



Mémoire sur le projet de loi n° 3
Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement
dans le secteur financier

Présenté à la
Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec

Novembre 2021

Le Bureau d'assurance du Canada (ci-après « BAC ») est l'association qui représente les 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 d'éducation et 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 Richter
Montréal (Québec) H3A 2Y1

Novembre 2021

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	4
COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI	4
Loi sur l'assurance automobile	4
Article 1 (article 84 de la <i>Loi sur l'assurance automobile</i>).....	4
Loi sur les assureurs	5
Article 11 (article 64 de la <i>Loi sur les assureurs</i>)	5
Article 12 (article 64.1 de la <i>Loi sur les assureurs</i>).....	5
Article 14 (article 85 de la <i>Loi sur les assureurs</i>)	6
Article 17 (article 155 de la <i>Loi sur les assureurs</i>)	7
CONCLUSION.....	8

INTRODUCTION

Le projet de loi n° 3, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement dans le secteur financier* (Projet de loi), publié le 20 octobre dernier, s'inscrit dans les nombreux efforts que le ministère des Finances a déployés pour l'amélioration continue des lois qui encadrent les assureurs. Le BAC tient donc à remercier le ministère à cet égard. Pour s'assurer que les assureurs puissent évoluer dans un environnement réglementaire favorable à leur développement, le BAC souhaite réitérer les enjeux que posent certaines dispositions de la *Loi sur les assureurs* qui n'ont pas été modifiées par ce Projet de loi ainsi que d'une disposition de la *Loi sur l'assurance automobile* (LAA).

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI

Loi sur l'assurance automobile

Article 1 (article 84 de la *Loi sur l'assurance automobile*)

L'article 1 du Projet de loi introduit à l'article 84 de la LAA une assurance obligatoire pour les répondants d'un système de transport rémunéré de personnes, à l'alinéa 2 (auparavant à l'article 39 de la *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*), et une assurance facultative pour les entreprises qui font de la livraison de biens à l'alinéa 3. Cette disparité entre les deux types d'entreprises peut nuire à la compréhension des personnes qui effectuent ce type de service, d'autant plus que cet article se retrouve dans une section ayant pour titre « assurance obligatoire ». Il est important de noter qu'un chauffeur inscrit auprès d'un répondant d'un système de transport rémunéré de personnes peut également effectuer de la livraison de biens et que ces services peuvent se faire de manière concomitante dans certaines circonstances.

De plus, l'alinéa 3 de l'article 84 vise uniquement les automobiles utilisées par des salariés. Une entreprise qui utilise des entrepreneurs indépendants pour faire de la livraison de biens ne pourrait donc pas détenir un contrat d'assurance automobile de type collectif pour couvrir ses chauffeurs. Or, plusieurs plateformes d'économie collaborative font affaire avec des chauffeurs indépendants et non-salariés et ces derniers font, dans certains cas, de la livraison de biens ainsi que du transport de personnes. Cette limitation législative ne reflète pas les besoins ou la réalité de ces entreprises de livraison et entraînera de la confusion pour certains livreurs non-salariés qui offrent les deux types de livraison.

Afin d'éviter de créer des régimes législatifs distincts, l'un pour les répondants d'un système de transport visé par la *Loi concernant le transport rémunéré de personnes* et l'autre pour les entreprises qui effectuent de la livraison de biens, **le BAC recommande de modifier les alinéas 2 et 3 de l'article 84 comme suit :**

Le répondant d'un système de transport visé par la *Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile* (chapitre T-11.2) doit aussi détenir, suivant la section II du présent chapitre et en effectuant les adaptations nécessaires pour le répondant, un contrat visé au premier alinéa d'assurance de responsabilité garantissant l'indemnisation du préjudice matériel causé par les automobiles utilisées par les chauffeurs inscrits auprès de lui et dont il n'est pas propriétaire.

De même, une entreprise de livraison dont les activités consistent notamment en la livraison de biens, peut doit détenir, suivant la section II du présent chapitre et en effectuant les adaptations nécessaires pour cette entreprise, visé un contrat d'assurance de responsabilité au premier alinéa garantissant l'indemnisation du préjudice matériel causé par les automobiles dont cette entreprise n'est pas la propriétaire utilisées par les chauffeurs, mais qui sont utilisés par ses salariés pour cette livraison.

Loi sur les assureurs

Article 11 (article 64 de la *Loi sur les assureurs*)

Dans l'éventualité où la recommandation du BAC à l'article 12 (ci-dessous) n'était pas retenue, le BAC souhaite apporter les précisions suivantes. L'article 11 du Projet de loi modifie l'article 64 de la *Loi sur les assureurs* afin d'introduire une exception au droit de résolution pour les contrats d'assurance-voyage lorsque le voyage est débuté. Cette exception est trop limitative, puisqu'elle ne tient pas compte de la couverture concernant l'annulation du voyage lui-même qui peut se retrouver à même la police d'assurance-voyage ou dans un produit distinct. Le maintien du droit de résolution ferait en sorte qu'un assuré aurait la possibilité de se saisir de ce droit quelques heures avant le début de son voyage alors qu'il a la certitude que le voyage ne sera plus annulé.

De plus, étant donné l'effet rétroactif de la résolution, celle-ci ne devrait pas être disponible lorsqu'une réclamation a été présentée à l'assureur, puisqu'une telle situation est irréconciliable avec la remise en état des parties.

Le BAC recommande de modifier l'article comme suit :

64. Le preneur d'un contrat d'assurance peut, si aucun représentant en assurance n'agissait auprès de lui au moment où il y a consenti, le résoudre dans les 10 jours suivant la réception de la police, à moins qu'à ce moment il n'ait déjà pris fin ou qu'une réclamation ait été présentée. Cet article ne s'applique pas à un contrat d'assurance-voyage incluant l'assurance annulation voyage ou, dans le cas d'un, qu'un voyage mettant en jeu la garantie n'ait débuté.

Article 12 (article 64.1 de la *Loi sur les assureurs*)

L'article 12 du Projet de loi introduit l'article 64.1 à la *Loi sur les assureurs*. Ce nouvel article a pour objectif de retirer le droit de résolution d'un assuré prévu à l'article 64 de la *Loi sur les assureurs* lorsque ce dernier doit souscrire une police d'assurance obligatoire, comme l'assurance de responsabilité civile automobile pour les propriétaires d'une automobile de l'article 84 de la *Loi sur l'assurance automobile* ou l'assurance de responsabilité civile pour les propriétaires d'un véhicule hors route de l'article 25 de la *Loi sur les véhicules hors route*.

Le droit de résolution a été introduit à la *Loi sur les assureurs* lors de la réforme de 2018 pour les produits vendus par un mode alternatif de distribution comme la vente en ligne. Cette disparité de traitement entre un mode traditionnel de distribution et un mode alternatif ne devrait pas avoir lieu. Les protections législatives mises en place, entre autres, par le *Règlement sur les modes alternatifs de distribution*, devraient être suffisantes pour que l'assuré puisse obtenir un service de même qualité, peu importe sa préférence quant au mode de distribution.

De plus, la résolution peut avoir des conséquences financières importantes pour un assuré, surtout en assurance de responsabilité, puisqu'il pourrait se trouver dans une situation où il n'a pas de couverture d'assurance en vigueur au moment où il se fait poursuivre pour des gestes commis entre l'entrée en vigueur de la police et la date de la résolution. D'ailleurs, *l'Impact d'analyse réglementaire* reconnaît cette problématique quant à l'assurance de responsabilité obligatoire ou pour l'assurance-voyage¹, mais plusieurs autres situations, qui ne sont pas mentionnées dans cette analyse préoccupent le BAC en raison des conséquences sur l'assuré et les tiers lésés. Il est important de considérer que plusieurs assurés doivent maintenir une police d'assurance pour se conformer à leurs obligations contractuelles. Par exemple, la majorité des créanciers hypothécaires exigent la souscription et le maintien d'une police d'assurance habitation en vigueur. Le droit de résolution est également difficilement réconciliable avec l'article 2478 du *Code civil du Québec* (C.c.Q) qui a pour

¹ Idem note 1, p. 8.

objectif de protéger le créancier hypothécaire en obligeant l'assureur à notifier ce dernier en cas de résiliation ou de modification du contrat d'assurance au détriment du créancier hypothécaire. Un autre exemple qui pourrait nuire, tant à l'assuré qu'au prêteur, concerne la souscription d'une assurance de responsabilité de non-proprétaire tel que la F.P.Q. n° 2 – Assurance pour les conducteurs non-proprétaires d'un véhicule – qui permet à l'assuré de louer un véhicule lors d'un voyage. L'obligation de détenir un contrat d'assurance couvrant les dommages aux véhicules loués se retrouvera dans son contrat de location. Une résolution du contrat d'assurance aura pour effet de le mettre en défaut contractuellement et pourrait préjudicier le propriétaire du véhicule s'il n'est pas en mesure de recouvrer les sommes auprès du locataire.

Le BAC est d'avis que la solution à privilégier est de s'en remettre aux dispositions de la loi applicable pour la résiliation des contrats d'assurance, donc à la LAA et au C.c.Q, le cas échéant. Rappelons que les assureurs doivent s'assurer du traitement équitable du consommateur et doivent suivre les dispositions législatives applicables aux modes alternatifs de distribution. À défaut de ce faire, l'assureur peut engager sa responsabilité.

Conséquemment, le BAC recommande que les dispositions actuelles sur la résiliation s'appliquent et que le droit de résolution prévu aux articles 64 et 64.1 soit retiré.

Par ailleurs, si l'article 64.1 est maintenu, le BAC veut s'assurer que son libellé qui précise que « nul ne peut résoudre » un contrat d'assurance, n'interfère pas avec le droit de l'assureur prévu au C.c.Q d'annuler ou de résoudre le contrat d'assurance dans certaines circonstances, par exemple, dans le cas où l'assuré fait une fausse déclaration. À cet égard, le BAC recommande de modifier l'article 64.1 comme suit :

64.1. Malgré l'article 64, nul le preneur ou l'adhérent ne peut résoudre un contrat d'assurance lorsque cela a pour effet de mettre en défaut le preneur ou un assuré d'être visé par un tel contrat lorsque la loi l'exige.

Article 14 (article 85 de la Loi sur les assureurs)

L'article 14 du Projet de loi modifie l'article 85 de la *Loi sur les assureurs* et a pour objectif de retirer certaines limites de détention à l'égard des titres de capital d'apport ou des titres de participation des personnes morales. Néanmoins, l'article conserve plusieurs restrictions au niveau des placements, et ce, bien que les types de placements interdits puissent offrir un meilleur rendement que les titres obligataires. Le BAC rappelle que les assureurs ont l'obligation d'exercer leurs pouvoirs de placement avec prudence et diligence et qu'ils doivent se conformer à des pratiques de gestion saines et prudentes. Les assureurs sont également tenus de transmettre leur politique de placement à la demande de l'Autorité. Le BAC est donc d'avis que l'article 85 devrait interdire uniquement les types de placement trop risqués qui pourraient affecter la solvabilité d'un assureur. Cette souplesse permettrait également aux assureurs d'être plus agiles lorsque les conditions du marché convergent vers un resserrement, puisque ces derniers bénéficieraient d'un plus grand éventail de types de placement leur permettant de revoir leur stratégie. D'ailleurs, le resserrement du marché actuel qui perdure depuis maintenant deux ans a été exacerbé par le peu de rendement provenant des placements².

Le BAC recommande donc d'interdire uniquement les types de placement qui, malgré l'application des bonnes pratiques, peuvent affecter la solvabilité des assureurs. Pour ces raisons, le BAC recommande que les types de placements identifiés par l'Association

² *Marché dur, marché ferme, durcissement, resserrement*, Lussier Dale Parizeau inc. : <https://lussierdaleparizeau.ca/blogue/marche-dur-marche-ferme-durcissement-resserrement/>

canadienne des compagnies d'assurance de personnes (ACAP) dans leur mémoire soient permis³.

Article 17 (article 155 de la *Loi sur les assureurs*)

L'article 17 modifie l'article 155 de la *Loi sur les assureurs*. Cet article encadre les avis d'intention de certaines opérations prévues à l'article 146 menant au réexamen de l'autorisation accordée à l'assureur pour faire affaire au Québec. Selon l'*Analyse d'impact réglementaire*⁴, l'objectif de cette modification est de retarder le moment où la publication de cet avis doit avoir lieu afin d'éviter de créer des enjeux sur le plan commercial et protéger des informations hautement confidentielles.

Le BAC est d'avis qu'il ne doit pas y avoir de publication d'avis concernant le fait pour un assureur autorisé de prendre part à une fusion ou de devenir le détenteur du contrôle d'un groupement, et ce pour les mêmes raisons qu'il ne doit pas y avoir de publication d'avis dans le cas de l'intention de procéder à une acquisition ou à une cession d'actifs. Conséquemment, le BAC recommande de modifier l'article 155 alinéa 3 de la *Loi sur les assureurs* comme suit :

Article 155 alinéa 3

L'avis faisant état de l'intention de procéder à une fusion, une acquisition ou à une cession d'actifs qui a un effet significatif sur un assureur autorisé du Québec et l'avis faisant état de l'opération de devenir le détenteur du contrôle d'un groupement n'est pas publié.

Toujours en lien avec une opération d'acquisition du contrôle, l'article 146 paragraphe 5 requiert que celle-ci soit réexaminée par l'Autorité et ce, peu importe l'impact de l'opération sur l'assureur. Le BAC est d'avis que le critère applicable aux acquisitions d'actif soit l'effet significatif de l'opération sur l'assureur devrait être identique pour les opérations d'acquisition de contrôle. **Pour cette raison, le BAC recommande de modifier l'article 146 paragraphe 5 comme suit :**

Article 146 paragraphe 5

5 dans le cas d'un assureur autorisé du Québec, ~~le fait de devenir détenteur du contrôle d'un groupement ou~~, lorsqu'elles ont sur lui un effet significatif :

Autres articles de la *Loi sur les assureurs*

Le Projet de loi ne modifie pas les articles 92 et 266 de la *Loi sur les assureurs* comme recommandé par le BAC lors de ses représentations sur le projet de loi n° 141. L'article 92 prévoit le nombre minimal d'administrateurs pour un assureur autorisé tandis que l'article 266 précise que la majorité d'entre eux doivent résider au Québec.

Ces deux articles concernant la gouvernance interne des assureurs affectent la gouvernance des sociétés d'assurance étrangères, des assureurs constitués en groupes financiers et de celles ayant d'importantes activités à l'extérieur du Québec. Rappelons que l'article 7(e) de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif — pour une réglementation intelligente*, précise que les règles doivent être élaborées de façon à réduire au maximum les différences inutiles par rapport à celles des autres gouvernements.

³ Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, *Mémoire sur le projet de loi de loi n° 3 : Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement dans le secteur financier* présenté à la Commission des finances publiques, novembre 2021, p. 6.

⁴ Ministère des Finances, *Analyse d'impact réglementaire, Projet de loi modifiant diverses dispositions législatives principalement dans le secteur financier*, 27 septembre 2021, p.11.

Le BAC recommande de retirer l'article 92 du TITRE II (Sociétés d'assurance et certains autres assureurs du Québec), Chapitre VI (Gouvernance) pour que l'application se limite aux assureurs à charte provinciale uniquement et non à ceux à charte fédérale ou autre. À défaut, le BAC recommande de modifier l'article comme suit :

92. Un assureur autorisé doit avoir un conseil d'administration composé d'au moins sept membres ou d'au moins le nombre minimum autorisé par la loi de l'État en vertu duquel l'assureur autorisé est constitué.

Dans le même esprit et comme déjà mentionné, le BAC recommande de modifier l'article 266 comme suit :

266. La majorité des administrateurs d'une société d'assurance doit résider au Québec Canada.

La réintroduction du critère de résidence canadienne comme ceci était initialement prévu dans le projet de loi n° 141 permettra aux assureurs québécois faisant affaire dans plusieurs juridictions de composer un conseil d'administration avec des expertises multiples et une connaissance intime des enjeux auxquels ils font face dans toutes les juridictions où ils opèrent. Cette connaissance des enjeux géopolitiques, humains (consommateurs et travailleurs) et d'industries est primordiale à la prise de décisions saines et pertinentes par ces assureurs, et ce, d'autant plus que le maintien de cette condition pourrait avoir comme conséquences de forcer les assureurs à réduire le nombre d'administrateurs pour s'y conformer, entraînant une expertise moins diversifiée au sein du conseil.

CONCLUSION

En rappel, le BAC pense que ses recommandations permettent une meilleure harmonisation des lois avec les autres juridictions, une réduction du fardeau réglementaire et une amélioration de la performance de l'industrie sans compromettre le traitement équitable du consommateur. Plusieurs de ces recommandations ont également pour objectif d'offrir une plus grande protection du consommateur, notamment celle concernant les modifications aux articles 84 et 64.1 de la *Loi sur les assureurs*.

Le BAC demeure disponible pour discuter plus amplement des modifications proposées dans ce mémoire.