



Montréal, le 29 août 2017

M. Carlos J. Leitão
Ministre des Finances
12, rue Saint-Louis, 1^{er} étage
Québec (Québec) G1R 5L3

Objet : Commentaires de l'APCHQ dans le cadre de la consultation sur l'encadrement de l'assurance des copropriétés

Monsieur le Ministre,

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) regroupe 17 000 entreprises membres, principalement en construction et en rénovation résidentielles, et ce, aux quatre coins du Québec. Le secteur de l'habitation représente 7 % du PIB avec des activités totalisant 26 milliards de dollars annuellement. Regroupant de nombreux membres qui construisent et rénovent des copropriétés, l'APCHQ est intéressée de partager son opinion dans le cadre de la consultation sur l'encadrement de l'assurance des copropriétés que votre ministère mène actuellement.

En collaboration avec le Regroupement des gestionnaires et copropriétaires du Québec et la Fédération des chambres immobilières du Québec, l'APCHQ a publié, lors de son congrès annuel en 2015, une déclaration commune demandant une réforme de la copropriété. Cette même année, l'assureur Aviva s'est retiré du segment commercial des copropriétés du Québec en prétextant que le marché du condominium vivait un problème profond de manque de prévoyance des syndicats de copropriétés, un problème plus large que la seule question de l'assurance. Il est possible que la réforme proposée vise à éviter d'autres départs d'assureurs, ce qui pourrait réellement déstabiliser ce marché de l'habitation. L'APCHQ salue la volonté d'action de votre ministère, mais elle l'encourage à évaluer la possibilité d'intégrer les modifications législatives sur les assurances en copropriété dans une réforme législative générale de la copropriété.

Le Québec comptait, en juin 2016, plus de 307 000 copropriétés, soit environ 10 % du parc de logements québécois. Ce type d'habitation ne risque pas de diminuer, bien au contraire. Les politiques municipales d'aménagement misant sur la densification, additionnées à l'érosion de l'accès à la propriété et à la composition de la démographie, font de la copropriété le type d'habitation privilégié par de nombreuses personnes. À cet égard, il est intéressant de noter que de janvier à juillet 2017, 19 685 mises en chantier ont été dénombrées dans les villes de 10 000 habitants et plus au Québec, ce qui correspond à une augmentation de 16 % en comparaison avec les sept premiers mois de 2016. La hausse de 2 640 logements à Montréal, dont le tiers est de la copropriété, représente 96 % de la variation provinciale des mises en chantier dans les centres de 10 000 habitants et plus. Pour la même période, la construction de copropriétés a représenté 45 % de la hausse de la construction résidentielle pour les centres de 50 000 habitants et plus.

Nous allons maintenant commenter les propositions de modifications législatives présentées dans le document de consultation.

D'abord, plusieurs précisions sont proposées quant à l'obligation d'assurance du syndicat prévue par l'article 1073 du Code civil du Québec. Une de celles-ci consisterait à remplacer l'expression « valeur à neuf » par « coût de reconstruction » afin de garantir que le montant assuré puisse couvrir une perte totale qui inclut les frais liés à la construction et les services professionnels s'y rattachant. L'APCHQ appuie cette proposition, car elle permettra de protéger plus adéquatement les copropriétaires.

Le document de consultation propose aussi d'introduire l'obligation, pour le promoteur ou le syndicat de copropriétaires, selon le cas, de définir une « unité de référence » par rapport à laquelle serait déterminé ce qui constitue une amélioration apportée par un copropriétaire à sa partie afin de minimiser les problématiques des couvertures respectives des contrats d'assurance entre le syndicat et le copropriétaire. À cet effet, dans son rapport de 2013, le Comité consultatif sur la copropriété de la Chambre des notaires du Québec en faisait la recommandation¹. Lors des consultations qui ont mené à la rédaction de ce rapport, l'APCHQ s'était exprimée en défaveur, car « une partie importante des unités livrées dans les projets de copropriété d'envergure fait l'objet d'ajouts aux standards, [...] pour une certaine clientèle, le sur-mesure est devenu la norme. Dans un tel contexte, le problème reste entier pour les assureurs, puisque les exceptions à la norme sont relativement importantes »². Maintenant, nous serions ouverts à cette proposition dans la mesure où l'information demandée serait déjà incluse dans les brochures de vente. Si c'est le cas et que la manière de transmettre l'information au syndicat de copropriétés et aux copropriétaires est simple, les entrepreneurs pourraient répondre à cette nouvelle exigence législative sans subir un alourdissement de leur fardeau administratif et réglementaire. Pour s'en assurer, le gouvernement pourrait accompagner les entrepreneurs en produisant un document type, ce qui assurerait du même chef une certaine cohérence dans l'information qui sera transmise.

À ce sujet, plusieurs cas ont été rapportés à la Corporation des propriétaires immobiliers du Québec, alors que des locataires de copropriétés ont apporté des améliorations à leur unité sans en informer leur propriétaire ni le syndicat de copropriétés. Lors de la rédaction des nouvelles règles, il serait important de prendre en considération cet élément pour ne pas pénaliser injustement le copropriétaire ou le syndicat de copropriétés et ne pas cautionner ou encourager de telles pratiques.

En outre, il est proposé d'introduire la règle qui assurerait que lorsque des parties de la copropriété sont couvertes simultanément par des assurances du syndicat de copropriétés et du copropriétaire, l'assurance du syndicat soit traitée en premier lieu. Nous appuyons cette proposition de modification, car elle permettrait d'apporter une précision sur la responsabilité du syndicat de copropriétés dans le choix de sa police d'assurance et de la gestion qu'il en fait. Pour les parties communes, il est normal et sain que ce soit la responsabilité de l'ensemble des copropriétaires, et donc du syndicat. Ce n'est pourtant pas toujours le cas. En effet, le Bureau

¹ Rapport du Comité consultatif sur la copropriété, Version amendée, janvier 2013, p. 45.

² APCHQ, Mémoire remis au Groupe de travail sur la copropriété, avril 2012, p. 22.

d'assurance du Canada mentionnait qu'il « arrive fréquemment que le syndicat charge aux copropriétaires ayant subi les dommages le montant des pertes non couvertes et la franchise en totalité, et non pas en proportion de leur quote-part. Dans certains cas, les dommages seront à la charge de celui ou de ceux qu'il identifie comme étant responsables ou encore à la charge de celui d'où origine le sinistre sans qu'il en soit nécessairement responsable »³. Force est de constater qu'une précision législative est de mise pour assurer une meilleure équité et éviter que certains copropriétaires aient à payer deux fois en assurances ou plus que d'autres pour des parties qui sont de responsabilité commune.

De plus, cette même logique de modifications législatives s'applique sur la notion de la franchise. C'est d'ailleurs ce qu'indique le document de consultation en proposant d'encadrer la limite demandée par les assureurs et de régir les actions des syndicats pour provisionner adéquatement afin d'être en mesure d'assumer financièrement ces franchises. Nous commenterons ces deux éléments.

Commençons par la proposition de limiter les franchises des assureurs pour qu'elles ne dépassent pas un pourcentage donné de la valeur du bâtiment, notamment pour éviter des débordements ou des franchises exagérément trop élevées. Le Rapport du Comité consultatif sur la copropriété rapportait qu'un de ses membres avait « eu connaissance d'un cas où, après quelques sinistres, la franchise d'un syndicat a été portée à cent mille dollars pour les dégâts d'eau⁴ ». Considérant que deux syndicats de copropriétés sur cinq manquent de fonds au moment de réaliser des travaux et que trois syndicats de copropriétés sur cinq ont eu recours à des cotisations spéciales pour combler le manque de fonds⁵, il est fort probable qu'un sinistre dans un immeuble de copropriétés ayant une police d'assurance avec des franchises trop élevées finisse en cotisation spéciale générant des problématiques entre copropriétaires. Limiter les montants des franchises devrait améliorer la situation. Cependant, nous ne sommes pas habilités à commenter la meilleure manière de limiter les franchises. Nous avons confiance que le ministère des Finances consultera les experts du domaine pour définir le meilleur modèle qui respectera le secteur des assurances tout en protégeant les copropriétaires.

Nous avons des doutes concernant la modification de l'article 1071 du Code civil du Québec pour y inscrire l'obligation d'un syndicat de copropriétés de provisionner les sommes nécessaires pour assumer la franchise de sa police d'assurance et, une fois les sommes utilisées pour un sinistre, de renflouer ce poste budgétaire dans des délais définis.

D'abord, nous sommes d'avis qu'advenant une modification législative en ce sens, elle devrait être intégrée dans un article indépendant à l'article 1071 qui porte sur le fonds de prévoyance. Un fonds de prévoyance vise à économiser pour les réparations majeures et les remplacements des parties communes. Les sommes de ce fonds ne peuvent qu'être utilisées à cette fin. Modifier cet article pour apporter un nouveau concept lié à la provision pour les franchises d'assurances – correspondant à la gestion courante – pourrait créer une confusion. Évitions d'adopter une modification qui pourrait complexifier la compréhension générale du public.

³ Bureau d'assurance du Canada, Mémoire – Assurances et copropriété, février 2016, p. 7.

⁴ Rapport du Comité consultatif sur la copropriété, Version amendée, janvier 2013, p. 46.

⁵ APCHQ, FCIQ, RGCO, Sondage sur les fonds de prévoyance des copropriétés au Québec, octobre 2015, p. 22

De plus, nous nous demandons s'il est réellement nécessaire que le législateur vienne préciser des éléments qui font partie d'une attente minimale qu'on devrait avoir de la gestion d'un patrimoine commun fait par une organisation. Plus précisément, si un syndicat de copropriétés décide de prendre un risque sur une franchise élevée, il devrait avoir assez de cohérence pour prévoir les sommes liées à cette décision. S'il ne le fait pas, la problématique réside probablement davantage dans la mauvaise gestion du syndicat de copropriétés que seulement dans la décision sur la franchise de la police d'assurance. Si les syndicats de copropriétés ne sont pas assez responsables pour respecter leurs obligations contractuelles en matière d'assurance, qu'en est-il des décisions en matière d'entretien général des bâtisses et en matière de fonds de prévoyance? Ces décisions sont pourtant directement liées à la santé, à la sécurité et à la pérennité de l'immeuble dans le temps. De plus, une bonne planification financière et un bon entretien du bâtiment ont un impact réel sur la diminution des possibles sinistres et, plus largement, sur la sécurité du public.

Malheureusement, la gestion des fonds de prévoyance et la gestion courante des syndicats de copropriétés font défaut. En effet, les deux tiers des syndicats de copropriétés ont un solde de fonds de prévoyance inférieur à 1 % de la valeur à neuf et 63 % des syndicats considèrent qu'une saine gestion impliquerait de procéder à un rattrapage progressif sur une période de trois à cinq ans⁶. Bien que l'article 1071 soit clair, le minimum défini par le deuxième alinéa de l'article 1072 du Code civil est inadéquatement bas et, dans trop de cas, utilisé pour établir les plus bas frais de copropriété possible plutôt que d'être en mesure d'assumer ses responsabilités à moyen et long termes. Ces données démontrent un sérieux manque de prévisibilité des syndicats, ce qui augmente les risques de sinistres.

Rappelons d'ailleurs que lors du retrait d'Aviva du marché, son représentant a affirmé que le « marché des condominiums vit un problème profond, et ce n'est pas un problème d'assurance [...]. Au Québec, les syndicats de condominiums ne sont pas obligés d'avoir des fonds de réserve, au contraire de l'Ontario, par exemple. Ils sont insuffisants pour pallier les rénovations qui sont nécessaires. Ce sont les assureurs qui assument les réparations en ce moment quand survient une infiltration d'eau. Le marché du condo est au début d'une crise. Les propriétaires de condominiums ne sont pas assez vigilants pour créer les fonds de réserve nécessaires liés à l'usure normale de leur bâtisse »⁷. Ainsi, plutôt que de ne viser qu'à réglementer la gestion de la franchise d'assurance prise par les syndicats de copropriétés, nous encourageons une action gouvernementale concertée, notamment avec le ministère de la Justice, pour apporter des modifications législatives nécessaires et ainsi assurer un meilleur encadrement de la copropriété.

À cet égard, nous joignons la lettre que nous avons transmise, avec cinq autres signataires, à la ministre de la Justice le 27 février dernier pour demander une réforme de la copropriété au Québec, lettre qui a reçu l'appui du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires du Québec. Les signataires sont très préoccupés des résultats du sondage que nous avons communiqués dans la présente lettre. Tous demandent l'action du gouvernement afin de mieux

⁶ Op cit., note 4.

⁷ Hubert Roy, « Aviva Canada se retire du segment commercial des condos du Québec », *Le Journal de l'assurance*, 24 février 2015.

protéger le public dans l'acquisition de ce type de propriété et maintenir sa confiance envers cette formule d'habitation. Plus on laisse le temps passer sans agir, plus il sera difficile de combler le retard d'investissement.

La proposition que nous avons formulée est constituée de quatre axes d'intervention, soit :

- améliorer la connaissance des citoyens concernant les responsabilités liées à la copropriété;
- favoriser une meilleure transparence des syndicats de copropriétés;
- intégrer des balises minimales pour améliorer la gestion des parties communes;
- appliquer une réforme de manière progressive.

Dans un contexte où votre ministère donne suite au Plan économique de mars 2017, ce dernier proposait des modifications législatives sur l'encadrement de l'assurance des copropriétés. Nous sommes persuadés qu'il est possible de saisir cette opportunité pour déposer une réforme globale de la copropriété. Comme nous l'avons vu dans cette lettre, certaines modifications plus larges, comme l'amélioration des connaissances sur les responsabilités liées à la copropriété et la bonification de la gestion des parties communes, auraient comme impact de réduire les possibles sinistres.

Veuillez recevoir, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.

Original signé

Luc Bélanger
Président-directeur général
APCHQ