

Mémoire sur le régime des garanties de construction résidentielle

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

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

Déposé le : 2019-05-07

N° : CAT-022

Secrétaire : J. Casant

Novembre 2017



Table des matières

Introduction.....	3
Portrait de la situation au Canada.....	4
Provinces imposant un régime obligatoire	4
Alberta : création récente d'un régime obligatoire.....	4
Régime de garantie de la Colombie-Britannique	5
Manitoba : nouveau régime depuis le 1 ^{er} janvier 2017.....	6
Ontario : un régime en pleine transformation.....	7
Provinces avec un régime facultatif : la Nouvelle-Écosse en réflexion pour améliorer son régime.....	8
Historique québécois des garanties pour constructions résidentielles	9
Problématique de la situation de monopole en matière de garantie de construction résidentielle.....	11
Impacts pour les entrepreneurs	11
Impacts pour les consommateurs	14
Impacts pour l'État : double régulateur et prise du plus grand risque	15
De nombreuses constructions résidentielles non couvertes	17
Conclusion : une occasion à saisir pour améliorer le régime.....	22
Sommaire des recommandations	24

Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 700 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ regroupe principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

L'APCHQ agit à titre de représentant de la partie patronale lors de la négociation de convention collective au nom de 14 500 employeurs du secteur résidentiel et elle leur offre des services et conseils en matière de relations du travail.

Fondée en 1961, elle regroupe 35 % des détenteurs d'une licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), ce qui fait de l'APCHQ l'une des associations les plus représentatives de son secteur d'activité économique. Enfin, elle contribue à ce que ses membres puissent accroître leurs compétences et évoluer dans un environnement hautement compétitif afin de répondre efficacement aux besoins d'habitation des ménages québécois.

L'APCHQ assure un leadership dans l'industrie et agit pour protéger les consommateurs. Elle a mis en place, seulement quinze ans après sa fondation, une garantie de construction résidentielle pour les projets de ses membres. Suivant une directive du gouvernement fédéral, des régimes de garantie ont été créés par l'industrie dans les autres régions du Canada, à l'exception de l'Ontario, qui a confié cette garantie à un organisme sans but lucratif.

À la fin des années 90, la crise de l'infiltration d'eau dans les copropriétés en Colombie-Britannique a motivé certains gouvernements provinciaux à rendre obligatoire la garantie de constructions résidentielles neuves. À l'instar des autres provinces, le Québec a agi en rendant obligatoires, en 1999, les garanties pour les unités résidentielles d'au plus de quatre parties privatives superposées. Suivant la crise de la pyrrhotite, le gouvernement du Québec a modifié son règlement sur les plans de garantie pour transférer la gestion à un organisme sans but lucratif en 2014, organisme qui a vu le jour en janvier 2015. Dans le reste du Canada, des réformes ont récemment été adoptées et des réflexions sont en cours pour améliorer les pratiques.

Le contexte de densification du développement urbain qui impose la construction d'immeubles de plus grande taille ainsi que l'enjeu de l'accès à la propriété au Québec alimentent en ce moment la construction destinée au marché locatif. Force est de constater qu'il y a un nombre important et croissant de logements mis en chantier qui ne sont plus assujettis au plan de garantie obligatoire au Québec. Face à cette situation, l'APCHQ a entrepris une réflexion. Un constat émerge clairement : le gouvernement devra tôt ou tard modifier sa réglementation pour assurer que les futurs propriétaires puissent obtenir une garantie pour leur achat – et pour le plus important investissement qu'ils feront probablement dans leur vie. Dans cette perspective, l'APCHQ soumet le présent mémoire et s'inspire des meilleures pratiques pour proposer une marche à suivre afin d'améliorer la qualité de la construction et la protection des consommateurs.

Portrait de la situation au Canada

Avant d'analyser le système québécois de garantie des constructions résidentielles et émettre des propositions, un des préalables est de le situer dans un ensemble comparable. Ainsi, ce mémoire débutera avec l'analyse des régimes présents dans les provinces canadiennes.

D'emblée, notons qu'à l'exception de l'Ontario, les régimes ont été mis en place par l'industrie en 1976¹. À ce moment, le gouvernement canadien avait invité les provinces et l'industrie à offrir une meilleure garantie pour les nouveaux acheteurs qui étaient nombreux à entrer sur le marché à cette époque; de 1970 à 1975, il s'est construit près de 1,4 million de logements au Canada² et en 1976, le Canada a connu un sommet historique (inégalé depuis) avec plus de 273 000 mises en chantier.

Des modifications ont également été apportées par le gouvernement fédéral à la même époque pour que l'obtention d'un prêt hypothécaire assuré soit admissible seulement pour les constructions résidentielles qui avaient un plan de garantie. Ces mesures ont aidé à mettre en place un régime de garantie au Canada³. Les règles de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) imposent que le constructeur d'habitation soit inscrit et que l'habitation soit couverte par un programme de garantie des maisons neuves reconnu par la SCHL. Les programmes de garantie des maisons neuves admissibles doivent respecter les critères d'admissibilité de la SCHL et peuvent inclure les programmes provinciaux de garantie des maisons neuves ou d'autres programmes, tel que déterminé par la SCHL⁴.

Dans les années 90, une importante crise a été vécue en Colombie-Britannique en ce qui concerne l'infiltration d'eau dans les constructions de copropriétés. Cette situation a entraîné une impulsion à des changements réglementaires dans différentes provinces.

Depuis, des réformes ont été adoptées dans les différentes provinces, ce qui fait en sorte que les couvertures et les offres pour les consommateurs sont légèrement différentes.

Provinces imposant un régime obligatoire

Alberta : création récente d'un régime obligatoire

L'Alberta a un régime qui est relativement nouveau. Il a été mis en place le 1^{er} février 2014. Désormais, toutes les nouvelles constructions résidentielles sont protégées par le *New Home*

¹ Consumer Council of Canada, Gaps in New Home Warranty Coverage Across Canada, Research Brief, Mai 2007, 2 p. (Consultation en ligne le 3 novembre 2017 : https://www.consumerscouncil.com/site/consumers_council_of_canada/assets/pdf/Gaps_in_New_Home_Warranty_Coverage_Across_Canada_2007_Research.pdf)

² Les données de mises en chantier indiquent clairement une hausse de l'activité de construction au Canada dans les années 1960 et 1970. Les mises en chantier entre 1960 et 1964 étaient en moyenne de 135 762 logements par année; de 1965 à 1969, 174 491 logements par année (une hausse de près de 28 %); de 1970 à 1974, 232 949 logements par année (une hausse de près de 34 %) et de 1975 à 1979, 235 020 logements par année (une hausse de près de 9 %). Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, par Statistique Canada, Tableau CANSIM 027-0008. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/manuf05-fra.htm>

³ Entretien le 6 novembre 2017 avec un permanent de l'APCHQ présent lors de l'implantation du régime de garantie de 1976.

⁴ Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, Manuel des prêteurs, Section 2.3.1 Programme de garantie de maisons neuves.

Buyer Protection Act. Au minimum, les nouveaux logis sont couverts pour un an concernant le travail et le matériel, deux ans pour la livraison et le système de distribution, cinq ans pour l'enveloppe du bâtiment et dix ans pour les composantes majeures de la structure du bâtiment⁵.

Le système de garantie est offert par sept compagnies différentes, œuvrant notamment dans le secteur des assurances⁶. Le constructeur d'habitations a la responsabilité de choisir une garantie, dont les règles sont prévues par la Loi, dans une offre de service diversifiée. Le gouvernement doit communiquer l'information aux citoyens concernant les différents plans et les normes du régime.

Le gouvernement de l'Alberta met en lumière que tous les acteurs ont un rôle à jouer et des responsabilités à suivre. Le propriétaire a la responsabilité de faire ses recherches sur les constructeurs d'habitations, de se familiariser avec les programmes de garantie, notamment les dates-clés, et d'assurer la maintenance requise de sa nouvelle demeure. De son côté, les entrepreneurs ont l'obligation d'offrir un programme de garantie d'un des fournisseurs reconnus, ils doivent consigner tous les nouveaux projets dans un registre public, jouer le rôle du premier point de contact durant la construction et s'assurer que la demeure réponde aux standards du Code de construction de l'Alberta. Les fournisseurs de garantie, quant à eux, sont responsables de créer les offres de service et de répondre aux réclamations. Enfin, le gouvernement a la responsabilité d'assurer l'application réglementaire et de fournir les outils, notamment aux municipalités, pour que les couvertures de garantie soient en place avant l'émission des permis de construction.

Régime de garantie de la Colombie-Britannique

La Colombie-Britannique a un plan de garantie obligatoire pour les constructions résidentielles. Cette province a légiféré dans les années 90 pour répondre à une problématique d'infiltration d'eau dans les complexes d'habitations à plusieurs étages. La Loi est entrée en vigueur la même année que la réglementation québécoise, c'est-à-dire en 1999⁷. Il est à préciser que les immeubles de plusieurs unités à vocation locative détenues par un seul titre de propriété en sont exclus.

Tout comme l'Alberta, la Colombie-Britannique utilise l'expertise des entreprises privées spécialisées (domaine des assurances) pour offrir les plans de garantie. Plus précisément, seules les compagnies d'assurances approuvées par la Financial Institutions Commission qui répondent aux critères de la Loi peuvent offrir des plans de garantie⁸. Six compagnies offrent des plans de garantie en la matière⁹.

⁵ Site Internet The Alberta New Home Warranty Program : <http://www.anhwp.com/mandatorywarranty/>

⁶ Site Internet du gouvernement de l'Alberta sur le programme de garantie : <http://www.homewarranty.alberta.ca/>

⁷ British Columbia Law Institute, Interim report of the Project Committee on New Home Warranties. (Consultation en ligne le 26 octobre 2017 : http://www.bcli.org/sites/default/files/NHW_Interim.pdf }

⁸ Consultation du site Internet de la BC Housing le 26 octobre 2017 : <https://www.bchousing.org/licensing-consumer-services/builder-licensing/how-to-get-third-party-home-warranty-insurance?sectionid=1479147724282>

⁹ Consultation du site Internet de la BC Housing le 26 octobre 2017 : <https://www.bchousing.org/licensing-consumer-services/builder-licensing/home-warranty-insurance-providers>

Ce régime partage les responsabilités des différents acteurs¹⁰. Le gouvernement s'attend des propriétaires de s'informer sur le régime et de s'assurer que l'entretien attendu soit réalisé et communiqué par la compagnie offrant la garantie et l'entrepreneur. Seuls les entrepreneurs ayant une licence de constructeur résidentiel peuvent construire. Ils doivent assurer une construction de qualité. Ces derniers ont la responsabilité d'assurer une offre de garantie sur leur projet en ayant recours à une compagnie d'assurance. Ils doivent donner à l'acheteur le guide d'entretien du nouveau logis et réparer tout défaut de construction. Les compagnies offrant les garanties assurent la protection à compter du moment où les propriétaires prennent possession de leur demeure. Le service Licensing and Consumer Services de BC Housing applique la réglementation sur la garantie de construction. La Financial Institutions Commission assure la réglementation des compagnies d'assurances offrant un plan de garantie résidentielle. Enfin, l'Insurance Council of B.C. a la possibilité d'enquêter sur les meilleures pratiques des courtiers en matière de garantie de constructions neuves.

Plusieurs acteurs sont présents dans l'application de la réglementation et tous remplissent une fonction qui leur est propre et qui tient compte de leur expertise.

Manitoba : nouveau régime à partir du 1^{er} janvier 2018

Dans un objectif de protection des consommateurs, le gouvernement du Manitoba a adopté une loi pour rendre obligatoire la garantie des nouvelles constructions résidentielles. La loi manitobaine entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018¹¹. Elle prévoit que toutes les nouvelles constructions résidentielles, que ce soit des maisons individuelles, des habitations à logements multiples ou des immeubles de copropriétés, soient assujetties à la réglementation¹².

Le régime du Manitoba est similaire à celui de l'Alberta et de la Colombie-Britannique quant aux obligations des constructeurs et à l'implication des compagnies privées offrant les garanties. Actuellement, quatre fournisseurs, comprenant un OSBL et trois assureurs, sont actifs en matière d'offre de garantie de construction¹³.

La couverture de garantie est similaire à celles offertes dans les autres provinces, incluant l'Ontario. La durée de la garantie varie selon les éléments : un an pour le matériel, la main-d'œuvre et la conception. Deux ans pour la plomberie, les systèmes de chauffage électrique, les systèmes mécaniques, les fenêtres et l'enveloppe du bâtiment. Sept années pour les éléments structuraux. Les responsabilités des différents acteurs sont également partagées de la même façon qu'en Colombie-Britannique.

¹⁰ BC Housing, Guide to Home Warranty Insurance in British Columbia, 2013, 24 p.

¹¹ Site du gouvernement du Manitoba. (Consultation en ligne le 21 novembre 2017 : http://www.gov.mb.ca/cca/cpo/home_warranty_protection.fr.html)

¹² Loi sur la garantie des maisons neuves, Chapitre 23, 2^e session, 40^e législature, 5 décembre 2013, Manitoba. (Consultation en ligne le 3 novembre 2017 : <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2013/pdf/c02313.pdf>)

¹³ Manitoba Home Builders' Association, New Home Warranty, page Internet. (Consultation en ligne le 3 novembre 2017 : http://www.homebuilders.mb.ca/new_home_warranty/)

Ontario : un régime en pleine transformation

L'Ontario a été la première province à rendre le système de garantie de construction résidentielle neuve obligatoire et d'en dissocier l'industrie du contrôle des plans de garantie. Il a été constitué en 1976 et réformé dans les années 90 pour faire écho à la problématique vécue en Colombie-Britannique et assurer la pérennité et la solidité financière de son système advenant un choc financier similaire. Comme il a été affirmé précédemment, la volonté gouvernementale lors de la création du régime était d'assurer la qualité de la construction et la protection des nouveaux acheteurs qui étaient nombreux à entrer dans le marché de la maison neuve dans les années 70¹⁴. En 1973, l'Ontario a connu un sommet historique inégalé de son activité de construction résidentielle avec la mise en chantier de 110 536 logements, soit plus de 41 % du total de l'activité canadienne¹⁵.

Toutes les nouvelles résidences sont couvertes par le régime. La garantie offerte couvre certains aspects pour un an (ex. : main-d'œuvre et matériaux), d'autres pour deux ans (ex. : infiltration dans l'enveloppe du bâtiment, défectuosité électrique) et les défauts majeurs pour la structure sont couverts pour sept années¹⁶.

Comme les modèles vus précédemment, chaque acteur a son rôle à jouer. Les acheteurs doivent notamment procéder à une inspection avant la prise de possession, s'assurer de porter attention aux dates limites et assurer l'entretien de leur propriété. Le constructeur doit informer l'acheteur et réaliser, avec lui, une inspection avant la prise de possession, offrir un certificat d'achèvement et respecter le plan de garantie. L'organisme Tarion, qui administre le régime, a créé et gère un fonds de garantie, assiste les différents acteurs de l'industrie et contribue à l'amélioration des rapports entre les vendeurs et les propriétaires, ainsi que l'application du régime¹⁷. Le régime de l'Ontario comprend les garanties, le fonds de garantie et les indemnités.

La ministre des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs de l'Ontario, responsable du régime de garantie résidentielle, a donné le mandat au juge J. Douglas Cunningham, en novembre 2015, afin d'analyser le régime dans son ensemble et de faire des recommandations. Cette demande de révision était motivée par le fait que les constructeurs et les acquéreurs remettaient en question l'objectivité de Tarion¹⁸. Le 14 décembre 2016, le rapport a été déposé à la ministre et propose plusieurs pistes d'amélioration.

¹⁴ James Clinton et Richard Wong, Ontario Government to Restructure Tarion, L'Association du barreau de l'Ontario, 21 avril 2017. (Consultation en ligne le 2 novembre 2017) : <https://www.oba.org/Sections/Construction-Law/Articles/Articles-2017/April2017/Ontario-Government-To-Restructure-Tarion?lang=fr-CA>

¹⁵ Les données de mises en chantier indiquent clairement une hausse de l'activité de construction en Ontario dans les années 1960 et 1970. Les mises en chantier entre 1960 et 1964 étaient en moyenne de 51 261 logements par année; de 1965 à 1969, 69 813 logements par année (une hausse de plus de 36 %); de 1970 à 1974, 93 125 logements par année (une hausse de plus de 33 %) et de 1975 à 1979, 74 475 logements par année (un ralentissement de 20 %). Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, par Statistique Canada, Tableau CANSIM 027-0008.

<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/manuf05-fra.htm>

¹⁶ Tarion, The Guide to Your New Home Warranty, 2013, 42 p.

¹⁷ Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario, L.R.O. 1990, Chapitre O.31

¹⁸ The Canadian Press, Ontario to tackle scalper bots, real estate rules in broad consumer protection bill, 5 octobre 2017, CBC News. (Consultation en ligne le 2 novembre 2017) : <http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ticket-bot-legislation-1.4338053>

Il est intéressant de noter que l'auteur du rapport a mentionné avoir été confronté à une société et une loi qui doivent continuer de fonctionner dans un « cadre structurel établi par une loi qui date de 40 ans »¹⁹. **Le rapport propose d'importantes modifications, notamment sa première recommandation qui stipule que la garantie des logements neufs devrait être offerte selon un modèle concurrentiel.** Le rapport mentionne que c'est le modèle préconisé et retenu par la majorité des provinces canadiennes, que ce modèle encourage l'amélioration continue et l'innovation. Selon l'auteur, le régime des garanties devrait être considéré comme un produit d'assurance (recommandation 3) et les normes minimales des garanties devraient être précisées à la Loi (recommandation 2).

Fait à souligner, le rapport indique que « certaines compagnies d'assurance possédant de l'expérience et une expertise dans l'offre de garanties pour les logements neufs dans l'Ouest du Canada ont manifesté de l'intérêt à offrir de tels services en Ontario si une telle éventualité se présentait »²⁰. Comme transition, la 4^e recommandation propose qu'une organisation sans but lucratif prenne en charge les inscrits actuels et puisse participer au modèle concurrentiel. Une autre recommandation phare est de retirer de Tarion le volet de l'inspection et de l'application réglementaire. L'encadrement des constructeurs et des vendeurs devrait être assumé par une entité distincte (recommandation 5).

Le gouvernement ontarien a donné suite au rapport par le dépôt, le 5 octobre dernier, du projet de Loi 166, *Loi modifiant ou abrogeant diverses lois et édictant trois nouvelles lois en ce qui concerne la construction de logements neufs et la vente de billets d'événements*. Ce projet de loi reprend la recommandation de créer un organisme de réglementation pour les constructeurs et les vendeurs de logements neufs. Cependant, la recommandation d'ouvrir l'offre de garantie à la concurrence n'a pas été reprise par le gouvernement. Cette décision est contestée, comme le démontre cette pétition demandant de mettre un terme au monopole de Tarion²¹.

Provinces avec un régime facultatif : la Nouvelle-Écosse en réflexion pour améliorer son régime

Pour les autres provinces, soit la Saskatchewan²² et les provinces de l'Atlantique²³, des programmes visant la garantie des habitations neuves sont en place, mais ils sont volontaires. Les régimes sont offerts par une organisation sans but lucratif mise en place par l'industrie.

En 2007, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a entrepris une réflexion sur le sujet. Dans les pistes à suivre, la recommandation 6 du rapport gouvernemental mentionne que la garantie

¹⁹ Honorable J. Douglas Cunningham, apport final : Examen de la Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario et de Tarion Warranty Corporation, Ontario, décembre 2016, p. 1.

²⁰ Honorable J. Douglas Cunningham, apport final : Examen de la Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario et de Tarion Warranty Corporation, Ontario, décembre 2016, p. 7.

²¹ Canadians for Properly Built Homes, End Tarion's new home warranty monopoly NOW: Give Ontario's new home buyers a choice!, pétition en ligne (consultation le 3 novembre 2017 : <https://www.change.org/p/kathleen-wynne-end-tarion-s-new-home-warranty-monopoly-now-give-home-buyers-a-choice>) En date du 13 novembre 2017, cette pétition avait recueillie près de 900 signatures.

²² New Home Warranty Program of Saskatchewan Inc., section Introduction/About Us du site Internet. (Consultation en ligne le 3 novembre 2017 : <http://www.nhwp.org/about/about-what's.htm>)

²³ Atlantic Home Warranty, section About Us du Site Internet. (Consultation en ligne le 3 novembre 2017 : <http://www.ahwp.org/about-us/>)

devrait être indépendante de l'industrie et être offerte par des entreprises disposant d'une réserve financière solide et d'une grande expérience en matière de gestion de risques²⁴.

Historique québécois des garanties pour constructions résidentielles

Comme décrites à la section précédente, les actions du gouvernement fédéral ont encouragé l'industrie et l'APCHQ à mettre en place un programme de garantie résidentielle. Le travail a été colossal, surtout dans la perspective où l'on devait créer un programme dans un cadre civiliste pour une industrie opérant dans les autres provinces sur des règles de la Common Law. La réussite du plan de garantie a permis aux nouveaux propriétaires de bénéficier d'une garantie offerte par notre industrie durant 23 années.

Dès la mise en place du plan de garantie, l'Association a fait des représentations pour que le programme volontaire soit transformé en un plan régi par une réglementation. Il faudra attendre à la fin des années 90, au même moment de la deuxième phase de modification qui avait lieu au Canada, pour voir l'adoption d'un règlement assurant l'obligation pour les constructions neuves d'être assujetties à une garantie.

Lors de l'adoption du règlement du gouvernement du Québec, les bâtiments couverts sont la maison unifamiliale isolée, jumelée ou en rangée, le bâtiment multifamilial à partir du duplex jusqu'au quintuplex, le bâtiment multifamilial de plus de cinq logements détenus par un organisme sans but lucratif ou une coopérative, les bâtiments neufs destinés à des fins principalement résidentielles et détenus en copropriété divise rejoignant les mêmes critères qu'énoncés précédemment, à la distinction que les bâtiments multifamiliaux doivent comprendre au plus quatre parties privatives superposées²⁵.

On peut se demander pourquoi, lors de son adoption, le gouvernement a décidé d'exclure les constructions en hauteur et qu'il ait été mentionné que les bâtiments incluant des copropriétés devaient être principalement à des fins résidentielles. Il faut se mettre dans le contexte des années 90 pour bien comprendre l'intention gouvernementale. Comme il sera mentionné plus en détail plus loin dans le mémoire, les mises en chantier de ces années étaient bien différentes qu'aujourd'hui. C'était encore la maison individuelle qui représentait la norme, les habitations en hauteur étaient présentes, mais dans une proportion significativement basse. De plus, soulignons que les mises en chantier avaient connu une baisse très marquée dans ces années.

Il faut aussi se rappeler du contexte canadien où la Colombie-Britannique avait été frappée par la crise de l'infiltration d'eau dans les copropriétés en hauteur qui avait nécessité une aide

²⁴ Novus Consulting Group Ltd., *New Homeowner Protection*, Final Report, préparé pour Consumer and Business Policy Service Nova Scotia ans Municipal Relations, Septembre 2008, 41 p.

²⁵ Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, RLRQ c B-1.1, r 8, (consultation en ligne le 7 novembre 2017 : <http://canlii.ca/t/69x8v>)

financière gouvernementale de plus de 670 millions de dollars²⁶. On ne voulait certainement pas mettre à risque le programme de garantie de maisons unifamiliales en y intégrant quelques immeubles en hauteur. Les primes à ce moment étaient très basses, de l'ordre de 300 \$ à 400 \$ par logement, le contexte et le coût du régime auraient été complètement différents si on y avait intégré tous les immeubles résidentiels. Quant à la question des immeubles principalement résidentiels, il faut comprendre que les complexes à vocations multiples (commercial, espaces de bureaux et copropriétés) n'étaient pas un concept si répandu. On vise donc à mettre en place un programme de garantie pérenne pour couvrir la grande majorité des logements résidentiels qui étaient construits à l'époque. Ce qui a été accompli par le règlement adopté en 1998.

Mentionnons que la garantie s'applique aux vices de conception, de construction ou de réalisation qui apparaissent dans les cinq ans suivant la fin des travaux²⁷.

Les associations de constructeurs ayant offert la garantie aux clients de leurs membres durant plus de deux décennies poursuivent dans la même voie. Cela permet, d'une certaine manière, d'assurer une certaine compétitivité du marché et une offre de garantie à prix abordable pour les consommateurs.

Selon le libellé des conditions énoncées au règlement du plan de garantie, les compagnies d'assurances auraient pu offrir un plan de garantie aux entrepreneurs, car les modalités définissant la qualité de l'administrateur de plan de garantie indiquaient qu'un tel administrateur devait être une personne morale dont l'unique objet est d'administrer des garanties financières au sens du chapitre V de la Loi sur le bâtiment et ayant obtenu l'autorisation de la Régie du bâtiment du Québec²⁸. L'évolution de l'industrie a fait en sorte que les associations d'entrepreneurs possédaient déjà les parts du marché et avaient un contact direct avec les entreprises en construction résidentielle. Les compagnies d'assurances n'avaient pas accès à une masse critique leur permettant de s'établir dans le marché. Elles ont alors pris le rôle de réassureur, comme elles le font encore aujourd'hui avec Garantie de construction résidentielle et avec les garanties volontaires offertes pour les constructions non assujetties à la réglementation.

Pour répondre à la crise de la pyrrhotite à Trois-Rivières, en 2013, le gouvernement a retiré aux associations d'entrepreneurs l'administration des plans de garantie obligatoires. En juillet 2014, suivant le décret D-156-2014 G.O., la RBQ n'autorisait alors que les organisations sans but lucratif pour administrer un plan de garantie résidentiel et seul l'organisme Garantie de construction résidentielle (GCR) a été créé et autorisé en vertu du règlement du plan de garantie.

²⁶ Leaky condo crisis, Wikipedia. (Consultation en ligne le 7 novembre 2017 : https://en.wikipedia.org/wiki/Leaky_condo_crisis#Homeowner_protection)

²⁷ Article 10 (5) du Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, RLRQ c B-1.1, r 8,

²⁸ Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, D. 841-98, a. 41.

Une question importante ayant émergé lors de la rédaction de ce mémoire est l'objectif visé et l'intention du législateur lors de la réforme réglementaire de 2013. Est-ce que le gouvernement désirait reprendre le modèle ontarien de fournisseur unique de garantie? En comparant l'ancienne et la nouvelle version du règlement du plan de garantie, et en particulier en se référant à la modification de l'article 41, on constate que le seul changement fait a été de préciser que la personne morale doit être sans but lucratif²⁹. Si l'objectif avait effectivement été de créer un monopole, la modification du texte aurait été explicite quant au fait qu'une seule personne morale sans but lucratif peut offrir la garantie. On peut donc déduire sur la base des faits que la volonté gouvernementale était de maintenir la possibilité que d'autres joueurs puissent venir offrir leur offre sur le marché.

Alors, pourquoi avoir exclu les organismes à but lucratif? Ce n'est certainement pas, espérons-le, parce que ces entreprises génèrent des profits. Dans toutes les industries, les entreprises privées apportent, par leur expertise, une contribution bénéfique aux consommateurs. L'ouverture de la compétition permet de créer de meilleures offres de service et pousse les entreprises à s'améliorer et à être plus efficaces, notamment lorsqu'il est possible pour les entreprises de se livrer une compétition par les prix. Ce n'est certainement pas différent pour les compagnies d'assurances ou de garanties de construction résidentielle. Surtout dans un contexte, comme il a été précisé dans la section précédente, où ces compagnies jouent un rôle important dans les régimes des autres provinces canadiennes. Probablement que le but était d'éloigner les associations d'entrepreneurs du système pour éviter de présumés conflits d'intérêts (réels ou apparents) engendrés, ce que la création de l'organisme sans but lucratif permettait. Cependant, cette décision a eu comme impact de créer une situation de monopole qui pose un certain nombre de problématiques vécues par les consommateurs, par les entrepreneurs et aussi par le gouvernement.

Problématique de la situation de monopole en matière de garantie de construction résidentielle

Plusieurs problématiques émergent de la situation de monopole de GCR. Les principaux enjeux et leurs impacts pour les entrepreneurs, pour les consommateurs et pour l'État sont illustrés dans la présente section.

Impacts pour les entrepreneurs

Plusieurs problématiques ont été soulevées par nos membres œuvrant en construction de maisons neuves en ce qui concerne la mise en œuvre d'un plan de garantie géré par une entité en situation de monopole. Les principaux commentaires sont regroupés selon des thèmes généraux. Ces constats ont été communiqués à GCR en avril 2016³⁰. Les commentaires ont probablement été pris en considération par GCR. Cependant, l'insatisfaction des entrepreneurs demeure entière et toujours d'actualité. La récente tournée de GCR pour rencontrer les entrepreneurs aux quatre coins du Québec a permis de le constater.

²⁹ Comparaison réglementaire selon le site canlii.ca

³⁰ APCHQ, Regard des entrepreneurs sur GCR, Commentaires recueillis par l'APCHQ mars – avril 2016, 29 avril 2016, 6 p.

Adhésion

Les entrepreneurs ont mentionné trouver que les délais de traitement paraissent longs, ce qui n'est pourtant pas le cas lorsque l'entrepreneur doit répondre à GCR. L'APCHQ avait également proposé d'utiliser la même pratique que la Régie du bâtiment du Québec, soit de traiter des dossiers de façon prioritaire lorsque la situation l'exige. Enfin, il semble avoir des lacunes dans la coordination des licences RBQ et l'accréditation GCR.

Cautionnement

Les entrepreneurs ont mentionné que les cautions sont trop onéreuses. Cette situation découragerait des entrepreneurs qui sont étouffés par la lourdeur du processus (ex. : complexité des méthodes de calcul de ratios), par les coûts et sentent un manque d'accompagnement. Certains entrepreneurs ont soulevé la problématique de l'entreprise non incorporée qui doit donner une garantie supplémentaire, ce qui génère des coûts additionnels dans la cotation.

Plusieurs ont communiqué le manque de flexibilité et de clarté concernant les formes de garanties acceptées, mentionnant que les lettres de garanties des assureurs et les firmes de placement ne sont pas acceptées. Finalement, la prise en compte des valeurs personnelles (valeurs immobilières, REER) au bilan apparaît plus sévère que ce qui est demandé normalement par les institutions financières et génère des demandes de cautions supplémentaires.

Cote

Une problématique réside du manque de reconnaissance par GCR de l'historique des entrepreneurs avec les programmes volontaires (ex. : Abrisat). En effet, un entrepreneur qui bénéficierait de la meilleure cote avec Abrisat, mais qui n'aurait pas transféré son dossier au début des opérations de GCR, perd l'équivalence de cette reconnaissance. Les entrepreneurs citent également que si le volume de construction est peu élevé, ils sont désavantagés. Pourtant, ces derniers peuvent être actifs depuis de longues années sans jamais avoir reçu de plaintes de clients. La même problématique s'applique pour un entrepreneur ayant eu à interrompre ses activités pendant un certain temps. Un système mettant de l'avant une offre de service diversifié de différentes entreprises spécialisées pourrait permettre d'éviter de telles situations.

Inspections

Plusieurs plaintes sur les inspections ont été formulées par les entrepreneurs. Elles portaient sur le manque d'uniformité des rapports produits par les inspecteurs de GCR, sur le fait qu'elles ne sont pas toujours justifiées ou appuyées sur des exigences énoncées dans le *Code de construction* ainsi que sur le délai de la remise du rapport.

Résultats d'un sondage

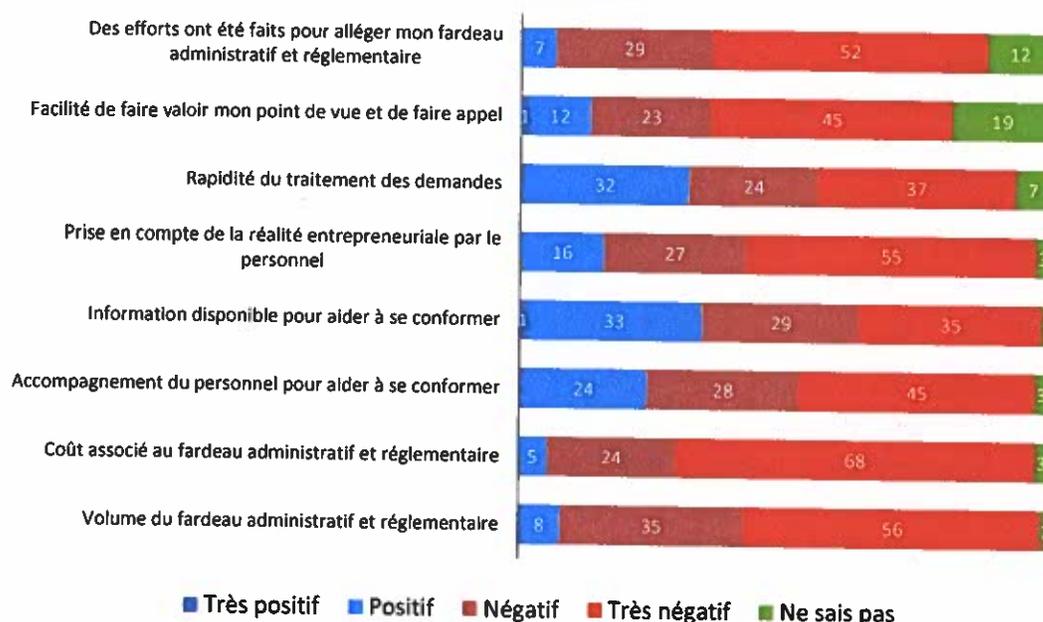
Ces commentaires spécifiques recueillis lors de consultations auprès de nos membres sont représentatifs des résultats d'un sondage effectué par l'APCHQ au sujet du fardeau

réglementaire et administratif. Ce rapport a permis de constater le lourd fardeau réglementaire qui afflige les entrepreneurs de notre secteur économique. En effet, ce sondage a mesuré les incidences négatives sur la productivité, la compétitivité et la croissance de l'entreprise, ainsi que sur le bien-être du dirigeant³¹.

Le sondage portait également sur la performance des organismes du secteur de la construction. Seuls les organismes ayant recueilli plus de 150 répondants ont été inclus dans le rapport de recherche. Une question sur la performance de Garantie de construction résidentielle avait été incluse au sondage, mais étant donné que la question sur GCR a recueilli 75 réponses, les résultats n'ont pas été inclus au rapport final. Avec un tel nombre de répondants, la marge d'erreur est de 11,3 %.

On peut considérer ce résultat comme faible, mais lorsqu'on considère que 61 % des répondants ont répondu effectuer de la construction résidentielle, ces derniers ne sont pas nécessairement des entrepreneurs généraux responsables de l'application du plan de garantie. Ils peuvent être, par exemple, des sous-traitants d'un projet de construction neuve. Aussi, la moitié des nouveaux logements est enregistrée en vertu d'un plan de garantie obligatoire. Ainsi, que les répondants à la section sur Garantie de construction résidentielle représentent le cinquième des répondants, ça donne tout de même un bon coup de sonde. Analysons maintenant les résultats de la performance de GCR illustrés à la Figure 1.

Figure 1 : Évaluation de Garantie de construction résidentielle (en pourcentage)



³¹ Pour consulter l'étude de l'APCHQ sur le fardeau administratif et réglementaire des entreprises en construction et rénovation résidentielles : <https://www.apchq.com/download/42752f3d92f6417529a39322e1554a1c4a1bb0c5.pdf>

D'abord, les réponses ayant obtenu les moins bons résultats portent sur le coût et le volume du fardeau administratif et réglementaire. Presque à l'unisson, les répondants ont noté négativement GCR concernant le coût associé au fardeau administratif et réglementaire (92 %). Quant au volume, les notes sont aussi négatives (91 %). Dans les deux cas, les réponses très négatives dépassent la majorité.

Les entrepreneurs sont très sceptiques quant aux efforts mis en place pour alléger le fardeau administratif et réglementaire. Ils sont 81 % à attribuer une note négative à GCR à cet égard, avec plus de la moitié des répondants à donner la note très négative.

Près de 70 % des entrepreneurs indiquent qu'il est difficile de faire valoir son point de vue et de faire appel. Plus précisément, 45 % d'entre eux notent très négativement GCR à cet égard et 23 % ont donné une note négative. Le cinquième des répondants n'a pas été en mesure de répondre à cette question.

Quant à la prise en compte de la réalité entrepreneuriale de GCR, 82 % donnent une note négative. Pour 16 % des répondants, le travail de GCR en cette manière est positif. Reste qu'ils sont trois fois plus nombreux à donner une note très négative.

Les résultats les plus positifs concernant GCR portent sur la rapidité du traitement des demandes et l'information disponible pour aider les entrepreneurs à se conformer. Dans ces deux cas, le tiers des répondants a donné un résultat positif. Il reste qu'une proportion similaire a noté très négativement le travail de GCR et que la majorité donne une note négative.

Enfin, on note que pour toutes les réponses, GCR obtient un résultat majoritairement négatif par les entrepreneurs assujettis.

Impacts pour les consommateurs

Ce ne sont pas seulement les entrepreneurs qui se trouvent désavantagés par la situation de monopole qui a été mise en place – probablement bien involontairement – par la modification réglementaire qui a suivi la crise de la pyrrhotite. En effet, les acquéreurs d'une résidence neuve couverte par le régime de garantie le sont également.

Principalement, les consommateurs subissent une augmentation des prix de leur propriété générés par le coût que l'entrepreneur doit payer à GCR. La situation de monopole créée par le fait que seulement une entreprise offre la garantie élimine tout incitatif à offrir le meilleur prix possible. D'ailleurs, les frais demandés sont beaucoup plus élevés que ce qui était en place lors de l'ancien régime. Pour le programme de l'APCHQ, le coût d'enregistrement était à 165 \$ dans les années 80, il est monté entre 300 \$ et 500 \$ dans les années 90, pour atteindre 400 \$ à 1 100 \$ dans les années 2000³². Pour l'année 2017, selon les barèmes de GCR, les entrepreneurs

³² Grille tarifaire de la Garantie des maisons neuves de l'APCHQ.

doivent payer de 1 130 à 2 053 \$ pour des bâtiments de catégorie 1, selon la cote de qualité obtenue³³.

Peut-être que la création d'un modèle compétitif regroupant plusieurs compagnies permettrait de stimuler une meilleure offre et de miser sur les forces de la concurrence pour diminuer les coûts. C'est d'ailleurs ce qu'avance le rapport Cunningham.

« La mise en place d'une approche concurrentielle devrait encourager l'amélioration continue et l'innovation. En retour, le tout favoriserait de meilleures perspectives pour le consommateur, notamment des améliorations à la garantie qui iraient au-delà des indemnités minimales. Cette approche ferait aussi en sorte que les constructeurs profitent d'un choix de fournisseurs et parallèlement, un choix de fournisseurs pour les constructeurs aurait des effets sur le choix de constructeurs dont profiteraient les acheteurs de logements neufs.³⁴ »

Cette orientation d'utiliser les forces vives des entreprises spécialisées et le dynamisme du secteur privé d'un secteur pour créer la meilleure offre pour les citoyens a été privilégiée dans d'autres dossiers, par exemple l'instauration des Régimes volontaires d'épargne retraite (RVER). Leur création, en 2011, visait à trouver un véhicule pour aider les employés des petites entreprises à économiser en vue de leur retraite. Le gouvernement aurait pu créer un volet de contribution supplémentaire à l'intérieur du Régime des rentes du Québec, mais il a misé sur l'offre des entreprises spécialisées. Elles doivent répondre à des standards de base prévus par le règlement, comme des frais de gestion très bas, l'enregistrement à Retraite Québec et l'obtention d'une autorisation de l'Autorité des marchés financiers, pour pouvoir offrir un tel régime. Il y a actuellement dix fournisseurs de RVER au Québec, notamment des banques et des compagnies d'assurance³⁵, qui offrent un véhicule d'épargne qui sied bien aux besoins des petites et moyennes entreprises et leurs employés.

Impacts pour l'État : double régulateur et prise d'un plus grand risque

Une autre problématique est liée aux dédoublements et empiètements qui sont encouragés par la situation de monopole. Les entrepreneurs ont rapporté que GCR intervient maintenant sur les critères et les obligations liées à la qualité de la construction – pourtant un mandat clair relevant de la RBQ – plutôt que de se concentrer sur son mandat d'administration d'une garantie. Cette mésentente pourrait mener éventuellement à la judiciarisation des conflits, ce qui n'est pas souhaitable.

Bien entendu, GCR doit, pour mettre en application le plan de garantie, suivre les politiques adoptées par la RBQ, dont l'une porte sur la tarification et la reconnaissance de la qualité de la construction³⁶. Cette politique mentionne entre autres que l'évaluation de la qualité des travaux

³³ Tarification des enregistrements du site Internet de GCR. (Consultation en ligne le 8 novembre 2017) <https://www.garantiegr.com/fr/entrepreneurs/enregistrement-grc/tarifs-denregistrement/>

³⁴ Honorable J. Douglas Cunningham, apport final : Examen de la Loi sur le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario et de Tarion Warranty Corporation, Ontario, décembre 2016, p. 7.

³⁵ Retraite Québec, Site Internet sur les RVER enregistrés. (Consultation en ligne le 8 novembre 2017 : https://www.rvq.gouv.qc.ca/fr/retraite/rver/rver_enregistres/Pages/RVER_enregistres.aspx)

³⁶ Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, Chapitre B-1.1, a. 185 et 192, article 65.1(2)

fait partie des critères pour établir la tarification et la pérennité du plan de garantie³⁷. Cet objectif est pris au sérieux par GCR qui en fait une priorité dans son plan stratégique 2016-2019. En effet, son premier enjeu, qui comprend cinq axes d'intervention, porte explicitement sur le rôle à jouer pour améliorer la qualité de la construction résidentielle³⁸. L'APCHQ avait alors salué publiquement cette orientation, parce que tous les acteurs doivent s'impliquer activement pour assurer la qualité de la construction³⁹. À la lumière de l'expérience vécue et devant l'insatisfaction des entrepreneurs sur la confusion des rôles, peut-être serait-il opportun de se questionner sur le meilleur véhicule pour assurer la coordination de la qualité de la construction. GCR doit faire un suivi attentif de la qualité des travaux pour éviter de futures réclamations. Mais son action devrait se limiter à assurer la viabilité financière du Plan de garantie et laisser à la RBQ la prérogative quant à l'adoption des normes minimales à mettre en place pour en assurer l'application et garantir la qualité de la construction et. Il faut à tout prix éviter que deux organismes ayant des rôles différents aient des actions contradictoires.

Il faut comprendre qu'étant le seul joueur sur le marché, ayant un conseil d'administration représentatif comme celui de la RBQ et le rôle d'appliquer le mandat d'inspection pour assurer la conformité des entreprises sur le produit qui sera garanti, l'État a créé les conditions gagnantes pour que GCR entre en compétition avec le mandat de la RBQ. Dans cette situation, l'entrepreneur se trouve déboussolé devant des règles différentes à suivre, présumant de se retrouver en défaut d'un côté ou de l'autre.

À l'instar de la situation qui se développe depuis quelques années au Québec, l'Ontario a vécu une problématique similaire avec Tarion qui avait un rôle trop large, ce qui a d'ailleurs créé des critiques des consommateurs et des entrepreneurs. L'Ontario scindera donc Tarion pour préciser les mandats et les actions, c'est-à-dire un assureur et un régulateur. Au Québec, il y a déjà un régulateur dont le mandat est d'assurer la qualité de la construction. Il s'agit de la RBQ. Force est de constater que le régime d'un organisme unique crée des doublons, un manque de cohérence réglementaire et un fardeau administratif supplémentaire pour les entreprises en construction résidentielle. Ces coûts supplémentaires sont en fin de compte supportés par l'ensemble de la société et en particulier par les acheteurs de constructions neuves.

Une autre problématique est le risque pris par l'État qu'un seul joueur couvre toutes les garanties. Bien qu'il y ait désormais un fonds de garantie⁴⁰, en cas d'une crise majeure, comme ce fût le cas en Colombie-Britannique avec l'infiltration d'eau dans les copropriétés et au

³⁷ RBQ, Politique sur la tarification et la reconnaissance de la qualité de la construction. (Consultation en ligne le 13 novembre 2017 : <https://www.rbq.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/Publications/francais/politique-tarification-reconnaissance-qualite-construction.pdf>)

³⁸ Garantie construction résidentielle, Plan stratégique 2016-2019, 19 p. (Consultation en ligne le 9 novembre 2017 : https://www.garantiegr.com/app/uploads/2017/04/plan_strategique_2016-19.pdf)

³⁹ APCHQ, L'APCHE accueille favorablement le Plan stratégique de GCR, communiqué de presse, 11 octobre 2016. (consultation en ligne le 9 novembre 2017 : <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/lapchq-accueille-favorablement-le-plan-strategique-de-gcr-596715601.html>)

⁴⁰ Régie du bâtiment du Québec, page Internet sur le Fonds de garantie. (Consultation en ligne le 21 novembre 2017 : <https://www.rbq.gouv.qc.ca/plan-de-garantie/reglement-sur-le-plan-de-garantie/fonds-de-garantie.html>)

Québec avec la pyrrhotite, le modèle de monopole est beaucoup plus risqué. En effet, dans un tel contexte, tout reposera sur l'administrateur en place et, ultimement, sur l'État. A contrario, avec plusieurs fournisseurs de garantie, le risque serait réparti, et d'autant plus réassuré par des tiers. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle plusieurs provinces canadiennes font confiance aux entreprises en assurances pour offrir les plans de garantie. Actuellement, en privilégiant le modèle de fournisseur unique, l'État augmente ses risques et ceux des consommateurs.

Devant cet état des lieux des régimes au Canada, l'APCHQ recommande qu'une sérieuse réflexion soit entamée par le gouvernement du Québec à l'effet d'intégrer les entreprises privées spécialisées dans l'offre de garantie de construction, comme c'est le cas dans la majorité des provinces à régime obligatoire.

RECOMMANDATION 1

L'APCHQ recommande que le gouvernement évalue de façon rigoureuse la possibilité de modifier le *Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs* pour permettre aux entreprises privées spécialisées d'offrir un régime de garantie au même titre que les organismes sans but lucratif.

RECOMMANDATION 2

Dans le processus de l'évaluation gouvernementale, l'APCHQ recommande la formation d'un comité d'experts, regroupant notamment les compagnies d'assurances, pour évaluer les critères à prendre en considération pour créer le meilleur régime possible.

RECOMMANDATION 3

L'APCHQ recommande que le gouvernement clarifie le rôle d'intervention des organismes offrant les plans de garantie, notamment en matière de qualité de la construction, afin d'éviter un chevauchement du rôle réglementaire de la Régie du bâtiment du Québec.

De nombreuses constructions résidentielles non couvertes

Il a été question à quelques reprises de l'élargissement de l'obligation de garantie de construction aux immeubles non assujettis. Des rapports ont proposé l'élargissement de la garantie de construction d'habitations résidentielles, comme c'est le cas du Comité consultatif sur la copropriété de la Chambre des notaires en 2013⁴¹ et la Régie du bâtiment du Québec en 2015⁴². Dans les deux cas, on fait référence au changement du parc de logements et que

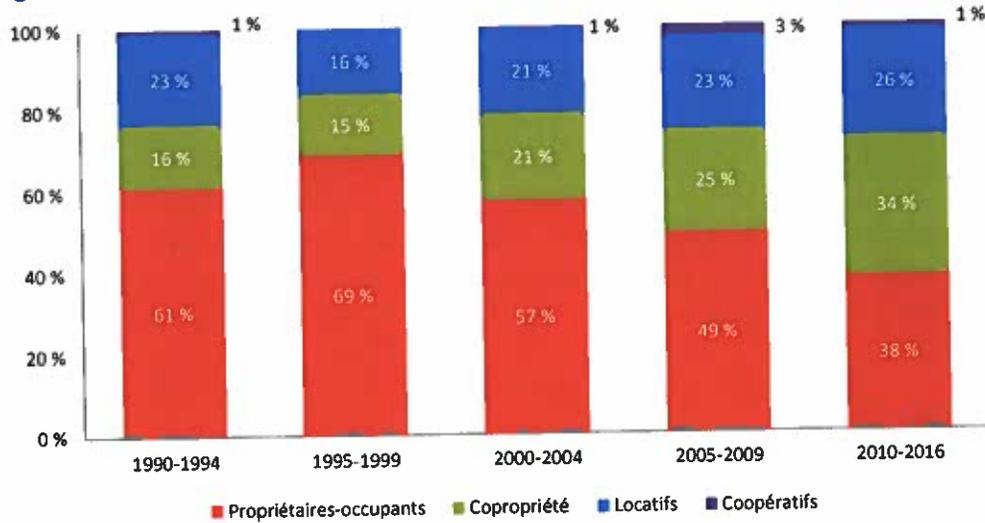
⁴¹ Chambre des notaires du Québec, Rapport du Groupe de travail sur la copropriété, version amendée de janvier 2013, p. 9. (Consultation en ligne le 8 novembre 2017) : <http://www.cng.org/DATA/TEXTEDOC/Rapport-FINAL-Version-amendee-Janvier-2013.pdf>

⁴² Régie du bâtiment du Québec, p. 34. À la recherche de l'équilibre entre la responsabilisation des intervenants et l'allègement réglementaire, Document de consultation en vue d'améliorer la qualité de la construction et la sécurité du public dans les bâtiments gouvernemental du Québec, 2015, p. 34. (Consultation en ligne le 8 novembre 2017 : <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2501699>)

plusieurs nouveaux propriétaires n'ont pas la même protection que celle prévue par la réglementation.

C'est effectivement vrai que le parc immobilier a changé ces dernières années, la Figure 2 est assez éloquente. On voit que les mises en chantier des résidences pour propriétaire-occupant ont presque chuté de moitié entre 1990-1994 et 2010-2016. La tendance inverse s'enregistre pour les mises en chantier de copropriété.

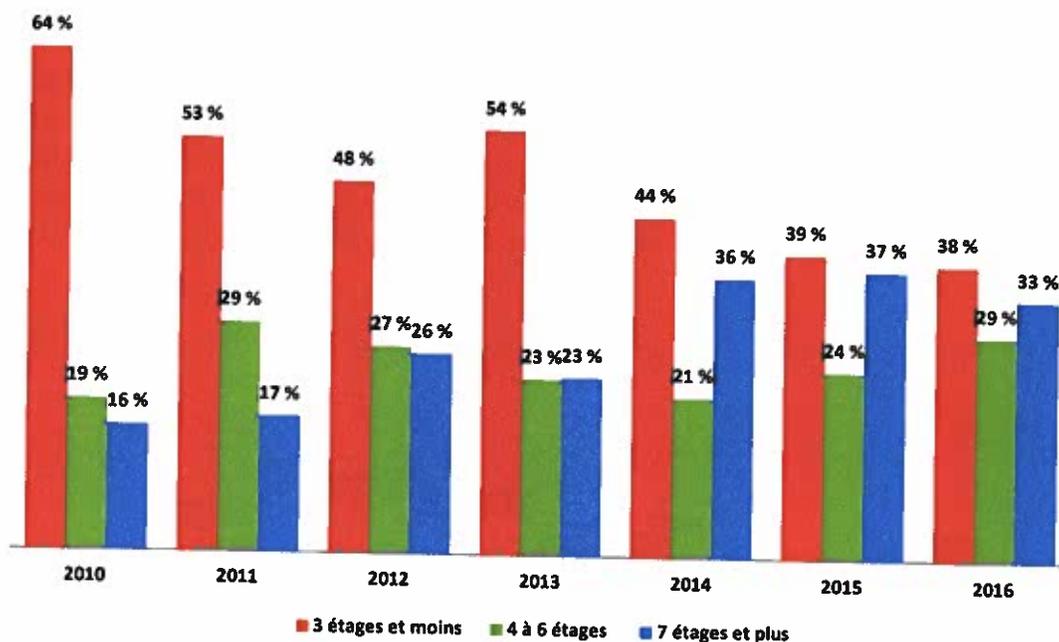
Figure 2 : Mises en chantier résidentielles - Marchés visés : 1990-2016



Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, Relevé des mises en chantier et des achèvements

Des changements dans les mises en chantier se perçoivent d'une manière similaire en matière de hauteur des immeubles construits. En effet, comme l'indique la Figure 3, au cours des six dernières années, la construction d'immeubles de sept étages et plus a doublé (2010 : 16 %, 2016 : 33 %), tandis que les immeubles de trois étages et moins ont connu une tendance inverse, passant de 64 % des mises en chantier en 2010 à 38 % en 2016.

Figure 3 : Mises en chantier résidentielles Marchés visés : 1990-2016



Source : Société canadienne d'hypothèques et de logement, Relevé des mises en chantier et des achèvements

La copropriété constitue une forme d'habitation de plus en plus importante pour les ménages québécois. Les données tirées du Recensement de la population 2016 de Statistique Canada indiquent que près de 12 % des ménages québécois occupent un logement faisant partie d'un ensemble de copropriétés. En 2011, moins de 10 % des ménages québécois habitaient dans un logement faisant partie d'un ensemble de copropriété⁴³.

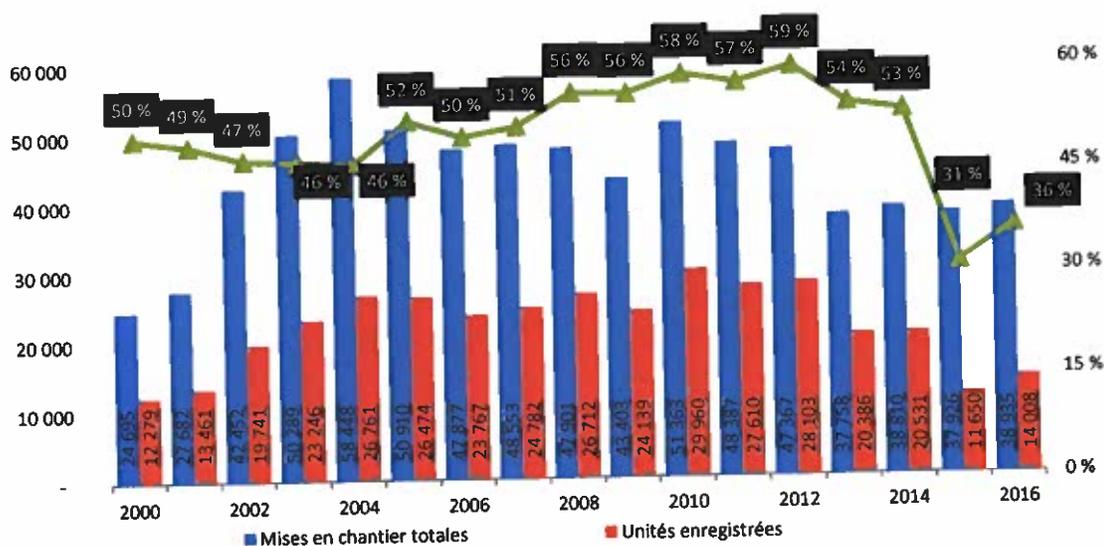
Ces changements dans les mises en chantier peuvent s'expliquer principalement par deux facteurs. Premièrement, les plans d'aménagement et de développement urbains qui ont mis l'accent sur la densification du développement résidentiel, ont un impact sur le pourcentage total des nouvelles constructions résidentielles qui se trouvent dans le régime de la garantie obligatoire. Par exemple, en vertu du Plan d'aménagement et de développement (PMAD) en

⁴³ Sources : Statistique Canada, Recensement de la population 2016 (Tableau 98-400-X2016219) <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=1&PID=110575&PRID=10&PTYPE=109445&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2017&THEME=121&VID=0&VNAMEF=&VNAMEF=>
Enquête nationale auprès des ménages 2011 (Tableau 99-014-X2011026). <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=106699&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2013&THEME=98&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=>

vigueur à Montréal depuis 2011, la construction de haute densité est imposée, celle-ci variant de 80 à 150 logements à l'hectare près des corridors de transport dans la Communauté métropolitaine de Montréal⁴⁴. La densité imposée variant de 30 à 60 logements à l'hectare pour l'agglomération de Montréal hors des zones de transport. À Québec, le PMAD en vigueur depuis 2012 impose une densité de construction résidentielle variant de 35 à 75 logements à l'hectare en moyenne selon les secteurs⁴⁵.

Deuxièmement, l'abordabilité. En raison d'une série de resserrement des règles qui ont érigé des obstacles à l'accès à la propriété, les copropriétés constituent le type de logements le plus construit dans les grandes villes et le plus abordable⁴⁶. Comme le démontre la Figure 4, à l'exception des années 2015 et 2016, au cours des 16 dernières années, près de la moitié ou plus des unités étaient enregistrées en vertu d'un plan de garantie obligatoire. Entre 2008 et 2012, c'était près du trois cinquième des nouvelles constructions résidentielles qui se trouvaient dans le régime obligatoire. Depuis la réforme de 2014 et la création du monopole dans l'offre de service, la proportion est passée sous les 40 %.

Figure 4 : Unités enregistrées en vertu d'un plan de garantie obligatoire, 2000-2016



Sources : SCHL, Relevé des mises en chantier et achèvements, Régie du bâtiment du Québec, Rapports annuels, 1999 à 2015, Garantie des constructions résidentielles

⁴⁴Source : Communauté métropolitaine de Montréal, Plan métropolitain d'aménagement et de développement, avril 2012 http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/pmad2012/documentation/20120530_PMAD.pdf

⁴⁵Source : Communauté métropolitaine de Québec, Plan métropolitain d'aménagement et de développement, février 2013 <https://www.cmquebec.qc.ca/media/document/2720/pm-pmad-en-vigueur.pdf>

⁴⁶ Par exemple, au premier semestre de 2017, à Montréal le prix moyen des maisons unifamiliales qui ont été vendues (310 000 \$) était près de 21 % supérieur au prix des appartements en copropriété (256 578 \$), à Québec le prix moyen des maisons unifamiliales vendues (256 000 \$) était supérieur de 19 % au prix des appartements en copropriété (215 000 \$). Source : JLR Radar immobilier <https://www.jlr.ca/radarimmobilier/#ventes-immobilieres>

Pour l'APCHQ, le cadre législatif doit être adapté à la réalité et aux besoins, notamment en ce qui concerne les copropriétés représentant une forme d'habitation de plus en plus importante. Dans le cadre de son document de réflexion relatif à une politique nationale d'habitation, l'APCHQ⁴⁷ avait noté que des interrogations et inquiétudes soulevées par la copropriété ont mené à différentes études et consultations préparatoires à une réforme législative. L'APCHQ souhaite que la copropriété demeure une voie d'accès économique à la propriété. Sous réserve de mécanismes permettant de préserver l'abordabilité des primes de garanties, c'est-à-dire l'instauration d'un cadre compétitif de marché, il est souhaité que tous les immeubles en copropriété, peu importe leur hauteur, puissent bénéficier de garanties telles qu'elles existent pour les petits bâtiments résidentiels.

Pour l'APCHQ, les plans de garantie des maisons neuves doivent couvrir tous les immeubles, peu importe leur taille. Des modalités particulières sont cependant à prévoir pour gérer adéquatement le risque (ex. : accréditation par immeuble) et maintenir l'abordabilité des primes. Elle est d'avis que les tendances du marché résidentiel décrites précédemment vont se poursuivre. Dans une optique de protection du public, l'élargissement de garantie obligatoire doit être pris en considération sérieusement.

De plus, il faut souligner que l'ajout des compagnies privées dans l'offre de plans de garantie permettrait de mutualiser les risques d'un élargissement aux immeubles en hauteur. En effet, étant donné que plusieurs joueurs seraient présents, il y aurait une répartition du risque. Comme il a été constaté précédemment, les immeubles en hauteur n'ont pas été intégrés au régime dans les années 90 pour en assurer sa pérennité financière. Ayons la même prudence aujourd'hui en diversifiant l'offre de service afin de donner une garantie supplémentaire à l'État et aux consommateurs.

Enfin, l'APCHQ n'est pas défavorable à ce que cet élargissement, incluant la compétition de différents fournisseurs, précise que les associations d'entrepreneurs ne pourront plus offrir directement de tels plans de garantie. L'idée ici est de profiter de l'avantage de la compétition et de l'expertise des compagnies d'assurances pour les entrepreneurs et les consommateurs.

RECOMMANDATION 4

L'APCHQ recommande l'élargissement du Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, pourvu que soit mise à contribution l'expertise du secteur privé, notamment de la part des assureurs et des institutions financières, avec celle des organismes sans but lucratif spécialisés pour créer une offre compétitive de plan de garantie tant pour les copropriétés en hauteur que pour les petits bâtiments résidentiels.

⁴⁷ Source : APCHQ, Document de réflexion de l'APCHQ au sujet d'une éventuelle politique nationale d'habitation, février 2014
<https://www.apchq.com/download/24795d7bf9b61cd61be30c6ad4b9459392a0bc1a.pdf>

Conclusion : une occasion à saisir pour améliorer le régime

Les consommateurs bénéficient depuis 40 ans d'une protection sur les nouvelles constructions résidentielles. Cette protection a été instaurée à l'initiative du secteur privé dans un contexte d'effervescence de la construction résidentielle. La moitié de ces quatre décennies, les garanties ont été offertes par l'industrie d'une manière volontaire et pour les 15 autres années, les mêmes acteurs ont été mis à contribution pour protéger les acheteurs dans le cadre d'un régime assorti d'obligations réglementaires. En réaction à la crise de la pyrrhotite, le gouvernement a confié, il y a quatre ans, la gestion de la garantie à un organisme sans but lucratif nommé Garantie de construction résidentielle (GCR).

Bien que l'organisme GCR soit très récent, l'insatisfaction des entrepreneurs à son égard est importante. Les critiques sont nombreuses et portent tant sur les détails techniques de la cotation, le manque d'accompagnement de l'organisme et les formalités administratives à suivre. Mais, plus profondément encore, on note une tendance aux dédoublements – voire à l'empiètement – avec les responsabilités relevant de la Régie du bâtiment du Québec.

Selon notre analyse, la situation monopolistique est la cause de ces problématiques et en engendre d'autres, notamment en ce qui concerne l'offre aux consommateurs. La compétition d'entreprises privées spécialisées en garantie ou en assurance contribuerait à stimuler l'innovation, permettrait la mutualisation des risques et pourrait limiter les augmentations de coûts pour les usagers.

L'expérience dans les provinces canadiennes démontre clairement les avantages découlant de la mise en place d'un régime misant sur les forces des différents acteurs, dont les entreprises privées en matière d'assurances et de garantie. Un tel régime est d'ailleurs présent dans la majorité des provinces qui ont créé une obligation réglementaire, c'est-à-dire la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba. Pour les deux autres provinces, l'Ontario et le Québec, un seul organisme est présent pour offrir la garantie. Pour l'Ontario, ce régime datant de 1976 est remis en question par un rapport gouvernemental. Pour le Québec, la réforme a été adoptée récemment et la situation de monopole est créée par l'obligation qu'un régime de garantie soit offert par un organisme sans but lucratif. Pour les autres provinces (Saskatchewan et les provinces maritimes), le régime volontaire est géré par un organisme qui a été créé par l'industrie.

Ainsi, en considérant que des entreprises privées offrant des garanties sont présentes dans plusieurs provinces canadiennes, il ne serait pas problématique de trouver des preneurs pour venir faire compétition à GCR pour le régime existant et pour son élargissement. De plus, selon l'APCHQ, les entrepreneurs, les consommateurs et le gouvernement sortiraient gagnants d'avoir un régime ouvert à plusieurs fournisseurs de garantie où la concurrence créerait les conditions propices au maintien de primes abordables et entraînerait un effet positif afin de bien servir la clientèle. Les entrepreneurs pourraient choisir la meilleure offre possible. Les consommateurs bénéficieraient d'économies. L'État gagnerait en cohérence d'application réglementaire de la

part de ces organismes publics. Probablement que GCR en sortirait gagnante aussi, car elle serait poussée à s'améliorer pour maintenir sa position de force dans le marché.

Enfin, plusieurs réformes au Québec ont misé sur la contribution des entreprises du secteur privé. Pourquoi en serait-il autrement pour le secteur des garanties pour les constructions résidentielles neuves? Dans le contexte d'un possible et souhaitable élargissement du cadre réglementaire des garanties de construction résidentielle, le gouvernement devrait sérieusement évaluer cette option. L'objectif doit être de mettre en place un des meilleurs systèmes. L'APCHQ est convaincue qu'il est possible de créer le régime de référence au Canada en matière de garantie pour les constructions résidentielles. Elle offre sa pleine collaboration pour y arriver.

Sommaire des recommandations

1. L'APCHQ recommande que le gouvernement évalue de façon rigoureuse la possibilité de modifier le *Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs* pour permettre aux entreprises privées spécialisées d'offrir un régime de garantie au même titre que les organismes sans but lucratif.
2. Dans le processus de l'évaluation gouvernementale, l'APCHQ recommande la formation d'un comité avec les compagnies d'assurances pour évaluer les critères à prendre en considération pour créer le meilleur régime possible.
3. L'APCHQ recommande que le gouvernement clarifie le rôle d'intervention des organismes offrant les plans de garantie, notamment en matière de qualité de la construction, afin d'éviter un chevauchement du rôle de la Régie du bâtiment du Québec.
4. L'APCHQ recommande l'élargissement du Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, pourvu que soit mise à contribution l'expertise du secteur privé, notamment de la part des assureurs et des institutions financières, avec celle des organismes sans but lucratif spécialisés pour créer une offre compétitive de plan de garantie tant pour les copropriétés en hauteur que pour les petits bâtiments résidentiels.

Améliorer le régime des garanties de construction résidentielle

Depuis le 1^{er} janvier 2015, un nouveau régime de garanties obligatoire des maisons neuves est en vigueur au Québec avec l'arrivée de Garantie de construction résidentielle (GCR). Alors que la densification urbaine est de plus en plus importante et que la proportion du nombre d'unités couvertes par un plan de garantie obligatoire est en déclin, il y a lieu de proposer des modifications pour bonifier le régime. Voici les observations ainsi que les recommandations de l'APCHQ.

Portrait de la situation ailleurs au Canada

Les régimes de garanties obligatoires varient d'une province à l'autre. Voici les principaux éléments à connaître pour chacun d'entre eux.



ALBERTA

- Régime obligatoire depuis 2014.
- Toutes les nouvelles constructions résidentielles sont protégées par le New Home Buyer Protection Act
- Protection qui varie d'un an à dix ans selon les éléments du bâtiment.
- Sept fournisseurs différents offrent des plans de garantie, dont certains sont issus du milieu des assurances.



COLOMBIE-BRITANNIQUE

- Régime obligatoire depuis 1999.
- Les immeubles de plusieurs unités à vocation locative détenues par un seul titre de propriété sont exclus du régime.
- Protection qui varie de deux à dix ans selon les éléments du bâtiment.
- Six fournisseurs offrent des plans de garantie. Seules des compagnies d'assurance approuvées peuvent le faire.



MANITOBA

- Régime obligatoire à partir de 2018.
- Toutes les nouvelles constructions résidentielles sont protégées, incluant les grands immeubles à condos.
- Protection qui varie d'un an à sept ans selon les éléments du bâtiment.
- Quatre fournisseurs offrent des plans de garantie : un OSBL et trois assureurs.



ONTARIO

- Régime obligatoire depuis 1976.
- Toutes les nouvelles constructions résidentielles sont protégées, incluant les grands immeubles à condos.
- Protection qui varie d'un an à sept ans selon les éléments du bâtiment.
- Monopole du régime par l'organisme Tarion.
- Plusieurs pistes d'amélioration suggérées dans un rapport d'experts déposé en décembre 2016, dont celle de rendre le modèle concurrentiel.

AUTRES PROVINCES

- La Saskatchewan et les provinces de l'Atlantique ont des régimes de garantie volontaire.
- La Nouvelle-Écosse a entrepris en 2007 une réflexion pour moderniser son régime, mais n'y a pas donné suite pour le moment.

Le Québec : un monopole



1976

- Mise en place du Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs
 - Sur une base volontaire.
 - Administré par les associations de constructeurs, dont l'APCHQ.

1999

- Le gouvernement du Québec rend obligatoire le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs.
- Les immeubles en hauteur sont exclus du Plan.

2015

- Création d'un organisme à but non lucratif (OBNL) responsable de l'administration du plan : Garantie de construction résidentielle (GCR).
- Seul cet organisme offre aujourd'hui un programme de garanties.
- Les immeubles en hauteur sont toujours exclus.

Problématiques liées à la présence d'un monopole



IMPACTS POUR LES ENTREPRENEURS

- Longs délais pour le traitement des demandes des entrepreneurs.
- Lacunes dans la coordination des licences RBQ et l'accréditation GCR.
- Prix des cautions trop onéreux.
- Manque de flexibilité et de clarté concernant les formes de garanties acceptées.
- Manque de reconnaissance par GCR de l'historique des entrepreneurs avec les programmes volontaires.
- Manque d'uniformité des rapports produits par les inspecteurs de GCR.



IMPACTS POUR LES CONSOMMATEURS

- Les consommateurs subissent une augmentation des prix de leur propriété générés par le coût que l'entrepreneur doit payer à GCR.
 - La situation de monopole élimine tout incitatif à offrir le meilleur prix possible:
 - Les coûts d'enregistrement pour les entrepreneurs étaient de 400 \$ à 1 100 \$ dans les années 2000.
 - En 2017, avec GCR, ils sont de l'ordre de 1 130 \$ à 2 053 \$.



CONFUSION DES RÔLES

- Alors que la réglementation sur les normes de construction relève de la Régie du bâtiment du Québec, de plus en plus de situations à l'effet que GCR crée de nouvelles normes nous sont rapportées.
 - Cela amène une grande confusion sur le terrain dans les normes à suivre et de nombreux dédoublements.
 - Cela crée un risque de démarches judiciaires en raison de la présence de normes variables.

De moins en moins de constructions couvertes

34 %

des mises en chantier entre 2010 et 2016 étaient des copropriétés, **comparativement à un total de 16 % entre 1990 et 1994**. Cela démontre que la copropriété prend de plus en plus de place dans le marché résidentiel, au détriment de la maison unifamiliale.

36 %

des unités construites en 2016 étaient enregistrées en vertu d'un plan de garantie, **comparativement à 59 % en 2012**.

L'APCHQ est d'avis que ces données doivent amener le gouvernement du Québec à examiner la situation et à proposer des modifications au régime actuel.

Recommandations

Les recommandations de l'APCHQ

1

Évaluer la possibilité de modifier la réglementation actuelle pour permettre aux entreprises privées spécialisées d'offrir un régime de garantie au même titre que les organismes sans but lucratif.

2

Mettre sur pied un comité d'experts pour évaluer les nombreux critères et arriver à créer le meilleur régime possible. Ce comité devrait inclure des compagnies d'assurances.

3

Clarifier le rôle d'intervention des organismes offrant les plans de garantie, notamment en matière de qualité de la construction afin d'éviter tout dédoublement avec la Régie du bâtiment du Québec (RBQ).

4

Élargir la réglementation actuelle, pourvu que soit mise à contribution l'expertise du secteur privé, notamment de la part des assureurs et des institutions financières afin de créer une offre compétitive dans le domaine des garanties, tant pour les copropriétés en hauteur que pour les petits bâtiments résidentiels.