

DE : Monsieur François Bonnardel
Ministre des Transports

Le

TITRE : Règlement modifiant le Règlement sur le courtage en services de camionnage en vrac

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'industrie du camionnage en vrac consiste au transport, par camion à benne basculante, de sable, de terre, de neige, de gravier, et d'autres matières en vrac utilisées pour la construction, la réparation et l'entretien du réseau routier et d'autres ouvrages de génie civil. Au Québec, le courtage en services de camionnage en vrac est réglementé sur les marchés publics.

En vertu du Règlement sur le courtage en services de camionnage en vrac (Règlement) (chapitre T-12, r. 4), le territoire québécois est divisé en 87 zones de courtage. Dans chacune de ces zones, il y a un poste de courtage¹ (titulaire d'un permis de courtage émis par la Commission des transports du Québec (CTQ)). Les postes de courtage sont en fait un regroupement de petites entreprises de camionnage détenant une inscription au Registre du camionnage en vrac (Registre) de la CTQ. Ces entreprises s'inscrivent auprès du ou d'un titulaire de permis de courtage (poste) valide pour la zone où ils détiennent leur place d'affaires.

Le titulaire d'un permis de courtage bénéficie notamment des avantages de la clause préférentielle d'embauche accordée par le ministère des Transports du Québec (MTQ) et d'autres donneurs d'ouvrage publics (Hydro-Québec, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, certaines municipalités, etc.) En effet, en vertu de cette clause, lorsque le MTQ accorde un contrat de construction ou de réparation de route, il exige de l'entrepreneur qu'il fasse appel au poste de courtage de la zone où s'effectuent les travaux pour au moins 50 % de ses besoins en camionnage en vrac. Le MTQ confie par ailleurs l'ensemble de ses besoins en camionnage en vrac excédent sa capacité à ces titulaires de permis de courtage. Il sollicite également ces mêmes titulaires pour le transport du sel de déglacage pour l'entretien hivernal de son réseau routier. L'objectif de ces mesures administratives est d'assurer des retombées économiques locales par le biais des entreprises de camionnage en vrac.

L'encadrement législatif

L'encadrement législatif de cette industrie repose sur la Loi sur les transports (la Loi) (chapitre T-12). Cette loi constitue la CTQ et précise les grands paramètres d'encadrement de l'industrie du courtage en services de camionnage en vrac.

La Loi confie à la CTQ la responsabilité de délivrer les permis de courtage, de gérer les droits d'abonnement aux services de courtage et de vérifier la conformité des activités des titulaires de permis à la Loi et au Règlement.

¹ Il y a sept zones où il y a deux postes de courtage.

Elle prévoit notamment que les titulaires puissent réclamer et recevoir des paiements au nom de leurs abonnés pour les services de camionnage rendus par leur entremise. Elle précise également que les sommes ainsi reçues doivent être déposées dans un compte en fidéicommis distinct que le titulaire doit administrer conformément aux normes prescrites par le Règlement. La Loi indique enfin que tous les règlements de régie interne des postes de courtage doivent être approuvés par le gouvernement avant d'entrer en vigueur.

L'encadrement réglementaire

Le Règlement précise la nature du permis de courtage et ses conditions d'obtention, les conditions d'abonnement aux services de courtage et les règles de gestion des services de courtage, dont la gestion des sommes reçues au nom des abonnés.

Le Règlement transfère à la CTQ la responsabilité d'approuver les règlements de régie interne des titulaires de permis de courtage.

L'industrie du camionnage en vrac au Québec :

Au Québec, il y a environ 5 150 petites entreprises de camionnage en vrac inscrites au Registre et abonnées à un organisme titulaire de permis de courtage de leur zone. Chaque titulaire de permis de courtage répartit le travail entre ses abonnés dans la zone pour laquelle il a obtenu un permis de courtage en services de camionnage en vrac. La valeur du travail réparti par les postes de courtage entre leurs abonnés est de l'ordre de 300 M\$ approximativement chaque année. Pour le MTQ seulement, il est estimé que 10 % du coût des travaux d'infrastructures est affecté au transport de matières en vrac. À ces montants, s'ajoutent ceux des contrats de transport de matières en vrac effectués pour le compte des municipalités ainsi que pour d'autres organismes et ministères. Les titulaires de permis de courtage peuvent également œuvrer dans le secteur privé.

2- Raison d'être de l'intervention

L'avance de paye aux entreprises de camionnage en vrac abonnées aux postes de courtage

La question des délais de paiement dans l'industrie de la construction est documentée et a fait l'objet de différentes représentations au Québec. En 2015, une coalition pour les retards de paiement dans l'industrie de la construction déposait un rapport réalisé par la firme Raymond Chabot Grant Thornton mesurant les impacts de ces délais. Plus récemment, le 10 août 2018, le Conseil du trésor lançait un projet pilote visant à faire l'essai de deux éléments principaux pour accélérer les délais de paiement, soit un calendrier de paiement obligatoire et un mode de règlement des différends plus rapide avec le recours à un intervenant-expert.

Ce projet ne s'est pas traduit par la mise en place de mesures concrètes permettant de réduire le délai de paiement des entreprises de camionnage en vrac à court terme. Elles demeurent donc aux prises avec cette problématique qui affecte la disponibilité des camions pour la réalisation des travaux, notamment dans la région métropolitaine de Montréal. Pour surmonter cette difficulté, le titulaire de permis de courtage de la zone Montréal-Laval, Transvrac Montréal-Laval inc. a mis en place et opère depuis 2003 un système d'avance de paye à partir d'une marge de crédit obtenue auprès d'une institution

financière. Ce système procure des avantages aux entreprises de camionnage abonnées sur le plan de liquidité et favorise la disponibilité des camionneurs sur les chantiers publics, incluant ceux du MTQ.

Or, en 2015, lorsque Transvrac Montréal Laval inc. a déposé à la CTQ un règlement de régie interne adopté à l'unanimité par ses membres pour faire approuver le mécanisme d'avance de paye, il n'a pas été approuvé par la CTQ. Le Règlement ne permet pas le remboursement à l'institution prêteuse à partir du compte en fidéicommiss dans lequel les sommes reçues au nom des abonnés doivent nécessairement être déposées.

Ainsi, sans une modification au Règlement pour permettre cette pratique, le système d'avance de paye, auquel tiennent les quelque 500 entreprises abonnées à ce poste de courtage, devra être démantelé. Le maintien de cette pratique sans qu'elle soit approuvée par la CTQ pourrait entraîner des sanctions de la part de cette dernière.

La gestion du compte en fidéicommiss

La CTQ a le mandat de surveiller la gestion des sommes que les titulaires de permis de courtage effectuent au nom de leurs abonnés et de s'assurer qu'elle soit conforme aux dispositions du Règlement et de la Loi.

La CTQ a constaté que la plupart des rapports des vérificateurs déposés ne font aucune mention de la conformité du compte en fidéicommiss avec le Règlement alors que cette mention est requise par celui-ci.

Des discussions avec l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ) ont révélé que cette exigence n'est pas applicable, car elle ne tient pas compte de la différence fondamentale entre deux types de vérification comptable :

- Une vérification des états financiers est un exercice réalisé par un vérificateur indépendant, conformément aux normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif. Cette vérification doit confirmer que les états financiers reflètent fidèlement la situation financière de l'organisme.
- La conformité au Règlement de la gestion des sommes perçues au nom des abonnés est un exercice adapté à chaque règlement afin de vérifier les éléments requis et de s'assurer que des normes de gestion propre à un secteur sont respectées.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de modification a pour but de permettre aux petites entreprises de camionnage en vrac, abonnées aux services de courtage d'un titulaire de permis, de mettre en place un système d'avance de paye.

Le projet vise également à mieux outiller la CTQ dans son rôle d'inspection et de vérification de la gestion des sommes perçues par les titulaires de permis de courtage au nom de leurs abonnés et de la conformité aux exigences du Règlement, notamment en référant au bon type de vérification comptable.

4- Propositions

Les propositions de modification du Règlement sont les suivantes :

L'avance de paye

Des dispositions sont introduites afin qu'un titulaire de permis de courtage puisse mettre en place un système de l'avance de paye. La mise en place d'un tel système est conditionnelle à l'adoption, par les abonnés, d'un règlement qui précisera les modalités opérationnelles de ce système. Ce règlement de régie interne, qui devra être approuvé par la CTQ, devra prévoir que les abonnés soient libres d'y adhérer. La CTQ devra s'assurer que les abonnés soient traités équitablement sans égard à leur adhésion ou leur non-adhésion au système d'avance de paye.

Il sera désormais permis de retirer du compte en fidéicommiss des sommes pour les verser directement à l'institution financière qui aura consenti une avance de paye à l'abonné. Le délai de dix jours existant pour remettre les sommes dues à l'abonné s'appliquera également lorsque ces sommes devront être versées à l'institution financière qui a consenti l'avance de paye.

La proposition a pour avantage de permettre à Transvrac Montréal-Laval inc. de maintenir les pratiques actuelles d'avance de paye et aux autres titulaires de permis de courtage de mettre en place un système similaire. Elle ne présente aucun inconvénient pour l'industrie du courtage en services de camionnage en vrac ou pour les institutions financières.

Gestion du compte en fidéicommiss

Terminologie :

Le terme états financiers « vérifiés » est remplacé par « audités ». Ce changement a pour avantage de refléter le langage utilisé dans le secteur et recommandé par l'OCPAQ pour éviter la confusion. Le changement ne présente aucun inconvénient.

Mission d'assurance raisonnable sur la conformité :

Des dispositions sont ajoutées afin de préciser les modalités de vérification, par un comptable professionnel agréé (CPA), de la conformité de l'administration et de la gestion des sommes perçues au nom des abonnés. Au lieu d'exiger la réalisation d'un tel exercice chaque année comme le prévoit l'article 24.1 actuel, celui-ci ne pourra être réalisé que lorsque la CTQ en fera la demande. L'expression utilisée, mission d'assurance raisonnable sur la conformité, est recommandée par l'OCPAQ pour désigner le type de vérification souhaitée. Dans l'éventualité où un poste de courtage met en place un système d'avance de paye, le mandat du CPA devra également couvrir la conformité de ce système au règlement de régie interne du poste. Le rapport produit à la fin du mandat doit être transmis à la CTQ dans un délai indiqué par celle-ci, mais il ne peut être inférieur à 30 jours.

Cette modification a pour effet de générer des frais d'honoraires professionnels supplémentaires pour les titulaires de permis de courtage visés par une telle demande de la CTQ, notamment dans le cas où le délai exigé soit court. Toutefois, elle a l'avantage de fournir à la CTQ les informations et des données lui permettant d'accroître son rôle de surveillance des titulaires de permis et de collecter des informations en continu et en fonction de ses besoins. Elle lui procure une marge de manœuvre pour déterminer le délai

de production du rapport et lui permet de mieux cibler ses interventions dans le cas où des situations problématiques sont observées ou lui sont rapportées.

Autres modifications mineures en lien avec la gestion des titulaires de permis de courtage

Renseignements apparaissant au registre de comptabilité :

Il est précisé que le registre de comptabilité permanent des titulaires de permis de courtage doit contenir toutes les informations quant à la prestation de service, soit sa date, le lieu, le client, le camion de l'abonné et le contrat exécuté. Ces informations devront être consignées dès que les travaux seront facturés. Ces précisions sur les renseignements au registre ont pour avantage de permettre à la CTQ de déterminer avec plus d'exactitude les contrats sur lesquels les camions ont été répartis, notamment dans les cas où les abonnés fournissent des services de camionnage sur plus d'un contrat. L'ajout du lieu et de l'identification du contrat ne sont pas des éléments contraignants à inclure aux exigences puisqu'ils sont connus des titulaires de permis.

Durée et lieu de conservation des registres et des pièces justificatives :

Les postes de courtage devront conserver à leur établissement les registres et les pièces justificatives durant au moins trois ans et les rendre disponibles à la CTQ. Cette dernière pourra ainsi vérifier la conformité au Règlement de la gestion des sommes reçues au nom des abonnés. Le fait que les titulaires conservent sur les lieux de travail les registres et les pièces justificatives facilitera le travail d'inspection de la CTQ et réduira les délais; certains titulaires de permis conservaient ces documents dans un lieu différent.

Correction :

Une correction est apportée dans le titre de la section 2 de la section IV : il s'agit de la gestion des sommes perçues au nom des *abonnés* et pas au nom des *titulaires de permis*. Cette erreur a été identifiée à la suite de la modification du Règlement en mars 2018.

5- Autres options

L'avance de paye

1. Opter pour le statu quo et ne pas intervenir pour permettre aux titulaires de permis de courtage de mettre en place un système d'avance de paye.

Le fait de maintenir la situation actuelle sur la question de l'avance de paye ne présente aucun réel avantage pour l'industrie du courtage en services de camionnage en vrac ou pour la CTQ ou le MTQ. Ce dernier s'est d'ailleurs déjà montré favorable au principe de l'avance de paye auprès des représentants de Transvrac Montréal-Laval inc.

En contrepartie, le fait de ne pas intervenir ferait en sorte que Transvrac Montréal-Laval inc. devrait mettre un terme à son système d'avance de paye. La CTQ a déjà signifié à ce poste de courtage que le Règlement ne lui permet pas de le faire. Si le poste ne se conforme pas, la CTQ pourrait lui retirer son permis de courtage.

Si le poste interrompt son système d'avance de paye, les impacts seraient significatifs pour les quelque 500 abonnés à ce poste de courtage qui subiront des délais de paiement prolongés pouvant aller à 120 jours au-delà des journées travaillées sur les chantiers publics incluant ceux du MTQ. Ce scénario aurait également pour effet de rendre les

chantiers publics moins attrayants pour les camionneurs artisans au profit des projets privés où les délais de paiement sont plus courts. Dans un contexte particulier d'abondance de travail sur les chantiers dans la région métropolitaine, cette situation ralentirait et complexifierait la réalisation des chantiers d'infrastructures publiques au profit des chantiers privés.

De la même façon, aucun autre titulaire de permis de courtage ne pourrait mettre en place un système s'appuyant sur le même principe pour avancer la paye aux entreprises de camionnage.

L'option de maintenir la situation actuelle ne permet donc pas de répondre aux besoins exprimés par les postes de courtage et par les camionneurs artisans.

La gestion du compte en fidéicommissis :

Différentes options ont été analysées afin d'outiller la CTQ dans ses travaux de vérification et d'inspection des titulaires de permis de courtage.

1. Réduction du rôle de la CTQ :

La réduction du rôle d'inspection de la CTQ et la possibilité de ne pas lui permettre d'exiger des titulaires de permis qu'un mandat de mission d'assurance raisonnable sur la conformité soit confié à un expert-comptable ont été analysées.

Cette option présente l'avantage d'alléger les exigences envers les titulaires de permis de courtage.

Toutefois, dans un tel cas, il y aurait une surveillance moins étroite des organismes de courtage et il incomberait au Service d'inspection de la CTQ, limité en ressources, de vérifier le respect de la gestion des sommes perçues par le poste de courtage au nom des abonnés. La mission d'assurance raisonnable sera normalement réalisée en même temps que l'audit des états financiers ce qui simplifiera beaucoup l'exercice.

L'encadrement du courtage en services de camionnage en vrac est devenu permanent en mars 2018 et la CTQ a identifié chez des titulaires de permis des lacunes dans la conformité au Règlement quant à la gestion des sommes perçues au nom des abonnés, cette option a été écartée.

2. Exigence annuelle du mandat de mission d'assurance raisonnable sur la conformité :

L'option d'exiger systématiquement chaque année un mandat de mission d'assurance raisonnable sur la conformité a aussi été analysée.

Cette option procurerait l'avantage de fournir annuellement à la CTQ des données et informations sur les pratiques de tous les titulaires de permis de courtage et de fournir des outils supplémentaires à cet organisme pour faciliter son rôle de surveillance. Elle élimine également le doute chez les titulaires de permis s'ils auront à confier ou non un tel mandat à un comptable professionnel agréé en cours d'année.

Elle présente toutefois un inconvénient pour l'industrie. Elle générerait un fardeau administratif supplémentaire chaque année pour tous les titulaires de permis de courtage. De plus, elle ne permet pas les titulaires de permis démontrant une gestion exemplaire d'être exemptés de cette exigence.

Pour cette raison, cette option, bien qu'analysée, a été écartée. L'option recommandée prévoit plutôt que la CTQ puisse soumettre les titulaires de permis à cet exercice, en fonction de ses besoins, et il pourra normalement être réalisé en même temps que l'audit des états financiers, ce qui facilitera l'exercice. Dans les situations urgentes, la CTQ pourra disposer de ce pouvoir et l'utiliser à l'intérieur d'un délai court.

Cette option permet de combler le besoin de mieux outiller la CTQ pour jouer efficacement son rôle de surveillance sans faire augmenter les frais d'honoraires des titulaires de permis de courtage annuellement.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications proposées ont des impacts directs seulement sur l'industrie du courtage en services de camionnage en vrac, plus spécifiquement sur les 94 organismes à but non lucratif titulaires d'un permis de courtage émis par la CTQ et les 5 150 entreprises de camionnage en vrac inscrites au Registre du camionnage en vrac de la CTQ et abonnées à un organisme de courtage.

Sur la question de l'avance de paye, le fait de permettre aux titulaires de permis de courtage de mettre en place un système d'avance de paye constitue un allègement réglementaire qui a un impact direct seulement sur les organismes de courtage qui se prévalent de cette possibilité et sur les membres du poste qui adhèrent à un tel système. En date de septembre 2020, un seul titulaire utilise le compte en fidéicommis pour avancer la paye aux camionneurs et ils sont un peu plus de 500 à en profiter. Pour ces derniers, l'avance de paye facilite la gestion de leur entreprise et leur procure des liquidités. Pour les entreprises qui choisissent de ne pas adhérer au système, l'équité dans le traitement et la répartition sont maintenues et leurs activités ne sont pas affectées.

Indirectement, un tel système procure des avantages aux donneurs d'ouvrages publics, dont le MTQ, puisque cette pratique permet de pallier les délais de paiement. Elle rend également les contrats publics plus attrayants pour les abonnés dans un contexte de pénurie de camions dans la région métropolitaine de Montréal.

En ce qui concerne les modifications touchant le mandat de mission d'assurance raisonnable sur la conformité que la CTQ pourra exiger des titulaires de permis de courtage, elles lui procureront des outils facilitant son rôle de vérification des activités des titulaires. Ces changements lui permettront de collecter des informations sur la conformité de la gestion des sommes perçues au nom des abonnés et à leurs services administratifs d'intervenir à l'intérieur d'un délai court (minimalement 30 jours) dans le cas où des pratiques ou des opérations non conformes auraient été identifiées ou lui auraient été rapportées.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les organismes suivants ont été consultés :

Commission des transports du Québec (CTQ)

La CTQ a collaboré étroitement au projet de modification réglementaire. Les nouvelles modalités proposées visent à mieux outiller leurs services administratifs et d'inspection dans la réalisation de leurs mandats. Elles se basent d'ailleurs sur des observations qui ont été faites par ces services au cours de l'année 2018 et 2019 dans l'analyse,

l'appréciation et l'inspection de la conformité des titulaires de permis au regard de leurs créances et de leurs obligations éthiques et fiduciaires envers chacun de leurs abonnés.

Transvrac Montréal-Laval inc.

Le MTQ a rencontré Transvrac Montréal-Laval inc., titulaire d'un permis de courtage de la CTQ pour la région métropolitaine, à deux reprises en 2019 sur le sujet de l'avance de paye. L'objectif de cette consultation pour le MTQ était de bien comprendre l'ensemble du mécanisme d'avance de paye mis en place par cet organisme en 2003, et de s'assurer que la liberté d'adhésion des membres et l'équité dans leur traitement étaient maintenues. Transvrac Montréal Laval inc. est à l'origine de la modification réglementaire.

Association nationale des camionneurs artisans inc. (ANCAI)

L'ANCAI, l'organisme qui représente la quasi-totalité des titulaires de permis de courtage (88 sur 94) du Québec, a été rencontrée et consultée en 2019 et 2020 afin que lui soient présentées les modifications au Règlement. Sur la question de l'avance de paye, les représentants de l'Association ont mentionné que la nature des modifications apportées devait faire en sorte que la totalité des titulaires de permis de courtage puisse se prévaloir de la mise en place d'un système d'avance de paye, incluant les plus petits organismes de courtage qui disposent de budgets et de moyens limités. Ils ont aussi fait valoir que dans un souci d'équité, les abonnés devaient avoir le choix ou non de se prévaloir du système sans que soit affectée l'équité avec laquelle ils sont répartis par le poste de courtage. La proposition de modification répond à ces deux préoccupations.

Sur le plan de la mission d'assurance raisonnable sur la conformité, les représentants ont émis des préoccupations quant au coût de réalisation de ce mandat, notamment en lien avec le délai pour le réaliser. Déjà, les titulaires de permis sont tenus de déposer à la CTQ un audit de leurs états financiers et de se conformer aux exigences des articles 27 à 33 du Règlement sur le courtage en services de camionnage en vrac.

La réalisation d'un tel mandat de mission d'assurance raisonnable sur la conformité représente des frais d'honoraires professionnels potentiellement élevés, particulièrement dans une situation où la CTQ exigerait le dépôt du rapport d'examen dans un délai de 30 jours. Pour répondre à cette préoccupation et pour limiter les frais d'honoraires pour les postes de courtage, le scénario d'exiger la réalisation d'un tel mandat systématiquement chaque année n'a pas été retenu. La modification du Règlement prévoit plutôt de permettre à la CTQ de l'exiger en fonction de ses besoins et de le faire dans un court délai dans le cas où des irrégularités dans la gestion des postes seraient observées ou lui seraient rapportées.

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPAQ)

L'OCPAQ a été consulté afin de s'assurer que les exigences de la CTQ au regard des états financiers et de la conformité au Règlement soient conformes aux pratiques et aux règles en vigueur et soient comprises par les professionnels affectés à de tels mandats.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La diffusion des nouvelles mesures s'effectuera directement auprès de la clientèle concernée, laquelle est très circonscrite, et ce, via les outils de communication habituels du MTQ et de la CTQ. Compte tenu du nombre limité de permis de courtage (94), ils pourront facilement communiquer avec la clientèle concernée et préciser ses demandes directement auprès des organismes visés. Il sera également possible pour eux de recevoir des commentaires sur les nouvelles mesures via l'ANCAI qui représente plus de 80 % des organismes de courtage et des entreprises de camionnage qui y sont abonnés. Enfin, il sera possible d'adapter les façons de faire via les mécanismes de concertation gouvernement-industrie existants au MTQ, notamment la Table du ministre sur l'industrie du camionnage en vrac.

9- Implications financières

Aucun impact financier et aucun ajout d'effectif à la CTQ ou au MTQ n'est occasionné par l'entrée en vigueur du projet de modification réglementaire.

10- Analyse comparative

L'encadrement du courtage en services de camionnage en vrac en vigueur au Québec est le seul modèle du genre au Canada et aux États-Unis. Il n'y a donc pas de précédents pouvant faire l'objet de comparaison où des titulaires de permis de courtage sont tenus d'opérer des comptes en fidéicommissaires pour lesquels les transactions autorisées sont identifiées par règlement et qui font l'objet de surveillance et d'inspection par un tribunal administratif comme la CTQ. D'ailleurs, le camionnage en vrac est le seul segment de l'industrie du camionnage en vrac au Québec qui fait l'objet d'un encadrement économique. Il n'est donc pas possible de faire une analyse comparative.

Le ministre des Transports,

François Bonnardel