

Projet de loi n°16

Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal

Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire

13 mai 2019

Par Nicole P. Roy
Copropriétaire et administrateur
Québec

Je remercie le nouveau gouvernement et particulièrement la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation d'avoir enfin déposé des modifications législatives aux articles du *Code civil du Québec* portant sur le droit de copropriété divise. Ce sont les copropriétaires qui subissent les lacunes du droit actuel et après tant d'années, il était temps d'agir. J'ai fait un historique de la réforme législative en droit de copropriété (en annexe), on constate que 12 ans après l'adoption du droit actuel en 1994, M^e Yves Joli-Coeur avait écrit au ministre de la Justice de l'époque pour lui faire part des nombreuses difficultés vécues en copropriété, mais rien n'avait abouti à des modifications législatives de la part des sept ministres qui ont été saisis de ce dossier depuis 2006.

J'ai lu avec grand intérêt le chapitre II du projet de loi n^o 16 portant sur les dispositions relatives à la copropriété divise. Je laisse aux juristes en droit de copropriété les propositions à faire aux 39 articles du chapitre du projet de loi mais je souligne mon adhésion aux articles 24 sur les clauses pénales, 32 sur l'obligation d'un carnet d'entretien, 33 sur une Étude du Fonds de prévoyance aux 5 ou 7 ans et 47 sur la majorité requise. J'insisterai sur trois points qui m'apparaissent essentiels à la lumière de mon expérience de copropriétaire et d'administrateur. Le premier porte sur les administrateurs, le deuxième sur le processus démocratique en copropriété et le troisième sur un Tribunal administratif de la copropriété.

1. Les administrateurs

Une absence des principaux acteurs en copropriété doit être soulignée, soit les administrateurs. La gestion des copropriétés est en grande partie assumée par des administrateurs plutôt que par des gestionnaires étant donné que la plupart des immeubles sont des copropriétés de petite taille. D'après un sondage effectué par *Condolégal*, 70% des immeubles comptaient moins de 41 unités. Les administrateurs demeurent les premiers responsables dans un syndicat de copropriété. Mon expérience me démontre qu'il faut encadrer de près les administrateurs parce que ceux-ci ne connaissent pas toujours les responsabilités légales qui leur incombent. Ils sont souvent de bonne volonté, mais cela ne suffit pas quand on gère l'argent des autres et la pérennité d'un immeuble. Pour exercer efficacement leur fonction comme la loi l'exige, les administrateurs doivent avoir une formation solide qu'une simple brochure d'information et un site web ne peuvent suffire à donner. Ils ont besoin d'un encadrement de la part d'experts en droit de la copropriété qui les informeraient sur leurs obligations légales.

J'ai subi personnellement la situation d'administrateurs imprévoyants lorsque j'ai acheté un appartement en 2008. Je ne veux pas m'étendre sur ma situation personnelle mais en définitive, il y avait eu une mauvaise gestion du fonds de prévoyance du fait qu'il était alimenté par des cotisations spéciales plutôt que par une augmentation annuelle et récurrente des contributions régulières. Ce sont les copropriétaires de 2^e et 3^e générations qui paient pour l'imprévoyance des administrations antérieures; depuis 10 ans, j'ai subi une augmentation de 83% des charges communes mensuelles, incluant les cotisations au fonds de prévoyance.

La situation financière désastreuse du fonds de prévoyance du syndicat de ma copropriété aurait pu être évitée si les membres du conseil d'administration avaient exercé leurs fonctions en toute connaissance de cause des articles du *Code civil du Québec* sur la copropriété divise et les informations et formations données par les juristes en droit de copropriété. Je suis administrateur de ma copropriété depuis 7 ans, malgré le fait que j'ai travaillé en administration dans la fonction publique québécoise durant 30 ans, je ne connaissais rien à l'administration d'un syndicat de copropriété. J'ai donc suivi les activités du Regroupement des gestionnaires et copropriétaires du Québec (RGCCQ) où j'y ai appris les connaissances sur les articles du *Code civil du Québec* concernant la copropriété divise. Cet organisme, formé de

juristes en droit de copropriété, est dédié au transfert des connaissances pour les administrateurs de syndicats de copropriété et des gestionnaires et utilise divers moyens pour réaliser sa mission (conférences, revue, journée annuelle de formation, etc.)

Par conséquent, il est essentiel que le projet de loi prévoit une formation obligatoire pour tout administrateur de syndicat de copropriété. Il en va de la bonne gestion de cette formule d'habitation en forte croissance et de l'avenir de cette formule. Je sais d'expérience que le recrutement d'administrateurs au sein d'un conseil d'administration n'est pas facile, peu de copropriétaires veulent accepter cette fonction exigeante qui comporte beaucoup de responsabilités. On pourra objecter que les obliger à faire de la formation peut ajouter à cette difficulté de recrutement, mais lorsque l'on accepte une fonction, qu'elle soit bénévole ou rémunérée, il y a toujours une période de formation pour bien connaître la meilleure façon de l'accomplir.

Je propose donc un ajout après l'article 38 du projet de loi n° 16 pour introduire une modification à l'article 1084 du *Code civil du Québec* :

1084. La composition du conseil d'administration du syndicat, le mode de nomination, de remplacement ou de rémunération des administrateurs, ainsi que les autres conditions de leur charge, **y inclus une formation obligatoire**, sont fixés par le règlement de l'immeuble.

2. **Processus démocratique en copropriété**

Un autre aspect que je veux souligner ici est l'importance d'assurer un véritable processus démocratique dans les copropriétés. Comme on l'a vu précédemment, la loi confie beaucoup de pouvoir aux administrateurs dans la gestion d'une copropriété. Ce sont eux qui adoptent le budget et non pas l'assemblée des copropriétaires qui n'est que consultée. Le législateur a fait ce choix pour faciliter l'atteinte de l'objectif premier d'un syndicat, soit d'assurer la conservation de l'immeuble. En contrepartie, il faut éviter que les administrateurs noyautent l'assemblée des copropriétaires, ce qui est possible actuellement grâce aux procurations qu'ils reçoivent des copropriétaires absents. Les procurations deviennent un enjeu dans les moyennes et grandes copropriétés lors d'une assemblée générale durant laquelle une décision importante ou une élection des administrateurs a lieu.

Cette situation n'est pas théorique, elle est déjà survenue dans notre copropriété lorsque de nouveaux copropriétaires ont voulu se présenter comme administrateurs pour en remplacer plusieurs qui étaient en fonction depuis 20 ans. Les membres sortants du conseil d'administration se sont organisés pour obtenir des procurations à leur nom et ont même récupéré certaines qui ne leur avaient pas été remises. Cette façon de faire constitue un abus de pouvoir des administrateurs en place qui, non seulement prennent toutes les décisions financières en cours d'année, mais de surcroît, peuvent orienter indûment le vote en leur faveur lors d'élection. Il s'agit d'une situation de conflit d'intérêts manifeste puisque les administrateurs sont juges et parties. Je n'ai pas de recommandation à ce sujet mais il me semble que les juristes en droit de copropriété devraient examiner ce problème qui a un impact lors d'une assemblée générale afin d'éviter une situation de mainmise sur la copropriété par les administrateurs.

Les procurations servent d'abord à assurer le quorum à l'assemblée des copropriétaires mais ce but premier peut être détourné. Dans le cas où il faudrait reprendre une assemblée de copropriétaires pour faute de quorum, ce serait un moyen pour conscientiser les copropriétaires à la nécessité de participer à la vie démocratique de leur copropriété plutôt que de remettre des procurations.

3. Un Tribunal administratif en copropriété

Au Québec, les citoyens sont protégés pour leurs valeurs mobilières avec l'*Autorité des marchés financiers (AMF)* et les locataires avec la *Régie du logement*. Pourtant, le principal actif des citoyens consiste souvent à posséder un bien immobilier davantage que des valeurs mobilières et ils n'ont aucune instance pour se défendre sauf les tribunaux judiciaires. En effet, les copropriétaires lésés doivent s'adresser aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits, ce qui souvent en décourage plusieurs en raison des coûts élevés que cela entraîne. De plus, ce tribunal administratif pourrait jouer un grand rôle dans l'information aux copropriétaires et dans la formation des administrateurs.

Le projet de loi ne prévoit pas un tel organisme comme il en existe dans la province voisine de l'Ontario. Les copropriétaires ne devraient-ils pas avoir droit à la même protection que les locataires ? Il pourrait être financé en majorité ou même en totalité par les syndicats de copropriété par une contribution annuelle pour son fonctionnement. De plus, une tarification pourrait être exigée pour toute demande entendue par le tribunal administratif, comme cela existe à la Régie du logement qui reçoit des revenus de tarification équivalant à 26% de ses dépenses. Il n'est pas nécessaire de créer un organisme avec toutes les ressources requises (communications, informatique, matérielles), ce tribunal pourrait être une section du Tribunal administratif du logement proposé en un Tribunal administratif de l'Habitation.

Conclusion

Malgré les difficultés vécues depuis mon achat dans la copropriété où je réside depuis 10 ans, je crois que les modifications législatives proposées dans le projet de loi n° 16 rendront cette formule d'habitation plus intéressante. La situation financière de notre syndicat de copropriété a pu être améliorée grandement parce que les administrateurs ont participé à des activités de formation pour les aider dans leur fonction. À tel point que je tiens à souligner que notre syndicat de copropriété s'est distingué en étant retenu parmi les finalistes du prix Condolys 2017 qui vise à reconnaître l'administration saine et rigoureuse des syndicats de copropriété leur permettant de se démarquer tout en recherchant une qualité de vie pour les copropriétaires. Avec les outils et les connaissances nécessaires, on peut donc modifier une situation déplorable par une situation enviable.

Je vous remercie, Madame la Ministre, Mesdames et Messieurs les députés, pour l'attention que vous apporterez à ce mémoire d'une copropriétaire et administrateur qui croit à ce mode d'habitation qui permet d'éviter l'étalement urbain privilégiant ainsi l'environnement à long terme.

HISTORIQUE DE LA RÉFORME LÉGISLATIVE EN DROIT DE LA COPROPRIÉTÉ

- 1994 : entrée en vigueur du droit actuel de la copropriété.
- 2006 : M^e Yves Joli-Coeur écrit au ministre de la Justice Yvon Marcoux pour lui faire part des nombreuses difficultés vécues en copropriété.
- 2007 : entrevue de M^e Joli-Coeur : Copropriété : *Québec doit revoir la législation*, La Presse, 17 octobre 2007.
- 2009 : Groupe de travail sur la copropriété mis sur pied conjointement par la ministre de la Justice Kathleen Weil et la Chambre des notaires.
- 2010 : mémoire du RGCQ au *Groupe de travail sur la copropriété* lequel identifie clairement les diverses problématiques rencontrées, incluant des recommandations pour corriger les dysfonctionnements.
- 2010 : nomination de Jean-Marc Fournier comme ministre de la Justice.
- 2010 : entrevue avec Alain Paquet, député de Laval-des-Rapides et adjoint parlementaire au Premier ministre, Condoliation, vol. 11, no. 2. Il déclare que «*Les enjeux auxquels ce mode d'habitation est confronté, dont ceux associés à la fraude, sont majeurs et touchent plusieurs personnes.*» Il a adressé une résolution en septembre 2009 au Conseil général du PLQ proposant «*d'examiner globalement les enjeux liés à la copropriété, et de considérer la possibilité de revoir l'encadrement législatif et réglementaire qui sont associés, d'une part à la construction des immeubles, et d'autre part à l'entretien et à la gestion des copropriétés.*»
- 2011 : dépôt du rapport du *Groupe de travail sur la copropriété* au ministre de la Justice Jean-Marc Fournier.
- 2012 : Réactions du ministre de la Justice Jean-Marc Fournier au rapport publiées dans revue Condoliation, vol.12, no 3. Dans l'entrevue, il mentionne que «*Ce rapport ne sera pas tabletté.*» Il est allé en France pour constater l'état de situation de la copropriété française.
- 2012 : Le ministre de la Justice crée le *Comité consultatif sur la copropriété*; tenue de 5 journées de consultation publique durant lesquelles le Comité a lu et entendu 197 interventions.
- 2012 : nomination d'un nouveau ministre de la Justice, Bertrand St-Arnaud, 19 septembre 2012 au 23 avril 2014.
- 2012 : 6 décembre, dépôt au ministre de la Justice du rapport du *Comité consultatif sur la copropriété*. Le ministre émet un communiqué dans lequel «*il s'engage à faire amorcer rapidement les travaux requis pour évaluer la portée juridique et financière de ces recommandations, afin de déterminer lesquelles pourront être mises de l'avant.*»
- 2012 : entrevue dans la revue Condoliation du député Gilles Ouimet, porte-parole du PLQ en matière de justice. Il déclare «*Il faut agir, nous croyons qu'il est inacceptable de laisser les citoyens sans réponse, au regard des recommandations contenues dans le rapport produit par le Comité consultatif sur la copropriété.*» vol. 14, no. 2, printemps 2013.
- 2013 : 17 avril, interpellation du ministre de la Justice à l'Assemblée nationale par le porte-parole de l'opposition officielle en matière de Justice, Gilles Ouimet, et la porte-parole de l'opposition officielle en matière de Services sociaux, Stéphanie Vallée. Ils reprochent au ministre de tarder à déposer de nombreux projets lois très attendus par les Québécois. «*Quand donnera-t-il suite aux recommandations du rapport du Comité consultatif sur la copropriété s'assurant ainsi de protéger des milliers de familles québécoises* », a affirmé Gilles Ouimet.
- 2014 : février, le projet de loi est prêt à être déposé à l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice Bertrand St-Arnaud. Avec le déclenchement des élections en avril, aucun dépôt n'est fait.
- 2014 : avril, nomination d'une nouvelle ministre de la Justice Stéphanie Vallée.
- 2014 : 23 septembre, entrevue dans le *Courrier parlementaire* de la ministre de la Justice dans laquelle elle affirme qu'elle «*compte revoir la législation encadrant la copropriété québécoise.*»

Pour ce faire, elle devrait déposer un projet de loi dès cet automne à l'Assemblée nationale, afin de s'attaquer aux problématiques les plus criantes vécues au sein de ce mode d'habitation.»

- 2015 : 17 juin, lors du lancement du site d'information «*Tout savoir sur la copropriété*», la ministre Vallée, qui assistait au lancement, a déclaré « La question de la copropriété fait partie de mes priorités. Je sais que le projet de loi est attendu et il viendra dès que possible. Il pourrait être déposé au cours de la prochaine année».
- 2015 : 2 décembre, l'Ontario a adopté la Loi de 2015 sur la protection des propriétaires de condominiums, les mesures protectrices à l'égard des syndicats de copropriétaires ont été considérablement accrues, notamment la création d'une nouvelle « autorité du secteur des condominiums ». Celle-ci permettra un règlement des différends entre copropriétaires beaucoup plus rapidement, mais aussi à moindres coûts, comparativement aux litiges qui se rendent jusqu'au Tribunal.
- 2018: 12 juin dépôt du projet de loi n° 401 par la ministre responsable des Consommateurs et de l'Habitation, Lise Thériault; projet de loi mort au feuillet
- 2019 : 3 avril, dépôt par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation du projet de loi n° 16 Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divisée [...] concernant le domaine municipal.
- 2019 : 7-8-9-13 mai, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 16.