

Mémoire présenté à

***la Commission des finances publiques  
dans le cadre des consultations particulières  
sur le projet de loi n°28***

par

**l'Association des professionnels de la construction  
et de l'habitation du Québec (APCHQ)**

Janvier 2015



**À propos de l'APCHQ**

Fondée en 1961, l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) est un organisme privé à but non lucratif qui a pour mission de faire valoir et développer le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 15 associations régionales. Grâce à son offre de services techniques, juridiques, administratifs et de formation ainsi qu'à ses interventions gouvernementales et publiques, l'APCHQ contribue à ce que ses membres puissent accroître leurs compétences et évoluer dans un environnement hautement compétitif. En outre, à l'occasion du renouvellement des conventions collectives de l'industrie de la construction, l'APCHQ a le mandat de négocier au nom de 14 500 employeurs du secteur résidentiel.

## Contenu

1.	SOMMAIRE .....	4
2.	INTRODUCTION .....	5
3.	RÉALISATION D'UNE ÉTUDE D'IMPACT PRÉALABLE .....	5
4.	PRÉCISER OU AMENDER CERTAINES DÉFINITIONS .....	7
4.1	Contrat de construction et entrepreneur .....	7
4.2	La date de début des travaux .....	8
5.	RÉTABLISSEMENT D'UNE FRANCHISE ANNUELLE DE 25 000 \$ OU PLUS .....	9
6.	UTILISATION DE L'ARQ COMME OUTIL DE RÉHABILITATION ET NON COMME « TRAPPE À TICKETS » .....	12
6.1	En cas de non-conformité, aviser d'abord .....	12
6.2	Émettre une ARQ restreinte .....	12
6.3	Informatiser la gestion de l'ARQ dès le début .....	13
6.4	S'assurer de la validité et de l'authenticité de l'ARQ en une seule étape .....	14
7.	LES CONTRATS À EXÉCUTION SUR DEMANDE .....	16
8.	PARLER D'INFRACTIONS PLUTÔT QUE DE PÉNALITÉS .....	17
9.	AUTRES RECOMMANDATIONS .....	18
9.1	Viser la société plutôt que les sociétaires .....	18
9.2	Mieux définir ce qu'est une situation d'urgence .....	19
9.3	Effectuer une évaluation périodique de l'impact de l'ARQ .....	19
10.	CONCLUSION .....	20
11.	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS .....	21

## 1. SOMMAIRE

D'entrée de jeu, l'APCHQ affirme qu'elle est favorable à la lutte contre l'évasion fiscale et souhaite encourager la conformité fiscale dans l'industrie de la construction. C'est pourquoi l'Association est reconnaissante de l'occasion qui lui est offerte de commenter les dispositions du projet de loi 28 (PL28) introduisant l'obligation de fournir l'attestation de Revenu Québec (ARQ) dans le cadre de contrats privés de construction.

Notre souci pour réduire le fardeau administratif sans cesse croissant des entreprises nous porte toutefois à formuler des recommandations visant à alléger le système tout en permettant au gouvernement d'atteindre ses objectifs.

Outre les modalités permettant d'éviter les coûts et l'inefficacité d'un système « mur à mur », notre réflexion porte sur les outils que l'on devrait mettre à la disposition de l'industrie pour gérer cette nouvelle obligation. Selon l'APCHQ, entre autres, un système informatisé est requis, et ce, **dès l'entrée en vigueur des nouvelles exigences.**

Les principaux ajustements proposés par l'APCHQ sont, d'une part, de maintenir l'engagement qui avait été pris au budget concernant une franchise annuelle de 25 000 \$, ou plus encore. Il faudrait maintenir l'objectif qui consiste à s'intéresser aux relations d'affaires d'une certaine importance. Cette balise devrait d'ailleurs être déterminée à la lumière d'une étude d'impact qui demeure absente du dossier. D'autre part, différentes propositions visent à mieux adapter la législation aux pratiques du secteur privé tout en favorisant la conformité par une meilleure information et des avis appropriés. L'octroi de recours fait également partie des propositions visant à mettre en place une mesure gérable, équilibrée et efficace.

Afin de favoriser la réhabilitation, l'APCHQ propose qu'il soit possible d'émettre une ARQ restreinte, valide durant une certaine période. La sanction de la non-émission de l'ARQ devrait être l'ultime solution au lieu d'être un automatisme, car il y a parfois des malentendus et le problème pourrait aussi être du côté de Revenu Québec (RQ).

Au chapitre de la reddition de comptes afin, notamment, d'éventuellement ajuster le système, l'APCHQ suggère la réalisation d'études des retombées de l'ARQ à intervalles réguliers. Compte tenu des modalités proposées dans le PL28, l'APCHQ ne peut cacher sa crainte que l'ARQ se transforme en « trappe à tickets ». En effet, il est possible de décerner des pénalités à des entreprises parfaitement honnêtes ayant toujours respecté intégralement leurs obligations fiscales, mais qui auraient négligé un aspect de l'obtention, de la vérification ou du classement de l'ARQ. Cette mesure s'appliquerait également aux sous-contractants ayant fait leurs remises. Cela soulève un problème de légitimité et d'acceptabilité.

## 2. INTRODUCTION

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) tient à rappeler que les entrepreneurs honnêtes forment la très grande majorité des intervenants dans le monde de la construction. C'est pour contrer les agissements d'une minorité que de nombreux contrôles sont déjà en place. Cela dit, l'APCHQ souscrit à l'objectif du gouvernement d'accentuer la lutte contre l'évasion fiscale et si, par un choix judicieux de modalités ou d'outils, il est possible pour les entreprises honnêtes de mieux se reconnaître et de tisser des liens d'affaires encore plus serrés, l'Association ne peut que souhaiter un tel dénouement. La clé du succès est évidemment d'obtenir ce gain sans alourdir pour autant le fardeau administratif des entreprises... honnêtes.

Rappelons que l'industrie de la construction est composée à 85 % par des entreprises comptant 5 employés ou moins et qu'elle regroupe environ 45 000 entreprises licenciées. Une entreprise de construction de taille modeste – un constructeur résidentiel de 5 ou 10 unités par exemple – peut transiger avec une trentaine de sous-contractants et chacun d'eux, à leur tour, peut accepter des contrats d'un nombre très variable d'entrepreneurs généraux. On imagine alors l'immense toile de relations d'affaires que l'on cherche à documenter avec le PL28 au moyen de l'attestation de Revenu Québec (ARQ). Ce mémoire porte d'ailleurs uniquement sur cet aspect du projet de loi.

Notre intervention vise à sensibiliser les élus quant aux impacts indésirables de certaines dispositions, tout en proposant des améliorations qui permettront d'atteindre les mêmes objectifs avec un minimum d'inconvénients pour tous.

## 3. RÉALISATION D'UNE ÉTUDE D'IMPACT PRÉALABLE

Un Groupe de travail sur la simplification réglementaire et administrative a été mandaté par le gouvernement du Québec pour lui proposer des mesures visant à réduire le fardeau administratif. On y recommande notamment de contenir le fardeau administratif et de réduire de 20 % le coût des formalités administratives. Le gouvernement a ensuite adopté la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif, dans laquelle on peut lire, entre autres :

« Tout projet visé par la présente politique doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire lorsqu'il est soumis au Conseil exécutif [...] Les ministères et organismes doivent publier et rendre accessibles sur leur site Internet les analyses d'impact réglementaire de tout projet visé par la présente politique, et

ce, au moment de la publication des projets de loi, de règlement, d'orientation, de politique ou de plan d'action<sup>1</sup>. »

Or, malgré des recherches et des demandes répétées lors des rencontres du comité consultatif sur l'ARQ, aucune analyse d'impact ne semble avoir été réalisée – ou rendue publique – ce qui est contraire aux orientations de la Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif.

Dans cette même politique, plusieurs orientations sont prévues pour s'assurer de ne pas alourdir le fardeau administratif des entreprises, particulièrement les petites et moyennes entreprises (PME) qui sont surreprésentées dans l'industrie de la construction. Pour se conformer à ces orientations, il faudrait donner certaines balises au PL28, car pour l'instant, on cherche à assujettir indistinctement l'ensemble des entreprises et des contrats, le tout dans le cadre de procédures renouvelables trimestriellement. Bref, on adopte une approche « mur à mur » pour retracer le paiement des contrats de 100 \$ comme on le fait pour des contrats de 100 000 \$, en ne tenant pas compte du coût engendré pour l'industrie ou même pour les ressources gouvernementales.

Cette absence de paramètres et de balises qui pourraient alléger le système s'explique justement par le fait qu'aucune analyse d'impact n'est venue étayer le dossier. Il doit pourtant y avoir moyen d'atteindre les objectifs tout en étant efficace.

Une étude d'impact devrait non seulement considérer les ressources humaines impliquées, celles de RQ évidemment, mais aussi l'ensemble des heures-personnes consacrées à la collecte, la vérification, le classement de l'ARQ, sans oublier le processus de vérification en entreprise.

Ce dernier élément apparaît particulièrement lourd puisqu'il faut établir, selon ce qui est prévu au PL28, pour chaque paiement versé à un sous-contractant, si le tout résulte d'un contrat octroyé à une entreprise ayant fourni son ARQ, valide durant la période correspondante, vérifiée au bon moment, classée de la manière prescrite, etc. Une fois cette première vérification de ce premier paiement faite, le vérificateur pourrait ensuite s'attarder au second paiement. Normalement, un examen corollaire devrait être fait chez les sous-contractants pour déceler des anomalies, connivences, manquements ou autres indices de fraude. Imaginons maintenant l'ampleur du processus de vérification pour une entreprise qui fait plusieurs centaines, voire des milliers de paiements durant une année. De quelle ampleur et de quelle durée les vérifications seront-elles alors? Si exhaustives, on parle sans doute de coûts importants. Autrement, si l'on procède à des enquêtes sommaires par échantillons, le coût en sera diminué, mais l'efficacité aussi et, outre l'économie de ressources pour RQ, on ne pourra éviter les coûts nécessaires pour constituer et maintenir les registres appropriés dans les entreprises.

---

<sup>1</sup> Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif, gouvernement du Québec, janvier 2014

[http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR\\_pol\\_gouv\\_ara2014.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_pol_gouv_ara2014.pdf)

Trop souvent, on résume les étapes reliées à l'ARQ à un geste d'une quinzaine de secondes (obtenir le lien internet, l'imprimer et la transmettre). Il s'agit plutôt du processus qui s'avère beaucoup plus exigeant.

S'il s'avère que l'approche ciblée permet d'éviter des coûts (à l'industrie comme à RQ) tout en procurant des bénéfices importants, l'APCHQ recommande de donner priorité à cette approche et de réévaluer l'utilisation de l'ARQ dans ce nouveau contexte.

#### RECOMMANDATION NO 1

**Avant toute mise en œuvre de l'ARQ, l'APCHQ recommande que soit réalisée une étude d'impact tenant compte des coûts de vérification. Aux fins d'appréciation des résultats, cette étude devrait documenter les coûts d'un ou de plusieurs scénarios alternatifs, dont des interventions ciblées de la part de RQ (ex. : enquêtes plus poussées des comptes clients connus, entreprises naissantes ou autres entreprises « à risque »).**

## 4. PRÉCISER OU AMENDER CERTAINES DÉFINITIONS

### 4.1 *Contrat de construction et entrepreneur*

Au nouvel article 1079.8.16 de la Loi sur les impôts, qui serait ajouté par le biais de l'article 84 du projet de loi, le législateur fournit quelques définitions. Voici les commentaires de l'APCHQ sur certaines d'entre elles.

La définition de « **contrat de construction** » nous apparaît incomplète et gagnerait à être plus exhaustive. En effet, on ne définit pas ce que sont des travaux de construction, on ne fait qu'une référence à la Loi sur le bâtiment. Ceci pourrait mener à un problème d'interprétation, les uns prétendant que la référence à la Loi sur le bâtiment permet de s'en servir pour déterminer ce que sont des travaux de construction, d'autres étant au contraire d'avis que la Loi sur les impôts est une loi autonome sans lien avec la Loi sur le bâtiment et que RQ est libre de déterminer lui-même ce que comprend ce terme. Comme le PL28 vise un but différent de celui de la Loi sur le bâtiment, il est important que les termes du projet de loi ne portent pas à interprétation.

Il faudrait d'abord définir ce que sont des travaux de construction avant de traiter de contrat de construction, ou alors le législateur devrait clairement indiquer « des travaux de construction au sens de la Loi sur le bâtiment ».

Par exemple, si on se réfère à la Loi sur le bâtiment, l'article 8 de cette loi s'appliquerait, mais l'exclusion qui y est prévue lorsque l'ouvrage n'est pas destiné à la vente ou à l'échange s'appliquera-t-elle? Ces nuances devraient être expliquées.

Pour ce qui est de la définition d'« **entrepreneur** », il faudrait préciser « qui fait exécuter à son profit, en tout ou en partie... », selon notre compréhension du but visé.

Dans plusieurs nouveaux articles introduits à la Loi sur les impôts par le projet de loi 28, dont les articles 1079.8.17 et 1079.8.18, il est question, entre autres, de soumissions et de contrats. Or, dans le secteur privé, les parties procèdent souvent par entente verbale, de gré à gré, sans soumission formelle ni aucun contrat écrit. Il y a alors contrat verbal au sens de Code civil, mais la naissance du contrat dépend du moment où les parties ont échangé leur consentement. Les législations comparables en matière de contrats publics tiennent compte des ententes de gré à gré et prévoient des dispositions applicables en pareil cas.

*En voici un exemple :*

**RÈGLEMENT SUR LES CONTRATS DE CONSTRUCTION DES ORGANISMES MUNICIPAUX  
(C-19, r.3)**

« 4. L'attestation de l'entrepreneur est valide jusqu'à la fin du trimestre de l'année civile au cours duquel elle a été délivrée. Toutefois, dans le cadre d'un appel d'offres, si la date fixée pour la réception des soumissions tombe pendant l'un ou l'autre des sept premiers jours du trimestre suivant, l'attestation délivrée le trimestre précédent demeure valide jusqu'à cette date.

**De plus, l'attestation de l'entrepreneur ne doit pas avoir été délivrée** après la date limite fixée pour la réception des soumissions relatives au contrat ou, **s'il s'agit d'un contrat conclu de gré à gré, après la date de la conclusion du contrat.** »

**RECOMMANDATION NO 2**

**Les nouveaux articles 1079.8.16 à 1079.8.18 devraient être modifiés afin de :**

- **Définir le terme « contrat de construction »;**
- **Indiquer que la Loi ne s'applique que lorsque l'entrepreneur fait exécuter à son profit, en tout ou en partie, des travaux de construction;**
- **Réaménager les articles de façon à tenir compte des contrats conclus de gré à gré.**

**4.2 La date de début des travaux**

L'APCHQ est d'avis que les nouveaux articles 1079.8.17 et 1079.8.18 de la Loi sur les impôts devraient prévoir une définition pour la date de début des travaux, ce qui permettrait d'éviter

toute controverse quant à la façon d'établir la date de début des travaux, et ce, en fournissant des critères objectifs sur lesquels se fonder.

### RECOMMANDATION NO 3

**Une disposition pourrait être ajoutée à la Loi, laquelle prévoirait ce qui suit :**

**« Date du début des travaux : s'entend de la date, certifiée par une attestation écrite de l'entrepreneur, à laquelle le sous-contractant a effectivement entrepris la réalisation des travaux prévus dans la soumission, le contrat ou l'entente de gré à gré. »**

## 5. RÉTABLISSEMENT D'UNE FRANCHISE ANNUELLE DE 25 000 \$ OU PLUS

Il faut bien se rappeler que l'objectif poursuivi n'est pas strictement de faire échec à l'évasion fiscale, à la fausse facturation ou à des pratiques criminelles. Sans exclure de tels bénéficiaires, le but du PL28 est essentiellement de **réduire au maximum les comptes clients de RQ**. Il n'est pas question de prétendre que les entreprises de construction sont différentes des autres, qu'elles n'éprouvent jamais de problèmes à être payées elles-mêmes et qu'elles remettent toujours leurs taxes à temps. Le PL28 leur réserve pourtant un traitement particulier. On prend les grands moyens, allant jusqu'à menacer l'existence des entreprises, pratiquement du jour au lendemain, si elles ne remettent pas l'ensemble de leurs taxes et impôts aux dates prescrites, sans tenir compte de la gravité du manquement, qui, parfois, est commis à l'insu de l'entrepreneur général de bonne foi, ou résulte de cafouillis administratifs qui pourraient être la faute de RQ.

Au lieu de viser les contrats totalisant plus de 25 000 \$ annuellement, selon ce qui avait été évoqué au Budget 2014-2015, le PL28 vise à couvrir tous les contrats et toutes les relations d'affaires entre entrepreneurs licenciés. On y parvient en faisant de la franchise de 25 000 \$ une « franchise à vie », que l'on pourra atteindre au fil des mois ou même des années. Il faut alors être extrêmement vigilant.

L'APCHQ estime que cette orientation doit être remise en question au profit d'une balise qui permettrait à RQ de s'intéresser à des relations d'affaires d'une taille importante à l'intérieur d'un horizon clair et réaliste.

Car autrement, pour « bien dormir », mieux vaut réclamer immédiatement et systématiquement l'ARQ, d'où notre interprétation que ce qui est visé est l'ensemble des entreprises et l'ensemble des contrats, indistinctement.

Aussi bien parler alors d'une nouvelle règle de qualification des entreprises de construction. Comme leur licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), leur inscription à la Commission de la construction du Québec (CCQ) ou la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), sans oublier la TVQ et la TPS, les entrepreneurs ne peuvent pas être en règle sans intégrer l'ARQ dans leur processus d'octroi de contrat et de paiement. Contrairement aux autres règles de qualification, qui d'ailleurs sont nombreuses, l'ARQ correspondrait à une qualification trimestrielle.

Alors que le gouvernement parle d'allègement réglementaire, on ne peut que constater qu'il fait exactement le contraire avec l'ARQ trimestrielle « mur à mur ». L'ARQ deviendrait presque la première condition à respecter pour se qualifier et demeurer en affaires. Pourrait-on par ailleurs alléger d'autres règles de qualification si celle-ci doit primer?

L'APCHQ estime que l'ARQ gagnerait en pertinence si on préconisait son obtention dans le cadre de relations d'affaires présentant des risques (démontrés) ou au moins de taille importante. Faute de l'éclairage d'une étude d'impact sur le sujet, la seule balise connue demeure celle proposée dans le budget, soit 25 000 \$.

De plus, la validité fondée sur une base trimestrielle nous semble trop courte et devrait être augmentée à un an. Le délai de trois mois est sûrement trop court, même pour RQ qui devra traiter une grande quantité de demandes à répétition. Et ce qui compte n'est-il pas d'accorder un contrat à une entreprise conforme au moment où le contrat est accordé, le tout ne pouvant être remis en question de toute manière selon ce qui est proposé au projet de loi? En somme, la validité trimestrielle de l'attestation semble une notion peu utile.

En conséquence, l'APCHQ recommande, d'une part :

#### **RECOMMANDATION NO 4**

**De retirer la référence à l'année civile antérieure dans le nouvel article 1079.8.17 de la Loi sur les impôts.**

Et d'autre part :

#### RECOMMANDATION NO 5

L'APCHQ propose de respecter le principe qui consiste à exempter les relations d'affaires de moindre importance lors de l'application de l'ARQ aux contrats privés. Cette « franchise » devrait être déterminée à la lumière d'une étude d'impact permettant de cibler des relations contractuelles d'une taille plus importante (toujours sur une base annuelle). Ce montant pourrait être supérieur à 25 000 \$.

Cette approche comporte plusieurs avantages. On élimine d'abord un ensemble de petites transactions, non significatives aux fins de l'ARQ, mais qui n'échappent pas aux vérifications ordinaires auxquelles les entreprises se soumettent déjà. D'autre part, on pourrait profiter des déclarations T-5018, déjà disponibles également, qui documentent les sommes versées **annuellement** à un sous-contractant.



Canada Revenue Agency  
Agence du revenu du Canada

Protected B / Protégé B  
when completed / une fois rempli

### T5018 Statement of Contract Payments État des paiements contractuels

20	For the period ending Pour la période se terminant le Year - Année    Month - Mois    Day - Jour	22	Construction subcontractor payments Paiements à un sous-traitant de la construction	24	Recipient's identification number Numéro d'identification du bénéficiaire
				Acct no. N° de compte	
				Social insurance number (SIN) Numéro d'assurance sociale (NAS)	
Recipient's business name and address - Nom et adresse de l'entreprise du bénéficiaire				Payer's name - Nom du payeur	
▶				Payer's account number - Numéro de compte du payeur	

Privacy Act, personal information bank numbers CRA PPU 005 and CRA PPU 047  
Loi sur la protection des renseignements personnels, fichiers de renseignements personnels ARC PPU 005 et ARC PPU 047

T5018 (14)

Canada

## 6. UTILISATION DE L'ARQ COMME OUTIL DE RÉHABILITATION ET NON COMME « TRAPPE À TICKETS »

### 6.1 En cas de non-conformité, aviser d'abord

Pour l'instant, sont absentes du PL28 des dispositions qui viseraient à avertir de la perte de l'ARQ effective ou éventuelle, ou pour rectifier la situation à l'intérieur d'un délai de rigueur. Ce manque de mesures de réhabilitation est regrettable.

En l'absence d'avis ou de délai de rigueur pour rectifier la situation, on crée une menace d'extinction d'entreprises pour de simples malentendus avec RQ, ce qui est exagéré. Il ne faut pas tout assimiler à de la fraude ou présumer que les problèmes ne relèvent jamais de RQ. Le PL28 devrait contenir des dispositions permettant d'aviser et de rectifier à court terme une situation. Ce ne serait que normal. En tenant à agir fermement contre l'inacceptable, on perd le sens de l'équilibre et on oublie de donner voix au chapitre ou même d'aviser.

Pour illustrer la sévérité de ce qui est proposé, rappelons que concrètement, à la suite d'une période d'activité d'un mois ou d'un trimestre, toutes les entreprises sont tenues de faire rapport et de remettre les taxes de vente, ce qui doit être fait dans le mois suivant la période en question. Par exemple, une entreprise dont la période de déclaration se termine fin mars doit faire rapport et verser ses taxes avant la fin avril. Au premier mai, si son rapport ou son paiement n'est pas noté dans les systèmes de RQ, le compte de cette entreprise devient « en souffrance » et elle ne pourrait plus obtenir son ARQ. Que ceci résulte d'un problème appartenant à l'entrepreneur ou à RQ importe peu, **de façon automatique, avec le PL28, cette entreprise ne peut plus obtenir de contrats privés ou publics.** Privée de revenus, comment l'entreprise pourrait-elle remédier à la situation? Risque-t-on alors d'assister à une réduction des comptes clients de RQ ou plutôt à une hausse des comptes à radier pour cause de faillite? Il faut une gradation et une séquence des sanctions. Le PL28 est incomplet à cet égard.

### 6.2 Émettre une ARQ restreinte

Au lieu de refuser l'émission de l'ARQ à une entreprise dont le compte devient soudainement « en souffrance », l'APCHQ préconise l'envoi d'un avis à ce sous-contractant ainsi que l'émission d'une ARQ restreinte, valide pour une période déterminée de quelques mois au plus.

Durant la période où une entreprise opère sous ARQ restreinte, RQ devrait offrir la possibilité aux entrepreneurs qui accordent des contrats à cette entreprise de remettre directement à RQ les taxes normalement payables au sous-contractant.

Cela sécuriserait la créance durant la période où le sous-contractant doit rétablir la situation.

L'APCHQ souhaite être bien comprise sur ce point. Il n'est pas question de laisser un passe-droit à quelqu'un qui aurait délibérément commis une faute ou qui aurait eu un comportement répréhensible à de nombreuses reprises. Nous souhaitons plutôt que le gouvernement fasse la distinction entre une entreprise récalcitrante et celle qui commet, sans aucune mauvaise

intention, une faute mineure ou occasionnelle, en raison d'un accident de parcours, de difficultés temporaires ou d'une mésentente administrative.

#### RECOMMANDATION NO 6

**Envisager l'émission d'une ARQ restreinte à des entreprises qui éprouvent une difficulté à renouveler leur ARQ et aviser celles-ci sans délai tout en leur accordant un sursis pour rectifier la situation. Ces entreprises pourraient continuer de conclure des contrats qu'elles pourraient mener à terme.**

### *6.3 Informatiser la gestion de l'ARQ dès le début*

L'une des solutions est d'ordre technologique. En effet, outre les modalités permettant de mieux cibler les entreprises ou les activités d'une ampleur significative, il faut absolument informatiser l'obtention, la validation, la consignation et le renouvellement de l'ARQ. Surtout si l'on doit faire un grand nombre de transactions, il faut éviter de débattre de la conformité de chaque paiement. Cette informatisation devrait être disponible **dès le premier jour d'application de l'ARQ** et bénéficier d'une période de rodage prévue aux modalités transitoires. **L'APCHQ souhaite vivement que le gouvernement prenne des dispositions et des engagements clairs à ce sujet.**

L'APCHQ a déjà acheminé à RQ une documentation faisant état des différents champs et des fonctionnalités de l'éventuel système. Il s'agit d'une proposition préliminaire, pour discussion. On comprendra toutefois que ce qui est recherché est une plateforme similaire à ce qu'offrent les institutions financières (ex. : Accès D). Sur ces systèmes, on peut identifier différents fournisseurs et dans le contexte de l'ARQ, il s'agirait de sous-contractants. On pourrait alors obtenir directement de RQ, sur procuration, la validation et le renouvellement de l'ARQ, tout en conservant les traces électroniques, nécessairement valides. On permettrait aussi aux comptables et autres tiers qui agissent pour le compte des entrepreneurs d'effectuer les suivis nécessaires (vérifications, tenue de registres, etc.).

Le registre des inscriptions et vérifications serait basé sur le numéro de licence de la RBQ. Il pourrait aussi servir de base permettant de greffer et de valider un ensemble de données qui doivent être conformes, du numéro d'entreprise du Québec (NEQ) aux numéros de TVQ et de TPS en passant par les numéros de CCQ et de CSST.

En somme, en permettant plusieurs vérifications à la fois, et en générant des données fiables et acceptables dans le cadre des vérifications, le système informatisé serait à l'avantage de toutes les parties. Ainsi :

#### RECOMMANDATION NO 7

**Voir à ce qu'un système informatique soit mis en place DÈS LA MISE EN OEUVRE de l'obligation de fournir l'ARQ sur les contrats privés. Un tel instrument de vérification simple et efficace devrait permettre de déterminer, en une seule fois, qu'une Attestation a été émise, la date de son émission et sa validité.**

Les entreprises du domaine de la restauration ont eu accès à des solutions informatiques modernes pour mieux attester de leur probité, en allourdissant le moins possible leur fardeau administratif. L'industrie de la construction devrait obtenir la même considération.

#### *6.4 S'assurer de la validité et de l'authenticité de l'ARQ en une seule étape*

Aux nouveaux articles 1079.8.17 et 1079.8.18, le terme « valide » dans « attestation valide », nous paraît devoir être interprété de la façon suivante : l'Attestation doit être valide au moment où elle est fournie, c'est-à-dire que sa période de validité, prévue à l'article 1079.8.19, n'est pas expirée au moment où elle est présentée à l'entrepreneur.

Les nouveaux articles 1079.8.17 et 1079.8.18 n'imposent donc aucune obligation de fournir une nouvelle ARQ après l'obtention de l'ARQ initiale. Il en est de même des législations comparables en matière de contrats publics dans leur version amendée par le projet de loi 28.

Seul le nouvel article 1079.8.28, que l'on trouve au TITRE II du PL28 relatif aux agences de placement de personnel, prévoit l'obligation de fournir une nouvelle Attestation à l'expiration de l'Attestation initiale.

Nous considérons donc que l'interprétation qui doit être donnée aux nouveaux articles 1079.8.17, 1079.8.18 et 1079.8.19 de la Loi sur les impôts est la suivante : Si une Attestation est remise au moment requis par ces articles, elle vaudra pour tout le contrat sous réserve qu'elle soit valide et authentique au moment où elle est fournie. L'Attestation n'aura, à aucun moment au cours de l'exécution des travaux de construction en découlant, à être renouvelée et aucune nouvelle Attestation n'aura à être remise à l'entrepreneur autre que l'Attestation initiale. L'APCHQ souhaiterait que la validité de cette interprétation lui soit confirmée.

#### RECOMMANDATION NO 8

**Confirmer que le terme « valide » ne fait référence qu'à la période de validité telle que définie à l'article 1079.8.19 et inclure dans la Loi une disposition qui prévoit expressément que l'entrepreneur n'est pas tenu d'obtenir du sous-contractant, au cours de l'exécution des travaux de construction qui découlent du contrat, une nouvelle ARQ une fois l'ARQ initiale expirée.**

Ainsi, si un sous-contractant dépose une soumission le 1<sup>er</sup> février pour des travaux débutant le 1<sup>er</sup> mai, il devra fournir l'Attestation entre le 1<sup>er</sup> février et le 7 mai. S'il fournit l'Attestation le 1<sup>er</sup> mars et qu'elle est valide à cette date, le sous-contractant et l'entrepreneur auront rempli leurs obligations, le sous-contractant n'étant pas tenu de fournir une Attestation valide du 1<sup>er</sup> février au 7 mai.

L'évitement des doublons et des vérifications successives devrait être une préoccupation. Selon le projet de loi, l'entrepreneur doit vérifier, en deux étapes successives, la validité et l'authenticité de l'Attestation.

En outre, les législations comparables en matière de contrats publics, tel l'article 4 du *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux* (C-19, r.3), stipulent, dans leur version amendée par le PL28, que :

*« 4. L'attestation de l'entrepreneur est valide jusqu'à la fin du trimestre de l'année civile au cours duquel elle a été délivrée. Toutefois, dans le cadre d'un appel d'offres, si la date fixée pour la réception des soumissions tombe pendant l'un ou l'autre des sept premiers jours du trimestre suivant, l'attestation délivrée le trimestre précédent demeure valide jusqu'à cette date. De plus, l'attestation de l'entrepreneur ne doit pas avoir été délivrée après la date limite fixée pour la réception des soumissions relatives au contrat ou, s'il s'agit d'un contrat conclu de gré à gré, après la date de la conclusion du contrat. ».*

#### RECOMMANDATION NO 9

**Nous suggérons de retrancher l'obligation de vérifier l'authenticité de l'Attestation en mettant en place une formule d'Attestation dont la validité et l'authenticité sont vérifiables au premier coup d'œil avec, en parallèle, un instrument simple et efficace, permettant de confirmer la validité et l'authenticité de l'Attestation.**

En lien avec les pénalités, que nous abordons plus loin, nous nous interrogeons enfin sur les exigences qui seront imposées quant à la preuve requise afin de démontrer que l'entrepreneur s'est assuré de la validité de l'Attestation :

- Comment l'entrepreneur pourra-t-il s'assurer de la validité de l'Attestation?
- Comment devra-t-il en conserver la preuve : quelles sont les exigences imposées?
- Si un vérificateur ou un enquêteur se présente, que doit produire l'entrepreneur : Attestation, soumission, contrat, preuve de début des travaux, etc.?

La loi est muette à ce sujet mais nul ne peut être astreint au paiement d'une pénalité ou d'une amende sans que la Loi ne lui ait précisé de façon non équivoque de quelle façon il devra faire la preuve du respect des obligations qui lui sont imposées.

#### RECOMMANDATION NO 10

**Outre la copie de l'Attestation, il faut prévoir une disposition dans la Loi définissant clairement la documentation qui doit être produite par l'entrepreneur à la demande du gouvernement afin d'établir le respect des obligations prescrites par la loi.**

C'est ici que l'on peut craindre le plus que le système s'éloigne de son objectif pour se transformer en « trappe à tickets ». En effet, en relevant de simples irrégularités dans la gestion de la documentation, on peut pénaliser des entreprises qui n'ont pourtant aucune dette fiscale, aucun manquement. Il faut donc préciser très clairement ce qui est attendu – et que le tout soit réaliste – si l'on tient à assurer la légitimité et l'acceptabilité du système.

## 7. LES CONTRATS À EXÉCUTION SUR DEMANDE

Les législations comparables en matière de contrats publics, tel l'article 19 du *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux* (C-65-1, r.5), stipulent, dans leur version amendée par le PL28, que :

Un organisme public peut conclure un contrat à exécution sur demande avec un ou plusieurs entrepreneurs lorsque des besoins sont récurrents et que la valeur monétaire des travaux de construction, le rythme ou la fréquence de ceux-ci sont incertains. L'organisme public indique dans les documents d'appel d'offres la valeur monétaire approximative des travaux de construction qu'il entend faire exécuter.

Il serait opportun de permettre aux entrepreneurs de conclure des contrats de même nature avec des sous-contractants et que le projet de loi contienne une disposition qui l'énonce clairement :

#### RECOMMANDATION NO 11

**Transposé dans le contexte qui nous concerne, cela pourrait se traduire par :**

**« Un entrepreneur peut conclure un contrat à exécution sur demande avec un sous-contractant lorsque les besoins sont récurrents et que la valeur monétaire des travaux de construction, le rythme ou la fréquence de ceux-ci sont incertains. L'appel d'offres, ou le contrat conclu par les parties, indiquera alors la valeur approximative des travaux de construction qu'il entend faire exécuter. »**

## 8. PARLER D'INFRACTIONS PLUTÔT QUE DE PÉNALITÉS

Les pénalités imposées par la Loi sur les impôts sont toujours en relation avec le défaut d'un contribuable de produire un formulaire ou une déclaration qu'il est tenu de produire au regard de ses revenus imposables. Il s'agit alors d'un fait autonome et vérifiable découlant d'un manquement du contribuable. Le PL28 implique une prémisse découlant du gouvernement, soit l'émission d'une Attestation et la mise en place d'outils pour en vérifier la validité et l'authenticité. Il pourrait donc y avoir une pénalité d'imposée en raison du défaut ou d'un retard injustifié de la part du gouvernement à émettre l'Attestation ou en raison de l'impossibilité d'avoir accès aux outils de vérification. L'État pourrait pénaliser des entrepreneurs pour un manquement dont ils ne seraient pas responsables.

#### RECOMMANDATION NO 12

**RQ devrait avoir l'obligation d'émettre l'Attestation dès que les conditions pour l'obtenir sont remplies et une présomption de conformité devrait être intégrée à la Loi lorsque le demandeur d'attestation remplit les conditions pour son émission.**

Les pénalités imposées par le PL28 ne sont aucunement liées aux obligations d'un contribuable à l'égard de ses revenus imposables et équivalent en fait à des amendes résultant d'infractions, d'autant plus que pour obtenir une Attestation, le demandeur ne doit pas être en défaut ou endetté au regard de la Loi sur les impôts et de toute autre loi fiscale. Les règlements similaires en matière de contrats publics parlent d'ailleurs d'infractions pour qualifier des manquements identiques à ceux qui entraînent ici une pénalité.

Le principe est de nature pénale, surtout à la lumière des modalités d'application qui ont été exposées par RQ, soit le fait que le manquement sera déterminé par un représentant de RQ qui l'attestera par affidavit.

L'imposition de pénalités ne se justifie pas. Les sous-contractants tout comme les entrepreneurs seront tenus de payer les cotisations avant de pouvoir se défendre. Le coût de la défense sera alors vraisemblablement supérieur au montant de la pénalité, ce qui revient, en procédant par voie de cotisation, à rendre toute contestation d'un avis de cotisation pour pénalités illusoire, voire irréaliste.

#### **RECOMMANDATION NO 13**

**Il devrait donc y avoir, en cas de manquement, émission d'un constat d'infraction et imposition d'une amende et non d'une pénalité, car il s'agit dans les faits d'un processus pénal. Le nouvel article 1079.8.20 devrait être modifié afin de stipuler qu'une personne qui omet de respecter une obligation prévue à l'article 1079.8.17 commet une infraction et est passible d'une amende égale au plus élevé des montants suivants : ... La même logique devrait être observée pour les nouveaux articles 1079.8.21 et 1079.8.22.**

## **9. AUTRES RECOMMANDATIONS**

### ***9.1 Viser la société plutôt que les sociétaires***

L'exigence d'une Attestation de la part de tous les membres de la société nous apparaît déraisonnable. Le législateur présume que les sociétaires œuvrent tous dans le monde de la construction et que l'entrepreneur peut facilement connaître l'identité de tous les sociétaires, ce qui est impossible sans faire une enquête qu'il n'a ni le temps ni les ressources pour réaliser. Une société étant une personne distincte de ses membres, le législateur pourrait décourager ainsi l'utilisation de sociétés de personnes et favoriser l'incorporation. Des dispositions identiques existent dans les législations ayant trait aux contrats publics; elles peuvent se justifier dans ce contexte, mais pas dans celui de l'entreprise privée.

C'est ainsi que nous recommandons que l'Attestation soit requise de la société et non de chacun de ses membres. Le gouvernement a les ressources lui permettant de connaître l'identité des sociétaires et de vérifier si tous les membres de la société sont en règle au regard de leurs obligations fiscales. Si nécessaire, RQ pourrait alors refuser d'émettre l'Attestation à la société.

#### RECOMMANDATION NO 14

**Modifier le nouvel article 1079.8.17 de la Loi sur les impôts afin de limiter l'obligation d'obtenir l'ARQ à la société.**

### 9.2 Mieux définir ce qu'est une situation d'urgence

Nous sommes d'avis que le terme « situation d'urgence » gagnerait à être précisé afin, notamment, de prévoir la mise en cause de la sécurité et de la conservation du bâtiment.

#### RECOMMANDATION NO 15

**Prévoir que le premier alinéa de l'article 1079.8.17 ne s'applique pas à un contrat de construction donné lorsqu'il doit être conclu en raison d'une situation d'urgence mettant en cause l'un ou plusieurs des facteurs suivants :**

- la sécurité des personnes;
- la sécurité des biens;
- la sécurité du bâtiment;
- la conservation du bâtiment.

### 9.3 Effectuer une évaluation périodique de l'impact de l'ARQ

Outre l'analyse d'impact souhaitée en amont du projet, il nous semble utile d'ajouter un élément de validation des impacts une fois le projet amorcé.

#### RECOMMANDATION NO 16

**Le gouvernement devrait effectuer périodiquement une analyse d'impact de l'ARQ et rendre public le rapport.**

Cela pourrait servir à bonifier la mesure au besoin, de la même manière que d'autres obligations, par exemple l'autorisation de l'AMF, ont connu une évolution (à l'origine, seuls les contrats de 50 M\$ étaient visés par le processus d'autorisation de l'AMF; cette balise a été abaissée par la suite).

De même, l'ARQ sur les contrats privés pourrait bien être introduite selon des conditions évolutives et le rapport pourrait être utile à cet égard. Pour guider cette évolution, le rapport devrait faire état :

- De la réduction des comptes clients de RQ en lien avec des entreprises de construction.
- Du montant des amendes réclamées :
  - En lien avec des entreprises accusées de fausse facturation;
  - En lien avec des entreprises qui doivent un montant à RQ;
  - En lien avec des entreprises qui ne doivent pas de montant à RQ.
- Du nombre de entreprises ayant reçu des avis.
- Des « récidivistes » : nombre et sommes récoltées en amendes.
- Des ressources humaines et financières, privées et publiques, consacrées à la gestion de l'ARQ.

## 10. CONCLUSION

L'APCHQ espère que ses commentaires et recommandations permettront de définir une ARQ plus pragmatique, qui tient compte de la réalité des entreprises, particulièrement des PME, et qui, à la fin, donnera des résultats concrets. Il faut barrer la route aux entrepreneurs malhonnêtes, tout en laissant les entreprises honnêtes fonctionner le plus librement possible.

Nous espérons donc que le projet de loi 28 sera amendé afin qu'il repose sur des conditions gagnantes, et ce, pour toutes les parties.

## 11. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

### RECOMMANDATION NO 1

Avant toute mise en œuvre de l'ARQ, l'APCHQ recommande que soit réalisée une étude d'impact tenant compte des coûts de vérification. Aux fins d'appréciation des résultats, cette étude devrait documenter les coûts d'un ou de plusieurs scénarios alternatifs, dont des interventions ciblées de la part de RQ (ex. : enquêtes plus poussées des comptes clients connus, entreprises naissantes ou autres entreprises « à risque »).

### RECOMMANDATION NO 2

Les nouveaux articles 1079.8.16 à 1079.8.18 devraient être modifiés afin de :  
Définir le terme « contrat de construction »;  
Indiquer que la Loi ne s'applique que lorsque l'entrepreneur fait exécuter à son profit, en tout ou en partie, des travaux de construction;  
Réaménager les articles de façon à tenir compte des contrats conclus de gré à gré.

### RECOMMANDATION NO 3

Outre la copie de l'Attestation, il faut prévoir une disposition dans la Loi définissant clairement la documentation qui doit être produite par l'entrepreneur à la demande du gouvernement afin d'établir le respect des obligations prescrites par la loi.

### RECOMMANDATION NO 4

Une disposition pourrait être ajoutée à la Loi, laquelle prévoirait ce qui suit :  
« Date du début des travaux : s'entend de la date, certifiée par une attestation écrite de l'entrepreneur, à laquelle le sous-contractant a effectivement entrepris la réalisation des travaux prévus dans la soumission, le contrat ou l'entente de gré à gré. »

#### RECOMMANDATION NO 5

De retirer la référence à l'année civile antérieure dans le nouvel article 1079.8.17 de la Loi sur les impôts.

#### RECOMMANDATION NO 6

L'APCHQ propose de respecter le principe qui consiste à exempter les relations d'affaires de moindre importance lors de l'application de l'ARQ aux contrats privés. Cette « franchise » devrait être déterminée à la lumière d'une étude d'impact permettant de cibler des relations contractuelles d'une taille plus importante (toujours sur une base annuelle). Ce montant pourrait être supérieur à 25 000 \$.

#### RECOMMANDATION NO 7

Envisager l'émission d'une ARQ restreinte à des entreprises qui éprouvent une difficulté à renouveler leur ARQ et aviser celles-ci sans délai tout en leur accordant un sursis pour rectifier la situation. Ces entreprises pourraient continuer de conclure des contrats qu'elles pourraient mener à terme.

#### RECOMMANDATION NO 8

Voir à ce qu'un système informatique soit mis en place DÈS LA MISE EN ŒUVRE de l'obligation de fournir l'ARQ sur les contrats privés. Un tel instrument de vérification simple et efficace devrait permettre de déterminer, en une seule fois, qu'une Attestation a été émise, la date de son émission et sa validité.

#### RECOMMANDATION NO 9

Confirmer que le terme « valide » ne fait référence qu'à la période de validité telle que définie à l'article 1079.8.19 et inclure dans la Loi une disposition qui prévoit expressément que l'entrepreneur n'est pas tenu d'obtenir du sous-contractant, au cours de l'exécution des travaux de construction qui découlent du contrat, une nouvelle ARQ une fois l'ARQ initiale expirée.

#### RECOMMANDATION NO 10

Nous suggérons de retrancher l'obligation de vérifier l'authenticité de l'Attestation en mettant en place une formule d'Attestation dont la validité et l'authenticité sont vérifiables au premier coup d'œil avec, en parallèle, un instrument simple et efficace, permettant de confirmer la validité et l'authenticité de l'Attestation.

#### RECOMMANDATION NO 11

« Un entrepreneur peut conclure un contrat à exécution sur demande avec un sous-contractant lorsque les besoins sont récurrents et que la valeur monétaire des travaux de construction, le rythme ou la fréquence de ceux-ci sont incertains. L'appel d'offres, ou le contrat conclu par les parties, indiquera alors la valeur approximative des travaux de construction qu'il entend faire exécuter.

#### RECOMMANDATION NO 12

RQ devrait avoir l'obligation d'émettre l'Attestation dès que les conditions pour l'obtenir sont remplies et une présomption de conformité devrait être intégrée à la Loi lorsque le demandeur d'attestation remplit les conditions pour son émission.

#### RECOMMANDATION NO 13

Il devrait donc y avoir, en cas de manquement, émission d'un constat d'infraction et imposition d'une amende et non d'une pénalité, car il s'agit dans les faits d'un processus pénal. Le nouvel article 1079.8.20 devrait être modifié afin de stipuler qu'une personne qui omet de respecter une obligation prévue à l'article 1079.8.17 commet une infraction et est passible d'une amende égale au plus élevé des montants suivants : ... La même logique devrait être observée pour les nouveaux articles 1079.8.21 et 1079.8.22.

#### **RECOMMANDATION NO 14**

**Modifier le nouvel article 1079.8.17 de la Loi sur les impôts afin de limiter l'obligation d'obtenir l'ARQ à la société.**

#### **RECOMMANDATION NO 15**

**Prévoir que le premier alinéa de l'article 1079.8.17 ne s'applique pas à un contrat de construction donné lorsqu'il doit être conclu en raison d'une situation d'urgence mettant en cause l'un ou plusieurs des facteurs suivants :**

- **la sécurité des personnes;**
- **la sécurité des biens;**
- **la sécurité du bâtiment;**
- **la conservation du bâtiment.**

#### **RECOMMANDATION NO 16**

**Le gouvernement devrait effectuer périodiquement une analyse d'impact de l'ARQ et rendre public le rapport.**