce inc.*, CAI, n° 1009420, 2015-09-18 (H. Grenier), 2015 QCCAI 202

*A.G. c. Aréna Marcel Dutil inc.*, CAI, n° 1009418, 2015-09-16 (H. Grenier), 2015 QCCAI 200

*Aréna Marcel Dutil inc. c. Succession de feu Arthur Gagnon et al*, 2017 QCCQ 3104

*J.N. c. Société de gestion de la zone portuaire de Chicoutimi inc.*, CAI, n° 1013373-J, 2017-04-28 (C. Constant), 2017 QCCAI 104

*Guibault c. Services animaliers de la Vallée-du-Richelieu*, CAI n° 1011143-J, 2018-01-08 (C. Constant), 2018 QCCAI 4

*Enquête en vertu de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale concernant Frédéric Lizotte, conseiller de la Municipalité de Saint-Philippe-de-Néri*, CMQ-66606, 2018-08-30