

CTE-001M

C.P. PL 41

Loi performance environnementale
des bâtiments

ing. Ordre
des ingénieurs
du Québec

Projet de loi 41

Loi édictant la Loi sur la performance environnementale
des bâtiments et modifiant diverses dispositions en
matière de transition énergétique

Mémoire présenté à la Commission des transports et de
l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec

26 janvier 2024

SOMMAIRE

Les bouleversements climatiques auront des impacts majeurs sur la vie des Québécoises et des Québécois. Il est essentiel d'adapter nos ouvrages aux changements climatiques et d'agir pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre (GES). L'approche incitative a cependant montré ses limites. L'Ordre des ingénieurs du Québec croit qu'il est nécessaire d'adopter des mesures plus contraignantes en matière de performance environnementale des bâtiments et souscrit donc au principe du projet de loi.

Certaines améliorations pourraient cependant y être apportées. D'abord, bien que le projet de loi vise à encadrer la performance environnementale des bâtiments, les exemples fournis concernent presque exclusivement les questions d'énergie. La définition de performance environnementale devrait être élargie pour considérer l'impact des matériaux utilisés et tenir compte de l'ensemble du cycle de vie de l'ouvrage, de sa conception à son démantèlement.

L'Ordre croit aussi que l'entrée en vigueur du régime de performance environnementale des bâtiments devrait se faire graduellement et de façon prévisible : le projet de loi devrait prévoir explicitement certains jalons afin de faciliter l'adaptation de l'industrie.

De plus, les ingénieurs sont habilités à attribuer une cote de performance environnementale et à vérifier cette performance en raison, notamment, de leurs connaissances des sciences du bâtiment, de leur indépendance et de leur obligation de détenir une assurance responsabilité professionnelle.

Le projet de loi prévoit par ailleurs de retirer du Code de construction les normes d'efficacité énergétique afin qu'elles soient adoptées dans un règlement distinct du gouvernement. La dispersion des normes de construction dans plusieurs outils réglementaires adoptés par différentes instances risque d'entraîner un manque de cohérence et un problème d'application inégale. L'Ordre estime que la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) devrait être le seul organisme qui détermine les normes de construction.

Cela dit, l'Ordre est d'accord avec le principe qu'un propriétaire puisse être tenu de procéder à des travaux sur un bâtiment existant pour le rendre conforme à une norme de performance environnementale qui n'existait pas au moment de sa construction.

L'article 12 devrait aussi être réécrit afin qu'il énonce clairement un principe d'application générale des normes pour les bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels, avec une possibilité de prévoir des exceptions. L'Ordre estime par ailleurs qu'il serait nécessaire de prévoir un mécanisme réellement effectif pour assurer le respect des normes de construction en matière de performance environnementale : le propriétaire devrait avoir l'obligation de fournir une attestation de conformité des travaux de construction aux plans et devis signée par un professionnel compétent.

Finalement, l'Ordre estime que les municipalités devraient continuer de disposer d'une pleine latitude pour continuer à réglementer la performance environnementale des bâtiments sur leur territoire, puisqu'elles ont souvent exercé un rôle de leadership à ce chapitre. Rien ne devrait les empêcher d'édicter des règles plus sévères, comme c'est le cas en matière de construction.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 :

Inclure au projet de loi les échéances auxquelles doivent être pris les différents règlements d'application de la Loi sur la performance énergétique des bâtiments.

Recommandation n° 2 :

Modifier, à l'article 1 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, la définition de performance environnementale ainsi : « Au sens de la présente loi, la performance environnementale d'un bâtiment s'entend de ses impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie, notamment son empreinte carbone, ses besoins et sa production en énergie, les matériaux et les techniques utilisés pour les travaux de construction s'y rapportant, ainsi que les équipements favorisant la mobilité durable qui s'y trouvent. »

Recommandation n° 3 :

Prévoir l'entrée en vigueur graduelle d'incitatifs et de contraintes visant à assurer l'amélioration de la performance environnementale des bâtiments existants.

Recommandation n° 4 :

À l'article 6 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, indiquer que les ingénieurs sont habilités à attribuer une cote de performance environnementale à un bâtiment et, à l'article 11 de cette loi, préciser qu'ils sont aussi aptes à préparer un rapport sur la performance environnementale d'un bâtiment.

Recommandation n° 5 :

Maintenir la Régie du bâtiment du Québec comme seul organisme habilité à adopter des normes de construction provinciales en retirant « lesquelles peuvent prendre la forme de normes en matière de travaux de construction », de l'article 10 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, l'article 12 de cette loi ainsi que les articles 2 à 4 du projet de loi.

Recommandation n° 6 :

Dans le cas où le gouvernement serait habilité à édicter des normes de construction en matière de performance environnementale, revoir le libellé de l'article 12 pour qu'il reflète un principe d'application générale de ces normes avec des possibilités d'exceptions.

Recommandation n° 7 :

Imposer l'obligation de fournir une attestation par un professionnel compétent portant sur la conformité des travaux de construction, notamment ceux en lien avec la performance environnementale d'un bâtiment.

Recommandation n° 8 :

Modifier le libellé de l'article 29 afin de permettre aux municipalités de continuer de disposer d'une pleine latitude pour réglementer la performance environnementale des bâtiments sur leur territoire.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
RECOMMANDATIONS	2
TABLE DES MATIÈRES	3
L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC	4
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	7
PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE	8
Notion de performance environnementale	8
Incitatifs à se conformer aux normes de performance environnementale	9
Rôle des ingénieurs	9
NORMES DE CONSTRUCTION	11
Rôle de la Régie du bâtiment du Québec.....	11
Champ d'application des normes de construction	13
Vérification de la conformité des travaux.....	13
Rôle des municipalités	14
CONCLUSION	15

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour mission d'encadrer la pratique de l'ingénierie et de soutenir le développement de la profession afin d'assurer la protection du public. Dans cette optique, en misant sur la prévention et l'accompagnement, l'Ordre vise à ce que les ingénieurs répondent aux plus hauts standards de compétence.

Ses quelque 72 000 membres et candidats à la profession d'ingénieur contribuent à la sécurité, à la fiabilité et à la durabilité des ouvrages d'ingénierie, du logiciel au pont. Ils œuvrent également à réhabiliter les terrains contaminés et à minimiser l'empreinte écologique des ouvrages qu'ils conçoivent.

En effet, les considérations environnementales sont au cœur de l'exercice de l'ingénierie, comme en témoignent depuis 1976 le Code de déontologie des ingénieurs¹ et, depuis 2020, la Loi sur les ingénieurs², qui lie la protection de l'environnement et l'efficacité économique à l'exercice de la profession d'ingénieur.

L'Ordre a pris des engagements liés au développement durable, notamment en matière d'amélioration continue des pratiques ainsi qu'en matière de développement des connaissances et de mise en application de solutions qui favorisent la transition énergétique et l'adoption de principes d'économie circulaire³.

L'Ordre a également proposé d'inclure des obligations spécifiques au développement durable directement dans le Code de déontologie des ingénieurs⁴.

¹ RLRQ c. I-9, r. 6.1, art. 2.01

² RLRQ c. I-9, art. 1.1.

³ Ordre des ingénieurs du Québec, *Énoncé de position et engagement en matière de développement durable*, septembre 2023, https://e.issuu.com/embed.html?d=enonce_developpement_durable&u=oiq.qc.ca

⁴ Un texte à cet effet a été soumis en 2021 à l'Office des professions du Québec et l'Ordre attend la réponse de l'Office.

INTRODUCTION

Les bouleversements climatiques entraîneront des impacts majeurs sur la vie des Québécoises et des Québécois.

Selon une étude de l'Institut climatique du Canada, si rien n'est fait, les changements climatiques pourraient représenter des pertes de 25 milliards de dollars uniquement en 2025. Cette somme pourrait atteindre 865 milliards de dollars à la fin du 21^e siècle⁵. Pour les ménages, cela représenterait une baisse de revenu de 23 % et possiblement davantage pour les moins nantis.

À l'échelle mondiale, les changements climatiques pourraient annihiler les progrès réalisés dans les dernières décennies en matière de développement, de santé et de réduction de la pauvreté, en plus d'augmenter les inégalités entre les différents groupes de population⁶.

Il est donc essentiel d'agir sur deux fronts : la prise de mesures visant à adapter nos ouvrages aux changements climatiques⁷ et la prise d'actions pour limiter le réchauffement climatique, notamment en diminuant de façon importante les émissions de gaz à effet de serre.

Le secteur du bâtiment est responsable d'une partie significative des émissions de GES⁸, lesquelles se divisent en deux catégories :

- celles qui proviennent de la construction du bâtiment et qui varient en fonction des matériaux utilisés et des méthodes de construction employées;
- celles qui sont liées à l'utilisation de l'énergie nécessaire au bon fonctionnement du bâtiment ou au confort de ses usagers, notamment pour le chauffage, la climatisation, l'éclairage et le fonctionnement des ordinateurs⁹.

Le recours aux énergies fossiles pour chauffer un bâtiment constitue évidemment une source importante de GES, mais elle n'est pas la seule qu'il faille prendre en compte. La fabrication de matériaux de construction tels que le ciment et l'aluminium produit également d'importantes émissions de GES. Dans un autre registre, le chauffage résidentiel au bois émet au Québec près de 20 % des particules fines qui se retrouvent dans l'atmosphère¹⁰.

⁵ Institut climatique du Canada, *Limiter les dégâts : réduire les coûts des impacts climatiques pour le Canada*, 2022, https://institutclimatique.ca/wp-content/uploads/2022/09/Limiter-les-degats_FR_0927.pdf, p. 6.

⁶ Organisation mondiale de la santé, *Changements climatiques*, 2023, <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>.

⁷ Bien que ce ne soit pas l'objet principal du présent mémoire, l'Ordre rappelle l'importance d'avoir une redondance en matière de sources d'énergie des bâtiments pour faire face aux épisodes de météo extrême.

⁸ Environ 10 % selon Pedrol F. et N. Mousseau, « Enjeux, leviers et freins de la décarbonation des bâtiments commerciaux et institutionnels au Québec », *Les rapports de l'accélérateur de transition*, vol. 4, o 1, pp. 1-31, 2022, https://transitionaccelerator.ca/wp-content/uploads/2023/05/TA-Rapport-4.1_Enjeux-leviers-et-freins-de-la-décarbonation-des-bâtiments_FINAL.pdf

⁹ *Idem*, p. 7.

¹⁰ Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs du Québec, *Inventaire québécois des émissions des principaux contaminants atmosphériques en 2020 et leur évolution depuis 1990*, 2023, <https://www.environnement.gouv.qc.ca/air/inventaire/inventaire-contaminants-2020.pdf>.

Finalement, il semble difficile d'exclure de l'équation certaines sources de GES qui ont un lien indirect avec le secteur du bâtiment, mais qui ne sont présentement pas prises en compte dans le calcul des émissions de GES provenant de ce secteur :

- la perte de milieux humides pour laisser place à un cadre bâti¹¹;
- les GES provenant des transports des usagers d'un bâtiment dépourvu d'un accès à un mode de transport collectif.

Ainsi, il serait inapproprié de considérer comme performant sur le plan de l'environnement un bâtiment en béton construit sur un milieu humide remblayé et qui est accessible uniquement en voiture.

Au cours des années, plusieurs mesures ont été mises en place pour inciter la population et les entreprises québécoises à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment des incitatifs financiers pour remplacer des systèmes de chauffage au mazout par des systèmes de chauffage électrique. Ces mesures ont été combinées à des normes d'efficacité énergétique des bâtiments, lesquelles se retrouvent au Code de construction¹², ainsi qu'à l'interdiction d'installer des appareils de chauffage au mazout dans les petits bâtiments résidentiels¹³. Bien que cela concerne moins les GES, on peut également considérer que la nouvelle réglementation sur le chauffage au bois¹⁴ concourt également à l'objectif de diminuer la pollution provenant du secteur du bâtiment.

L'approche incitative a cependant démontré ses limites, notamment en raison de certaines réalités économiques.

La construction d'un bâtiment plus performant sur le plan environnemental est plus coûteuse et plus longue que celle d'un bâtiment standard. Bien qu'à long terme, ce type de construction s'avère souvent plus rentable qu'un projet traditionnel¹⁵, les préoccupations à court terme de l'industrie font en sorte que les gens privilégient souvent des projets moins coûteux et réalisés plus rapidement, même si ceux-ci se traduisent à long terme par un gain inférieur, particulièrement dans un contexte inflationniste où il existe une rareté des logements.

Dans le cas des immeubles locatifs existants, un propriétaire peut hésiter avant d'entamer des travaux pour améliorer l'efficacité énergétique de son immeuble qui bénéficieront principalement à des tiers, soit les locataires qui paient souvent les coûts de chauffage et d'éclairage. Par conséquent, les locataires les moins nantis sont souvent contraints de loger dans des bâtiments qui sont des passoires thermiques et ainsi de payer davantage pour le chauffage de leur logement.

¹¹ Champagne, E., Des solutions pour les milieux humides, *La Presse*, 8 octobre 2022, <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2022-10-08/des-solutions-pour-les-milieux-humides.php>.

¹² RLRQ c. B-1.1, r. 2.

¹³ Règlement sur les appareils de chauffage au mazout, RLRQ c. Q-2, r. 1.1.

¹⁴ Règlement sur les appareils de chauffage au bois, RLRQ c. Q-2, r. 1.

¹⁵ Chegut, A et al., « The price of innovation: An analysis of the marginal cost of green buildings », *Journal of Environmental Economics and Management*, 102248, pp. 15-16, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2019.07.003>.

Pour certains, le coût relativement bas de l'énergie au Québec est également un désincitatif à améliorer l'efficacité énergétique du bâtiment¹⁶.

Par conséquent, l'Ordre croit qu'à l'instar de la France¹⁷, il est nécessaire d'adopter des mesures plus importantes et plus contraignantes en matière de performance environnementale des bâtiments.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

L'Ordre est en accord avec le principe du projet de loi. Comme mentionné plus haut, l'urgence climatique requiert la prise de mesures énergiques pour adapter nos ouvrages à la nouvelle réalité et pour diminuer notre empreinte écologique.

Sans pour autant prétendre qu'il s'agit d'une panacée, l'établissement d'un système de cotes de performance environnementale nous apparaît inévitable pour relever ce défi.

Nous entretenons cependant quelques préoccupations quant au fait que le texte de loi contienne peu de normes et que celles-ci soient laissées entièrement à la discrétion du gouvernement et du ministre, tout comme leur date d'application. Ainsi, l'objectif du projet de loi pourrait ne jamais être réalisé si les règlements nécessaires à son application ne sont pas adoptés.

Il va sans dire que le règlement est le véhicule juridique approprié pour traiter des éléments techniques et des modalités d'application d'une loi. Toutefois, on peut se questionner à savoir s'il ne serait pas préférable que celle-ci soit plus explicite, notamment en prévoyant au minimum certains jalons pour l'entrée en vigueur progressive du régime de performance environnementale des bâtiments, comme cela a été fait en France¹⁸.

L'entrée en vigueur des dispositions législatives et réglementaires devrait se faire de façon graduelle, en visant les bâtiments plus importants en premier. Toutefois, nous estimons que, tôt ou tard, les plus petits bâtiments¹⁹ devront également être visés par l'obligation de détenir une cote de performance environnementale.

Recommandation n° 1 :

Inclure au projet de loi les échéances auxquelles doivent être pris les différents règlements d'application de la Loi sur la performance énergétique des bâtiments.

¹⁶ Pineau, P.-O., « Le prix de l'électricité au Québec – Des argumentaires en conflit », *Globe*, 13(2), 2011, 101–123. <https://doi.org/10.7202/1001132ar>.

¹⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Journal officiel du 24 août 2021.

¹⁸ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, précitée note 16. Le calendrier des mesures est reproduit à la page suivante : <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience>.

¹⁹ Il s'agit des bâtiments visés à la partie 9 du Code national du bâtiment, c'est-à-dire ceux qui ont une aire maximale de 600 m² et au plus 3 étages.

PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE

Notion de performance environnementale

La définition de performance environnementale du projet de loi apparaît à première vue plutôt large, mais les exemples fournis semblent limiter les facteurs qui devraient être pris en compte puisqu'ils concernent presque exclusivement les questions d'énergie.

En France, la notion de performance énergétique est distinguée de celle de performance environnementale :

- La performance énergétique s'intéresse principalement aux impacts sur les changements climatiques des besoins et de la consommation en énergie primaire (renouvelable ou non)²⁰.
- La performance environnementale concerne, quant à elle, les impacts des changements des composants du bâtiment évalués sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment²¹.

Il nous apparaît approprié de réunir ces deux concepts en un seul comme le fait le projet de loi. Toutefois, nous croyons qu'il est essentiel que la performance environnementale d'un bâtiment s'évalue sur l'ensemble du cycle de vie d'un ouvrage, c'est-à-dire de sa conception à son démantèlement, en passant par sa construction, son entretien et sa modification. En effet, ce n'est qu'en tenant compte du cycle de vie complet de l'ouvrage qu'il est possible de considérer la performance environnementale réelle d'un bâtiment.

De plus, il serait nécessaire de mentionner l'impact des matériaux utilisés, notamment leur contribution au stockage de carbone et leur origine, en considérant par exemple l'utilisation de ressources renouvelables ou la revalorisation de matériaux existants²².

La performance environnementale des bâtiments devrait aussi être évaluée en fonction de leur adaptation aux conditions climatiques futures, par exemple en ce qui concerne la gestion des eaux pluviales et la résistance aux vagues de chaleur. Notons que l'amélioration de l'adaptabilité des bâtiments aux changements climatiques se traduit souvent par une réduction des émissions de GES et une amélioration du bien-être des personnes qui les occupent.

Recommandation n° 2 :

Modifier, à l'article 1 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, la définition de performance environnementale ainsi : « Au sens de la présente loi, la performance environnementale d'un bâtiment s'entend de ses impacts sur l'environnement tout au long de son cycle de vie, notamment son empreinte carbone, ses besoins et sa production en énergie, les matériaux et les techniques utilisés pour les travaux de construction s'y rapportant, ainsi que les équipements favorisant la mobilité durable qui s'y trouvent. »

²⁰ Code de la construction et de l'habitation (France), art. R171-2.

²¹ Idem, art. R171-3.

²² Les parlementaires pourraient s'inspirer de l'article L171-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Incitatifs à se conformer aux normes de performance environnementale

Selon notre compréhension du projet de loi, le non-respect d'une norme de performance environnementale est sanctionné soit par une amende, soit, dans certains cas, par une sanction administrative pécuniaire ou un avis d'exécution. Dans tous les cas, cela signifie qu'une décision doit être prise par le Ministère.

La France a fait un choix différent en prévoyant l'entrée en vigueur progressive des contraintes à l'utilisation ou à la jouissance de bâtiments qualifiés de « passoires thermiques ». Entre autres :

- Depuis août 2022, il est interdit d'augmenter le loyer d'un logement ayant l'une des deux pires cotes de performance environnementale jusqu'à ce que des travaux d'amélioration aient permis de changer de cote²³.
- Depuis janvier 2023, il est interdit de louer un bâtiment dont la consommation d'énergie dépasse un certain seuil, et ce, jusqu'à correction de la situation²⁴.

À l'inverse, les entités municipales peuvent exonérer de l'impôt foncier les immeubles comprenant des logements neufs lorsqu'ils ont la meilleure cote de performance²⁵.

Ces mesures, qui s'appliquent sans intervention de l'État, nous semblent plus à même d'inciter les propriétaires d'immeubles à procéder aux améliorations requises et les promoteurs à construire des logements plus performants sur le plan environnemental.

L'Ordre croit qu'à moyen terme, la mise en place graduelle de mesures similaires, c'est-à-dire d'incitatifs à améliorer la performance environnementale d'un bâtiment combinés à des conséquences négatives en cas de défaut de le faire, sera nécessaire pour l'atteinte de l'objectif du projet de loi.

Puisque l'âge moyen du parc immobilier de la France diffère de celui du Québec, notre proposition vise donc davantage à s'inspirer des mesures françaises plutôt que de les adopter telles quelles.

Recommandation n° 3 :

Prévoir l'entrée en vigueur graduelle d'incitatifs et de contraintes visant à assurer l'amélioration de la performance environnementale des bâtiments existants.

Rôle des ingénieurs

Le projet de loi confiera à des tiers d'importantes responsabilités dans l'application de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, notamment en matière d'attribution de cote de performance environnementale et de vérification de la performance environnementale d'un bâtiment.

²³ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, art. 17-1 tel que modifié par la Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

²⁴ Par l'effet conjugué de l'article 1719 du Code civil (France) et du Décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021 relatif au critère de performance énergétique dans la définition du logement décent en France métropolitaine.

²⁵ Code général des impôts (France), art. 1383-A bis.

La crédibilité du système mis en place par la Loi repose en grande partie sur la compétence et l'intégrité des personnes qui seront appelées à exercer ces responsabilités. En effet, puisque l'attribution d'une cote de performance environnementale aura des conséquences financières, notamment en matière de travaux correctifs à exécuter, il est possible qu'il se crée une demande pour des évaluations plus complaisantes. À l'inverse, certaines personnes pourraient avoir intérêt à noircir le portrait afin de proposer ensuite de réaliser les travaux correctifs.

En France, les lacunes relatives à l'encadrement des personnes réalisant les diagnostics de performance environnementale ont soulevé de sérieuses préoccupations quant à la qualité des services offerts²⁶.

À l'instar des auteurs de l'analyse d'impacts réglementaires du projet de loi²⁷, l'Ordre croit donc que les personnes habilitées à attribuer une cote de performance et à vérifier la performance environnementale des bâtiments devraient être des ingénieurs, entre autres pour les raisons suivantes :

- L'exercice de ces activités requiert une fine connaissance des sciences du bâtiment, des comportements thermiques et mécaniques des bâtiments, ainsi qu'une maîtrise des normes sur l'efficacité énergétique, ce qui est au cœur de la formation en génie²⁸.
- Considérant l'indépendance qu'auront ces personnes, il sera nécessaire que leurs compétences et leur intégrité soient contrôlées.
- Les ingénieurs ont déjà l'obligation de détenir une assurance responsabilité professionnelle et celle-ci demeure valide 5 ans après la fin de cette obligation²⁹, ce qui assure qu'un client pourra être indemnisé en cas de faute professionnelle.

Recommandation n° 4 :

À l'article 6 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments, indiquer que les ingénieurs sont habilités à attribuer une cote de performance environnementale à un bâtiment et, à l'article 11 de cette loi, préciser qu'ils sont aussi aptes à préparer un rapport sur la performance environnementale d'un bâtiment.

²⁶ Crampes, Claude et Mathias Laffont, « Les méandres de la performance environnementale des bâtiments », *La Tribune*, 11 mai 2023.

²⁷ Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, *Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique – analyse d'impacts réglementaires*, 2023, pp. 10, 11 et 15.

²⁸ L'Université Laval offre d'ailleurs un programme de baccalauréat en mécanique du bâtiment avec concentration en bâtiment durable, tandis que l'École polytechnique de Montréal offre un programme de maîtrise professionnelle en génie énergétique, option efficacité énergétique pour les bâtiments.

²⁹ Règlement sur l'assurance de la responsabilité professionnelle des ingénieurs, RLRQ c. I-9, r. 1.2.

NORMES DE CONSTRUCTION

Rôle de la Régie du bâtiment du Québec

Le projet de loi prévoit que le gouvernement peut fixer des normes de performance environnementales, lesquelles peuvent prendre la forme d'une cote minimale de performance environnementale ou de normes de construction.

Le gouvernement nous apparaît l'organisme le mieux placé pour fixer des règles relatives aux cotes de performance, par exemple, en définissant des seuils maximaux de consommation d'énergie ou en interdisant le recours à certains types de matériaux.

Cependant, l'Ordre croit qu'il en va autrement pour ce qui est de déterminer des normes de construction.

Le législateur a confié à un organisme spécialisé, la Régie du bâtiment du Québec, la responsabilité d'adopter les normes de construction applicables partout au Québec³⁰. Ces normes se trouvent dans le Code de construction, dont les différents chapitres sont en réalité des codes canadiens auxquels certaines modifications sont apportées. Les normes en matière d'efficacité énergétique se trouvent :

- pour la plupart des bâtiments : dans le chapitre I.1 du Code de construction, composé du Code national de l'énergie pour les bâtiments – Canada 2015 et de différentes modifications;
- pour les petits bâtiments résidentiels : dans la partie 11 du chapitre 1 du Code de construction, composé du Code national du bâtiment de 2015.

Le projet de loi prévoit retirer du Code de construction les normes d'efficacité énergétique afin que celles-ci se retrouvent dans un règlement distinct adopté par le gouvernement³¹, ce qui serait motivé par le fait que l'efficacité énergétique des bâtiments ne serait pas une priorité de la RBQ³². Ainsi, une partie des normes de construction se retrouverait dans un règlement du gouvernement, une autre dans le Code de construction, sans parler des règlements municipaux.

Avec égards, l'Ordre est d'avis que la dispersion des normes de construction dans plusieurs outils réglementaires adoptées par différentes instances risque d'entraîner un manque de cohérence et un problème d'application inégale de ces normes.

La détermination de normes en matière de construction constitue un exercice complexe qui requiert une expertise poussée. Partout au Canada, la responsabilité d'adopter l'ensemble des normes de construction des bâtiments est confiée à un seul organisme, généralement un service administratif spécialisé qui relève d'un ministère.

³⁰ Loi sur le bâtiment, RLRQ c. B-1.1, art. 13 et 31.

³¹ L'analyse d'impacts réglementaires du projet de loi indique que les normes de construction seraient adoptées par le ministre, mais ce n'est pas ce que prévoit l'article 10 du projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments.

³² Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Projet de loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique – analyse d'impacts réglementaires, 2023, p. 4.

L'Ordre estime que la RBQ est, au Québec, le seul organisme qui détient l'expertise requise pour déterminer des normes de construction applicables à l'ensemble du territoire de la province. De fait, les normes de construction québécoises, tout comme celles des autres provinces, sont en réalité les codes nationaux écrits par le Conseil national de recherche du Canada. Ils sont le fruit du travail de nombreux experts réunis par cet organisme. Chaque province incorpore ces codes dans sa réglementation avec certaines modifications.

Le Québec est partie prenante d'un accord visant à adopter l'édition 2020 de chaque code national dans les 24 mois suivant sa publication en français et en anglais et l'édition 2025 de ces codes dans les 18 mois³³. D'ailleurs, un projet de règlement est présentement à l'étude pour donner suite à cet engagement en ce qui concerne l'édition 2020 du Code national de l'énergie pour les bâtiments (CNEB)³⁴.

L'Ordre est certain que l'Assemblée nationale, dans son rôle de censeur de l'administration gouvernementale, s'assurera que la RBQ exerce ses fonctions avec diligence, y compris en matière d'efficacité énergétique des bâtiments. Cet exercice nous semble plus fructueux qu'un transfert de responsabilités entre différents organismes publics.

Par ailleurs, le retrait de la compétence de la RBQ en matière de normes de construction créerait d'autres problèmes.

Premièrement, la RBQ peut présentement autoriser l'application de mesures différentes à celles du Code de construction³⁵. Ainsi, un ingénieur peut proposer des solutions innovantes qui ne sont pas nécessairement prévues dans les normes de construction, ce qui ne sera plus possible si la RBQ n'est plus compétente en matière d'efficacité énergétique.

Deuxièmement, les constructeurs sont tenus de s'assurer que leurs travaux sont conformes au Code de construction et aux normes municipales. Les concepteurs ont une obligation similaire en ce qui concerne leurs plans et devis³⁶. Puisqu'une telle obligation n'a pas été reprise dans le projet de loi, il est possible que certains d'entre eux estiment qu'ils ne sont pas responsables de toute contravention aux normes de construction qui auront été édictées par le gouvernement.

Finalement, l'Ordre note que le libellé du projet de loi entretient une certaine confusion quant à la compétence de la RBQ. En effet, l'habilitation qu'elle conserve semble suffisamment large pour lui permettre encore d'adopter des normes en matière d'efficacité énergétique des bâtiments, ce qui ne semble pas être l'intention derrière le projet de loi.

Recommandation n° 5 :

Maintenir la Régie du bâtiment du Québec comme seul organisme habilité à adopter des normes de construction provinciales en retirant « lesquelles peuvent prendre la forme de normes en matière de travaux de construction », de l'article 10 de la Loi sur la performance

³³ Accord de conciliation sur les codes de construction entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, décret 950-2020, 2020, 41 G.O. II 4486.

³⁴ Projet de règlement modifiant le Code de construction, 2023, II G.O.Q. 5992.

³⁵ Loi sur le bâtiment, RLRQ c. B-1.1., art. 127 et 128.

³⁶ Idem, art. 14, 15 et 18.

environnementale des bâtiments, l'article 12 de cette loi ainsi que les articles 2 à 4 du projet de loi.

Cela dit, l'Ordre est d'accord avec le principe selon lequel un propriétaire pourrait être tenu de procéder à des travaux sur un bâtiment existant pour le rendre conforme à une norme de performance environnementale qui n'existait pas au moment de sa construction. Nous croyons cependant qu'une telle obligation peut être mise en place sans modifier les attributions de la RBQ.

Champ d'application des normes de construction

Les règles actuelles d'efficacité énergétique s'appliquent à l'immense majorité des bâtiments du Québec. La Loi sur le bâtiment et ses règlements d'application, dont le Code de construction, sont rédigés selon un principe d'application générale nuancé par des exceptions précisément définies.

L'article 12 du projet de loi est rédigé autrement : il laisse entendre que l'application des normes de construction sera spécifique à certains bâtiments qui seront déterminés précisément dans un règlement du gouvernement. Ainsi, il est possible qu'à l'issue de ce processus, moins de bâtiments soient visés par des normes d'efficacité énergétique qu'aujourd'hui. Plus l'énumération est spécifique et particularisée, plus le risque d'omission est grand.

Par conséquent, dans la mesure où le pouvoir d'adopter des normes de construction en matière d'efficacité énergétique serait confié au gouvernement, nous suggérons de réécrire l'article 12 afin qu'il énonce clairement un principe d'application générale des normes avec une possibilité de prévoir des exceptions. Le libellé pourrait être le suivant :

«**12.** Le gouvernement peut, par règlement, soustraire des bâtiments de l'application des normes de construction visées à l'article 10. »

Cela dit, rien n'empêche le gouvernement de moduler les normes de construction en fonction des catégories de bâtiments. Par exemple, les établissements industriels étant conçus pour abriter des procédés et des équipements, et non des personnes, les normes qui leur sont applicables devraient refléter cette réalité.

Recommandation n° 6 :

Dans le cas où le gouvernement serait habilité à édicter des normes de construction en matière de performance environnementale, revoir le libellé de l'article 12 pour qu'il reflète un principe d'application générale de ces normes avec des possibilités d'exceptions.

Vérification de la conformité des travaux

Le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme réellement effectif pour assurer le respect des normes de construction en matière de performance environnementale. En effet, bien que l'article 11 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments permettrait d'exiger d'un propriétaire un rapport sur la performance environnementale du bâtiment, il n'est pas question ici d'une attestation de conformité des travaux à une norme de construction.

De même, les pouvoirs d'inspection prévus à la Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages (chapitre M-11.6) s'appliquent mal à un examen de la conformité de travaux de construction se déroulant sur une période plus ou moins longue.

Dans les autres provinces, il est obligatoire, du moins pour les grands bâtiments, de fournir une attestation de conformité des travaux de construction, y compris ceux portant sur l'efficacité énergétique³⁷. Cette attestation doit être fournie par un architecte, en ce qui concerne les travaux d'architecture, ou par un ingénieur, en ce qui concerne les travaux de géotechnique, de mécanique, d'électricité et de structure.

Au Québec, la surveillance des travaux n'est pas obligatoire, bien qu'il s'agisse du meilleur moyen pour assurer le respect des normes de construction, y compris en matière d'efficacité énergétique³⁸.

Par conséquent, les parlementaires devraient prévoir une obligation par le propriétaire de fournir une attestation de conformité des travaux de construction aux plans et devis signée par un professionnel compétent.

Recommandation n° 7 :

Imposer l'obligation de fournir une attestation par un professionnel compétent portant sur la conformité des travaux de construction, notamment ceux en lien avec la performance environnementale d'un bâtiment.

Rôle des municipalités

L'article 29 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments prévoit que les règlements adoptés sous son égide rendent inopérant un règlement municipal sur le même sujet, sauf décision contraire du ministre.

L'Ordre constate que les municipalités ont souvent exercé un rôle de leadership en matière de performance environnementale des bâtiments, notamment en adoptant des règlements pour limiter le chauffage au bois et le recours aux énergies fossiles³⁹. La Ville de Montréal s'est d'ailleurs dotée d'un règlement pour mesurer l'émission des GES des grands bâtiments⁴⁰. Ce règlement semble avoir servi d'inspiration aux orientations du projet de loi.

Nous croyons que les municipalités doivent continuer de jouir de la pleine latitude pour continuer à réglementer la performance environnementale des bâtiments sur leur territoire. Certes, elles ne peuvent fixer des normes moins sévères que celles d'un règlement

³⁷ À titre d'exemples: British Columbia Building Code, division C, partie 2, section 2.2.7; Ontario Building Code, art. 1.2.2.1.

³⁸ Ordre des ingénieurs du Québec, *Dix raisons en faveur d'un contrôle de qualité en construction*, 2022, https://www.oig.qc.ca/wp-content/uploads/2022/05/10-raisons_OnePagerSurveillance_VFIN.pdf.

³⁹ À titre d'exemples : le Règlement concernant les appareils et les foyers permettant l'utilisation d'un combustible solide (15-069) de la Ville de Montréal et le Règlement 831 sur la décarbonation des bâtiments et autres mesures de réduction de gaz à effet de serre de la Ville de Prévost.

⁴⁰ Règlement sur la divulgation obligatoire des données de consommation énergétique (21-042) de la Ville de Montréal.

provincial, mais rien ne devrait les empêcher d'être plus sévères, comme c'est le cas en matière de construction⁴¹.

Par conséquent, nous sommes d'avis que l'article 29 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments devrait être réécrit pour permettre aux municipalités de continuer d'exercer leurs pouvoirs en matière de performance environnementale des bâtiments, et ce, sans qu'il ne leur soit nécessaire d'obtenir une permission ministérielle à cet effet. Ainsi, l'article 29 pourrait être libellé ainsi :

« **29.** Un règlement municipal peut fixer des normes plus exigeantes que celles contenues dans un règlement au même objet pris en application des sections II ou III du chapitre II. »

Recommandation n° 8 :

Modifier le libellé de l'article 29 afin de permettre aux municipalités de continuer de disposer d'une pleine latitude pour régler la performance environnementale des bâtiments sur leur territoire.

Il est à noter que les règlements municipaux en matière de construction ont généralement une portée limitée et qu'ils ne soulèvent pas de problème particulier de cohérence avec les normes provinciales.

CONCLUSION

La crise climatique actuelle exige la prise de mesures pour diminuer notre impact sur l'environnement, particulièrement en ce qui concerne les émissions de GES, entre autres celles liées au secteur du bâtiment.

En ce sens, un assujettissement graduel de l'ensemble du parc immobilier à des normes de performance environnementale nous apparaît nécessaire pour que le Québec atteigne les cibles qu'il s'est données en matière climatique.

Cela dit, l'efficacité énergétique ne peut être le seul facteur pris en compte pour déterminer la performance environnementale d'un bâtiment. Celle-ci doit être mesurée sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment, de la conception au démantèlement.

L'Ordre espère que ses observations et ses propositions permettront aux parlementaires de bonifier leur réflexion sur cet enjeu capital pour les générations actuelles et futures.

⁴¹ Loi sur le bâtiment, RLRQ c. B-1.1, art. 193 tel que modifié par la Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif, L.Q. 2023 c. 24.