



CONSULTATIONS
PUBLIQUES



Commentaires de la Chambre de l'assurance de dommages

*Consultation préalable à la proposition d'un règlement relatif
à l'assurance des copropriétés*

Déposé au ministère des Finances, le 2 novembre 2018



CHAMBRE
DE L'ASSURANCE
DE DOMMAGES

chad.ca

Table des matières

Introduction.....	3
Question 1 : assurance responsabilité	3
Question 2 : fonds d'auto-assurance	4
Question 3 : évaluation du montant de reconstruction.....	5
Question 4 : franchise déraisonnable.....	6
Question 5 : risques couverts de plein droit?	7
Les risques usuels couverts de plein droit.....	7
L'exclusion de risques par l'assureur et le coût prohibitif de la protection	7
Question 6 : critères d'une perte importante	8
Autres commentaires	9

Introduction

En réponse à la consultation publique lancée le 7 septembre 2018 en vue de la préparation de nouveaux règlements en assurance des copropriétés au Québec, la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD) soumet, ci-après, ses commentaires en lien avec les questions soulevées dans le document de consultation du ministère des Finances.

La ChAD a pour mission la protection du public en encadrant la pratique professionnelle de plus de 15 000 agents et courtiers en assurance de dommages et experts en sinistre. Les agents et les courtiers agissent en amont du contrat d'assurance, c'est-à-dire lors de l'analyse des besoins du client afin de le conseiller quant aux protections d'assurance. Pour leur part, les experts en sinistre interviennent lorsque les protections du contrat sont susceptibles d'être déclenchées, soit après la survenance d'un sinistre qui peut, ou non, être recevable en vertu du contrat de l'assuré.

L'ensemble des professionnels encadrés par la ChAD peuvent donc être appelés à conseiller, informer ou accompagner un assuré tant pour l'assurance du syndicat de copropriété (le « syndicat ») que pour l'assurance du copropriétaire.

Ainsi, à la lumière de notre mission, nos commentaires sur les questions de consultation concernent principalement l'impact déontologique que cette réglementation peut avoir sur la pratique des professionnels en assurance de dommages. En effet, les agents, les courtiers et les experts en sinistre encadrés par la ChAD doivent pouvoir compter sur des règles claires en matière d'assurance de copropriété afin de remplir leurs obligations déontologiques adéquatement et par conséquent, assurer la protection du public.

Question 1 : assurance responsabilité

Quel devrait être le montant obligatoire minimal de l'assurance responsabilité envers les tiers pour chaque copropriétaire pour l'application de l'article 1064.1?

Les agents et les courtiers en assurance de dommages doivent conseiller adéquatement leurs clients, notamment à l'égard de l'assurance responsabilité. Pour respecter leurs obligations déontologiques, ils doivent pouvoir se référer à des règles claires en matière d'assurance de copropriété.

Présentement, la majorité des assureurs offre **automatiquement** un montant de base d'assurance responsabilité d'un million de dollars, en même temps que l'assurance habitation des copropriétaires (contenu et améliorations)¹. La consultation et la recherche effectuée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton sur laquelle le ministère appuie ses orientations

¹ Raymond Chabot Grant Thornton (23 octobre 2017) [Analyse d'impact réglementaire des mesures envisagées en matière de copropriété sur les particuliers](#), p. 34.

n'indiquent pas si le montant actuellement proposé par les assureurs (1 M\$) s'est avéré suffisant par le passé, et sinon, dans quelles situations.

Cette analyse serait pourtant fort utile pour prendre une décision éclairée quant au montant minimal de l'assurance responsabilité nécessaire. Cela dit, si un montant obligatoire plus élevé devait être imposé par règlement, il faudrait s'assurer que la tarification qui en résulterait ne rendrait pas le coût de la protection prohibitif.

Par ailleurs, il serait pertinent d'imposer l'obligation aux copropriétaires de **maintenir** en vigueur cette assurance responsabilité même s'ils n'occupent plus l'unité ou s'ils la louent à des tiers.

Question 2 : fonds d'auto-assurance

Selon quelles modalités devrait être établie la contribution minimale des copropriétaires au fonds d'auto-assurance prévu dans l'article 1072?

L'objectif du fonds d'auto-assurance est de pourvoir au paiement de la franchise en cas de sinistre, sans être obligé de recourir à une cotisation spéciale des copropriétaires ou au fonds de prévoyance. Le montant de la franchise prévue au contrat est donc un élément incontournable à considérer pour établir la valeur de ce fonds.

D'autres éléments sont proposés par le ministère, tels l'état général du bâtiment, la qualité de l'entretien, ainsi que le montant disponible au fonds de prévoyance. Or ces facteurs peuvent complexifier le calcul nécessaire pour déterminer la contribution minimale nécessaire au fonds d'auto-assurance. De plus, certains éléments de nature subjective pourraient soulever des divergences d'interprétation, tant pour l'assuré que pour l'agent ou le courtier.

Il faut également tenir compte de la possibilité que plus d'un sinistre survienne dans une année ou qu'une augmentation de la franchise soit imposée par un assureur lors du renouvellement de contrat (par exemple, à la suite d'un sinistre dans une copropriété ou pour compenser des pertes significatives dans ce segment de marché). Dans ces cas, le fonds d'auto-assurance deviendrait subitement insuffisant pour remplir son objet.

La ChAD propose donc une règle simple pour déterminer le montant minimal à exiger : le fonds d'auto-assurance devrait contenir **au moins deux fois le montant de la franchise** prévue au contrat du « syndicat » et les copropriétaires auraient deux ans pour renflouer ce fonds dès qu'il diminue sous ce seuil.

La ChAD réitère l'importance de règles claires en la matière afin d'éviter des interprétations divergentes qui pourraient nuire à l'application du règlement par les professionnels et, conséquemment, à la protection du public.

Question 3 : évaluation du montant de reconstruction

De quels ordres professionnels les membres devraient-ils être désignés pour faire l'évaluation du montant nécessaire à la reconstruction de l'immeuble exigée à l'article 1073?

La ChAD préconise que l'évaluation soit effectuée par un évaluateur agréé, c'est-à-dire un professionnel encadré par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et détenteur d'assurance responsabilité professionnelle. Cela dit la ChAD se demande s'il y a un nombre suffisant d'évaluateurs agréés au Québec.

L'Ordre des évaluateurs agréés du Québec comptait, en 2016-2017², 1 049 membres, dont 537 au sein de firmes privées³. On peut présumer que ce sont ces derniers qui seraient vraisemblablement appelés à effectuer les évaluations quinquennales maintenant exigées par le *Code civil du Québec*.

Considérant l'augmentation des ménages habitant en copropriété, la croissance proportionnelle de ce mode d'habitation au Québec, ainsi que la nouvelle obligation d'évaluation du montant de reconstruction, une augmentation significative de la demande pour ces services est à anticiper. Pour cette raison, il faut prévoir que d'autres types de professionnels puissent également être désignés pour faire cette évaluation. Le cas échéant, ces derniers devraient, au même titre que les évaluateurs agréés, être adéquatement formés, encadrés par un ordre professionnel et détenir une assurance responsabilité professionnelle les protégeant pour cet acte.

Ces professionnels doivent être indépendants de l'assureur, du « syndicat » et du gestionnaire professionnel de la copropriété s'il y en a un. Par exemple, ce professionnel ne devrait pas être employé par l'assureur ni payer de « commission » à l'une des parties en lien avec son mandat ou voir sa rémunération liée, de quelque façon, au résultat de l'évaluation.

² [Rapport annuel 2016-2017](#).

³ Id., p. 5. Les autres œuvrant au sein du gouvernement et d'organismes parapublics, municipalités, institutions financières etc.

Question 4 : franchise déraisonnable

Le gouvernement devrait-il exercer dès maintenant le pouvoir, prévu à l'article 1073, de déterminer les critères, éventuellement modulés par catégorie de bâtiment, selon lesquels une franchise est considérée comme déraisonnable?

La ChAD juge que si aucun critère n'est établi dès maintenant par règlement pour déterminer si une franchise est considérée comme déraisonnable, plusieurs situations indésirables mettant en jeu la protection du patrimoine des copropriétaires pourraient survenir, par exemple :

- Un syndicat maintient ou augmente la franchise du contrat d'assurance à un niveau déraisonnable, selon les critères à être établis, afin de réduire les primes d'assurance. Le fonds d'auto-assurance devra alors être renfloué en raison des nouvelles exigences législatives alors que certains copropriétaires n'ont pas cette capacité financière.
- Un assureur augmente la franchise à un niveau déraisonnable, selon les critères à être établis. Là encore, le fonds d'auto-assurance doit être renfloué et certains copropriétaires n'ont pas cette capacité financière.
- Le syndicat demande à son agent ou son courtier quel serait le niveau de franchise souhaitable, en fonction des protections. Celui-ci ne serait pas en mesure de le conseiller adéquatement, puisqu'aucun critère à cet égard n'aurait été déterminé par règlement.

La ChAD considère donc plus prudent de prévoir des balises dès maintenant afin d'éviter ces situations.

La franchise devrait :

- tenir compte du nombre d'unités de la copropriété;
- être simple à établir, par exemple ne pas dépasser un faible pourcentage du coût de reconstruction de l'immeuble.

Ce faisant, la franchise et conséquemment, le montant requis au fonds d'auto-assurance, seraient connus et pourraient faire partie des éléments financiers pris en compte par les futurs et actuels copropriétaires au même titre que les frais de copropriété et les taxes.

Par ailleurs, la ChAD se questionne sur les conséquences d'une franchise qui serait considérée comme déraisonnable. Quels recours le syndicat aurait-il si l'assureur impose une telle franchise? L'intention est-elle que le syndicat serait alors en situation de contravention à la loi? Si oui, quelle serait la sanction prévue? Et que se passe-t-il si le syndicat ne trouve pas d'assureur offrant une franchise raisonnable?

Question 5 : risques couverts de plein droit?

Quels risques devraient être couverts de plein droit par le contrat d'assurance du syndicat à moins d'une mention contraire en vertu de l'article 1073? Des modulations par catégorie de bâtiment sont-elles à prévoir?

Les risques usuels couverts de plein droit

Une liste de « risques usuels » permettrait de préciser les obligations du syndicat de copropriété en matière de souscription d'assurance. La ChAD considère que les risques liés à l'écoulement des eaux sont particulièrement importants. Selon les informations colligées par le Bureau d'assurance du Canada, les dégâts liés aux eaux « indésirables » (fuites d'eau, eau du toit et refoulements d'égouts) représentent **plus de 95 % des réclamations présentées par des syndicats** de copropriété⁴. Il s'agit certainement de ce qu'on entend par « risque usuel ». Ainsi, l'ensemble des copropriétés devraient être assurées pour ces risques dits « usuels » et avoir la certitude d'être assurées pour ceux-ci sans avoir à analyser le contrat en détail.

Par ailleurs, il est concevable que le risque de tremblement de terre ou la protection contre le débordement d'un cours d'eau (par exemple, pour un immeuble construit en zone inondable ou identifiée à haut risque) puissent être exclus des « risques usuels » afin d'être plutôt considérés comme des risques particuliers nécessitant une protection additionnelle.

L'exclusion de risques par l'assureur et le coût prohibitif de la protection

La présomption de couverture pour les risques usuels prévus au règlement et l'obligation pour les assureurs qui désirent les exclure du contrat d'assurance de le faire de « façon expresse et en caractères apparents »⁵ permettent de mieux informer les assurés sur la nature des protections offertes et donc, à mieux les protéger.

Cependant, la possibilité pour les assureurs d'exclure ces risques usuels est préoccupante puisque le syndicat, tenu par la loi de s'assurer contre un risque « usuel » (et qui désire le faire), pourrait se voir refuser cette protection par l'assureur, pour autant que l'exclusion soit claire et expresse.

Bien que les modifications au *Code civil du Québec* aient été apportées, notamment, dans le but de « préciser et mettre à jour l'étendue de l'obligation d'assurance du syndicat », les modifications apportées par l'adoption du projet de loi 141 et le règlement proposé dans le cadre de la présente consultation sont muets en cas de non-respect de cette disposition. Le syndicat de copropriété serait-il considéré comme fautif et en contravention à la loi si un risque usuel est exclu du contrat d'assurance par l'assureur? Si oui, quelle serait la sanction prévue?

⁴ Bureau d'assurance du Canada [Nouveaux défis, nouvelles opportunités](#), p.10, consulté le 10 octobre 2018.

⁵ Nouvel article 1073 al. 3) C.c.Q.

La disponibilité du produit et son accessibilité financière pourraient être compromises. Le syndicat devrait-il accepter de payer une prime très élevée ou d'assumer une franchise déraisonnable afin d'obtenir cette protection?

Question 6 : critères d'une perte importante

Le gouvernement devrait-il exercer dès maintenant le pouvoir, prévu à l'article 1075, de déterminer les critères permettant de qualifier une perte comme importante? Si oui, quels seraient ces critères?

L'article 1075 C.c.Q. vise à privilégier la réparation ou la reconstruction de l'immeuble en cas de perte importante, notamment en obligeant l'assureur à verser l'indemnité à un fiduciaire plutôt qu'aux créanciers hypothécaires dans cette situation. Il est donc important de clarifier cette notion pour réduire l'incertitude résultant d'un désaccord sur ce qui constitue, ou non, une perte importante.

La ChAD s'explique mal le ou les avantages d'attendre que le marché se stabilise pour que le ministère exerce son pouvoir réglementaire. La nature et la complexité des démarches à être entreprises par le syndicat et le fiduciaire en cas de perte importante militent en faveur d'une plus grande clarté réglementaire, et ce, dès que possible.

Qui plus est, la notion de perte importante peut aussi avoir des impacts sur le plan du droit à la réparation ou la reconstruction de l'immeuble en vertu de la réglementation municipale. En effet, l'application de certains règlements, notamment en matière de zonage, de droits acquis et de mise aux normes, peut dépendre de l'importance de la perte (établie en fonction d'un pourcentage de perte) :

Nous vous rappelons également que les villes ont le pouvoir d'adopter des règlements sur les droits acquis, lesquels pourront prévoir que de tels droits seront perdus suite à un incendie de l'immeuble ou à une perte de l'immeuble supérieure à un pourcentage prédéfini. À titre d'exemple, le règlement municipal pourrait prévoir que les droits acquis sont perdus si seulement les fondations peuvent être conservées suite à un sinistre. Il en va de même pour tout agrandissement de l'immeuble ; un tel règlement pourrait en effet prévoir une interdiction de modifier l'immeuble ou de l'agrandir à titre d'exemple.⁶

Les exemples suivants illustrent les difficultés qui pourraient survenir :

- Un immeuble construit il y a plusieurs décennies dans une zone aujourd'hui considérée inondable, subit des dommages importants, pourrait-il être reconstruit au même endroit?

⁶ « [Acquis ou pas mon droit](#) », *EstriPlus.com*, 1^{er} mai 2015. Consulté en ligne le 31 octobre 2018. Voir également l'article « [L'imbroglio des règlements municipaux](#) », *La ChADPresse*, automne 2016.

- Un immeuble de dix étages subit un incendie et est déclaré perte totale, même si la fondation et la structure subsistent encore. Si la municipalité limite désormais les nouvelles constructions à un maximum de six étages, pourrait-on reconstruire les dix étages?

Dans ces situations, même si l'immeuble est pleinement assuré à sa valeur de reconstruction, la reconstruction pourrait être impossible, et le patrimoine des copropriétaires amoindri. En effet, l'assureur pourrait ne pas payer le plein montant d'assurance en l'absence de reconstruction.

Il serait donc important que tout règlement établissant les critères pour qualifier une perte « d'importante » soit arrimé et uniformisé avec les règlements municipaux et de zonage qui s'appliquent.

Autres commentaires

Outre les questions de consultation, la ChAD se permet de soulever d'autres observations qui devraient être prises en considération dans l'élaboration et l'application de la réglementation concernées.

D'abord, puisqu'il s'agit d'un règlement adopté en vertu du Code civil du Québec et non d'une loi particulière, la ChAD s'interroge à savoir quel organisme ou ministère serait responsable de l'application de ces dispositions.

De plus, une fois la réglementation implantée, quels seront les mécanismes prévus pour la modifier, la bonifier ou l'améliorer en regard des constats effectués sur le terrain?

D'autres parts, le document de consultation précise que les modifications apportées au *Code civil du Québec* à la suite de l'adoption du projet de loi 141 avaient comme objectif, notamment, de :

« créer des règles qui simplifieraient la gestion des sinistres, notamment au moyen de la clarification des responsabilités du syndicat, des copropriétaires et de leur assureur respectif, ainsi que les droits de recours qui existent entre eux. »

Toutefois, cet objectif n'a pas été abordé dans la présente consultation. En effet, lors d'un sinistre, la complexité du processus de réclamation dû au nombre d'intervenants impliqués représente l'une des principales préoccupations des consommateurs, mais aussi des experts en sinistre chargés d'enquêter, d'évaluer et de négocier le règlement de sinistre. Pour ces derniers, l'absence de règles juridiques claires en la matière rend la tâche ardue.

Cette complexité émane d'un constat, observé sur le terrain, de l'application de certaines règles, convenues entre les assureurs, qui ne sont pas connues ou même accessibles au grand public et qui peuvent même, à l'occasion, contredire les principes énoncés dans le *Code civil du Québec*.

Des réflexions et des discussions approfondies ont déjà eu lieu avec les intervenants de l'industrie (assureurs, représentants de syndicats de copropriété, représentants en assurance de dommages et responsables de rédaction législative), mais les recommandations suggérées tardent à être mises en œuvre, laissant entre-temps les consommateurs et les professionnels en assurance composer, tant bien que mal, avec des situations complexes.

En guise de conclusion, la ChAD promet de collaborer activement à la mise en application de cette nouvelle réglementation auprès des professionnels qu'elle encadre. Elle souligne également qu'il serait opportun que l'ensemble des intervenants (consommateurs, assureurs et professionnels de l'assurance) soient adéquatement sensibilisés aux nouvelles dispositions et en comprennent tous les détails de leur rôle en vue de faciliter sa mise en œuvre.