

Commentaires sur la consultation préalable à la proposition d'un règlement relatif à l'assurance des copropriétés

Présentés au Ministère des Finances du Québec
Novembre 2018



© Chambre des notaires du Québec, 2018
101-2045 rue Stanley
Montréal QC H3A 2V4
Tél. : 514-879-1793 / 1-800-263-1793
Télec. : 514-879-1923
www.cnq.org

Toute reproduction d'une partie quelconque de ce document par quelque procédé que ce soit est strictement interdite sans l'autorisation écrite de l'auteur.

Dépôt légal : 4e trimestre 2018
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 978-2-924887-12-763

Table des matières

Préambule	4
Introduction	5
Sommaire des recommandations	8
Réponses aux questions du document de consultation	9
1064.1 CcQ : montant obligatoire minimal de l'assurance responsabilité	9
1072 CcQ : modalités de la contribution minimale des copropriétaires au fonds d'auto-assurance	10
1073 CcQ : professionnels compétents pour l'évaluation du montant de reconstruction	12
1073 CcQ : discrétion concernant les critères d'une franchise déraisonnable .	13
1073 CcQ : risques couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat	14
1075 CcQ : discrétion concernant les critères d'une perte importante	15
Conclusion	17

Préambule

La Chambre des notaires du Québec est un ordre professionnel regroupant plus de 3 900 notaires et conseillers juridiques. Elle a pour mission principale d'assurer la protection du public, notamment en promouvant l'exercice du droit préventif, en soutenant une pratique notariale innovante et visant l'excellence, tout en favorisant l'accès à la justice pour tous. Au-delà de cette mission première, la Chambre, grâce à ses interventions auprès du législateur, protège et diffuse les valeurs sur lesquelles est fondé le système juridique québécois, à savoir, l'égalité, l'équité et les responsabilités individuelles et collectives.

Le domaine de la copropriété fait partie intégrante de la pratique professionnelle des notaires, ces derniers détenant notamment une expertise en droit immobilier. Ils jouent un rôle dans la création de la copropriété en rédigeant la déclaration de copropriété, conseillent les parties lors du financement et de l'achat et donnent les conseils juridiques nécessaires afin d'assurer le bon fonctionnement de la copropriété selon les lois et règlements en vigueur. Les notaires sont donc présents auprès de toutes les parties prenantes (promoteurs, copropriétaires, administrateurs, etc.) durant toute la vie de la copropriété et collaborent avec les autres ordres professionnels et intervenants afin de veiller à la protection du public dans ce domaine.

Voilà pourquoi la Chambre se sent interpellée par la présente consultation, y voyant une occasion de mettre à profit l'expertise notariale en matière de copropriété divisée afin que le nouveau règlement sur l'assurance des copropriétés soit en phase avec les réalités vécues par les différentes parties prenantes et contribue à assurer une meilleure protection du public.

Introduction

La Chambre des notaires du Québec (« **Chambre** ») répond avec plaisir à l'invitation lancée par le ministère des Finances du Québec (« **MFQ** ») et soumet les présents commentaires portant sur le document de consultation préalable à la proposition d'un règlement relatif à l'assurance des copropriétés (« **document de consultation** »)¹.

Depuis 2009, la Chambre des notaires participe activement à la réflexion juridique entourant la réforme du droit de la copropriété au Québec et joue un rôle de leader dans ce dossier. Elle fut l'instigatrice du *Groupe de travail sur la copropriété* qui déposa son rapport et ses recommandations au ministre de la Justice en mars 2011. Afin d'élargir la consultation à l'ensemble des citoyens et à la demande du ministre, la Chambre chapeauta aussi le Comité consultatif sur la copropriété. Dans le cadre des travaux de ce comité, des journées de consultation se déroulèrent à Québec et Montréal au printemps 2012. Plus de 200 intervenants furent alors rencontrés. Un forum sur la copropriété auquel participèrent une quinzaine d'organismes liés à ce domaine s'est aussi déroulé à Montréal le 11 mai 2012. À la suite de ces consultations, le Comité consultatif déposa son rapport en novembre 2012.

Les recommandations du Groupe de travail et du Comité consultatif illustraient de façon exhaustive les principaux écueils relativement à la législation actuelle en matière de copropriété. Des modifications législatives et réglementaires claires furent alors dégagées dans l'espoir de pallier aux différentes problématiques ayant actuellement cours.

À la suite du dépôt de ces rapports, la Chambre eut l'opportunité de collaborer avec le ministère de la Justice du Québec (« **MJQ** ») et les autres intervenants du domaine de la copropriété afin de bonifier les réflexions entourant le renouvellement du cadre législatif et réglementaire de la copropriété au Québec. Ainsi, entre 2013 et 2015, la Chambre a travaillé étroitement avec le MJQ sur de possibles modifications législatives et réglementaires en matière de copropriété.

¹http://www.finances.gouv.qc.ca/Documents/Autres/fr/AUTFR_Document_consultation_Reglement_Coproprietes_2018.pdf

La Chambre fut aussi l'organisatrice de deux colloques sur la copropriété. Il y eut d'abord un colloque qui se déroula le 23 septembre 2013 et qui rassembla des experts québécois en matière de copropriété. Lors de ce colloque, des sujets suscitant un vif intérêt chez les 400 notaires et autres professionnels réunis furent traités, en particulier le fonds de prévoyance et l'assurance en copropriété. En septembre 2016, la Chambre chapeauta la tenue d'un colloque franco-québécois sur la copropriété qui regroupa différents juristes provenant essentiellement du Québec, de la France et du Maroc. Les présentations en droit comparé sur des sujets d'actualité en copropriété, tels les travaux collectifs et le financement des travaux majeurs sur les parties communes, permirent aux notaires de saisir l'état de la situation de la copropriété au Québec et de prendre conscience de l'importance de leur rôle auprès du public et des différents intervenants.

Finalement, la Chambre rappelle qu'elle a transmis, en juillet 2017, ses commentaires sur les propositions du MFQ formulées dans le cadre d'une consultation publique sur les assurances en matière de copropriété, consultation qui mena à l'intégration d'une série de dispositions relatives à l'assurance des copropriétés dans le projet de loi n° 150 (« **PL 150** ») déposé le 31 octobre 2017. Alors intitulé *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017*, ce projet de loi fut adopté le 12 juin 2018 avec un titre modifié², sans toutefois contenir les dispositions projetées sur l'assurance des copropriétés, ces dernières ayant été intégrées au projet de loi n° 141³ par amendement, puis adoptées dans la loi 23.

Les présents commentaires s'inscrivent donc en continuité avec les grands efforts constants faits par la Chambre des notaires pour réformer le droit de la copropriété au Québec qui n'est plus adapté aux besoins des acteurs. Ils visent à répondre aux questions précises du MFQ qui portent sur les habilitations réglementaires contenues dans cette loi à propos de l'assurance des copropriétés. À la suite de la lecture de ces commentaires, la Chambre invite le ministre des Finances à mettre en œuvre un

² *Loi visant l'amélioration des performances de la Société de l'assurance automobile du Québec, favorisant un meilleur encadrement de l'économie numérique en matière de commerce électronique, de transport rémunéré de personnes et d'hébergement touristique et modifiant diverses dispositions législatives (titre modifié).*

³ *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières (adopté le 13 juin 2018).*

règlement adaptant l'assurance des copropriétés aux besoins actuels et à être le porteur auprès des autres instances gouvernementales de la nécessité d'une réforme globale de la copropriété au Québec.

Sommaire des recommandations

1	<i>La Chambre recommande que soit fixé à 1 000 000\$ le montant obligatoire minimal de l'assurance responsabilité tout en permettant que ce montant puisse être fixé à un montant supérieur par le syndicat de copropriété.</i>
2	<i>La Chambre recommande de fixer un plafond au montant minimal que doit contenir le fonds d'auto-assurance et recommande que les contributions au fonds d'auto-assurance fassent partie du budget de la copropriété servant à calculer le montant des charges communes.</i>
3	<i>La Chambre recommande que les personnes compétentes pour l'évaluation de la reconstruction d'un immeuble soient membres d'un ordre professionnel et qu'ils possèdent les compétences financières et techniques pour le faire.</i>
4	<i>La Chambre recommande que le gouvernement exerce dès maintenant son pouvoir en imposant des critères dès l'entrée en vigueur du règlement, en s'assurant que ces critères n'aient pas pour effets de restreindre de façon importante le nombre d'assureurs potentiels voulant assurer les copropriétés, de faire exploser les primes ou d'exclure certains dommages.</i>
5	<i>La Chambre recommande que les dégâts d'eau soient couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat.</i>
6	<i>La Chambre recommande que le gouvernement exerce le plus tôt possible son pouvoir de déterminer les critères permettant de qualifier une perte comme importante et recommande qu'une perte soit considérée comme importante lorsqu'un certain pourcentage de la valeur de reconstruction du bâtiment a été affecté par un sinistre.</i>

Réponses aux questions du document de consultation

1064.1 CcQ : montant obligatoire minimal de l'assurance responsabilité

La Chambre propose que le montant obligatoire minimal prévu soit de 1 000 000 \$ afin d'éviter d'élever le fardeau financier des premiers acheteurs et de ne pas accroître leur difficulté à contracter une assurance. En effet, les notaires en pratique témoignent qu'une couverture d'assurance responsabilité d'un montant minimal plus élevé, par exemple de 2 000 000 \$, semble être difficile à obtenir pour les premiers acheteurs n'ayant jamais obtenu une telle assurance, et ce, même à titre de locataire. Également, le nombre d'assureurs disponible pour offrir à ces acheteurs une couverture d'assurance supérieure à 1 000 000 \$, moyennant une prime raisonnable, étant plus restreint, la Chambre croit donc qu'un montant obligatoire minimal de 1 000 000\$ doit être contenu au règlement.

Toutefois, il devrait être expressément prévu dans le règlement du gouvernement que le règlement de copropriété contenu dans la déclaration puisse permettre qu'un montant minimal supérieur à 1 000 000\$ soit fixé. Ce pourrait être le cas, par exemple, dans une copropriété de luxe où, en raison de la qualité des matériaux et du bâtiment, le montant de 1 000 000\$ ne soit pas suffisant en cas de sinistre. Le syndicat de copropriété devrait donc pouvoir imposer un montant minimal supérieur à 1 000 000\$ s'il le souhaite en l'inscrivant dans la déclaration de copropriété.

Recommandation

1

La Chambre recommande que soit fixé à 1 000 000\$ le montant obligatoire minimal de l'assurance responsabilité tout en permettant que ce montant puisse être fixé à un montant supérieur par le syndicat de copropriété.

1072 CcQ : modalités de la contribution minimale des copropriétaires au fonds d'auto-assurance

La Chambre croit que le fonds d'auto-assurance doit bénéficier d'une contribution minimale afin de s'assurer que les montants qui y sont disponibles puissent couvrir la franchise à payer lors d'un sinistre. Les modalités minimales de sa contribution sont cependant difficiles à déterminer, notamment en raison de la présence de contrats d'assurance à franchise variable et à la possibilité d'une franchise évolutive en fonction de nombre de réclamations. La Chambre estime qu'il serait plutôt lourd pour le syndicat de copropriété de modifier chaque année le montant de contribution minimale au fonds d'auto-assurance en fonction de la nouvelle franchise établie pour l'année en cours. Une réflexion en ce sens est certes à faire afin de ne pas imposer un fardeau administratif aux copropriétaires, tout en s'assurant que le fonds d'auto-assurance bénéficie de fonds suffisants lors de la survenance d'un sinistre.

La Chambre met toutefois l'accent sur l'importance de ne pas répéter l'erreur commise lors de la mise sur pied du fonds de prévoyance, c'est-à-dire imposer un montant représentant un pourcentage minimum sur les charges communes à verser à ce fonds. Le but ultime de la constitution de ce fonds étant la bonne santé financière du syndicat de copropriété et éviter une vulnérabilité financière des copropriétaires par l'imposition de cotisations spéciales suite à un sinistre, la Chambre se questionne s'il est envisageable qu'une contribution minimum représentant un pourcentage de la valeur de l'immeuble soit prévue, à l'instar des recommandations du Comité consultatif sur la copropriété concernant la contribution au fonds de prévoyance. Un exercice similaire pour la contribution au fonds d'auto-assurance permettrait de garantir un minimum acceptable de liquidité lors d'un sinistre advenant une réclamation d'assurance.

En outre, la Chambre estime que ce fonds ne doit pas s'accroître sans limites. En effet, considérant que ce fonds vise essentiellement le paiement des franchises prévues par les assurances souscrites par le syndicat, y contribuer de façon indéterminée ne serait pas nécessaire dans la mesure où il y aurait suffisamment d'argent de cumulé.

En ce qui concerne le délai raisonnable pour renflouer le fonds après son utilisation, certaines pistes de réflexion pourraient être envisagées. À titre d'exemple, il pourrait y avoir lieu de le faire varier en fonction de la gravité du sinistre ayant eu lieu et, incidemment, du niveau d'utilisation du fonds d'auto assurance. Ainsi, plus le sinistre est important, plus le délai pourrait être long, considérant que les copropriétaires seront dans une situation plus difficile. Une telle proposition nécessiterait toutefois que l'on identifie une liste de sinistres auxquels serait associé un degré de gravité, ce qui peut présenter une difficulté en pratique. Afin de faciliter la gestion par les syndicats, la Chambre croit qu'il pourrait y avoir deux types de délais. Un premier, plus long, pour les sinistres majeurs ayant occasionnés des pertes importantes (au sens du règlement du gouvernement, voir notre recommandation en ce sens ci-dessous) et un second, plus court, pour les sinistres dits « mineurs ».

Un délai pour constituer le fonds initial d'auto-assurance devrait également être envisagé, puisque l'obligation de constituer ce fonds s'appliquera à l'ensemble des copropriétés tant existantes que futures. Toutefois, afin de déterminer le délai requis pour combler le fonds, il pourrait y avoir lieu de prendre en considération que cette nouvelle cotisation aura évidemment un impact plus important chez les copropriétaires des projets existants ainsi que, parmi ceux-ci, les plus petites copropriétés comportant moins de 8 fractions. En effet, puisqu'il s'agira d'une contribution financière additionnelle, nous pouvons prévoir qu'il y aura une hausse des charges communes pour les copropriétaires. Ainsi, il ne faudrait pas que l'obligation de constituer un fonds d'auto-assurance porte les syndicats à, notamment, diminuer les autres charges communes et, conséquemment, les cotisations au fonds de prévoyance qui sont basées sur ces charges, de manière à maintenir les charges communes au même montant qu'actuellement. Si tel devait être le cas, cela pourrait avoir comme conséquence que les travaux d'entretien du bâtiment soient négligés par le syndicat, faute d'argent, et ainsi augmenter les risques de sinistres. Il est donc important de prévoir un délai raisonnable pour permettre la constitution de ce fonds, de façon à ce que les copropriétaires puissent planifier leur budget pour absorber cette nouvelle cotisation.

La Chambre estime qu'un autre moyen pour permettre d'éviter une telle situation serait de faire en sorte que les contributions au fonds d'auto-assurance fassent partie du budget de la copropriété servant à calculer le montant des charges communes. Ainsi, la contribution au fonds de prévoyance représentant au moins 5% de la contribution aux charges communes⁴ serait augmentée en conséquence du fonds d'auto-assurance.

Recommandation

2

La Chambre recommande de fixer un plafond au montant minimal que doit contenir le fonds d'auto-assurance et recommande que les contributions au fonds d'auto-assurance fassent partie du budget de la copropriété servant à calculer le montant des charges communes.

1073 CcQ : professionnels compétents pour l'évaluation du montant de reconstruction

Les recommandations 2.5.2 et 2.5.2 (1) du rapport du Comité consultatif sur la copropriété stipulaient :

2.5.2 Que le formulaire de déclaration de copropriété du Répertoire de droit/Nouvelle série de la Chambre des notaires du Québec soit modifié de façon à :

2.5.2 (1) Imposer au conseil d'administration le devoir de faire une évaluation périodique de l'immeuble par un évaluateur agréé lors d'un renouvellement d'assurance ou tout au moins à tous les trois (3) ans.

Le Comité consultatif sur la copropriété avait donc jugé que l'évaluateur agréé avait la compétence nécessaire pour évaluer le montant de reconstruction. Un autre attribut important pour le choix de l'évaluateur agréé avait été son statut professionnel qui donnait au public une meilleure protection en obligeant l'évaluateur agréé à suivre une formation initiale et continue dans l'exercice de sa profession, le soumet à la surveillance de son

⁴ C.c.Q. Art. 1072 al. 2

ordre professionnel et permet un ensemble de mécanismes destinés à la protection du public (assurances professionnelles, possibilité de déposer une plainte au syndicat de l'Ordre, etc.).

Partant de cette recommandation, la Chambre croit que les professionnels compétents pour l'évaluation du montant de reconstruction devraient nécessairement être membres d'un ordre professionnel afin de diminuer le risque de préjudice pour le public. Le critère de compétence devra aussi être pris en compte afin que le règlement puisse mentionner un ou des professionnels ayant les compétences financières et techniques, à l'instar des évaluateurs agréés, pour être en mesure d'évaluer le plus justement possible le montant de reconstruction d'un immeuble.

Recommandation

3

La Chambre recommande que les personnes compétentes pour l'évaluation de la reconstruction d'un immeuble soient membres d'un ordre professionnel et qu'ils possèdent les compétences financières et techniques pour le faire.

1073 CcQ : discrétion concernant les critères d'une franchise déraisonnable

L'absence d'un cadre permettant de qualifier une franchise comme étant déraisonnable risque de placer les syndicats dans une situation où ils devront justifier aux copropriétaires le montant de la franchise de l'assureur qu'ils ont retenu, sans avoir de balises définies leur permettant de formuler un argumentaire à l'appui de leur décision. Plus encore, cela risque de placer certains copropriétaires dans une situation de vulnérabilité financière, la situation étant déjà critique dans certains syndicats où les copropriétaires doivent assumer des franchises manifestement déraisonnables. À la suite de la mise en place du fonds d'auto-assurance, des frais supplémentaires leur seront demandés, ce qui contribuera à augmenter la pression financière à leur égard.

La Chambre croit donc que le gouvernement devrait exercer dès maintenant son pouvoir en imposant des critères dès l'entrée en vigueur du règlement. Toutefois, la Chambre

estime que l'établissement de ces critères devra être fait de manière à assurer que ces derniers n'aient pas pour effet de restreindre de façon importante le nombre d'assureurs potentiels voulant assurer les copropriétés. Tel que vu dans le document *Analyse d'impact réglementaire des mesures envisagées en matière de copropriété*⁵ soumis au ministère de la Justice le 23 octobre 2017 : « un resserrement des règles en ce sens pourrait mener à une diminution de l'offre d'assurance, car ceci limiterait la capacité des assureurs et des syndicats de copropriétés à gérer leurs risques ».

La Chambre croit donc qu'il ne faut pas que le législateur vienne, par règlement, limiter la portée du critère de raisonabilité mentionné au nouvel article 1073 C.c.Q. qui a comme objectifs principaux de ne pas faire exploser les primes d'assurances pour les copropriétaires et empêcher que les assureurs excluent certains dommages de la couverture d'assurance si la franchise n'est pas considérée comme étant raisonnable.

Recommandation

4

La Chambre recommande que le gouvernement exerce dès maintenant son pouvoir en imposant des critères dès l'entrée en vigueur du règlement, en s'assurant que ces critères n'aient pas pour effets de restreindre de façon importante le nombre d'assureurs potentiels voulant assurer les copropriétés, de faire exploser les primes ou d'exclure certains dommages.

1073 CcQ : risques couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat

La Chambre abonde dans le même sens que les commentaires du ministère selon lesquels la liste des risques devrait être simple afin de ne pas entraîner une complexification des contrats. Elle souhaite toutefois porter à l'attention du MFQ que la plupart des déclarations de copropriétés prévoient déjà certains risques devant être couverts, notamment, les bris d'équipements, les biens meubles du syndicat et la valeur

⁵https://wwwc.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/habitation_protection_consommateur/analyse_impact_reglementaire_copropriete.pdf

de reconstruction de l'immeuble. Les risques contenus dans la déclaration de copropriété devraient donc être couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat.

Parmi les risques devant être couverts de plein droit, la Chambre ne veut pas en dresser une liste exhaustive pour ne pas qu'un risque absent de cette liste ne soit pas considéré et analysé par le MFQ. Elle considère toutefois que les **dégâts d'eau devraient être couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat**. En effet, selon le Bureau d'assurance du Canada, *les dégâts d'eau représentent 95 % des réclamations faites par les syndicats de copropriété et 60 % des indemnités versées par les assureurs*⁶. Bien qu'il y ait un risque de déresponsabilisation des copropriétaires en couvrant les dégâts d'eau, la Chambre croit que l'ampleur des réclamations liées à ce sinistre justifie que ce risque soit couvert de plein droit par le règlement.

Recommandation

5

La Chambre recommande que les dégâts d'eau soient couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat

1075 CcQ : discrétion concernant les critères d'une perte importante

Le gouvernement devrait exercer le plus tôt possible son pouvoir de déterminer les critères permettant de qualifier une perte comme importante. Ainsi, il préviendrait tout argument sur ce qui pourrait constituer une telle perte, puisqu'une indemnité due par l'assureur à la suite d'une perte importante doit être versée à un fiduciaire.

En ce qui concerne les critères permettant de qualifier une perte comme importante, la Chambre estime qu'ils devraient être le plus objectifs possible afin d'éviter toute confusion et contestation. À titre d'exemple, il pourrait être envisagé qu'une perte soit considérée comme importante lorsqu'un certain pourcentage de la valeur de reconstruction du bâtiment a été affecté par un sinistre. Les constituants n'ayant pas l'expertise pour

⁶, Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) : <https://www.lacopropriete.info/DATA/DOCUMENT/PERSONA/79~v~aide-memoire-du-syndicat-de-copropriete-en-matiere-d-assurance.pdf>, p.5.

déterminer ce pourcentage, les notaires n'indiquent normalement pas de normes à cet effet dans les déclarations de copropriété. La Chambre laisse donc au MFQ le soin de fixer le pourcentage approprié, ce qui viendra, du même coup, éclairer les parties à cet égard.

Il semble raisonnable de proposer cette valeur puisqu'elle sera mise à jour minimalement tous les cinq ans, en raison de l'obligation imposée par la loi, et facilement accessible par le syndicat qui sera appelé à qualifier la nature de la perte. Il sera donc plus simple pour le syndicat d'évaluer si un sinistre a occasionné une perte importante et de justifier aux copropriétaires la nécessité ou non de nommer un fiduciaire à qui seront versées les indemnités d'assurance, le cas échéant.

Recommandation

6

La Chambre recommande que le gouvernement exerce le plus tôt possible son pouvoir de déterminer les critères permettant de qualifier une perte comme importante et recommande qu'une perte soit considérée comme importante lorsqu'un certain pourcentage de la valeur de reconstruction du bâtiment a été affecté par un sinistre.

Conclusion

Étant activement impliquée depuis de nombreuses années dans la réforme de la copropriété au Québec, la Chambre des notaires du Québec émet le souhait que le législateur tienne compte des présents commentaires sur les assurances de copropriété et propose les amendements nécessaires pour rectifier les lacunes soulevées par les différents intervenants depuis plusieurs années.

La Chambre offre donc au ministre des Finances sa collaboration dans l'élaboration des mesures proposées dans les présents commentaires. Elle rappelle que le cadre juridique entourant la copropriété doit nécessairement être modernisé afin de répondre aux enjeux actuels et futurs, et souhaite que les modifications proposées en matière d'assurance des copropriétés pavent la voie à une réforme globale de la copropriété au Québec, le tout afin d'améliorer la protection du public.