



# PLAN DE GARANTIE DES BÂTIMENTS RÉSIDENTIELS NEUFS

## ÉVALUATION DE PROGRAMME

### SOMMAIRE

**OCTOBRE 2003**



## SOMMAIRE DU RAPPORT D'ÉVALUATION PLAN DE GARANTIE DES BÂTIMENTS RÉSIDENTIELS NEUFS

---

### **L'opportunité de maintenir ou de modifier le programme :** (Un programme perfectible et la recherche du juste équilibre)

#### **1. Le maintien du programme**

Il est important de rappeler que la mise en œuvre du Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs a un effet positif sur la relation entre l'entrepreneur et le consommateur. Parmi les 51 054 acheteurs n'ayant pas porté plainte, 85% de ceux-ci se sont montrés satisfaits ou très satisfaits de la qualité du produit ou de la relation avec l'entrepreneur. Si 27 695 acheteurs, soit 54%, ont détecté des problèmes qui les ont amenés à traiter avec l'entrepreneur, la majorité d'entre eux ont réglé leurs problèmes directement avec l'entrepreneur. Il est permis aussi de croire que la création du Plan de garantie a généralement contribué à faciliter le règlement des litiges en première étape sous forme de médiation volontaire entre l'acheteur et l'entrepreneur, avant qu'il y ait appel auprès de l'administrateur du Plan.

D'autre part, le programme a permis de traiter les 1839 plaintes reçues en dehors du processus judiciaire civil permettant ainsi aux propriétaires qui ont porté plainte auprès de l'administrateur du Plan d'exercer leurs recours à travers des mécanismes décisionnels accessibles, rapides et moins coûteux. En effet, on note que 63% des décisions arbitrales sont rendues en moins de 30 jours. Dans 93% des cas, les frais d'arbitrage ont été assumés en tout ou en partie par l'administrateur du Plan de garantie.

La garantie du plan couvre la réparation des vices cachés qui sont découverts dans les trois ans suivants la réception du bâtiment, et la réparation des vices de conception, de construction ou de réalisation, et des vices du sol qui apparaissent dans les cinq années suivant la fin des travaux. Les premiers certificats émis en 1999 prendront fin au cours de l'année 2004. Le plan instauré en 1999 n'a pas atteint sa maturité. En ce moment, le simple ratio des sinistres sur les primes ne serait pas une mesure valable de la proportion des primes qui sera éventuellement utilisée par l'administrateur pour s'acquitter des obligations découlant du plan de sorte que l'historique des réclamations n'est pas suffisamment étendu pour remettre en question les paramètres du règlement.

#### **2. Les modifications pour le juste équilibre**

La notoriété du *Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs* auprès des futurs acheteurs est plutôt élevée, 57% des acheteurs de maisons neuves qui n'ont pas porté plainte ayant déclaré qu'ils connaissaient le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs avant de rencontrer l'entrepreneur.

Cependant, sur les 54288 unités enregistrées à la fin de la quatrième année, il y a trois groupes de propriétaires qui attirent notre attention soit :

Ceux qui n'ont pas porté plainte, mais qui disent avoir encore des problèmes;	7 485 ( 14%)
Ceux qui ont ouvert un dossier de plainte auprès des administrateurs;	1 839 ( 3%)
Ceux qui ont demandé l'arbitrage;	90 (0,2%)



Dans le cadre de cette évaluation de programme, certains constats préoccupants permettent de dresser une liste d'éléments à revoir pour d'atteindre les objectifs initiaux et améliorer la performance du programme. Les axes d'amélioration se dessinent autour des cibles suivantes :

L'information

Le champ d'application

L'inspection préreception

Les décisions

Les recours

Les indicateurs de performance

### **L'information :**

Même si la notoriété du programme semble assez élevée, il ressort de l'analyse, qu'un bon nombre de propriétaires auraient eu avantage à mieux connaître le programme de garantie. 23% des acheteurs qui n'ont pas porté plainte, n'ont reçu aucune information de l'entrepreneur sur le Plan de garantie. De plus 64% déclarent qu'ils n'étaient pas informés de l'importance du processus d'acceptation du bâtiment. Près de 14 000 acheteurs ne se souviennent pas d'avoir effectué une inspection préreception, même si près de la moitié de ceux-ci se rappellent avoir fait une visite des lieux. Il est important de souligner que les délais pour les recours débutent à l'étape de l'inspection préreception à l'aide de la liste des éléments préétablis.

Lors de l'acquisition d'une propriété, le besoin de connaître et de maîtriser les règles du programme varie beaucoup en fonction des étapes franchies et de la nature des difficultés rencontrées. Il n'apparaît pas nécessaire que l'acheteur d'une propriété ait une maîtrise approfondie du règlement dès le début des démarches qu'il entreprend. Par contre, au fur et à mesure que les étapes sont franchies, l'information doit être plus précise et ciblée :

En premier lieu, il est important de savoir si la propriété est couverte par le programme;

Vient ensuite la nécessité de savoir quelle est la couverture de la garantie et ses limites (acomptes, indemnités pour retard, parachèvement des travaux, corrections de malfaçons et des vices...);

Il faut, dès les premières étapes, connaître les processus à respecter et particulièrement l'importance et les modalités de l'inspection préreception;

Par la suite, il faut s'assurer de respecter les délais prescrits pour ne pas perdre ses recours;

Compte tenu de l'expertise requise de la part de l'acheteur pour évaluer la qualité des travaux et procéder à leur réception, pour apprécier les arguments avancés par les experts qui lui font face, pour assurer sa défense et maîtriser les mécanismes de recours qui sont mis à sa disposition, il devient évident que l'information joue ici un rôle de premier plan. Il y a donc lieu d'établir des conditions favorables à la circulation de l'information pertinente au bon moment dans le processus.

Malgré certaines prescriptions réglementaires, il y a lieu de s'assurer que le consommateur a toutes les chances d'accéder à l'information lors de la signature du contrat préliminaire, de l'inspection préreception, suite à une décision de l'entrepreneur, de l'administrateur du Plan ou de l'arbitre. Il apparaît malheureux que certains propriétaires aient perdu leurs recours parce que certaines de ces étapes ont été escamotées ou que des intervenants n'ont pas assumé pleinement leurs responsabilités.



**Il faudra donc élaborer une solution qui favorisera le juste équilibre entre la responsabilité de s'informer et le devoir d'informer. Si le propriétaire a la responsabilité de prendre connaissance de la documentation qui lui est remise, par contre celui qui contracte avec l'acheteur a la responsabilité d'utiliser les contrats et les formulaires prescrits et de respecter les processus établis, ce qui n'est pas toujours le cas.**

### **Le champ d'application :**

Considérant que le *Plan de garantie pour les bâtiments résidentiels neufs* s'applique aux petits bâtiments (à l'exception des bâtiments multifamiliaux de plus de 5 logements qui sont détenus par un organisme à but non lucratif ou par une coopérative) et qu'il a contribué à offrir aux propriétaires de ces bâtiments un outil qui facilite le règlement des litiges, il apparaît opportun d'envisager d'élargir la portée du programme à tous les bâtiments détenus en copropriété divise. Cette modification viserait une meilleure équité en offrant la même protection à tous les consommateurs qui achètent une propriété neuve. Cette avenue de solution permettrait d'éliminer la confusion qui existe entre les plans facultatifs et le plan obligatoire.

Il faut aussi questionner la pertinence de maintenir l'assujettissement des bâtiments multifamiliaux de plus de 5 logements détenus par un organisme à but non lucratif ou par une coopérative. En effet selon les informations fournies par la Société d'habitation du Québec, plus de 2700 unités de logements réparties dans 131 bâtiments ont été construits durant la période de référence. Un très faible nombre de celles-ci ont été enregistrées au Plan de garantie. Les entrepreneurs qui construisent ces bâtiments doivent être accrédités auprès d'un administrateur, de sorte que ces unités de logements sont protégées par la garantie; puisqu'il n'y a pas eu d'enregistrement, il n'est pas possible de savoir si les primes ont été perçues pour ces bâtiments par les entrepreneurs. D'autre part le processus de réalisation de ces projets se fait dans un cadre particulier des programmes de subventions visant à protéger l'investissement. Ainsi les soumissionnaires doivent fournir des cautionnements d'exécution et les propriétaires doivent retenir les services des architectes et ingénieurs pour assurer la surveillance des travaux. L'assujettissement de ces bâtiments représente donc une double protection qu'il y a lieu de questionner.

Les maisons usinées prennent graduellement une part de marché de plus en plus importante. L'entrepreneur général qui réalise les travaux de construction de telles maisons doivent offrir la garantie. Cependant bon nombre de maisons usinées sont achetées par le consommateur et installées par des entrepreneurs spécialisés engagés directement par l'acheteur. Ceci a pour résultat que l'ensemble des travaux n'est généralement pas couvert par le Plan de garantie. Plus souvent qu'autrement, le propriétaire n'est pas conscient de la situation, ce qui est source de frustrations lorsqu'il fait face à de problèmes de construction. Il est difficile de faire le partage entre la volonté pour le constructeur-propriétaire de faire lui-même les travaux de sa maison et le manque d'information, volontaire ou non, qui crée cette confusion.

**Il faudra examiner dans ce cas, si le devoir d'informer est la seule piste de solution pour que l'acheteur puisse faire un choix éclairé. De plus, une étude actuarielle devrait dresser le portrait des risques associés à l'élargissement du champ d'application à toutes les unités détenues en copropriété divise.**



## **L'inspection préreception :**

Tel que mentionné précédemment, l'inspection préreception est une étape très importante dans le processus de mise en œuvre du Plan de garantie. Différents problèmes ont été observés en regard de cette activité :

Un certain nombre d'unités résidentielles ne sont pas enregistrées au Plan de garantie, telles que les unités non déclarées par l'entrepreneur (ex : bâtiments détenus par les OBNL et les COOP), faisant en sorte que l'inspection préreception n'a pas lieu. Il devient alors pratiquement impossible pour le propriétaire de faire valoir des droits et établir la date de départ de la prescription pour ses recours.

Dans plusieurs cas (près de 7 000), il y a eu visite pour prendre réception du bâtiment, mais aucune formalité officielle pour identifier les défauts apparents. Le fait de ne pas procéder à la rédaction de la liste de ces défauts ou de les dénoncer dans les trois jours suivant la réception des travaux peut entraîner le rejet d'une réclamation.

En ce qui concerne la réception des parties communes pour les bâtiments multifamiliaux détenus en copropriétés divisées, l'inspection préreception se fait généralement par l'administrateur temporaire qui agit à titre de syndicat des copropriétaires. Cette étape a donc lieu avant la formation de l'assemblée des copropriétaires de sorte qu'ils ont peu ou pas la possibilité de se prononcer sur la réception des travaux.

Les intervenants rencontrés ont par ailleurs souligné que l'acheteur n'était pas toujours en mesure d'identifier ces problèmes, surtout si l'on considère que l'entrepreneur a tendance à procéder rapidement à l'inspection préreception. Ce problème est d'autant plus criant lorsqu'un entrepreneur n'a pas informé l'acheteur de l'importance de cette étape dans le processus d'achat.

**Dans la perspective de rechercher un juste équilibre, il faudra examiner des solutions qui font en sorte que le propriétaire ne puisse être pénalisé par la faute ou la négligence des autres intervenants dans le dossier.**

## **Les décisions:**

Compte tenu du peu d'expertise du propriétaire sur les aspects techniques ou réglementaires, il appert que beaucoup de ceux-ci ( 7485) ont choisi de ne pas porter plainte ou de ne pas poursuivre leurs démarches, donc de ne pas exercer leurs recours. Ils ont fait ce choix souvent suite à des décisions verbales. Les raisons invoquées sont généralement de trois ordres soit :

- qu'ils veulent demeurer en bon terme avec leur entrepreneur;
- qu'ils se font dire qu'il s'agit d'un « problème normal » (24% des cas de refus);
- qu'on leur a répondu que ce n'est pas couvert par le Plan de garantie (39% des cas de refus).

Au cours des diverses étapes qu'il doit franchir en vue de régler un litige, un propriétaire doit faire face à trois décideurs soit l'entrepreneur, l'administrateur et l'arbitre. Selon les cas, le propriétaire peut entreprendre des démarches différentes, mais dans tous les cas les délais pour réagir sont cruciaux. L'entrepreneur et l'administrateur doivent aussi se conformer aux exigences réglementaires et rendre leurs décisions dans les délais prescrits. L'administrateur doit aussi corriger ou faire corriger les travaux *"dans le délai qu'il indique et qui est convenu avec le*



*bénéficiaire*". Les décisions des administrateurs n'étant pas déclarées publiques, il n'est pas possible de les analyser et de les comparer.

Par contre, en vertu de l'article 131 du règlement, l'organisme d'arbitrage doit publier annuellement un recueil des décisions arbitrales rendues. Celles-ci ont été analysées et comparées sous l'angle de la cohérence. Certaines semblent s'écarter de l'esprit du règlement et statuent sur des matières qui ne sont pas couvertes par le règlement.

Quoique sans appel, les décisions des arbitres portant sur certains éléments non assujettis au Plan de garantie, laisse au bénéficiaire la possibilité d'intenter des recours auprès des autres instances dont la division des petites créances de la Cour du Québec. Cependant, il n'est pas évident pour un propriétaire de démêler les différentes alternatives juridiques dont il peut disposer.

Le choix d'une firme d'arbitrage demeure pour le bénéficiaire une opération aléatoire. Il a tendance à demander conseil pour éclairer son choix. Ce processus mérite d'être questionné car il consolide la perception que le choix de l'arbitre s'apparente à une forme de magasinage.

**Afin de favoriser un juste équilibre entre les parties, il faut examiner les différentes alternatives qui permettraient d'assurer une plus grande diffusion et une meilleure qualité des décisions.**

### **Les recours:**

En vertu du règlement, « *le bénéficiaire et l'entrepreneur peuvent, dans les 15 jours de la réception par poste recommandée de la décision de l'administrateur concernant une réclamation, convenir de recourir à la médiation pour tenter d'en arriver à une entente sur le différend qui les oppose.* »

De plus, *Les coûts de la médiation sont partagés à parts égales entre le bénéficiaire et l'entrepreneur sauf si ces derniers en conviennent autrement. Toutefois, l'administrateur assume le tiers des coûts lorsqu'il participe à la médiation.* »

Compte tenu de ce partage des coûts, le recours à la médiation n'a été utilisé que dans de très rares occasions. Le choix de l'arbitrage s'impose comme étant plus rapide et moins coûteux pour un bénéficiaire qui a gain de cause sur au moins un des éléments qu'il conteste.

*«Lorsque le demandeur est le bénéficiaire, ces coûts sont à la charge de l'administrateur à moins que le bénéficiaire n'obtienne gain de cause sur aucun des aspects de sa réclamation, auquel cas l'arbitre départage ces coûts.»*

Dans 14% des cas soumis à l'arbitrage, l'arbitre a été invité à rejeter la demande pour non-respect du délai de 15 jours pour exercer le recours prévu aux articles 19 et 35 du *Règlement sur le plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs*. Suite aux plaintes reçues, cette question de délai a été invoquée aussi par l'administrateur pour rejeter les plaintes des propriétaires. N'ayant pas accès aux décisions, il n'est pas possible d'évaluer dans quelle proportion, les bénéficiaires perdent leurs recours pour cette raison.



Dans une décision récente<sup>1</sup>, un arbitre a souligné le déséquilibre des forces en présence lors des auditions. Il écrit :

*« À l'audience, le bénéficiaire est seul, avec le rêve de sa vie, une maison bien à lui, contre une batterie d'experts et d'avocats dont c'est le travail quotidien... »*

Le bénéficiaire est représenté par un avocat dans 18% des cas, comparativement à 54% dans le cas de l'administrateur. Le propriétaire se retrouve donc souvent seul à défendre sa cause contre l'entrepreneur, l'administrateur et leurs experts.

Tel que mentionné précédemment, la couverture du Plan de garantie porte sommairement sur la protection des acomptes, le parachèvement, les frais de relogement et les réparations des malfaçons et des vices. Le Plan impose des exigences relativement aux délais pour intenter les recours et comporte certaines exclusions (aménagements extérieurs, sols contaminés, services publics, stationnement et locaux situés à l'extérieur du bâtiment...) Le consommateur peut croire qu'il a perdu tous ses recours civils suite à une décision arbitrale qui statue sur le fait qu'une demande n'est pas recevable.

**Il apparaît important d'examiner les solutions qui vont permettre au bénéficiaire de mieux comprendre le Plan de garantie et d'être mieux outillé pour assurer sa défense en ayant toujours comme préoccupation qu'un des objectifs du programme est d'offrir un accès rapide et peu coûteux au règlement des litiges.**

### **Les indicateurs de performance:**

Pour obtenir une meilleure évaluation de l'impact du Plan et mesurer sa performance au cours des prochaines années, il y a lieu de développer des indicateurs à partir des constats qui ressortent de cette analyse. Ces indicateurs de performance devront porter sur les éléments tels que:

Le taux de satisfaction;

L'utilisation des documents prescrits;

Le niveau de connaissance du Plan, de ses procédures, de sa couverture, etc...;

Le taux de plaintes déposées;

Le taux de rejet des plaintes déposées selon les diverses catégories;

Les coûts et délais moyens;

La performance financière;

Ils permettront régulièrement, dans une perspective de qualité des services à la clientèle, d'ajuster la réglementation en fonction des besoins et des écarts observés par rapport aux objectifs.

---

<sup>1</sup> Giulio Scavella, Tony T.Tanner et Groupe Platinum Construction Inc. mai 2003

