



Mémoire sur le projet de loi n° 141

**Présenté à la
Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale**

Décembre 2017

Le Bureau d'assurance du Canada est l'association qui représente la majorité des sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages joue un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Pour mener à bien sa mission, le BAC :

- maintient des relations suivies avec le gouvernement, les consommateurs et toute autre partie concernée;
- intervient dans des dossiers règlementaires et législatifs;
- fait équipe avec le gouvernement et avec divers intervenants dans des initiatives de prévention;
- informe le grand public en matière d'assurance, tant dans le quotidien qu'en situation de crise;
- élabore des campagnes de sensibilisation à l'intention des consommateurs.

Le BAC est non seulement le porte-parole de l'Industrie, mais aussi un précieux partenaire pour les gouvernements, les intervenants du milieu de l'assurance de dommages et les consommateurs.

Bureau d'assurance du Canada

1981, avenue McGill College
Bureau 620, tour BNP Paribas
Montréal (Québec) H3A 2Y1

Décembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
1. INTRODUCTION	1
2. UNE NOUVELLE LÉGISLATION AXÉE SUR LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR.....	2
2.1. RÔLE-CONSEIL DES REPRÉSENTANTS.....	2
2.2. PLAINTES	2
2.3. FONDS D’INDEMNISATION	3
2.4. COMITÉ CONSULTATIF	3
2.5. PROTECTION DES DÉNONCIATEURS.....	3
3. GUICHET UNIQUE	4
4. OFFRE DE PRODUITS D’ASSURANCE PAR INTERNET	4
5. FONCTION DES CONSEILS D’ADMINISTRATION	6
6. UNION RÉCIPROQUE	6
7. POUVOIRS ACCRUS DE L’AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS	7
8. HARMONISATION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE.....	7
9. CONCLUSION	8



PRÉAMBULE

Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) est l'association qui représente les sociétés privées d'assurance de dommages. L'industrie de l'assurance de dommages (l'Industrie) joue un rôle de premier plan dans l'économie québécoise en permettant à la population de se prémunir contre des sinistres pouvant avoir un impact important sur sa sécurité financière en protégeant son patrimoine.

Au Québec, l'Industrie génère près de 23 000 emplois directs dans le secteur privé et est un important contributeur fiscal, avec plus de 1,6 milliard de dollars redistribués au Gouvernement du Québec. En 2016, les assureurs de dommages ont également versé à leurs assurés québécois la somme de 5,7 milliards de dollars afin de les indemniser pour une perte accidentelle subie à leur véhicule, leur habitation ou leur entreprise, ou pour une poursuite en responsabilité civile.

En somme, l'Industrie contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la société québécoise par ses programmes de prévention des sinistres, de sensibilisation des consommateurs et de prévention du crime.

1. INTRODUCTION

Au nom de ses membres, le BAC tient à souligner l'ampleur du travail accompli par le ministère des Finances (ministère) dans la réflexion et le dépôt du projet de loi n° 141 (projet de loi).

Nous croyons que le ministère modernise adéquatement l'environnement de l'industrie de l'assurance, tout en continuant à bien protéger les consommateurs. De plus, il répond généralement aux besoins exprimés au fil des années par les sociétés d'assurance, membres du BAC, en leur permettant d'adapter leurs opérations aux besoins changeants des consommateurs. Ainsi, le cadre législatif proposé amène le Québec vers l'avenir et en fait un chef de file au Canada.

Au-delà de détails techniques qui feront l'objet d'une correspondance future auprès du ministère, le présent mémoire se veut un résumé de la position des assureurs de dommages relativement aux principales orientations contenues dans le projet de loi.



2. UNE NOUVELLE LÉGISLATION AXÉE SUR LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

2.1. Rôle-conseil des représentants

Les dispositions du projet de loi réitèrent le rôle-conseil des représentants et le renforcent. Il est maintenant précisé que le représentant doit « s'assurer de conseiller adéquatement son client » plutôt que de dire qu'il « agit également comme conseiller »¹. Aussi, l'offre d'un produit d'assurance directement au public demeure un acte réservé aux titulaires d'un certificat délivré par l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité)².

Quant à l'octroi de conseils en matière d'assurance, on comprend que certaines personnes, qui n'offrent pas de produits d'assurance directement au public, pourront continuer à le faire, par exemple un gestionnaire de risques diplômé en cette matière ou encore un avocat spécialisé en assurance.

2.2. Plaintes

Les assureurs de dommages se préoccupent de la protection des consommateurs et sont soucieux d'offrir à leur clientèle des services et des conseils par l'entremise de représentants qualifiés. Il existe plusieurs mécanismes qui permettent aux consommateurs de porter plainte s'ils le jugent nécessaire et l'Industrie est soumise à des règles strictes en matière de traitement équitable des consommateurs, de règlement des différends et de saines pratiques commerciales.

Aussi, les dispositions concernant le traitement des plaintes ont été modifiées de façon avantageuse pour les consommateurs³. Par exemple, on précise maintenant que les plaintes qui répondent à certaines caractéristiques doivent être consignées dans un registre et le délai dans lequel un avis de consignation doit être transmis. L'Autorité pourra également prévoir par règlement le contenu de la politique si elle le juge approprié.

Les assureurs sont d'accord pour que les cas qui n'auront pas été réglés par leur processus interne de règlement des différends soient soumis à l'Autorité afin qu'elle agisse comme conciliatrice. Quant à la contribution de l'assuré au coût de ce processus, l'Industrie est d'accord avec le principe d'un ticket modérateur, mais croit que le montant exigé devra être raisonnable et non prohibitif. Le but de ces frais est d'encourager les parties à régler leur différend grâce à la politique mise en place par l'assureur conformément à la loi et d'éviter une escalade automatique vers l'Autorité.

Nous soulignons par ailleurs que les règles visant les plaintes doivent être les mêmes pour les assureurs et les cabinets et, qu'à cet égard, il faut harmoniser la *Loi sur les assureurs*⁴, la *Loi sur la distribution de produits et de services financiers* (LDPSF) et la Ligne directrice sur les pratiques commerciales. Par exemple, si l'Autorité utilise le pouvoir que lui confère la LDPSF et adopte un

¹ *Loi sur la distribution de produits et services financiers (LDPSF)*, article 27.

² *Id.*, article 12.

³ *Id.*, article 103 et suivants.

⁴ *Loi sur les assureurs*, article 50.



règlement qui prescrit une politique sur le traitement des plaintes⁵, il faudra éviter que les assureurs constitués en cabinets se retrouvent à appliquer deux politiques.

2.3. Fonds d'indemnisation

L'élargissement de la portée du Fonds d'indemnisation des services financiers (Fonds) est une excellente nouvelle pour les consommateurs et est accueilli favorablement par les membres du BAC. Cette mesure favorisera l'objectif du Fonds de maintenir la confiance des consommateurs lorsqu'ils font affaire avec un représentant certifié.

Au nom de ses membres, le BAC réitère cependant que la cotisation des représentants devrait être modulée en fonction du risque de chaque discipline. Actuellement, ces cotisations sont identiques alors que les réclamations en épargne collective sont beaucoup plus onéreuses et fréquentes que les réclamations en assurance de dommages. Les règlements adoptés en cette matière devraient donc refléter cette réalité.

2.4. Comité consultatif

La création du Comité consultatif des consommateurs de produits et utilisateurs de services financiers (Comité consultatif) est certainement une autre avenue choisie par le législateur pour « donner une voix » aux consommateurs. Nous croyons pertinent que ceux-ci puissent faire valoir leur opinion directement auprès de l'Autorité sur tout sujet qui les intéresse et commenter les règles visant à encadrer l'Industrie. Nous croyons cependant qu'il y aurait également lieu de formaliser la consultation de l'industrie de l'assurance en spécifiant dans la loi que celle-ci doit être consultée avant l'adoption de nouvelles règles la concernant⁶. L'Autorité doit considérer l'opinion des consommateurs dans sa réflexion, mais elle doit aussi s'assurer de l'efficience et de la possibilité d'appliquer les règles qu'elle désire mettre en place en consultant l'Industrie⁷.

Nous désirons également nous assurer que le Comité consultatif n'aura pas accès aux renseignements de nature sensible provenant d'un assureur lesquels doivent en tout temps être protégés par les dispositions de la loi concernant la confidentialité des renseignements relatifs à la surveillance. En effet, ces renseignements pourraient se retrouver dans les « documents de recherche ou renseignements utilisés par l'Autorité dans l'élaboration de politiques, de règles, de lignes directrices ou d'autres documents »⁸.

2.5. Protection des dénonciateurs

Les nouvelles dispositions concernant la protection des dénonciateurs permettront à l'Autorité d'exercer ses pouvoirs de surveillance de façon plus efficace ce qui contribuera à une meilleure protection du consommateur.

⁵ *LDPSF*, article 216.1.

⁶ En ce qui concerne les instructions, lignes directrices et ordonnances prévues aux articles 459 et suivants de la *Loi sur les assureurs* (Article 3, PL141).

⁷ *Loi sur les assureurs* (version 2015), article 456 : Une telle précision faisait partie du projet présenté en 2015, mais ne visait que les sociétés mutuelles membre d'une fédération.

⁸ *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, article 58.10 (Article 583, PL 141).

3. GUICHET UNIQUE

Nous croyons que la proposition d'intégrer notamment la Chambre de l'assurance de dommages (ChAD)⁹ à l'Autorité simplifiera et améliorera la compréhension du consommateur quant à l'encadrement des institutions financières et des représentants avec lesquels il fait affaire. Le consommateur n'aura plus à déterminer si une plainte doit être acheminée à la ChAD ou à l'Autorité ou, encore, qui a la juridiction pour entendre cette plainte. Ce changement simplifiera sa compréhension puisque les fonctions d'encadrement de la ChAD seront dorénavant assurées par l'Autorité.

En mettant un terme au système actuel de « double encadrement », le législateur règle également une incohérence que vivent actuellement les agents employés par les assureurs en étant assujettis à un encadrement différent de celui de leurs employeurs. Tout comme les courtiers, les agents et les experts en sinistre sont soumis à la surveillance de la ChAD alors que les cabinets de 24 représentants et plus, ainsi que les assureurs, le sont par l'Autorité. Un agent peut donc en théorie être sanctionné par la ChAD pour avoir suivi les instructions de son employeur alors que celle-ci n'a aucune juridiction sur l'assureur.

En intégrant la ChAD à sa structure, le législateur donne à l'Autorité les outils nécessaires pour effectuer une surveillance complète et cohérente de l'Industrie en plus d'offrir aux consommateurs un guichet unique pour répondre à leurs questions ou enregistrer une plainte concernant un courtier, un expert en sinistre, un agent d'assurance ou une société d'assurance. Quant aux affaires disciplinaires, en les confiant au Tribunal administratif des marchés financiers (Tribunal), un tribunal indépendant assujetti à la *Loi sur la justice administrative*, et en prévoyant le recours à deux assesseurs expérimentés dans la discipline exercée par le défendeur¹⁰, le législateur offre aux consommateurs une garantie en matière d'impartialité sans toutefois priver le Tribunal de l'expertise requise pour rendre ses décisions.

4. OFFRE DE PRODUITS D'ASSURANCE PAR INTERNET

Tous les intervenants s'entendent sur le fait que l'encadrement réglementaire de l'industrie de l'assurance doit être modernisé pour enfin permettre aux assureurs d'offrir aux consommateurs les produits dont ils ont besoin et de s'adapter à leurs nouvelles habitudes de consommation. Ces changements doivent cependant se faire dans le plus grand respect de la protection et des droits des consommateurs, notamment celui de recevoir l'information nécessaire en temps opportun afin de faire des choix éclairés.

L'offre de produits d'assurance par Internet n'est qu'un moyen nouveau et actuel de souscrire une police d'assurance, et les consommateurs qui désirent utiliser les méthodes traditionnelles qui existent actuellement doivent avoir toute la latitude pour le faire. Nous appuyons le fait que la législation proposée permet au consommateur d'avoir ce choix¹¹ afin qu'il puisse parler à un

⁹ Le BAC ne se prononce pas quant à la pertinence du maintien de la Chambre de la sécurité financière.

¹⁰ *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, articles 112, 113 et 115.15.44 (Article 594, PL 141).

¹¹ *Loi sur les assureurs*, article 67.

représentant certifié lorsqu'il le souhaite sans y être obligé. De leur côté, les assureurs désirent offrir des options sécuritaires de souscription qui répondent aux besoins variés de tous leurs assurés. Ils prendront les mesures nécessaires pour respecter leur choix de communication tout au long du processus de vente.

Par ailleurs, nous croyons que la réglementation visant la souscription par Internet n'a pas à être ni plus ni moins contraignante que celle encadrant les autres moyens de communication avec les consommateurs. L'objectif doit être de protéger ces derniers en s'assurant qu'ils obtiendront le produit dont ils ont besoin pour protéger leur patrimoine.

En 2015, l'Autorité a procédé à une vaste consultation concernant l'offre d'assurance par Internet et a par la suite présenté ses résultats ainsi que les orientations retenues. L'Autorité conclut qu'Internet n'est qu'un autre moyen de communication et que la législation doit être adaptée afin de répondre à cette nouvelle réalité. Ses travaux lui ont permis d'identifier les zones de vulnérabilité pour le consommateur et de proposer des solutions qui permettent de contrôler les enjeux que peut représenter l'utilisation d'Internet pour la souscription d'une police d'assurance.

Ultimement, l'assureur ou le cabinet aura la responsabilité de s'assurer que les informations et les outils qu'il met à la disposition du consommateur pour souscrire un produit d'assurance sur Internet seront suffisants pour lui permettre d'identifier ses besoins et de bien comprendre les protections qui lui sont proposées. À cet égard, les orientations proposées par l'Autorité illustrent bien qu'il est possible d'adapter les façons de faire actuelles pour permettre l'offre d'assurance par Internet tout en respectant l'ensemble des obligations des assureurs et de leurs représentants. Nous soulignons que les outils technologiques, qui évoluent rapidement, sont suffisamment sophistiqués pour permettre au consommateur de faire un choix éclairé. De plus, il s'agit d'un moyen qui assure une uniformité dans la transmission de ces conseils en plus de fournir une information très complète en fonction des besoins particuliers de chacun. Il reviendra à l'assureur de faire cette évaluation en considérant les outils technologiques mis à sa disposition, ses produits et sa clientèle.

En 2015, les assureurs de dommages ont fait connaître leur soutien aux orientations de l'Autorité en matière d'offre d'assurance par Internet et nous croyons que les dispositions du projet de loi traduisent bien ces orientations. Nous sommes convaincus que l'Autorité saura compléter ce cadre par le biais de lignes directrices ou toute autre directive à l'intention des personnes et des entités qu'elle encadre de façon à assurer le traitement équitable des consommateurs comme elle le fait pour l'ensemble des pratiques commerciales.

Le traitement équitable des consommateurs et la satisfaction de ces derniers sont une priorité pour les assureurs, et l'« expérience client » est au centre de leurs préoccupations. L'innovation ne doit pas être freinée par le cadre législatif. Un encadrement adéquat permettra à la fois de protéger le consommateur et de lui offrir un service et des produits qui répondent à ses attentes.



5. FONCTION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION

Nous croyons important de rappeler la distinction des rôles entre le conseil d'administration et la haute direction. La mise en œuvre de saines pratiques en matière de gouvernance a accru grandement les responsabilités du conseil d'administration, d'où la nécessité d'y apporter une attention particulière. Toutefois, nous réitérons que les membres du conseil d'administration ne sont pas impliqués dans les activités opérationnelles quotidiennes de l'organisation et ne peuvent exercer certaines responsabilités qui reviennent aux membres de la haute direction. Par exemple, l'obligation de veiller au respect des pratiques saines et prudentes et de détecter les situations qui leur seraient contraires ne peut absolument pas être assurée par un membre du conseil d'administration¹².

6. UNION RÉCIPROQUE

Selon notre analyse, le projet de loi introduit une toute nouvelle forme d'assureur : les unions réciproques. Selon la *Loi sur les assureurs*, une union réciproque est un ensemble de personnes liées par contrat d'assurance¹³. Bien que certaines règles, moins contraignantes que celles applicables aux assureurs autorisés, encadrent cette activité d'assurance, elles échappent à l'ensemble des lignes directrices mises en place par l'Autorité en matière de solvabilité et de pratiques commerciales¹⁴. Les assureurs de dommages se disent préoccupés par l'introduction d'un système de « deux poids, deux mesures ». Ce système parallèle d'activités d'assurance bénéficie d'un allègement très important en matière d'encadrement, donnant ainsi moins de protection aux consommateurs.

Nous nous interrogeons également sur l'équité et la concurrence entre des joueurs œuvrant dans le même domaine. Cette forme d'assurance a été créée ailleurs au Canada il y a plusieurs années pour répondre à des enjeux alors existants. L'Industrie n'a pas été informée des objectifs justifiant aujourd'hui la création des unions réciproques au Québec et n'est pas convaincue de sa nécessité.

Sans autres balises, les dispositions telles que libellées dans le projet de loi semblent ouvrir la porte à différentes initiatives d'économie collaborative et le législateur doit être prudent à cet égard. Les plateformes technologiques permettent aujourd'hui aux personnes de se lier entre elles contractuellement pour différentes raisons. Les besoins d'assurance n'échappent pas à cette nouvelle tendance et plusieurs plateformes de partage de risques ont déjà vu le jour (*peer-to-peer insurance*). Des personnes pourraient donc à l'avenir participer à de telles initiatives et mettre contractuellement en commun les sommes qu'elles estiment nécessaires au paiement d'une indemnité en cas de réalisation du risque, sans bénéficier des protections de l'encadrement réservé aux assureurs de dommages.

Aussi, nous croyons que le consommateur ne comprendra pas les distinctions à faire entre un assureur autorisé soumis à l'ensemble de l'encadrement et de telles unions réciproques.

¹² *Loi sur les assureurs*, articles 94 et suivants.

¹³ *Id.*, article 7 (Article 3, PL 141).

¹⁴ *Id.*, article 195 (Article 3, PL 141).



7. POUVOIRS ACCRUS DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Nous comprenons que l'Autorité a besoin que lui soit octroyé l'ensemble des pouvoirs nécessaires à l'exercice de son rôle de régulateur. Nous croyons cependant que ces pouvoirs doivent être limités de façon à éviter une ingérence injustifiée dans les affaires des entreprises qu'elle encadre.

Par exemple, pour que l'Autorité octroie son autorisation à l'exercice d'activité d'assureur, les dispositions du projet de loi indiquent que celle-ci doit être d'avis qu'il n'existe pas « de motifs sérieux de croire qu'un titulaire d'une participation notable dans les décisions de ce dernier est susceptible de nuire au maintien de saines pratiques commerciales ou de pratiques de gestion saine et prudente »¹⁵. Actuellement, en vertu de la *Loi sur les assurances*, c'est la « personne morale » à qui l'on délivre le permis qui doit respecter certaines conditions¹⁶. La modification proposée donne beaucoup plus de pouvoir discrétionnaire à l'Autorité quant à la possibilité d'accepter ou de refuser l'autorisation. Nous notons également une très grande possibilité d'ingérence de l'Autorité en ce qui concerne la démission d'un administrateur qui doit maintenant déclarer par écrit à l'Autorité tous ses motifs de démission¹⁷. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'octroyer autant de pouvoir à l'Autorité pour assurer la protection des consommateurs.

8. HARMONISATION DU CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Après analyse du projet de loi, nous souhaitons faire une mise en garde au législateur, car nous constatons la présence de certaines redondances qui pourraient éventuellement donner lieu à des incohérences ou des contradictions, notamment en ce qui concerne les matières déjà abordées par les lignes directrices. Nous comprenons que la loi doit octroyer à l'Autorité le pouvoir clair d'adopter un encadrement suffisant. Nous croyons que le législateur ne devrait cependant pas énoncer des règles qui sont déjà élaborées par les lignes directrices en d'autres termes et de façon plus spécifique.

Nous croyons également essentiel d'effectuer une harmonisation complète des lois et des lignes directrices afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du cadre législatif et réglementaire auquel nos membres sont assujettis. Un environnement réglementaire clair et prévisible permet une meilleure conformité de l'assureur et sert favorablement l'assuré qui consomme des produits financiers.

¹⁵ *Loi sur les assureurs*, article 41.

¹⁶ *Loi sur les assurances*, article 211.

¹⁷ *Loi sur les assureurs*, article 93.

9. CONCLUSION

Comme mentionné en introduction, les membres du BAC réitèrent leur appui au gouvernement face à l'urgence de moderniser le cadre législatif qui leur permettra d'innover et d'offrir plus de choix aux consommateurs. Depuis quelques années, les changements s'effectuent à une vitesse exceptionnelle et la capacité d'adaptation des assureurs doit être tout aussi rapide face aux nouvelles habitudes des consommateurs.

Nous saluons le travail du ministère des Finances qui a clairement placé la protection des consommateurs au centre de ses préoccupations dans la préparation de ce projet de loi tout en considérant que l'Industrie doit avancer au rythme de ces changements pour bien servir sa clientèle. Il faut maintenant agir rapidement dans le cadre de l'adoption de ce projet de loi afin d'éviter qu'il ne meure au feuillet et que soit perdu tout le travail réalisé par vos équipes ainsi que par tous les intervenants y ayant participé.

Nous sommes persuadés que les discussions qui se poursuivront au cours des prochaines semaines permettront d'apporter au projet de loi les dernières modifications requises afin que l'ensemble des dispositions applicables à notre Industrie soient cohérentes et équitables.

Finalement, nous vous remercions de l'opportunité que vous donnez au BAC de commenter le projet de loi n° 141.

Fin du document

