

Projet de loi n°162 : Loi modifiant la Loi sur
le bâtiment et d'autres dispositions législatives afin
principalement de donner suite à certaines
recommandations de la Commission Charbonneau

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

CET – 002M
C.P. – P.L. 162
Loi sur le bâtiment
DEUXIÈME
VERSION RÉVISÉE
Février 2018



Table des matières

Introduction.....	3
La réalité des entrepreneurs en construction résidentielle.....	4
L'application des recommandations de la CEIC	4
Restriction de licence	5
Période de carence.....	5
Actionnariat d'entreprises.....	6
La notion de prête-noms.....	7
Éléments ajoutés au projet de loi 162.....	9
Nouvelle caution exigée	9
Mesure ciblée ou mesure d'application générale?	10
Un cautionnement coûteux pour les entreprises.....	11
Mieux analyser les impacts	12
Augmentation des délais pour les poursuites.....	13
Nouveaux pouvoirs d'enquête : la notion des renseignements personnels.....	14
Conclusion	17
Sommaire des recommandations	17

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 a analysé le projet de loi n° 162, *Loi modifiant la Loi sur le bâtiment et d'autres dispositions législatives afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau* (PL 162) et elle soumet ses constatations et recommandations dans ce mémoire. Ce projet de loi vient appliquer les recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) en lien avec la Régie du bâtiment du Québec (RBQ). L'APCHQ constate également que d'autres modifications sont proposées et viennent en quelque sorte poursuivre ce qui avait été fait par le projet de loi 35, *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, qui a été adopté en 2011.

L'APCHQ réitère ce qu'elle avait affirmé dans son mémoire déposé dans le cadre des consultations particulières du projet de loi 35 : « l'objectif principal du projet de loi 35 [...] vise d'abord l'élimination des pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction en lien avec l'octroi des contrats publics. [...] [L'APCHQ] est d'accord avec un tel objectif et nous appuyons les efforts du gouvernement visant à fermer la porte aux entreprises fautives ». Sept ans plus tard, l'APCHQ encourage à nouveau le gouvernement dans la poursuite de cet objectif d'assainissement de notre industrie. Elle invite toutefois les parlementaires à la prudence dans les moyens adoptés pour assurer que les entrepreneurs de bonne foi et sans reproche ne se trouvent pas dans des situations plus difficiles ou avec un fardeau réglementaire plus lourd à supporter. Les années d'application des dispositions du projet de loi 35 nous permettent d'avoir une lecture plus concrète des impacts désirés et non désirés des mesures adoptées. Nous porterons donc une attention particulière dans la présente analyse et dans les recommandations que nous formulerons.

Le mémoire sera divisé en trois sections. D'abord, un portrait économique des entreprises de notre industrie est effectué. L'objectif est de bien mettre en contexte les personnes qui seront touchées au premier niveau par les dispositions du présent projet de loi. Ensuite, l'analyse portera sur les quatre recommandations de la CEIC concernant la *Loi sur le bâtiment* et les dispositions du projet de loi 162. Enfin, les autres modifications proposées par le projet de loi seront étudiées.

La réalité des entrepreneurs en construction résidentielle

Le secteur de l'habitation est, sans l'ombre d'un doute, un des piliers économiques du Québec et de ses régions. Il représente des investissements de 26,6 milliards de dollars en 2016, dont 12,3 milliards pour la rénovation et 7,8 milliards pour la construction neuve¹.

En 2017, 46 495 logements ont été mis en chantier au Québec, soit 19 % de plus qu'en 2016. Il s'agit d'un niveau inégalé depuis 2012. L'activité résidentielle a été concentrée à Montréal, Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières avec près de 74 % des nouveaux logements. La bonne performance s'explique en bonne partie par la vigueur de la construction à Montréal et Québec, la hausse observée dans ces deux villes a plus que compensé les diminutions enregistrées ailleurs au Québec².

Cette croissance sera bénéfique pour les entreprises – les employés, les citoyens et les communautés –, qui sont présentes aux quatre coins du Québec, car, en effet, l'industrie de l'habitation n'est pas concentrée dans une seule ou dans quelques régions spécifiques. Les entreprises qui la composent sont implantées dans leur communauté, et ce, dans toutes les régions administratives du Québec.

Le secteur de la construction est composé à forte majorité de petites entreprises : 85 % des entreprises comptent moins de cinq salariés³.

Même si les investissements de départ sont importants, les entreprises du secteur de l'habitation, individuellement, sont souvent de taille très modeste. Selon un sondage effectué auprès des membres de l'APCHQ⁴, 55 % des entreprises ont un chiffre d'affaires de moins de 500 000 \$, et le cinquième a un chiffre d'affaires sous les 100 000 \$.

Ces données sont inscrites d'entrée de jeu, parce qu'il est important de ne pas oublier la composition de la vaste majorité des entreprises de l'industrie : les petites entreprises familiales qui doivent conjuguer avec la réglementation complexe de l'industrie de la construction. Certes, il faut agir de manière ferme avec les personnes qui sont hors la loi, mais n'oublions surtout pas que le but n'est pas de pénaliser les honnêtes entrepreneurs qui assurent la vitalité économique de nos municipalités et de nos régions.

L'application des recommandations de la CEIC

Les recommandations 10 à 13 de la CEIC portaient directement sur la *Loi sur le bâtiment*. Portons une attention à ces recommandations et à leur application dans le PL 162.

¹ APCHQ, Prévisions économiques 2017-2018, octobre 2017, 30 p.

² APCHQ, Hausse importante des mises en chantier au Québec en 2017, note économique, 9 janvier 2018, 3 p.

³ Commission de la construction du Québec, Caractéristique de l'industrie, consultation Web le 27 janvier 2018 : https://www.ccg.org/fr-CA/B_IndustrieConstruction/B01_CaracteristiquesIndustrie?profil=GrandPublic

⁴ Léger, recherche, stratégie, conseils, Étude de profilage des membres de l'APCHQ, 665 entrevues, la marge d'erreur maximale est de ± 3,8 %, et ce, 19 fois sur 20.

Restriction de licence

D'abord, par sa recommandation 10, la CEIC recommandait « d'élargir les infractions pouvant mener au refus, à la restriction ou à l'annulation d'une licence par la Régie du bâtiment du Québec ». Plus précisément, on invitait le législateur à modifier l'article 58 (8) de la *Loi sur le bâtiment* pour y ajouter les infractions de trafic, production ou importation de drogues, de recyclage de produits de la criminalité et celles liées à la collusion et à la corruption.

Le rapport de la CEIC mentionne que pour une personne ayant été condamnée pour les motifs mentionnés au paragraphe précédent, il lui sera possible d'obtenir une licence restreinte de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ). L'entreprise ne pourra pas conclure de contrat avec l'État, mais pourra œuvrer auprès des consommateurs. La Commission propose de resserrer les critères pour ne pas donner droit à la licence.

Le PL 162, par les paragraphes 2 à 6 de l'article 8, concrétise cette proposition.

L'APCHQ comprend la volonté du législateur et elle l'appuie.

RECOMMANDATION N^o 1

L'APCHQ appuie la modification proposée par les paragraphes 2 à 6 de l'article 8 du projet de loi 162 afin d'élargir les infractions pouvant mener au refus, à la restriction ou à l'annulation d'une licence de la RBQ.

Période de carence

La recommandation suivante de la CEIC portant sur la *Loi sur le bâtiment*, la recommandation 11, propose de resserrer les règles relatives à la période de carence imposée par la Régie du bâtiment. Ainsi, peu importe la raison, dès que le délai est terminé, il est possible d'obtenir une licence. Le rapport mentionne aussi qu'aucune précision n'est apportée sur les cas de récidive.

Pour contrer ces deux situations, il est proposé de faire partir le délai de carence après le terme d'emprisonnement. Il est aussi recommandé qu'il soit impossible d'obtenir une licence en cas de récidive pour un acte criminel visé par la *Loi sur le bâtiment*.

Le PL 162 apporte la modification demandée sur le délai de carence par le 7^e paragraphe de son article 8, ainsi que des articles 11, 12, 16, 21 et 39. Concernant la proposition d'empêcher l'obtention d'une licence après une récidive d'un acte criminel, on applique la recommandation par l'article 21 qui ajoute un paragraphe à l'article 70. De plus, le concept des cas de récidive se trouve aux articles 41 et 45 qui font doubler le montant des amendes.

L'APCHQ n'est pas défavorable à ces recommandations et voit que le législateur met en application des recommandations de la CEIC.

Actionnariat d'entreprises

La recommandation suivante, la 12^e, demande d'élargir l'examen sur la vérification des antécédents criminels des actionnaires d'une entreprise en construction. Plus précisément, d'abaisser de 20 % à 10 % la part de l'entreprise que doit détenir l'actionnaire pour être considéré comme l'un des dirigeants et de donner plus de pouvoir à la Régie du bâtiment du Québec pour évaluer l'intégrité des dirigeants. Ces recommandations visent à agir plus efficacement contre l'infiltration du crime organisé en établissant un seuil d'actionnariat similaire à ce qui est prévu dans d'autres lois québécoises, comme la *Loi sur les contrats des organismes publics* et la *Loi sur les sociétés par actions*.

Le PL 162 met en application ces demandes par ses articles 2, 5 et 13. L'APCHQ appuie ces modifications, mais elle tient à porter une attention particulière sur l'article 2 qui ajoute une définition au dirigeant dans la *Loi sur le bâtiment*.

La nouvelle définition proposée est la suivante :

« « dirigeant » : le membre d'une société ou, dans le cas d'une personne morale, l'administrateur, le dirigeant au sens de la *Loi sur les sociétés par actions* (chapitre S-31.1) ou l'actionnaire détenant 10 % ou plus des droits de vote rattachés aux actions de cette personne morale; »

L'APCHQ comprend la volonté du législateur qui désire, comme le recommandait la CEIC, donner les outils à la RBQ pour évaluer l'intégrité des dirigeants. Elle se demande toutefois si la définition reprise de dirigeant n'est pas trop large.

La définition d'un dirigeant au sens de la *Loi sur les sociétés par actions* est la suivante :

« « dirigeant » : le président, le responsable de la direction, le responsable de l'exploitation, le responsable des finances et le secrétaire d'une société ou toute personne qui remplit une fonction similaire, ainsi que toute personne désignée comme tel par résolution du conseil d'administration; »

Avec la modification proposée, on tend à s'éloigner de la notion de gestionnaire à temps plein prévu au *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires* qui référait à l'article 45 de la *Loi sur le bâtiment*, article qui est abrogé suivant l'ajout de la nouvelle définition de dirigeant aux définitions. Pourtant, par la notion de gestionnaire à temps plein, on précisait que les obligations réglementaires devaient être suivies par les personnes qui avaient un lien avec les travaux de construction.

Est-ce que ces nouvelles modifications législatives feront en sorte que toutes ces personnes devront être considérées comme des dirigeants et faire l'objet d'une déclaration dans la demande de licence, de renouvellement et de la mise à jour? Dans les personnes mentionnées, par exemple le responsable de la direction, des finances et le secrétaire d'une société, plusieurs

sont des employés qui peuvent changer d'emploi ou d'entreprise. Il est donc possible que les mises à jour devant être fournies à la RBQ, selon la nouvelle formulation proposée par PL 162 de l'article 67 de la *Loi sur le bâtiment*, soient nombreuses.

L'APCHQ invite donc les parlementaires à prendre en considération ces possibles impacts dans l'étude qu'ils feront des articles, notamment ceux liés à la définition de dirigeant. L'APCHQ demande aussi à ce que la RBQ porte une attention particulière pour que l'application de ces modifications n'engendre pas une augmentation du fardeau administratif et réglementaire des entreprises.

RECOMMANDATION N° 2

L'APCHQ est en accord avec les modifications visant à abaisser à 10 % la part détenue dans une entreprise en construction pour être reconnue comme l'un de ses dirigeants et donnant plus de pouvoir à la RBQ pour évaluer l'intégrité des dirigeants des entreprises. Elle émet cependant des réserves sur la nouvelle définition de dirigeant intégrée par l'article 2 et invite le législateur, ainsi que la RBQ, à porter une attention particulière pour que ces modifications n'aient pas pour impact d'augmenter le fardeau administratif et réglementaire des entrepreneurs.

La notion de prête-noms

La dernière recommandation de la CEIC sur la *Loi sur le bâtiment* porte sur la notion de prête-noms. Actuellement, cette loi indique dans les conditions d'obtention d'une licence que la personne qui en fait la demande ne doit pas le faire au nom d'une autre personne. Aussi, aucun dirigeant ne peut être un prête-nom d'un autre individu. Ce que propose la CEIC est d'ajouter des sanctions administratives aux personnes contournant volontairement ces obligations.

Le PL 162 répond à cette demande en insérant de nouvelles sanctions administratives par l'article 40 créant l'article 197.2 qui ajoute une amende de 11 047 \$ à 82 844 \$ pour un individu et de 33 138 \$ à 165 687 \$ pour une personne morale dans les cas où une personne agit à titre de prête-nom, fait appel à un prête-nom ou a un prête-nom parmi ses dirigeants.

L'APCHQ ne s'oppose pas à ces modifications législatives qui visent à mettre en application les recommandations de la CEIC sur la notion de prête-noms. Elle soumet tout de même une réflexion sur les montants trop élevés des amendes minimales.

La modification de la hauteur des amendes minimales remonte au projet de loi 35 : *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment* adopté en 2011. Lors de l'étude détaillée de ce projet de loi, la ministre avait mentionné que les amendes n'avaient pas été indexées entre 1992 à 2010 et qu'une indexation seulement « aurait représenté une augmentation de 40 %. Je dois vous dire que présentement, dans les amendes, vous allez

trouver : multiplié par trois, multiplié par cinq et multiplié par 10, parce que nous voulions être dissuasifs. »⁵

L'objectif d'être dissuasif pour assurer que les entrepreneurs respectent la *Loi sur le bâtiment* a été atteint, mais cela a créé une autre problématique, comme l'a illustré la décision DPCP c. Bédard [2017 QCCQ 7437] de la Cour du Québec rendue le 4 juillet 2017. En effet, la gravité de l'amende minimale « excessive et exagérément disproportionnée »⁶ « mine les attentes de la société sur le plan de l'équité en matière d'administration de la justice ».⁷ Cette décision est actuellement en appel, mais elle illustre que des personnes de bonne foi peuvent se retrouver dans des situations dramatiques étant donné le niveau si élevé des amendes minimales.

Ajoutons à la réflexion que 55 % des membres de l'APCHQ ont un chiffre d'affaires de moins de 500 000 \$ et que le cinquième a un chiffre d'affaires sous les 100 000 \$. Les pénalités minimales représentent donc entre 15 % à 30 % de leur chiffre d'affaires. Il faut comprendre aussi l'effet domino que peut avoir la réception d'une amende de 16 568 \$ ou 33 138 \$ sur les fournisseurs, les créanciers et le fonds de roulement de l'entreprise. Les conséquences pour des personnes de bonne foi sont nombreuses, surtout dans un contexte où l'on pourra remonter à sept ans pour punir l'entrepreneur, comme nous le constaterons plus loin dans le mémoire. Elles peuvent aller de la perte d'emplois à la fermeture d'une entreprise.

Il serait peut-être opportun de réviser à la baisse les amendes minimales, de miser sur l'accompagnement et de punir sévèrement les récidivistes. La *Loi sur le bâtiment* prévoit déjà que le montant double pour les récidives. Il serait toutefois possible de modifier les articles pour diminuer les minimums, par exemple au niveau de 1992 en dollar constant, mais d'en doubler la valeur à la première récidive, de la tripler à la deuxième, et ainsi de suite. Cela donnerait une plus grande discrétion au travail de la RBQ, du Directeur des poursuites criminelles et pénales et ultimement au juge d'apprécier la gravité de la faute, sa récurrence, la bonne foi de l'entrepreneur, etc. De cette manière, on pourrait arriver à l'objectif d'empêcher le contournement de la Loi sans pour autant en faire des victimes collatérales.

L'APCHQ invite les parlementaires à avoir une réflexion sur les montants des amendes qui peut créer des situations négatives auprès de personnes de bonne foi. Elle invite les parlementaires à diminuer les minimums prévus des différentes amendes et, en contrepartie, augmenter significativement les coûts pour les récidivistes.

⁵ Assemblée nationale du Québec, Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, Étude détaillée du projet de loi n° 35, *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, 39^e législature, 2^e session, le mercredi 30 novembre 2011 - Vol. 42 N° 30. Consultation en ligne le 8 janvier 2018 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-39-2/journal-debats/CET-111130.html>

⁶ DPCP c. Bédard [2017 QCCQ 7437], paragraphe 108.

⁷ DPCP c. Bédard [2017 QCCQ 7437], paragraphe 109.

Éléments ajoutés au projet de loi 162

L'APCHQ constate que le législateur intègre dans ce projet de loi des modifications supplémentaires à ce qui était recommandé dans le rapport de la CEIC. Il en est ainsi quant à la création d'une nouvelle caution, de l'augmentation des délais pour les poursuites pénales et des pouvoirs d'enquêtes accrus. L'APCHQ s'exprimera sur ces trois sujets.

Nouvelle caution exigée

La caution a été instituée par la *Loi sur le bâtiment* pour protéger les consommateurs. Son article 84 affirme que la « Régie peut exiger, par règlement, de tout entrepreneur un cautionnement dans le but d'indemniser ses clients qui ont subi un préjudice à la suite de l'inexécution ou de l'exécution de travaux de construction qui ne sont pas couverts par un plan de garantie visé à l'article 80 ». Plus précisément, si un entrepreneur ne peut pas offrir une caution sous le régime de garantie de la construction résidentielle, il doit suivre le régime de la RBQ.

Dans la formulation de départ, on donnait la possibilité à la RBQ de créer un tel régime, ce qui a été fait par le *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*. La caution qu'un entrepreneur doit prendre est de 20 000 \$ pour les détenteurs de licence d'entrepreneur spécialisé et de 40 000 \$ pour les titulaires d'une licence d'entrepreneur général.

À cela s'ajoute, pour plusieurs entrepreneurs qui doivent avoir un permis de commerçant itinérant (ex. : portes et fenêtres, couvertures, isolation), une caution de l'Office de la protection du consommateur (OPC). Les deux cautions s'élèveront à un total de 100 000 \$ dès 2020.

Par l'article 26 du PL 162, le législateur ajouterait l'article 84.1 qui stipule :

« La Régie doit, par règlement, exiger de tout entrepreneur un cautionnement d'exécution ou un cautionnement pour gages, matériaux et services dans le but d'assurer, en cas d'annulation d'une licence ou de suspension d'une licence pour une durée indéterminée ou pour une durée minimale déterminée par ce règlement, la poursuite des travaux de construction ou le paiement de certains créanciers pour des travaux qui ne sont pas couverts par un plan de garantie visé à l'article 80. »

Notre première remarque porte sur l'utilisation du verbe « devoir » plutôt que le verbe « pouvoir », comme c'est le cas pour le cautionnement de licence institué par l'article 84 de la *Loi sur le bâtiment*. Sans endosser la proposition de nouvelle caution, l'APCHQ croit qu'il serait approprié de donner une plus grande marge de manœuvre à la RBQ dans la création de cette nouvelle caution. Dans cette perspective, l'utilisation du verbe pouvoir le permettrait. Aussi, cela apporterait une cohérence entre les deux articles et ne sous-entendrait pas qu'une caution est plus importante que l'autre.

L'APCHQ se questionne également sur l'utilisation de la conjonction de coordination « ou » dans la phrase. On fait référence à un cautionnement d'exécution ou un cautionnement pour gages, matériaux et services. Est-ce que les détenteurs de licence devront obtenir trois cautions? Devront-ils choisir d'avoir deux cautions et choisir entre trois offres? Il est possible qu'on veuille faire référence, en utilisant la notion de caution pour exécution dans l'article de loi, à la caution actuelle de la RBQ qui est définie sur le site Internet de l'organisme gouvernemental comme étant « une garantie financière que tout entrepreneur qui possède une licence doit déposer pour garantir l'exécution de ses obligations contractuelles envers ses clients » (nos soulèvements)?⁸ Dans tous les cas, force est de constater que des précisions sont de mise.

Mesure ciblée ou mesure d'application générale?

Quant à la question de la création d'une nouvelle caution, les notes explicatives du projet de loi mentionnent que ce qui est désiré est « d'assurer, en cas d'annulation d'une licence ou dans certains cas de suspension de licence, la poursuite des travaux de construction ou le paiement de créanciers ». Si l'on se fie au titre du PL 162, il est possible de penser que cette nouvelle caution devrait être prise dans un contexte lié à ce que recommandait la CEIC portant sur les contrats publics⁹. Par contre, la lecture de l'article 84.1 peut donner droit à différentes interprétations.

Si l'objectif du législateur est de créer une nouvelle caution pour les détenteurs de licence qui sont à risque, compte tenu de leur historique, l'APCHQ n'y verrait pas de problématique. Il serait légitime de demander une caution supplémentaire pendant une période déterminée à un détenteur de licence restreinte ou à un détenteur de licence suivant un délai de carence d'une faute liée au paragraphe 8° du premier alinéa de l'article 58 ou du paragraphe 6° du premier alinéa de l'article 60. De cette façon, on réussirait à protéger les consommateurs et les entreprises sans que cela n'ajoute un fardeau financier et réglementaire supplémentaire à la majorité des entrepreneurs qui suivent les règles du jeu.

Par contre, si la volonté est de demander une nouvelle caution à tous les détenteurs de licence pour prévenir des cas limités pour protéger davantage les consommateurs et les fournisseurs, on sort ici largement d'un suivi d'application du Rapport de la CEIC et de son esprit qui était de mieux encadrer les processus pour éviter les cas de corruption et de collusion dont les contribuables font les frais. Aussi, on augmentera de façon importante les coûts et la paperasse des petits entrepreneurs pour protéger des cas isolés, voire d'exception. Si une mesure d'application générale est envisagée, les inconvénients dépasseraient largement les avantages.

⁸ RBQ, page Internet sur le cautionnement de licence (Consultation en ligne le 14 février 2018) :

<https://www.rbq.gouv.qc.ca/cautionnement-de-licence.html>

⁹ Les quatre recommandations de la Commission Charbonneau portant sur la *Loi sur le bâtiment* sont : 1. D'élargir les raisons de perte de licence pour y ajouter les infractions de trafic, production ou importation de drogue, recyclage des produits de la criminalité et celles liées à la collusion et la corruption ; 2. De resserrer les règles relatives aux délais de carence ; 3. D'élargir l'examen sur la vérification des antécédents criminels des actionnaires ; 4. De créer des sanctions pénales liées à l'utilisation de prête-noms

Il est intéressant de préciser qu'en matière de contrat public, l'article 11 du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics* prévoit déjà une telle garantie pour les contrats de 500 000 \$ ou plus. Si la limite est jugée trop élevée, il serait plus pertinent de changer cet article réglementaire plutôt que d'ajouter un fardeau réglementaire à tous les entrepreneurs.

Et pour les relations entre entreprises, peuvent-elles toujours décider des garanties qu'elles voudraient demander d'un cocontractant? Les nouvelles dispositions ne semblent pas distinguer les contrats privés des contrats publics. Alors les nouveaux cautionnements deviendraient requis, peu importe la nature de travaux et leur valeur, à moins que des précisions soient apportées au PL 162.

Un cautionnement coûteux pour les entreprises

Comment arriverait-on à établir le montant du cautionnement dans un tel contexte où la situation est différente d'une entreprise à l'autre, selon le projet, les activités ou le chiffre d'affaires de l'entreprise?

Selon l'information recueillie auprès de membres ayant des cautionnements pour gages, matériaux et services dans le secteur public et auprès d'experts du domaine de l'industrie du cautionnement, ce type de cautionnement représente un coût entre 5 \$ et 10 \$ du 1 000 \$ suivant une évaluation de l'entrepreneur. En comparaison, l'analyse d'impact réglementaire portant sur la modification du cautionnement des commerçants itinérants de l'OPC évaluait le coût entre « 10 \$ et 12 \$ par 1000 \$ de cautionnement, et ce, pour toutes les compagnies de cautionnement »¹⁰.

Il est donc possible d'avancer que la proposition actuelle couvrant l'ensemble des entreprises ayant une licence de la RBQ représenterait un fardeau pour l'industrie de l'habitation de 90 millions de dollars¹¹. Pour la construction d'une habitation de 467 787 \$¹², soit le prix moyen pour une maison individuelle neuve au Québec, le coût pour obtenir la caution serait de 2 339 \$ pour l'entrepreneur. De tels coûts seront invariablement ajoutés au prix de l'habitation et s'ajouteront à tous les autres coûts auxquels font face les acheteurs de maisons neuves au Québec. Ceci n'est certainement pas une voie pour aider l'accession à la propriété et les décisions de rénovation des propriétaires québécois.

Selon les experts en cautionnement, un tel produit doit être demandé par projet. Donc, pour chaque projet, il y aura un coût pour l'ouverture d'un dossier et des coûts associés, notamment

¹⁰ Office de la protection du consommateur, Analyse d'impact réglementaire, 24 février 2017, p. 12.

¹¹ Le montant de 90 millions de dollars est obtenu en utilisant un taux de 5 \$ / 1000 \$ de travaux et en tenant compte d'investissements dans le secteur résidentiel pour des travaux réalisés par des entrepreneurs totalisant environ 18 G\$, soit 7,8 G\$ en construction neuve, 8,6 G\$ en rénovation (70 % des investissements de 12,3 G\$ réalisés par des entrepreneurs) et 1,2 G\$ en réparations et entretien (30 % de dépenses totalisant 4,1 G\$, soit la proportion des travaux réalisés par des entrepreneurs). Ce montant est basé sur les données de l'année 2016.

¹² SCHL, portail de l'information sur le marché de l'habitation, consultation en ligne le 16 février 2018 : <https://www03.cmhc-schl.gc.ca/hmip-pimh/fr#Individuels>

en matière de temps, que l'entrepreneur devra déboursier pour monter le dossier, le présenter et faire le suivi auprès d'une entreprise de caution. Ainsi, l'adoption d'une telle disposition ajoutera, en plus du coût important, un fardeau administratif et réglementaire assez lourd pour les entrepreneurs.

En ce qui concerne la protection des consommateurs en matière de construction neuve, pour les constructions assujetties, les consommateurs bénéficient d'une garantie réglementaire assez importante en sus de la caution de la RBQ. Quant aux consommateurs qui effectuent des travaux de rénovation, ils sont protégés par la caution de la RBQ et de celle de l'OPC, les deux qui s'élèveront à 100 000 \$ dès 2020.

Rappelons qu'en matière de rénovation, les dépenses moyennes des Québécois pour des travaux d'amélioration de leur résidence principale étaient de 6 353 \$ en 2015¹³ et la valeur moyenne d'un permis de rénovation pour des travaux effectués à l'habitation d'un propriétaire-occupant en 2016 était de 14 409 \$¹⁴. On peut donc constater que le niveau de la caution actuelle de la RBQ est suffisant, sans compter que dans beaucoup de cas elle viendra avec celle de l'OPC.

L'APCHQ ne pense pas qu'il soit justifié, pour répondre à des cas exceptionnels, de demander ce nouveau cautionnement. D'autres avenues peuvent certainement être explorées afin que le législateur puisse atteindre son objectif de protection de ces cas rares, mais possibles de consommateurs, sans que cela ait comme impact d'ajouter un fardeau supplémentaire sur les petits entrepreneurs.

Mieux analyser les impacts

L'APCHQ remarque que l'imposition de cette nouvelle caution ne se retrouve pas dans l'Analyse d'impact réglementaire du projet de loi¹⁵. Conformément aux articles 16 à 19 de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif, décret n° 1166-2017, un projet de loi doit être précédé d'une analyse d'impact réglementaire, cette dernière devant être publiée. Considérant l'impact important sur l'économie de l'article 26 du PL 162, comme explicité précédemment, force est de constater que des analyses plus approfondies seraient nécessaires et préalables à une entrée en vigueur advenant que le législateur poursuive dans cette voie. En outre, a-t-on envisagé une intégration de la caution proposée avec la caution existante? Aussi, a-t-on déjà pensé à un montant maximum de cette nouvelle caution ou des cautions intégrées? Des précisions à ces questions permettraient de mieux cibler l'intervention gouvernementale et l'obligation demandée aux entrepreneurs.

¹³ Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des ménages 2015*

¹⁴ Statistique Canada, *Permis de bâtir, Publication 64-001-XWF*

¹⁵ RBQ, *Analyse d'impact réglementaire, Projet de loi projet modifiant la Loi modifiant la Loi sur le bâtiment et d'autres dispositions législatives afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau*, 12 p.

L'APCHQ ne peut donner son appui à l'article tel que rédigé et demande son retrait. Comme elle l'a toujours fait, elle est prête à collaborer activement avec le gouvernement pour améliorer la protection des consommateurs et le développement de son industrie. Enfin, elle soulève que des études plus approfondies sont préalables et appuieraient positivement une prise de décision.

RECOMMANDATION N° 3

L'APCHQ demande que l'article 26, comme rédigé, soit retiré du projet de loi 162.

RECOMMANDATION N° 4

Advenant le fait que le législateur décide d'aller de l'avant, l'APCHQ recommande qu'un article soit ajouté dans les dispositions transitoires et finales pour préciser que l'article 26 entrera en vigueur à une date ultérieure fixée par le gouvernement suivant la réalisation et la publication d'une analyse d'impact réglementaire spécifique. De plus, elle recommande que l'article 26 soit reformulé pour remplacer le verbe « doit » par le verbe « peut ».

Augmentation des délais pour les poursuites

L'article 42 du PL 162 change les délais prévus à la *Loi sur le bâtiment* afin de permettre qu'une poursuite pénale puisse être intentée dans un délai de trois ans après que l'infraction soit parvenue à la connaissance du poursuivant mais sans qu'il se soit écoulé plus de sept ans depuis la date de la perpétration de l'infraction.

L'APCHQ comprend la volonté du législateur de fixer un délai similaire aux autres lois québécoises, notamment le *Code civil du Québec*. Cependant, elle trouve que ces augmentations de délais sont importantes et que certains entrepreneurs de bonne foi peuvent avoir de la difficulté à se rappeler les travaux qu'ils ont effectués il y a six ans.

Plus précisément, si un entrepreneur effectue des travaux n'ayant pas la bonne sous-catégorie, mais étant similaire ou connexe, devra-t-il et pourra-t-il se souvenir de son travail, trouver des preuves et se défendre plusieurs années après la réalisation des travaux? Prenons l'exemple d'un entrepreneur faisant des travaux de couverture cette année, demandant la sous-catégorie 7, et qui aurait repeint la trappe d'accès au toit sans avoir la sous-catégorie 9¹⁶. Il serait possible qu'il ait à se défendre en 2025. Il pourrait alors se défendre en affirmant que c'était des travaux connexes. Cependant, au nombre de contrats que font les petits entrepreneurs en rénovation dans une année, il sera très difficile pour eux de se défendre.

Ces entrepreneurs, qui auront plus de difficulté à se défendre, seront passibles d'amendes minimales vertigineuses.

¹⁶ Exemple pris de l'article : Jean Roussel, L'entrepreneur spécialisé et les travaux connexes, 26 octobre 2011, Publication Construction et Immobilier, Vol. 6, N° 75. Consultation en ligne le 13 février 2018 : <http://www.crochetiery-petrin.qc.ca/articles/328/75/L-entrepreneur-specialise-et-les-travaux-connexes>

Il est intéressant de mentionner que ces nouveaux délais sont nettement plus longs que ce qui est prévu par le *Code de procédure pénale* qui ne prévoit qu'un an. L'APCHQ invite les parlementaires à évaluer la possibilité de garder les mêmes délais. Il est certainement possible de miser sur l'accompagnement des entrepreneurs par la RBQ pour atteindre les mêmes buts.

Nouveaux pouvoirs d'enquête : la notion des renseignements personnels

L'article 29 du PL 162 ajoute un nouveau paragraphe à l'article 11 de la *Loi sur le bâtiment* qui définit les pouvoirs de la Régie du bâtiment. Le nouveau paragraphe permettra à la Régie d'utiliser ou d'exiger de toute personne qu'elle utilise les systèmes informatiques, les appareils électroniques ou autres supports se trouvant sur les lieux pour consulter ou reproduire un document.

L'APCHQ exprime ses réserves sur cette modification législative, comme elle a eu l'occasion de le faire lors des consultations particulières du projet de loi 152 qui apportait des modifications similaires à la loi R-20. L'APCHQ est d'avis que l'exercice d'un tel pouvoir risque de contrevenir au droit constitutionnel d'une personne, soit le droit au respect de la vie privée, lequel droit est protégé par l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après *Charte*).

L'article 29 du projet de loi 162 se lit comme suit :

«29. L'article 112 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, du paragraphe suivant :

« 4° utiliser ou exiger de toute personne qu'elle utilise les systèmes informatiques, les appareils électroniques ou autres supports se trouvant sur les lieux pour consulter ou reproduire un document qui comporte un renseignement visé à l'un ou l'autre des paragraphes 2° et 3°. » (nos soulignements)

Par ailleurs, pour des fins de suivi, il est opportun de citer le paragraphe 3 de l'article 112 de la *Loi sur le bâtiment* : « 3° exiger tout renseignement relatif à l'application de la présente loi, de même que la production de tout document s'y rapportant. (nos soulignements).

Les termes de l'article 29 du projet de loi et ceux du paragraphe 3 de l'article 112 de la *Loi sur le bâtiment* permettent de penser que l'un des objectifs vise à permettre à un inspecteur de la RBQ d'obtenir des renseignements contenus dans le cellulaire d'un salarié ou d'une autre personne, et ce, pour ajouter des preuves à sa vérification. Selon l'APCHQ, cette modification risque de contrevenir au droit au respect de la vie privée d'une personne en vertu de l'article 8 de la *Charte*: « 8. *Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.* » En fait, le droit qui sous-tend le droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et les saisies abusives est le droit au respect de la vie privée. Dans l'arrêt *R. c. Jones*¹⁷, la Cour suprême, sous la plume du juge Côté, écrit :

¹⁷ R. c. Jones, 2017 CSC 60

[11] *En règle générale, pour établir qu'il y a eu violation de l'art. 8, l'auteur d'une demande fondée sur la Charte doit prouver à la fois l'existence d'une attente raisonnable au respect de sa vie privée à l'égard de l'objet de la fouille, perquisition ou saisie, ainsi que le caractère abusif de cette fouille, perquisition ou saisie (voir R. c. Collins, [1987] 1 R.C.S. 265).* (nos soulignements)

L'article 29 du projet de loi a une portée trop vaste. Il permet à un inspecteur d'utiliser le cellulaire d'une personne pour le consulter et reproduire les renseignements de nature privée et confidentielle qui s'y trouvent. Celui-ci pourrait également demander à un salarié ou à un employeur d'utiliser son cellulaire afin de lui permettre de consulter et de reproduire, à titre d'exemple, le contenu de leur agenda électronique, et ce, bien que des renseignements privés tels des rendez-vous chez un médecin ou un psychologue puissent s'y trouver.

La Cour suprême a statué qu'une personne qui démontre qu'elle a un intérêt à la confidentialité des renseignements contenus dans un appareil électronique tel un cellulaire est protégée par l'article 8 de la *Charte*. Une personne a donc le droit à la protection des renseignements de nature privée et confidentielle. Cela signifie que l'utilisation, la consultation et la reproduction de documents qui empiètent sur le droit à la vie privée sont assimilables à une fouille abusive, puisqu'effectuées sans mandat de perquisition.¹⁸

En ce qui a trait à l'importance de la protection des renseignements personnels spécifiquement contenus dans un appareil électronique, la juge Côté écrit dans *Jones*¹⁹:

[39] *Dans le contexte de l'intimité informationnelle, en particulier, notre Cour reconnaît depuis longtemps que « l'information de caractère personnel est propre à l'intéressé, qui est libre de la communiquer ou de la taire comme il l'entend » (Dyment, p. 429, cité dans Spencer, par. 40). La préoccupation en cause dans la présente affaire est l'autodétermination informationnelle. Tout comme une personne peut choisir de ne pas être importunée par autrui à son domicile en fermant sa porte aux représentants de l'État et raisonnablement s'attendre au respect de sa vie privée, cette même personne peut pareillement choisir de divulguer certains renseignements soit pour une fin précise, soit encore à une catégorie restreinte de personnes, et néanmoins conserver une attente raisonnable au respect de sa vie privée, selon les circonstances. Lorsque l'article 8 est en jeu, il est essentiel de protéger la faculté de faire ces choix.* (nos soulignements)

Au même effet, dans *R. c. Marakah*²⁰, la juge en chef McLachlin mentionne:

[33] Des gens peuvent même avoir un important intérêt en matière de respect de la vie privée en ce qui concerne la seule existence de leurs communications électroniques.

[34] Le caractère personnel des renseignements qui peuvent être obtenus grâce aux messages textes s'explique par le caractère privé du textage. Les gens peuvent être portés à aborder des sujets personnels lors d'une conversation électronique, précisément parce qu'ils savent qu'elle est privée. Ils savent que les renseignements ne seront reçus que par les destinataires du message texte.

¹⁸ Hunter c. Southam Inc., 1984 2 R.C.S. 145

¹⁹ Op cit., note 14.

²⁰ R. c. Marakah, 2017 CSC 59

[37] En somme, les conversations électroniques sont susceptibles de révéler une somme considérable de renseignements personnels. Le maintien d'un « espace privé » protégeant les renseignements personnels contre les intrusions de l'État est la raison d'être de l'art. 8 de la Charte (voir Patrick, par. 77, la juge Abella, dissidente, mais non sur ce point). Comme les exemples précédents l'illustrent bien, cet espace privé s'étend bien au-delà de l'appareil mobile d'une personne; il peut englober les conversations électroniques par lesquelles on communique des renseignements personnels à d'autres personnes. Il est raisonnable de s'attendre à ce que ces interactions privées — et non seulement le contenu d'un téléphone cellulaire donné à un moment précis — demeurent privées. (nos soulignements)

Relativement à la nécessité d'obtenir un mandat de perquisition, la juge Côté écrit dans *Jones*²¹ :

[78] *Par exemple, comme l'a fait observer le juge Fish dans R. c. Morelli, 2010 CSC 8, [2010] 1 R.C.S. 253, il est « difficile d'imaginer une perquisition, une fouille et une saisie plus envahissantes, d'une plus grande ampleur ou plus attentatoires à la vie privée que celles d'un ordinateur personnel » (par. 2). D'ailleurs, les ordinateurs — tout comme les téléphones et les serveurs et autres dispositifs des fournisseurs de services — peuvent contenir des copies de conversations numériques. Malgré cela, notre Cour a toujours jugé que la saisie d'un ordinateur peut être autorisée en vertu du régime général prévu à l'art. 487 du Code (R. c. Vu, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657; Cole; Morelli).* (nos soulignements)

Ce qui relève du droit au respect de la vie privée dans un téléphone cellulaire est vaste, par exemple : messages textes échangés, courriels, photos, agenda, horaire ou relevés bancaires. Selon l'APCHQ, il faudrait retirer cet article. De plus, elle croit qu'un accompagnement des entrepreneurs lors des vérifications pourrait être bénéfique pour tous les acteurs concernés. D'ailleurs, d'autres organismes publics, comme la CNESST²² et Revenu Québec²³, ont publié des guides à l'intention des entrepreneurs.

RECOMMANDATION N^o 5

L'APCHQ demande le retrait de l'article 29 du projet de loi 162.

RECOMMANDATION N^o 6

L'APCHQ demande que la RBQ réalise, en collaboration avec ses partenaires, un guide d'information des inspections comprenant les informations sur les procédures à suivre, les droits des entrepreneurs et les ressources à leur disposition.

²¹ Op. cit., note 14.

²² CNESST, La vérification des employeurs à la CNESST – Un processus équitable, dépliant d'information, 2017, 10 p. (consultation en ligne le 14 février 2018 : <http://www.cnesst.gouv.qc.ca/Publications/100/Documents/DC100-1136web.pdf>)

²³ Revenu Québec, Vos droits et vos obligations à l'égard d'une vérification fiscale, Entreprises et particuliers en affaires, dépliant, 2016, 6 p. (consultation en ligne le 14 février 2018 : <https://www.revenuquebec.ca/documents/fr/publications/com/com-366%282016-10%29.pdf>)

Conclusion

L'APCHQ encourage le gouvernement à aller de l'avant dans les modifications de la *Loi sur le bâtiment* pour mettre en application les recommandations de la CEIC. Qu'on adopte les mesures pour que les personnes qui veulent utiliser notre industrie à de mauvaises fins ne puissent plus le faire.

L'industrie de la construction est composée de dizaines de milliers de petites et moyennes entreprises pilotées par des entrepreneurs dévoués. Ces entreprises emploient des centaines de milliers de personnes et vitalisent économiquement l'ensemble des régions du Québec. Travaillons pour nous rappeler ces réalités importantes et le fait que la vaste majorité des personnes de cette industrie sont de bonne foi et ne veulent pas contourner le système.

Dans cet ordre d'idées, l'APCHQ recommande au législateur de faire attention pour ne pas adopter des dispositions, dans un objectif de nuire aux personnes mal avisées, qui pourraient également avoir des conséquences sur les entrepreneurs de bonne foi. Elle espère que ses recommandations fourniront des pistes utiles pour mieux baliser le projet de loi.

Sommaire des recommandations

1. L'APCHQ appuie la modification proposée par les paragraphes 2 à 6 de l'article 8 du projet de loi 162 afin d'élargir les infractions pouvant mener au refus, à la restriction ou à l'annulation d'une licence de la RBQ.
2. L'APCHQ est en accord avec les modifications visant à abaisser à 10 % la part détenue dans une entreprise en construction pour être reconnue comme l'un de ses dirigeants et donnant plus de pouvoir à la RBQ pour évaluer l'intégrité des dirigeants des entreprises. Elle émet cependant des réserves sur la nouvelle définition de dirigeant intégrée par l'article 2 et invite le législateur, ainsi que la RBQ, à porter une attention particulière pour que ces modifications n'aient pas pour impact d'augmenter le fardeau administratif et réglementaire des entrepreneurs.
3. L'APCHQ demande que l'article 26, comme rédigé, soit retiré du projet de loi 162.
4. Advenant le fait que le législateur décide d'aller de l'avant, l'APCHQ recommande qu'un article soit ajouté dans les dispositions transitoires et finales pour préciser que l'article 26 entrera en vigueur à une date ultérieure fixée par le gouvernement suivant la réalisation et la publication d'une analyse d'impact réglementaire spécifique. De plus, elle recommande que l'article 26 soit reformulé pour remplacer le verbe « doit » par le verbe que « peut ».
5. L'APCHQ demande le retrait de l'article 29 du projet de loi 162.
6. L'APCHQ demande que la RBQ réalise, en collaboration avec ses partenaires, un guide d'information des inspections comprenant les informations sur les procédures à suivre, les droits des entrepreneurs et les ressources à leur disposition.