

**PRÉSENTATION DE LA RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC
À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX**

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
ET AUDITIONS PUBLIQUES**

SUR LE PROJET DE LOI N^o 16

(Loi modifiant diverses dispositions législatives
en matière de santé et de services sociaux
afin notamment de resserrer le processus de certification
des résidences pour personnes âgées)

PAR :

M. MICHEL BEAUDOIN, PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL

QUÉBEC

LE 13 SEPTEMBRE 2011

Monsieur le Président de la Commission,
Madame la Ministre déléguée aux Services sociaux,
Mesdames et Messieurs membres de la Commission,
Mesdames et Messieurs,

En vue de l'étude du projet de loi n^o16 (Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé et de services sociaux afin notamment de resserrer le processus de certification des résidences pour personnes âgées), les membres de la Commission ont manifesté le souhait d'entendre des représentants de la Régie du bâtiment du Québec. En tant que président-directeur général, il me fait donc plaisir de vous rencontrer afin de discuter des éléments de ce projet auxquels la Régie du bâtiment est partie prenante ainsi que des enjeux, essentiellement de sécurité du public, qui interpellent notre organisme lorsqu'il est question de certification des résidences pour personnes âgées.

Permettez-moi d'abord de présenter les collaborateurs qui m'accompagnent. Il s'agit de M^e Jacques Leroux, secrétaire général et directeur des Affaires juridiques, ainsi que de M. Gilles Lemieux, directeur principal de la Réglementation et de l'expertise conseil.

Après avoir brièvement présenté la Régie du bâtiment du Québec, sa mission, ses domaines d'intervention et son approche, je m'attarderai au rôle que notre organisation a joué jusqu'à maintenant dans le cadre de la certification des résidences pour personnes âgées. Ce faisant, j'expliquerai les préoccupations et les responsabilités respectives de la Régie et des municipalités en matière de sécurité dans le bâtiment. Je présenterai les limites auxquelles nous avons fait face dans notre action, de même que les solutions que nous espérons pouvoir mettre en œuvre dans l'avenir. Incidemment, la modification de l'article 29 de la *Loi sur bâtiment*, contenue dans le projet de loi n^o 16, constitue l'une de ces solutions.

En m'écoutant, vous aurez tôt fait de constater que la sécurité des personnes âgées dans les bâtiments, qu'il s'agisse d'édifices abritant des résidences pour personnes âgées assujetties au mécanisme de certification ou de bâtiments d'habitation conçus pour la population en général, mais accueillant des aînés, pose un défi de taille, non seulement aux autorités compétentes en la matière, mais à la société québécoise dans son ensemble. Car, dans un contexte où la proportion des personnes âgées est appelée à s'accroître sensiblement au cours des vingt prochaines années, et que les mesures de prévention visant à améliorer leur sécurité impliquent parfois des coûts économiques considérables, je ne crois pas qu'il appartienne uniquement à la Régie du bâtiment ou aux municipalités de statuer sur le niveau de protection que nous souhaitons assurer à nos aînés.

1. La Régie du bâtiment, sa mission, ses domaines d'intervention, son approche

Permettez-moi, donc, de vous présenter la Régie du bâtiment. Celle-ci a été instituée en 1992 et a pour mandat de veiller à la qualité des travaux de construction et à la sécurité des personnes dans les domaines du bâtiment, de l'électricité, de la plomberie, du gaz, des équipements pétroliers, des appareils sous pression, des ascenseurs, des remontées mécaniques, des jeux mécaniques et des lieux de baignade. La Régie surveille l'application de la *Loi sur le bâtiment* et la réglementation afférente dans les différents domaines techniques de sa compétence. Elle remplit sa mission en adoptant des normes en matière de construction, de sécurité, de garanties financières et de qualification professionnelle des entrepreneurs, en délivrant des licences et des permis conférant des droits d'exercice et en surveillant l'application de normes fixées par règlement.

Dans le domaine proprement dit du bâtiment, qui nous intéresse plus particulièrement ici, la *Loi sur le bâtiment* prévoit l'adoption, par la Régie, d'un

Code de construction et d'un Code de sécurité dans lesquels sont consignées les exigences devant assurer la qualité des travaux de construction et la sécurité des personnes. Alors que le Code de construction vise les concepteurs de plans et devis (architectes et ingénieurs) et les entrepreneurs, le Code de sécurité s'adresse aux propriétaires des bâtiments, des équipements et des installations. Le Code de construction contient des exigences pour des bâtiments et des équipements neufs afin d'en assurer la qualité de construction, tandis que le Code de sécurité comporte des normes relatives à l'exploitation des bâtiments ou des équipements existants, de manière à assurer la sécurité des personnes qui y ont accès ou les utilisent. On retrouvera par exemple dans le Code de construction, pour un certain type ou gabarit de bâtiment, l'obligation de l'entrepreneur d'installer un système de protection contre l'incendie (des gicleurs), tandis que le Code de sécurité imposera au propriétaire des prescriptions d'inspection, d'entretien et de mise à l'essai périodique de cet équipement par la suite, tout au long de la vie utile du bâtiment.

Règle générale, l'adoption des exigences de construction ou de sécurité contenues dans les deux codes ainsi que la surveillance de leur application relèvent de la responsabilité exclusive de la Régie du bâtiment, particulièrement lorsque ces exigences s'appliquent à des bâtiments ou à des équipements destinés à l'usage du public. C'est le cas des domaines de l'électricité, des ascenseurs et de la plomberie, par exemple. La principale exception à cette règle réside dans le domaine du bâtiment, pour lequel les municipalités sont aussi autorisées, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et de la *Loi sur les compétences municipales*, et sous réserve de certaines dispositions de la *Loi sur le bâtiment*, à adopter des règlements de construction ou portant sur la sécurité. Nous reviendrons sur cette question un peu plus loin.

J'ajouterai d'abord quelques mots sur notre mode de surveillance. Autrement dit : « comment fait-on pour que les normes et les règles imposées par la Régie soient bel et bien respectées par ceux et celles à qui elles s'adressent? ». Afin de s'assurer que les 40 000 entrepreneurs détenteurs de licences effectuent des

travaux de qualité et que les 110 000 édifices à caractère public soient sécuritaires, la Régie privilégie une approche de surveillance basée sur la responsabilisation des intervenants, qu'il s'agisse des architectes ou des ingénieurs responsables de la conception, des entrepreneurs qui exécutent les travaux, ou des propriétaires qui prennent charge de leurs bâtiments par la suite. Nous procédons à des campagnes d'information et de sensibilisation à leur intention, vérifions par des actions sur le terrain dans quelle mesure ceux-ci assument leurs obligations et assurons un suivi auprès de ceux que nous estimons moins performants. Je précise que, partout où c'est possible, la Régie a recours au partenariat, que ce soit avec les municipalités, les autres ministères ou organismes gouvernementaux, le secteur privé ou le milieu associatif, afin d'accroître la portée de son action.

2. Le rôle de la Régie dans le cadre de la certification des résidences pour personnes âgées

C'est dans cet esprit que la Régie du bâtiment a été associée aux efforts gouvernementaux des dernières années afin d'établir et d'appliquer divers critères de certification des résidences pour personnes âgées. Notez que cette contribution succédait à une tradition de collaboration, bien établie déjà depuis le début des années 2000 avec le Réseau FADOQ, dans la mise en œuvre de son programme Roses d'Or. À l'époque où j'étais moi-même vice-président responsable des opérations de la Régie, j'ai d'ailleurs conclu une entente avec le Réseau en vue de l'appréciation des caractéristiques d'accessibilité et de sécurité des bâtiments.

Plus particulièrement depuis 2008, le personnel de la Régie coordonne son action, tant à l'échelle du Québec que dans chacune des régions, avec celle du milieu de la santé et des services sociaux ainsi que les opérations des services municipaux de sécurité incendie dans l'application des dispositions du règlement actuel. Vous me permettrez de rappeler qu'au chapitre de la sécurité, les critères

de certification se trouvent exposés aux articles 19 et 24 de ce règlement, lesquels se lisent comme suit :

« 19. L'exploitant établit, de concert avec le service incendie de la municipalité, un plan de sécurité incendie en cas de sinistre et le maintient à jour. »

« 24. L'exploitant doit s'assurer:

1° (...)

2° qu'il ne met pas en danger la santé ou la sécurité de ses résidents en les hébergeant dans un immeuble qui ne respecte pas les normes contenues dans un règlement municipal en matière (...) de sécurité ou de construction, de la municipalité sur le territoire de laquelle se trouve sa résidence;

3° qu'il ne met pas en danger la santé et la sécurité de ses résidents en les hébergeant dans un immeuble qui ne respecte pas les normes prévues à la Loi sur la sécurité dans les édifices publics (L.R.Q., c. S-3), à la Loi sur le bâtiment (L.R.Q., c. B-1.1) ou à un règlement pris en vertu de celles-ci. »

Or, cette première expérience de certification a mis en évidence deux limites qu'il convient, à notre avis, de corriger :

1. la disparité de situations observables quant à l'application, dans les bâtiments accueillant des personnes âgées, d'une réglementation minimale en matière de construction et de sécurité;
2. l'absence, tant dans la réglementation de la Régie que dans celle des municipalités, d'exigences spécifiques, c'est-à-dire adaptées aux caractéristiques de la clientèle, applicables à tous les bâtiments soumis au mécanisme de certification.

Il faut en effet savoir que, dans l'état actuel des choses, les exigences de la Régie ne s'étendent pas, tant en matière de construction qu'en matière de sécurité, à l'ensemble des résidences dont il est question ici. Ces exigences se limitent aux édifices à caractère public et à certains bâtiments résidentiels, soit ceux de plus de deux étages et de plus de huit logements. En précisant le champ d'application du Code de sécurité du Québec, l'article 29 de la Loi sur le bâtiment exclut les petits bâtiments résidentiels de la compétence de la Régie. L'article 3.3

du Règlement d'application de la Loi sur le bâtiment a un effet équivalent pour ce qui est du Code de construction. Il en résulte qu'environ le tiers des bâtiments abritant des résidences pour personnes âgées soumises au mécanisme de certification échappe actuellement à la réglementation et au contrôle de la Régie.

Bien sûr, comme je l'ai déjà mentionné, les municipalités ont aussi compétence pour adopter des règlements en matière de sécurité. Selon les informations détenues par la Régie, environ la moitié d'entre elles, comptant pour plus de 80 % de la population québécoise, disposeraient d'un règlement à cet effet. Toutefois, le contenu et les modalités d'application de cette réglementation varient considérablement selon les municipalités, les plus petites d'entre elles n'ayant aucun règlement ou se limitant souvent à n'imposer que l'installation et l'entretien périodique d'un avertisseur de fumée. Or, on sait que c'est sur le territoire de ces municipalités que l'on est le plus susceptible de trouver des résidences pour personnes âgées dans des maisons unifamiliales ou de petits bâtiments résidentiels que la Régie ne couvre pas.

Face à ce double phénomène, voici donc ce que nous proposons.

3. L'assujettissement à la compétence de la Régie de l'ensemble des bâtiments abritant des résidences pour personnes âgées soumises au mécanisme de certification

Afin de remédier au défaut d'application de règles minimales de sécurité dans certaines résidences pour personnes âgées soumises au processus de certification prévu à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, l'article 35 du projet de loi vient modifier la *Loi sur le bâtiment* de manière à étendre le champ d'application du Code de sécurité de la Régie à l'ensemble des bâtiments concernés. Sur adoption de cette disposition par l'Assemblée nationale, la Régie verra à s'assurer d'un champ d'application cohérent pour le

Code de construction, en modifiant le Règlement d'application de la *Loi sur le bâtiment*.

Concrètement, ces ajustements se traduiront par l'imposition d'exigences de sécurité à toutes les catégories de résidences pour personnes âgées soumises au mécanisme de certification, et ce, sans égard à la taille des bâtiments en cause. Plus particulièrement, ils nous permettront d'intervenir dans le cas de maisons de type unifamilial situées dans des municipalités dont la réglementation serait inexistante ou très minimale, ou qui ne disposeraient pas d'une expertise suffisante pour son application.

Les nouvelles dispositions offriront à notre organisation la possibilité d'établir un programme d'intervention tenant compte des objectifs poursuivis dans le cadre du processus de certification, et de le mettre en œuvre uniformément, peu importe la localisation des résidences concernées. Compte tenu de la priorité accordée à ce dossier par les autorités gouvernementales, la Régie entend y affecter des ressources additionnelles à court terme.

Doit-on conclure que les municipalités n'auront plus de rôle à jouer dans ce processus? Non, bien au contraire, car il est plus que jamais dans nos intentions de travailler de concert avec les services municipaux de sécurité incendie, dans un esprit de concertation et de complémentarité.

4. L'adoption prochaine d'une nouvelle réglementation en matière de sécurité du bâtiment

C'est d'ailleurs dans cette perspective que d'autres modifications ont déjà été apportées à la *Loi sur le bâtiment*, à l'automne 2010. Ces modifications avaient pour double objectif de moderniser les normes de sécurité dans le domaine du bâtiment — avec une attention particulière pour les résidences pour personnes âgées — et de favoriser la coordination des municipalités et de la Régie tant sur la teneur des exigences imposées que sur l'approche de surveillance et l'action

auprès des propriétaires. Cela permettra, croyons-nous, de remédier au second problème évoqué précédemment, soit l'absence d'exigences spécifiques et uniformes applicables aux bâtiments abritant des résidences pour personnes âgées, et plus particulièrement à ceux assujettis au processus de certification.

Ainsi, la Régie met présentement la dernière main à un projet de réglementation destiné à devenir le chapitre « Bâtiment » de son Code de sécurité et à servir de norme de référence — éventuellement unique — pour la réglementation des municipalités. Cette norme contiendra des exigences spécifiques aux résidences pour personnes âgées soumises au mécanisme de certification. Selon le type de bâtiments, elle pourra imposer, par exemple, l'installation et l'entretien périodique d'équipements ou de systèmes de détection et d'alarme incendie, voire l'aménagement de moyens d'évacuation.

En plus de donner suite à plusieurs recommandations du Bureau du coroner, les propositions à l'étude reflètent les recommandations d'un groupe de travail composé de représentants de divers organismes intéressés, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Sécurité publique, la Ville de Montréal, l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec et le Regroupement québécois des résidences pour personnes âgées.

Des études d'impact réglementaire sont présentement en cours. Tout en tenant compte de l'objectif de rehausser le niveau de sécurité applicable dans les résidences pour personnes âgées, les résultats de ces études devraient permettre, en collaboration avec le MSSS, d'ajuster les exigences à la capacité des propriétaires et des résidents d'absorber les coûts d'éventuelles opérations de mise aux normes des bâtiments.

Afin d'assurer l'uniformité de l'application de ces exigences, il est enfin prévu que toute municipalité souhaitant adopter ou maintenir une réglementation en matière de sécurité incendie devra, par l'effet des dispositions légales précitées, adopter ces normes minimales. Sur cette base, notre ambition est de convenir avec les services municipaux de sécurité incendie d'opérations communes auprès des

propriétaires, et ce, à l'instar de la collaboration déjà amorcée entre nous. Cela résoudra, croyons-nous, la problématique signalée devant vous, la semaine dernière, par quelques intervenants, et consistant dans la disparité des règles de sécurité appliquées par les quelque 1100 municipalités au Québec.

5. Conclusion

Par ces mesures, les autorités et le personnel de la Régie du bâtiment du Québec entendent donc participer activement aux efforts gouvernementaux visant à resserrer le mécanisme de certification des résidences pour personnes âgées. À notre avis, elles permettront d'assurer un niveau de sécurité approprié compte tenu des difficultés et des inconvénients qui seront toujours associés à des interventions dans des bâtiments existants.

Par ailleurs, nous avons pris acte des tendances démographiques voulant que la proportion des Québécois et Québécoises âgés de 65 ans et plus, qui n'était que de 13 % en 2001, pourrait représenter jusqu'à 27 % de la population en 2031. Par conséquent, l'accessibilité et la sécurité des personnes âgées comptent d'ores et déjà parmi nos priorités.

Je vous remercie.