
DES DISPOSITIONS PERTINENTES QUI NÉCESSITENT DES AJUSTEMENTS

Un mémoire produit par



ACQC

ASSOCIATION
DES CONSOMMATEURS
POUR LA QUALITÉ DANS
LA CONSTRUCTION

CAT- 013M

C. P. PL 76

Loi sur la qualité construction
et sécurité du public

À l'intention de
la Commission de l'aménagement du territoire de
l'Assemblée nationale du Québec,
dans le cadre de l'étude du Projet de loi n° 76,
*Loi visant principalement à
accroître la qualité de la construction
et la sécurité du public*

Le 7 octobre 2024

Table des matières

Préambule	1
Mise en contexte.....	1
Une loi c'est bien, mais une loi respectée, c'est mieux	1
Un besoin criant de personnel.....	1
Un bilan qui n'inspire pas l'optimisme	2
Des surplus injustifiables.....	4
Un projet de loi en attente de son règlement	5
Un projet de loi qui s'attaque à des enjeux variés	6
Obtenir une licence d'entrepreneur en construction.....	6
La formation initiale des entrepreneurs en construction	6
Licences annulées et conformité	7
La formation continue	8
Les registres tenus par la RBQ.....	9
La surveillance des travaux de construction au Québec	10
La surveillance par contrat	10
La surveillance par l'État	12
Constructions neuves et Plans de garantie.....	13
Trois réalités pour les consommateurs.....	13
Traitement des réclamations	14
Le système de cautionnement de la Régie du bâtiment du Québec	15
Les pouvoirs coercitifs de la RBQ.....	16
L'enjeu des travaux non-assujettis.....	17
Remarques diverses.....	18
Les régisseurs de la RBQ.....	18
L'intérêt des consommateurs au CA de la RBQ.....	18
Arrêté ministériel et méthode de construction	18
Ressources supplémentaires à la RBQ – la voie de contournement.....	19
Conclusion.....	19

Préambule

À titre de seul organisme au Québec se consacrant exclusivement aux enjeux d'habitation concernant les propriétaires-occupants, et ce, depuis 30 ans, l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) est très heureuse de cette occasion tant attendue, offerte par le ministre du Travail, de faire valoir son avis concernant un projet de Loi qui, finalement, a pour objet principal l'amélioration de la qualité de la construction.

Nous pouvions donc difficilement manquer cette occasion de contribuer au processus législatif et vous remercions à l'avance de la considération que vous aurez pour nos commentaires.

Les besoins concernant la qualité de la construction étant criants, nous avons des revendications de longue date concernant la *Loi sur le bâtiment* et ses règlements. Nos attentes étaient donc évidemment élevées. C'est probablement ce qui fait que, malgré la pertinence de nombre de mesures proposées, le projet de loi nous semble néanmoins comporter d'importantes lacunes.

De plus, indépendamment de la justesse de certaines dispositions, nous sommes d'avis qu'elles seront largement inutiles si la RBQ n'a pas les ressources nécessaires à les faire appliquer. Or, le ministre a déjà déclaré, le jour même du dépôt du projet de loi, qu'aucun ajout de personnel n'était prévu à la RBQ. Bien que cette décision ne relève pas du projet de loi, il s'agit selon nous d'un enjeu majeur par lequel il convient de débiter.

Mise en contexte

Une loi c'est bien, mais une loi respectée, c'est mieux

Un besoin criant de personnel

Il nous semble essentiel de commencer par un élément crucial : **La pertinence de toute disposition de la *Loi sur le bâtiment* est tributaire de la capacité de la Régie du bâtiment du Québec de la faire appliquer, et donc, des ressources dont elle dispose.**

C'est pourquoi nous étions très déçus, malgré toute la pertinence de certaines des mesures proposées par ce projet de Loi, d'entendre le ministre confirmer, en conférence de presse, le 2 octobre dernier, jour du dépôt du projet de loi, qu'« Il n'y aura pas de nouvelles ressources qui vont être ajoutées à la Régie du bâtiment du Québec, je vais être clair. »

C'est également pourquoi il nous semble important, avant de sauter dans le vif du sujet, de faire un *a parte* sur, justement, les difficultés qu'a la RBQ à faire appliquer la *Loi sur le bâtiment* et ses règlements. Il s'agit d'un constat que corroborent aussi bien les centaines d'appels de consommateurs lésés que nous recevons chaque année, que le [rapport de juin 2021 de la Vérificatrice générale du Québec](#).

Un bilan qui n'inspire pas l'optimisme

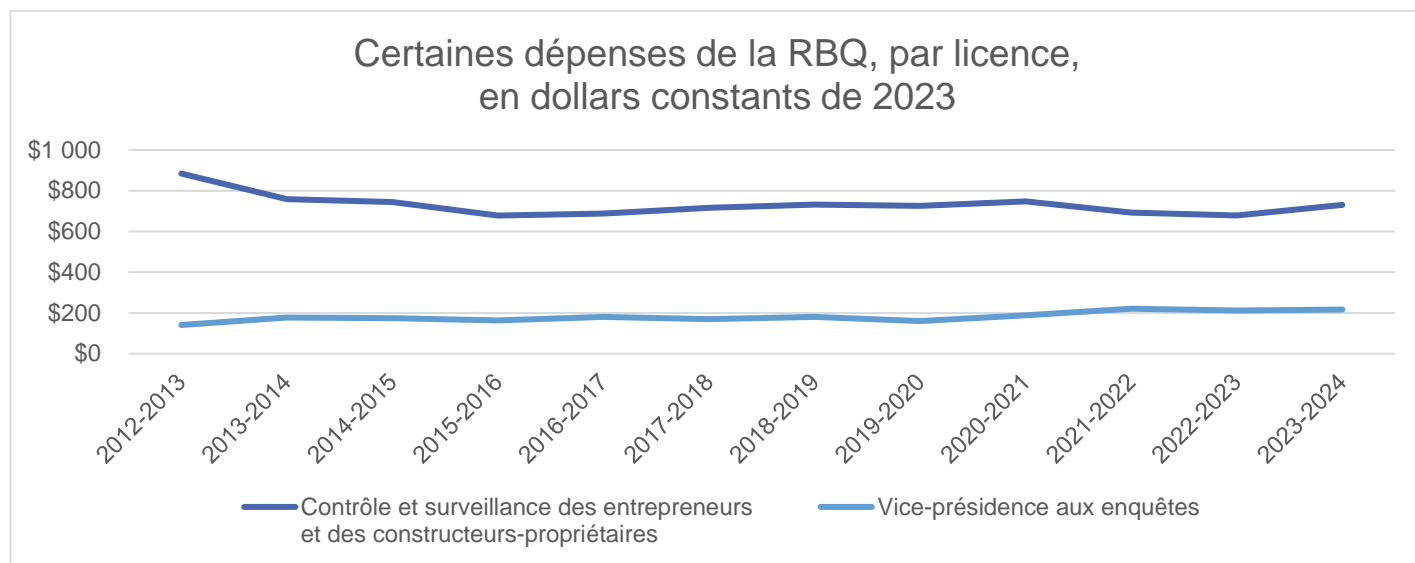
« Selon la Loi sur le bâtiment, une licence de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) devrait être gage de qualité et de confiance pour le public. Cette licence devrait faire foi de la compétence, de la probité et de la solvabilité de l'entrepreneur. Toutefois, **la RBQ ne prend pas tous les moyens appropriés pour qu'il en soit ainsi. En effet, sa stratégie pour s'assurer de la compétence des entrepreneurs est insuffisante. De plus, la RBQ n'intervient pas toujours au moment opportun auprès des entrepreneurs qui ne respectent pas les conditions pour obtenir et conserver une licence. En outre, les mesures de compensation financière qu'elle a mises en place et l'information qu'elle publie dans le Registre des détenteurs de licence ne protègent pas non plus adéquatement les consommateurs.** »

- Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022, Juin 2021; Chapitre 3. Gestion des licences d'entrepreneur en construction et tarification. p. 2.

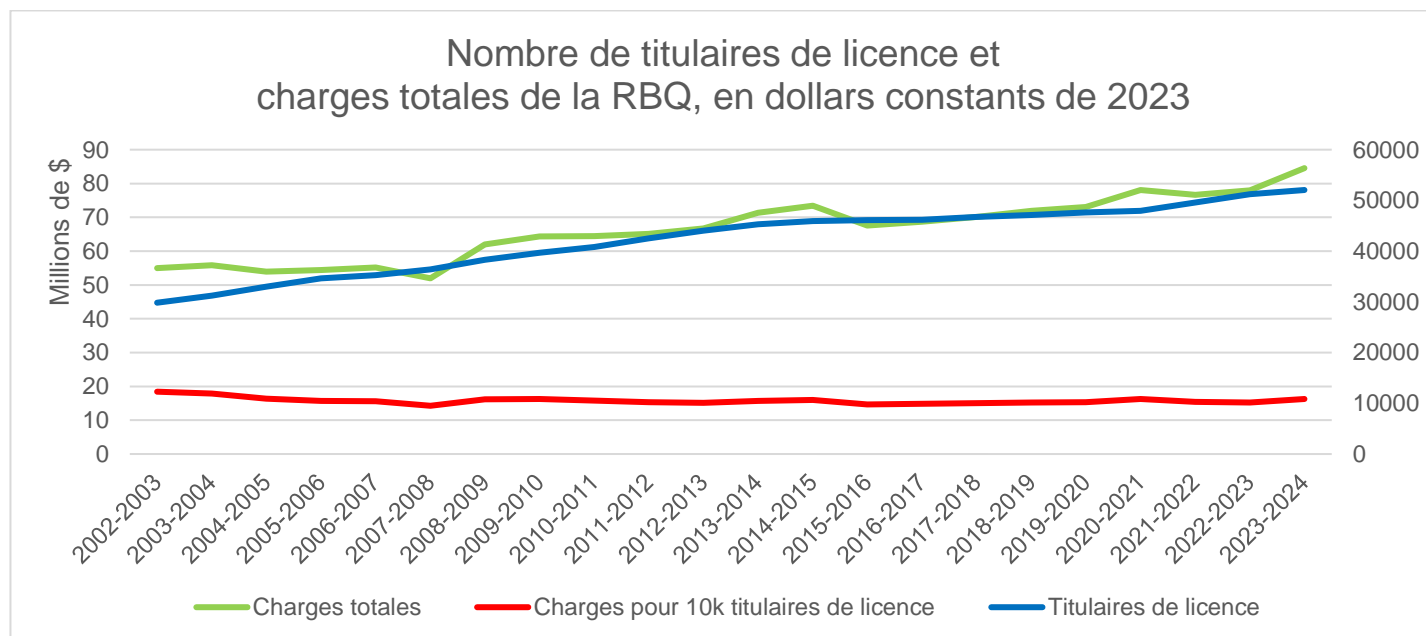
En juin 2021, la vérificatrice générale du Québec a clairement, de manière indépendante et impartiale, établi que la Régie du bâtiment du Québec ne prenait pas tous les moyens à sa disposition pour remplir sa mission. L'ACQC reçoit des centaines d'appels chaque année, dont la majorité porte sur un différend avec un entrepreneur en construction. D'ailleurs, d'après [un sondage commandé par RénoAssistance en 2018](#), « 42 % des clients québécois vivent des expériences difficiles dans ce domaine » et « 58 % des propriétaires ne font pas confiance aux entrepreneurs généraux » (en augmentation). La RBQ reçoit également plusieurs milliers de plaintes chaque année.

Est-ce parce que la RBQ serait constituée d'un personnel incompetent, voire complaisant avec l'industrie ? Quand on regarde les chiffres, on s'aperçoit rapidement qu'une réponse beaucoup plus raisonnable est que n'importe quelle organisation en tel sous-effectif ne peut que peiner à remplir sa mission.

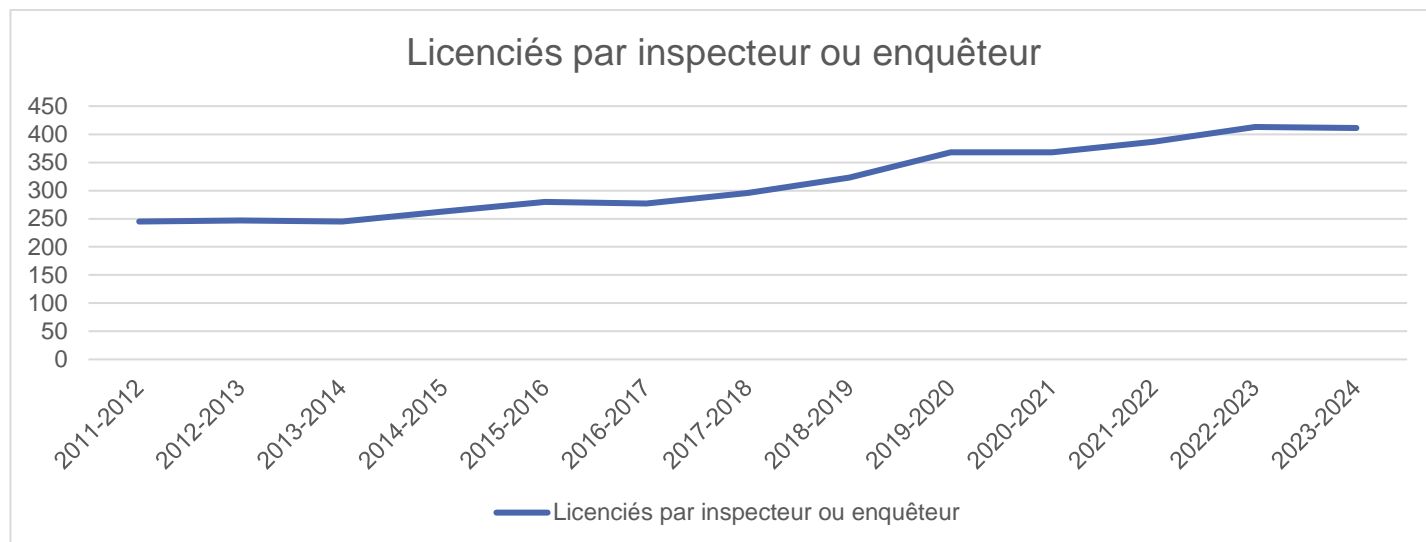
D'ailleurs, lorsqu'on regarde certaines dépenses de la RBQ (graphique ci-bas), on se rend bien compte qu'en dollars constants, lorsqu'on tient compte de l'augmentation importante du nombre de licences, les budgets consacrés au contrôle, à la surveillance et aux enquêtes n'ont pas bougé significativement depuis plus de dix ans (et que la surveillance a même plutôt tendance à diminuer).



Même lorsqu'on regarde l'ensemble des charges de la RBQ et qu'on le compare à la croissance du nombre de titulaires de licence (graphique suivant), on s'aperçoit qu'en dollars constants, la RBQ n'a jamais augmenté significativement ses dépenses par titulaire, qu'il soit question de surveillance ou d'autres éléments de sa mission (et que la tendance est même légèrement à la baisse).



Concrètement, au 31 mars 2024, la RBQ comptait (en équivalent temps plein) 106 inspecteurs et 23 enquêteurs pour surveiller 52 992 titulaires de licence. C'est, à l'évidence, totalement irréaliste de s'imaginer que 129 ETC sont suffisants, alors que ça leur fait chacun 411 licenciés à surveiller. S'ils voulaient s'intéresser, ne serait-ce qu'une seule fois par année, à chacun d'eux, ils n'auraient que 4,4 heures à leur consacrer. Comme le montre le graphique suivant, il s'agit d'une situation qui s'est significativement aggravée avec les années.



Il s'agit évidemment de considérations qui ne dépendent pas de ce projet de loi, mais, selon nous, desquelles dépend toute la pertinence des dispositions qui seront adoptées. Même en étant très favorables à certaines mesures du projet de loi, nous voyons difficilement comment elles pourraient atteindre leurs objectifs si on ne se donne pas ensuite les moyens pour qu'elles soient appliquées.

Des surplus injustifiables

Ces constats sont d'autant plus choquants que la RBQ est un organisme extrabudgétaire qui dégage, depuis aussi loin que des rapports annuels de gestion sont disponibles, un surplus de 21 % en moyenne ; 25 % ces dernières années. Au 31 mars 2024, son surplus accumulé avait atteint près de 232 M\$, soit 274 % de ces charges 2023-2024 de 84,5 M\$. Avec un tel surplus accumulé, au rythme actuel de la croissance de ses revenus et dépenses, même en augmentant son budget de 37 % (et donc en déclarant de légers déficits de 5 à 10 % à répétition), elle serait encore solvable en 2050 ! Ce n'est donc pas par manque de moyens que la RBQ n'embauche pas davantage.

La seule raison plausible pour expliquer une telle incapacité à utiliser les sommes dont elle dispose pour remplir sa mission est le refus du Secrétariat du Conseil du trésor de lui autoriser davantage d'embauches. Un refus de plus en plus injustifiable à mesure que le nombre de licenciés augmente. En 2005, le gouvernement a transformé la RBQ en un organisme extrabudgétaire. Près de 20 ans plus tard, il est urgent qu'il lui donne toute l'autonomie que ce statut laisse supposer. Autrement, comment veut-on rendre des dirigeants d'organismes imputables tout en leur gardant les mains liées ?

Il nous semble essentiel que le gouvernement non seulement autorise, mais impose à la RBQ de se doter des ressources humaines nécessaires à la réalisation de sa mission, un point sur lequel, au risque d'être redondants, nous nous permettrons d'insister à quelques reprises dans ce mémoire.

Un projet de loi en attente de son règlement

Un deuxième point de mise en contexte important est selon nous que les modalités de plusieurs mesures fondamentales de ce projet de loi seront déterminées par règlement de la RBQ, officiellement dans les 2 ans suivant son adoption.

Dans ce contexte, il est difficile de se prononcer sur l'impact concret qu'aura ce projet de loi sans savoir jusqu'où ira la RBQ dans son application. Dans certains cas, il nous semble que des balises plus contraignantes sur ce que devra contenir ledit règlement seraient de mise.

Ce constat nous semble d'autant plus important que le futur règlement sera vraisemblablement adopté en période électorale ou préélectorale et qu'il y a donc un risque non négligeable de politisation de cet enjeu critique pour l'avenir de l'industrie.

Dans tous les cas, à défaut d'avoir été impliquées dans l'élaboration du projet de loi, il nous semble que l'ensemble des parties prenantes devraient l'être dans l'élaboration du projet de règlement, démarche à laquelle nous sommes évidemment intéressés à participer.

Un projet de loi qui s'attaque à des enjeux variés

Nous saluons la diversité des angles sur lesquels ce projet de loi s'attaque aux enjeux de la qualité de la construction et la sécurité du public. Qu'il soit question de formation, des conditions d'obtention d'une licence d'entrepreneur, de la surveillance des travaux, ou des pouvoirs coercitifs de la RBQ, il ratisse large.

Comme notre organisme croit énormément au pouvoir de la prévention, nous traiterons des différents objets du projet de Loi dans l'ordre où ils viennent dans l'encadrement des entrepreneurs. On comprendra, à chaque fois, qu'en agissant sur un objet en amont, on agit également sur tous les objets en aval.

Obtenir une licence d'entrepreneur en construction

La formation initiale des entrepreneurs en construction

Art. 6 modifiant l'art. 58 LB : C'était l'une de nos revendications et nous sommes donc très heureux de voir le ministre s'orienter vers une obligation de formation initiale des entrepreneurs en construction.

58. Une licence est délivrée à une personne physique qui satisfait aux conditions suivantes :

*1° elle démontre, par la réussite de programmes de formation et d'examens, **ou par tout autre moyen**, qu'elle possède les connaissances ou l'expérience pertinente dans la gestion d'une entreprise de construction et dans l'exécution de travaux de construction pour se valoir la confiance du public, **selon les conditions et les modalités prévues par un règlement de la Régie ;***

Il s'agit cependant là d'une présomption de l'intention, puisque l'article n'est nullement contraignant à cet égard. Il nous semble essentiel que les conditions et modalités prévues par règlement prévoient que, sauf exception sur analyse du dossier professionnel, tout entrepreneur en construction doit posséder une formation initiale adéquate.

Nous dénonçons depuis plusieurs années l'exception actuelle dont bénéficient les répondants d'une sous-catégorie de licence de l'annexe III, lesquels sont exemptés de l'examen en exécution de travaux. Cette exemption concerne particulièrement le consommateur, puisque l'essentiel des travaux de rénovation domiciliaire est compris dans l'annexe III, notamment la licence « 7. Isolation, étanchéité, couvertures et revêtement extérieur », une catégorie d'entrepreneurs responsable d'une part importante des appels que nous recevons (et des réclamations d'assurances).

Dans l'attente d'une éventuelle mise à jour réglementaire de la RBQ et pour bien annoncer l'intention ministérielle d'obliger la formation initiale pour toutes les sous-catégories de licence, il nous semble que l'article 3.2.4. du *Règlement d'application de la Loi sur le bâtiment* (qui vient exempter de l'examen en exécution de travaux de construction lorsque la sous-catégorie de licence fait partie de l'annexe III) pourrait déjà être abrogé, avec entrée en vigueur deux ans après l'adoption du projet de Loi (pour laisser le temps à la RBQ de concevoir les 13 nouveaux examens nécessaires).

Licences annulées et conformité

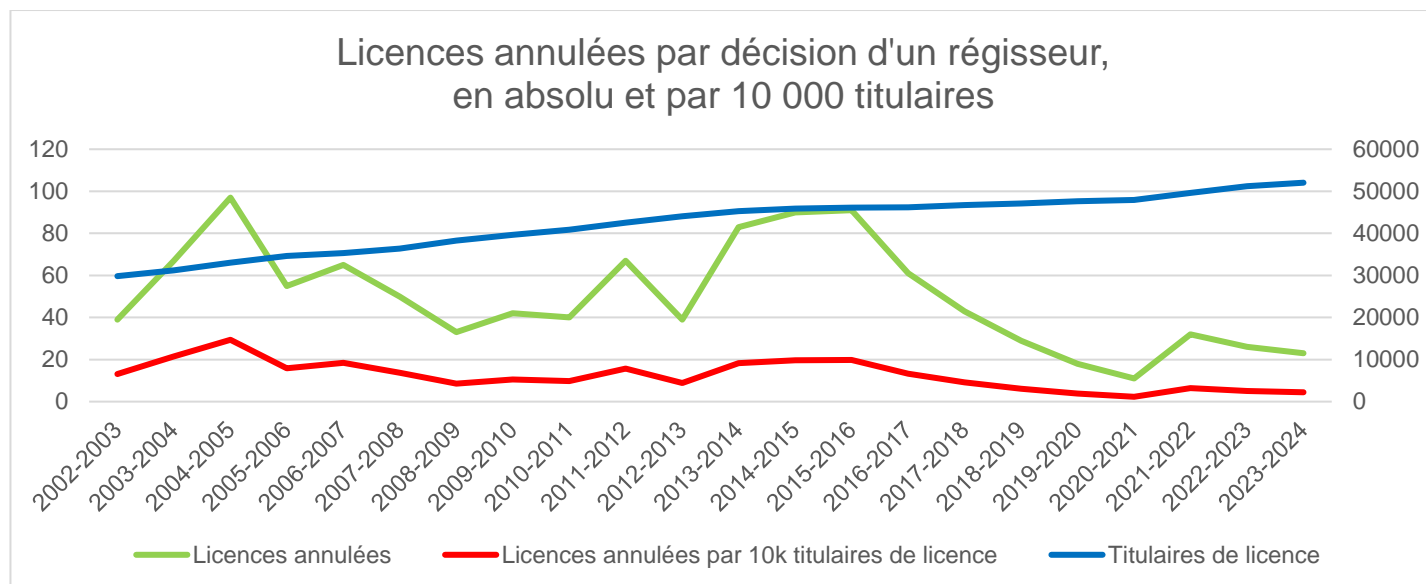
Nous saluons l'art. 4 du projet de loi, lequel vient ajouter l'article 51.1 LB :

*51.1. Une demande de délivrance de licence ne peut être examinée par la Régie lorsque la personne ou la société qui en fait la demande a été titulaire d'une licence qui a été annulée, dans les **12 mois** précédant la demande, à la suite d'une décision d'un régisseur dans l'exercice de ses fonctions prévues à l'article 109.6.*

*De même, une demande de délivrance de licence ne peut être examinée par la Régie lorsqu'un dirigeant de la société ou de la personne morale qui en fait la demande a été titulaire ou a été dirigeant d'une société ou d'une personne morale qui a été titulaire d'une licence qui a été annulée, dans les **12 mois** précédant la demande, à la suite d'une décision d'un régisseur dans l'exercice de ses fonctions prévues à l'article 109.6.*

Cet article répond à des dénonciations de longue date de nombreux intervenants concernant la trop grande facilité des entrepreneurs problématiques à rapidement réintégrer l'industrie après en avoir été exclus. Nous saluons la disposition. Néanmoins, il nous semble que 12 mois sont bien insuffisants.

L'annulation d'une licence suite à une décision d'un régisseur n'est pas quelque chose d'anodin. Malgré qu'il y ait plus de 50 000 titulaires d'une licence, cela n'arrive plus, en moyenne, qu'une vingtaine de fois par année, un taux d'environ 5 pour 10 000 (en diminution), tel que l'illustre le graphique suivant :

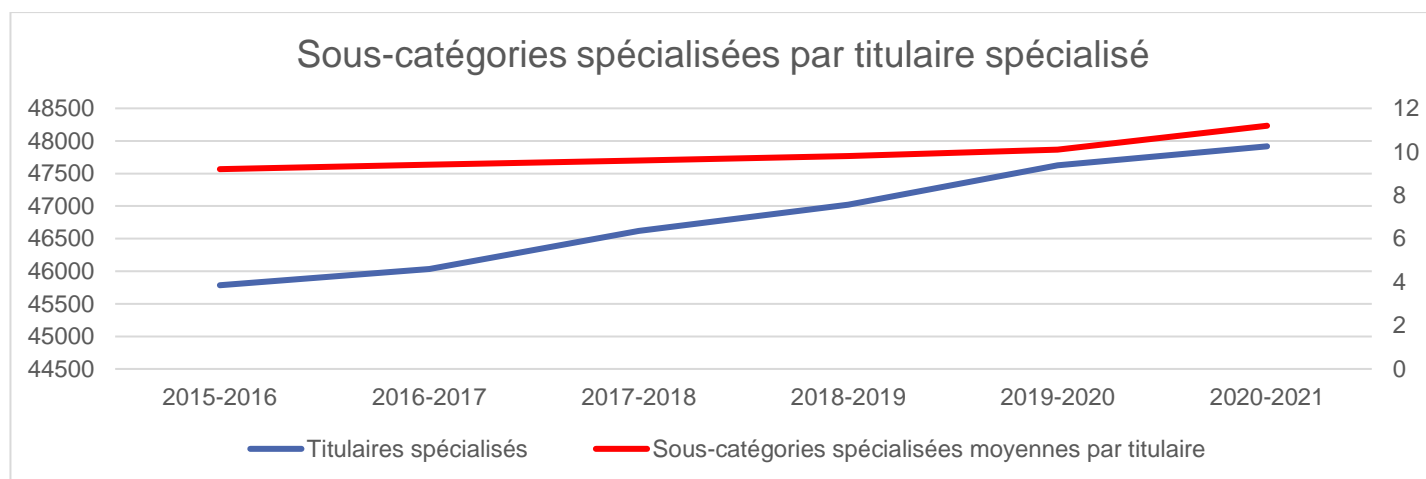


Si l'infraction est mineure, la licence peut être suspendue. Lorsque la licence est annulée, c'est que l'infraction est particulièrement grave. Prenant cela en compte, il nous semble que la personne ne devrait pas pouvoir réintégrer l'industrie avant au moins 24 mois, voire même 36, selon la gravité de l'infraction.

La formation continue

L'art. 55 vient modifier l'article 56.6 LB, lequel venait moduler le nombre d'heures de formation continue obligatoires spécifiquement en exécution de travaux en fonction de la ou des sous-catégories de licence du répondant. Ce dernier exigera 8 heures en exécution de travaux sur les 16 heures exigées. Or, il nous semble que ce nombre devrait être modulé en fonction du nombre de sous-catégories de licence d'entrepreneur spécialisé pour lequel une personne est répondant.

Une part importante des titulaires collectionnent les sous-catégories de licence, parfois même dans des domaines dans lesquels ils n'opèrent même pas. Cela donne une image faussée des réelles compétences de l'entrepreneur. Il s'agit d'une tendance lourde et en augmentation, la moyenne, entre 2015-2016 et 2020-2021 étant passée de 9,2 à 11,2 sous-catégories spécialisées par titulaire possédant un ou des sous-catégories d'entrepreneur spécialisé (98 % de l'ensemble des titulaires), tel que l'illustre le graphique suivant :



Selon nous, si un répondant souhaite répondre de plusieurs sous-catégories d'entrepreneur spécialisé, il devrait suivre de la formation continue pour chacune de ces sous-catégories. Autrement, un entrepreneur peut éternellement maintenir plusieurs sous-catégories sans jamais se tenir à jour sur l'ensemble de celles-ci, contournant ainsi l'esprit du règlement et son objectif premier d'amélioration de la qualité des travaux.

Par ailleurs, comme lors de son adoption, nous nous permettons de souligner que 16 heures de formation continue aux deux ans, c'est peu et que l'art. 56.5 LB devrait donc selon nous également être modifié. L'Ordre des ingénieurs du Québec exige 30 heures. L'Ordre des architectes exige 40 heures. Passer de 16 heures à 24 ou 28 heures nous semblerait déjà une amélioration significative.

Les registres tenus par la RBQ

L'art. 8 vient ajouter l'article 66.1 LB :

*66.1. La Régie **peut inscrire dans le registre prévu à l'article 66, pour la durée qu'elle détermine**, les renseignements visés à cet article qui concernent une licence qui n'est plus valide.*

Elle peut également y inscrire tout autre renseignement ayant un caractère public qu'elle estime d'intérêt public.

Nous ne pouvons que saluer qu'un article de ce projet de loi réponde à notre revendication que le registre des détenteurs de licences contienne également les informations sur les licences qui ne sont plus valides. Ces informations peuvent être utiles dans plusieurs contextes, que ce soit pour retrouver des informations sur un entrepreneur qu'on souhaite poursuivre (bien que la licence ne soit plus valide, l'entreprise peut être toujours immatriculée), ou encore parce que cela permettrait au consommateur de rapidement constater qu'un entrepreneur change régulièrement de numéro de licence, pratique qui peut limiter les recours en cas de malfaçons ou de vice caché, entre autres.

Nous regrettons cependant la marge de manœuvre prévue à l'article, puisque c'est la Régie qui choisira dans quels cas elle maintient ou pas les informations au registre sur une licence lorsque celle-ci n'est plus valide, et pour quelle durée.

Il nous semble que la Régie devrait être tenue de maintenir les informations sur l'ensemble des licences au moins trois ans (délai habituel de la prescription) après qu'elles ne soient plus valides, voire davantage lorsqu'elle le juge pertinent.

En particulier, les licences comportant un nom également inscrit à une licence toujours active devraient demeurer au registre jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucune licence active rattachée à ce nom (et réapparaissent au registre advenant que ce nom soit à nouveau rattaché à une licence active).

La surveillance des travaux de construction au Québec

La surveillance des travaux pouvant vouloir dire des choses fort différentes pour chacun, nous allons ici diviser les activités en 1) la surveillance par contrat, laquelle est généralement confiée au secteur privé et vise la conformité des travaux, puis 2) la surveillance par l'État, laquelle est généralement confiée au secteur public et fait partie de l'encadrement des titulaires de licence.

La surveillance par contrat

Un élément fondamental de ce projet de loi est qu'il pave la voie à une éventuelle surveillance obligatoire de certains travaux de construction, une mesure de prime abord applaudie par tous les acteurs, mais dont ce sont les modalités qui établiront la pertinence.

Outre qu'on attendra le projet de règlement pour applaudir, nous appuyons sans réserve le principe que les travaux de construction moindrement importants devraient être assujettis à une surveillance obligatoire des travaux. On parle de plus en plus de pénurie de main-d'œuvre, de crise du logement ou de déficit d'entretien des infrastructures publiques. Dans ce contexte, il nous semble critique de s'assurer que les travaux réalisés le soient correctement du premier coup ; que des correctifs facilement évitables ne viennent plus diminuer la capacité de l'industrie de répondre aux besoins nombreux et impérieux de la société. Il s'agit justement des buts premiers de la surveillance des travaux.

Or, pour atteindre cet objectif, plusieurs articles du projet de loi nous semblent à ajuster.

Implication du municipal

Nous saluons en particulier le fait que, pour les travaux concernés, un contrat de surveillance sera exigé ne serait-ce que pour l'obtention du permis municipal autorisant les travaux. Venir ici impliquer les municipalités afin d'agir en amont, en début de projet, nous semble une mesure importante du projet de loi.

Cependant, toujours dans le but de contrer plus efficacement ceux qui ne cherchent qu'à contourner les lois, à l'art. 42 modifiant l'art. 120 LAU, plutôt qu'« une déclaration selon laquelle le contrat prévu au deuxième alinéa de l'article 16 de la Loi sur le bâtiment a été conclu », on pourrait carrément exiger une copie du contrat.

Le plan de surveillance

« À au moins trois étapes charnières »

L'art. 2 remplaçant l'art. 16 LB vient exiger que les travaux soient inspectés « à au moins trois étapes charnières de la construction, déterminées par un plan de surveillance du chantier ».

Il nous semble important que la surveillance obligatoire des travaux ne se limite pas à la construction neuve, mais s'applique également à la plupart des travaux moindrement importants et donc, aux rénovations majeures. Or, « à au moins trois étapes charnières » est un critère qui ne sera pas forcément pertinent pour tous types de travaux. Si nous voyons d'un bon œil de baliser le minimum acceptable, nous craignons fort que cette formulation trahisse un manque d'intérêt pour les travaux de rénovation.

Nous interprétons que le règlement à venir pourra de toute manière baliser l'ampleur du plan de surveillance en fonction du type de bâtiment et de travaux. Il nous semblait néanmoins important de souligner l'importance de l'industrie de la rénovation au Québec et la pertinence de l'encadrer aussi sérieusement que la construction neuve.

Un contrat de surveillance octroyé par qui ?

Ce même art. 2 remplaçant l'art. 16 LB prévoit que c'est l'entrepreneur qui a la responsabilité de « confier par contrat, pour toute la durée des travaux, la réalisation de ces inspections, l'élaboration de ce plan de surveillance et la production de cette attestation de conformité ».

C'est un élément qui nous semble particulièrement préoccupant. Bien que nous croyons que la surveillance des travaux profite à tous les acteurs, y compris à l'entrepreneur, c'est bien le client qu'elle vise avant tout à protéger. C'est le client qui subira le plus la mauvaise qualité des travaux et c'est lui qui a le plus intérêt à ce qu'ils soient de qualité et conformes au contrat qu'il a conclu.

Il y a selon nous un risque majeur à laisser les entrepreneurs choisir par qui ils seront surveillés.

D'une part, certains entrepreneurs seront assurément portés à choisir des surveillants moins coûteux qui offriront une surveillance moins rigoureuse.

D'autre part, cela place inévitablement le surveillant en situation de conflit d'intérêts, puisqu'il n'a pas intérêt à ce que sa surveillance vienne nuire à son client s'il veut d'autres contrats.

Il nous semble donc important que ce soit le donneur d'ouvrage (ou le promettant-acheteur lorsqu'il est connu) qui ait le choix final du surveillant. Lorsqu'il n'y a pas de donneur d'ouvrage ou de promettant-acheteur connu, peut-être un système aléatoire d'attribution de la surveillance pourrait être envisagé, sauf dans les cas où le constructeur s'astreint à une surveillance plus étoffée que ce à quoi il serait obligé.

Conformité à quoi ?

Ce même art. 2 remplaçant l'art. 16 LB prévoit que l'entrepreneur doit obtenir suite aux travaux « une attestation de leur conformité au Code de construction (chapitre B-1.1, r. 2) et, le cas échéant, aux normes de construction adoptées par une municipalité. »

Il nous semble très important que la conformité ne se limite pas au Code de construction. Dès qu'il y a un donneur d'ouvrage, un ou des promettants-acheteurs, ou même de la promotion qui est faite en vue de la vente, l'attestation de conformité devrait également permettre de vérifier la conformité, le cas échéant, au contrat de construction, au contrat préliminaire, à une note d'information (copropriété) ou même une publicité, relatifs au projet.

Surveillance, par qui ?

Ce même art. 2 remplaçant l'art. 16 LB prévoit que peuvent être confiées « ces inspections, l'élaboration de ce plan de surveillance et la production de cette attestation de conformité à un ingénieur, à un architecte ou à une personne **ou un organisme reconnu par la Régie conformément à un règlement de celle-ci.** »

Nous avons pu entendre le ministre confirmer que les technologues faisaient partie des personnes qu'il prévoyait qui seraient reconnus par la Régie. Cela mériterait selon nous d'être précisé directement à l'art.16.

Par ailleurs, nous questionnons fortement l'ouverture du projet de loi à laisser la RBQ confier la surveillance prévue à l'art. 16 à n'importe qui qu'elle aura reconnu. À qui d'autre souhaite-t-on donc confier ces inspections ?

Si nous comprenons que dans certains cas (par exemple pour des travaux de moindre importance), il peut être justifié de confier des éléments de surveillance à quelqu'un d'autre qu'un professionnel (par exemple à un inspecteur en bâtiment), l'article ouvre la porte beaucoup trop large.

Outre l'enjeu de la compétence, nous craignons en particulier celui des potentiels conflits d'intérêts. Pour la même raison que nous souhaitons que ce ne soit pas l'entrepreneur qui choisisse son surveillant, il nous semblerait, par exemple, inconcevable qu'une association d'entrepreneurs offre la surveillance à ses membres. Les différentes associations étant en compétition pour l'attraction de membres, ce serait le meilleur moyen de niveler par le bas la qualité et la rigueur de la surveillance, ainsi que de reproduire les erreurs historiques qu'on a déjà faites concernant le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs et qui ont heureusement été corrigées par la création en 2014-2015 de Garantie de construction résidentielle (GCR).

Ainsi, il ne faudrait surtout pas, selon nous, accepter que la surveillance soit effectuée par un organisme d'adhésion volontaire, pour ses membres, et le présent projet de loi ouvre la porte à cette éventualité.

À noter que dans cette remarque, nous excluons tout plan de garantie, lesquels ont des raisons légitimes et impérieuses d'effectuer leur propre surveillance des travaux et qu'il ne serait pas opportun de dédoubler.

La surveillance par l'État

Même si l'éventuel règlement venant préciser les modalités de la surveillance obligatoire des chantiers mettait en place un système rigoureux et efficace, il nous semble crucial de réitérer l'importance que cela ne se traduise pas par un désengagement de la RBQ de ses activités d'inspection des titulaires de licence, activités que, tel que susmentionné, nous considérons déjà très insuffisantes.

À moins d'ajouter une obligation de signaler à la RBQ les non-conformités majeures identifiées dans le cadre de la surveillance des travaux, il importe de souligner que la surveillance par contrat ne vise pas et ne contribuera pas ou marginalement aux activités d'inspection et d'enquête de la RBQ. La surveillance des travaux vise à s'assurer de la qualité des travaux, alors que la surveillance des titulaires vise à ce que chaque détenteur d'une licence ait les qualifications et la probité requises par ses responsabilités. La responsabilité de discipliner l'industrie demeurera toujours celle de la RBQ qui devra encore y consacrer des ressources conséquentes.

À cet effet, le projet de loi dote la Régie de nouveaux moyens pour sévir contre les contrevenants, ce que nous saluons. Néanmoins, pour que la Régie sévise, elle doit d'abord avoir connaissance d'une infraction. Or, comment la Régie aura-t-elle connaissance d'une infraction à l'article 16 si elle se produit en cours de travaux ? Par exemple, si la surveillance des travaux ne s'effectue pas comme prévu (que ce soit parce que le surveillant rencontrerait un cas de force majeure ou encore parce que l'entrepreneur aura mis fin au contrat), si l'entrepreneur poursuit malgré tout les travaux, en infraction des dispositions du règlement, et ne conclut que tardivement un nouveau contrat de surveillance, comment la Régie aura-t-elle connaissance de l'infraction ?

Il nous semble que **celui qui s'engage à effectuer la surveillance de travaux de construction dans le cadre de l'article 16 de la Loi devrait être tenu d'informer la Régie dès qu'il constate que, d'après son jugement professionnel, la surveillance est défailante et ne remplit plus ses fins**, que ce soit par sa faute, celle de l'entrepreneur, celle d'un tiers ou encore celle d'un cas de force majeure.

De telles mesures de signalement obligatoire à la RBQ dans certains cas problématiques pourraient contribuer à rendre les activités d'inspection et d'enquête de la RBQ plus efficaces et efficientes. Nous décrions

régulièrement que la RBQ est largement absente sur le terrain. Le système de surveillance prévu au projet de loi va augmenter substantiellement le nombre d'acteurs potentiellement en mesure de remplir ce rôle pour elle. Il serait dommage de ne pas en profiter.

Le but ici n'est évidemment pas de nuire à la bonne collaboration entre l'entrepreneur et le surveillant. Néanmoins, par exemple, dans les cas où un même entrepreneur effectue des travaux visés et non visés par l'art 16, savoir que des déficiences majeures ont été remarquées lors de travaux surveillés (même si celles-ci ont ensuite été corrigées) nous semble une information extrêmement pertinente pour orienter les activités d'inspection de la RBQ ou d'un autre acteur, lors de travaux qui ne sont pas visés à l'art. 16.

Constructions neuves et Plans de garantie

Trois réalités pour les consommateurs

Actuellement, au Québec, il y a trois réalités très différentes lors de l'achat d'une habitation neuve, une situation qui cause des iniquités totalement injustifiées selon nous.

D'abord, dans l'essentiel du petit bâtiment résidentiel neuf, les acheteurs sont relativement bien protégés par le plan public obligatoire : le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs. Relevant de la RBQ, ce plan est administré par Garantie de construction résidentielle (GCR), son administrateur unique, un OBNL créé à cette fin en 2014-2015. Tout en soulignant que des améliorations demeurent nécessaires, nous sommes très heureux des progrès que nous constatons dans ce secteur depuis l'arrivée de ce nouvel acteur dans l'écosystème. Seule exception : depuis le projet de loi 16, les acomptes sont mieux protégés dans la copropriété (100 %) que dans l'unifamilial (50 000 \$), un point qu'il conviendrait de corriger rapidement, avant qu'une nouvelle faillite majeure (tel Bel-Habitat) ne survienne.

Pour les habitations qui ne sont pas assujetties au Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, il y a deux scénarios : 1) l'entrepreneur choisi volontairement d'adhérer à un plan de garantie privé ; 2) l'acheteur n'est protégé par aucun plan de garantie.

Selon nous, il n'y a aucune justification raisonnable au fait que certains acheteurs sont protégés et pas d'autres.

Élargissement nécessaire du Plan public

C'est d'ailleurs pourquoi, depuis au moins 2017, nous réclamons l'élargissement du plan de garantie public à l'ensemble des habitations.

Ainsi, nous étions très déçus que le ministre déclare à la conférence de presse susmentionnée que « Garantie de construction résidentielle, c'est jusqu'à quatre unités privatives, là, ou jusqu'à quatre étages. Non. Il y a des plans de garantie qui sont optionnels, qui sont offerts par les associations d'entrepreneurs, mais [ces tours à condos là de plus de quatre étages] ne seront pas couverts par Garantie de construction résidentielle ».

Tous les acheteurs d'une habitation neuve devraient profiter d'une même protection de base. Il s'agit, selon nous, d'un grand absent de ce projet de loi.

Encadrement des plans privés

Prenant acte que le gouvernement n'est pas encore prêt à élargir le Plan de garantie et continuera d'attendre un drame suffisamment interpellant pour aller de l'avant, il nous semble, minimalement, qu'il ne devrait plus être permis de vendre une habitation neuve qui ne soit couverte par aucun plan de garantie.

Bien que la surveillance prévue à l'art 16 devrait améliorer les choses, un plan de garantie, sur l'investissement d'une vie, ça ne devrait pas être quelque chose d'optionnel décidé unilatéralement par le promoteur. Toute habitation neuve devrait être couverte par un Plan de garantie.

Également, il n'y a aucune raison raisonnable que les acheteurs dans les copropriétés en hauteur soient moins bien protégés que les autres. Ainsi, les plans privés devraient être contraints à des conditions équivalentes à celles du plan public, aussi bien en termes de protections minimales que de modalités de réclamation.

De plus, ceux-ci gérant des actifs financiers très importants, il nous semble que leur robustesse devrait être avalisée par un organisme de surveillance tel que l'AMF, comme celle de GCR l'est par la RBQ.

Bien que nous favorisons un élargissement du plan public, il n'en demeure pas moins qu'indépendamment du plan dont on parle, il n'y a, selon nous, aucune justification raisonnable à l'iniquité qui sévit encore entre les acheteurs d'habitations neuves.

Traitement des réclamations

La médiation

Plusieurs articles du projet de loi viennent mettre de l'avant la médiation comme moyen de règlement des différends concernant les décisions de l'administrateur du plan de garantie, lors de réclamations.

Sans nous y opposer, nous tenions à signaler notre scepticisme concernant la pertinence de la médiation dans ce contexte. La médiation est fort efficace lorsqu'on veut régler un différend entre des parties qui ont un intérêt à demeurer en bons termes, par exemple des voisins. Dans le contexte d'une relation consommateur-commerçant, cela revient généralement à renoncer à ses droits, pour obtenir un règlement plus rapide et moins coûteux. Si dans certains cas ce peut être un choix légitime des partis, ça demeure tout de même symptomatique de l'incapacité du Plan de garantie à trancher les différends efficacement sans qu'une partie ou l'autre ait besoin de renoncer à ses droits.

Donc, sans s'opposer à la mesure, il nous semble qu'il ne faudrait surtout pas en faire un moyen obligatoire pour les litiges inférieurs à un certain montant, comme on l'a fait pour la Cour des petites créances. Ce serait le meilleur moyen d'inciter certains entrepreneurs à moins se soucier des non-conformités mineures, sachant qu'ils ont moins de chances d'en assumer la pleine charge.

Tarifcation de l'arbitrage

Nous avons trouvé intéressant l'article 14 du projet de loi (modifiant l'article 83.1 LB) qui vient entre autres imposer aux arbitres et médiateurs une grille de tarification prescrite par la Régie. Cela va assurément simplifier le magasinage du consommateur. Nous aimerions simplement signaler l'importance que cette grille, tout en demeurant suffisamment abordable pour le consommateur, demeure suffisamment élevée pour attirer des arbitres d'expérience. On ne voudrait surtout pas reproduire les lacunes bien connues du système d'aide juridique.

Le système de cautionnement de la Régie du bâtiment du Québec

Nous accueillons très favorablement l'art. 15 du projet de loi qui vient modifier l'article 84 LB de manière à ne plus exempter du système de cautionnement les entrepreneurs assujettis au PGBRN. Nous avons vu plusieurs cas frustrants où des consommateurs gagnaient un litige avec un entrepreneur pour un élément qui n'est pas couvert par le PGBRN, mais étaient incapables de faire exécuter leur jugement parce que l'entrepreneur n'était pas assujetti au système de cautionnement de la RBQ. Il s'agit d'une excellente mesure.

Néanmoins, il nous semble essentiel de réitérer que les montants des cautionnements sont très insuffisants. Dans ce cas-ci, on parle d'entrepreneurs généraux et donc, d'un cautionnement de 40 000 \$. Pas 40 000 \$ par contrat. Pas 40 000 \$ par client. Pas 40 000 \$ par sous-catégorie de licence. 40 000 \$ par licence. Considérant la valeur des travaux de construction et considérant que ce montant doit, de plus, être divisé entre les différents réclamants, il est, encore aujourd'hui, ridiculement insuffisant. C'était d'ailleurs le constat de la Vérificatrice générale du Québec en juin 2021, constat auquel ce projet de loi ne vient pas s'adresser.

Peut-être cette modification est-elle déjà envisagée dans une révision à venir du *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*. Cependant, bien que ce projet de loi vise avant tout la *Loi sur le bâtiment*, considérant que d'après le rapport susmentionné de la Vérificatrice générale du Québec, c'est près de 50 % des réclamations admissibles qui font face à un cautionnement insuffisant, voire épuisé (et que dans 45 % de ces cas où le cautionnement est insuffisant, les pertes subies s'élèvent à plus de 10 000 \$, dont 10 % pour plus de 50 000 \$), c'eût quand même été l'occasion de le faire sans plus tarder.

Dans tous les cas, il nous semble qu'un système juste et équitable devrait, selon nous, s'appuyer sur le chiffre d'affaires de l'entrepreneur pour établir le montant du cautionnement nécessaire et non sur sa catégorie de licence. Il y a de très gros entrepreneurs spécialisés comme il y a de petits entrepreneurs généraux. Ce critère ne nous semble d'aucune pertinence pour établir le montant du cautionnement.

Également, la couverture devrait être beaucoup plus élevée et se calquer sur celle prévue à la Loi sur la protection du consommateur. En effet, le cautionnement actuel ne vise à indemniser que (art.25 LB) :

« tout client qui a subi un préjudice à la suite de l'inexécution ou de l'exécution de travaux de construction et découlant directement des acomptes versés, du non parachèvement des travaux, des malfaçons et des vices découverts dans l'année qui suit la fin des travaux. Il ne couvre toutefois pas les créances des personnes qui ont participé aux travaux de construction, les dommages découlant d'un retard dans l'exécution des travaux de construction, les dommages-intérêts en réparation d'un préjudice moral et les dommages-intérêts punitifs. »

En comparaison, les cautionnements prévus à la LPC visent (art. 120 du Règlement d'application de la LPC) :

« l'indemnisation en capital, intérêts et frais de tout consommateur porteur d'une créance liquidée découlant d'un manquement à la Loi ou d'un contrat visé par le cautionnement et constatée, soit par un jugement prononcé contre le commerçant, son représentant ou la caution, soit par une entente ou transaction intervenue entre le consommateur, d'une part, et le commerçant, son représentant, le syndic ou la caution, d'autre part ; »

Il s'agit d'une protection beaucoup plus exhaustive qui est d'autant plus nécessaire dans un contexte de travaux de construction. En effet, des travaux de construction doivent, et c'est l'objet du présent projet de loi, être d'une qualité qui assure une durabilité sur le long terme. Ne protéger le client contre les malfaçons et vices que s'ils sont découverts dans l'année qui suit la fin des travaux, c'est très largement insuffisant et ça ne témoigne d'aucune ambition réelle du législateur envers la qualité des travaux de construction. Notons que c'est tout de même 12 % des demandes de réclamation traitées par la RBQ qui sont refusées parce que le vice a été découvert après le délai (12 % auxquels s'ajoutent tous ceux qui n'ont simplement pas réclamé, car se sachant hors délai).

Les pouvoirs coercitifs de la RBQ

En bout de piste, quand malgré toutes les mesures en amont, des infractions demeurent, nous ne pouvons qu'appuyer l'ajout des nombreuses mesures coercitives prévues au projet de loi.

D'une part, certaines de ces mesures doivent aider la RBQ à sortir du marché les entrepreneurs qui n'y méritent pas leur place.

D'autre part, certaines ont davantage un pouvoir dissuasif.

Ainsi, nous sommes très favorables au nouveau régime de sanctions administratives pécuniaires, ainsi qu'au doublement et au triplement des sanctions en cas de récidive.

Notamment, nous sommes très favorables au nouvel article 159.18, lequel rend les dirigeants solidairement responsables en cas de sanctions administratives pécuniaires. Malgré l'entorse au voile corporatif, cela nous semble un élément essentiel du pouvoir dissuasif desdites sanctions.

Cela étant dit, et toujours dans une optique de dissuasion, il nous semble que ce n'est pas tant le montant des sanctions qui compte, mais la crainte voire la certitude de se faire prendre. C'est d'ailleurs la raison bien étudiée du succès des radars photo. Ainsi, nous nous permettons de rappeler que l'ajout de ressources d'inspection et d'enquête demeure essentiel pour que les titulaires de licence plus récalcitrants soient réellement incités à respecter la Loi.

Par ailleurs, si nous comprenons que la plus grande simplicité pour octroyer des sanctions administratives que pour poursuivre au pénal (et le plus grand contrôle de la RBQ sur ces démarches puisqu'elles ne dépendent pas du DPCP) sont des points favorables, nous attendrons avec impatience les critères que la RBQ doit préciser par règlement venant préciser les circonstances dans lesquelles le recours pénal sera priorisé. Il ne faudrait pas, selon nous, négliger les recours pénaux.

Finalement, nous saluons l'ajout d'un régime de sanctions concernant les inspecteurs en bâtiment. Nous avons dénoncé l'absence de ces dispositions dans le *Règlement sur l'encadrement des inspecteurs en bâtiments d'habitation pour les inspections en vue d'une transaction immobilière* et nous ne pouvons que saluer leur ajout directement dans la Loi.

L'enjeu des travaux non assujettis

Une dernière réserve particulièrement importante que nous conservons face aux activités de coercition de la RBQ demeure sa quasi-absence du secteur de la rénovation résidentielle.

L'essentiel des travaux de rénovation chez un particulier n'est pas assujetti au Code de construction et la RBQ considère donc qu'il ne relève pas d'elle d'inspecter de tels travaux, et ce, malgré qu'une licence de la RBQ soit nécessaire pour les effectuer. Ainsi, si un entrepreneur n'œuvre que dans ce secteur, il peut tout à fait ne jamais rencontrer un inspecteur de la RBQ de l'ensemble de sa carrière, et ce, même lorsque des plaintes contre celui-ci sont effectuées.

L'art. 8 vient à juste titre modifier l'art. 66 LB pour bonifier l'information comprise au registre des détenteurs de licence. Notamment, celui-ci devra comprendre, « le cas échéant, la date et la nature des ordonnances rendues à l'égard du titulaire d'une licence en vertu de la présente loi ou de ses règlements ainsi que les non-conformités qui y sont constatées ; » (a. 8). C'est très bien, sauf que pour qu'une non-conformité soit constatée, il faut que la RBQ ait inspecté.

Le projet de loi vient asseoir une surveillance de plus en plus conséquente pour, on croit comprendre, la construction neuve. Rien n'interdit de penser que de la surveillance puisse être exigée, par règlement, pour des travaux de rénovation, mais à ce jour, nous n'avons rien entendu de tel.

Il nous semble donc essentiel que la RBQ, elle-même ou par l'entremise de partenaires, réinvestisse la surveillance des titulaires de licence dans les secteurs non assujettis au Code.

Remarques diverses

Les régisseurs de la RBQ

Actuellement, la RBQ emploie 2,99 régisseurs (en ETC). Or, admettons que grâce aux nouvelles dispositions, la RBQ se mettait à émettre beaucoup de sanctions administratives pécuniaires, au point de, disons, doubler la charge sur ses régisseurs, il viendrait un point où ceux-ci seraient insuffisants pour suffire à la tâche tout en respectant des délais acceptables. En effet, d'après l'article 109.6 LB, « Le gouvernement nomme au plus cinq régisseurs [...] ». On peut se demander pourquoi cinq. Plus encore, pourquoi la Régie n'est-elle pas libre de déterminer le nombre de régisseurs nécessaires pour traiter le volume de dossiers ?

L'intérêt des consommateurs au CA de la RBQ

L'art.91 LB prévoit que le conseil d'administration de la Régie (composé de 13 membres) doit comporter trois membres « choisis parmi des personnes qui habitent ou fréquentent un bâtiment ». Si par le passé ce critère a souvent été interprété comme visant implicitement des représentants des consommateurs dans le secteur des travaux de construction, il y a longtemps que ne sont plus choisies que des personnes représentant ceux qui « fréquentent » un bâtiment. Par exemple, on a vu des membres particulièrement interpellés par des enjeux tels que l'accessibilité universelle ou la sécurité incendie. Sans rien enlever à ces enjeux d'importance, ils sont fort différents de ceux des consommateurs. Il nous semble donc que l'article devrait être amendé afin qu'au moins un membre du conseil d'administration de la Régie soit choisi parmi des personnes identifiées aux associations de consommateurs.

Arrêté ministériel et méthode de construction

L'art. 22 du projet de loi vient ajouter l'article 127,1 LB, lequel octroie au ministre le pouvoir, par arrêté ministériel de contourner les normes de construction.

On comprend qu'on veut ici répondre se donner la capacité de réagir à des problématiques trop urgentes pour attendre le processus particulièrement lourd de révision des Codes. Nous y voyons tout de même un risque de politisation des normes de construction et appelons à utilisation extrêmement parcimonieuse de celui-ci.

Ressources supplémentaires à la RBQ – la voie de contournement

Nous aimerions terminer en soulignant une mesure discrète, mais au fort potentiel dans ce projet de loi.

L'art. 25 du projet de loi vient modifier l'art. 130 LB de manière à ce que la Régie puisse désormais déléguer les pouvoirs prévus à l'art. 122, soit :

« donner par écrit, un avis de correction indiquant à une personne les déficiences qu'elle a constatées et fixer un délai pour permettre à cette personne de se conformer à la présente loi et ses règlements [et] enjoindre cette personne de prendre pendant ce délai toute mesure supplétive qu'elle juge nécessaire en vue de rendre sécuritaire le bâtiment, l'équipement destiné à l'usage du public, [...] pour les personnes qui y habitent, le fréquentent, l'utilisent ou, selon le cas, qui y ont accès.

Dans le contexte où nous dénonçons le manque de ressources à la RBQ consacrées à l'inspection et l'enquête, nous voyons d'un très bon œil que le projet de loi lui offre, par la délégation, une voie de contournement en la matière.

Il nous semble que les activités d'inspection effectuées en vertu de cette délégation, ainsi que les avis de correction qui en découleront, devraient apparaître distinctement aux rapports annuels de gestion de la RBQ.

Conclusion

Pour conclure, nous tenons à remercier le ministre du Travail pour le dépôt tant attendu d'un projet de loi visant principalement la Loi sur le bâtiment.

Malgré nos nombreux commentaires, ce projet de loi nous semble, dans les grandes lignes, compatible avec une amélioration tangible de la qualité de la construction au Québec.

Sa pertinence dépendra cependant très largement de deux éléments :

- 1) L'ambition dont la RBQ fera preuve dans la l'élaboration de son règlement ;
- 2) Les ressources dont la RBQ disposera pour faire appliquer ses dispositions.

Pour au moins un des éléments, le message du ministre va totalement à l'encontre de ce qui nous semble nécessaire et même essentiel pour que le projet de loi atteigne son objectif.

Par ailleurs, il nous semble qu'un projet de loi aussi fondamental pour l'avenir de l'industrie de la construction au Québec aurait mérité une large consultation des parties prenantes, en amont. La ministre Andrée Laforest avait organisé une première « Journée de la construction » en décembre 2021, laquelle avait permis d'avancer sur plusieurs des enjeux auxquels s'adresse ce projet de Loi. Cela nous semble un exemple d'initiative à répéter.

Néanmoins, il sera toujours temps d'adopter une approche incluant toutes les parties prenantes pour l'élaboration du futur règlement de la RBQ, démarche pour laquelle, il va de soi, nous offrons toute notre collaboration.