

CET - 016M
C. P. PL 17

Loi concernant allègement
fardeau réglementaire et administratif

Projet de loi no 17

**Loi modifiant diverses
dispositions principalement
aux fins d'allègement
du fardeau réglementaire
et administratif**

Mémoire de l'Association de la construction
du Québec déposé le 21 septembre 2023



ASSOCIATION DE LA
CONSTRUCTION DU QUÉBEC

MÉMOIRE - PROJET DE LOI no 17

**Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement
du fardeau réglementaire et administratif**

Association de la construction du Québec
9200, boulevard Métropolitain Est
Montréal (Québec) H1K 4L2 T 514 354-0609

Table des matières

Préambule.....	Erreur! Signet non défini.
Sommaire.....	Erreur! Signet non défini.
I- Paiements rapides et gestion des avis de changement.....	5
Recommandation 1	6
II- Harmonisation des normes applicables au Québec	6
Recommandation 2.....	7
III- Pénalités en vertu de la loi R-20	7
Recommandation 3	10
Recommandation 4.....	10

Préambule

Principal groupe de promotion et de défense des intérêts des entrepreneurs de l'industrie québécoise de la construction, l'Association de la construction du Québec (ACQ) s'est imposée au fil des ans comme le plus important regroupement multisectoriel à adhésion volontaire de l'industrie.

Unique agent patronal de négociation pour tous les employeurs des secteurs institutionnel-commercial et industriel, l'ACQ représente à ce titre plus de 20 000 entreprises des secteurs institutionnel-commercial, industriel et résidentiel qui génèrent plus de 62 % des heures totales travaillées et déclarées dans l'industrie.

Non seulement l'ACQ joue un rôle actif et crédible dans les prises de décisions concernant l'industrie dans son ensemble, mais elle offre à ses membres une multitude d'outils et de services, grâce à un important réseau de 10 associations régionales implantées dans 17 villes du Québec.

Sommaire

L'ACQ salue d'entrée de jeu l'effort d'allègement administratif et réglementaire dans lequel s'est engagé le gouvernement du Québec depuis quelques années. Le projet de loi 17, *Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif* en est un exemple concret.

Toutefois, pour l'industrie de la construction, certaines mesures proposées par le projet de loi sont soit trop timides ou ont un lien plus ténu avec l'objectif d'allègement.

D'une part, l'absence d'harmonisation des règles des contrats publics avec les municipalités, surtout en matière de délais de paiement, constitue pour l'industrie un enjeu important que l'Ontario a déjà réglé depuis 2019. Sans prétendre qu'elle constitue la clé du succès en matière de productivité de nos voisins ontariens (écart de 13 % avec le Québec), il nous apparaît clair qu'assurer les paiements dans les délais pour l'ensemble des projets municipaux pourrait certainement donner un coup de pouce à nos entreprises en ce domaine.

D'autre part, si la réglementation peut constituer un frein à la croissance de l'industrie de la construction, les propositions visant les modifications à l'article 81 de la loi R-20 devraient simplifier la vie aux entreprises assujetties. Les règles proposées sont toutefois plus sévères que celles adoptées par Revenu Québec et par Revenu Canada.

C'est dans ce contexte que l'ACQ recommande :

- D'ouvrir à l'ensemble des contrats publics les dispositions visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics ou privés de travaux de construction ainsi qu'aux sous-contrats publics qui y sont liés, et ce, pour l'ensemble des ministères, organismes publics et parapublics, les municipalités et autres organismes municipaux (Hydro-Québec, OMH, SHDM, etc.), ainsi qu'au secteur privé.

- Subsidiairement, d'ouvrir à l'ensemble des contrats publics les dispositions visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats de travaux de construction ainsi qu'aux sous-contrats publics qui y sont liés, à l'égard de tous les projets municipaux et paramunicipaux financés en tout ou en partie par le gouvernement du Québec.
- D'uniformiser les méthodes de construction et d'adopter un code unique de construction pour l'ensemble des juridictions, en s'appuyant sur le dernier Code national du bâtiment en vigueur;
- D'exclure de l'article 167 du projet de loi les erreurs de bonne foi commises par les entrepreneurs ou les employés des entreprises de construction;
- D'uniformiser ses pratiques en matière de pénalité de retard, et d'adopter les modalités prévues par l'Agence du revenu du Canada.

I - Paiements rapides et gestion des avis de changement

Depuis quelques années, nous pouvons observer un désintéressement des entrepreneurs généraux et spécialisés pour les marchés publics. Une étude¹ de Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) réalisée en avril 2021 illustre que pour les entrepreneurs, les délais de paiement sont au premier rang des éléments qui causent la baisse d'intérêt face aux marchés publics. En effet, les délais de paiement ont un impact important ou très important sur la baisse d'intérêt face aux marchés publics chez 85 % des entrepreneurs et 73 % des professionnels de l'industrie.

Les délais importants de paiement engendrent d'autres conséquences notamment sur la gestion des liquidités des entreprises qui doivent recourir au crédit lequel est dispendieux. C'est encore une fois les petites organisations qui subissent les plus grands préjudices.

Une autre étude de RCGT² démontre qu'au moins 77 % des entreprises de l'industrie n'ont pas soumissionné sur au moins un contrat en 2013 à cause de clauses contractuelles abusives quant aux délais de paiement et/ou de la politique de paiement problématique du donneur d'ouvrage (...). La majorité des contrats (57 %) sur lesquels ces répondants ont refusé de soumissionner étaient accordés par des donneurs d'ouvrage publics.

Les principales causes des retards de paiements sont :

1. Les retards dans la libération des retenues;
2. Le non-respect des clauses contractuelles de paiement;
3. La lourdeur des procédures administratives exigées par les donneurs d'ouvrage;
4. Les retards dans l'approbation des changements (gestion des avis de changements);
5. Les autorisations de paiements par les professionnels.

1 Consultation visant à évaluer le niveau d'intérêt des entrepreneurs et des professionnels envers les marchés publics, Raymond Chabot Grant Thornton, consulté au <https://www.acq.org/wp-content/uploads/2021/05/nouvelles-2021-gamp-etude-sur-les-marches-publics-rapport-final.pdf>, publié en avril 2021.

2 Étude d'impact des retards de paiement dans l'industrie de la construction au Québec, Raymond Chabot Grant Thornton, consulté au <https://www.acq.org/wp-content/uploads/2022/01/grandsdossiers-retardspaiements-rapport-final-20150226.pdf> (acq.org), publié en septembre 2015.

L'impact quantifiable total de l'ensemble des retards s'élève à **plus de 1 milliard de dollars annuellement pour l'ensemble des contrats publics**. Il va sans dire que les conséquences des retards de paiement peuvent être fatales pour certaines entreprises, notamment les entreprises de sous-traitance.

L'adoption par le gouvernement de dispositions en matière de délais de paiement via la *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics*, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics, LQ 2022, c 18, constitue un pas en avant important afin de solutionner en partie les problématiques entourant les délais de paiement provenant des donneurs d'ouvrage publics. L'industrie collabore actuellement avec le Secrétariat du Conseil du trésor à la rédaction du règlement d'application.

Cela étant dit, nous sommes d'avis que tous les projets publics, parapublics et privés devraient être visés par un calendrier de paiement obligatoire (comme c'est le cas depuis 2019 en Ontario) et un mécanisme de règlement des différends, puisque cela aurait pour effet de réinjecter directement des sommes importantes dans l'économie québécoise, et ce, à coût nul pour le gouvernement du Québec.

Les municipalités au premier plan devraient être régies par les mêmes dispositions que les organismes assujettis à la Loi sur les contrats des organismes publics. Informée de la forte résistance des municipalités à adopter de telles règles, l'ACQ est d'avis qu'il serait à propos d'assujettir dans un premier temps l'ensemble des projets municipaux financés en tout ou en partie par le gouvernement provincial.

Au moment où les entrepreneurs ont le plus besoin de liquidités pour compenser les hausses des taux d'intérêt, nous croyons qu'il s'agit de la recommandation phare de ce mémoire.

Recommandation 1

L'ACQ recommande au gouvernement d'ouvrir à l'ensemble des contrats publics les dispositions visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats publics ou privés de travaux de construction ainsi qu'aux sous-contrats publics qui y sont liés, et ce, pour l'ensemble des ministères, organismes publics et parapublics, les municipalités et autres organismes municipaux (Hydro-Québec, OMH, SHDM, etc.), ainsi qu'au secteur privé.

Subsidiairement, l'ACQ recommande au gouvernement d'ouvrir à l'ensemble des contrats publics les dispositions visant à faciliter le paiement aux entreprises parties à des contrats de travaux de construction ainsi qu'aux sous-contrats publics qui y sont liés, à l'égard de tous les projets municipaux et paramunicipaux financés en tout ou en partie par le gouvernement du Québec.

II - Harmonisation des normes applicables au Québec

Comme le mentionne le préambule du projet de loi, ce dernier favorise « *l'harmonisation des normes applicables au Québec en matière de construction et de sécurité des bâtiments pour garantir, entre autres, que seules des normes plus exigeantes puissent être adoptées par les municipalités en ces matières et pour uniformiser l'application de certaines dispositions portant sur la sécurité du public.* »

L'ACQ accueille favorablement l'uniformité des normes en matière de construction. L'adoption, par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), du Code de construction comprenant les renvois au Code national du bâtiment (CNB) à jour pour tous, sur le territoire du Québec, est nécessaire. La situation actuelle relative aux normes est un casse-tête quotidien pour l'ensemble des entrepreneurs, mais également pour tous les intervenants de l'industrie.

Toutefois, la prérogative laissée aux municipalités quant au pouvoir d'adoption de normes plus sévères laisse nos entrepreneurs songeurs. Comment sera-t-il possible d'éviter une multiplication des normes ? La reprise de contrôle par la RBQ de l'adoption d'un code unique en serait affaiblie et la mesure, à des lieux d'un allègement réglementaire ou administratif.

Il y aura modernisation certes, mais aucun allègement administratif. Les entrepreneurs devront encore s'assurer de connaître quelles dispositions s'appliquent sur un territoire ou sur un autre.

Des normes à jour

Également, il faut soulever la problématique liée à l'adoption des mises à jour. Le délai pour adopter la version courante du CNB constitue un véritable frein au développement d'une norme unique reconnue.

Le Code de construction du Québec a été modifié en novembre 2021 et réfère toujours à la version 2015 du CNB.

Ainsi, les bâtiments dont les travaux de construction ou de transformation débutaient le 8 juillet 2023, ou après cette date, doivent respecter les exigences de cette édition du chapitre I, Bâtiment, du Code de construction du Québec.

Pourtant, la version 2020 du Code national du bâtiment est en vigueur depuis juin 2020.

Les entrepreneurs s'expliquent mal l'écart qui soulève une préoccupation importante au niveau des normes elles-mêmes. Selon plusieurs entrepreneurs, le Code de construction devrait être uniformisé à la grandeur du pays.

Les entrepreneurs se questionnent également sur la plus-value réelle d'un code « cousu main » pour le Québec et qui plus est, modifié pour chacune des municipalités.

Recommandation 2

L'ACQ recommande au gouvernement du Québec d'uniformiser les méthodes de construction et d'adopter un code unique de construction pour l'ensemble des juridictions, en s'appuyant sur le dernier CNB en vigueur.

III – Pénalités en vertu de la loi R-20

Le projet de loi propose à l'article 167 une modification importante à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*.

« 167. L'article 81 de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (chapitre R-20)* est modifié :

1° par l'insertion, dans le paragraphe c du premier alinéa et après « pécuniaire », de « ou les dispositions d'un règlement pris pour l'application du paragraphe b du premier alinéa de l'article 82 »;

2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : « **Malgré le paragraphe c du premier alinéa, la Commission peut recouvrer, d'un employeur qui omet de remettre, dans le délai imparti, un montant qu'il devait remettre en vertu d'une convention collective ou de la présente loi, une somme égale à :**

1° **7 % de ce montant, dans le cas où le retard n'excède pas 7 jours;**

2° **11 % de ce montant, dans le cas où le retard n'excède pas 14 jours;**

3° **20 % de ce montant, dans les autres cas. »**

(caractères mis en gras par nous)

Précision d'entrée de jeu : ce n'est pas le taux d'intérêt que porte la créance, mais plutôt la pénalité, à laquelle s'ajoute le calcul des intérêts.

L'ACQ s'oppose à une telle modification pour plusieurs raisons :

- Loin d'être un allègement administratif, cette mesure peut plutôt devenir un piège selon le contexte (ex. : pénurie de main-d'œuvre, délais d'approvisionnement, etc.);
- La mesure va à l'encontre de l'intention du législateur de 1995, qui visait par le projet de loi n°146 à l'époque à lutter contre les employeurs qui effectuaient du travail au noir ;
- Il s'agit de pénalités qui sont entièrement encaissées par la Commission de la construction du Québec (CCQ), laquelle n'a aucune obligation ni contrainte de recouvrement ou de remboursement des pénalités aux destinataires des sommes;
- Les taux proposés sont supérieurs à ceux exigés par Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada;
- Les pénalités proposées peuvent représenter des sommes astronomiques pour les entreprises qui auraient commis une simple erreur de bonne foi.

D'ailleurs, rappelons les montants apparaissant à la déclaration mensuelle pour un (1) travailleur moyen :

Avantages sociaux (total 5)	1 806,24
Taxe de vente assurance	43,78
Fonds d'indemnisation	3,20
Cotisation horaire AECQ (minimum 5 \$)	5,00
Cotisation annuelle AECQ (230 \$ / année)	
TPS (10+11) X 5 %	0,25
TVQ (10+11) X 9,975 %	0,50
Congés et jours fériés (total 3)	883,38
Prélèvement (2+3) X 1,5 % (minimum 10 \$)	115,18
Cotisations syndicales (total 4)	26,84

Fonds de qualification	
Fonds de formation	32,00
Contribution sectorielle (total 6)	3,20
TOTAL	2 919,55

Un exemple récent illustre bien cette problématique. Une entreprise tout à fait solvable a transmis un rapport mensuel de **63 349,25 \$** (environ 20 travailleurs), mais a omis une signature sur le chèque accompagnant la remise. Elle s'est vu réclamer, après 10 jours, une pénalité de **11 410,00 \$**.

La pénalité nous apparaît tout à fait exagérée pour une simple omission de signature.

Ni Revenu Québec, ni l'Agence du revenu du Canada ne chargent de telles pénalités pour quelque montant que ce soit.

En effet, si la proposition du projet de loi se rapproche de ce qui est demandé en termes de pénalités par Revenu Québec, l'imposition d'une pénalité de **20 %** par la CCQ devrait être corrigée.

RETARD	Agence du revenu Canada	Revenu Québec	Commission de la construction du Québec
1-3 jours	3%	7%	7%
4-5 jours	5%	7%	7%
6-7 jours	7%	7%	7%
14 jours	10%	11%	11%
Plus de 14 jours	10 %	15 %	20 %

Plusieurs situations hors du contrôle de l'employeur peuvent mener à ce que ce dernier produise un rapport mensuel en retard ou incomplet. Par exemple, une erreur administrative au système comptable, la négligence d'un salarié à remettre ses feuilles de temps ou une simple erreur de date de transmission sont au nombre des éléments pouvant causer une telle situation. Malgré ces aléas, l'employeur recevra tout de même une pénalité.

Un véritable allègement réglementaire passe par un recadrage des pénalités permettant de distinguer l'omission du simple retard.

Actuellement, un employeur qui omet de transmettre son rapport mensuel au 15^e jour du mois et qui le transmet le jour ou la semaine suivante se voit autant pénalisé qu'un employeur qui omet complètement de produire son rapport mensuel.

En ajoutant une distinction claire et précise dans la loi, la CCQ aurait donc l'obligation de pénaliser les employeurs ayant réellement omis de transmettre leur rapport mensuel.

La notion d'omission est apparue dans le projet de loi n°146 de 1995. En faisant une lecture des journaux de débat de 1995, on remarque que l'intention première du législateur était de lutter contre les employeurs

qui effectuaient du travail au noir. Ainsi, une pénalité de 20 % leur a été attribuée. Elle ne devait pas être appliquée en cas d'erreur.

S'il est difficile de séparer l'erreur de l'omission intentionnelle, vu l'importance de la sanction, il serait opportun d'importer la position que le législateur a adoptée dans le cadre d'autres infractions, toujours en lien avec la loi R20.

C'est le cas des infractions découlant du *Règlement sur les restrictions aux licences d'entrepreneurs aux fins d'un contrat public*, RLRQ c R-20, r 14. Les restrictions s'appliquent en fonction de la taille de l'entreprise et ont une durée dans le temps (2 ans).

Ainsi :

- Étant donné l'importance des réclamations de la Commission de construction du Québec et de l'impact financier important qu'elles ont sur les entreprises;
- Étant donné que l'argent desdites pénalités ne retourne ni aux travailleurs ni aux employeurs;
- Étant donné qu'aucune valeur ajoutée ne peut être attribuée à la réclamation de ces pénalités par la CCQ autre qu'un incitatif à payer;
- Étant donné que **Revenu Québec** et **l'Agence du revenu du Canada**, pour arriver aux mêmes fins, proposent des modalités moins excessives :

Recommandation 3

L'ACQ recommande au gouvernement du Québec d'exclure de l'article 167 les erreurs de bonne foi commises par les entrepreneurs ou les employés des entreprises de construction.

Recommandation 4

L'ACQ recommande au gouvernement du Québec d'uniformiser ses pratiques en matière de pénalité de retard, et d'adopter les modalités prévues par l'Agence du revenu du Canada.



ASSOCIATION DE LA
CONSTRUCTION DU QUÉBEC

acq.org