

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi n° 16

Mai 2019

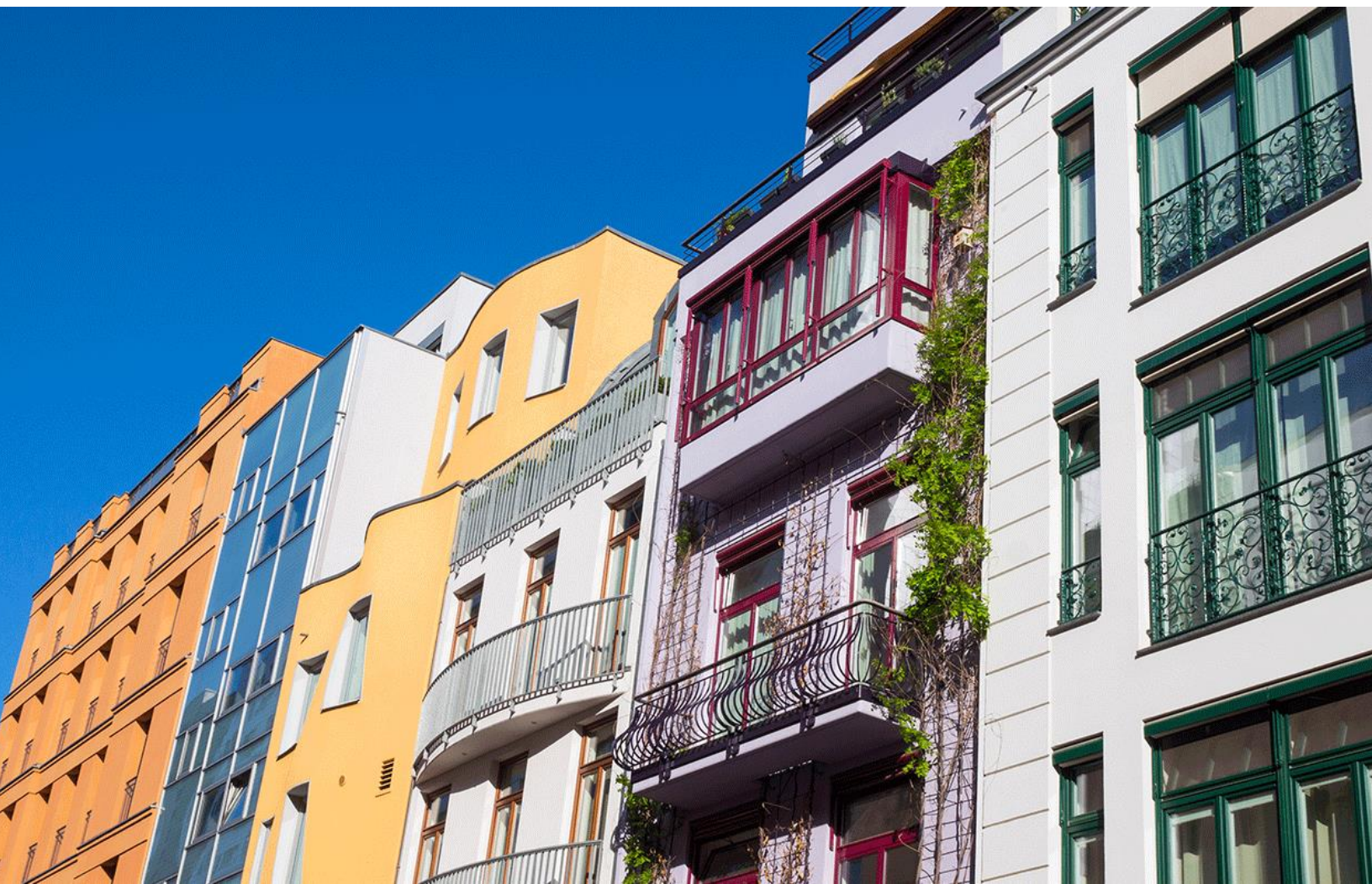


Table des matières

Préambule	3
Les timides avancées du projet de loi	4
Les problématiques majeures qui restent en plan	5
1. Une information financière et une attestation mal définies	5
2. La gestion de copropriété : une responsabilité mal encadrée.....	7
3. L'absence d'autorité compétente en matière de copropriété	8
Recommandations	10

Préambule

Encore rarissime au Québec il y a 30 ans, la copropriété est aujourd'hui le mode d'habitation qu'ont choisi près d'un Québécois sur trois. Pour la plupart d'entre eux, il s'agit du principal actif financier.

Face à cette évolution et compte tenu des problèmes observés par tous les intervenants sur ce marché en croissance, le législateur est bien avisé de tenter de combler les graves lacunes du cadre législatif actuel et de répondre de ce fait aux préoccupations exprimées.

L'Ordre des CPA salue donc le dépôt du projet de loi qui, bien que timide, montre néanmoins que le gouvernement a pris acte d'un certain nombre de difficultés constatées sur le terrain. Si on peut y voir un pas dans la bonne direction, nous sommes cependant d'avis qu'il devra être conjugué à l'adoption rapide de règlements d'application élaborés de concert avec les diverses parties prenantes, dont les ordres professionnels.

Par ailleurs, il faut bien dire que l'ampleur des problèmes liés à la copropriété commande une réflexion approfondie dont le gouvernement doit être le maître d'œuvre. L'Ordre estime donc nécessaire que dans un avenir prévisible, on jette les bases d'une réforme globale qui s'appuie sur l'expertise des différentes disciplines interpellées et dont le pivot est la protection du public. En d'autres termes, l'Ordre convie le législateur à s'engager dans un processus de réforme qui devra marquer un virage majeur, tant en termes de gestion et de préservation du patrimoine bâti que d'évolution des mentalités face à la copropriété.

Dans le prolongement de sa mission première de protection du public, l'Ordre se fait un devoir de mettre l'expertise de la profession comptable au service du bien-être collectif. C'est dans cette perspective sociétale et afin d'éclairer la réflexion du législateur et le débat public que nous formulons nos commentaires sur le projet de loi à l'étude, comme nous l'avons fait lors des consultations sur la proposition de règlement relatif à l'assurance des copropriétés en octobre 2018.

Enfin, l'Ordre des CPA offre sa pleine et entière collaboration au gouvernement dans l'élaboration des règlements d'application des modifications législatives qui seront retenues, notamment en matière d'information financière.

Les timides avancées du projet de loi

D'entrée de jeu, l'Ordre reconnaît que le projet de loi marque un progrès au regard de certaines problématiques soulevées ces dernières années.

Le principal point positif tient au nouvel article 1071 du *Code civil*, qui a pour effet de lier les contributions au fonds de prévoyance à l'obligation de réaliser tous les cinq ans une étude du fonds de prévoyance établissant les sommes nécessaires pour que ce fonds soit suffisant pour couvrir le coût estimatif des réparations majeures et de remplacement des parties communes. Le fait de confier cette responsabilité à un membre d'un ordre professionnel est garante de la qualité et de la fiabilité de la démarche.

À n'en pas douter, l'article 1071 constitue une avancée significative pour assurer la pérennité des immeubles et éviter le recours aux cotisations spéciales à répétition comme mode de financement des travaux de maintien de l'actif immobilier.

Par souci de cohérence, nous recommandons cependant au législateur de faire en sorte que la contribution minimale au fonds de prévoyance ne soit plus fixée à 5 % mais plutôt qu'elle soit directement liée à l'étude du fonds de prévoyance. On évitera ainsi que les copropriétés contournent l'objectif de l'article 1071 en se rabattant sur le minimum prévu par la loi. Des mesures transitoires devraient être prévues afin d'éviter un choc financier trop soudain sur les copropriétaires.

Toujours dans une volonté de responsabilisation des parties prenantes et, ultimement, des copropriétaires, nous saluons également l'obligation faite à l'entrepreneur ou au promoteur de déposer un budget initial réaliste, ainsi qu'un carnet d'entretien et une étude du fonds de prévoyance, au moment du transfert de la propriété.

Pour être fiable et crédible, l'Ordre est d'avis que le carnet d'entretien doit être établi par un professionnel indépendant membre d'un ordre professionnel et dont l'expertise est reconnue (architecte, ingénieur ou technologue professionnel).

Enfin, l'obligation faite au syndicat de copropriété de tenir à jour une attestation des finances de la copropriété et une attestation de l'état de l'immeuble semble à première vue judicieuse. Mais comme nous le verrons dans la section qui suit, de nombreux paramètres restent à définir afin de préciser la nature et la portée de cette obligation, dans le respect des actes réservés aux comptables professionnels agréés.

Les problématiques majeures qui restent en plan

1. Une information financière et une attestation mal définies

Il est pour le moins troublant de constater qu'en ce qui concerne l'attestation de la situation financière d'une copropriété, on n'ait pas jugé bon de consulter la profession comptable.

Ainsi, dans leur forme actuelle, les nouveaux articles 1068.1 et 1072.2 du *Code civil*, qui prévoient la délivrance et la tenue à jour d'une *attestation sur l'état des finances du syndicat*, peuvent donner lieu à des interprétations divergentes, d'où l'importance de préciser la forme et l'objet de l'attestation visée.

À défaut d'être définie, l'expression « état des finances » pourrait faire référence à des informations financières ou non financières, par exemple l'état de la santé financière ou de la solvabilité d'une copropriété. L'Ordre des CPA pourra accompagner le législateur afin de baliser clairement la portée de l'état en question de manière à ne laisser place à aucune interprétation.

Si l'intention du législateur est d'exiger la production de certaines informations financières précises sous forme d'états financiers ou autre document prescrit, il convient de rappeler que toute attestation visant à donner de la crédibilité à un état financier ou à de l'information qui en découle est un acte réservé en vertu de l'article 4 de la *Loi sur les comptables professionnels agréés*.

Par ailleurs, il faut garder en tête qu'une attestation est une déclaration produite par un tiers, en l'occurrence par un CPA lorsqu'il s'agit d'information financière. Par conséquent, le syndicat ne peut pas la produire lui-même.

De plus, une attestation financière ne peut en soi être « tenue à jour » puisqu'elle est produite à une date précise sur l'état de la situation financière d'une entité à une date donnée.

En définitive, si l'objectif du législateur est d'exiger du syndicat qu'il fournisse des états financiers ou des informations financières accompagnées d'une attestation délivrée par un CPA, conformément à la *Loi sur les CPA*, les dispositions proposées devraient être clarifiées de manière à ne laisser place à aucune interprétation.

Nous notons également que le projet de loi est silencieux sur d'autres aspects liés à la qualité et à la pertinence de l'information financière du syndicat. Ainsi, à des fins de comparaison et de compréhension par le plus grand nombre, l'Ordre estime souhaitable que le législateur prévoie les habilitations nécessaires pour statuer par voie réglementaire sur les informations financières exigées ainsi que sur les normes comptables applicables par tous les syndicats de copropriété.

Enfin, dans une perspective de protection du public, qu'il s'agisse du copropriétaire lui-même ou de l'acheteur potentiel, il nous apparaît essentiel que le syndicat de copropriété doive rendre compte de sa conformité aux diverses obligations qui lui sont imposées. En conséquence, nous recommandons qu'une analyse plus poussée soit réalisée quant à la meilleure façon d'assurer cette reddition de comptes. Pour ce faire, le législateur pourra s'inspirer de certaines lois en vigueur qui prescrivent des formulaires de reddition de comptes standardisés, comme ceux que doivent produire les organismes sous convention avec la Société d'habitation du Québec, les coopératives d'habitation, etc.

Comme nous l'avons dit précédemment, l'Ordre des CPA se tiendra aux côtés des équipes gouvernementales pour les accompagner dans leurs réflexions et décisions sur l'information financière pertinente et la reddition de comptes des copropriétés.

2. La gestion de copropriété : une responsabilité mal encadrée

Le défunt projet de loi n° 401, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2018, avait envoyé un signal fort aux copropriétaires en prévoyant l'encadrement des gestionnaires de copropriété par le système professionnel.

Nous ignorons tout des motifs qui ont conduit la ministre à abandonner cette orientation qui faisait pourtant consensus. Tout en déplorant cette décision, nous pressons le gouvernement de la reconsidérer, à la lumière des parallèles qui peuvent être faits avec l'encadrement d'autres activités professionnelles.

Par exemple, la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* permet à certains ordres professionnels (dont l'Ordre des CPA), en vertu d'une convention signée avec l'AMF, de délivrer le titre de planificateur financier à ses membres, aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux personnes assujetties à l'AMF.

Il en est de même pour l'utilisation du titre de médiateur accrédité en matière familiale, que peuvent délivrer divers ordres professionnels.

Dans tous les cas, le public bénéficie des protections associées à l'encadrement des prestataires de tels services par un ordre professionnel, en termes d'assurance responsabilité professionnelle, de déontologie, de diplomation, de formation continue, d'inspection et de détention de fonds en fidéicommiss.

Ainsi, pour s'assurer de la compétence de celui qui se présente comme gestionnaire de copropriété et se prémunir contre de possibles abus ou malversations, l'Ordre juge essentiel que la certification des gestionnaires de copropriété soit confiée à des ordres professionnels désignés ou à un organisme d'auto réglementation, en partenariat avec les ordres professionnels, de telle sorte que cette activité professionnelle soit soumise à l'encadrement que commande la protection du public.

De plus, nous suggérons au législateur de prévoir les habilitations réglementaires qui lui donneront toute la latitude nécessaire pour encadrer l'activité de gestionnaire dans les meilleurs délais.

3. L'absence d'autorité compétente en matière de copropriété

Alors que l'État s'est donné les moyens de protéger les locataires, il serait logique qu'il en fasse autant pour les copropriétaires.

Il est de notoriété publique que l'encadrement législatif et réglementaire actuel en matière de copropriété est insuffisant et ne permet pas d'assurer une protection adéquate du public, en l'occurrence les copropriétaires et les futurs acquéreurs.

Plus alarmant encore, bien qu'il soit réduit à sa plus simple expression, cet encadrement est largement méconnu du public, y compris de ceux et celles qui administrent et gèrent les copropriétés.

À la lumière de ce constat accablant et des histoires d'horreur qui sont monnaie courante dans le monde de la copropriété, une conclusion s'impose : les syndicats de copropriété doivent être mieux encadrés, mieux informés, mieux outillés et mieux accompagnés.

L'Ordre est d'avis que la réponse à ces besoins criants passe par la création d'une autorité compétente, comme l'a fait l'Ontario il y a quelques années. Ce guichet unique aurait les responsabilités suivantes :

- > constituer le point de chute des redditions de comptes exigées des syndicats;
- > assurer le respect des obligations de conformité des copropriétés;
- > outiller les administrateurs pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouvernance et de gestion;
- > promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance et de gestion;
- > conscientiser les parties prenantes aux responsabilités dont elles sont imputables;
- > élaborer et diffuser des outils d'information à caractère officiel à l'intention des copropriétaires;
- > assurer la médiation des conflits entre copropriétaires et syndicats de copropriété;
- > gérer la banque de gestionnaires de copropriété certifiés.

Si la création d'une autorité compétente devait être repoussée au moment d'une réforme globale de l'encadrement de la copropriété, le gouvernement devrait dans l'immédiat à tout le moins prévoir comment les syndicats de copropriété seront informés de la teneur et de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives qu'il s'appête à faire adopter. À cette fin, le gouvernement devrait considérer l'opportunité de mandater le Registraire des entreprises.

Pour aider le public à y voir clair, il est également essentiel et pressant de mettre un terme à la multiplication de guides, formulaires et questionnaires disparates élaborés par les divers intervenants sur le marché de la copropriété, et de standardiser ce qui doit être demandé au syndicat et ce que le syndicat doit fournir, notamment au moment de la vente/achat d'une unité de copropriété.

Ainsi, le projet de loi devrait prévoir les habilitations réglementaires nécessaires pour que des guides soient élaborés et pour prescrire des modèles de rapports, des tableaux de bord, des questionnaires et des formulaires qui permettront aux copropriétaires et futurs acquéreurs d'avoir un portrait complet et comparable d'une copropriété en termes de finances, de gestion, d'état de l'immeuble et de suffisance des fonds pour procéder à l'entretien et aux réparations nécessaires.

Recommandations

En prenant pour assises la protection et l'intérêt du public, l'Ordre des CPA formule les recommandations suivantes :

Recommandation 1

Que le gouvernement s'engage dans un avenir prévisible dans un processus de réforme globale qui devra marquer un virage majeur, tant en termes de gestion et de préservation du patrimoine bâti que d'évolution des mentalités face à la copropriété.

Recommandation 2

Que pour mener cette réforme à bien, le gouvernement forme en amont des groupes de travail réunissant l'ensemble des parties prenantes, dont les ordres professionnels, afin de dégager des consensus sur les meilleures pratiques, compte tenu du fait que plusieurs enjeux liés à la copropriété relèvent d'une compétence collective et que l'approche multidisciplinaire doit être privilégiée.

Recommandation 3

Que le gouvernement fasse adopter un règlement cadre pour tout ce qui concerne la copropriété.

Recommandation 4

Que la contribution minimale au fonds de prévoyance ne soit plus fixée à 5 % mais plutôt directement liée à l'étude du fonds de prévoyance.

Recommandation 5

Que le carnet d'entretien doive être établi par un professionnel indépendant et dont l'expertise est reconnue par un ordre professionnel (architecte, ingénieur ou technologue professionnel).

Recommandation 6

Que les dispositions relatives à l'attestation d'informations financières soient clarifiées de manière à ne laisser place à aucune interprétation et qu'elles soient cohérentes avec les actes réservés aux CPA en vertu de la *Loi sur les CPA*.

Recommandation 7

Que soient prévues les habilitations nécessaires pour statuer par voie réglementaire sur les informations financières exigées ainsi que sur les normes comptables applicables par tous les syndicats de copropriété.

Recommandation 8

Qu'outre l'attestation d'informations financières, le syndicat soit tenu de rendre compte de sa conformité aux obligations qui lui sont imposées.

Recommandation 9

Que soit entreprise une réflexion approfondie sur l'imputabilité du conseil d'administration du syndicat de copropriété à l'égard de la conformité du syndicat aux obligations qui lui sont imposées.

Recommandation 10

Que soient prévues les habilitations réglementaires nécessaires afin que la certification des gestionnaires de copropriété soit confiée à des ordres professionnels désignés ou à un organisme d'auto réglementation, en partenariat avec les ordres professionnels.

Recommandation 11

Que soit créée une autorité compétente en matière de copropriété, inspirée du modèle ontarien, à laquelle seraient confiées les responsabilités suivantes :

- > constituer le point de chute des redditions de comptes exigées des syndicats;
- > assurer le respect des obligations de conformité des copropriétés;
- > outiller les administrateurs pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouvernance et de gestion;
- > promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance et de gestion;
- > conscientiser les parties prenantes aux responsabilités dont elles sont imputables;
- > élaborer et diffuser des outils d'information à caractère officiel à l'intention des copropriétaires;
- > assurer la médiation des conflits entre copropriétaires et syndicats de copropriété;
- > gérer la banque de gestionnaires de copropriété certifiés.

Recommandation 12

Que soient prévues les habilitations réglementaires nécessaires pour que des guides soient élaborés et pour prescrire des modèles de rapports, des tableaux de bord, des questionnaires et des formulaires qui permettront aux copropriétaires et futurs acquéreurs d'avoir un portrait complet et comparable d'une copropriété en termes de finances, de gestion, d'état de l'immeuble et de suffisance des fonds pour procéder à l'entretien et aux réparations nécessaires.

Recommandation 13

Que le gouvernement mette en œuvre les moyens nécessaires pour informer adéquatement les syndicats de copropriété de la teneur et de la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives qu'il s'apprête à faire adopter et qu'il considère pour ce faire l'opportunité de mandater le Registraire des entreprises.



CPA

ORDRE DES COMPTABLES
PROFESSIONNELS AGRÉÉS
DU QUÉBEC

5, Place Ville Marie, bureau 800, Montréal (Québec) H3B 2G2
T. 514 288.3256 1 800 363.4688 Téléc. 514 843.8375
www.cpaquebec.ca