

Décembre 2017 /

MÉMOIRE PROJET DE LOI N^o 141

**Loi visant principalement à améliorer l'encadrement
du secteur financier, la protection des dépôts d'argent
et le régime de fonctionnement des institutions financières**

PRÉSENTÉ À:
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES



RCCAQ
Regroupement des cabinets de
courtage d'assurance du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
À propos du RCCAQ	3
Cadre du présent mémoire	3
SOMMAIRE DES COMMENTAIRES	4
ANALYSE	6
L'offre de produits d'assurance par internet	6
La distribution sans représentant	11
Le sort réservé au Guide de distribution	13
Le rapatriement des responsabilités exercées par la Chambre de l'assurance de dommages	14
CONCLUSION	15
ANNEXE	16
Extraits - Jugement de la Cour Suprême	16

INTRODUCTION

À propos du RCCAQ

Le Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec (« RCCAQ ») est le syndicat professionnel défendant les intérêts socioéconomiques de la majorité des courtiers en assurance de dommages québécois. Il est formé de près de 500 cabinets et succursales membres, employant environ 4 200 courtiers certifiés. À l'échelle nationale, le RCCAQ compte, en tant que membre, sur l'appui de l'Association des courtiers d'assurances du Canada (ACAC), laquelle regroupe 11 associations provinciales de courtiers en assurance de dommages, totalisant plus de 36 000 courtiers.

Le RCCAQ a pour mission de promouvoir et défendre les intérêts des courtiers en assurance de dommages en leur donnant une voix auprès du public, ainsi qu'auprès des organismes réglementaires et du législateur. Dans le cadre de sa mission, le RCCAQ veille à ce que les mesures mises en place par les autorités législative et réglementaire favorisent une saine compétition entre tous les acteurs de la chaîne de distribution et ne désavantagent pas l'industrie du courtage en assurance de dommages, tout en protégeant l'intérêt du consommateur.

Le courtage en assurance de dommages est un important moteur économique partout au Québec et notamment en région. Les retombées économiques annuelles du secteur des cabinets de courtage en assurance de dommages s'évaluent à une valeur ajoutée sur le PIB québécois de plus de 657 M\$ et au soutien de plus de 10 000 emplois directs et indirects au sein de l'industrie¹.

Cadre du présent mémoire

Le Projet de loi N° 141 comporte un très grand nombre de propositions législatives visant plusieurs lois et plusieurs secteurs d'activités. Pour les fins du présent Mémoire, nos commentaires porteront essentiellement sur des propositions de modification visant la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF), comprenant les articles 59 à 68 et 469 à 549 du Projet de loi.

Plus particulièrement, nous examinerons les modifications proposées concernant l'offre de produits d'assurance par internet, la distribution sans représentant, le sort réservé au Guide de distribution et enfin le rapatriement des responsabilités exercées par la Chambre de l'assurance de dommages vers l'Autorité des marchés financiers (« l'Autorité »).

¹ Étude économique sur l'industrie du courtage d'assurance de dommages au Québec et l'enjeu de la relève, produit par Raymond Chabot Grant Thornton, décembre 2014.

SOMMAIRE DES COMMENTAIRES

Le RCCAQ accueille favorablement la volonté du ministre des Finances d'introduire de nouvelles mesures visant à mieux servir le consommateur. Nous souhaitons toutefois exprimer certains commentaires et réserves en lien avec quelques-unes des nouvelles mesures proposées par le Projet de loi N° 141.

L'OFFRE DE PRODUITS D'ASSURANCE PAR INTERNET

Dans le contexte du développement du commerce électronique, le RCCAQ souscrit à l'adoption de mesures assurant l'encadrement législatif de la vente de produits d'assurance en ligne. Toutefois, la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions soulève certaines préoccupations.

Comme nous l'avons déjà souligné dans un Mémoire déposé en septembre 2015, internet est un excellent outil de communication et d'information. Il offre, par ailleurs, des opportunités indéniables pour répondre aux attentes des consommateurs et aux évolutions technologiques. Ce n'est, cependant, pas un canal qui permet d'assurer un rôle-conseil efficace auprès des clients, ces derniers étant laissés à eux-mêmes face à des informations multiples et complexes en matière d'assurance. L'encadrement législatif qui accompagne la possibilité de vente de produits d'assurance en ligne doit prendre en compte cette considération.

Le **RCCAQ propose** donc que l'offre de produits d'assurance par internet assure un même degré de renseignements, de conseil et de protection professionnelle que l'offre actuelle par l'entremise de représentants certifiés.

Pour ce faire, le **RCCAQ est d'avis** qu'un représentant certifié devrait intervenir dans la transaction, à un moment qui sera jugé opportun, afin d'assurer un « sceau » de protection pour le consommateur et son patrimoine financier.

LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

La distribution sans représentant constitue un régime d'exception qui met le consommateur à risque puisqu'il permet notamment à un commerçant d'offrir des produits d'assurance de dommages afférents aux biens ou aux services qu'il offre, sans avoir la formation pour le faire ou être assujetti aux mêmes obligations.

Souscrire une police d'assurance en passant par un courtier en assurance de dommages s'avère donc le choix le plus prudent et efficace à effectuer par un consommateur. En effet, le courtier en assurance de dommages, en plus d'être tenu aux obligations législatives et déontologiques propres aux représentants certifiés, se doit de conseiller judicieusement son client et de lui offrir une gamme complète de produits d'assurance, pouvant combler un très large éventail de ses besoins.

Le RCCAQ propose donc que, dans une perspective de protection du consommateur, l'Autorité exige que les personnes qui vendent des produits d'assurance de dommages sous le régime d'exception de la distribution sans représentant soient contraintes d'acquiescer une certification restreinte. Elles seraient, de cette manière, imputables des représentations ou omissions faites auprès du consommateur.

LE SORT RÉSERVÉ AU GUIDE DE DISTRIBUTION

Le **RCCAQ s'interroge** sur les mesures qui seront prévues afin d'assurer l'accessibilité des informations fournies par le Guide de distribution. Plus particulièrement, quelles mesures seront envisagées, quelles seront leurs modalités d'application et leur impact à l'égard des consommateurs?

LE RAPATRIEMENT DES RESPONSABILITÉS EXERCÉES PAR LA CHAMBRE DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES

Le principe actuel de double encadrement des représentants en assurance de dommages sème la confusion tant auprès des professionnels assujettis que du public. Une réforme telle que le propose le Projet de loi N° 141 s'imposait.

Le RCCAQ soutient la volonté du gouvernement de faire de l'Autorité des marchés financiers l'unique organisme de surveillance et de réglementation des cabinets et des représentants.

Le Regroupement est d'avis que les mesures proposées à cet égard seront bénéfiques tant pour le public que pour les acteurs de l'industrie de l'assurance de dommages.

ANALYSE

Le Projet de loi No 141 introduit de nouvelles mesures législatives de la plus haute importance pour les différents intervenants du milieu de l'assurance de dommages. Depuis le dépôt de son précédent Mémoire sur le sujet en septembre 2015, le RCCAQ a déjà eu l'opportunité de formuler certaines observations auprès de l'administration gouvernementale concernant les propositions législatives envisagées. Le Projet de loi No 141 est venu concrétiser le choix du législateur à l'égard des orientations étudiées.

C'est donc dans ce contexte que le RCCAQ souhaite faire part de ses commentaires concernant les questions qui lui apparaissent parmi les plus importantes pour ses membres et l'industrie du courtage.

L'OFFRE DE PRODUITS D'ASSURANCE PAR INTERNET

La reconnaissance législative de la possibilité d'offrir des produits d'assurance par internet constitue une étape marquante pour les différents intervenants dans le domaine de l'assurance de dommages.

Le commerce en ligne a connu au cours des dernières années une forte croissance et le marché de l'assurance de dommages peut certes en tirer des avantages. Pourtant, cela ne peut se faire qu'à condition d'assurer un encadrement technique et juridique rigoureux permettant de faciliter les démarches des clients, de répondre adéquatement à leurs besoins et de leur garantir une protection adéquate de leur patrimoine financier.

Les contrats électroniques sont soumis à des règles d'application générale en ce qui concerne notamment la formation et l'exécution du contrat, la cueillette et la protection des renseignements personnels ainsi que la protection du consommateur. Des exigences particulières s'imposent cependant en matière de commerce en ligne des produits d'assurance afin d'obtenir un consentement éclairé du consommateur, notamment en raison de la complexité, de la variété et de la méconnaissance des produits offerts ainsi que des conséquences catastrophiques qu'une erreur peut entraîner sur le patrimoine financier du client.

Obligation de conseiller adéquatement

L'obligation de conseil et d'identification des besoins du client a été reformulée à l'article 27 de la LDPSF, proposé par l'article 479 du Projet de loi No 141, dont le texte est reproduit ci-dessous.²

² Article 27 : « Un représentant en assurance doit s'enquérir de la situation de son client afin d'identifier ses besoins. Il doit s'assurer de conseiller adéquatement son client dans les matières relevant des disciplines dans lesquelles il est autorisé à agir. » (Nos soulignements)

Le RCCAQ s'interroge sur l'interprétation des nouvelles dispositions de cet article. Quelle application cet article recevra-t-il dans le cadre des transactions électroniques?

La généralité des termes utilisés peut permettre une plus grande souplesse d'application, et ce, dans un contexte de commerce moderne appelé à une constante évolution. Toutefois, afin d'éviter des recours judiciaires parfois longs et coûteux, il sera important que l'obligation « de conseiller adéquatement » soit bien balisée, comprise et respectée, particulièrement dans le cadre d'une transaction électronique.

Contexte particulier des contrats d'assurance

Les produits d'assurance sont des contrats complexes et arides pour le consommateur. À cet égard, le RCCAQ est d'avis que l'intervention personnelle et les conseils d'un représentant en assurance dans toute transaction relative à un produit d'assurance sont essentiels pour aider le consommateur à bien comprendre la portée des différentes clauses de son contrat d'assurance et lui expliquer les divers produits et couvertures disponibles sur le marché.

Il s'agit plus particulièrement de protéger le consommateur contre des erreurs de souscription, de diminuer le risque d'absence ou d'insuffisance de couverture d'assurance et d'éviter les mauvaises surprises devant un refus d'indemnisation de l'assureur.

À titre d'exemple, la résidence d'un consommateur constitue généralement son plus grand actif, parfois même le seul. En cas de faute ou d'erreur de la part du représentant certifié lors de la souscription de la police d'assurance habitation, le client est protégé en raison des obligations législatives et réglementaires imposées au représentant. Tel ne serait évidemment pas le cas dans le cadre d'une transaction où aucun représentant n'interviendrait.

Rappelons que lors de l'adoption de la LDPSF en 1998, l'objectif du législateur était clair : s'assurer que toute transaction d'assurance implique un représentant inscrit et certifié auprès de l'Autorité afin que le consommateur puisse bénéficier d'assistance, préalablement à la conclusion du contrat.

Par ailleurs, peu importe le véhicule de distribution choisi, le client doit bénéficier des mêmes conseils. Pourtant, en retirant l'intervention obligatoire d'un représentant certifié dans les transactions de produits d'assurance en ligne, des niveaux de protection plus ou moins élevés du public se créent. Ce principe va donc à l'encontre de la qualité et de l'uniformité du niveau de protection que le gouvernement cherche à offrir au consommateur dans le cadre de la vente de produits d'assurance de dommages.

À ce titre, nous faisons nôtre l'objet même du Projet de loi N° 141 défini à son tout premier article :

*« 1. Les modifications prévues par la présente loi visent principalement une **meilleure protection du consommateur** tout en permettant aux institutions financières et aux intermédiaires de marché d'adapter leurs pratiques à l'évolution du secteur et aux nouveaux besoins de leur clientèle. ».* (Nos surlignements)

Le consommateur en ligne : qui est-il?

Si l'on compte une variété de produits et de services sur le marché, il existe également une diversité de consommateurs.

Il y a cependant lieu de souligner que les mesures législatives actuelles qui régissent les activités économiques du marché québécois visent à protéger le consommateur, lui-même sans cesse sollicité. Cette protection s'avère d'autant plus nécessaire lorsque ce même consommateur doit faire face à un secteur qui lui est peu ou pas connu, tel que l'industrie de l'assurance de dommages.

LA FORMATION DU COURTIER EN ASSURANCE DE DOMMAGES

Il faut rappeler que l'Autorité exige que les représentants soient dûment formés pour leur permettre de cibler les besoins du consommateur et lui fournir une couverture d'assurance adéquate, ce qui inclut le volet des risques les plus divers, en grande partie ignorés du consommateur. Il importe que ce dernier soit éclairé sur les sinistres qui peuvent survenir à ses biens, incluant les limites de couverture d'assurance et les exclusions. L'offre de produits par internet devra être faite de façon à respecter ces exigences au même titre que lors d'échanges directs.

À elle seule, la formation d'un courtier en assurance de dommages nécessite de compléter les examens établis par l'Autorité auxquels s'ajoutent 20 heures de formation continue obligatoire pour chaque période de 2 ans. L'importance que l'Autorité attache à ces formations est telle que le représentant sera sujet à des sanctions, voire au retrait de son certificat s'il néglige de s'y soumettre.

En soustrayant l'intervention d'un représentant à l'une ou l'autre des étapes menant à l'émission d'une couverture d'assurance, le législateur présuppose que les connaissances et les réflexes du consommateur sont au même rang que ceux du représentant. Dans le cadre d'une transaction en ligne, ce risque, cependant, sera entièrement assumé par une seule personne, soit le consommateur et ce, malgré les mesures que propose le Projet de loi concernant l'imputabilité de l'assureur.

En effet, dans le cas d'un sinistre résultant d'une omission ou d'une négligence de la part de l'assuré, fruit de la méconnaissance du marché de l'assurance lors de la souscription, si le client doit faire face à un refus d'indemnisation de l'assureur, il devra assumer seul les pertes qui en résulteront.

LE CONCEPT DE CONSOMMATEUR

À cet égard, il est intéressant de se référer au concept de « consommateur moyen », tel que l'exprime la Cour suprême du Canada³ dans une décision de 2012 en matière de pratiques commerciales interdites.

Comme le soulignait la Cour suprême, les marchés sont sans cesse en évolution, d'où la nécessité d'une protection accrue du consommateur. Celui-ci n'est cependant pas l'équivalent d'une personne alerte et attentive aux représentations qui lui sont soumises.

³ Richard c. Time inc., (2012) 1 R.C.S. 265, pp.287 ss. (extraits de jugement en annexe du présent Mémoire)

La Cour suprême poursuit son analyse du concept de « consommateur moyen » en ces termes :

« 71. Ainsi, le concept du « consommateur moyen » n'évoque pas, en droit québécois de la consommation, la notion de personne raisonnablement prudente et diligente. Il renvoie encore moins à la notion de personne avertie. Afin de réaliser les objectifs de la L.p.c⁴, les tribunaux considèrent que le consommateur moyen n'est pas particulièrement aguerri pour déceler les faussetés ou les subtilités dans une représentation commerciale.

72. Les qualificatifs « crédule et inexpérimenté » expriment donc la conception du consommateur moyen qu'adopte la L.p.c⁵. Cette description du consommateur moyen respecte la volonté législative de protéger les personnes vulnérables contre les dangers de certaines méthodes publicitaires. » (...)

Il est donc préoccupant de constater que le Projet de loi N° 141 élève les connaissances du consommateur à un degré supérieur à celui reconnu par le plus haut tribunal.

Si un contrat d'assurance peut être conclu sans l'intervention d'un représentant au motif d'une économie qu'anticiperait le consommateur, ce même consommateur n'a certes pas les moyens d'assumer seul le risque découlant d'une souscription d'assurance conclue hâtivement et qui ne correspond pas à ses besoins.

Il est possible en effet que le consommateur dans le cadre d'une transaction électronique et ce, quelle que soit son degré de qualification, omette de déclarer des renseignements pertinents, commette une erreur ou croit être couvert dans certaines circonstances alors que ce ne sera pas le cas.

Il est, en outre, à craindre que la conclusion d'un contrat d'assurance en ligne survienne sans que le consommateur n'ait personnellement pris connaissance de toutes les clauses de l'offre d'assurance, et ce, d'un simple clic « J'autorise » ou « J'accepte » escamotant ainsi les règles relatives au consentement éclairé.

À l'évidence, en laissant le consommateur seul face aux questions standardisées qui apparaîtront sur un site informatique à large diffusion, le risque d'une méconnaissance de ses véritables besoins d'assurance et des exclusions pouvant être prévues à leur couverture, sera indubitablement reporté sur ses épaules lorsqu'il fera face à un sinistre. Ne se battant pas à armes égales, notamment au plan financier, le consommateur renoncera à entamer un litige long et coûteux contre l'assureur dont les forces économiques ne sont pas les mêmes.

⁴ L'abréviation L.p.c. utilisée aux paragraphes 71 et 72 de cette décision désigne la *Loi sur la protection du consommateur*

⁵ Ibid

Dès lors, si un encadrement législatif rigoureux du commerce de l'assurance en ligne n'est pas dès maintenant imposé dans ce projet de loi, il est à craindre que les consommateurs aient malheureusement à faire les frais de débats judiciaires alors que la Cour suprême du Canada est venue préciser une fois pour toutes ce concept de « consommateur ». Nous osons croire que les efforts de ce tribunal ne demeureront pas vains.

Ce qu'il faut retenir

Le RCCAQ propose que le Projet de loi N° 141 introduise dès maintenant l'obligation d'assurer l'intervention d'un représentant certifié, à un moment jugé opportun, lors de l'émission d'une couverture d'assurance sollicitée par internet.

LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

Un produit d'assurance est un contrat bien plus complexe qu'un simple produit de consommation. C'est pourquoi le RCCAQ est d'avis que toute transaction concernant un tel produit doit impliquer un représentant en assurance certifié afin d'éviter que le consommateur ne soit victime d'un préjudice grave.

Distribution sans représentant vs responsabilités des représentants en assurance

Un représentant certifié, comme le courtier en assurance de dommages, est tenu à des obligations législatives strictes, stipulées dans un objectif de protection du consommateur. Nous nous référons plus particulièrement aux actuels articles 6, 27 et 28 de la LDPSF.

Régi par les dispositions de la LDPSF ainsi que par un code de déontologie, le courtier se doit d'agir avec diligence et dans le meilleur intérêt de son client. Il doit conseiller adéquatement le consommateur et s'assurer que le produit qu'il lui offre convient bien à ses besoins : il doit décrire le produit proposé au client, lui préciser la nature de la garantie offerte ainsi que les exclusions de garantie particulières, s'il en est, et lui fournir les explications requises sur ces exclusions.

Parallèlement, il existe un régime d'exception de distribution de produits d'assurance sans représentant qui suscite plusieurs questions :

- Le risque de laisser le consommateur à lui-même (tel que dans le cas de la vente de produits d'assurance en ligne abordée au point précédent du présent Mémoire);
- Le risque de permettre à un individu non certifié, étranger au secteur de l'assurance de dommages et ne répondant pas aux obligations d'un représentant certifié (directeur financier d'un concessionnaire automobile par exemple) de vendre des produits d'assurance de dommages.

Dans un rapport produit par l'Autorité en novembre 2010⁶, un portrait de l'industrie de la distribution de produits d'assurance sans représentant est dressé. Force est de constater qu'en l'absence d'obligations législatives strictes visant la protection du consommateur, ce mode de distribution s'est développé sur un modèle purement commercial, où l'intérêt du consommateur est éludé au profit d'un grand et constant volume de ventes.

Même si le nombre de produits d'assurance concernés par ce mode de distribution et vendus par un individu non certifié est limité par la Loi, les conséquences pour le consommateur sont importantes.

Le RCCAQ souhaite donc que le législateur priorise la protection du consommateur aux intérêts financiers d'une industrie.

⁶ « Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant », l'Autorité des marchés financiers, novembre 2010

Particularités du régime de distribution sans représentant

Parce qu'il permet à des individus de vendre des produits d'assurance sans être assujettis aux prescriptions strictes des représentants en assurance, ce régime de distribution est potentiellement préjudiciable pour le consommateur.

Il est important de mentionner que l'ensemble des produits offerts via le régime de distribution sans représentant est aussi distribué par les représentants certifiés en assurance de dommages. De plus, les produits offerts par les représentants certifiés, tels que les courtiers en assurance de dommages, sont souvent substantiellement moins onéreux que ceux vendus via le canal de la distribution sans représentant.

À titre d'exemple, en 2016, la prime moyenne d'une assurance de remplacement (F.P.Q. no. 5) était environ 62 % plus chère chez un concessionnaire que le même produit offert par un courtier en assurance de dommages⁷, ce qui se traduit par une prime moyenne de 1 829 \$ lorsque le consommateur acquiert ce produit par un commerçant (en l'occurrence le concessionnaire), versus 1 126 \$ lorsqu'il en fait l'acquisition auprès d'un représentant certifié. Cet écart s'explique par la différence entre la commission perçue par les concessionnaires et les représentants certifiés. Pourtant, pour ce produit d'assurance, la distribution sans représentant occupe 72 % du total des polices vendues et 80,7 % du total des primes souscrites.

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ requiert** une équité au sein de l'industrie; tous les acteurs doivent être tenus à des devoirs et obligations comparables, donc à des pratiques commerciales similaires et davantage axées sur les intérêts du consommateur.

Bien qu'il y ait des attentes à ce que les assureurs adoptent des pratiques commerciales saines, imposées par l'Autorité, la meilleure protection pour le consommateur sera celle où la responsabilité personnelle du représentant pourra être retenue.

Afin d'assurer une protection efficace des consommateurs, le **RCCAQ propose** donc que toutes les personnes qui vendent des produits d'assurance de dommages sous le régime d'exception de la distribution sans représentant aient l'obligation d'obtenir une certification restreinte. Ainsi, elles seraient imputables à l'égard des représentations faites auprès des consommateurs ou de leur omission d'information lorsque requise.

En conclusion, le **RCCAQ est d'avis** que le Projet de loi N°141 fait un pas dans le bon sens en reconnaissant l'imputabilité des assureurs qui acceptent que leurs produits soient distribués par tel ou tel commerçant.

Cependant, le Projet de loi ne va pas assez loin pour assurer une protection efficace des intérêts du public en ne rendant pas directement imputable la personne qui, sans être certifiée, finalise l'offre d'assurance.

⁷ « Rapport annuel sur les institutions financières 2016 », l'Autorité des marchés financiers, pages 227 et 228

LE SORT DU GUIDE DE DISTRIBUTION

Le Projet de loi N° 141 abroge les articles 410 et suivants de la LDPSF qui établissaient les règles applicables au Guide de distribution (voir plus particulièrement les articles 531 et 533 du Projet de loi).

Selon l'article 741 du Projet de loi N° 141, ces dispositions abrogatives entreront en vigueur dans un délai d'un an suivant la sanction de la loi.

Soulignons que le Projet de loi N° 141 ne précise cependant pas quelles seront les mesures devant être mises en place en remplacement des Guides de distribution. Il appartiendra à l'Autorité des marchés financiers de fournir les lignes directrices visant à assurer de saines pratiques de vente.

Le **RCCAQ s'interroge** donc sur les mesures qui seront prévues afin d'assurer l'accessibilité des informations fournies par un tel Guide : quelles mesures sont envisagées, leurs modalités d'application et, plus particulièrement, leur impact à l'égard des consommateurs, compte tenu, notamment du délai prévu pour la mise en œuvre des nouvelles mesures.

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ souhaite collaborer** dans le cadre de l'élaboration du Guide qui serait vraisemblablement préparé par l'Autorité, si tel est le cas. Nous réitérons ici les préoccupations soulevées concernant la vente d'assurance sans représentant, lesquelles s'appliquent tout autant à la suppression des dispositions législatives relatives au Guide de distribution et de son contenu.

LE RAPATRIEMENT DES RESPONSABILITÉS EXERCÉES PAR LA CHAMBRE DE L'ASSURANCE DE DOMMAGES

Le RCCAQ a déjà exprimé son appui au rapatriement des responsabilités assumées par la Chambre de l'assurance de dommages à l'Autorité dans un Mémoire présenté aux autorités gouvernementales en septembre 2015. Ce Mémoire suggérait en effet l'instauration d'un organisme unique de surveillance et de réglementation.

Un guichet unique au bénéfice du consommateur

Au cours des dernières années, l'Autorité s'est imposée au sein de l'opinion publique comme étant l'organisme qui, non seulement réglemente l'industrie des services financiers, mais également prête assistance aux consommateurs dans le domaine financier et agit comme organisme de surveillance.

Dans le secteur de l'assurance de dommages, il est actuellement difficile pour un consommateur d'identifier l'autorité gouvernementale qui assume l'encadrement d'un produit ou d'un service en particulier et ce, dans un contexte, où plusieurs intervenants peuvent interagir. Les mesures proposées dans le Projet de loi N° 141 contribueront donc à simplifier et à faciliter les démarches des citoyens tout en maintenant le même niveau de protection.

Un encadrement clarifié pour le représentant certifié

Le système actuel où les services d'enquête et par la suite les fonctions disciplinaires/judiciaires sont doublés, pose plusieurs problèmes, dont le fait que le syndic de la Chambre de l'assurance de dommages et les enquêteurs de l'Autorité n'enquêtent pas sur les mêmes acteurs; il arrive dans la pratique que deux enquêtes et par la suite deux audiences judiciairisées résultent d'une même plainte.

Lorsque l'Autorité inspecte un cabinet, elle doit nécessairement considérer les agissements des représentants sous la responsabilité du cabinet. Il en est de même lorsque la Chambre de l'assurance de dommages inspecte un cabinet. Une telle double surveillance crée nécessairement une confusion auprès des cabinets et représentants assujettis.

Il est donc souhaitable que les services d'enquête et services judiciaires afférents à la Chambre de l'assurance de dommages soient, selon le cas, intégrés à l'Autorité, ou au Tribunal administratif des marchés financiers.

En somme, le **RCCAQ est d'avis** que le public sera ainsi mieux servi et les représentants seront encadrés de manière uniforme, efficace et équitable.

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ est entièrement d'accord** avec les propositions législatives visant à éliminer le dédoublement de l'encadrement des représentants et à faire de l'Autorité des marchés financiers le guichet unique tant pour les cabinets, les représentants certifiés ou les consommateurs.

CONCLUSION

En conclusion, le RCCAQ réitère la nécessité de procéder à la révision de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* qui encadre la profession de courtier en assurance de dommages et il salue la volonté du gouvernement à cet égard.

En regard du Projet de loi N° 141, nos principales recommandations pour garantir l'adoption d'une loi équitable et efficiente pour la protection du consommateur sont les suivantes :

- Insertion d'une disposition visant à assurer des conseils adéquats aux clients par **l'intervention obligatoire d'un représentant certifié**, tel qu'un courtier en assurance de dommages, à un moment déterminé dans le cadre d'une transaction par internet;
- Établissement d'une **certification limitée** applicable aux individus qui vendent des produits d'assurance sous le régime d'exception de la distribution sans représentant;
- À défaut de maintenir le Guide de distribution actuel, assurer **la participation du RCCAQ** dans le cadre de la nouvelle solution mise en place;
- **Rapatriement** des pouvoirs de la Chambre de l'assurance de dommages au sein de l'Autorité des marchés financiers tel que proposé dans le Projet de loi N° 141.

Le RCCAQ remercie la Commission des Finances publiques pour son invitation à exprimer son point de vue auprès des Parlementaires.

ANNEXE

Extraits - Jugement de la Cour suprême du Canada



COUR SUPRÊME DU CANADA

RÉFÉRENCE : Richard c. Time Inc., 2012 CSC 8, [2012] 1 R.C.S. 265

DATE : 20120228

DOSSIER : 33554

ENTRE :

Jean-Marc Richard
Appelant
et
Time Inc. et Time Consumer Marketing Inc.
Intimées

CORAM : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Cromwell

MOTIFS DE JUGEMENT CONJOINTS :
(par. 1 à 217)

Les juges LeBel et Cromwell (avec l'accord de la juge en chef McLachlin et des juges Deschamps, Fish, Abella et Charron)

Extraits

(...)

(4) Le consommateur visé par le titre II de la *L.p.c.*

[61] La discussion de la notion d'impression générale qui précède laisse néanmoins en suspens une question importante : selon quelle perspective les tribunaux doivent-ils apprécier l'impression générale donnée par une représentation commerciale? Qui est le consommateur visé par l'art. 218 *L.p.c.*? La réponse à cette question constitue le deuxième volet de la méthode d'analyse prescrite par l'art. 218 *L.p.c.*

(...)

[67] Le critère de l'impression générale prévu à l'art. 218 *L.p.c.* doit être appliqué dans une perspective similaire à celle de « l'acheteur ordinaire pressé », c'est-à-dire celle d'un consommateur qui ne prête rien de plus qu'une attention ordinaire à ce qui lui saute aux yeux lors d'un premier contact avec une publicité. Les tribunaux ne doivent pas conduire l'analyse dans la perspective du consommateur prudent et diligent.

[68] Les adjectifs utilisés pour qualifier le consommateur moyen sont évidemment susceptibles de varier d'une loi à l'autre. Ces variations reflètent la diversité des réalités économiques visées par chaque loi et des objectifs qui leur sont propres. L'essentiel ne réside pas dans ces épithètes, mais plutôt dans le choix du degré de discernement attendu du consommateur.

[69] Dans l'application du critère de l'impression générale prescrit par l'art. 218 *L.p.c.*, la jurisprudence québécoise a traditionnellement utilisé les qualificatifs « crédule » et « inexpérimenté » afin de décrire le consommateur visé par la loi. Les tribunaux québécois se sont inspirés alors de l'arrêt *R. c. Imperial Tobacco Products Ltd.*, [1971] 5 W.W.R. 409 (C.S. Alb., Div. app.), pour intégrer le concept de la « personne crédule et inexpérimentée » au titre II de la *L.p.c.* (Masse, p. 828). Après des mentions occasionnelles de ce concept dans la jurisprudence des années 1980 et 1990, notamment dans l'affaire *P.G. du Québec c. Louis Bédard Inc.*, 1986 CarswellQue 981 (C.S.P.), la Cour d'appel du Québec a prononcé un jugement de principe sur cette question dans l'arrêt *Turgeon c. Germain Pelletier ltée*, [2001] R.J.Q. 291, et a confirmé à cette occasion l'applicabilité du critère du consommateur « crédule et inexpérimenté » en droit québécois de la consommation. Le juge Fish, alors de cette cour, a écrit ce qui suit à ce propos :

Comme l'a souligné mon collègue le juge Gendreau dans l'arrêt *Nichols c. Toyota Drummondville (1982) inc.*, la *Loi sur la protection du consommateur* est une loi d'ordre public qui vise à rétablir [l'équilibre] contractuel entre le commerçant et son client. Et c'est en vertu du critère de la personne crédule et inexpérimentée qu'il faut évaluer le caractère trompeur de la publicité et des pratiques commerciales visées par la *Loi sur la protection du consommateur*. [Nous soulignons; par. 36.]

[70] Depuis lors, les tribunaux de première instance au Québec ont suivi cet arrêt, notamment à l'occasion de plusieurs recours collectifs fondés sur la *L.p.c.* (voir *Riendeau c. Brault & Martineau inc.*, 2007 QCCS 4603, [2007] R.J.Q. 2620, par. 149, conf. par 2010 QCCA 366, [2010] R.J.Q. 507; *Adams c. Amex Bank of Canada*, 2009 QCCS 2695, [2009] R.J.Q. 1746, par. 126; *Marcotte c. Banque de Montréal*, 2009

QCCS 2764 (CanLII), par. 357; *Marcotte c. Fédération des caisses Desjardins du Québec*, 2009 QCCS 2743 (CanLII), par. 257). En somme, il est clair que depuis l'arrêt *Turgeon*, l'« impression générale » à laquelle renvoie l'art. 218 *L.p.c.* est assimilée à celle que donne une représentation commerciale chez le consommateur crédule et inexpérimenté.

[71] Ainsi, le concept du « consommateur moyen » n'évoque pas, en droit québécois de la consommation, la notion de personne raisonnablement prudente et diligente. Il renvoie encore moins à la notion de personne avertie. Afin de réaliser les objectifs de la *L.p.c.*, les tribunaux considèrent que le consommateur moyen n'est pas particulièrement aguerrri pour déceler les faussetés ou les subtilités dans une représentation commerciale.

[72] Les qualificatifs « crédule et inexpérimenté » expriment donc la conception du consommateur moyen qu'adopte la *L.p.c.* Cette description du consommateur moyen respecte la volonté législative de protéger les personnes vulnérables contre les dangers de certaines méthodes publicitaires. Le terme « crédule » reconnaît que le consommateur moyen est disposé à faire confiance à un commerçant sur la base de l'impression générale que la publicité qu'il reçoit lui donne. Cependant, il ne suggère pas que le consommateur moyen est incapable de comprendre le sens littéral des termes employés dans une publicité, pourvu que la facture générale de celle-ci ne vienne pas brouiller l'intelligibilité des termes employés.