

Accord sur le commerce intérieur

**Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1716
concernant le différend entre l'Association des comptables généraux
agrés du Manitoba et l'Ontario au sujet de la *Loi sur la comptabilité
publique* (L.R.O. 1990, ch. P-37) et ses règlements**

Le 5 octobre 2001

ISBN 1-894055-33-0

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	1
2.	LA PLAINTÉ	2
3.	LA RÉPONSE	4
4.	PROCESSUS DE PLAINTES	5
5.	APPLICABILITÉ DE L'ACCORD	6
	A) Comptabilité publique et « services financiers » selon l'Accord.....	6
	B) Comptabilité publique et « professions » selon l'Accord.....	7
	C) Le délai dont disposent des personnes pour engager des procédures	9
6.	COMPTABILITÉ PUBLIQUE EN ONTARIO	10
	A) Comptable public	10
	B) Institut des comptables agréés de l'Ontario	11
	C) Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario	11
	D) Paragraphe 14(3) de la Loi sur la comptabilité publique	12
	E) Paragraphe 14(2) de la Loi sur la comptabilité publique	12
7.	CONCLUSIONS	13
	A) Incompatibilité prétendue avec l'Accord.....	14
	B) Justification basée sur un objectif légitime.....	19
8.	DÉTERMINATION DU PRÉJUDICE	21
9.	CONCLUSION DU GROUPE SPÉCIAL	22
	Annexe A : Participants à l'audience du groupe spécial	25

1. INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur un différend soulevé par l'Association des comptables généraux agréés du Manitoba (« l'Association des c.g.a. ») en vertu de l'*Accord sur le commerce intérieur* (« *Accord* ») relativement à la *Loi sur la comptabilité publique* (« *Loi* ») de l'Ontario aux Règlements pris en vertu de celle-ci et à la manière avec laquelle la *Loi* et les règlements sont appliqués.

Conformément aux dispositions de l'*Accord*, un groupe spécial de règlement des différends a été constitué pour examiner le différend.

L'*Accord* prévoit qu'un groupe spécial a pour mandat de déterminer si la mesure qui fait l'objet du différend est incompatible avec les dispositions de l'*Accord*.

L'*Accord* permet à une personne d'engager un processus de règlement des différends afin de régler une plainte contre un gouvernement. C'est la première fois qu'un groupe spécial est créé pour examiner un différend entre une partie privée et un gouvernement; c'est aussi la première fois qu'un groupe spécial se penche sur un différend relatif au chapitre 7 de l'*Accord* portant sur la mobilité de la main-d'œuvre.

L'Association des c.g.a. allègue que la *Loi* et les règlements, ainsi que la manière de les appliquer, ont pour effet de restreindre la mobilité de la main-d'œuvre d'une manière incompatible avec les dispositions de l'*Accord*.

L'objet du chapitre sur la mobilité de la main-d'œuvre de l'*Accord* (chapitre 7) est de « ... permettre à tout travailleur compétent pour exercer un métier ou une profession sur le territoire d'une Partie d'avoir accès aux occasions d'emplois dans ce domaine sur le territoire des autres Parties... »

La réglementation de la comptabilité publique est du ressort des provinces. En Ontario, l'exercice de la comptabilité publique est régi par la *LCP*. Le Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario (« CPPO »), organisme créé par la *Loi*, est chargé d'en appliquer les dispositions.

Comme le prévoit l'article 1718.2 de l'*Accord*, le rapport du groupe spécial doit :

- « (a) indiquer les conclusions de fait;
- (b) indiquer, motifs à l'appui, si la mesure est incompatible avec le présent *Accord*;
- (c) indiquer, motifs à l'appui, si la mesure nuit au commerce intérieur et a causé un préjudice;
- (d) contenir, à la demande de la personne concernée ou de la Partie visée par la plainte, des recommandations en vue d'aider au règlement du différend. »

2. LA PLAINTÉ

L'Association des comptables généraux agréés du Manitoba (« plaignante ») allègue que la *Loi sur la comptabilité publique* (L.R. 1990, chapitre P-37) de l'Ontario, ses règlements et la manière avec laquelle ils sont appliqués par le *Conseil* sont incompatibles avec les dispositions de l'*Accord* sur la mobilité de la main-d'œuvre, en particulier avec l'article 707 (Autorisation d'exercer, reconnaissance professionnelle et immatriculation des travailleurs).

Plus particulièrement, la plaignante allègue que la *Loi* et ses règlements limitent aux comptables agréés (« c.a. ») le droit de pratiquer comme comptables publics. Par conséquent, les comptables généraux agréés (« c.g.a. ») du Manitoba qui pratiquent la profession de comptables publics au Manitoba ne peuvent pas obtenir de permis pour fournir des services de cette nature à des clients en Ontario.

La plaignante allègue que les mesures en vigueur en Ontario concernant l'octroi de permis pour la pratique de la comptabilité publique sont incompatibles avec l'*Accord* car elles ne sont pas fondées principalement sur la compétence, comme le requiert l'article 707. La plaignante allègue également que les normes professionnelles de pratique de la comptabilité publique en Ontario ne sont pas faciles d'accès et que du fait que la seule formation et la seule expérience acceptées sont celles de c.a., il est impossible aux demandeurs d'un permis qui ne sont pas c.a. de déterminer les lacunes, s'il en est, de leur formation ou de leur expérience et la façon d'y remédier.

La plaignante demande au groupe spécial de tirer les conclusions suivantes :

- la « comptabilité publique » est une profession, et l'Ontario a l'obligation de s'assurer que les travailleurs qualifiés qui possèdent les compétences pour exercer cette profession dans d'autres territoires ont le droit de pratiquer la comptabilité publique en Ontario;
- les mesures présentement en vigueur en Ontario, tant au plan de la *Loi* qu'à celui de son application sont incompatibles avec les dispositions de l'article 707.1 de l'*Accord* parce que :
 - elles ne sont pas fondées principalement sur la compétence des postulants pour pratiquer la comptabilité publique et ne sont pas mesurées en termes de normes ayant spécifiquement trait à la comptabilité publique;
 - il n'existe pas de normes accessibles et transparentes utilisées pour la qualification ou l'octroi de permis, lesquels pourraient permettre aux intéressés de déterminer quelles compétences sont requises pour l'exercice de la profession de comptable public et comment elles seront mesurées;
 - les mesures en vigueur n'assurent pas un traitement raisonnable et diligent des demandes des personnes qui souhaitent pratiquer la comptabilité publique en Ontario.

- l'article 703 de l'*Accord*, oblige l'Ontario à s'assurer que les mesures adoptées par le *Conseil* et les gestes posés par ce dernier soient compatibles avec les obligations de la province qui découlent de l'article 707.1;
- les mesures en vigueur en Ontario ne sont pas nécessaires, ou alternativement, ne sont pas les moins restrictives possibles en matière de commerce.

La plaignante demande que le groupe spécial recommande les mesures de redressement suivantes :

- que le régime juridique de l'Ontario soit modifié afin que l'accréditation à titre de c.a. ou celle à titre de c.g.a. soient toutes deux considérées comme qualifiant leurs titulaires valides pour l'exercice de la profession de comptable public en Ontario;
- si l'Ontario peut identifier les compétences reliées à la comptabilité publique qu'un c.g.a. n'acquiert pas dans ses études et sa formation pratique, ces compétences doivent être formulées clairement et être publiées ou facilement accessibles d'une autre façon;
- le *Conseil* doit être restructuré et comprendre un nombre égal de c.a. et de c.g.a. (et de membres de tout autre groupe que l'Ontario reconnaît comme offrant une formation qui assure que ses membres soient qualifiés pour pratiquer la comptabilité publique). Le rôle du *Conseil* doit se limiter à vérifier l'appartenance à un groupe professionnel (par exemple c.a. ou c.g.a.) qui exige une formation permettant l'acquisition des compétences requises pour la pratique de comptabilité publique ainsi que la considération d'un nombre limité de « cas particuliers » de personnes qui peuvent avoir acquis les compétences pertinentes sans avoir suivi la formation offerte par un groupe professionnel reconnu;
- les modifications législatives pour rendre les mesures en vigueur en Ontario conformes à l'*Accord* pourraient prévoir, notamment, que l'Association des c.g.a. de l'Ontario devienne une « corporation professionnelle » ayant le pouvoir de déterminer si les demandeurs de permis possèdent les compétences nécessaires pour pratiquer la comptabilité publique en Ontario;
- aucune limite ou condition relative au lieu de résidence ou à l'affiliation professionnelle ne doit être imposée à l'octroi de permis;
- une personne autorisée à exercer la profession de comptable public ne doit pas être obligée, comme condition à cette autorisation, de devenir membre d'une association professionnelle de comptables autre que celle à laquelle elle appartient déjà;
- le groupe spécial doit déterminer le délai à l'intérieur duquel l'Ontario devra rendre ses mesures conformes à l'*Accord*. De plus, le groupe spécial doit prévoir la date à laquelle il examinera comment l'Ontario a appliqué ses recommandations.

3. LA RÉPONSE

L'Ontario (« la défenderesse ») soutient que l'*Accord* ne s'applique pas dans le cas de la comptabilité publique parce que :

- la comptabilité publique est un service financier et n'est pas à ce titre, visée par l'*Accord* en vertu de l'article 1806 (Secteur financier);
- la comptabilité publique n'est pas une « profession » au sens donné à cette expression dans le chapitre 7 et, par conséquent, l'article 707 ne s'applique pas.

La défenderesse prétend que la plainte n'a pas été déposée au cours de la période de deux ans à partir de la date à laquelle l'Association des c.g.a. a pris connaissance, ou aurait dû prendre connaissance, des mesures qu'elle prétend incompatibles, comme le prévoit le paragraphe 4 de l'article 1712 (Procédures engagées par des personnes).

La défenderesse prétend que la *Loi* et ses règlements, ainsi que la manière avec laquelle ils sont appliquées, sont compatibles avec l'*Accord* et ne violent pas l'article 707 puisque que les mesures relatives à l'autorisation d'exercer sont transparentes et fondées principalement sur la compétence.

Enfin, la défenderesse allègue que si le groupe spécial conclut que les mesures en vigueur en Ontario en matière de comptabilité publique sont incompatibles avec l'*Accord*, elles sont justifiées à titre d'objectif légitime en vertu de l'article 709.

Par conséquent, la défenderesse demande au groupe spécial de conclure :

- que l'*Accord* ne s'applique pas à la comptabilité publique car il s'agit d'un service financier, donc non assujéti, et aussi parce que la comptabilité publique n'est pas une profession au sens donné à cette expression dans l'*Accord*;
- subsidiairement, que la plaignante n'a pas fait la preuve de la non-conformité avec l'*Accord*;
- subsidiairement, que le régime ontarien en matière de comptabilité publique est justifié car il est fondé sur des objectifs légitimes protégés par l'article 709 de l'*Accord*;
- qu'en vertu de l'article 1712, la plainte est prescrite et qu'il n'est pas opportun de la soumettre au groupe spécial;
- que la plaignante n'a pas fait la preuve d'une base objective et crédible sur laquelle le groupe spécial peut se fonder pour recommander que l'Association des c.g.a. de l'Ontario devienne une deuxième corporation professionnelle pour la comptabilité publique;
- que l'*Accord* n'autorise pas un groupe spécial à reporter un sujet à une date ultérieure comme le demande la plaignante.

4. PROCESSUS DE PLAINTES

Conformément à l'article 711 (Processus de consultation) du chapitre 7, la plaignante a demandé, par lettre datée du 16 décembre 1999, que le Manitoba entreprenne avec la défenderesse des consultations sur la question en litige. Dans une lettre datée du 19 janvier 2000, le Manitoba a formellement demandé, au nom de la plaignante, des consultations avec la défenderesse.

Au cours des quelques mois qui ont suivi, le Manitoba et la défenderesse ont tenu des consultations, mais les rencontres et échanges de correspondance n'ont pas permis de régler la question. Conformément à l'article 711.5, le Manitoba a demandé, par lettre datée du 18 avril 2000, l'aide du Forum des ministres du marché du travail pour résoudre le problème. Par lettre datée du 16 juin 2000, le Forum a accepté de fournir son aide. Une lettre datée du 20 septembre 2000 réitérait que l'aide du Forum avait été fournie.

Comme l'aide du Forum n'a pas permis de régler le différend, la plaignante comme le prévoit l'article 1711, a demandé au Manitoba, par lettre du 11 décembre 2000, d'engager des procédures contre la défenderesse en vertu du chapitre 17 de l'*Accord* (Procédures de règlement des différends). Dans une lettre datée du 3 janvier 2001, le Manitoba a rejeté la demande de la plaignante d'engager des procédures en vertu du chapitre 17, mais a reconnu que celle-ci avait le droit, en vertu de l'article 1712 (Procédures engagées par des personnes) de l'*Accord*, d'engager des procédures contre un gouvernement.

En conformité avec l'article 1712.3 de l'*Accord*, la plaignante a, le 31 janvier 2001, donné avis à l'examineur du Manitoba de son intention d'engager des procédures de règlement des différends entre une personne et un gouvernement. Par lettre du 8 février 2001, l'examineur du Manitoba a autorisé la plaignante à engager de telles procédures.

Dans sa lettre du 2 mars 2001 adressée au Secrétariat du commerce intérieur, la plaignante a fait une demande de constitution d'un groupe spécial, conformément à l'article 1716 de l'*Accord* (Demande de constitution d'un groupe spécial). Ainsi que l'*Accord* le lui permettait, la plaignante a choisi de ne pas se prévaloir des articles 1714 (Processus de consultation) et 1715 (Aide du comité).

Le groupe spécial a tenu une réunion préparatoire le 11 juin 2001, à Toronto, pour discuter avec les Parties du déroulement de l'audience, de la documentation à fournir et d'autres modalités procédurales connexes. Au cours de la réunion préparatoire, la défenderesse a maintenu que le différend n'avait été pas soumis convenablement au groupe spécial étant donné qu'elle n'avait pas eu la possibilité d'intervenir dans le processus d'examen et vu la décision unilatérale de la plaignante de ne pas se prévaloir des articles 1714 et 1715. Le groupe spécial a conclu que le processus d'examen avait respecté les procédures établies par la province du Manitoba, en conformité avec les dispositions de l'*Accord*; il a aussi constaté que les modifications à l'*Accord* qui permettent de ne pas se prévaloir des articles 1714 et 1715 étaient en vigueur lorsque la plaignante a soumis sa demande de constitution d'un groupe spécial.

Le groupe spécial a conclu que le différend lui était soumis d'une manière conforme.

L'audience a eu lieu à Toronto le 20 août 2001.

5. APPLICABILITÉ DE L'ACCORD

La défenderesse allègue que l'Accord ne s'applique pas à la comptabilité publique, invoquant deux arguments à l'appui de sa position. Elle soutient aussi que la plainte est prescrite, étant donné que le délai prévu dans l'Accord pour soumettre une plainte était écoulé.

A) Comptabilité publique et « services financiers » selon l'Accord

L'article 1806 de l'Accord (Secteur financier) prévoit ce qui suit :

- « 1. Sous réserve des mesures visées aux paragraphes 7 à 10 de l'annexe 807.1, le présent accord ne s'applique pas aux mesures adoptées ou maintenues par une Partie ou par un organisme public exerçant, relativement aux institutions financières ou aux services financiers, des pouvoirs de réglementation ou de surveillance qui lui sont délégués par la loi.
2. Il est entendu que le présent accord n'a pas pour effet d'atténuer la portée de la restriction énoncée au paragraphe 1, laquelle restriction l'emporte sur toute disposition ayant quelque rapport avec elle.
3. Il est entendu qu'une personne n'est considérée comme une institution financière que dans la mesure où elle offre des services financiers. »

Par ailleurs, les expressions « institution financière » et « service financier » sont définies comme suit à l'article 200 (Définitions d'application générale) :

« Sauf disposition contraire, les définitions qui suivent s'appliquent au présent accord. ...

« **institution financière** » Personne régie par une mesure qui est adoptée ou maintenue par une Partie ou par un organisme public exerçant des pouvoirs de réglementation ou de surveillance conférés par la loi et se rapportant à la prestation d'un service financier;

« **service financier** » Service ou produit de nature financière, qui est régi par une mesure adoptée ou maintenue par une Partie ou un organisme public auquel la loi délègue des pouvoirs de réglementation ou de surveillance. Sont notamment compris parmi les services financiers les services suivants :

- (a) l'acceptation de dépôt;
- (b) les services de prêts et de placements;
- (c) l'assurance;
- (d) l'administration de successions, fiducies et mandats;
- (e) les valeurs mobilières; et

- (f) toutes formes d'intermédiation financière ou de marché, notamment la distribution de produits financiers. »

La défenderesse prétend que l'*Accord* ne s'applique pas à la comptabilité publique parce qu'il s'agit d'un service financier au sens donné à cette expression à l'article 1806, lequel exempté spécifiquement les services financiers de l'application de l'*Accord*.

De son côté, la plaignante allègue que l'article 1806 ne s'applique pas parce que la comptabilité publique n'a pas le sens donné à la définition de service financier dans l'article 200.

Le groupe spécial considère que la comptabilité publique n'est pas un « service ou un produit de nature financière » au sens donné à ces termes dans l'*Accord*. À cet égard, le groupe spécial souligne que même si les exemples donnés dans la définition de « service financier » à l'article 200 ne sont pas exhaustifs, ils donnent une indication de la nature des services financiers visés. Selon le groupe spécial, les exemples de services financiers apparaissant dans la définition ne sont pas du même type que les services de comptabilité publique. Les exemples sont liés entre eux, chacun étant une catégorie de services habituellement fournis par une institution financière. Même si les comptables publics peuvent fournir leurs services à des institutions financières, ces dernières ne fournissent pas habituellement des services de comptabilité publique.

Le groupe spécial conclut que la comptabilité publique n'est pas visée par la définition de « service financier » donnée à l'article 200 et que l'exemption applicable aux services financiers en vertu de l'article 1806 ne s'applique pas à la comptabilité publique.

B) Comptabilité publique et « professions » selon l'*Accord*

L'article 713 (Définitions) énonce ce qui suit :

« 1. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre : ...

« **métier ou profession** » Ensemble d'emplois qui, sous réserve de certaines différences, sont semblables du point de vue des tâches ou fonctions principales ou du point de vue du genre de travail exécuté;

[...]

2. Pour l'interprétation de la définition de « métier ou profession » au paragraphe 1, les Parties tiennent compte de la classification des métiers et professions figurant dans l'édition de 1993 de la publication d'Emploi et Immigration Canada (aujourd'hui Développement des ressources humaines Canada) intitulée *Classification nationale des professions* (la « CNP »). À cet égard, il est entendu que « métier ou profession » s'entend également, s'il y a lieu, de toute profession ou de tout métier distinct reconnu qui est décrit dans une appellation d'emplois, sous un groupe de base qui figure dans la CNP. »

La défenderesse prétend que la comptabilité publique n'est pas une profession distincte au sens donné à cette expression à l'article 713, mais plutôt un champ de pratique de la

comptabilité en général. La défenderesse allègue en outre que toutes les tâches et activités décrites dans les groupes de base énumérés dans la *Classification nationale des professions* ne doivent pas être considérées comme des métiers ou des professions aux fins de l'*Accord*.

La plaignante allègue que la *Loi* définit un ensemble de tâches exécutées par les comptables publics qui constituent un groupe limité et définissable de fonctions qui se situent à l'intérieur de l'ensemble plus large de toutes les fonctions qui peuvent être remplies par les comptables. Par conséquent, selon la plaignant, la *Loi* définit la comptabilité publique comme une profession au sens donné à ce terme dans l'article 713. La plaignante souligne également que la comptabilité publique est mentionnée comme titre professionnel dans la *Classification nationale des professions*.

Selon le groupe spécial les témoignages présentés et les représentations faites montrent de manière satisfaisante que la comptabilité publique constitue une profession distincte au sens de l'article 713. Le groupe spécial constate l'incompatibilité entre l'argument de la défenderesse voulant que ce soit la formation, les normes de scolarité et l'expérience des c.a. prises dans leur ensemble qui doivent servir à juger si les exigences pour pratiquer la comptabilité publique sont principalement fondées sur la compétence et l'argument voulant que la comptabilité publique soit seulement l'un des « groupes de tâches » que peut exécuter un c.a. ou un vérificateur. Si la comptabilité publique n'est que l'un des groupes de tâches que peut exécuter un comptable, il est difficile de comprendre pourquoi l'ensemble de la formation, des études et de l'expérience d'un c.a. est nécessaire pour les exécuter. Le groupe spécial peut comprendre que la formation, les études et l'expérience des c.a. leur donnent les qualifications nécessaires pour l'exercice de la comptabilité publique, mais il n'en découle pas nécessairement que les comptables publics ont besoin de l'ensemble de la formation, des études et de l'expérience d'un c.a., ou de leur équivalent, pour posséder les qualifications nécessaires à l'exercice de cette profession.

Le groupe spécial constate que l'Ontario, à l'instar d'autres provinces, a choisi de réglementer la comptabilité publique en la considérant d'une manière distincte de la comptabilité. En outre, le groupe spécial ne croit pas que des arguments convaincants ont été invoqués pour expliquer pourquoi, en l'espèce, il ne doit pas s'en remettre, comme le prévoit l'article 713.2, à la *Classification nationale des emplois* qui mentionne la comptabilité publique comme titre professionnel distinct sous le groupe de base 1111, ni pourquoi il ne serait pas approprié de considérer la comptabilité publique comme une profession distincte puisqu'elle est mentionnée comme titre professionnelle dans ladite *Classification*.

Le groupe spécial conclut que la comptabilité publique est une profession distincte selon le sens donné à cette expression dans l'article 713 et qu'elle est assujettie aux dispositions de l'*Accord*.

C) Le délai dont disposent des personnes pour engager des procédures

L'article 1712 énonce ce qui suit :

«

4. Une personne ne peut engager de procédures en vertu du présent article si, dans les deux années qui suivent la date à laquelle elle a pris ou aurait dû prendre connaissance et de la mesure qu'elle prétend incompatible et de la perte ou des dommages qu'elle a subis, ou des avantages qui lui ont été refusés, elle a omis, selon le cas :

- a) de demander à une Partie d'engager des procédures de règlement des différends en vertu du paragraphe 1711(1);
- b) de demander au service compétent d'engager des procédures de règlement des différends en vertu du paragraphe 513(5) (Procédures de contestation des offres – provinces);
- c) d'engager tout mécanisme de prévention et de règlement des différends énuméré à l'annexe 1701.4 qui est applicable et auquel elle peut recourir. »

La défenderesse prétend que la plaignante n'a pas engagé les procédures avant l'expiration de la période de deux ans stipulée dans l'article 1712.4. Dans ses observations la défenderesse date du 16 décembre 2000 la correspondance de la plaignante demandant au Manitoba d'amorcer des consultations en vertu de l'article 711 (Processus de consultation) et cite plusieurs lettres pour montrer que la plaignante connaissait, avant le 16 décembre 1998, l'existence de la mesure qu'elle prétend incompatible.

La plaignante souligne que l'Association des c.g.a. a demandé au Manitoba d'engager avec la défenderesse le processus de consultation prévu à l'article 711 de l'*Accord* dans sa lettre datée du 16 décembre 1999.

Une interprétation restrictive de l'article 1712.4(c) signifierait que pour avoir dépassé le délai stipulé dans l'article, la plaignante aurait dû être au courant de la mesure prétendument incompatible avant le 16 décembre 1997. La défenderesse n'a apporté aucune preuve indiquant que la plaignante connaissait l'incompatibilité alléguée avant cette date.

Le groupe spécial conclut que la plainte a été déposée dans le délai de deux ans prévu à l'article 1712.4(c).

Bien que cela n'affecte pas ses conclusions dans le cas sous étude, le groupe spécial attire l'attention des Parties signataires de l'*Accord* sur un problème possible que peut soulever l'interprétation de l'article 1712.4(c). Une interprétation restrictive et technique de l'article peut amener à situer le début du délai de deux ans d'une manière pouvant avoir une incidence importante sur la capacité des personnes à avoir recours au mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre 17 de l'*Accord*. Un travailleur peut être au courant, pendant un certain temps, d'une mesure potentiellement

incompatible avec l'Accord sans toutefois savoir qu'il est possible, en vertu de l'Accord, de porter plainte à l'égard de cette mesure. De plus, les Parties signataires de l'Accord encouragent les travailleurs à tenter de résoudre les problèmes relatifs à la mobilité de la main-d'œuvre avec les autres Parties par des moyens informels avant d'engager une procédure formelle de règlement des différends en vertu de l'Accord. Le délai de deux ans peut être dépassé dans l'une ou l'autre de ces situations, ou même les deux, sans que le travailleur concerné en porte la responsabilité.

6. COMPTABILITÉ PUBLIQUE EN ONTARIO

Le présent chapitre décrit la compréhension du groupe spécial quant à la façon actuelle d'administrer en Ontario l'autorisation de pratiquer la comptabilité publique par des comptables publics venant d'autres territoires et qui ne sont pas des c.a. Le tout est basé sur les premières observations écrites, soumises par la défenderesse, sur ses observations écrites répondant à celles de la plaignante et sur ses arguments oraux à l'audience.

A) Comptable public

La *Loi* définit le comptable public comme :

« ... La personne qui, seule ou en société de personnes, rend au public, contre rémunération, des services qui consistent notamment :

- a) à faire dresser, signer, remettre ou délivrer des états financiers ou comptables ou des états d'ordre financier ou comptable;
- b) à donner par écrit, des avis, rapports ou certificats relatifs à ces états;

lorsque les circonstances, la signature, la papeterie ou la formulation indiquent que la personne ou la société agit ou prétend agir à l'égard de ces états, avis, rapports ou certificats comme un comptable ou un vérificateur indépendant ou comme une personne ou une société qui a ou qui prétend avoir des connaissances spécialisées en comptabilité ou en vérification. Le terme ne s'entend pas cependant de la personne qui limite ses activités à la tenue des livres, à la comptabilité de prix de revient ou à la mise en place de systèmes de tenue des livres, de comptabilité commerciale ou de calcul de prix de revient ni de la personne qui exerce ses fonctions de comptable ou de vérificateur exclusivement à l'égard :

- c) d'un corps public ou d'une commission, d'un comité ou autre émanation de ce corps public, y compris une société de la Couronne;
- d) d'une banque ou d'une société de prêt ou de fiducie;
- e) d'une compagnie de transport constituée par une Loi du Parlement du Canada;
- f) de tout autre organisme de services publics dont la propriété ou le contrôle est public. »

B) Institut des comptables agréés de l'Ontario

La *Loi* désigne l'Institut des comptables agréés de l'Ontario (« Institut ») comme la seule corporation professionnelle dont les membres ont droit à l'obtention du permis permettant d'agir comme comptable public. L'*Institut* est responsable d'établir les standards de formation et d'études que doivent atteindre les comptables publics pour obtenir leur permis. L'*Institut* a déterminé que les standards de formation et d'études à atteindre pour exercer la profession de comptable public sont ceux de c.a. Au cours de l'audience du groupe spécial, l'adéquation ainsi faite entre les deux standards a été mentionnée dans l'exposé de monsieur Robert Peck, conseiller juridique de l'*Institut* : « en Ontario, les qualifications requises pour devenir c.a. constituent ce qui est requis pour exercer la profession de comptable public ».

C) Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario

La *Loi* a établi le Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario comme l'organisme responsable de l'application de la *Loi*, notamment de la délivrance ou du refus de délivrance des permis.

La *Loi* stipule que le *Conseil* se compose de 15 membres et que le conseil d'administration de l'*Institut* nomme 12 des 15 membres. Les trois autres membres sont élus par les personnes titulaires de permis en vertu de la *Loi*. La *Loi* stipule que les 15 membres doivent être titulaires d'un permis.

Le *Conseil* peut accorder un permis d'exercice de la comptabilité publique dans les trois cas principaux suivants :

- 1) la personne est membre de l'*Institut* (paragraphe 14(1) de la *Loi*);
- 2) la personne n'est pas membre de l'*Institut* mais peut bénéficier d'une dispense parce qu'il s'agit d'un cas particulier (paragraphe 14(2) de la *Loi*);
- 3) la personne n'est pas membre de l'*Institut* mais détient un permis d'exercice de la comptabilité publique d'un État ou d'une province autre que l'Ontario (paragraphe 14(3) de la *Loi*).

Sauf dans cinq situations précises, les décisions du *Conseil* sont prises à la majorité simple. Parmi les situations d'exception se retrouve l'octroi d'un permis en vertu du paragraphe 14(2) où les trois-quarts des votes sont requis. Une autre exception a trait au permis accordé en vertu du paragraphe 14(3), lequel exige les deux tiers des votes. Monsieur Peck a présenté ces exceptions comme : « une autre indication claire que le législateur ne souhaitait pas que le vote des personnes nommées par la corporation professionnelle puisse être renversé par les autres membres ».

D) Paragraphe 14(3) de la *Loi sur la comptabilité publique*

En regard du paragraphe 14(3) de la *Loi*, la défenderesse affirme, à la page 18 de ses observations écrites¹ :

« 58. Le paragraphe 14(3) de la *Loi sur la comptabilité publique* accorde au *Conseil* des comptables publics de la province de l'Ontario le pouvoir de prescrire, par règlement, les conditions de l'octroi du permis de pratique de la comptabilité publique à des personnes qui sont titulaires de permis dans d'autres territoires, ce qui les exempte des exigences relatives à l'octroi de permis auxquelles doivent se plier les résidents de l'Ontario.

« 59. Le *Conseil* a adopté, en vertu du paragraphe 14(3), un règlement qui stipule :

Toute personne titulaire d'un permis d'exercice de la comptabilité publique d'un État ou d'une province autre que l'Ontario doit être exemptée des conditions énoncées aux alinéas 14(1)a), b) et c) de la *Loi sur la comptabilité publique*, en autant que le *Conseil* soit convaincu que cette personne possède la formation et les études équivalentes à celles exigées par la corporation professionnelle.

« 60. Le paragraphe 14(3) de la *Loi* s'applique uniquement à une personne titulaire d'un permis d'exercice de la comptabilité publique dans son territoire de résidence. Il s'applique donc uniquement à un comptable public qui arrive en Ontario en provenance d'un territoire qui délivre des permis de pratique de la comptabilité publique. Au Canada, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve répondent à cette condition. »

E) Paragraphe 14(2) de la *Loi sur la comptabilité publique*

Sauf pour les comptables publics de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve qui ne sont pas des c.a., les dispositions portant sur les « cas particuliers » du paragraphe 14(2) de la *Loi* représentent le seul moyen pour les comptables publics des autres territoires du Canada qui ne sont pas des c.a. d'obtenir un permis permettant d'exercer la profession de comptable public en Ontario.

Selon les lignes directrices du *Conseil* pour les demandes de permis présentées en vertu du paragraphe 14(2) de la *Loi sur la comptabilité publique* datées du 9 mai 2001 :

- il incombe « au postulant de démontrer le caractère particulier du cas particulier »;
- le pouvoir discrétionnaire du *Conseil*, d'accorder des permis en vertu de cette disposition, est sensiblement limité par la *Loi*, puisque le *Conseil* ne peut pas dévier des standards établis par l'*Institut* comme base pour l'octroi d'un permis : « la présente ligne directrice relative aux équivalences ...(est) le point de départ de son évaluation »;
- l'expression « cas particulier » n'est pas définie;
- le *Conseil* ne souhaite pas « imposer un cadre d'analyse strict pour l'évaluation des "cas particuliers", ce qui pourrait dans le futur limiter

¹ Document n° P054 énuméré à l'annexe B de ce rapport.

inutilement le *Conseil* dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire » d'accorder des permis en vertu de la présente disposition;

- dans sept des douze situations de « cas particuliers » mentionnées par le *Conseil*, l'adjectif « particulier » signifie « supérieur », « étendu » ou « extraordinaire ».
- « dans la plupart des cas, il conviendra que le postulant soit soumis à une "évaluation de sa pratique de la comptabilité publique" ... afin d'obtenir une évaluation indépendante de l'envergure, de la diversité et de la qualité de sa pratique actuelle... ».

Les premières observations écrites de la défenderesse² traitent également de certains de ces sujets. La défenderesse affirme aux pages 19 et 20 :

« 64. La *Loi* stipule que l'*Institut* est la corporation professionnelle qui permet d'obtenir un permis pour pratiquer la comptabilité publique. Par conséquent, la mesure de base adoptée en Ontario pour déterminer si une personne qui agit comme comptable public à l'extérieur de l'Ontario peut obtenir un permis pour exercer sa profession en Ontario est fondée sur les normes de formation et d'études établies par l'*Institut*. Lorsqu'une personne de l'extérieur de l'Ontario souhaite obtenir un permis en vertu des paragraphes 14(2) et 14(3) de la *Loi*, sa formation, son expérience et ses études seront évaluées pour déterminer si elles lui donnent les compétences équivalentes à celles qu'une personne doit posséder pour devenir membre de l'*Institut*.

67. ... Tant le *Conseil* que la *Loi* ont adopté la position que dans un nombre limité de cas particuliers, des personnes qui ne sont pas des c.a. peuvent obtenir un permis pour l'exercice de la comptabilité publique. Toutefois, la *Loi* réserve clairement l'octroi de tels permis à des cas véritablement exceptionnels. »

La documentation soumise par la défenderesse au cours de l'audience révèle que, sur 489 demandes de permis en vertu du paragraphe 14(2) présentées entre 1962 et 2000 :

- 49 (10 %) ont été acceptées;
- des 49 permis ainsi accordés, 31 l'ont été au cours des deux premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi*;
- depuis 1977, un seul permis a été accordé;
- au cours des 15 dernières années, aucun permis n'a été accordé en vertu de cette disposition;
- au cours des 25 dernières années, aucun des six postulants d'autres territoires du Canada n'a reçu de permis.

7. CONCLUSIONS

Dans le présent chapitre, le groupe spécial se penche sur les questions clés de la prétendue incompatibilité entre l'*Accord*, la *Loi* et ses règlements et la façon dont ils

² Document n° P054 énuméré à l'annexe B de ce rapport.

sont appliqués. Il tente de déterminer s'il y a véritablement incompatibilité, et si celle-ci peut être justifiée en vertu de la disposition de l'Accord relative aux objectifs légitimes.

A) Incompatibilité prétendue avec l'Accord

L'article 707 de l'Accord (Autorisation d'exercer, reconnaissance professionnelle et immatriculation des travailleurs) énonce ce qui suit :

« 1. Sous réserve de l'article 709, chaque Partie s'assure que les mesures qu'elle adopte ou maintient en matière d'autorisation d'exercer, de reconnaissance professionnelle ou d'immatriculation des travailleurs d'une autre Partie :

- a) sont fondées principalement sur la compétence;
- b) sont publiées ou facilement accessibles de quelque autre façon;
- c) n'entraînent pas des retards inutiles dans l'administration des examens ou des évaluations, dans la délivrance des autorisations d'exercer, des reconnaissances professionnelles, des immatriculations ou dans la fourniture d'autres services qui sont des conditions professionnelles préalables applicables aux travailleurs d'une autre Partie; et
- d) n'imposent pas des droits ou autres frais plus élevés que ceux imposés à ses propres travailleurs, sous réserve des frais excédentaires réels.
... »

L'article 708 (Politique de reconnaissance de qualifications professionnelles et conciliation des exigences en matière de normes professionnelles) énonce ce qui suit :

« Sous réserve de l'article 709, les Parties s'engagent à reconnaître mutuellement les qualifications professionnelles requises des travailleurs des autres Parties et à concilier leurs normes professionnelles de la manière prévue à l'annexe 708. ... »

L'annexe 708 (Qualifications professionnelles et normes professionnelles) énonce ce qui suit :

« 6... On ne s'attardera pas sur les différences entre les méthodes de formation, puisqu'il est reconnu que les compétences et les aptitudes peuvent s'acquérir au moyen de combinaisons différentes de formation et d'expérience. ... »

La plaignante allègue que la *Loi* et ses règlements sont incompatibles avec l'article 707 de l'Accord car ils ne sont pas fondés principalement sur la compétence et parce que les normes appliquées par le *Conseil* pour établir l'admissibilité des postulants qui ne sont pas des c.a. ne sont ni publiées ni autrement disponibles.

Plus particulièrement, la plaignante allègue qu'en limitant l'octroi des permis de pratiquer la comptabilité publique à des c.a. ou à des personnes possédant une formation et des études équivalentes à celles d'un c.a., l'Ontario refuse de délivrer un permis aux personnes qualifiées à titre de comptables publics au Manitoba parce que leur formation diffère de celle des c.a.. La plaignante soutient qu'un régime de délivrance des permis qui empêche la prise en compte de moyens alternatifs d'acquérir des compétences par une combinaison de formation et d'expérience ne peut être

principalement fondé sur la compétence et s'avère par conséquent incompatible avec l'article 707.1(a).

La plaignante allègue en outre que les mesures adoptées par l'Ontario violent de l'article 701.1 (b) et (c) en ne publiant pas ou en ne rendant pas facilement accessible d'une autre façon une information décrivant précisément les compétences que doit posséder un c.g.a. du Manitoba pour obtenir le droit d'exercer la profession de comptable public en Ontario. La plaignante prétend qu'en appliquant la disposition sur les cas particuliers du paragraphe 14(2) de la *Loi*, laquelle permet au *Conseil* d'exempter une personne d'une ou de plusieurs des conditions qui doivent normalement être remplies pour l'obtention d'un permis, le *Conseil* a interprété la notion de cas particulier en l'assimilant à une formation équivalente à celle des c.a., ce qui se vérifie par la très faible quantité de personnes n'étant pas des c.a. à qui un permis a été accordé en vertu de cette disposition au cours des 27 dernières années. De plus, le *Conseil* n'a pas défini les critères à utiliser pour établir l'équivalence.

Compte tenu de cela et sachant que la *Loi* prévoit que 12 des 15 membres du *Conseil* doivent être nommés par l'*Institut*, la plaignante allègue que l'objectivité du processus d'évaluation de l'équivalence doit être remise en question.

Enfin, la plaignante soutient que les demandes des c.g.a. du Manitoba qui ont demandé un permis pour pratiquer la comptabilité publique en Ontario n'ont pas été traitées avec célérité.

La défenderesse reconnaît que pour déterminer si une personne est qualifiée pour l'exercice de la profession de comptable public en Ontario, le standard utilisé correspond aux normes de formation et d'études établies par l'*Institut* pour ses membres, ou leur équivalent. La défenderesse allègue que ce standard correspond aux compétences requises pour la pratique de la comptabilité publique en Ontario et que, pour déterminer si ces normes ont principalement trait à la compétence, elles doivent être évaluées dans leur ensemble et non considérées une à une.

La défenderesse prétend que toutes les personnes qui demandent un permis pour exercer la profession de comptable public en Ontario, qu'elles soient c.a. ou non, sont évaluées de la même façon en fonction de ces mêmes normes. Une personne qui exerce la profession de comptable public dans une autre province, est titulaire d'un permis dans cette province et fait la preuve que ses qualifications sont équivalentes aux normes professionnelles de l'*Institut* reçoit un permis en Ontario. Actuellement, seules des personnes de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve peuvent satisfaire aux deux conditions, c'est-à-dire être titulaires d'un permis et en mesure de faire la preuve de l'équivalence. Les personnes qui pratiquent la comptabilité publique dans une autre province et qui ne remplissent pas ces deux conditions peuvent obtenir un permis en vertu des dispositions sur les cas particuliers de la *Loi* en faisant la preuve de l'équivalence aux normes professionnelles de l'*Institut*. La défenderesse admet que l'octroi de permis dans cette dernière situation est réservé à des situations exceptionnelles; elle fait état cependant que des permis ont été accordés à des c.g.a. en vertu des dispositions sur les cas particuliers de la *Loi* et que les

personnes qui ne sont pas des c.a. sont évaluées équitablement en fonction de ces normes.

La défenderesse affirme que ses mesures en matière de comptabilité publique sont transparentes car elles sont publiées et affichées sur un site internet. Par ailleurs, les lignes directrices sur les demandes présentées en vertu du paragraphe 14(2) de la *Loi* ont été publiées en mai 2001 et donnent des renseignements additionnels sur les exigences à satisfaire pour obtenir un permis en vertu de ces dispositions. La défenderesse ajoute que les récentes demandes de permis d'exercice en Ontario présentées par des c.g.a. du Manitoba ont été traitées avec célérité.

Le groupe spécial reconnaît l'importance accordée par la défenderesse à la protection des consommateurs et des marchés financiers de l'Ontario et, par voie de conséquence, l'importance stratégique accordée par l'Ontario aux politiques permettant de s'assurer que les comptables publics qui pratiquent dans la province possèdent les qualifications appropriées. En mettant en œuvre ces politiques stratégiques, l'Ontario a arrêté son choix sur les normes de formation et d'études des c.a. comme standards professionnels aux fins de la délivrance des permis d'exercice de la comptabilité publique en Ontario et a désigné l'*Institut* comme la seule corporation professionnelle. Le groupe spécial souligne que des normes professionnelles semblables ont été adoptées par d'autres provinces. Par ailleurs, le groupe spécial ne croit pas qu'il a été démontré que le choix du standard professionnel fait par l'Ontario pour la comptabilité publique ou la désignation de l'*Institut* comme seule corporation professionnelle constituent en eux-mêmes un obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre.

Le groupe spécial conclut que le choix de la norme professionnelle des c.a. comme norme professionnelle pour la pratique de la comptabilité publique et la désignation de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario comme seule corporation professionnelle ne sont pas incompatibles avec l'Accord.

Par ailleurs, le groupe spécial souligne que l'*Accord* comporte une autre obligation que l'Ontario est tenue de respecter sans ses politiques en tant que signataire de l'*Accord*, c'est-à-dire qu'elle a l'obligation de reconnaître les compétences équivalentes acquises par les comptables d'autres provinces dans le domaine de la comptabilité publique. Cette obligation résulte de la combinaison des éléments suivants :

- l'objectif de l'*Accord*, soit « ... de permettre à tout travailleur compétent pour exercer un métier ou une profession sur le territoire d'une Partie d'avoir accès aux occasions d'emplois dans ce domaine sur le territoire des autres Parties... »;
- l'exigence énoncée à l'article 707 visant à assurer que les mesures relatives à l'autorisation d'exercer « sont fondées principalement sur la compétence »;
- l'exigence énoncée à l'article 708 visant à « reconnaître mutuellement les qualifications professionnelles requises des travailleurs des autres Parties »;

- l'affirmation par les Parties, à l'article 6 de l'annexe 708, « qu'il est reconnu que les compétences et les aptitudes peuvent s'acquérir au moyen de combinaisons différentes de formation et d'expérience. »

Considérées dans leur ensemble, ces énoncés exigent qu'une Partie à l'*Accord* reconnaisse les qualifications professionnelles d'un travailleur d'un autre territoire où ces qualifications ont déjà été reconnues par l'octroi d'une autorisation de pratiquer ou par d'autres moyens, et qu'elle évalue objectivement les compétences d'un travailleur par rapport à ses propres normes professionnelles d'une façon qui reconnaît que les compétences peuvent s'acquérir au moyen de combinaisons différentes de formation et d'expérience.

Le groupe spécial conclut que la Loi sur la comptabilité publique et ses règlements, ainsi que la façon de les appliquer, sont incompatibles avec les articles 707 et 708 de l'*Accord*.

Plus particulièrement, en ce qui a trait à la disposition sur les cas particuliers du paragraphe 14(2) de la *Loi*, le groupe spécial, à la lumière des documents soumis par la défenderesse et de ses exposés au cours de l'audience, constate que le *Conseil* a décidé d'interpréter l'expression « cas particuliers » comme signifiant « cas exceptionnels ». Le groupe spécial ne voit rien dans la *Loi* qui puisse exiger pareille interprétation qui requiert d'un comptable ayant pratiqué la comptabilité publique dans un autre territoire qu'il satisfasse à des exigences qui vont au-delà de la compétence requise par les normes établies par l'Ontario. Comme le groupe spécial l'a indiqué plus haut, l'étude des dossiers de comptables publics d'autres territoires canadiens qui ne sont pas des c.a. et qui ont obtenu un permis d'exercer la profession de comptables publics en vertu de la disposition considérée montre qu'il s'agit de cas très « exceptionnels ».

Qui plus est, le processus d'évaluation vise surtout à démontrer l'équivalence avec la formation, les études et l'expérience d'un c.a. et ne reconnaît pas adéquatement le fait que les compétences requises pour exercer la profession de comptable public peuvent être acquises grâce à diverses combinaisons de formation, d'études et d'expérience. En d'autres termes, cela signifie que même si les normes établies par l'Ontario peuvent être fondées principalement sur la compétence, la façon d'évaluer les qualifications des personnes qui ne sont pas des c.a. d'autres territoires par rapport à ces normes n'est pas fondée principalement sur la compétence.

De plus, le groupe spécial considère qu'on peut raisonnable s'attendre à ce qu'un comptable public qui n'est pas un c.a. et qui a pratiqué avec succès au Manitoba ou dans un autre territoire pendant plusieurs années a acquis, grâce à son expérience, plusieurs sinon toutes les compétences que sa formation initiale ne lui avait peut-être permis d'acquérir et qui sont requises pour obtenir un permis d'exercer la profession de comptable public en Ontario. Bien qu'il ne soit pas raisonnable de s'attendre à ce que l'Ontario accorde un permis d'exercer à des comptables publics d'autres territoires qui ne sont pas des c.a. sans aucune évaluation, il n'est pas plus raisonnable d'exiger que de telles personnes soient soumises au processus d'évaluation prolongé requis actuellement par l'Ontario.

Le groupe spécial se doit de conclure que les dispositions du paragraphe 14(2) de la *Loi* ne constitue pas une voie satisfaisante permettant aux comptables publics d'autres territoires canadiens qui ne sont pas des c.a. d'obtenir une évaluation objective de leurs qualifications par rapport aux normes relatives à l'octroi de permis en Ontario. Comme ces dispositions sont les seules permettant aux comptables publics d'autres territoires canadiens (sauf ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve) qui ne sont pas des c.a. d'obtenir un permis en Ontario, la *Loi* et la manière selon laquelle elle est appliquée ne permettent pas, comme l'exige l'*Accord*, la reconnaissance des qualifications professionnelles des travailleurs dont les compétences sont déjà reconnues par une autre Partie.

Le groupe spécial conclut que le paragraphe 14(2) de la Loi sur la comptabilité publique et la façon de l'interpréter et de l'appliquer par le Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario sont incompatibles avec les articles 707.1(a) et 708 de l'Accord.

Le groupe spécial constate que les mesures ontariennes en matière de comptabilité publique sont publiées et que les lignes directrices sur les demandes en vertu du paragraphe 14(2) publiées récemment donnent des renseignements additionnels sur les exigences qui doivent être remplies pour l'obtention d'un permis demandé en vertu de cette disposition. En publiant les lignes directrices, le *Conseil* a implicitement reconnu que les renseignements disponibles jusqu'alors étaient insuffisants; aussi le groupe spécial félicite-t-il le *Conseil* pour les efforts faits afin de corriger la situation. Cependant, même si les lignes directrices constituent un progrès important, le groupe spécial ne croit pas que, malgré leur existence, une personne qui n'est pas c.a. et qui présente une demande pour exercer la profession de comptable public en Ontario dispose de renseignements suffisants pour connaître les compétences particulières qu'elle doit posséder, les critères utilisés pour évaluer ses qualifications par rapport à ces compétences et le processus d'évaluation utilisé.

Le groupe spécial conclut que le paragraphe 14(2) de la Loi sur la comptabilité est incompatible avec l'article 707.1(b) de l'Accord.

Le groupe spécial conclut que le paragraphe 14(3) de la *Loi* est trop limitatif, sa portée étant restreinte aux territoires du Canada qui octroient un permis pour pratiquer la comptabilité publique. Cela empêche l'évaluation de comptables publics potentiellement qualifiés parce que leur territoire de résidence a choisi de reconnaître leurs qualifications autrement que par l'octroi d'un permis. Les obligations imposées par l'*Accord* ne se limitent pas aux travailleurs titulaires de permis. L'article 701 de l'*Accord* fait référence à « tout travailleur compétent pour exercer un métier ou une profession ». L'*Accord* ne précise pas que le type de reconnaissance des qualifications d'un travailleur pour exercer un métier ou une profession doit être une loi spécifique qui régit le métier ou la profession et prévoyant un régime d'autorisation ou de permis. Le groupe spécial est d'avis que la reconnaissance par une Partie qu'un travailleur est qualifié pour exercer un métier ou une profession peut se faire par d'autres moyens, notamment par des lois qui permettent aux travailleurs qui sont membres d'une association professionnelle donnée d'exercer ce métier ou cette profession.

Le groupe spécial souligne en outre que le paragraphe 14(3) de la *Loi* n'exige pas que le *Conseil* précise les modalités qu'il utilisera pour déterminer si un comptable public titulaire d'un permis délivré par une autre Partie sera autorisé à exercer sa profession en vertu de la disposition. Le *Conseil* a la discrétion nécessaire pour établir ces modalités.

Le groupe spécial conclut que le paragraphe 14(3) de la Loi sur la comptabilité publique est incompatible avec l'article 707.1(b) et l'article 708 de l'Accord.

Le groupe souligne également qu'un processus destiné à évaluer les qualifications de postulants en fonction d'un groupe de compétences clairement définies et nécessaires pour exercer la profession de comptable public doit non seulement être administré de façon objective, mais aussi d'une façon qui a l'apparence de l'objectivité. De la documentation écrite déposée par la défenderesse et des arguments qu'elle a présentés oralement à l'audience, il ressort clairement que la *Loi* ne donne pas au *Conseil*, comme émetteur des permis, la latitude dont il aurait besoin pour faire une évaluation objective, par rapport aux normes de l'*Institut*, des compétences des personnes d'autres territoires qui ne sont pas des c.a.. De plus, la *Loi* stipule que les membres du *Conseil* doivent être titulaires d'un permis en vertu de la *Loi*, ce qui a pour résultat que le *Conseil* est un organisme composé principalement de c.a.. Même s'il ne fait pas de doute que les membres du *Conseil* tentent, de temps à autre, de procéder à des évaluations objectives, le dossier des permis accordés à des demandeurs qui ne sont pas des c.a. n'inspire pas confiance dans l'objectivité du *Conseil*. Dans un contexte de saine administration publique, un organisme d'attribution de permis qui doit évaluer la compétence des membres de plusieurs associations professionnelles ne devrait pas être dominé par l'une des associations.

Le groupe spécial conclut que les dispositions de la Loi sur la comptabilité publique portant sur la structure du Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario restreignent indûment, ou semblent restreindre indûment la capacité du Conseil à évaluer objectivement les compétences de personnes d'autres territoires qui ne sont pas des comptables agréés, et que ces dispositions sont incompatibles avec l'article 707.1(a) de l'Accord.

B) Justification basée sur un objectif légitime

L'article 709 de l'*Accord* (Objectifs légitimes) énonce ce qui suit :

« 1. Lorsqu'il est établi qu'une mesure est incompatible avec l'article 706, 707 ou 708, cette mesure est néanmoins permise en vertu du présent chapitre si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime;
- b) la mesure n'a pas pour effet d'entraver indûment l'accès des travailleurs de toute autre Partie qui ne nuisent pas à la poursuite de cet objectif légitime;

- c) la mesure ne restreint pas la mobilité de la main-d'œuvre plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime;
- d) la mesure ne crée pas une restriction déguisée de la mobilité. »

En outre, l'article 713 (Définitions) donne la définition suivante de l'expression « objectif légitime » :

« 1. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent chapitre : ...

« **objectif légitime** » S'entend de l'un ou plusieurs des objectifs suivants poursuivis sur le territoire d'une Partie :

- a) la sécurité du public;
- b) l'ordre public;
- c) la protection de la vie ou de la santé des humains, des animaux ou des végétaux;
- d) la protection de l'environnement;
- e) la protection des consommateurs;
- f) la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs;
- g) les programmes de promotion sociale à l'intention des groupes défavorisés;
- h) a prestation de services sociaux et de services de santé appropriés dans toutes les régions géographiques de cette Partie; et
- i) le développement du marché du travail. ... »

La défenderesse soutient que si le groupe spécial concluait à l'incompatibilité avec l'*Accord* de la *Loi* et des ses règlements, il pourraient néanmoins être conservés en invoquant l'article 709 puisqu'ils visent la poursuite de l'objectif légitime de protéger le public et de préserver les marchés financiers de l'Ontario.

Le groupe spécial est fermement convaincu que pour que l'*Accord* conserve tout son sens, une Partie doit aller au-delà de la simple affirmation de l'existence d'un objectif légitime à poursuivre chaque fois qu'elle souhaite maintenir une mesure incompatible avec l'*Accord*. Le fardeau de la preuve doit reposer sur la Partie qui a donc l'obligation d'établir clairement l'existence d'un objectif légitime relié au bien commun et qu'il n'y a pas de moyens de l'atteindre qui restreignent moins la mobilité de la main-d'œuvre.

Le groupe spécial reconnaît que des états financiers fiables sont sans contredit essentiels à la protection des consommateurs et au fonctionnement efficace des marchés financiers, et que les marchés financiers de l'Ontario sont très importants et doivent être protégés. Cela étant dit, des sociétés constituées en vertu des lois fédérales et des lois d'autres provinces ainsi que des sociétés étrangères peuvent aujourd'hui avoir accès aux marchés financiers de l'Ontario, sans nécessairement

devoir faire vérifier ses états financiers par un comptable public titulaire d'un permis délivré par l'Ontario.

La défenderesse n'a pas prouvé que des mesures qui ne restreignent pas la mobilité de la main-d'œuvre plus qu'il n'est nécessaire pour protéger les marchés financiers de l'Ontario ont été envisagées et jugées inadéquates. Le groupe spécial est d'avis qu'une analyse des solutions possibles permettant d'atteindre un objectif légitime est essentielle pour qu'une Partie puisse démontrer adéquatement que le mesure choisie satisfait aux conditions énoncées à l'article 709.1 (b), (c), et (d) de l'*Accord*. Par ailleurs, la défenderesse n'a fait valoir aucun argument démontrant que le public ou les marchés financiers ont couru des risques à la suite de la pratique de la comptabilité publique par des c.g.a. autorisés à exercer par des lois fédérales ou des lois d'autres provinces.

Enfin, le groupe spécial est d'avis que les mesures de redressement requises pour rendre les méthodes d'octroi de permis en vigueur en Ontario conformes à l'*Accord* ne nuiraient nullement aux marchés financiers de cette province. Les mesures incompatibles ont exclusivement trait au processus de reconnaissance des comptables publics d'autres territoires, ce qui ne touche évidemment qu'une infime partie des activités de comptabilité publique en Ontario.

Le groupe spécial conclut que les mesures relatives à la comptabilité publique en vigueur en Ontario qui ont été déclarées incompatibles avec l'*Accord* ne sont pas justifiées en vertu des dispositions de l'article 709 de l'*Accord*.

8. DÉTERMINATION DU PRÉJUDICE

La plaignante allègue que les mesures relatives à la comptabilité publique en Ontario ont nui au commerce intérieur au Canada en restreignant la mobilité des c.g.a. du Manitoba par l'intermédiaire d'un régime de permis qui empêche des comptables publics compétents d'offrir leurs services à des clients en Ontario. Comme ces restrictions empêchent l'accès à une partie importante du marché canadien des services de comptabilité publique, la plaignante allègue que les c.g.a. du Manitoba ont subi un préjudice.

La défenderesse affirme que les dispositions de la *Loi* sur les cas particuliers donnent aux c.g.a. du Manitoba la possibilité d'obtenir un permis d'exercer la profession de comptables publics en Ontario et que, par conséquent, les mesures adoptées par l'Ontario en matière de comptabilité publique ne restreignent pas la mobilité des c.g.a. du Manitoba et ne leur causent pas de préjudice.

Après avoir étudié les statistiques relatives à l'application de la disposition de la *Loi* relative aux cas particuliers depuis son entrée en vigueur, le groupe spécial considère que cette disposition et la façon dont elle a été appliquée n'atténuent pas adéquatement la restriction à la mobilité de la main-d'œuvre créée par la *Loi*.

Quoique l'on puisse présumer que la restriction a causé un préjudice aux c.g.a. du Manitoba, les témoignages entendus par le groupe spécial ne permettent pas de déterminer l'existence ni l'envergure du préjudice.

9. CONCLUSION DU GROUPE SPÉCIAL

Le groupe spécial conclut que la Loi sur la comptabilité publique de l'Ontario et les règlements pertinents, ainsi que la façon dont ils ont été interprétés et appliqués par le Conseil des comptables publics de la province de l'Ontario sont incompatibles avec les articles 707 et 708 de l'Accord, et que l'incompatibilité n'est pas justifiée par l'utilisation des dispositions de l'article 709 sur les objectifs légitimes.

Pour arrivé à ces conclusions, le groupe spécial s'appuie sur quatre éléments qui rendent la *Loi* et ses règlements et la façon dont ils sont appliqués incompatibles avec l'*Accord* :

- 1) La restriction excessive imposée par le paragraphe 14(3) de la *Loi* qui permet uniquement la reconnaissance des comptables publics titulaires de permis octroyés par d'autres Parties, ce qui exclut la reconnaissance de comptables publics potentiellement qualifiés qui exercent dans un territoire qui a choisi de reconnaître les compétences par un mécanisme autre que celui de l'octroi de permis;
- 2) L'interprétation et l'application très restrictives de la disposition sur les « cas particuliers » du paragraphe 14(2) de la *Loi*, qui donne lieu à un processus d'évaluation des qualifications d'un postulant qui n'est pas fondé principalement sur la compétence;
- 3) La latitude apparemment insuffisante accordée au *Conseil* par la *Loi* pour reconnaître les comptables publics d'autres territoires et la composition du *Conseil* qui gêne considérablement l'évaluation objective des compétences des personnes d'autres territoires qui ne sont pas des c.a.;
- 4) Le défaut de respecter la disposition de l'*Accord* sur la transparence en ne donnant pas aux personnes qui demandent un permis des renseignements suffisants sur les compétences particulières qu'ils doivent posséder, sur les critères utilisés pour évaluer leurs qualifications par rapport à ces compétences et sur le processus d'évaluation utilisé.

Le groupe spécial tient à préciser qu'il ne tire pas de conclusion sur la question de savoir si les c.g.a. du Manitoba sont qualifiés pour exercer la profession de comptable public en Ontario. Une telle conclusion ne relève ni de son mandat, ni de sa compétence. De plus, le groupe spécial est d'avis qu'il n'a pas à tirer une conclusion à cet égard pour remplir son mandat qui consiste à déterminer si les mesures à l'origine

du différend, la *Loi* et ses règlements, ainsi que la façon dont ils sont appliquées, sont incompatibles avec l'*Accord*.

En signant l'*Accord*, les Parties ont reconnu que les lois ou politiques antérieures pouvaient ne plus être appropriées et qu'il pourrait s'avérer nécessaire de modifier les mesures incompatibles avec l'*Accord*.

Le groupe spécial recommande que la défenderesse prenne les mesures nécessaires pour assurer que la Loi sur la comptabilité publique, ses règlements et la façon dont ils sont appliqués en ce qui a trait à la délivrance de permis à des comptables publics qualifiés pour l'exercice de cette profession par d'autres Parties soient rendus compatibles avec l'*Accord*.

Même s'il s'agit d'observations qui n'ont pas de conséquences sur les conclusions du présent rapport, le groupe spécial souligne les différences marquées entre les normes professionnelles des diverses Parties à l'*Accord* en matière de comptabilité publique et les différences importantes dans la façon dont les qualifications professionnelles des travailleurs sont évaluées et reconnues par rapport à ces normes. Étant donné la possibilité que cette situation crée des obstacles à la mobilité des comptables publics au Canada, le groupe spécial encourage le Forum des ministres du marché du travail à envisager d'accorder une priorité élevée à l'harmonisation au Canada des pratiques relatives à la comptabilité publique. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations du groupe spécial sur la *Loi*, ses règlements et la façon dont ils sont appliqués ne doit pas être retardée en attendant les résultats d'un tel processus d'harmonisation.

Dépens

La règle 52 de l'annexe 1706.1 (Règles de procédure des groupes spéciaux) stipule que les coûts opérationnels sont partagés également entre les parties au différend. Les coûts opérationnels sont « tous les honoraires quotidiens et autres débours payables aux membres des groupes spéciaux dans l'exercice de leurs fonctions y compris les coûts engagés par le groupe spécial pour retenir les services d'un avocat en vue d'obtenir les conseils juridiques sur les questions de procédures. »

L'article 1718.3 de l'*Accord* donne à un groupe spécial la discrétion d'accorder les dépens à la personne qui a gain de cause dans le cadre d'une procédure.

Le groupe spécial n'accorde pas de dépens et les coûts opérationnels doivent être divisés également entre les parties au différend.

Annexe A

Participants à l'audience du groupe spécial

Le groupe spécial

Gordon Ritchie (Président)
Bill Norrie
Claude Tremblay

Conseiller juridique du groupe spécial

Gordon Cameron
Blake, Cassels and Graydon

Pour l'Ontario

Me. Michelle Smith
conseillère juridique,
ministère du Procureur général

James Perttula
Ministère du Développement
économique et du Commerce

Bruce Baldwin
Ministère de la Formation et des
Collèges et Universités

Abi Lewis
Ministère du Procureur général

Peter LaFlair
Registraire, Conseil des comptables
publics de la province de l'Ontario

Michael Lipton
Elkind, Lipton and Jacobs
Conseiller juridique
Conseil des comptables publics de la
province de l'Ontario

Tom Warner
Président, Institut des comptables
agréés de l'Ontario

Robert Peck
Conseiller juridique
Institut des comptables agréés
de l'Ontario

Pour CGA Manitoba

Guy Pratte
Borden Ladner Gervais
Conseiller juridique pour l'Association des
comptables généraux agréés du Manitoba

Gerry Stobo
Borden Ladner Gervais
Conseiller juridique pour l'Association des
comptables généraux agréés du Manitoba

Bob Knox
R. H. Knox and Associates

Len Hampson
Directeur général, Association des
comptables généraux agréés du Manitoba

