

ANALYSE D'IMPACT RÉGLEMENTAIRE

Projet de règlement modifiant le Code de construction, chapitre I, Bâtiment, visant l'accessibilité à l'intérieur des logements d'habitation

Régie du bâtiment du Québec

28 février 2017

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Proposer des exigences pour l'accessibilité à l'intérieur des logements d'habitation est l'un des engagements de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), inscrit au Plan 2015-2019 des engagements gouvernementaux (PEG), visant à favoriser la mise en œuvre de la politique *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* (APE) adoptée en juin 2009. C'est aussi l'une des actions sous la responsabilité de la RBQ dans le cadre du plan d'action de la politique *Vieillir et vivre ensemble, chez soi, dans sa communauté, au Québec* (VVE).

Des études démontrent qu'un tiers des Québécois a une incapacité et cette proportion est appelée à croître rapidement au cours des prochaines décennies en raison du vieillissement de la population. Toutefois, les caractéristiques du parc de logements existant et les pratiques de construction résidentielle actuelles ne suivent pas cette évolution démographique.

Le développement d'un parc de logements plus accessibles aux personnes ayant des incapacités motrices est nécessaire pour permettre à cette proportion importante et en augmentation de la population de demeurer chez soi, mais aussi afin que l'ensemble des Québécois puissent recevoir leurs proches et connaissances chez eux, sans égard à leurs incapacités.

Par conséquent, la RBQ dépose un projet de règlement modifiant le chapitre I, Bâtiment, du Code de construction (chapitre B-1.1, r. 2) (Code).

La mise en place d'une réglementation visant l'accessibilité à l'intérieur des nouveaux logements d'habitation favorise une accessibilité minimale à moindre coût et permet de développer une part de marché de logements adaptables, ce qui diminue les coûts d'adaptations ultérieures. Les deux degrés d'accessibilité, soit l'accessibilité de base et l'adaptabilité, permettent aussi d'élargir, pour les propriétaires de ces logements, le bassin de clients pouvant y avoir accès et les occuper. Pour les occupants des logements, une meilleure accessibilité permet, en cas d'incapacité, de diminuer le temps consacré aux services de soutien à domicile, de retarder le recours à l'hébergement et d'éviter d'autres frais de santé.

Des exigences visant l'accessibilité à l'intérieur des logements sont en vigueur dans la majorité des provinces canadiennes et aux États-Unis. Au Québec, les exigences d'accessibilité du Code excluent l'intérieur des logements.

Il est estimé que les mesures visant l'accessibilité de base auraient un impact monétaire global qui est de l'ordre de 10,3 M\$ sur une période de 5 ans (soit un coût supplémentaire d'environ 250 \$ par logement). Lorsque le choix du concepteur portera sur l'adaptabilité, il y aura un coût supplémentaire d'environ 550 \$ par logement, soit environ 300 \$ de plus que les coûts générés par les exigences d'accessibilité de base.

Les principaux avantages du projet sont les suivants :

- Offrir une flexibilité entre l'accessibilité de base et l'adaptabilité.
- Permettre de développer, à faible coût, un important parc de logements minimalement accessibles.

- Permettre de développer des logements accessibles et adaptables qui répondent aux besoins spécifiques d'une personne ayant des incapacités motrices.
- Élargir le bassin de clients pouvant avoir accès et occuper les nouveaux logements construits, ce qui représente une valeur ajoutée.
- Amoindrir la pression sur les programmes publics de logements sociaux et communautaires subventionnés ainsi que d'adaptation de domicile, qui peinent à répondre aux besoins actuels.
- Répondre aux attentes exprimées par le milieu associatif représentant les intérêts des personnes handicapées et âgées, grâce à une réponse immédiate qui permet une accessibilité minimale à l'intérieur des nouveaux logements d'habitation tout en minimisant les coûts pour l'industrie de la construction.
- Encadrer l'adaptabilité des logements par des exigences inscrites au Code qui incitent à faire évoluer les pratiques de construction vers l'adaptabilité.
- Répondre aux engagements gouvernementaux.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Des études démontrent qu'un tiers des Québécois a une incapacité, ce qui correspond à plus de 2 millions de personnes. Les incapacités liées à l'agilité et à la mobilité, qui touchent respectivement 15 % et 13 % de la population québécoise, pouvant nécessiter des aménagements sans obstacles pour circuler à l'intérieur d'un logement sont les plus répandues, notamment chez les aînés.

Le taux d'incapacité s'accroît avec l'âge, atteignant 57 % parmi les Québécois de 65 ans et plus, et 84 % chez les aînés de 85 ans et plus. Selon les dernières perspectives démographiques, les personnes âgées de 65 ans et plus représenteront plus d'un quart de la population du Québec en 2031, alors qu'elles représentaient 16 % de la population en 2011.

Malgré l'évolution démographique et les besoins importants en logements accessibles et adaptables, les nouveaux logements construits n'intègrent pas les aménagements qui répondent aux besoins des personnes ayant des incapacités motrices. L'offre reste donc en deçà de la demande, ce qui entraîne une inadéquation croissante entre le parc de logements disponibles et les besoins de la population. Certaines caractéristiques d'accessibilité sont souvent présentes dans l'aménagement initial des nouveaux logements ou peuvent être intégrées au moyen d'un réaménagement sans coûts supplémentaires et sans agrandissement de la surface du logement, lorsqu'elles sont prévues à l'étape de la conception. Toutefois, les principes d'aménagement et les installations propices à une accessibilité de base et à une adaptation ultérieure ne font pas partie des façons de faire en construction résidentielle.

Intégrer, dès la conception des logements, les principes d'accessibilité et d'adaptabilité offre un bénéfice socioéconomique. Les caractéristiques d'accessibilité de base permettent un premier niveau d'accessibilité, à faible coût, dans certaines pièces du logement. Lorsque le choix porte sur les exigences d'adaptabilité, ces caractéristiques permettent une accessibilité dans les principales pièces du logement et diminuent les coûts liés aux travaux d'adaptation ultérieurs du logement. Par conséquent, les dépenses des ménages et le soutien financier octroyé par le gouvernement pour adapter le logement peuvent couvrir des installations et des aménagements plus spécifiques. Le développement d'un parc de logements plus accessibles au sein du marché privé permet aussi d'alléger la demande sur les logements adaptables subventionnés et les ressources d'hébergement publiques.

2. PROPOSITION DU PROJET

Contexte

La réglementation prévoit, sauf pour certaines exceptions, que tous les bâtiments sont conçus avec un parcours sans obstacles permettant à une personne handicapée en fauteuil roulant d'accéder à l'intérieur d'un bâtiment ainsi que sur chaque aire de plancher desservie par un ascenseur. L'intérieur des logements n'est toutefois pas inclus dans le parcours.

Le projet de règlement modifie le chapitre I, Bâtiment, du Code de construction et le Code national du bâtiment 2010 (modifié Québec) auquel il réfère afin d'inclure des exigences minimales d'accessibilité à l'intérieur des nouveaux logements d'habitation ainsi que des exigences d'adaptabilité. Le projet a pour but de répondre à des engagements du

gouvernement envers les personnes ayant des incapacités et de développer un parc immobilier accessible à moindre coût et, ce faisant, de diminuer progressivement le coût des adaptations des logements.

En vertu de la politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire, tout projet de règlement doit faire l'objet d'une étude d'impact réglementaire et de consultations auprès des parties prenantes concernées par les nouvelles exigences du règlement.

Des exigences d'accessibilité à l'intérieur des logements sont précisées dans la réglementation de sept provinces canadiennes (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador) ainsi que dans les villes de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Manitoba s'est doté de lignes directrices provinciales et ses exigences réglementaires sont en processus d'adoption.

Dans la plupart des provinces canadiennes, les exigences visent l'adaptabilité des logements, comme c'est le cas au Québec pour le logement social et communautaire. En Ontario et aux États-Unis, les exigences visent plutôt une accessibilité de base des logements « visitabilité ».

Les provinces de la Saskatchewan, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario ainsi que les villes de l'Île-du-Prince-Édouard exigent 5 à 15 % d'unités accessibles dans le marché privé. L'Alberta applique ses exigences à 10 % des logements financés par le gouvernement et à tous les logements adaptables construits volontairement par les promoteurs ou exigés par les villes. En Colombie-Britannique, les exigences s'appliquent à tout logement adaptable construit volontairement par un promoteur ou exigé par un gouvernement municipal. Les villes de la Colombie-Britannique appliquent différents ratios allant jusqu'à 100 % des unités, comme c'est le cas à Vancouver.

Le Manitoba est la seule province qui n'a pas encore d'exigences, mais ses lignes directrices pour une approche à deux degrés d'accessibilité s'appliquent au logement social. Une approche avec des exigences d'accessibilité de base pour tous les logements et des exigences d'adaptabilité pour un ratio de ceux-ci est aussi appliquée au logement social dans certaines provinces (Terre-Neuve-et-Labrador et Colombie-Britannique, à l'étude en Nouvelle-Écosse).

Au Québec, la Société d'habitation du Québec (SHQ) applique des critères d'adaptabilité pour tous les nouveaux logements sociaux et communautaires desservis par un parcours sans obstacles dans le cadre du programme AccèsLogis Québec.

Aux États-Unis, l'accessibilité de base « visitabilité » est exigée dans tous les logements des nouveaux immeubles de quatre logements et plus. Le Congrès américain a rejeté une approche qui assujettirait seulement une certaine proportion de logements.

À l'issue des travaux menés depuis 2007, l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) et la RBQ ont élaboré des dispositions sur l'adaptabilité visant à permettre l'accessibilité à l'intérieur des logements, dans les aires communes et la chambre principale. Celles-ci auraient nécessité un ajout de superficie pour certains logements et un impact monétaire important. Il a été convenu d'en réévaluer la portée en termes de coûts et d'applicabilité.

L'absence de dispositions sur l'adaptabilité dans le projet de règlement modifiant le Code de construction publié à la *Gazette officielle du Québec* en 2014 a suscité de vives

réactions de la part des différents partenaires, dont le milieu associatif représentant les intérêts des personnes handicapées et âgées.

L'OPHQ et la RBQ ont donc réévalué les exigences en termes de coûts et d'applicabilité en s'appuyant sur les approches mises en place dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis ainsi que sur des consultations des parties prenantes.

Projet de règlement

La RBQ et l'OPHQ ont poursuivi les travaux, en collaboration avec les parties prenantes concernées, afin de proposer de nouvelles modifications au Code. Ces travaux visent l'élaboration d'une solution qui, tout en minimisant les coûts de construction, permet de prévoir l'accessibilité à l'intérieur des nouveaux logements. Cela répond aux besoins croissants d'une population vieillissante voulant demeurer chez soi, ainsi qu'aux demandes répétées du milieu associatif représentant les intérêts des personnes handicapées et âgées. Par l'entremise du Comité consultatif permanent sur l'accessibilité et la sécurité des bâtiments aux personnes handicapées, plusieurs consultations ont été menées avec les partenaires gouvernementaux, les représentants de l'industrie de la construction et les principaux groupes du milieu associatif représentant les intérêts des personnes handicapées et âgées ainsi que d'autres organisations intéressées.

Les nouvelles dispositions s'appliquent à tous les nouveaux logements d'habitation situés sur l'étage d'entrée du bâtiment, sauf exception, ou desservis par un ascenseur, dans les bâtiments de plus de 2 étages et de plus de 8 logements et à leurs agrandissements. L'étendue des exigences réglementaires repose sur les mesures les plus porteuses en fonction de leur efficacité et de leurs coûts. Ce projet de règlement permet un choix entre deux niveaux d'accessibilité, soit l'accessibilité de base ou l'adaptabilité, pour tenir compte des besoins actuels et futurs d'une personne ayant des incapacités motrices.

Logement minimalement accessible

Logement dont la conception intègre des aménagements et des éléments à coûts faibles dans certaines parties du logement, ce qui permet de répondre aux besoins, temporaires ou permanents, d'une personne ayant des incapacités motrices.

Le parcours sans obstacles doit se prolonger depuis la porte d'entrée du logement jusqu'à l'intérieur de chacun des espaces suivants :

- a) une salle de toilette;
- b) une salle de séjour;
- c) une salle à manger.

Logement adaptable

Logement dont la conception permet qu'il puisse être facilement adapté aux besoins spécifiques d'une personne ayant des incapacités motrices.

Ce logement diminue le coût des aménagements nécessaires pour adapter le logement en prévoyant, dès la conception, des surfaces et des installations nécessaires à son adaptation ultérieure.

Le parcours sans obstacles doit se prolonger depuis la porte d'entrée du logement jusqu'à l'intérieur de chacun des espaces suivants :

- a) une salle de bains;
- b) une salle de séjour;
- c) une salle à manger;
- d) une cuisine;
- e) au moins une chambre;
- f) un balcon (le cas échéant).

L'objectif du projet de règlement est de permettre une accessibilité minimale à l'intérieur des logements d'habitation assujettis, tout en incitant les maîtres d'ouvrage à développer volontairement une part de marché de logements adaptables. Cela permet d'assurer une accessibilité de base pour tous les nouveaux logements d'habitation assujettis, à l'instar de ce qui est préconisé aux États-Unis. Par ailleurs, cela évite d'introduire des exigences obligatoires pour un ratio de logements, une approche qui est difficilement applicable et peu efficace pour répondre aux besoins actuels. Une telle approche a d'ailleurs été rejetée lors des consultations menées au Québec depuis 2009.

Les principaux impacts anticipés par l'application des nouvelles exigences d'accessibilité et d'adaptabilité sont résumés dans la section 4 de la présente analyse d'impact réglementaire.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le statu quo

Le maintien du statu quo ne permet pas d'améliorer l'accessibilité à l'intérieur des logements. Cela a pour conséquence de laisser perdurer la construction de logements non accessibles et non adaptables, dans lesquels une proportion significative et en augmentation de la population ne peut résider. Adapter les logements existants est très coûteux et particulièrement complexe et parfois même impossible lorsque les surfaces nécessaires à leur adaptation ne sont pas prévues à l'étape de la conception. Des logements qui ne sont pas accessibles ou adaptés peuvent générer des besoins plus importants en services de soutien à domicile et un recours plus hâtif aux ressources d'hébergement en cas d'incapacité de l'occupant. Cela a donc des répercussions financières pour les ménages et le gouvernement, et compromet le maintien à domicile des personnes handicapées et âgées en perte d'autonomie.

Maintenir le statu quo a aussi pour effet d'accentuer le retard enregistré par le Québec comparativement aux autres provinces canadiennes pour l'entrée en vigueur d'exigences permettant d'améliorer l'accessibilité à l'intérieur des logements.

La SHQ prévoit des critères d'adaptabilité dans son programme AccèsLogis Québec, un programme d'aide financière visant à favoriser la réalisation de logements sociaux et communautaires, pour les ménages à revenu faible ou modeste et pour une clientèle qui a des besoins particuliers en habitation. Toutefois, ce programme ne peut répondre à l'ensemble des besoins compte tenu de la forte demande et de son augmentation prévisible dans le contexte actuel du vieillissement de la population. Le maintien du statu quo aurait pour effet d'augmenter la pression sur ce programme.

Une solution réglementaire pour l'accessibilité à l'intérieur des nouveaux logements d'habitation est donc la meilleure réponse à l'inadéquation croissante entre l'offre résidentielle et les besoins de la population en logements plus accessibles, surtout si l'on

considère l'augmentation du nombre de personnes âgées à laquelle devra faire face le Québec dans les prochaines décennies.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4. 1. Description des secteurs touchés

Il est estimé que le projet de règlement visant l'accessibilité à l'intérieur des logements d'habitation occasionne une augmentation du coût global de la construction inférieure à 1 % du coût global de la construction des logements d'habitation au Québec, autant pour l'accessibilité de base que l'adaptabilité. Cette augmentation se répercutera dans le prix d'achat des nouvelles unités.

Le projet de règlement n'aura aucun impact sur les architectes qui sont soumis à des obligations de formation continue par leur ordre professionnel pour la mise à jour de leurs connaissances.

Les entrepreneurs et les travailleurs de la construction, eux, n'auront pas à suivre une formation supplémentaire, puisque les nouvelles exigences sont surtout de l'ordre de l'aménagement des espaces et les installations sont similaires à celles déjà demandées dans les autres usages du bâtiment autre que l'habitation. Des fiches d'information pourront être diffusées à l'intention des membres de la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ) pour les nouvelles exigences liées à la plomberie.

Il n'y aura aucun impact pour les manufacturiers, puisque les équipements, matériaux et installations qui seront utilisés pour répondre aux exigences d'accessibilité à l'intérieur des logements sont déjà présents sur le marché.

4. 2. Coûts pour les entreprises

Les coûts sont à la charge des entreprises lors de la construction des logements d'habitation. Ils se répercuteront dans le prix de vente des unités. Cette augmentation est compensée par une réduction des coûts d'adaptation ultérieure de ces mêmes logements pour les contribuables et le gouvernement. Les coûts pour les services de soutien à domicile et l'hébergement des occupants sont aussi réduits.

Il est estimé que l'intégration des exigences d'accessibilité de base représente un coût supplémentaire d'environ 250 \$ par logement. Ce coût est basé sur la moyenne des estimations de coûts unitaires, suite à l'intégration des exigences d'accessibilité de base aux cinq typologies de logements étudiés (studio, deux configurations de 3½ et deux configurations de 4½), aux fins de cette analyse d'impact. Ces coûts sont majoritairement dus aux fonds de clouage dans la salle de bains et les exigences n'engendrent aucun ajout de superficie aux logements. Les impacts monétaires globaux estimés sont de l'ordre de 10,3 M\$ sur 5 ans, incluant les estimations d'inflation du marché, ce qui représente une augmentation de 0,21 % du coût de la construction globale des logements d'habitation assujettis (estimé à 4,7 G\$ sur 5 ans). L'estimation de l'impact global prend en considération la proportion des différentes typologies de logements sur le marché. Il est estimé qu'environ 34 000 logements accessibles ou adaptables seront construits sur 5 ans.

Lorsque le choix du concepteur portera sur l'adaptabilité, il y aura un coût supplémentaire d'environ 300 \$, pour un total de 550 \$ par logement. Ce coût est majoritairement dû à la plomberie adaptable dans la salle de bains et la cuisine afin de permettre une adaptation future du lavabo et de l'évier de cuisine pour l'accès d'une personne en fauteuil roulant. La superficie des logements n'est pas modifiée, mais dans certains logements de petite taille, la configuration et la disposition des pièces peuvent être affectées lors de l'intégration des exigences d'adaptabilité. Le choix offert entre les deux degrés d'accessibilité permet une flexibilité lors de la conception du logement.

Ces coûts sont basés sur une étude d'impact monétaire réalisée en 2016 par la firme de services-conseils en immobilier et en construction GLT+, qui s'appuie sur des statistiques et des données ainsi que sur des hypothèses de travail pour l'évaluation du développement du parc de logements, assujettis au projet de règlement, pour les 5 prochaines années. Pour l'évaluation des coûts relatifs à l'intégration des nouvelles exigences d'accessibilité de base et d'adaptabilité, la firme GLT+ s'est appuyée sur l'étude des différentes typologies de logements, représentatifs du marché d'habitation actuel, qui a été réalisée par la Société Logique.

4. 3. Avantages du projet

Le projet de règlement vise à prévoir, dès la conception, des dispositions permettant une accessibilité à l'intérieur des logements tout en minimisant les coûts de construction. Il a comme objectif :

- de répondre aux engagements gouvernementaux des politiques *Vieillir et vivre ensemble : chez soi, dans sa communauté, au Québec* et *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité*;
- de développer, à faible coût, un parc de logements accessibles;
- de développer une part de marché de logements adaptables aux besoins spécifiques d'une personne ayant des incapacités motrices;

- d'élargir le bassin de clients pouvant avoir accès et occuper les nouveaux logements construits;
- de diminuer la pression sur les programmes publics de logements sociaux et communautaires subventionnés ainsi que d'adaptation de domicile, qui peinent à répondre aux besoins actuels;
- d'encadrer l'adaptabilité des logements par des exigences inscrites au Code qui incitent à faire évoluer les pratiques de construction vers l'adaptabilité;
- de tenir compte des consultations menées par la RBQ et l'OPHQ par le biais du Comité consultatif permanent sur l'accessibilité et la sécurité des bâtiments aux personnes handicapées;
- d'offrir une flexibilité entre l'accessibilité de base et l'adaptabilité pour les concepteurs.

Finalement, les mesures proposées n'apportent pas d'allégement réglementaire ni d'alourdissement majeur, mais une introduction réglementaire permettant une flexibilité dans l'application de l'accessibilité à l'intérieur des logements.

4. 4. IMPACT SUR L'EMPLOI

Les nouvelles exigences d'accessibilité à l'intérieur des logements d'habitation n'ont aucun impact sur l'emploi.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

Les nouvelles exigences d'accessibilité à l'intérieur des logements d'habitation n'impliquent pas de nouveaux procédés de construction ou un nouvel équipement. Aucun effet négatif sur les PME et les autres entreprises n'est anticipé. Toutefois, une sensibilisation aux nouvelles exigences liées aux installations de plomberie est nécessaire. Une collaboration avec la CMMTQ est prévue à cet effet.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

Les nouvelles exigences d'accessibilité à l'intérieur des logements n'ont pas d'impact sur le commerce et les échanges économiques avec les autres provinces canadiennes, car elles n'impliquent pas de nouveaux procédés de construction ou l'utilisation de nouveaux matériaux. Les pratiques de construction demeurent les mêmes.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Des mesures d'accompagnement pour se conformer au projet de règlement sont prévues, notamment la mise à jour du guide sur la conception sans obstacles et des activités de sensibilisation et d'information sur les nouvelles exigences visant les entrepreneurs et les propriétaires.

De plus, des notes d'information ou des info-fiches seront développées en fonction des besoins particuliers de la clientèle.

8. CONCLUSION

Ce projet répond aux engagements gouvernementaux visant à favoriser la mise en œuvre de la politique *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* ainsi que l'action sous la responsabilité de la RBQ, inscrite à la politique *Vieillir et vivre ensemble : chez soi, dans sa communauté, au Québec*.

L'adoption de ces exigences constitue un réel avancement pour l'amélioration de l'accessibilité dans les habitations au Québec. L'approche proposée est cohérente avec les meilleures pratiques mises en place dans les autres provinces canadiennes ainsi qu'aux États-Unis. Elle constitue une réponse aux attentes répétées du milieu associatif représentant les intérêts des personnes handicapées et aînées.

Le fait d'adopter ce règlement permet non seulement de répondre aux besoins croissants en logements accessibles et adaptables, mais aussi de réduire considérablement les coûts reliés à l'adaptation ultérieure des logements construits. Il s'ensuivra une diminution des coûts de services de soutien à domicile et d'hébergement pour leurs occupants.

L'approche proposée est une solution consensuelle avec deux degrés d'accessibilité. Elle permet d'intégrer immédiatement des exigences pour une accessibilité de base dans les logements d'habitation tout en encadrant le concept d'adaptabilité des logements afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à l'adopter graduellement.

9. PERSONNE RESSOURCE

André Gravel, directeur par intérim
Direction du bâtiment et des installations techniques
Direction de la réglementation et de l'expertise-conseil
Régie du bâtiment du Québec