



**ASSOCIATION
DES CONSOMMATEURS
POUR LA QUALITÉ
DANS LA CONSTRUCTION**

Étude du projet de Loi n° 35

Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner
certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction
et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment

Enfin !

Mémoire de l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction

23 novembre 2011

Association des consommateurs pour la qualité dans la construction

65 rue Sherbrooke est, bureau 105
Montréal (Québec) H2X 1C4
W: www.consommateur.qc.ca/ACQC

Téléphone : 514 384-2013
Ligne sans frais : 1 877-MAISONS
Télécopieur : 514 384-4739

Présentation de l'ACQC

Fondée en 1994, l'ACQC est une corporation sans but lucratif qui a pour mission de

- promouvoir, en collaboration avec les différents acteurs de la construction, toute action susceptible d'améliorer la qualité de la construction;
- regrouper les consommateurs de biens et services dans le domaine de la construction et de la rénovation afin de défendre et de promouvoir leurs intérêts;
- éduquer et sensibiliser les consommateurs de biens et services dans le domaine de la construction et de la rénovation à propos de leurs droits, obligations et responsabilités.

L'ACQC est membre de l'Union des consommateurs et reconnue par l'Office de la protection du consommateur.

Son financement, assuré durant les premières années principalement par le soutien de ses membres et celui de la Société d'habitation du Québec, provient aujourd'hui en majeure partie du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales et de projets spécifiques. L'ACQC ne reçoit aucun financement d'entreprise commerciale.

Rappel historique

En 1991, l'Association coopérative d'économie familiale (ACEF) de l'Est de Montréal est approchée par la ville de Montréal pour qu'elle vienne en aide à quelques centaines de propriétaires des quartiers Mercier, Hochelaga-Maisonneuve et Pointe-aux-Trembles, victimes d'un phénomène dévastateur pour leurs bâtiments résidentiels: l'affaissement de l'argile causé par la sécheresse. Suite à des étés très secs, ces affaissements avaient causé dans ces quartiers une véritable épidémie de bris sévères de fondations qui nécessitaient des réparations de plusieurs dizaines de milliers de dollars.

Le travail de défense des «propriétaires de maisons lézardées» de l'ACEF a amené des propriétaires de maisons neuves lézardées, puis d'autres propriétaires de maisons neuves ayant d'autres types de problèmes, dans plusieurs régions du Québec, à contacter l'ACEF pour obtenir de l'aide face à un autre problème: les garanties des maisons neuves offertes par les associations d'entrepreneurs, l'APCHQ et l'ACQ.

C'est ainsi qu'est née, avec l'aide de l'ACEF et d'une douzaine de ces propriétaires, l'ACQC.

À l'époque, les propriétaires concernés se battaient, certains depuis des années, pour faire valoir leurs droits devant les tribunaux. Leur vie était pratiquement ruinée parce qu'ils avaient eu la mauvaise idée d'acheter une maison neuve. S'ils avaient le malheur de dénoncer publiquement leur problème, ils étaient menacés de poursuite en diffamation par le «plan de garantie».

L'ACQC a appelé tous les propriétaires victimes de ces plans à la mobilisation. Ses membres fondateurs ont travaillé d'arrache-pied pour jeter les bases de la nouvelle organisation. Ils ont collectivement dénoncé leur situation dans les médias et attiré ainsi des dizaines d'autres propriétaires aux prises avec les mêmes plans de garantie.

Dans les années qui suivirent, le gouvernement du Québec mena plusieurs rondes de consultations qui ont conduit au règlement actuel d'encadrement des garanties de maisons neuves, qui constituait certes une amélioration par rapport à la pitoyable situation antérieure, mais qui restait néanmoins totalement inacceptable aux yeux de l'ACQC, principalement parce ceux qui gouvernaient ces plans de garanties demeuraient les mêmes associations d'entrepreneurs qui, pendant des années, avaient créé tant d'insatisfaits chez les acquéreurs de maisons neuves, épuisé financièrement et émotivement tant de ménages, brisé tant de vies.

Au fil des ans, l'ACQC a continué à traiter des plaintes contre les entrepreneurs et à accompagner des centaines de consommateurs dans leur parcours du combattant contre les plans de garantie. Ces histoires ont alimenté des douzaines de reportages dans des émissions comme JE et la Facture. Elles constituent autant de drames humains dont on a peine à imaginer l'ampleur.

Les plans de garantie se sont défendus et se défendront encore en évoquant le fait qu'il ne s'agit que d'un minorité de cas, alors que des milliers d'autres acheteurs sont satisfaits. Nous savons pour notre part que pour un cas connu qui tente de se battre, on peut probablement en compter une dizaine d'autres qui ne se battront pas par manque de moyens. Par ailleurs, même si ce n'était que quelques centaines de cas qui existaient réellement, ce serait encore trop.

Parallèlement, l'ACQC a mené d'autres batailles pour les propriétaires aux prises avec des problématiques d'habitation:

- un recours collectif contre des fabricants d'appareils de chauffage radiant défectueux, dont la Régie du bâtiment a dû ordonner le débranchement en 1994 parce qu'ils mettaient le feu au bâtiment, et contre CSA, l'agence de normalisation qui a établi la norme erronée des dits appareils. Le recours s'est soldé par la distribution d'une somme de 5 millions \$ entre les 2200 propriétaires concernés.
- d'autres recours collectifs ont été initiés ou suivis de près par l'ACQC: les événements de plastique défectueux de certaines chaudières au gaz (régulé en 2003), la tuyauterie de plomberie en poly B qui causait des fuites à répétition

(réglé en 2004), les fournaises au glycol vendues sous de fausses promesses d'économie d'énergie par deux entreprises crapuleuses, Flamidor ou Pro du chauffage (réglé en 2008) et l'isolant de vermiculite de marque Zonolite, dangereux pour la santé (réglé en 2009).

- en 1999, après les propriétaires de maisons lézardées, l'ACQC est venue en aide aux milliers de victimes de la pyrite, ce remblai sous dalle qui, en gonflant par un phénomène d'oxydation, s'est mis à endommager les fondations des propriétés, créant une véritable psychose, notamment sur la Rive-sud de Montréal, la perturbation du marché immobilier et des douzaines de poursuites judiciaires en cascades entre acheteurs et vendeurs d'une même propriété. L'ACQC a organisé une douzaine d'assemblées publiques d'information qui ont réuni chacune plusieurs centaines de personnes, aidé à l'organisation des citoyens dans chaque ville, sous le chapeau du Regroupement des comités de victimes de la pyrite, mené des campagnes d'information et de mise en garde, publié un guide, fait des pressions politiques qui ont conduit à l'adoption de protocoles d'expertise, de nouvelles normes sur les granulats et d'un programme de subvention pour les victimes, etc.
- plus récemment, l'ACQC est venue en aide et tente toujours d'aider les victimes de l'ocre ferreuse, un autre phénomène d'oxydation qui touche plusieurs centaines de propriétaires. Il s'agit d'une boue orangée visqueuse qui se forme dans les drains de fondation et qui les bouche, entraînant ainsi des problèmes d'infiltration d'eau et de moisissures dans les habitations construites dans des sols trop humides. Ce problème, moins spectaculaire et moins médiatisé que celui de la pyrite mais probablement encore plus pernicieux, met notamment en lumière la propension de certains entrepreneurs à construire sans précaution dans des sols impropres ou trop près des nappes souterraines, et la mauvaise foi des administrateurs de garantie, qui, systématiquement depuis l'apparition du problème, tentent de refuser toute réclamation en évoquant l'exclusion de la garantie, dans le règlement, des problèmes liés à la contamination des sols, alors que jusqu'à présent, la majorité des sentences arbitrales ont rejeté cet argument.
- l'ACQC a collaboré avec de nombreux acteurs du domaine de l'habitation pour faire avancer les connaissances et mieux informer les consommateurs. Elle a notamment collaboré avec les ordres professionnels concernés pour que soient mieux comprises et mieux encadrées les inspections de maisons usagées lors de transactions immobilières, un sujet sur lequel elle continue de travailler en complétant actuellement un projet de recherche financé par le Bureau de la consommation d'Industrie Canada.
- l'ACQC publie des brochures et des guides: maisons lézardées, maisons affectées par la pyrite, inspection de maisons usagées, etc.
- l'ACQC, avec des ressources limitées, informe et défend plus d'un millier de consommateurs par an.

- L'ACQC représente l'intérêt des consommateurs lors de consultations publiques comme la présente Commission, au conseil d'administration de certains plans de garantie de maisons neuves ou encore dans le cadre de travaux de normalisation.
- L'ACQC s'intéresse à des problématiques susceptibles d'affecter la qualité du bâtiment dans l'avenir: l'efficacité énergétique, la qualité de l'air intérieur, le radon, les normes de construction, la protection du consommateur en rénovation, etc.

Introduction

D'entrée de jeu, l'ACQC croit que les nouvelles orientations que le gouvernement a annoncées avec le dépôt du projet de loi n° 35 constituent la meilleure nouvelle à ce jour en matière de protection des consommateurs sur le marché de la construction et de la rénovation.

Depuis sa fondation, l'ACQC plaide pour le retrait de l'administration des plans de garantie de maisons neuves des corporations liées aux associations d'entrepreneurs, l'amélioration des protections offertes et des mécanismes de résolution de litige, le resserrement des contrôles et la responsabilisation des entrepreneurs, la prévention et l'amélioration continue de la qualité de la construction, ainsi qu'un changement de culture organisationnelle au sein de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ).

Nous avons bon espoir, avec le projet de loi sous étude et l'adoption subséquente d'une réglementation adéquate, que l'heure est enfin venue d'un virage majeur qui remettra le consommateur au cœur des préoccupations gouvernementales en matière de construction résidentielle, après des années de laisser-faire et de complaisance à l'égard d'une industrie qui, de toute évidence, n'a pas su faire son propre ménage.

Les administrateurs de garanties de maisons neuves, depuis des années, donnent l'impression de vivre dans une dynamique de litige où la majorité des consommateurs ont des demandes excessives ou déraisonnables. Cette perception teinte encore leurs arguments aujourd'hui, alors qu'ils tentent désespérément de conserver le privilège qu'ils ont eu pendant tant d'années de contrôler un marché exclusif de cautionnement, privilège qu'ils n'ont pas su se mériter.

Nous comprenons que le projet de loi n° 35 établit les principes qui gouvernent certains des grands changements proposés, notamment, parmi ceux qui intéressent plus particulièrement l'ACQC, des modifications à la Loi sur le bâtiment qui vont toucher les garanties de maisons neuves et la protection des consommateurs, les conditions rattachées aux licences d'entrepreneurs, la constitution d'un fonds d'indemnisation spécial, ainsi que la gouvernance de la RBQ.

Beaucoup des éléments déterminants dans les changements proposés par le gouvernement du Québec en ces matières se retrouveront dans la réglementation qui suivra l'adoption du présent projet de loi. Il se peut que nos représentations puissent d'avantage viser des aspects réglementaires que législatifs. Nous avons choisi néanmoins de les inclure dans le présent mémoire afin que les membres de cette Commission et le gouvernement puissent bien saisir l'esprit général qui guide nos prises de position et veiller, s'il y a lieu, à ce que les amendements requis puissent être adoptés.

Nous saluons également le courage de la ministre du Travail, qui ose défendre l'intérêt public contre des intérêts corporatifs qui, à l'époque de l'adoption de l'actuel règlement sur les garanties des bâtiments résidentiels neufs et longtemps auparavant, faisaient trembler le gouvernement.

Face au lobby corporatif qui a toujours brandi le spectre des coûts pour remettre à plus tard tout changement, nous avons prôné et continuons de demander que les efforts soient consentis au plan préventif plutôt qu'au plan curatif. Il ne coûte presque rien de plus à bien construire dès le départ, comparer aux coûts de correction. C'est cette philosophie qui doit guider le gouvernement dans sa réforme, en responsabilisant au premier chef les constructeurs eux-mêmes, ce qui n'est que justice pour les meilleurs d'entre eux.

Les citoyens du Québec sont en droit de s'attendre, enfin, à un souci constant de qualité des constructions résidentielles, par tous les acteurs de ce secteur.

La gestion du plan par une personne morale sans but lucratif

Nous nous réjouissons que le projet de loi prévoie confier la gestion des plans de garantie de bâtiments résidentiels neufs à un organisme sans but lucratif.

Il s'agit du modèle que privilégiait l'ACQC dès le milieu des années 1990.

La seule idée de faire des profits avec un régime de protection des acheteurs de maisons neuves entraîne dès le départ un objectif principal incompatible avec le traitement honnête et impartial des réclamations des bénéficiaires.

Si, par surcroît, les administrateurs des sociétés à but lucratif que sont les plans de garantie sont aussi appelés à prendre partie et à sévir contre les propres membres de leur société mère, l'association de constructeur, vous êtes face à un modèle de gouvernance qui, par nature et de façon systémique, aura tendance à défavoriser le bénéficiaire et à protéger l'entrepreneur fautif.

Il nous paraît donc essentiel que les garanties de bâtiments résidentiels neufs soient administrées par une corporation sans but lucratif totalement indépendante des constructeurs d'habitations.

Ainsi, nous jugeons primordial que le conseil d'administration ne soit pas dominé par des entrepreneurs ou des représentants d'associations d'entrepreneurs. La nouvelle structure du conseil d'administration de la Régie du bâtiment proposée par ce même projet de loi est un exemple de composition intéressant. Les entrepreneurs, dans ce cas de figure, y occuperaient 25% des postes, ce qui est largement suffisant.

Une représentation prépondérante des entrepreneurs donnerait lieu non seulement à la domination des intérêts des entrepreneurs à l'encontre des bénéficiaires, mais serait de nature à tromper les consommateurs, qui se croient

protégés par un programme de garantie sous la surveillance d'un organisme gouvernemental, programme auquel ils doivent par ailleurs obligatoirement contribuer.

Confiance du consommateur en un plan encadré par le gouvernement

Nombre de consommateurs dont on peut entendre certains récits dans les reportages des émissions de télévision La facture, Enquête, JE, ont déchanté aux diverses étapes d'application du plan de garantie, notamment dans des situations telles que celles-ci :

- des acomptes versés en toute confiance à un entrepreneur malhonnête, car il s'agit d'un contrat type approuvé par la Régie du bâtiment;
- des retards de livraison imposés sans vergogne aux clients acheteurs étonnés de l'indulgence dont bénéficie l'entrepreneur de la part des administrateurs et du peu de cas qu'on fait de leurs ennuis;
- des inspections pré-réception où le nouvel acquéreur fait confiance aux promesses verbales de l'entrepreneur qui l'accompagne se croyant protégé contre l'imperfection de la maison par une garantie encadrée par le gouvernement;
- pire encore, l'inspection pré-réception de parties communes d'un immeuble en copropriétés divisées, alors que le syndicat de copropriété qui doit accepter l'immeuble, avec ou sans réserves, est toujours sous le contrôle du constructeur;
- la perte de recours en vertu du plan alors que l'entrepreneur à qui le bénéficiaire a fait confiance a reporté malicieusement les réparations de malfaçons, de vices cachés ou des vices de construction au-delà du délai de dénonciation prescrit dans le règlement.

Feuille de route des Administrateurs

Au-delà de cette perception erronée par l'acheteur qu'un plan de garantie «approuvé par le gouvernement» le protégera, la feuille de route des administrateurs de plan de garantie révèle une gestion à la défaveur du bénéficiaire du plan et indulgente devant les comportements de certains entrepreneurs incompetents ou délinquants.

Nous portons à votre attention certaines obligations de l'administrateur énoncées dans le règlement.

Paragraphe 70

L'administrateur doit transmettre sans délai à la Régie tout renseignement susceptible de remettre en cause la délivrance, le maintien en vigueur ou le renouvellement d'une licence d'entrepreneur.

Le respect de cette obligation protégerait l'acheteur contre une mauvaise qualité de construction par un entrepreneur peu soucieux des règles de l'art. L'administrateur assurera parfois un suivi plus fréquent, mais par complaisance pour son confrère de même métier membre de la même association d'entrepreneurs, il ne transmettra pas cette information à la Régie du bâtiment et n'encourra pas, non plus, la perte d'une prime au plan de garantie ou une cotisation à l'association.

Paragraphe 71

L'administrateur doit assurer la formation des entrepreneurs à l'égard du contenu du plan approuvé et du contrat en découlant.

Le sondage mené par la Régie du bâtiment dans le contexte de l'évaluation du programme de garantie des bâtiments résidentiels neufs a révélé une méconnaissance par les entrepreneurs des obligations du Plan (fiche 3.2).

Le règlement¹ prévoit que l'entrepreneur s'engage «à toutes et chacune des obligations qui lui sont imposées par l'administrateur». À défaut de ce faire l'administrateur² en vertu du paragraphe 74 «doit assumer tous et chacun des engagements de l'entrepreneur». Devant ce fardeau, comment expliquer que les administrateurs actuels maintiennent l'adhésion d'entrepreneurs fautifs, responsables de maisons construites sur des sols impropres ou carrément dans la nappe phréatique, sans protection adéquate, de vices de construction, de murs mal isolés, de fenêtres et portes mal posées, d'étanchéité déficiente, de planchers mal installés, de toitures perméables, de fondations fissurées ou d'affaissements de maisons toutes neuves ?

Conflit d'intérêts des administrateurs

Les administrateurs du plan étant liés à l'association d'entrepreneurs, le plan a un intérêt financier à conserver l'adhésion du plus grand nombre d'entrepreneurs. Plus il y a d'entrepreneurs, même fautifs, qui participent au plan de garantie, plus l'association s'enrichit. En effet, le paragraphe 50 du règlement permet que l'excédent du compte de réserves sur la réserve

¹ Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, Annexe II, 7°.

² Idem, paragraphe 74.

actuarielle du plan puisse être utilisé à d'autres fins non définies.³ Il nous semble inacceptable que les primes payées par les consommateurs permettent ainsi à des entrepreneurs de verser des «ristournes» à d'autres entrepreneurs.

Les chiffres suivants, obtenus de la Régie du bâtiment par l'émission la Facture et diffusés en septembre 2009 sont une éloquente illustration de l'utilisation des cotisations payées par les acheteurs bénéficiaires du plan.

Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs (moins de 4 étages) Période de 1999 à 2009	
Nombre de certificats de cotisation :	206 000 = 100 %
Nombre de réclamations :	13 000 = 6 %
Cotisations payées par les consommateurs :	\$186 millions = 100 %
Compensation payée aux consommateurs :	\$43 millions = 23 %
Frais administratifs ⁴ :	\$70 millions = 37 %
Montant en réserve :	\$73 millions = 39 %
Coût des compensations par réclamation ⁵ :	\$3 307,00\$
Provenance : Émission La Facture du 23 novembre 2009	
Source : Régie du bâtiment	

Il nous semble étonnant, devant de tels chiffres, d'entendre les administrateurs de garantie s'opposer à toute amélioration des normes de construction ou des couvertures de garantie, sous prétexte que cela serait trop coûteux pour les acheteurs de maisons neuves. Étonnant également d'avoir eu connaissance, pendant toutes ces années, d'autant de cas où le plan a tout fait pour minimiser les coûts liés aux réclamations. Étonnant encore, finalement, d'apprendre que dans un dossier de nombreuses réclamations coûteuses, tel que le dossier récent de Trois-Rivières, un administrateur atteindrait le fond de ses réserves...

Nous reconnaissons l'importance de la réserve exigée par le règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs qui a été utilisée au secours des propriétaires victimes de pyrrhotite à Trois-Rivières. Nous déplorons que 37% des cotisations payées par les bénéficiaires attribuées aux frais administratifs aient été utilisées pour avantager des entrepreneurs et n'aient pas été utilisées de façon proactive et préventive en faveur du bénéficiaire. On aurait pu augmenter le nombre d'inspections sur le terrain, faire un suivi stricte auprès des entrepreneurs novices ou aux performances douteuses, faciliter, encourager et contraindre des entrepreneurs à des formations et de meilleures et de nouvelles méthodes de construction, offrir aux consommateurs un suivi sur les diverses étapes de la construction. L'utilisation des cotisations pour une

³ Idem, paragraphe 51, dernier alinéa.

⁴ Selon La Facture, les frais administratifs inclus : l'administration des Plans et les ristournes ou autres versements selon la performance des entrepreneurs.

⁵ \$43 millions de compensations payées, pour 13 000 réclamations.

meilleure qualité de construction peut conduire à moins de plaintes et de réclamations et, à plus long terme, à une diminution des primes d'adhésions.

Bref, que seulement 23 % des cotisations payées soient versées en compensations aux bénéficiaires serait une bonne nouvelle si c'était là l'indicateur de la satisfaction des consommateurs sur la qualité du bâti. Il n'en est rien, malheureusement.

Nous nous réjouissons pour les consommateurs qui n'ont pas eu à faire des réclamations auprès du plan de garantie parce qu'ils étaient satisfaits de leur maison. Cependant, plusieurs n'ont pas réussi à bénéficier du plan pour faire corriger les malfaçons et vices de construction à cause d'embûches de toutes sortes, dont voici quelques exemples...

Les embûches au bénéficiaire

1. dès l'étape de l'inspection pré-réception avant même de signer l'acte de vente chez le notaire, composer avec la résistance ou l'intimidation par l'entrepreneur avec qui se fait l'inspection; puisque peu de bénéficiaires font appel aux services d'un inspecteur indépendant, à la fois par confiance envers l'entrepreneur et par manque de moyens, nous recommanderons que cette inspection soit obligatoirement faite par un expert indépendant;
2. affronter l'entrepreneur récalcitrant de qui, par ailleurs, l'on dépend pour les correctifs promis;
3. prévenir la perte de son recours en agissant par écrit dans un délai de 6 mois du constat et malgré les promesses verbales de correctifs répétées de l'entrepreneur;
4. rédiger une plainte par écrit, ouvrir un dossier auprès de l'administrateur et assurer un suivi minutieux auprès de ce dernier qui, souvent, se permet de son côté de laisser dormir la plainte, de dépasser le délai au-delà des 15 jours règlementaires et qui aussi à l'occasion a «oublié» de faire un suivi auprès de l'entrepreneur;
5. maintenir et défendre ses réclamations de correctifs des vices ou malfaçons auprès de l'inspecteur délégué de l'administrateur qui peut s'avérer conciliant avec l'entrepreneur;
6. même dans le cas de réclamation acceptée, se battre à nouveau contre l'administrateur parce que le correctif proposé s'avère une solution «cataplasme»;
7. en cas d'insatisfaction devant la décision de l'inspecteur, maintenir sa réclamation active par une demande de médiation ou d'arbitrage dans un délai de 30 jours;
8. faire appel aux services professionnels d'experts et d'avocats, aux tarifs minima de 200\$ l'heure, ce que seulement une fraction de la population peut se permettre, alors qu'on est protégé par un plan de garantie auquel on a contribué et dont l'application est surveillée par un organisme gouvernemental.

Alors que l'arbitrage comme instance de décision finale aurait pu simplifier le règlement des litiges, le processus s'avère finalement lourd, encombré et allongé de procédures dilatoires, coûteux en frais de justice et d'expertise pour les bénéficiaires et peu efficaces sur des entrepreneurs récalcitrants. Face aux avocats du contentieux de l'administrateur parfois accompagné de l'entrepreneur et de l'avocat de ce dernier, le bénéficiaire, pour faire valoir ses réclamations à armes égales, doit le plus souvent faire appel aux services d'un avocat spécialisé dans le domaine.

Même en cas de victoire totale, des consommateurs se retrouvent gros Jean comme devant advenant la non exécution, par l'entrepreneur ou par l'administrateur, de la décision arbitrale.

En fait, le consommateur est, plus souvent qu'autrement, en terrain miné, croyant s'engager dans un processus équitable, alors qu'il fait face à des adversaires aguerris qui exploiteront la moindre faille. En outre, il sera désavantagé par un effet propre à ce type de processus, celui du «repeat player effect», phénomène connu et documenté en matière d'arbitrage.⁶

Ainsi, alors que l'arbitrage a été présenté comme une solution efficace et peu coûteuse comparée aux tribunaux, l'ACQC a de plus en plus de réserves devant ce mécanisme et suggère qu'il soit revu.

Le processus pourrait être simplifié en s'inspirant du mode de fonctionnement de la Division des petites créances de la cour du Québec, le plaignant seul vis-à-vis son adversaire, l'inspecteur, lui aussi seul; l'expertise pourrait être celle de la cour ou de chacune des parties selon les indications de l'arbitre ou les décisions prises en conférence préparatoire.

Il est donc facile de comprendre à partir de cette description, fondée sur les plaintes et commentaires que l'ACQC reçoit quotidiennement des nouveaux propriétaires de maisons et de condos neufs, pourquoi une infime partie des bénéficiaires portent plainte. L'acheteur qui croit que l'achat de ses rêves est protégé par une garantie comprend, généralement assez tôt dans le processus et dès lors qu'il s'agisse de problèmes sérieux, que la garantie protège d'avantage le constructeur que l'acheteur.

Nous rappelons, comme il a été dit maintes fois par d'autres, que l'achat d'une maison ou d'un condo neuf constitue pour la majorité des consommateurs un très gros investissement. Or, cet achat est moins bien protégé que celui d'une voiture ou d'une télévision.

Dans les cas d'entrepreneurs qui ont fait faillite ou de vices de construction graves irréparables, plusieurs y ont perdu leur chemise ou englouti leur fonds de

⁶ L'arbitrage de consommation: un processus équitable et efficace? Union des consommateurs - juin 2009 - en ligne : http://www.consommateur.qc.ca/union-des-consommateurs/docu/protec_conso/arbitrageF.pdf

pension. Pour l'acheteur de la classe moyenne, le coût de ces pertes peut mener à la faillite, la séparation des couples, la dépression.

Pour d'autres les frais d'avocats sont trop élevés pour faire valoir leurs droits, même s'ils savent que leur recours est fondé. Quelle famille qui vient d'acheter une propriété neuve dispose de réserves «pour une guerre judiciaire imprévue» de quelques dizaines de milliers de dollars?

Les plans de garantie savent cela et utilisent dans certains cas des tactiques de guerre d'usure.

Alors que bon nombre de constructeurs ferment boutique et repartent sous une autre dénomination après chaque projet domiciliaire, les acheteurs de maisons à problèmes seront, eux, au moment de la revente, responsable des problèmes devant tout futur acheteur. Ils ne peuvent pas «changer de nom». Ils sont pris avec la maison. À moins de «remettre les clés à la banque», auquel cas ils perdent minimalement leur mise de fonds.

Le laisser-faire entraîne aussi un coût collectif considérable, celui de la piètre qualité du parc immobilier et de tous les problèmes qui en découlent (mauvaise efficacité énergétique, vieillissement prématuré des bâtiments, pertes de valeur foncière, problèmes de qualité de l'air et de santé des occupants, etc.).

Force est de constater que l'énoncé de la RBQ lors de l'adoption du Plan de garantie à l'effet «que l'acheteur puisse profiter d'un traitement accessible, rapide, efficace, abordable et impartial de ses réclamations» ne s'est pas réalisé. L'intérêt du consommateur a été détourné à l'avantage d'intérêts corporatistes.

Les chiffres mentionnés précédemment laissent très perplexes. Nous recommandons que la RBQ, forte des nouveaux pouvoirs qui lui seront donnés par le projet de loi n° 35, évalue la gestion des administrateurs actuels de Plans et, puisqu'il s'agit de contributions des consommateurs, que les résultats de cette analyse soient rendus publics.

Nous déplorons en effet l'absence de transparence des années passées, que nous imputons à la RBQ, à l'égard des résultats des plans de garantie et des plaintes contre les entrepreneurs. La publication complète des données financières permettrait de corriger cette lacune historique et d'évaluer les coûts d'un plan véritablement au service des consommateurs.

Mission, pouvoirs et gouvernance de la RBQ

Nous avons mentionné plus haut que la répartition des sièges au conseil d'administration de la RBQ donnait un exemple à suivre pour la future corporation sans but lucratif qui sera chargée d'administrer les garanties.

Nous tenons à souligner qu'en ce qui concerne la gouvernance de la RBQ, ce rééquilibrage de la représentation au conseil était attendu depuis longtemps. Nous considérons important, certainement en ce qui concerne les personnes désignées pour représenter les consommateurs ou les résidents d'un bâtiment, qu'elles soient représentatives d'un groupe qu'elles peuvent consulter et auprès de qui elles doivent rendre des comptes. Ces critères de sélection devraient aussi être appliqués aux autres membres du conseil d'administration.

À l'époque de l'adoption de l'actuel règlement sur les garanties, le conseil d'administration de la RBQ était contrôlé majoritairement par les entrepreneurs. Il s'agissait d'un non sens, puisque l'une des missions de la RBQ est de veiller à la qualification des entrepreneurs.

Cette règle déficiente de gouvernance, que nous avons dénoncée plus d'une fois, colorait la culture de l'organisation.

De notre point de vue, la RBQ a longtemps été un appareil lourd, très peu soucieux des enjeux de protection du consommateur et qui ne souhaitait pas faire de vague du côté des constructeurs. N'est-ce pas eux qui, par l'octroi des licences, financent la RBQ ?

Un nombre important de consommateurs nous ont rapporté toutes les difficultés qu'ils ont eues face à l'inertie de la RBQ.

Mentionnons, parmi les récriminations passées ou actuelles contre la RBQ, l'absence de processus clair de traitement des plaintes, l'impossibilité, pour le consommateur, de savoir si un entrepreneur a fait l'objet de plainte, la diminution importante du nombre d'inspecteurs sur les chantiers, le refus d'intervenir dès lors qu'un problème portait sur un plan de garantie encadré par le règlement, le refus d'intervenir pour une foule d'autres prétextes, le nombre de cas rarissimes de retrait ou de suspension de licence, l'absence d'une norme unique en construction résidentielle, la timidité de la nouvelle mesure de cautionnement de licence, etc...

Nous osons croire, de la récente démarche d'évaluation des garanties et du dépôt de l'actuel projet de loi, qu'un changement de culture est en train de s'opérer à la RBQ. Du point de vue de l'ACQC, ce changement est plus que souhaitable, il est nécessaire.

Nous recommandons au gouvernement de reconnaître formellement ce changement dans la Loi sur le bâtiment en inscrivant dans la mission, les fonctions et les pouvoirs de la RBQ, le mandat de protéger les consommateurs et de veiller à l'amélioration continue de la qualité de la construction.

Suggestions de modifications au Règlement sur le plan de garantie

Permettez que nous profitons de l'occasion qui nous est offerte de commenter le projet de loi n° 35 pour formuler des recommandations de changements à apporter au *Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs* :

1. comme il a déjà été mentionné, que le plan de garantie soit administré par un organisme sans but lucratif, susceptible de favoriser un juste équilibre dans le traitement des réclamations des clients acheteurs et de rendre effectifs des mécanismes de prévention des problèmes, notamment par la responsabilisation des constructeurs, l'inspection ciblée et l'amélioration continue de la construction;
2. que la majorité des dirigeants de l'organisme ne soient pas liés à des entrepreneurs ou des associations d'entrepreneurs;
3. que cet organisme porte une véritable mission de protection du consommateur;
4. que soient retirés des exclusions les dommages résultants des sols contaminés;
5. que des exigences spécifiques soient imposées aux constructeurs pour les responsabiliser à l'égard des mesures visant à s'assurer de la qualité des sols et de l'intégrité des fondations (étude de la capacité portante, absence de contaminants, constructions au dessus des zones de fluctuation des nappes d'eau souterraines, etc.).
6. qu'il y ait des inspections tout au long de la construction du bâtiment: à la coulée de la fondation, à la pose de l'ossature, avant la fermeture des murs;
7. que certains des aménagements extérieurs ne soient plus exclus de la garantie, notamment la correction des pentes négatives ainsi que la réalisation des trottoirs et des allées;
8. que la réclamation pour un défaut caché ou majeur découvert dont les dommages ne sont pas encore actualisés, mais le seront éventuellement à brève échéance soit considérée (ocre ferreuse, par exemple);
9. que les inspections pré-réception soient exécutées par des personnes indépendantes financées à même la prime et choisies par le consommateur;
10. que les plans des bâtiments soient remis avant l'inspection de réception;
11. que soit prévu un mécanisme de protection contre les créances des personnes qui ont participé à la construction;
12. que les outils d'information sur la garantie soient plus et clairs et remis lors de la signature du contrat d'achat;
13. que les procédures de réclamations soient uniformisées;
14. que des formulaires soient créés facilitant le dépôt de réclamations;

15. que les limites de protections soient revues à la hausse et indexées;
16. que le remboursement des frais d'entreposage et de déménagement soit étendu au-delà des retards de livraison aux situations de réparations majeures qui les requièrent;
17. que soit éliminé le délai de prescription de 6 mois pour le dépôt d'une plainte;
18. que les délais de dénonciation soient harmonisés avec ceux du Code civil du Québec;
19. que le délai de réclamation pour vices de construction, de réalisation et vices de sol au sens de l'article 2118 du Code civil soit étendu à 10 ans, ce qui inclut le délai de prescription (équivalent à ce qui est offert en Colombie-Britannique, en Angleterre, en France, en Allemagne, etc);
20. que la réception des parties communes ne puisse se faire que par un syndicat contrôlé par les copropriétaires non liés à l'entrepreneur responsable de la construction;
21. que les détenteurs de parties privatives puissent faire des retenues tant que la réception des parties communes n'est pas terminée;
22. qu'une conférence préparatoire à l'arbitrage soit obligatoire;
23. que des instances de résolution de litige différentes du système d'arbitrage en place soient étudiées;
24. que des documents audiovisuels ou écrits de vulgarisation et de simplification sur la couverture de la garantie et le processus de réclamation soient mis à la disposition des bénéficiaires;
25. que le remboursement des frais raisonnables recommandés par l'arbitre s'applique aux honoraires d'avocats;
26. que le champ d'application du plan de garantie soit étendu à tous les bâtiments résidentiels incluant les bâtiments transformés;
27. que des sanctions soient prévues en cas de non respect du règlement ou de non exécution d'une sentence arbitrale par l'entrepreneur ou par l'administrateur;
28. que le mécanisme de cautionnement de licence soit imposé aussi aux constructeurs œuvrant dans les champs couverts par la garantie obligatoire et que la garantie puisse utiliser ce cautionnement pour recouvrer ses déboursés suite à un manquement du constructeur;
29. que le gouvernement reconnaisse le rôle des associations de consommateurs pour accompagner le bénéficiaire, notamment en arbitrage, en prévoyant un financement à cet effet.

Article 11 du projet de loi n° 35

Un fonds de garantie

Prenant en compte les bouleversements et les pertes vécues par les propriétaires pour des vices aux conséquences désastreuses, des fondations fissurées par la pyrrhotite dans la région de Trois-Rivières, par la faible capacité portante des sols à Saint-Amable, dans certaines parties de Saint-Hyacinthe, à Saint-Jean-Chrysostome près de Lévis, nous ne pouvons que nous réjouir pour ces propriétaires de la création d'un fonds de garantie créée à même le plan de garantie.

Cependant, nous sommes d'avis que ces situations pourraient et devraient être évitées par des moyens de contrôle plus stricts en amont tels que des analyses de sol, des plans approuvés par des professionnels du bâtiment, des inspections de contrôle périodiques, de plus grandes exigences de qualification des entrepreneurs et la formation en continu de ces derniers.

Articles 11 à 14 du projet de loi n° 35

Pouvoir d'intervention de la Régie auprès de l'administrateur de plan de garantie et rôle de fiduciaire du fonds de garantie.

Nous appuyons la création d'un fonds de garantie à des fins d'utilité sociale, qui permettra à la Régie d'intervenir dans des cas exceptionnels ou imprévisibles et de venir en aide aux bénéficiaires lorsque l'administrateur du plan de garantie n'est plus en mesure, pour des raisons financières d'assumer ses obligations. Nous ajoutons que la Régie doit pouvoir prendre des recours contre les administrateurs du plan qui ont commis des actes de gestion fautifs ou négligents.

Article 15 du projet de loi n° 35

Organisme autorisé à administrer l'arbitrage des différends

Nous appuyons l'élargissement des ressources d'arbitrage à d'autres organismes que ceux voués exclusivement à l'arbitrage de différends. Cette ouverture s'inscrit dans le mouvement de déjudiciarisation des conflits de justice participative et d'utilisation de compétences de médiation adaptées aux situations conflictuelles.

Toutefois, nous continuons d'entretenir des réserves au sujet du déséquilibre des forces en présence en cours d'arbitrage et suggérons qu'il sera opportun, lors de la mise en place d'un nouveau plan de garantie, de constituer un groupe de travail chargé spécifiquement de voir si l'arbitrage obligatoire constitue la meilleure solution de résolution de litige.

Article 16 du projet de loi n° 35

Composition du conseil d'administration de la Régie du bâtiment

Nous appuyons l'ajout au conseil d'administration de la Régie du bâtiment de 4 personnes représentant des associations de consommateurs ou des habitants de bâtiments, des associations de propriétaires de bâtiments, le milieu municipal, un ordre professionnel relié au domaine de la construction et du bâtiment. Nous considérons important, certainement en ce qui concerne les personnes désignées pour représenter les consommateurs ou les habitants d'un bâtiment, qu'elles soit représentatives d'un groupe qu'elles peuvent consulter et auprès de qui elles doivent faire rapport. Ces critères de sélection pourraient être appliqués aux autres membres du conseil.

Articles 21 à 32 du projet de loi n° 35

La Régie du bâtiment

Nous appuyons le plus grand pouvoir d'intervention de la Régie du bâtiment sur l'Administrateur de plans de garantie pour qu'il exécute toutes les obligations qui lui incombent et que, pour exercer ce pouvoir, la Régie puisse compter sur un plus grand nombre de régisseurs et sur un vice-président responsable des enquêtes.

Qualification, surveillance et sanction des entrepreneurs

La mauvaise exécution de travaux, le manque de compétence et de qualification de la main-d'œuvre utilisée sont un des sujets de plaintes récurrents auprès de notre association. Ce constat a été répété plus d'une fois lors des consultations de groupe menées pour l'évaluation du programme de garantie des bâtiments résidentiels neufs. S'il est heureux que la Régie puisse, par règlement, obliger un détenteur de licence à perfectionner ses connaissances par une formation continue et établir des modes de contrôle, de supervision et d'évaluation, il faut cependant à l'entrée que les exigences pour l'obtention d'une licence soient plus difficiles. Le détenteur de licence responsable de mauvaise exécution de travaux devrait être passible de sanctions sous forme d'amendes, de points d'inaptitude voir même de perte de licences. Pour éviter les mauvaises et piètres constructions, le double coût de reprendre le travail mal fait, le trouble de prendre des recours, il faut éliminer les entrepreneurs incompetents.

Cautionnement

Pour mieux protéger le client, nous suggérons que le cautionnement de licence soit variable et modulé en proportion de la valeur des travaux annuels de l'entrepreneur

ou de la valeur des projets. Le client serait ainsi mieux protégé. Le montant que risque de perdre l'entrepreneur doit être suffisamment élevé pour couvrir les garanties légales qu'il devrait honorer et le dissuader de se défilier sous le nom de nouvelles entreprises. Le travail mal fait par un entrepreneur qui a déclaré faillite ou fermé son entreprise pour en ouvrir une autre est une pure perte pour le client consommateur.

Le cautionnement de licence devrait donc être un mécanisme renforcé, étendu à tous les entrepreneurs. Ainsi, il y aurait lieu de modifier l'article 84 de la Loi pour enlever «qui ne sont pas couverts par un plan de garantie visé à l'article 80.» En effet, utiliser le cautionnement de licence pour rembourser, le cas échéant, des déboursés de la garantie imputable à l'entrepreneur permettrait de responsabiliser d'avantage ce dernier.

Pour vraiment jouer un rôle de protection du client-consommateur, l'organisme de contrôle doit rendre facilement accessibles les renseignements sur la performance de l'entrepreneur. Si nous prenons l'exemple de l'Office de la protection du consommateur (OPC), le public trouve sur son site internet le profil des commerçants sur lesquels l'OPC a juridiction. De façon similaire, un registre des entrepreneurs pourrait renseigner sur la performance de l'entrepreneur. Pour un entrepreneur de maisons neuves, le site afficherait par exemple le nombre de bâtiments enregistrés, le nombre et la nature des plaintes inscrites auprès de l'administrateur, le nombre de visites par l'inspecteur, le nombre de décisions par l'administrateur, le nombre et la nature des décisions arbitrales. Pour tout autre entrepreneur, le registre afficherait, outre les compétences, le nombre de plaintes et de réclamations reçues, les pénalités et les sanctions imposées.

Les consommateurs ayant accès à cette information, on peut penser que les entrepreneurs feraient plus attention pour ne pas risquer de retrouver leurs erreurs et problèmes publicisés.

Les améliorations portées à la qualification des entrepreneurs et à une plus grande protection des clients consommateurs auraient pour effet d'assurer une meilleure qualité de construction, d'obtenir une plus grande satisfaction des consommateurs et d'améliorer la qualité de l'ensemble du patrimoine immobilier, qui se détériore plus rapidement lorsque de piètre qualité.

Soutenir les organismes qui soutiennent les consommateurs

Il nous semble raisonnable d'espérer du nouvel organisme qui administrera les garanties de maisons neuves qu'il soit impartial et transparent dans la gestion des réclamations, tout en consacrant une partie de sa mission à la prévention et à l'amélioration continue de la construction.

De même, il est logique et acceptable que les associations de constructeurs, tout en adhérant à l'idée d'améliorer la construction, prennent le parti de leurs membres.

De l'autre côté, on retrouve un consommateur qui a généralement peu d'expérience en construction non plus qu'avec les mécanismes de garantie de maisons neuves. Les enquêtes commandées par la RBQ dans le cadre de l'évaluation du plan de garantie montrent que le consommateur est mal informé, qu'il saisit mal les mécanismes et les enjeux. Le Consumer Council of Canada (CCC), dans une enquête réalisée en 2007⁷, arrivait au même constat suite à un sondage pan-canadien: la difficulté pour les consommateurs de s'y retrouver dans l'information, doublée d'un manque de confiance à l'égard des garanties. L'ACQC tire les mêmes conclusions de son expérience terrain, notamment suite à un sondage auprès des propriétaires victimes de l'ocre ferreuse: les consommateurs connaissent mal le contenu des garanties, les mécanismes de réclamation, etc.

Ce déséquilibre s'accroît au fur et à mesure que l'on progresse dans les étapes qui s'additionnent en cas de litige, avec en bout de piste l'étape qui paraît la plus désavantageuse pour le consommateur novice: l'arbitrage. Si peu de consommateurs s'y rendent, ce n'est certainement pas parce qu'ils sont nombreux à être pleinement satisfaits, mais plutôt, dans bien des cas, parce qu'ils se sentent sans ressource et craintifs devant le processus.

Ainsi, pour rétablir un meilleur équilibre, nous proposons un mécanisme de financement qui permettrait de prélever, à même les sommes versées par les consommateurs pour la garantie, un pourcentage qui serait versé à un ou plusieurs organismes de défense des droits des consommateurs, dont une partie de la mission consisterait spécifiquement à mieux informer et à accompagner les acheteurs de maisons neuves dans la défense de leurs droits.

De notre expérience, nous croyons que cet accompagnement s'avèrerait particulièrement utile à l'étape de l'arbitrage.

Le consommateur pourrait être avisé du financement perçu pour l'organisme, recevoir de l'information dès le départ sur cet organisme et sur la façon d'obtenir de l'aide de sa part.

Nous sommes convaincus que les consommateurs accepteraient qu'une partie des sommes - quelques dizaines de dollars - servent à cette fin.

⁷ Gaps in New Home Warranty Coverage Across Canada, 2007, Consumer Council of Canada