

N° 23861

COUR SUPRÊME DU CANADA

(En appel de la Cour Suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, division d'appel)

ENTRE:

THOMAS P. WALKER et JOHN M. ROBERTSON

Appelants
(Demandeurs)

- et -

LE GOUVERNEMENT DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

INTIMÉ
(Défendeur)

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT ORDRE DES COMPTABLES GÉNÉRAUX LICENCIÉS DU QUÉBEC

M^{re} MARCEL RIVEST
RIVEST, SCHMIDT, MOREAU,
DESAUTELS ET TARDIF
7712, rue Saint-Hubert
MONTRÉAL, Québec
H2R 2N8

M^{re} SYLVIE ROUSSEL
NOËL, BERTHIAUME, AUBRY
111, rue Champlain
HULL, Québec
J8X 3R1

(514) 948-1888 (téléphone)
(514) 948-0772 (télécopieur)

(819) 771-7393 (téléphone)
(819) 771-5397 (télécopieur)

Procureurs de l'intervenant
l'Ordre des comptables généraux
licenciés du Québec

Correspondants pour l'intervenant
l'Ordre des comptables généraux
licenciés du Québec

HENRI A. LAFORTUNE INC.
(514) 676-4080 (téléphone)
(514) 678-1582 (télécopieur)

5575, rue Auteuil
Brossard, Québec
J4Z 1M3

LAW OFFICE OF MARY EBERTS
Suite 200, 8 Price Street
TORONTO, Ontario
M4W 1Z4

(416) 920-3030 (telephone)
(416) 920-3033 (fax)

Solicitors for the Appellants

COUNSEL:
MARY EBERTS
Law Office of Mary Eberts
(416) 920-3030 (telephone)

Wendy M. Matheson
Tory Tory DesLauriers & Binnington
(416) 865-8133 (telephone)

**OFFICE OF THE ATTORNEY GENERAL
OF PRINCE EDWARD ISLAND**
Legal Services Section
5th Floor, Shaw Bldg.
105 Rochford Street
CHARLOTTETOWN, P.E.I. C1A 7N8

ROGER B. LANGILLE, Q.C.
CHARLES P. THOMPSON

(902) 368-4594 (telephone)
(902) 368-4563 (fax)

Solicitors for the Respondent

LANG MICHENER
Suite 300, 50 O'Connor Street
OTTAWA, Ontario
K1P 6L2

(613) 232-7171 (telephone)
(613) 231-3191 (fax)

EUGENE MEEHAN
Ottawa Agent for the
Solicitors for the Appellants

GOWLING, STRATHY & HENDERSON
160 Elgin Street
OTTAWA, Ontario
K1P 1C3

BRIAN A. CRANE, Q.C.

(613) 232-1781 (telephone)
(613) 563-9869 (fax)

**Ottawa Agent for the
Solicitors for the Respondent**

W.G. BURKE-ROBERTSON
Messrs. Burke-Robertson
70 Gloucester Street
OTTAWA, Ontario K2P 0A2

(613) 236-9665 (telephone)
(613) 235-4430 (fax)

**Ottawa Agents for Attorney General of
British Columbia and Ottawa Agents for
Attorney General of Newfoundland**

Gowling, Strathy & Henderson
160 Elgin Street
OTTAWA, Ontario K1N 8S3

(613) 232-1781 (telephone)
(613) 563-9869 (fax)

**Ottawa Agents for Attorney General of
Manitoba and
Ottawa Agents for Attorney General of
Saskatchewan**

Noël, Berthiaume, Aubry
111 Champlain
HULL, Quebec J8X 3R1

(819) 771-7393 (telephone)
(819) 771-5397 (fax)

Ottawa Agents for Attorney General of
Province of Quebec

Gowling, Strathy & Henderson
160 Elgin Street
OTTAWA, Ontario K1N 8S3

(613) 232-1781 (telephone)
(613) 563-9869 (fax)

Ottawa Agents for the Certified General
Accountants Association of Ontario

McCarthy, Tétrault
1000-275 Sparks St.
Ottawa, Ontario K1R 7X9

(613) 238-2000 (telephone)
(613) 563-9386 (fax)

Ottawa Agents for the Institute of
Chartered Accountants of
Prince Edward Island

TABLE DES MATIÈRES

1)

(volume 1)

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT ORDRE DES COMPTABLES GÉNÉRAUX LICENCIÉS DU QUÉBEC

Page

PARTIE I -	LES FAITS	1
PARTIE II -	LES QUESTIONS EN LITIGE	2
PARTIE III -	L'ARGUMENTATION	3
A-	La situation juridique de la comptabilité publique au Québec de 1908 à 1946	3
B-	Loi de 1946 octroyant un monopole aux Comptables Agréés	3
C-	Le Rapport Castonguay-Nepveu sur l'organisation des professions	7
D-	Code des professions et la Loi des comptables agréés	13
E-	La situation incohérente et absurde au Québec	14
F-	La définition de la vérification	16
G-	La limite raisonnable	17
PARTIE IV -	NATURE DE LA DÉCISION RECHERCHÉE	20
PARTIE V -	LISTE DES ARRÊTS ET OUVRAGES	21

TABLE DES MATIÈRES

2)

(volume 1)

ANNEXES

Page

Affidavit de Marcel Godbout-Lavoie, C.G.A., 9 mars 1995	22
Documents au soutien de l'affidavit:	
ICGAQ-1 - Lettre de l'Institut des comptables agréés de Québec aux procureurs de l'Association des comptables généraux, 5 février 1965	26
ICGAQ-2 - <i>Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social</i> (tome I du volume XVII intitulé "Les Professions et la société"), juillet 1970	29
ICGAQ-3 - Avis de l'Office des professions favorisant le regroupement des trois corporations comptables en deux corporations avec des passerelles d'un champ d'activité à l'autre et documents annexés, 14 janvier 1977	119
ICGAQ-4 - <i>Avis sur l'organisation des professions comptables</i> publié par l'Office des professions, 3 juin 1980	136
ICGAQ-5 - <i>1880-1980, Histoire de l'Ordre des comptables agréés du Québec</i> (extraits)	157
ICGAQ-6 - <i>Rapport du président de l'Office des professions au Ministre responsable de l'application des lois professionnelles concernant la réorganisation des professions comptables</i> , janvier 1986	170

TABLE DES MATIÈRES

3)

(volume 2)

ANNEXES

Page

ICGAQ-7 - <i>"Projet d'entente en vue d'un regroupement: une corporation d'experts-comptables, un champ évocateur, des actes exclusifs"</i> signé le 22 février 1988 par les conseils d'administration respectifs de la Corporation des C.G.A., de l'Ordre des C.A. et de la Corporation des C.M.A. (anciennement la Corporation des R.I.A.)	218
ICGAQ-8 - Lettre de l'Office des professions du Québec aux trois corporations professionnelles des comptables du Québec en date du 10 janvier 1991 et annexe XI	233

JURISPRUDENCE

<i>L'Ordre des comptables agréés du Québec c. Gilles Goulet</i> , [1981] 1 R.C.S. 295	255
<i>Ordre des comptables agréés du Québec c. Gilles Goulet</i> , Cour d'appel de Québec, jugement du 19 novembre 1979, dossier 200-10-000023-781	261

LÉGISLATION

<i>Code des professions</i> , L.Q. 1973, c. 43	277
<i>Loi pour réglementer la pratique de la comptabilité et de la vérification</i> , 10 Geo VI, c. 47	307
<i>Loi modifiant la Loi pour réglementer la pratique de la comptabilité et de la vérification</i> , 11 Geo. VI, c. 64	325

TABLE DES MATIÈRES

4)

(volume 2)

ANNEXES

Page

<i>Loi des comptables agréés, 1973, c. 64</i>	 328
<i>Loi sur le ministère des Affaires municipales, 1984, c. 40, art. 21</i>	 341
<i>Loi sur l'instruction publique, 1988, c. 84, art. 284</i>	 345
<i>Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et d'autres dispositions législatives, 1993, c. 25, art. 19</i>	 347

ASSEMBLÉE NATIONALE

<i>Journal des débats, 14 et 16 mars 1972, pages B-314 à B-378</i>	 352
<i>Journal des débats, 20 février 1973, pages 3711 à 3717</i>	 406
<i>Journal des débats, 6 juillet 1973, pages 2269 et 2270</i>	 415
<i>Journal des débats, 6 mars 1973, pages 4136 à 4145</i>	 418

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT
ORDRE DES COMPTABLES GÉNÉRAUX LICENCIÉS DU QUÉBEC

PARTIE I

LES FAITS

1. L'ordre des comptables généraux licenciés du Québec (ci-après: «Ordre des C.G.A.») est une corporation à titre réservé au sens du *Code des professions*, L.R.Q., c. C-26, chargée par le législateur québécois de la mission sociale de veiller à la protection du public dans le cadre de l'exercice et du développement de la profession comptable au Québec.
10 Il compte présentement 5 811 membres et 3 348 candidats ou étudiants inscrits. Ses membres se trouvent au Québec dans une situation similaire à celle des appelants à l'Île-du-Prince-Édouard (voir affidavit de M. Marcel Godbout-Lavoie, annexe, vol. 1, pages 22 à 25).
2. Au cours du mois d'octobre 1994, l'Ordre des C.G.A. a intenté devant la Cour supérieure du Québec un recours de la même nature que celui que les appelants ont intenté devant les tribunaux de l'Île-du-Prince-Édouard visant à l'obtention d'une déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 24 de la *Loi sur les comptables agréés*, disposition législative attribuant aux membres de l'Ordre des comptables agréés un quasi-monopole sur la vérification publique des livres, comptes et états financiers des entreprises au Québec.
20 (voir affidavit de M. Marcel Godbout-Lavoie, annexe, vol. 1, pages 22 à 25).
3. L'intervenant l'Ordre des C.G.A. s'en remet aux faits allégués par les appelants dans leur mémoire. À l'appui de son intervention, l'Ordre des C.G.A. va relater l'histoire de la législation québécoise qui a servi de modèle à l'Île-du-Prince-Édouard comme l'a remarqué le juge de première instance en l'espèce (dossier des appelants p. 82, à la page 97). Nous vous montrerons également que tous les intervenants du Québec (les trois ordres professionnels de comptables et l'Office des professions) ont unanimement reconnu que la vérification des livres d'une entreprise signifie l'expression d'une opinion sur la véracité de la situation financière d'une entreprise. Nous soumettrons que l'expression d'une telle
30 opinion est une liberté fondamentale protégée par la Charte canadienne.
4. Nous vous ferons également part des commentaires les plus pertinents du *Rapport Castonguay-Nepveu* sur l'organisation des professions au Québec. Nous vous montrerons que les critères d'octroi de monopole professionnel mentionnés à l'article 26 du *Code des*

professions n'ont pas été appliqués aux comptables agréés lors de l'adoption de ce *Code* étant donné l'imminence d'une entente entre les trois corporations de comptables en 1973, entente qui est encore attendue après plus de 23 ans de discussions et négociations. Nous prétendons que cette situation de monopole injustifiable viole les libertés fondamentales des C.G.A. garanties par la Charte canadienne.

5. Finalement, nous vous exposerons la situation chaotique et absurde dans laquelle se trouvent les C.G.A. du Québec en fonction de la législation actuelle. Nous montrerons que le monopole actuel des comptables agréés n'est pas une limite dont la justification puisse se démontrer dans le cadre de notre société autant au Québec qu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

PARTIE II

LES QUESTIONS EN LITIGE

20

6. Nous référons au mémoire des appelants.
-

PARTIE III
L'ARGUMENTATION

A- La situation juridique de la comptabilité publique au Québec de 1908 à 1946.

7. En 1908, l'Association canadienne des comptables généraux licenciés est fondée à Montréal; le 6 juin 1913, une loi spéciale du Parlement fédéral (3-4 Geo. V, c. 116) accorde une charte à ladite Association; il ne tarde pas à se développer un chapitre de C.G.A. québécois au sein de l'Association canadienne.

10

8. En 1945-46, contrairement à d'autres professions, la profession comptable au Québec n'est pas unifiée dans une seule association professionnelle. En effet, il existe plusieurs groupes de comptables qui pratiquent alors en comptabilité publique, y compris en vérification publique (voir article 8 (2) (i) (ii) de la *Loi pour régler la pratique de la comptabilité et de la vérification*, 10 Geo VI, c. 47, annexe, vol. 2, pages 309 et 310).

B- Loi de 1946 octroyant un monopole aux Comptables Agréés

9. Avant l'adoption de la *Loi pour régler la pratique de la comptabilité et de la vérification*, 10 Geo. VI, c. 47 (ci-après appelée la *Loi de 1946*) (voir annexe, vol. 2, pages 307 à 324), les C.G.A. du Québec exerçaient en comptabilité publique, y compris en vérification publique.

20

10. Le 17 avril 1946, la *Loi de 1946* est sanctionnée. L'effet manifeste et central de cette loi, en rupture avec un long passé, est d'accorder le monopole d'exercer en comptabilité publique, y compris en vérification publique, aux seuls membres de l'Institut des C.A., c'est-à-dire d'empêcher tous les autres comptables de s'établir à leur compte en cabinet privé pour exercer la comptabilité et la vérification publiques (voir articles 11 et 13 de la *Loi de 1946*, annexe, vol. 2, pages 314 à 317).

30

11. Quant aux C.G.A., tout membre en règle diplômé de l'Association des C.G.A., sous certaines conditions dont la principale est que le moyen principal de gagner sa vie en date du 1er janvier 1946 et du 17 avril 1946 fut de pratiquer comme comptable public ou d'être à l'emploi des gouvernements provincial ou fédéral, a le droit de devenir *ipso facto* membre

de l'Institut des C.A. Par ailleurs, un tel membre en règle qui ne devient pas membre de l'Institut des C.A. peut, sous certaines conditions, dont celle que depuis un an son principal moyen de subsistance fut la comptabilité publique, devenir membre de l'Institut des C.A. sur simple demande écrite à l'Institut et paiement de l'honoraire d'admission usuel (articles 14 et 15 de la *Loi de 1946*, annexe, vol. 2, pages 317 et 318).

10 12. Comme de tels C.G.A. qui exerçaient en comptabilité publique en date des 1er janvier et 17 avril 1946 deviennent *ipso facto* membres de l'Institut des C.A. ou qu'ils peuvent le devenir ultérieurement sur simple demande écrite à l'Institut des C.A., le tout sous certaines conditions minimales, il ressort que le législateur québécois n'a pas adopté cette loi parce qu'il était d'opinion que les C.G.A. ne possédaient pas la formation ou les qualifications requises pour pratiquer en comptabilité ou en vérification publiques puisque les C.G.A. ont pu continuer à exercer en comptabilité ou en vérification publiques au sein de l'Institut des C.A.

20 13. La *Loi de 1946* prévoit également que les C.G.A. peuvent continuer de pratiquer en vérification publique dans certains cas. Ils peuvent notamment continuer d'offrir leurs services à titre de vérificateurs externes aux municipalités et aux coopératives du Québec (articles 24 et 25 de la *Loi de 1946*, annexe, vol. 2, pages 322 et 323).

14. Il est intéressant d'examiner les circonstances entourant l'adoption de cette loi pour vérifier les objectifs du législateur à cette époque.

30 15. Si le juriste ne peut bénéficier des débats parlementaires de l'Assemblée législative de 1946 parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de transcription officielle, l'Ordre des C.A. a lui-même publié un livre sur sa propre histoire à l'occasion de son centenaire d'existence en 1980 (1880-1980, *Histoire de l'Ordre des comptables agréés du Québec*, voir extrait de ce livre, annexe, vol. 1, pages 157 à 169). Le chapitre consacré aux événements des années 1945-47 permet de comprendre que la *Loi de 1946* fut adoptée à la suite de pressions politiques des C.A. sur le gouvernement de M. Maurice Duplessis en partie pour satisfaire les intérêts des C.A. eux-mêmes par la fermeture de la profession à leur avantage. Ce genre de pressions politiques était monnaie courante dans le monde professionnel québécois à cette époque, situation qui fut à la fois dénoncée par le *Rapport Castonguay-Nepveu* en 1970 et réformée, selon les recommandations dudit *Rapport*, par le *Code des*

professions de 1973, sauf quant à la profession comptable en raison de circonstances particulières comme nous le verrons plus loin.

16. L'histoire officielle de l'Ordre des C.A. présente l'adoption de la *Loi de 1946* comme l'aboutissement d'un plan orchestré par les C.A., glorifie les pressions politiques qui y ont conduit et présente généralement cette loi comme l'oeuvre même des C.A. plutôt que comme celle du législateur québécois:

10 L'ordre élaborera aussitôt son propre projet de loi et dépêcha des représentants à Québec. Ceux-ci consultèrent M. Édouard Asselin, c.r., personnalité importante au sein du gouvernement et du Conseil législatif. M. Asselin leur suggéra la conduite suivante: L'Ordre «devrait tenter d'en arriver à un accord» avec la Corporation et l'Institut (Note des procureurs, ce ne sont pas les CGA) «relativement aux points essentiels devant être inclus dans toute loi promulguée en vue de fermer la profession». (page 37, voir annexe, vol. 1, page 159).

20 M. Asselin estimait que la question de ce projet de loi serait probablement abordée lors de la prochaine session de la législature. Mais il considérait comme improbable l'adoption «de toute loi contraire au point de vue de l'Ordre, pourvu que ce dernier n'adopte pas une attitude déraisonnable». (page 37, voir annexe, vol. 1, page 159).

L'Ordre était sûr que l'année 1945 allait marquer un moment crucial dans l'histoire de la profession. Le sort de l'expertise comptable au Québec allait y être décidé, même si la loi ne devait être adoptée que l'année suivante. Le mouvement vers la fermeture de la profession avait enfin acquis un élan irréversible. Deux questions primordiales demeuraient cependant en suspens. Qui dirigerait le groupe chargé de l'unification des comptables et quelle forme prendrait la fermeture de la profession? (page 38, voir annexe, vol. 1, page 160).

30 Après avoir rédigé son propre projet de loi prescrivant la fermeture de la profession, l'Ordre suivit le conseil de Me Édouard Asselin et demanda l'avis de la Corporation et de l'Institut. Il fut fort enchanté et non moins surpris de les savoir «d'accord, dans une grande mesure» sur les termes et conditions proposés. Ils ne suggérèrent que «deux ou trois changements mineurs». (page 38, voir, annexe, vol. 1, page 160).

Au fil de ces événements quelque peu imprévus, l'Ordre était devenu le meneur du mouvement et il pouvait le diriger de la façon projetée. Il convoqua ses membres pour leur soumettre les propositions et recevoir leur approbation. (page 38, voir annexe, vol. 1, page 160).

40 Lors de cette rencontre, l'un des membres voulut entendre une «interprétation» du texte et connaître «les intentions» sous-jacentes au projet de loi. Le président, le colonel P.F. Seymour, expliqua «qu'étant donné le désir du gouvernement de réglementer la comptabilité publique dans la province», on estimait qu'il serait dans l'intérêt de la profession que l'Ordre élabore son propre projet de loi «dans des termes satisfaisant toutes les personnes concernées» et «préservant l'autonomie» de l'Ordre. Les membres approuvèrent le projet de loi à l'unanimité. Rien n'aurait d'ailleurs pu justifier une attitude contraire. Tout s'était passé de façon avantageuse et même bien au-delà des attentes les plus raisonnables. (page 38, voir annexe, vol. 1, page 160).

50

Finalement, c'est presque une version intégrale du projet de l'Ordre qui fut adoptée par le Parlement du Québec le 18 avril 1946, sous le nom de «Loi pour réglementer la pratique de la comptabilité et de la vérification». Malgré les compromis nécessaires

pour s'adapter à la réalité, l'Ordre avait su garder intactes son identité et son autonomie. (page 38, voir annexe, vol. 1, page 160).

(...)

Bien qu'à cette époque la comptabilité connût au Québec des problèmes particuliers, beaucoup plus épineux et complexes que dans toute autre province, elle réalisa cette «première» canadienne d'être érigée au rang de profession «fermée». En fait, la loi de 1946 constituait l'une des toutes premières lois de ce genre dans le monde entier. (page 39, voir annexe, vol. 1, page 161).

(...)

Toutes ces dispositions faisaient de la comptabilité une profession pratiquement «fermée» au Québec. Mais il restait encore une brèche. La loi n'accordait à l'Ordre aucun pouvoir de contrôle sur les détenteurs d'un permis spécial émis par la Commission municipale de Québec, ni sur les membres de tout groupe de comptables légalement constitué en vertu d'une loi québécoise, qui faisaient office de vérificateurs auprès des municipalités et des commissions scolaires. De plus, presque n'importe qui avait le droit de vérifier les registres comptables des coopératives, des cultivateurs, des pêcheurs et des colons. (page 43, voir annexe, vol. 1, page 165).

Le fait de soustraire ces vérificateurs au contrôle de l'Ordre constituait en soi une exception considérable. Mais un problème plus grave découlait du fait que les comptables qui ouvraient un cabinet sous prétexte d'offrir des services de vérification de ce genre s'aventuraient dans le domaine réservé aux membres de l'Ordre. Au cours des ans, l'Ordre allait dépenser beaucoup de temps et d'argent à combattre ces intrus. (page 43, annexe, vol. 1, page 165).

(...)

La loi par laquelle la profession avait été «fermée» au Québec en 1946 allait demeurer en vigueur durant vingt-sept ans pour être ensuite remplacée par le Code des professions et la Loi des comptables agréés. En se remémorant ces vingt-sept années, un ancien président de l'Ordre, Boris G. Levine, devait dire:

« Quels ont été les effets de la loi de 1946? À mon avis ... ils ont été très satisfaisants, car cette loi a certainement rehaussé le prestige du C.A., qu'il soit praticien ou non-praticien. La population a reçu de bons services et les comptables agréés sont maintenant considérés comme les leaders incontestés de la profession comptable. » (page 47, voir annexe, vol. 1, page 169). (nos soulignés)

17. En 1947, le législateur québécois franchit un pas de plus dans l'octroi du monopole de la comptabilité publique aux C.A. Par la *Loi modifiant la Loi pour régler la pratique de la comptabilité et de la vérification*, 11 Geo. VI, c. 64 (annexe, vol. 2, pages 325 à 327), il adopte une disposition qui interdit désormais à toute personne de présenter à l'une ou l'autre des chambres de la Législature un projet de loi conférant la qualité de membre de l'Institut des C.A. ou le droit de pratiquer comme comptable public, y compris comme vérificateur public, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation dudit Institut (voir article 2 de cette loi, annexe, vol. 2, pages 326 et 327).

18. Cette loi fait des C.G.A. du Québec des comptables professionnels soumis au contrôle de l'Institut des C.A. en ce qui a trait à la possibilité que lesdites lois de 1946-47 soient amendées afin de redonner aux C.G.A. québécois les pleins droits de pratique en comptabilité et en vérification publiques. La soumission juridique sous une forme quelconque d'un groupe de professionnels à un autre était monnaie courante à cette époque dans le monde des professions au Québec comme le dénoncera environ 25 ans plus tard le *Rapport Castonguay-Nepveu* que nous examinerons plus loin.

10 19. En 1964, l'Association des C.G.A., toujours insatisfaite du monopole de la comptabilité et de la vérification publiques accordé à l'Institut des C.A., et conformément à la *Loi modifiant la Loi pour régler la pratique de la comptabilité et de la vérification*, précitée, de 1947, prie l'Institut des C.A. d'accorder son approbation à un projet de loi destiné à modifier la Loi pour permettre aux C.G.A. de pratiquer dans la province comme comptables publics, de se présenter et de s'annoncer comme tels. Le 5 février 1965, l'Institut des C.A. refuse d'accorder son approbation audit amendement (voir lettre de M. Marcel Caron, président de l'Institut des comptables agréés à Me Yves Pratte, procureur des C.G.A., annexe, vol. 1, pages 26 à 28).

20 C- Le Rapport Castonguay-Nepveu sur l'organisation des professions

20. En juillet 1970, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, qui étudiait aussi la problématique générale de l'organisation des professions au Québec, publie le résultat de ses travaux commencés en 1967, c'est-à-dire le *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*. (Le tome I du volume XVII est intitulé "Les Professions et la société" ici nommé *Rapport Castonguay-Nepveu*, voir annexe, vol. 1, pages 29 à 118).

30 21. Ce rapport constitue la pierre angulaire de la grande réforme des professions de 1973. Il propose généralement de mettre fin à l'évolution chaotique des professions au Québec, dynamisée beaucoup trop par les rapports de force et la course au statut social des professionnels, et de la remplacer par une méthode rationnelle fondée sur des principes objectifs, notamment pour l'octroi (ou l'extension) d'un monopole d'exclusivité professionnelle à un groupe déterminé de professionnels, principes dont la synthèse est par ailleurs reproduite à l'article 26 du *Code des professions* de 1973 que nous examinerons plus loin.

22. Dans une section intitulée "Examen critique de l'état du droit et de l'organisation professionnels au Québec", le *Rapport Castonguay-Nepveu* analyse comme suit l'organisation professionnelle québécoise en 1970, examen qui s'applique notamment à l'organisation de la profession comptable au Québec depuis 1946:

36. Il faut conclure que le droit des professions a été davantage l'expression de la force des groupes professionnels que la transcription des besoins sociaux et professionnels dans le droit. (page 27, voir annexe, vol. 1, page 48).

37. Certaines des caractéristiques qui ont servi autrefois à définir le «professionnel» comme le fait d'être un travailleur autonome, d'avoir été choisi librement par son client et d'en recevoir une rémunération fixée de gré à gré - ne se retrouvent pas toujours aujourd'hui, même dans les plus anciennes professions, tels la médecine et le droit. L'évolution de la société a été marquée par une diversification considérable des façons d'exercer une profession: le juriste fonctionnaire d'une administration publique ou employé d'une société industrielle et le praticien d'une spécialité médicale travaillent sous le régime du salariat dans des conditions identiques à celles des autres travailleurs. Cependant, le statut qui correspondait jadis à des conditions spécifiques de travail continue d'exister, même si les conditions d'autrefois ont disparu. Bien plus, des professions, dont l'exercice a lieu en dehors de conditions similaires, ont réussi à obtenir des privilèges ou des pouvoirs qui témoignent tout autant d'un relent d'élitisme dans notre droit professionnel que de la recherche du prestige de la part des groupes professionnels. Parlant de ces groupes, le professeur Everett C. Hughes a déjà déclaré avec beaucoup d'à propos:

«This they do by the usual means of attempting to require more schooling of aspirants to their occupations, by insisting that they themselves, and not some outside authority, shall judge what is their proper work, by putting their more routine duties on the shoulders of subordinate workers, and by claiming a mandate to define the public interest, in matters relating to their work». (page 27, voir annexe, pages 48 et 49).

38. On ne peut nier qu'il existe une course au statut professionnel dans les milieux qui n'en sont pas gratifiés. Ces milieux commencent par requérir l'incorporation en association volontaire, puis ils demandent l'adhésion obligatoire avec contrôle d'admission, et ils finissent par arracher la réglementation des conditions d'exercice et le contrôle de l'activité qui en découle. Si l'on ne peut blâmer les groupes de chercher à améliorer leur statut sans se préoccuper de sa justification sociale ou de son fondement juridique, l'on peut par contre s'étonner de la facilité avec laquelle le législateur accepte une argumentation et une perspective aussi fragmentaire et concède des régimes exorbitants du droit commun, sans se soucier davantage des effets sociaux de la «corporatisation» des professions et du désordre juridique que ce mouvement entraîne. (page 28, voir annexe, vol. 1, page 49).

(...)

40. La notion traditionnelle de profession ne pouvant plus servir de fondement pour la constitution des organismes professionnels, il était fatal que le développement de l'organisation des professions se fit de façon plutôt désordonnée. (page 29, voir annexe, vol. 1, page 50).

(...)

49. L'anarchie qu'on a pu constater dans la diversification et la multiplication des organismes occupationnels a produit une structure professionnelle incohérente et pour tout dire sans correspondance avec les besoins réels de la société ni même des membres des diverses professions. (page 31, voir annexe, vol. 1, page 52).

50. L'incohérence vient des disparités juridiques qui existent entre des organismes qui ont, d'une profession à l'autre, une vocation identique. En effet, pour les corporations soumises à la protection, le contrôle de l'exercice dont les unes sont chargées, en regard du seul contrôle des titres auquel les autres sont habilitées, constitue une discrimination qui doit être justifiée. Actuellement, la formation reçue semble être la cause de cette discrimination, ce qui ne manque pas de laisser perplexe à notre époque d'égalitarisme. Mais, ce qui surprend encore davantage, c'est le fait que la participation à certaines d'entre elles a habilité leurs membres à poser des actes constituant l'activité ordinaire des membres d'une autre corporation, pour aboutir de la sorte à une hiérarchie des corporations, ce qui va à l'encontre du principe même de la compétence exclusive sur lequel elles sont édifiées. (page 32, voir annexe, vol. 1, pages 52 et 53).

51. De tels chevauchements et différences de statut, qui peuvent peut-être, à la rigueur, trouver quelque fondement dans la complémentarité des disciplines et, parfois, dans la filiation de certaines d'entre elles, mettent cependant les organismes professionnels en opposition et les poussent spontanément vers la course au statut. Nous avons dit que cette dernière sape la rationalité du régime juridique fait aux professions, d'après leur rôle social et politique, et la cohérence de l'organisation professionnelle elle-même selon laquelle un rôle semblable doit recevoir un régime identique. La disparition de cette rationalité et de cette cohérence signifie en fait, pour la collectivité, la perte du contrôle du système institutionnel que constitue l'organisation des professions. (page 32, voir annexe, vol. 1, page 53).

(...)

56. Nous entendons, par «professionnalisation», la tendance qui a été observée, dans le droit des occupations, à confondre le phénomène économique que les occupations sont par nature et le groupe social qu'elles englobent (la course au statut). Nous entendons également la tentation, à laquelle cède ce même droit, d'attribuer aux occupations un régime juridique (privilèges et contraintes) axé sur la notion sociologiquement périmée de profession libérale et d'où provient la différence de traitement faite aux diverses activités, alors qu'elles sont toutes un phénomène socio-économique de même nature. (page 33, voir annexe, vol. 1, page 54).

(...)

62. En effet, la différence de régime juridique, chez les corporations gardiennes d'une occupation, fait de ces organismes un instrument de promotion de leurs membres, alors que leur raison d'être exclusive, du moins en termes fonctionnels, est d'assurer en cette matière un service public par la promotion et le contrôle de cette occupation. Conscience et sénat d'une occupation ou discipline, les corporations doivent être vues exclusivement comme des agents publics spécialistes (possession de la discipline) et spécialisés (l'administration d'une profession). À ce rôle uniforme pour toutes les corporations doit correspondre un statut identique. La quasi-dépendance de quelques-unes d'entre elles à l'égard de certaines autres doit être réexaminée; à tout le moins ne saurait-elle être maintenue que dans l'évidence d'une coordination interprofessionnelle obligatoire et avec la certitude qu'elle en constitue le seul moyen efficace. (page 35, voir annexe, vol. 1, page 56).

(...)

70. Il est étonnant que les lois relatives aux organismes professionnels ne constituent pas un régime mais une nomenclature disparate de documents législatifs sans correspondance, sans relation et sans complémentarité. Il est renversant de constater que ces lois sont traitées comme «bills privés», c'est-à-dire comme des projets de loi à caractère particulier, alors qu'elles concèdent souvent des attributions de puissance politique aux organismes qu'elles instituent. (...) (page 36, voir annexe, vol. 1, page 57 de ce mémoire).

(...)

223. À l'heure actuelle, presque toutes les lois constituant des corporations professionnelles et gouvernant les professions sont des lois privées, proposées par des individus ou des groupes. Il en résulte une kyrielle de requêtes adressées à l'Assemblée nationale et qui suivent le processus habituel des bills (ou projets de loi) privés. Cela entraîne non seulement l'incohérence législative que nous avons soulignée à maintes reprises, mais suscite devant le Comité des bills privés, des débats qui sont loin de toujours favoriser l'intérêt public. (page 83, voir annexe, vol. 1, page 102).

(...)

225. Étant donné que les lois qui gouvernent les professions touchent non seulement les droits de tous les praticiens, mais aussi ceux du public en général, il nous semble préférable qu'elles soient dorénavant considérées comme des lois publiques et présentées par le gouvernement. (page 84, voir annexe, vol. 1, page 103).

226. Rien n'empêchera les groupements en cause de faire les représentations nécessaires, lors de l'examen des projets de loi, à la Commission parlementaire des professions dont nous proposons la création ci-après. En plus de soustraire ces lois aux aléas d'un parrainage purement privé, la formule mise de l'avant éviterait d'encombrer l'Assemblée nationale de nombreux projets futiles, prématurés ou avortés et permettrait aux députés de proposer eux-mêmes toute loi qu'ils jugeraient opportune. (page 84, voir annexe, vol. 1, page 103).

23. Sur l'octroi d'un monopole d'activités professionnelles, le *Rapport Castonguay-Nepveu* exprime que, avant d'agir en ce sens, le législateur doit procéder avec la plus grande prudence et seulement après mûre réflexion. L'État doit se montrer très parcimonieux et juger au mérite l'étendue et l'objet de chaque cas, que la seule véritable justification d'un tel octroi est l'intérêt public, que la garantie de la protection du public est la compétence requise des praticiens et que le monopole ne doit jamais devenir une question de statut mais toujours demeurer un moyen de protection du bien commun. Les citations qui suivent, tirées dudit Rapport, forment la substance de l'article 26 du futur *Code des professions*:

" 94. Il importe que le Parlement procède avec la plus grande prudence et après mûre réflexion lorsqu'il délègue son pouvoir de réglementer les conditions d'exercice des professions et l'usage exclusif d'un titre professionnel, de façon qu'une telle délégation se révèle un gage de sécurité pour le public. (page 45, voir annexe, vol. 1, page 64).

95. Il nous semble que, dans la délégation de ses pouvoirs aux ordres professionnels, l'État devrait se montrer très parcimonieux et, plutôt que d'adopter un procédé uniforme, juger au mérite l'étendue et l'objet de chaque cas, en fonction des impératifs de la protection du public. (page 45, voir annexe, vol. 1, page 64).

96. La seule véritable justification des monopoles étant l'intérêt public, il s'ensuit que, pour assurer la compétence requise des praticiens, on n'hésite pas à éliminer les incapables, les négligents ou les malhonnêtes. (page 46, voir annexe, vol. 1, page 65).

97. Toute demande de monopole ou d'extension de monopole doit être appréciée uniquement à la lumière de l'intérêt public. Dans la mesure où la protection de la société l'exige, l'État se doit d'interdire l'exercice de certaines professions aux gens qui n'ont pas la compétence scientifique et les qualités morales requises. (page 46, voir annexe, vol. 1, page 65).

(...)

10

100. Nous proposons comme politique générale à suivre en ce domaine de refuser le monopole de l'usage du titre ou de la réglementation des conditions d'exercice d'une profession, sauf dans le cas où il est évident que la sécurité ou le bien-être du public serait menacé par l'accès libre à la profession. Le monopole ne doit jamais devenir une question de statut, mais toujours demeurer un moyen de protection du bien commun. " (page 47, voir annexe, vol. 1, pages 65 et 66). (nos soulignés)

20

24. En mars 1972, les représentants des trois associations professionnelles de comptables, de même que d'autres intervenants du domaine de la comptabilité (essentiellement d'autres associations professionnelles et des institutions universitaires), sont entendues par la Commission parlementaire spéciale des corporations professionnelles. Il ressort de l'ensemble des travaux de la Commission parlementaire spéciale qu'il a été soulevé que les lois de 1946 et 1947 ont créé de la confusion dans le public; on a noté l'incohérence des lois. Par exemple, il est noté que des professionnels de la comptabilité, autres que des C.A., peuvent offrir leurs services, en tant que vérificateurs externes aux municipalités importantes du Québec mais qu'ils ne le peuvent pas à l'égard de la moindre compagnie incorporée; on remet en question le concept législatif de 1946-1947 pour régler le problème des professionnels de la comptabilité tel qu'il se pose en 1972 tout en soulignant qu'il faut d'abord assurer la protection du public plutôt que les droits existants ou les privilèges d'une des associations professionnelles de comptables, c'est-à-dire l'Institut des C.A. Finalement, on a indiqué que la protection du public serait assurée si tous les professionnels de la comptabilité pouvant offrir leurs services au public ont une compétence, des qualifications professionnelles et une formation égales, équivalentes ou correspondantes et qu'ils peuvent offrir audit public une qualité de travaux comptables égale, équivalente ou correspondante. (voir *Assemblée Nationale, Journal des débats*, 14 et 16 mars 1972, pages B-314 à B-378, annexe, vol. 2, pages 352 à 405).

30

25. Le 20 février 1973, lors de la deuxième lecture du projet de *Code des professions*, M. le ministre Claude Castonguay, émaillant son discours de citations du *Rapport Castonguay-Nepveu* dont il était co-auteur, indique notamment que le développement de l'organisation des professions au Québec s'est fait de façon plutôt désordonnée jusqu'à maintenant, tel qu'il appert de ses propos:

40

" Il faut conclure donc que le droit des professions a été davantage l'expression de la force des groupes des professionnels que la transcription des besoins sociaux et professionnels dans le droit.

10

Tout au long des séances de la commission parlementaire sur les professions, il a été facile de constater ce que ceci a pu signifier. S'attachant ensuite à exposer le phénomène de la course au statut professionnel et tout ce qui l'accompagne, la commission conclut ainsi: "La notion traditionnelle de profession ne pouvant plus servir de fondement, pour la constitution des organismes professionnels, il était fatal que le développement de l'organisation des professions se fit de façon plutôt désordonnée." (voir Assemblée Nationale, Journal des débats, 20 février 1973, page 3712, annexe, vol. 2, page 409).

20

26. Le ministre reprend les grands thèmes du *Rapport Castonguay-Nepveu* sur la constitution par l'effet de la loi d'un groupement de personnes en profession d'exercice exclusif: cela doit se faire dans les seuls cas où la protection du public l'exige de façon absolue; il faut alors pouvoir décrire avec précision la nature des actes exclusifs; le gouvernement doit être parcimonieux car l'exclusivité risque de créer un monde compartimenté et engendrer de nombreux conflits entre professionnels (voir Assemblée Nationale du Québec, *Journal des débats*, 20 février 1973, page 3714, annexe, vol. 2, page 411).

27. Il est manifeste que le législateur ne s'est pas posé de telles questions en 1946 lorsqu'il a attribué le monopole de la comptabilité publique aux C.A.

30

28. Le 6 juillet 1973, à l'occasion de la troisième lecture du Projet de loi 250 (Code des professions), M. le ministre Claude Castonguay déclare également que les lois professionnelles ont éliminé la subordination juridique à laquelle étaient soumis certains groupes professionnels vis-à-vis d'autres groupes professionnels, tel qu'il appert de ses propos:

40

" Nous avons également, dans cet ensemble de lois, éliminé la subordination à laquelle étaient soumis certains groupes professionnels - situation qui, de l'avis de tous, était inacceptable - qui agissaient, dans une certaine mesure, comme régulateurs des activités de l'autre groupe. Les accusations qui pouvaient être portées ne pourront plus l'être à l'avenir. Ces groupements professionnels ne pourront plus être accusés d'avoir des motifs non avoués. Quant aux autres groupes, on peut espérer une évolution beaucoup plus saine à leur endroit, étant maintenant libérés de cette subordination". (Assemblée Nationale, *Journal des débats*, 6 juillet 1973, page 2270, annexe, vol. 2, page 417).

29. Les propos précités du ministre Castonguay ne sont pas sans rappeler, en ce qui a trait à la profession comptable, la subordination juridique à laquelle était tenue l'Association

des C.G.A. envers l'Institut des C.A. depuis 1947 par la *Loi modifiant la Loi pour réglementer la pratique de la comptabilité et de la vérification*, précitée, en ce qui a trait à l'accession des C.G.A. à la pratique de la comptabilité publique.

D- Code des professions et la Loi des comptables agréés

30. Le 6 juillet 1973, le *Code des professions* (L.Q. 1973, c. 43) (annexe, vol. 2, pages 277 à 306) et la *Loi des comptables agréés* (L.Q., 1973, c. 64) (annexe, vol. 2, pages 328 à 340) sont sanctionnés.

10

31. L'article 26 du *Code des professions*, qui porte sur les conditions d'octroi du droit exclusif d'exercer une profession et qui revêt donc une importance fondamentale en la présente affaire, reprend les grands thèmes du *Rapport Castonguay-Nepveu*. Il se lit ainsi:

" 26. Le droit exclusif d'exercer une profession ne peut être conféré aux membres d'une corporation que par une loi; un tel droit ne doit être conféré que dans les cas où la nature des actes posés par ces personnes et la latitude dont elles disposent en raison de la nature de leur milieu de travail habituel sont telles qu'en vue de la protection du public, ces actes ne peuvent être posés par des personnes ne possédant pas la formation et la qualification requises pour être membres de cette corporation. " (annexe, vol. 2, page 285).

20

32. Quant à la profession comptable, les débats parlementaires entourant l'adoption du *Code des professions* et de la *Loi des comptables agréés* démontrent clairement que la loi québécoise similaire à laquelle réfère le jugement de première instance en l'espèce comme modèle de la loi attaquée de l'Île-du-Prince-Édouard n'a pas été reconduite définitivement par le législateur québécois, à l'occasion de la grande réforme professionnelle de 1973. En fait, il ne l'a reconduite que temporairement vu les représentations que lui avaient faites les principaux groupes de comptables professionnels québécois à l'effet qu'ils allaient eux-mêmes régler sous peu par la négociation les problèmes de la profession, notamment le quasi-monopole des comptables agréés sur la comptabilité et la vérification publiques au Québec. Il est intéressant de noter que quatre députés représentant les quatre formations politiques s'expriment de la même façon quant à ce caractère temporaire (voir Assemblée Nationale, *Journal des débats*, 6 mars 1973, notamment les pages 4136 à 4143, annexe, vol. 2, pages 419 à 426).

30

33. Cette loi est voulue par le législateur et comprise par les intervenants du monde de la comptabilité comme une oeuvre législative temporaire et inachevée, en attente dans un avenir rapproché d'une intégration quelconque des trois groupes principaux de comptables professionnels québécois.

10 34. Plus particulièrement, même s'il l'a maintenu temporairement pour les raisons déjà exposées, le législateur n'a pas analysé l'octroi du monopole de la comptabilité et de la vérification publiques aux C.A. en fonction des critères exposés dans le *Rapport Castonguay-Nepveu* et repris le 20 février 1973 par le ministre Claude Castonguay devant l'Assemblée nationale et, par conséquent et à plus forte raison, n'a pas tranché en faveur de l'octroi d'un tel monopole aux C.A.

20 35. Treize ans après l'adoption du *Code des professions*, en janvier 1986, le président de l'Office des professions du Québec rappelait que la *Loi des comptables agréés* est une oeuvre législative sciemment voulue et considérée comme temporaire et inachevée par le législateur de 1973 et qu'il fallait trouver une solution rapide au problème (*Rapport du président de l'Office des professions au Ministre responsable de l'application des lois professionnelles concernant la réorganisation des professions comptables* en date de janvier 1986, annexe, vol. 1, pages 170 à 217).

36. On peut constater, en examinant de près l'histoire de la Loi de 1946, du *Code des professions* et de la *Loi des comptables agréés*, que le test de l'article 26 ou le test de la limite raisonnable n'a jamais été appliqué par le législateur pour déterminer si le monopole des C.A. tel qu'on le connaît est justifiable ou non. Comme la Loi de l'Île-du-Prince-Édouard a été calquée sur la Loi du Québec, le même raisonnement s'y applique.

E- La situation incohérente et absurde au Québec.

30 37. L'adoption des lois québécoises en matière de comptabilité et de vérification publiques n'ayant pas été soumise aux critères d'attribution de monopole professionnel élaborés dans le *Rapport Castonguay-Nepveu* et résumés à l'article 26 du *Code des professions*, nous nous retrouvons au Québec avec une situation chaotique, incohérente et absurde.

38. L'état du droit actuel au Québec est qu'un C.G.A. québécois peut exercer en comptabilité publique, c'est-à-dire s'installer à son compte en cabinet privé et offrir au public tous les services de comptabilité, sauf la vérification externe des états financiers d'une entreprise. Cependant, des exceptions importantes existent en matière de vérification publique. Ainsi, un C.G.A. a légalement le droit d'effectuer la vérification des livres et états financiers notamment des municipalités, des commissions scolaires, des coopératives et des cégeps. Il est important de noter que depuis le début des années 1980, le législateur québécois a renouvelé à plusieurs reprises sa confiance dans les membres de l'Ordre des C.G.A. en ajoutant dans des lois spéciales des droits d'exception à ceux dont les C.G.A. étaient déjà titulaires en vérification publique ou en les reconduisant, notamment en ce qui a trait à la vérification des livres, comptes et états financiers des commissions scolaires, des coopératives et des municipalités. Dans ce dernier cas notamment, le législateur a reconduit lesdits droits des C.G.A. en dépit de l'opposition des C.A. (voir notamment *Loi sur le ministère des Affaires municipales*, 1984, c. 40, art. 21, annexe, vol. 2, pages 341 à 344; *Loi sur l'instruction publique*, 1988, c. 84, art. 284, annexe, vol. 2, pages 345 et 346; *Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et d'autres dispositions législatives*, 1993, c. 25, art. 19, annexe, vol. 2, pages 347 à 351).
39. Il en résulte des situations paradoxales voire absurdes: par exemple, un C.G.A. québécois est légalement autorisé à effectuer la vérification des états financiers d'une municipalité dotée d'un budget de plusieurs millions de dollars alors qu'il ne peut légalement vérifier ceux d'un casse-croûte opéré en concession dans l'aréna municipal. Cet exemple est très loin d'être limitatif.
40. Vous pourrez voir en annexe la liste des lois et règlements concernant les comptables qui permet de comparer le sort fait aux C.G.A. et aux C.A. en matière de comptabilité publique, surtout en vérification publique (voir annexe XI à la lettre de l'Office des professions du Québec aux trois corporations professionnelles des comptables du Québec en date du 10 janvier 1991, annexe, vol. 2, pages 233 à 254). Cette liste met en évidence l'incohérence et la confusion du régime juridique actuel de même que la confiance manifestée par les deux législateurs envers les C.G.A. dans un grand nombre de leurs lois, reconnaissant ainsi que l'intérêt public ne serait pas en danger si les C.G.A. avaient les pleins droits de pratique en vérification publique.

41. La jurisprudence a confirmé le droit des C.G.A. d'effectuer en cabinet privé de la comptabilité publique, c'est-à-dire d'effectuer des missions d'examen. Ainsi, dans l'affaire L'Ordre des comptables agréés du Québec c. Gilles Goulet, [1981] 1 R.C.S. 295 (annexe, vol. 2, pages 255 à 260) cette Cour confirmait sur une question de procédure la décision de la Cour d'appel du Québec (jugement rendu le 19 novembre 1979 dans le dossier 200-10-000023-781 (annexe, vol. 2, pages 261 à 276), qui elle, au mérite reconnaissait le droit des C.G.A. d'effectuer de la comptabilité publique et d'effectuer des missions d'examen, mais non la vérification.

10 F- La définition de la vérification.

42. Tous les intervenants dans le dossier de la comptabilité (les trois ordres et l'Office des professions) sont unanimes pour définir la vérification comme étant l'expression d'une opinion sur la véracité des états financiers. Cette expression d'opinion est, à notre avis, protégée par la Charte canadienne.

43. À titre d'exemple, le 3 juin 1980, l'*Office des professions du Québec* publie un *Avis sur l'organisation des professions comptables* (voir annexe, vol. 1, pages 136 à 156). En ce qui a trait au champ de la vérification, il est ainsi défini (extraits):

20 " 2.1.1 La définition de la vérification

...
En revanche, il nous paraît à la fois possible et suffisant de préciser la notion de vérification qui pourrait être formulée comme suit:

30 " Constitue l'exercice de la vérification l'acte d'une personne ayant pour objet de formuler une opinion, selon les normes comptables généralement reconnues, sur la régularité et la précision des états financiers et d'autres renseignements financiers d'une entreprise ou d'un organisme public avec lequel cette personne n'est pas liée par un contrat de travail. "

2.1.1.1 L'acte ayant pour objet de formuler une opinion:

C'est la fonction spécifique du vérificateur. C'est en émettant une opinion que le vérificateur détermine le degré de crédibilité qu'il faut accorder aux états financiers.

Cet élément est formulé de la façon suivante dans le manuel de l'Institut canadien des comptables agréés:

40 " L'objectif global du vérificateur est de se faire une opinion sur les états financiers. Par conséquent, le vérificateur cherche à être raisonnablement sûr que les états financiers rendent compte adéquatement des opérations qui ont un lien pendant l'exercice. "
(voir pages 8 et 9, annexe, vol. 1, pages 143 à 145) (nos soulignés)

44. À titre d'exemple supplémentaire, le 22 février 1988, après une quinzaine d'années de tractations diverses et souvent intensives, les conseils d'administration de la Corporation des C.G.A., de l'Ordre des C.A. et de la Corporation des C.M.A. (anciennement la Corporation des R.I.A.) signent un document intitulé "*Projet d'entente en vue d'un regroupement: une Corporation d'experts-comptables, un champ évocateur, des actes exclusifs*" (voir annexe, vol. 2, pages 218 à 232). Même si ce projet d'entente n'aura pas de suites à cause du retrait des C.A., la comptabilité publique y est ainsi définie:

10 " Constitue le champ de la pratique de la comptabilité publique les actes qui consistent à exprimer sous forme d'opinion, de commentaire, ou autres formes, à titre d'expert indépendant, un avis sur la fidélité ou sur la plausibilité d'un, de plusieurs ou de l'ensemble des documents qui composent les états financiers d'une personne physique ou morale, eu égard aux principes comptables généralement reconnus ou aux autres règles comptables appropriées communiquées au lecteur.

Sans restreindre la généralité de ce qui précède, ce champ de pratique comprend notamment:

- 20 a) l'opinion exprimée à la suite d'un mandat de vérification;
b) les commentaires d'expert comptable;
c) l'attestation;

à titre d'expert indépendant. " (voir pages 4 et 5, annexe, vol. 2, pages 222 et 223)

G- La limite raisonnable.

30 45. L'étude de l'histoire de la *Loi de 1946* du *Code des professions* et la *Loi sur les comptables agréés* démontre qu'elles ne constituent pas une limite raisonnable aux libertés fondamentales garanties par la Charte.

40 46. Dans un premier temps, il existe de sérieux doutes sur l'objectif poursuivi par le législateur en 1946 et nous savons que les principes de l'article 26 du *Code des professions* n'ont pas été appliqués aux comptables en 1973. Par ailleurs, si un objectif valable existe, la mesure adoptée ne constitue aucunement un lien rationnel avec cet objectif. De plus, le moyen choisi n'est certes pas de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté d'expression et à la liberté des C.G.A. Si l'objectif poursuivi par le législateur est la protection du public, d'autres moyens existent afin d'encadrer la profession comptable au Québec qui respectent davantage les libertés protégées par la *Charte*. Il en est de même à l'Île-du-Prince-Édouard.

47. Fondamentalement, on a constaté que le législateur ne s'est jamais posé les questions relatives à la limite raisonnable et n'a jamais appliqué les critères rigoureux d'analyse mis de l'avant par le *Rapport Castonguay-Nepveu* et résumés à l'article 26 du *Code des professions*.

10 48. Plus particulièrement et notamment, les principes énoncés dans le *Rapport Castonguay-Nepveu* de même que l'article 26 dudit Code, exposent des principes relativement à l'intervention de l'État dans l'octroi d'un monopole d'activités professionnelles à un groupe déterminé de professionnels, qui devront être suivis pour que l'octroi d'un monopole d'activités soit conforme à la garantie constitutionnelle exprimée à la Charte.

49. Pour l'essentiel, ces principes sont à l'effet qu'avant d'octroyer un monopole d'activités professionnelles, le législateur doit procéder avec la plus grande prudence et seulement après mûre réflexion, que l'État doit se montrer très parcimonieux et juger au mérite l'étendue et l'objet de chaque cas, que la seule véritable justification d'un tel octroi est l'intérêt public, que la garantie de la protection du public est la compétence requise des praticiens et enfin que le monopole ne doit jamais devenir une question de statut social mais toujours demeurer un moyen de protection du bien commun.

20 50. Le monopole des C.A. est excessif selon nous. D'autres formules plus satisfaisantes existent ailleurs au Canada qui peuvent servir de modèle au législateur. Même au Québec, d'autres formules ont été proposées par l'Office des professions dans des Avis officiels. Ainsi, le 14 janvier 1977, l'Office des professions a émis un avis dans lequel il favorise le regroupement des trois corporations comptables en deux corporations avec des passerelles d'un champ d'activités à l'autre (voir page 3 de ce document, annexe, vol. 1, page 121).

30 51. Une autre formule a été recommandée par l'Office des professions le 3 juin 1980 lorsqu'il publie un *Avis sur l'organisation des professions comptables*, précité (voir annexe, vol. 1, pages 136 à 156). Cet Avis commence par délimiter deux champs d'activités professionnelles comptables, c'est-à-dire la vérification et la comptabilité de gestion, puis propose que la vérification soit la seule activité professionnelle comptable contrôlée et devant faire l'objet d'un champ exclusif; il propose de permettre aux membres des trois corporations professionnelles du domaine des sciences comptables d'exercer autant dans

le domaine de la vérification que dans le domaine de la comptabilité de gestion; en ce qui a trait à la vérification, il suggère qu'une Commission des permis de vérificateurs soit créée pour octroyer les permis de vérificateurs aux C.G.A., C.A. ou R.I.A. qui rempliraient les conditions fixées pour la délivrance d'un tel permis.

52. Par conséquent, l'Office des professions reconnaît clairement que les C.G.A. possèdent la formation et les qualifications requises pour oeuvrer en vérification publique et que leur accorder ce droit ne mettrait pas en danger la protection du public.

10 53. Dans les années qui suivirent 1973 et jusqu'à aujourd'hui, une quantité phénoménale d'énergie et d'argent fut engloutie par les C.G.A., les C.A., les R.I.A./C.M.A., l'Office des professions du Québec et les ministres qui se sont succédés à titre de ministres responsables de l'application des lois professionnelles, dans des négociations interminables qui n'ont toujours pas réglé le problème laissé en suspens par le législateur en 1973.

54. L'histoire québécoise depuis 1972 démontre que le dossier comptable québécois a pris l'allure d'une course sans fin au consensus, c'est-à-dire que l'application des principes du *Rapport Castonguay-Nepveu* à la profession comptable sera continuellement soumise au consentement des C.A., toujours refusé.

20

55. L'histoire de la profession comptable au Québec montre les dangers de laisser l'évolution d'une profession progresser en fonction d'impératifs politiques fondés sur les rapports de force existant entre différents groupes de professionnels plutôt qu'en fonction de principes objectifs, notamment ceux énoncés dans le *Rapport Castonguay-Nepveu* et à l'article 26 du *Code des professions* ou des principes de même nature.

56. En 1946, rien ne laisse croire, au contraire, que le test de la limite raisonnable ait été appliqué à la loi de comptabilité. Déjà en 1973, il était douteux de reconduire le statu quo sans appliquer le test de l'article 26 du *Code des professions* et sans assortir ce statu quo d'une limite de temps au motif qu'une entente imminente devait être conclue entre les trois ordres professionnels intéressés. Mais 22 ans plus tard, il est manifeste que le maintien de ce statu quo en attendant un illusoire consensus des parties impliquées ne peut constituer une limite raisonnable.

30

57. Essentiellement, les C.G.A. du Québec passent des examens nationaux comme les C.G.A. des autres provinces qui ont les pleins droits de pratique en vérification publique. Ils ont une formation et des qualifications équivalentes ou sûrement suffisantes pour agir en vérification publique et la meilleure preuve étant qu'ils ont également le droit d'agir comme vérificateurs pour les municipalités, les commissions scolaires et certains autres organismes. Ils sont soumis à toute la réglementation de l'Ordre des C.G.A.

10 58. Depuis 1973, l'Office des professions du Québec n'a jamais indiqué que l'Ordre des C.G.A. avait omis de respecter sa mission de veiller à la protection du public et ce, même dans le champ restreint de la vérification publique.

59. En bref, rien ne justifie le monopole des C.A. ni au Québec ni à l'Île-du-Prince-Édouard.

PARTIE IV

NATURE DE LA DÉCISION RECHERCHÉE

20

60. L'intervenant, l'Ordre des comptables généraux licenciés du Québec, soumet respectueusement que l'appel devrait être accueilli conformément à la demande des appelants.

Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 15 mars 1995



30

M^e MARCEL RIVEST
Procureur de l'intervenante
Ordre des comptables généraux
licenciés du Québec

PARTIE V
LISTE DES ARRÊTS ET OUVRAGES

Page**JURISPRUDENCE**

L'Ordre des comptables agréés du Québec c. Gilles Goulet,
[1981] 1 R.C.S. 295 16

10 *Ordre des comptables agréés du Québec c. Gilles Goulet*,
Cour d'appel de Québec, jugement du 19 novembre 1979,
dossier 200-10-000023-781 16

LÉGISLATION

Code des professions, L.Q. 1973, c. 43 7,10,11,13

*Loi pour régler la pratique de la comptabilité et de la
vérification*, 10 Geo VI, c. 47 3,4,5

20 *Loi modifiant la Loi pour régler la pratique de la
comptabilité et de la vérification*, 11 Geo. VI, c. 64 6,7,13

Loi sur le ministère des Affaires municipales, 1984, c. 40,
art. 21 15

Loi sur l'instruction publique, 1988, c. 84, art. 284 15

30 *Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général
et professionnel et d'autres dispositions législatives*, 1993,
c. 25, art. 19 15

DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Journal des débats, 14 et 16 mars 1972, pages B-314 à
B-378 11

Journal des débats, 20 février 1973, page 3714 12

40 *Journal des débats*, 6 juillet 1973, page 2270 12

Journal des débats, 6 mars 1973 13