

MÉMOIRE ► LOI 188

**PROTÉGER
LE CONSOMMATEUR
AVEC ÉQUITÉ ET
EFFICIENCE**



RCCAQ
Regroupement des cabinets de
courtage d'assurance du Québec

Note au lecteur

Dans le présent document, le masculin est utilisé pour faciliter la lecture.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
À propos du Regroupement des cabinets de courtage d'assurance du Québec	5
Portrait de l'industrie au Québec	6
Mise en contexte	7
Résumé des commentaires du RCCAQ	9
1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET	11
2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT	25
3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT	35
Questions A et B	36
Question E	45
Question F	49
4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE	51
CONCLUSION	60
SOMMAIRE DES PROPOSITIONS	62

INTRODUCTION

À PROPOS DU REGROUPEMENT DES CABINETS DE COURTAGE D'ASSURANCE DU QUÉBEC

Le RCCAQ est le syndicat professionnel défendant les intérêts socioéconomiques de la majorité des courtiers en assurance de dommages québécois. Il est formé de 561 cabinets membres, employant plus de 4 500 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 30 000 individus.

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. En essence, le RCCAQ désire avant tout s'assurer que les mesures mises en place par une entité réglementaire ne désavantagent pas l'industrie du courtage en assurance de dommages et favorise une saine compétition entre tous les acteurs de la chaîne de distribution en assurance.

Actuellement, en plus d'être la voix des courtiers, le RCCAQ offre plusieurs services à ses membres, notamment une panoplie de formations et un programme d'assurance responsabilité professionnelle.

Pour de plus amples informations sur le RCCAQ, il est possible de consulter le site internet à l'adresse suivante : rccaq.com

La valeur du courtier se mesure à la proximité qu'il parvient à établir avec son client pour lui offrir un produit correspondant à son besoin. Il est le seul intervenant au sein de la chaîne de distribution en assurance qui détient cette particularité pour le consommateur.

PORTRAIT DE L'INDUSTRIE AU QUÉBEC¹

Au Québec, l'industrie de l'assurance de dommages (IARD : incendies, accidents et risques divers) emploie environ 27 000 personnes, dont plus de 14 000 représentants certifiés, œuvrant notamment parmi quelque 178 compagnies d'assurance IARD et plus de 1 000 cabinets.

Au 5 septembre 2014, la part de marché québécois du secteur de la distribution de l'assurance de dommages par l'entremise d'un cabinet de courtage s'établissait à 52,7 %, pour un total de 4,6 milliards de dollars en prime, versus 47,3 % du marché québécois et 4,1 milliards de dollars en prime pour la distribution via les assureurs directs².

En 2014, le Québec comptait 6 635 courtiers en assurance de dommages, comptant pour 47 % des représentants actifs inscrits, tandis que 4 603 représentants exerçaient dans la discipline d'agents en assurance de dommages, ce qui compte pour 32 % des inscriptions. Les 21 % restants sont composés des experts en sinistre.

La spécificité du secteur du courtage en assurance de dommages : un important moteur économique régional

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 le soutien de plus de 2 740 emplois indirects, en plus des milliers d'emplois créés directement par l'industrie.

Les cabinets de courtage emploient plus de 10 000 individus au Québec. Ces travailleurs, dont la rareté se fait de plus en plus sentir, gagnent en moyenne un salaire supérieur à celui de l'ensemble du Québec. En effet, les travailleurs qualifiés sont en constante demande, des données montrant qu'en 2006, près de 94 % des agents et des courtiers en assurance travaillaient. Près de la moitié des emplois du secteur des assurances dommages se retrouvent dans les cabinets de courtage, c'est-à-dire plus de 13 000. Plus de deux tiers des cabinets de courtage comptent de 1 à 4 employés/propriétaires certifiés. C'est donc dire que ce sont de véritables PME. De même, plus du tiers des cabinets et ainsi des emplois issus de ce secteur sont répartis dans les régions autres que Montréal, la Capitale-Nationale et la Montérégie. Plus de 7 % d'entre eux sont même répartis dans les régions éloignées du Québec. Les courtiers sont présents partout, notamment là où les institutions financières ont quitté.

Au Québec, les cabinets de courtage en assurance de dommages sont des PME dans 99,8 % des cas dont la majorité emploie d'un à quatre représentants certifiés.

1 Coalition pour la promotion des professions en assurance de dommages, juin 2015; Autorité des marchés financiers, septembre 2014 et *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 pour le compte du RCCAQ en décembre 2014.

2 Parts de marché compilées par le RCCAQ selon la répartition suivante : volume de primes total provenant du courtage de 25 % pour Le Groupe Promutuel et 50 % pour Le Groupe Ledor.

De plus, ce secteur verse annuellement au gouvernement du Québec près de 45 M\$ en retombées fiscales, en sus des cotisations sociales (RRQ, FSS, CSST, RQAP) qui elles atteignent 64 M\$. Finalement, l'industrie de l'assurance de dommages paie en taxes au gouvernement du Québec plus de 350 M\$.

Force est de constater que ce secteur, qui fournit de bons emplois dans toutes les régions québécoises, présente une grande valeur ajoutée au service rendu par rapport aux assureurs directs en agissant en tant que commerce de proximité au sein de sa communauté.

De plus, contrairement aux assureurs directs, les revenus engendrés par les courtiers contribuent à la vigueur économique de la région dans laquelle ils se trouvent, puisque ces deniers seront dépensés au sein même de ces communautés.

Contrairement aux assureurs directs, les revenus engendrés par les courtiers contribuent à la vigueur économique de la région dans laquelle ils se trouvent, puisque ces deniers seront dépensés au sein même de ces communautés.

MISE EN CONTEXTE

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

La toile de fond de ce Mémoire est la protection du consommateur qui est le propre du régime législatif et déontologique imposé au courtier en assurance de dommages et plus largement aux représentants en assurance. Qu'il s'agisse du rôle-conseil que doivent jouer les représentants ou bien des grandes obligations de transparence attendues de leur part, il appert que tout le régime législatif et réglementaire actuellement en vigueur n'a qu'une destination, celle de protéger le consommateur de produits et de services financiers.

Ce régime a sa raison d'être, car bien qu'unique au Canada, il protège réellement le consommateur contre plusieurs périls et de ce fait inspire la confiance envers l'industrie, le consommateur étant aujourd'hui convaincu, avec raison, qu'il peut faire confiance au représentant avec qui il transige quand il est question de l'acquisition d'un produit d'assurance.

Un régime législatif de distribution uniforme accroît l'équité concurrentielle


Le RCCAQ est d'avis que peu importe le canal choisi par le consommateur pour acquérir un produit d'assurance, le même régime législatif doit s'appliquer à l'intégralité de l'industrie. De la sorte, le consommateur sera protégé de manière uniforme, peu importe avec qui ce dernier transige. De plus, bien que le régime actuel soit assez lourd pour le représentant, le compromis est juste entre les devoirs et obligations à respecter et la protection du consommateur qui en découle.

En assujettissant tous les secteurs de l'industrie au même régime législatif, les seules forces du marché pourront déterminer de la profitabilité et la viabilité de ces dernières. À l'opposé, en adoptant plusieurs régimes distincts, non seulement l'équité concurrentielle pourrait être viciée si les obligations ne sont pas aussi strictes pour un secteur que pour un autre, par exemple, mais la confusion du consommateur serait accentuée.

Le rapport ministériel

Au cours de la dernière décade, la LDPSF a donné lieu à plusieurs problèmes d'application et d'interprétation qui ont fait l'objet de fréquents échanges entre l'industrie et l'Autorité des marchés financiers (l'Autorité). Ces problèmes ne sont pas tous évoqués au rapport ministériel. Le RCCAQ doit en déduire que la révision législative envisagée n'en traitera pas. C'est pourquoi le RCCAQ s'abstient de les identifier et d'en discuter.

Une législation équitable qui favorise l'efficacité de l'industrie en plus d'être appréciée de tous.



De plus, le RCCAQ doit présumer que la révision législative ne remet pas en cause le principe fondateur de la LDPSF, à savoir que tout contrat d'assurance terrestre doit être conclu avec l'assistance d'une personne dont l'intégrité et la compétence sont contrôlées par un organisme indépendant.

Le RCCAQ a produit, au sein de ce mémoire, des commentaires sur les cinq recommandations ministérielles suggérées au Rapport.

Le RCCAQ est d'avis que le secteur du courtage en assurance de dommages joue un rôle important au sein de la population, et par le fait même, suite aux enjeux qui sont traités au rapport, enjoint le ministère d'établir une législation juste pour tous les intervenants de la chaîne de distribution de produits et de services financiers en les assujettissant à des régimes qui ne mineront pas la compétitivité d'un secteur au profit d'un autre.

RÉSUMÉ DES COMMENTAIRES DU RCCAQ

La distribution d'assurance par internet

Le législateur doit intervenir dans l'encadrement de la distribution d'assurance par internet. Par contre, ce canal n'est pas l'avenue la plus sécuritaire pour la distribution de produits financiers. Un représentant certifié devrait donc obligatoirement intervenir dans chaque transaction, à un moment qui sera jugé opportun. En ce qui a trait aux sites de comparaison, afin de supprimer toute ambiguïté quant à leur conformité à l'égard de la loi, le RCCAQ est d'avis qu'ils devraient être inscrits à titre de cabinet de courtage en assurance.

Le **RCCAQ propose** donc d'uniformiser, à cet égard, l'assujettissement législatif afin d'offrir des niveaux de protections standardisés et assurer une équité au sein des différents acteurs de l'industrie.

La distribution sans représentant

Afin d'assurer un niveau de protection du consommateur uniforme, le **RCCAQ propose** que tous les distributeurs soient inscrits comme cabinet de courtage en assurance et que leurs employés vendant des produits d'assurance soient des représentants certifiés. Une équité au sein de l'industrie apparaîtrait, puisque tous les acteurs seraient tenus aux mêmes devoirs et obligations, donc à des pratiques commerciales similaires.

L'encadrement du représentant

Le **RCCAQ propose** d'éliminer le dédoublement de l'encadrement des représentants. Tous les services d'enquête et judiciaires afférents à la Chambre d'assurance de dommages devraient être intégrés à ceux de l'Autorité. Le public serait mieux servi, les représentants seraient encadrés de manière uniforme et équitable et les coûts fixes pour cesdits représentants seraient largement diminués par le retrait d'un organisme de réglementation les assujettissant. Le RCCAQ est d'avis que les conclusions tirées au Rapport Martineau en 2001 sont encore actuelles et pertinentes à ce sujet.

Le **RCCAQ propose** de confier la responsabilité de la formation continue des représentants à des organisations sectorielles propres à chaque discipline de représentants. Ces acteurs sectoriels seraient les plus à même de déterminer les enjeux propres à leur discipline en matière de formation. Ces organismes devraient à cet effet rendre des comptes à l'Autorité, cette dernière établissant des lignes directrices à respecter et travaillant en collégialité avec l'industrie.

Le **RCCAQ propose** de créer des comités consultatifs composés de représentants, afin que l'Autorité maintienne un constant dialogue et soit au diapason des réalités de l'industrie qu'elle encadre.

Pour ce qui a trait à l'encadrement des employés des assureurs, le RCCAQ est d'avis que tout individu faisant partie de la chaîne de distribution de produits et de services financiers doit être un représentant certifié. Il en va tout d'abord de la protection du consommateur, qui s'attend à être protégé de manière uniforme, peu importe qu'il transige avec un assureur direct ou un courtier d'assurance. De plus, il serait inéquitable au sein de l'industrie d'assujettir des représentants à des obligations moins strictes que d'autres, puisque les pratiques commerciales des premiers pourraient, par le fait même, différer de celles des seconds.

L'indemnisation en cas de fraude

Le **RCCAQ propose** à cet égard le maintien de la formule actuelle, soit un Fonds d'indemnisation géré comme tout autre fonds d'indemnisation sectoriel venant en aide aux victimes de fraude d'une profession désignée. Élargir les critères d'admissibilité d'une réclamation serait inéquitable pour les représentants cotisants et ne favoriserait en rien l'atteinte de l'objectif d'un tel Fonds, soit le maintien de la confiance du public envers l'industrie.

Finalement, afin de renforcer l'image sectorielle du FISF auprès du public, le RCCAQ est pour l'instauration d'un comité composé de professionnels devant statuer sur l'admissibilité d'une réclamation.

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET



RECOMMANDATION 1 DU MINISTRE

S'inspirer des recommandations du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance pour mettre en place un cadre législatif souple qui permettra aux assureurs d'offrir leurs produits par internet.

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

Au Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*³, au chapitre 2, il est posé la question suivante, sur ce qui a trait à la distribution de produits d'assurance par internet :

« Peut-on laisser l'industrie s'autodiscipliner et supposer qu'elle répondra aux besoins de ses consommateurs ou doit-on intervenir et imposer des façons de faire ? »

Le RCCAQ est d'avis qu'il est dans l'intérêt du consommateur que le législateur intervienne dans l'encadrement de la distribution de produits d'assurance par internet, à l'opposé de l'opportunité pour l'industrie de s'autodiscipliner sur ce chapitre. Puisque ce médium de communication est relativement récent, il requiert un encadrement rigoureux et équivalent à tout autre canal de distribution.

Les produits d'assurance sont des contrats complexes et arides pour le consommateur. À cet effet, le RCCAQ est d'avis que l'intervention et les conseils d'un représentant en assurance dans toute transaction d'un produit d'assurance sont essentiels. L'intervention d'un représentant est primordiale afin d'aider le consommateur à bien comprendre la portée des différentes clauses de son contrat d'assurance, de lui expliquer les différents produits et couvertures disponibles sur le marché, de protéger le consommateur contre les erreurs de souscription et finalement, afin que le consommateur puisse en tout temps prendre une décision éclairée quant à l'achat d'un produit d'assurance.

UNE PROTECTION ACCRUE

Transiger avec un représentant en assurance protège le consommateur à plusieurs égards. Tout d'abord, le représentant est formé et accrédité. En second lieu, il est tenu à une obligation de rôle-conseil, en vertu de l'article 27 de la LDPSF, de même qu'aux prescriptions d'un code de déontologie. De plus, le représentant en assurance de dommages se doit d'être bénéficiaire d'une assurance en matière de responsabilité professionnelle. Autant de mesures régissant la pratique du représentant mises en place dans l'unique but d'assurer une protection optimale du consommateur.

Il convient donc, dans ce contexte, de commenter cet enjeu en se basant sur les questionnements et orientations contenus aux mémoires des autorités réglementaires à cet effet, soit ceux du Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance (CCRRA) et ceux de l'Autorité des marchés financiers, les orientations de cette dernière étant inspirée de celles du CCRRA, tout en tenant compte des adaptations nécessaires à la réglementation et au régime législatif québécois.

³ RLRQ c D-9.2.

QUESTION PRÉALABLE**La modification d'une Loi sectorielle aurait-elle préséance sur les dispositions de droit commun du Code civil du Québec ?**

L'encadrement de la conclusion du contrat d'assurance par la voie de l'internet est une matière qui relève d'abord et avant tout du droit civil et non pas d'une loi sectorielle (la LDPSF) qui traite non pas du contrat d'assurance comme tel, mais de sa commercialisation.

Depuis la réforme de 1974 complétée par le nouveau Code civil de 1994, des dispositions très contraignantes régissent plusieurs éléments du contrat d'assurance : quand et comment il est conclu et renouvelé; comment est-il valablement modifié ? Comment résout-on le problème de divergence entre la police et la proposition d'assurance ?

Bref, contrairement à d'autres contrats régis par le Code civil, par exemple le contrat de vente, les parties au contrat d'assurance, principalement l'assureur, ne bénéficient pas d'une grande liberté contractuelle vu l'encadrement contraignant du Code civil destiné à protéger l'assuré.

Le dualisme juridique canadien : un système de droit privé unique au Québec

Le contexte législatif est différent dans les provinces de common law où plus de latitude est accordée aux parties contractantes. Ce facteur semble avoir échappé à ceux qui suggèrent de s'inspirer des propositions du CCRRA. Il ne faut pas oublier que la majorité des membres de cet organisme sont des régulateurs exerçant dans un contexte de common law moins contraignant que celui du Québec quant au régime applicable au contrat d'assurance.

Le législateur devrait d'abord et avant tout s'intéresser à l'opportunité d'une modification de certaines dispositions du Code civil du Québec pour les rendre compatibles avec le contexte de transaction conclue par le médium de l'internet. Se poseraient alors les vraies questions. Quelles sont les exigences du Code civil qu'on devrait éliminer ou substantiellement atténuer – même au détriment du consommateur – dans ce nouveau contexte contractuel ?

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

Préfère-t-on qu'une réforme aussi fondamentale de dispositions importantes du Code civil soit conçue à l'occasion de la révision de lois sectorielles : la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les assurances* ? Doit-on comprendre que le ministre considère que l'Autorité est l'organe approprié et compétent pour réformer un secteur important du droit commun des contrats à l'aide de « règles souples » ? Ce rôle n'incombe-t-il pas d'abord et avant tout au ministre de la Justice ?

Suite à ces observations préliminaires, le RCCAQ émet tout de même des commentaires sur les propositions énoncées au Rapport à ce sujet.

L'IMPLICATION D'UN REPRÉSENTANT CERTIFIÉ DANS LA CONCLUSION D'UN CONTRAT D'ASSURANCE

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 produit d'assurance doit impliquer un représentant en assurance certifié afin d'éviter que le consommateur soit victime d'un préjudice grave d'autant plus qu'à l'occasion, il n'est pas en mesure de l'identifier.

À titre d'exemple, prenons le grand nombre de garanties offertes pour un produit aussi commun qu'une assurance habitation. À cet effet, le type de garantie choisie par le consommateur détermine de facto le niveau de protection auquel il est assujéti. Le contrat d'assurance étant aride, compliqué, voire incompréhensible pour le consommateur, ce dernier pourrait, dans l'hypothèse où il n'est assisté d'aucun représentant certifié, subir de graves préjudices suite à la souscription d'un produit d'assurance qui ne sied pas à ses besoins, ou s'il ne répond pas adéquatement aux critères de souscription énoncés par l'assureur, telles l'annulation de son contrat ou la déchéance de son droit à l'indemnisation.

Le consommateur est protégé lorsqu'il traite avec un représentant certifié

Le représentant certifié se doit d'agir dans le meilleur intérêt de son client.

Le représentant certifié est régi par un code de déontologie, ainsi que par les dispositions de la LDPSF. Il se doit d'agir avec diligence et dans le meilleur intérêt de son client, de le conseiller adéquatement, ainsi que de s'assurer que le produit qu'il offre au consommateur sied à ses besoins. De plus, le représentant certifié doit obligatoirement être bénéficiaire d'une police d'assurance en matière de responsabilité professionnelle, comme énoncé précédemment.

De par ces faits, si une erreur survient lors de la proposition d'assurance, le client est protégé, puisque la responsabilité personnelle du représentant est alors engagée, contrairement à l'hypothèse où le consommateur ne transige pas avec un représentant certifié.

En effet, il y a lieu de souligner, en s'appuyant sur le cas d'un produit d'assurance habitation, que le consommateur assure ce qui pour la plupart, constitue son plus grand actif, en l'occurrence sa demeure. En cas de faute ou d'erreur de la part du représentant certifié lors de la souscription de cette police d'assurance habitation, le client est protégé, de par les obligations législatives et réglementaires du représentant. Tel ne serait pas le cas avec une transaction où est éludée la participation du représentant.

Sinon, à titre d'illustration supplémentaire, il est maintenant conseillé aux « snow birds » qui vont aux États-Unis avec leur voiture de souscrire à une assurance en responsabilité civile, au cas où un sinistre mènerait à une réclamation. Il est évident que les risques financiers de ne pas être suffisamment assuré peuvent être lourds de conséquences pour le consommateur non averti. Un représentant en assurance, après avoir pris soin de récolter les renseignements personnels du consommateur, sera pour sa part en mesure de lui conseiller ce type de protection, qui siéra aux besoins spécifiques du client.

Une réalité différente d'autres produits financiers

À l'opposé de la situation prévalant dans le secteur des investissements avec la venue du courtage à escompte, où le consommateur peut investir des sommes sans l'intervention d'un intermédiaire, il n'est pas souhaitable que la distribution de produits d'assurance puisse s'effectuer sans l'aide d'un représentant. En effet, en matière d'investissement sans l'intervention d'un intermédiaire, le consommateur est explicitement informé du risque auquel il s'expose, et des périls auxquels son capital pourrait être confronté. À l'opposé, en matière d'assurance, la finalité pour le consommateur est la tranquillité d'esprit, qui est entre autres offerte par le régime de protection afférent au représentant certifié. Il ne serait pas dans l'intérêt du consommateur de lui permettre de conclure des transactions concernant des produits d'assurance sans le « sceau » garantissant la qualité du produit et la justesse du choix selon les besoins du client, provenant du fait de transiger avec un représentant dûment certifié.

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

Le respect de certaines obligations de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*

Comme énoncé précédemment, le représentant en assurance est tenu à des obligations législatives strictes, stipulées dans l'objectif de protéger le consommateur. Parmi celles-ci, deux peuvent être considérées comme fondamentales, il s'agit des obligations énoncées aux articles 27 et 28 de cette loi :

27. « Un représentant en assurance doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client afin de lui proposer le produit d'assurance qui lui convient le mieux. »

28. « Un représentant en assurance doit, avant la conclusion d'un contrat d'assurance, décrire le produit proposé au client en relation avec les besoins identifiés et lui préciser la nature de la garantie offerte.

Il doit, de plus, indiquer clairement au client les exclusions de garantie particulières compte tenu des besoins identifiés, s'il en est, et lui fournir les explications requises sur ces exclusions. »

Dans l'hypothèse indésirable où la réglementation concernant la distribution d'assurance par internet n'exige pas l'intervention d'un représentant inscrit auprès de l'Autorité, un système de protection du consommateur « à deux vitesses » verrait alors le jour. En effet, d'une part, les représentants dûment certifiés seraient contraints d'agir selon un régime législatif et réglementaire strict, imposant des obligations comme celles indiquées ci-haut, ou bien provenant du Code de déontologie s'appliquant à leur secteur, tandis que les prestataires de service internet ne seraient pas assujettis à ce genre d'obligations, exposant *de facto* le consommateur à la conséquence de ses choix, ainsi qu'à celles des possibles erreurs et omissions qu'il pourrait commettre lors de la souscription d'un produit d'assurance. Cette situation va à l'encontre de l'objectif même d'acheter une assurance, la tranquillité d'esprit.

Si cette hypothèse est celle privilégiée par le législateur, le déséquilibre ne se produirait pas uniquement au sein du régime de protection auquel le consommateur aurait droit, il se produirait aussi au sein même de l'industrie, excluant les représentants certifiés du canal de distribution qu'est internet. En effet, la compétitivité du représentant certifié serait grandement entamée, ce dernier étant assujetti à un lourd régime réglementaire et législatif de protection du consommateur, au profit d'un second régime favorisant les intérêts commerciaux de fournisseurs non-certifiés ou inscrits. La prescription de l'article 27 de la LDPSF précité énonçant que le représentant

doit « *recueillir personnellement* » les informations de son client à sa raison d'être. Le représentant étant un professionnel de l'assurance, responsable des actes qu'il commet est tenu de recueillir les informations du consommateur pertinentes pour son cas en espèce. Recueillir les renseignements du consommateur en vue de souscrire un produit d'assurance est une étape très sensible, car ces informations sont souvent primordiales pour déterminer l'admissibilité du consommateur au produit d'assurance.

Établir un aménagement pour la réalité commerciale liée à l'article 28 de la LDPSF

Il ne faut pas occulter le fait qu'internet soit un médium accessible à tout moment de la journée. Les obligations d'un représentant liées à l'article 28 de la LDPSF ne pourraient pas, de manière réaliste être remplies lorsqu'un consommateur acquiert en ligne un produit d'assurance largement en dehors des heures « ouvrables » d'une entreprise. Il convient donc, afin de permettre au représentant d'exercer son obligation de rôle-conseil, de revoir l'énoncé de cet article, afin de permettre au représentant d'apposer son « sceau » de conformité sur le produit en tenant compte de la nouvelle réalité opérationnelle apportée par ce canal de distribution. Il est primordial qu'en tous cas, chaque contrat d'assurance soit vérifié par un représentant certifié avant ou après la conclusion définitive du contrat, afin que ce dernier s'assure que le produit sied aux besoins du client, et que celui-ci y est réellement admissible. Les représentants en assurance sont les professionnels qualifiés afin de comprendre les clauses comprises au contrat d'assurance.

L'internet comme canal de communication et de distribution

Le RCCAQ est d'avis que l'internet n'est pas le canal idéal afin d'assurer un rôle-conseil de qualité pour le consommateur. Par contre, internet peut s'avérer un excellent outil d'information, de comparaison et de prospection. D'ailleurs pour ce qui est de la conclusion de la transaction, le consommateur préfère encore un contact direct avec le représentant, selon une étude de la firme SECOR⁴ (aujourd'hui KPMG). Par contre, pour ce qui est de certaines transactions simples, tels l'accès à la police ou le suivi d'une réclamation, l'internet peut très bien agir comme outil de communication.

Compte tenu de ces faits, serait-il suffisant, afin de combler les obligations déontologiques inhérentes au représentant en assurance, d'uniquement laisser la possibilité au consommateur de le contacter, en cas de besoin ? Pour assurer une protection complète contre de possibles erreurs, un représentant devrait-il obligatoirement

⁴ Régimbal, Louis, « *Assurance de dommages et Internet : Sondage sur les préférences et les perceptions des consommateurs* », p. 2, 15 mars 2012.

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

L'implication obligatoire d'un représentant en assurance lors de la conclusion d'une transaction est primordiale à la protection du consommateur.

Intervenir à un certain moment de la transaction ? Le RCCAQ est d'avis que la deuxième option est celle où le consommateur sera le mieux protégé, compte tenu des justifications évoquées précédemment.

Le RCCAQ est d'avis qu'internet est un bon canal pour magasiner, de même qu'effectuer de la prospection, autant pour le client que pour le prestataire de services. Par contre, les produits d'assurance sont trop complexes pour qu'une transaction complète soit conclue via internet. L'intervention du représentant doit continuer d'être effectuée de manière proactive, afin que le consommateur acquière le produit qui

lui convient le mieux, en toute sécurité. Le RCCAQ considère qu'internet n'est pas un médium complètement sécuritaire pour qu'un consommateur acquière un produit d'assurance et qu'en tous cas, toute conclusion d'un contrat d'assurance devrait être précédée ou suivie de l'intervention d'un représentant certifié.

LES SITES DE COMPARAISON

Les sites de comparaison de prix, souvent appelés agrégateurs, sont en constante prolifération dans tous les secteurs, l'assurance n'y faisant pas exception. Ces sites internet présentent, à première vue, les « prix » de plusieurs fournisseurs de produits d'assurance, en fonction de critères sommaires fournis par le consommateur. Il est à noter que présentement, un agrégateur n'est pas tenu d'être inscrit comme cabinet d'assurance.

Plusieurs questions se posent à ces égards :

Qui tire profit de la présence de ces sites ?

Lorsque le consommateur visite le site internet d'un agrégateur, il s'y rend avec l'attente légitime d'obtenir la meilleure offre. Par contre, est-ce réellement le cas ? Actuellement, les agrégateurs ne sont pas tenus de dévoiler les intérêts de leurs partenaires. Rien n'empêche l'agrégateur d'afficher les prix plus compétitifs de fournisseurs partenaires, au détriment de ceux avec qui l'agrégateur n'a pas d'entente. De plus, l'agrégateur sert-il de prospecteur et d'outil de collecte de renseignements personnels, au profit des assureurs partenaires ?

En effet, le produit offert par l'agrégateur se limite à un prix sur un produit d'assurance. Par contre, ce dernier n'offre pas de conseils quant à la pertinence et la qualité du produit, de même qu'il ne donne pas d'information sur le partenaire à qui la référence est envoyée.

Le client est-il en mesure de savoir ?

De par les « informations » données au consommateur lors de la visite du site web d'un agrégateur, le client pourrait être amené à croire qu'il s'agit de conseils provenant de représentants certifiés, alors qu'il s'agit uniquement de comparaison de prix.

Pourquoi l'agrégateur doit-il être inscrit comme cabinet ?

Pour ces motifs, le RCCAQ est d'avis que l'agrégateur offrant des services de comparaison de produits d'assurance devrait être inscrit à titre de cabinet de courtage en assurance auprès de l'Autorité des marchés financiers. Il est important que tous les acteurs agissent selon le même régime législatif et réglementaire, afin de protéger adéquatement le consommateur, qui pourrait facilement être amené à croire que la qualité et la transparence des services de comparaison fournis par l'agrégateur équivalent à ceux donnés par des représentants certifiés, tels les courtiers ou agents en assurance de dommages, qui dans l'objectif de protéger le consommateur, doivent se conformer à de strictes obligations législatives et réglementaires, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque ces prestataires en ligne ne sont tenus à aucune obligation de la sorte.

Doit-on identifier les prestataires de services ?

Le RCCAQ est d'avis qu'il est important que les informations sur l'identité du prestataire de service soient facilement accessibles. En effet, le consommateur doit être en mesure de s'assurer qu'il transige avec un représentant certifié ou un assureur inscrit auprès de l'Autorité. Par contre, la réglementation à cet effet doit prévoir que la quantité d'information affichée soit limitée, sans quoi elle serait diluée.

Le consommateur connaît-il les renseignements essentiels ?

Le RCCAQ est d'avis qu'il est primordial qu'avant de conclure la transaction, le consommateur doive prendre connaissance dans une approche « par étape » des renseignements essentiels contenus dans la soumission, advenant l'hypothèse où il conclut une transaction en ligne. Cette validation pourrait se faire sous la forme de cases à cocher, confirmant par le fait même la lecture par le consommateur des renseignements essentiels concernant le produit qu'il acquiert.

Malgré une divulgation, la compréhension est-elle acquise ?

Par contre, dans tous les cas où la transaction serait conclue via internet, il serait impossible pour le représentant en assurance d'évaluer la compréhension réelle du consommateur, en regard au produit d'assurance qu'il désire acquérir. De plus,

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

il est acquis que le consommateur canadien a peu ou pas de connaissances sur les produits d'assurance qu'il achète⁵. Cette affirmation laisse présager que le simple fait de mettre à la disposition du consommateur les « renseignements essentiels », ainsi que de confirmer sa lecture et compréhension des faits à l'aide de ses initiales ou de cases à cocher, ne créera pas réellement d'environnement favorable à une compréhension du produit acquis et par le fait même, de l'acquisition d'un produit convenant aux besoins de l'assuré, ou auquel l'assuré se qualifie.

Fait-on en sorte de confondre le consommateur ?

L'industrie doit continuer à déployer des efforts afin que l'information soit présentée dans un langage clair et simple. Les ambiguïtés dans les contrats d'assurance doivent diminuer et pour cette raison, le RCCAQ est d'avis que l'Autorité des marchés financiers doit continuer son rôle à ce chapitre, tel qu'elle l'a fait dans le cas de la révision de l'assurance automobile F.P.Q. no. 1.

Le prestataire devrait-il fournir au consommateur un sommaire des informations ayant servi à préparer la proposition d'assurance, avant la conclusion du contrat ?

Le RCCAQ est d'avis qu'un résumé des informations inscrites dans la proposition doit être fourni au consommateur, avant la conclusion de la transaction, afin de s'assurer que la proposition ne contienne pas d'erreur.

De plus, le consommateur devrait avoir l'option d'imprimer cette page, ainsi que d'y accéder en tout temps, à l'aide d'un code fourni par le prestataire de service, afin de pouvoir confiner ces informations à ses dossiers.

Ce mode de fonctionnement existe déjà dans la pratique, ainsi que par les canaux de distribution autres que l'internet, sa mise en œuvre ne devant être qu'une simple formalité.

La documentation papier ou électronique ?

Le RCCAQ est d'avis que le consommateur doit être en droit de choisir sur quel support durable il désire recevoir ses documents contractuels, que ce soit de manière physique ou électronique.

⁵ Thompson's World Insurance News, « *Most Canadians have little idea about what is covered by their auto policies* », 16 avril 2012 : 71 % des Canadiens ont peu ou aucune idée de ce qui est couvert par leur police d'assurance automobile.

Doit-on réglementer la distribution sans représentant sur internet ?

La position du RCCAQ quant à la distribution sans représentant est exposée dans la prochaine section. Il est à noter que le RCCAQ est d'avis que la distribution d'assurance sans représentant doit demeurer un régime d'exception, qui à la base n'a pas lieu d'être. Que la distribution sans représentant sur des produits d'assurance afférents à un bien se fasse sous la forme actuelle, ou bien par internet, il est primordial que dans tous les cas, les distributeurs respectent les prescriptions du titre VIII de la LDPSF⁶.

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

L'internet est un excellent canal de communication qui permet au consommateur d'avoir accès rapidement à une panoplie d'informations sur une multitude de produits d'assurance. C'est un moyen simple et efficace de communiquer et de s'informer.

Par contre, à titre de canal de distribution, l'internet est une avenue qui présente des risques pour les consommateurs et à ce titre, ne contribue pas d'emblée à assurer sa protection. Contrairement à internet, en ayant recours aux moyens dits « standards » de contracter une police d'assurance, c'est-à-dire en interaction directe avec un représentant certifié, au téléphone ou en personne, le représentant est en mesure de mieux comprendre et apprécier les besoins du client et de lui proposer le produit qui lui convient. Également, il est apte à récolter personnellement les informations de son client, faute de quoi il engage sa propre responsabilité professionnelle en cas d'erreur ou d'acte constituant une infraction.

L'internet est un canal passif, où dans l'hypothèse où l'intervention d'un représentant ne soit pas obligatoire, mais uniquement optionnelle, le client serait alors responsable de ses faits et serait par le fait même « à risque » de contracter un produit auquel il pourrait ne pas être qualifié, ou en ne réalisant pas toutes les nuances ou les subtilités ou en donnant des informations de manière erronée, pourrait subir une probable déchéance du droit à l'indemnisation en cas de sinistre. Ces éléments sont à l'opposé de la finalité recherchée lors de l'obtention d'un produit d'assurance, à savoir être assuré que son actif soit protégé et d'avoir l'esprit en paix.

Le RCCAQ est donc d'avis que, dans l'hypothèse où la vente par internet fasse l'objet d'un encadrement législatif, il serait primordial qu'un représentant certifié intervienne dans toute transaction, afin de lui donner le « sceau » de protection et de garantie de qualité, donnant un standard uniforme à l'ensemble des produits d'assurance sur le marché, peu importe le canal utilisé pour les distribuer.

⁶ *Distribution sans représentant.*

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

Il est d'autant plus important qu'à chaque étape de la transaction, un représentant certifié soit disponible afin de répondre aux questions du consommateur sur toute matière afférente au produit d'assurance convoité. De cette manière, les obligations déontologiques et législatives prescrites au représentant en assurance seront remplies, et le consommateur sera protégé et servi d'une manière qui, compte tenu des adaptations nécessaires et du fait qu'une demande d'information ne recevra pas de réponse instantanée, s'approchera tout de même des modes de distribution « traditionnels » des produits d'assurance.

Un autre enjeu pouvant poser des problèmes opérationnels se trouve au niveau du renouvellement des polices d'assurance. En effet, présentement, l'article 39 de la *Loi sur la distribution*⁷ prévoit qu'un représentant en assurance de dommages doit s'assurer que la garantie offerte par le client réponde toujours à ses besoins. Lors de cette période, il est important qu'un représentant intervienne, puisqu'en ne s'assurant pas de la mise à jour de ses informations, le consommateur peut se trouver à risque de ne plus être qualifié par un produit auquel il a souscrit, ou que ce produit ne suffise plus à ses besoins.

Finalement, il importe que tous les acteurs jouant un rôle dans la chaîne de distribution de produits d'assurance soient régis et surveillés par l'Autorité, afin de s'assurer que peu importe le médium choisi, le consommateur puisse s'attendre à un standard uniforme en matière de protection et de qualité des services fournis.

LE CAS DE L'ANGLETERRE

La distribution d'assurance par internet est autorisée et maintenant largement répandue en Angleterre. Par contre, malgré le fait que la réglementation encadrant la distribution de produits d'assurance s'applique autant aux canaux « traditionnels » qu'au nouveau canal qu'est internet, au cours des dernières années, plusieurs problèmes furent soulevés quant à l'application des règlements et la pratique des prestataires de services dans le milieu.

⁷ 39 « À l'occasion du renouvellement d'une police d'assurance, l'agent ou le courtier en assurance de dommages doit prendre les moyens requis pour que la garantie offerte réponde aux besoins du client. »

Des taux d'acceptation inférieurs à la moyenne

Selon une enquête du réseau public d'information anglais⁸, le taux de rejet des demandes d'assurance d'une entreprise distribuant ses produits uniquement via le médium qu'est internet est plus élevé que la norme dans le reste de l'industrie. Cet assureur refuse près du quart des propositions lui étant adressées. De plus, les raisons évoquées traitent souvent d'exigences peu établies au regard des normes de l'industrie. Cette entreprise, laissant sans assurance les propriétaires de voitures croyant être couverts, puisqu'une note de couverture est émise pendant l'analyse du dossier, facture tout de même des frais équivalents à 150 \$, suite à l'annulation du contrat. Tous ces clients étaient attirés par l'annonce de prix moins chers que leurs actuels assureurs « traditionnels ».

Cette situation est hautement indésirable pour le consommateur au Québec. Peu importe le canal de distribution emprunté, le consommateur a droit aux mêmes produits et à la même qualité de services offerts par un fournisseur. De plus, il est inacceptable pour le consommateur de payer des frais, qui en l'espèce ne sont pas négligeables, lorsque sa demande d'assurance est rejetée. Le consommateur ne devrait pas s'attendre à un traitement différent, tout dépendant s'il conclut en ligne ou en chair un contrat d'assurance.

Les sites de comparaison

Le *Financial Services Authority* (FSA), dans un rapport⁹, a énuméré les pratiques non conformes qu'elle a constatées lors d'une étude sur les prestataires offrant un service de comparaison de prix de produits d'assurance « réglementés » en Angleterre. Bien que l'industrie soit réglementée, elle en est venue à la conclusion que les prestataires de services préféreraient couper dans les coûts d'exploitation, plutôt que de se conformer à la réglementation en vigueur, exposant du même coup le consommateur à certains périls.

En effet, plusieurs prestataires de service de comparaison de prix anglais offrent plus que de la simple comparaison de prix, effectuant des gestes s'apparentant à ceux d'un représentant, par exemple en ce qui a trait au conseil. À titre d'illustration, le FSA a constaté que s'apparentait aux conseils d'un représentant le fait de suggérer un produit en particulier suite aux réponses données par le consommateur dans un formulaire, le fait que l'agrégateur identifie comme « meilleur choix » un certain produit, qu'il

8 KEMP, Phil, « Concern about car insurance firm's 'high' refusal rate », BBC 5 live Investigates, 10 novembre 2011.

9 Financial Services Authority, « Guidance on the : Selling of general insurance policies through price comparison websites », octobre 2011.

1. LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

note les produits (par exemple avec un système d'étoiles), ou bien qu'il effectue des recommandations ou qu'il émette quelque opinion pouvant avoir une influence quelconque sur la décision du consommateur d'acheter un produit en particulier, de même que lorsque l'agrégateur émet une opinion très générique sur un produit, laquelle peut être considérée comme un conseil, par exemple « produit offrant la meilleure protection ».

De plus, la FSA a aussi déterminé que le consommateur pouvait subir une fausse représentation, dans les cas où l'agrégateur fait office de « *White Label* » (un produit de marque blanche), qui est de fait contrôlé par un de ses fournisseurs de services, en l'occurrence un assureur. En effet, l'agrégateur peut ainsi insidieusement mener le consommateur à acquérir les produits de fournisseurs détenant des intérêts dans ce service de comparaison, que ce soit en promouvant ledit produit, ou en offrant des réductions qui ne sont pas disponibles pour les autres produits offerts en comparaison par l'agrégateur.

Finalement, la FSA constate que l'agrégateur n'est pas responsable de l'admissibilité du consommateur aux produits qu'il achète via sa plateforme de comparaison, ce qui est une aberration, puisque pour faire valoir ses résultats financiers, l'agrégateur peut servir d'intermédiaire à outrance, sans égard à la qualité et l'opportunité du produit que le consommateur achète.

En bref, si le comparateur ne détient pas de permis, il ne peut faire autre chose que de comparer les prix de différents fournisseurs, en ne se basant que sur des informations génériques fournies par le consommateur.

Le consommateur n'est pas à l'abri de dérives au Québec

Le RCCAQ est d'avis que ce constat pourrait se poser au Québec et c'est pour cette raison qu'il est proposé qu'au Québec, l'agrégateur détienne un certificat de l'Autorité des marchés financiers l'inscrivant à titre de cabinet de courtage en assurance. De la sorte, l'agrégateur sera dûment autorisé à fournir son service, sans ambiguïté à savoir si les actes posés sont réglementés ou non, et le consommateur sera de plus protégé, puisque le régime de surveillance auquel sont assujettis les cabinets s'appliquera aux prestataires en l'espèce. Ils seront donc responsables des produits qu'ils présentent, ainsi qu'à savoir si le consommateur a bien acquis un produit d'assurance auquel il sera à tout le moins admissible.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT



RECOMMANDATION 2 DU MINISTRE

Mettre en place un cadre législatif pour la distribution sans représentant qui s'appliquera directement aux assureurs qui devront veiller à ce que leurs mandataires (actuellement appelés des distributeurs) respectent les règles.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

Le RCCAQ est d'avis que le régime de distribution sans représentant ne devrait pas avoir lieu d'être.

QU'EST-CE QUE LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT ?

La distribution sans représentant est un régime d'exception prévu au titre VIII de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*¹⁰. En effet, ce régime consiste à la

Le régime de distribution sans représentant ne devrait pas avoir lieu d'être.

vente d'un produit d'assurance afférent à un bien offert par un vendeur, appelé distributeur pour l'application du régime en l'espèce, qui n'est pas représentant certifié en assurance. À titre d'exemple, un agent de voyage peut vendre une assurance soins médicaux d'urgence ou bien une protection accident lorsqu'il vend un forfait voyage à un client. Sinon, le représentant d'une banque peut vendre une assurance vie afférente à une hypothèque consentie au client de la banque. Finalement, le directeur des finances chez un concessionnaire automobile

peut vendre une assurance de remplacement (F.P.Q. no. 5), lors de la vente d'une automobile. Les produits d'assurance sont vendus via ceux offerts par un assureur, expressément adaptés à ce régime.

Comme mentionné précédemment, les distributeurs ne sont pas des représentants certifiés en assurance, en dérogation à ce que prévoient les premiers articles de la LDPSF, la vente d'assurance n'étant qu'accessoire à leurs activités économiques principales. Ces derniers ne sont donc pas tenus de connaître en profondeur le produit d'assurance qu'ils vendent, ni même de conseiller le client sur l'opportunité d'adhérer à de tels produits, ou pis encore, sur l'admissibilité de leurs clients à de tels produits. En effet, les intervenants vendant ces produits d'assurance afférents aux biens qu'ils offrent ne sont tout simplement pas tenus à la législation concernant la distribution des produits d'assurance. Les distributeurs n'étant pas des représentants certifiés, bien qu'ils soient tenus à des obligations très légères d'information en vertu de l'article 431 de la LDPSF, ces informations ne doivent servir qu'à donner au consommateur les données nécessaires afin qu'il détermine lui-même s'il est admissible au produit ou si le produit lui convient. Ils ne sont pas tenus aux strictes obligations déontologiques et législatives auxquelles tous les autres intervenants certifiés de l'industrie sont tenus, qui, eux, ne s'arrêtent pas à informer le consommateur sur le produit qu'ils offrent, mais bien à déterminer s'il sied à leur besoin et si le consommateur y est admissible.

¹⁰ RLRQ c D-9.2.

LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT NE PRÔNE PAS LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

Dans un rapport produit par l'Autorité en novembre 2010¹¹, 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 éladé au profit d'un grand et constant volume de vente.

Ce régime, aujourd'hui établi, n'est donc pas une avenue appropriée afin de protéger le consommateur lors de l'achat d'un produit d'assurance. Le problème est à notre avis dans sa structure même, qui encourage la vente à tout prix, sans égard aux besoins réels du client, ainsi que de son admissibilité au produit.

Des commissions très élevées

Selon le rapport de l'Autorité précité, pour 40 % des produits d'assurance vendus via le régime de distribution sans représentant, la rémunération moyenne octroyée par l'assureur au distributeur est de 49 %. Actuellement, selon l'article 431 de la LDPSF, il est obligatoire pour le distributeur qui reçoit une commission plus élevée que 30 % de la valeur de la prime, de la divulguer au client. Or, dans la pratique, il a été démontré que cette obligation est rarement respectée.

Une obligation rarement respectée



Il n'est d'ailleurs pas étonnant que cette obligation ne soit pas respectée. En effet, il est raisonnable de croire que le consommateur, mis au fait de la rémunération du distributeur, songe à une autre manière d'acquérir le produit d'assurance ou à tout le moins, tenterait de négocier à la baisse.

De plus, des commissions élevées comme en l'espèce peuvent, de par l'attrait économique y étant associé, inciter les distributeurs à vendre à tout prix des produits d'assurance afférents à l'activité économique qu'ils exercent, sans pour autant s'intéresser au véritable besoin du consommateur à acquérir ces produits ni aux modalités de ces derniers, laissant le consommateur à risque de contracter un produit qui ne lui sied pas ou auquel il n'est pas admissible. De même, le distributeur n'est pas tenu de s'assurer que le produit auquel le client adhère lui convienne. Il ne doit que lui fournir les informations nécessaires à la compréhension dudit produit. On peut dire que l'article 431 agit comme une version légère de l'article 27 de la LDPSF, sans

¹¹ Document de réflexion et de consultation sur la distribution sans représentant.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

L'obligation fondamentale de protection du consommateur contre des choix qui ne lui conviendraient pas.

Ce faisant, dans l'optique des avantages pécuniaires liés à la conclusion d'un grand volume de contrats d'assurance, ce dernier n'a pas intérêt à expliquer les limitations, exclusions et autres implications inscrites au contrat, exposant encore une fois le consommateur au risque de ne pas contracter un produit qui lui sied.

Une obligation de divulgation systématique

L'Autorité, dans le document de consultation présenté en 2010, proposait qu'il soit obligatoire pour tous les distributeurs faisant le commerce de produits d'assurance via le régime sans représentant de divulguer la rémunération qui leur est versée, peu importe si elle excède ou non 30 % du montant total payé par le consommateur. De cette manière serait éliminée l'ambiguïté à savoir s'il y a lieu de divulguer le montant concédé en rémunération par le distributeur. Le RCCAQ est d'avis que cette proposition est juste et permettra au consommateur de réellement apprécier le produit qu'il acquiert versus la rémunération qu'il donne au distributeur. Il est pertinent de mentionner que cette rémunération, octroyée à un individu qui n'est pas un « professionnel » de l'assurance, est nettement plus élevée que ce qui est par exemple octroyé au représentant agissant comme courtier en assurance de dommages. En effet, la rémunération de ce dernier oscille entre 12,5 % et 20 % du montant de la prime, dépendant du type de produit vendu.

Il faut donc se questionner sur l'opportunité d'imposer une rémunération égale au courtier.

Le consommateur n'est pas protégé

La distribution sans représentant est actuellement un régime d'exception où des individus vendant des produits d'assurance ne sont pas assujettis aux prescriptions strictes des représentants en assurance. Cette situation est potentiellement préjudiciable pour le consommateur.

Dans les faits, certains individus ne sont pas assujettis aux règles !

La raison d'être des obligations et devoirs déontologiques afférents à l'exercice des différentes disciplines de représentants en assurance est la protection du consommateur, dans l'optique de la conclusion de contrats complexes que sont les produits d'assurance.

En effet, la raison essentielle de l'acquisition d'un produit d'assurance par un consommateur est la protection de son capital, ou encore de sa famille contre un risque

quelconque, à l'opposé par exemple d'investissements, où l'objectif est alors de faire croître le capital injecté, tout en acceptant une certaine tolérance au risque. Lorsque le consommateur conclut un contrat d'assurance avec un représentant certifié, il s'assure et se rassure d'être convenablement protégé contre un risque qui devrait être correctement identifié.

En effet, le représentant est tenu à une obligation légale et réglementaire de s'assurer que le produit offert au client convienne à ses besoins et ses attentes, de même que le client est admissible aux conditions particulières pouvant y être insérées. Au contraire, comme énoncé ci-haut, celui qui vend un produit d'assurance par l'entremise du régime de distribution sans représentant n'est pas soumis à ces prescriptions visant la protection du consommateur. Comme conséquence, les motivations de ce vendeur et ses pratiques commerciales ne seront pas les mêmes que celles du représentant certifié, le premier ne devant se soucier que de l'appât du gain, contrairement au second.

Il n'est pas conséquent ni pour un consommateur, ni pour un représentant certifié d'avoir plus d'un régime de protection du consommateur au sein de la même industrie.

LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS EST BIEN SERVI PAR LES REPRÉSENTANTS

Il y a lieu de se poser la question suivante : pourquoi le régime de distribution sans représentant est-il en vigueur ? Est-ce que ce régime répond à un besoin particulier non satisfait par le régime normal ? Offre-t-il une spécificité unique au sein du réseau de distribution de produits et services financiers qui serait bénéfique pour le consommateur ?

D'emblée, le RCCAQ est d'avis que le réseau de distribution composé de représentants certifiés offre une gamme complète de produits, qui sont en mesure de répondre à tous les besoins d'un consommateur.

Tout d'abord, 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, autant en assurance de dommages qu'en assurance de personnes. De plus, les produits offerts par les représentants certifiés sont souvent substantiellement moins onéreux et plus complets que ceux vendus via le canal de la distribution sans représentant.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

64 % plus cher chez un concessionnaire qu'auprès d'un courtier en assurance de dommages

À titre d'exemple, en 2014, la prime moyenne d'une assurance de remplacement (F.P.Q. no. 5) était 64 % plus chère chez un concessionnaire que le même produit offert par un courtier en assurance de dommages¹², ce qui se traduit par une prime moyenne de 1 781 \$ lorsque le consommateur acquiert ce produit par un distributeur (en l'occurrence le concessionnaire), versus 1 086 \$ lorsqu'il en fait l'acquisition auprès d'un représentant certifié. Cet écart s'explique par la différence entre la commission perçue par les distributeurs et les représentants. Pourtant, pour ce produit d'assurance, la distribution sans représentant occupe 82 % des parts du marché et ainsi 88 % des primes souscrites¹³.

De plus, en sus d'offrir ce type de produit, le courtier en assurance de dommages, à l'opposé du concessionnaire automobile offre l'avenant valeur à neuf (F.A.Q. 43), extension de la police F.P.Q. no. 1 et produit d'assurance considéré comme équivalent au premier, mais diffèrent sur certains points. En bref, acquérir les produits d'assurance avec un représentant certifié, en plus d'avoir accès à une plus vaste gamme de produits et de payer un prix moindre, permet au consommateur d'avoir l'esprit tranquille, sachant que le représentant est tenu à des obligations d'information et de conseil qui au bout du compte, lui bénéficieront.

UNE SOLUTION : L'UNIFORMISATION DE TOUS LES RÉGIMES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES DE DISTRIBUTION DE PRODUITS D'ASSURANCE

Suite à plusieurs plaintes formulées par des citoyens auprès de l'Autorité, cette dernière publia un avis relevant les nombreuses pratiques non conformes identifiées dans le cas précis de l'assurance de remplacement offerte par les concessionnaires automobiles¹⁴, dont quelques-unes sont précisées ci-dessous :

- Le distributeur fait défaut de dévoiler au client la rémunération qu'il reçoit pour la vente du produit lorsqu'elle excède 30 % de son coût;
- Le distributeur fait une comparaison entre l'assurance de remplacement et l'avenant valeur à neuf (F.A.Q. 43);
- Le distributeur offre au client une police d'assurance automobile F.P.Q. no. 1;

¹² « Rapport annuel sur les institutions financières 2014 », l'Autorité des marchés financiers, à la page 219.

¹³ Supra note 12, à la page 218 et 219.

¹⁴ Avis relatif à l'ordre de l'assurance de remplacement – Pratiques non conformes, 16 février 2015.

- Le distributeur vend une assurance de remplacement à un client détenant déjà un avenant valeur à neuf sur sa police automobile;
- Etc.

D'autres actions répréhensibles ont été identifiées dans la pratique actuelle. À ce titre, il est pertinent de mentionner que certains assureurs donnent la latitude à un distributeur de vendre une assurance de remplacement à un prix parfois 50 % supérieur à celui exigé d'un autre client. De la sorte, ce distributeur peut enrichir sa commission au-delà de celle qu'il recevrait s'il suivait les normes de tarification proposées par l'assureur. Le distributeur est alors parfaitement libre de fixer une prime plus ou moins élevée selon des critères tout à fait subjectifs. Cette possibilité de « majorer » les primes de telle sorte est proscrite pour les représentants certifiés, puisque les prescriptions législatives et réglementaires guidant leur pratique interdit d'agir ainsi, il en va de l'intérêt et de la protection du consommateur.


À la lumière de ces affirmations, un constat s'impose. En l'absence de réglementation et d'encadrement strict, les distributeurs d'assurance n'agissent pas dans l'intérêt du consommateur, mais obéissent plutôt à des stratégies commerciales maximisant le bénéfice pécuniaire dont ils peuvent jouir, éludant du même fait la réglementation et législation les concernant, aussi souples soient-elles.

Un raisonnement erroné ?

De plus, avec égards, le RCCAQ ne partage pas la conclusion émise au Rapport sur l'application de la LDPSF¹⁵ « [qu']une des faiblesses du régime de DSR est qu'il assujettit à un ensemble de règles des personnes qui n'ont autrement aucun lien avec le secteur financier et qui n'agissent comme distributeurs que de façon accessoire à leur activité principale en lien avec le produit assuré. Alors qu'un assujettissement à un ensemble de règles est la norme dans le secteur financier, c'est plutôt inhabituel dans les autres secteurs. Il en résulte plusieurs difficultés d'application. »

Le RCCAQ est d'avis qu'un tel raisonnement est erroné. En effet, ne pas assujettir des individus à un régime législatif et réglementaire « parce qu'ils ne sont pas habitués de se soumettre à un ensemble de règles », c'est complètement éluder l'esprit de ce régime législatif et réglementaire, qui dans la pratique, alourdi le quotidien des représentants certifiés au profit de la protection du consommateur.

Une iniquité est fortement indésirable.



¹⁵ À la page 17.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

Une iniquité, autant au niveau commercial qu'au chapitre de la protection du consommateur apparaît alors, et est fortement indésirable. En effet, en plus de n'être assujéti à aucun régime législatif, donc de n'être surveillé par aucune entité réglementaire de manière assidue, le distributeur d'assurance n'est tenu envers le consommateur à aucun régime législatif ou réglementaire visant à protéger ce dernier. C'est donc sur deux fronts qu'une grave iniquité apparaît.

L'uniformisation des régimes : un standard unique pour le consommateur

Sur cette problématique, le RCCAQ est d'avis qu'un seul régime législatif et réglementaire devrait régir l'ensemble de la chaîne de distribution de produits et de services financiers.

Concrètement, cette proposition pourrait se traduire de la manière suivante : le cas d'un concessionnaire automobile est présenté à titre d'illustration pour l'espèce. Tout d'abord, ce concessionnaire, par l'entremise de son directeur des finances au moment de la conclusion du contrat de vente d'un véhicule à un consommateur lui proposera un produit d'assurance F.P.Q. no. 5.

Selon le régime actuel, le concessionnaire agit ainsi de manière conforme à la LDPSF, vendant une police d'assurance de remplacement selon le régime de distribution sans représentant. Par contre, il est interdit au distributeur, par exemple, de comparer le produit qu'il offre au client à un autre produit d'assurance ou de dénigrer ce dernier produit, ou même de proposer au consommateur de conclure un autre contrat d'assurance qu'il n'est pas autorisé à distribuer telle une police F.P.Q. no. 1, ou encore, d'assujéti la conclusion du contrat d'assurance F.P.Q. no. 5 comme condition préalable à l'obtention d'un taux d'intérêt avantageux sur le financement du véhicule.

Comparer d'autres produits d'assurance, c'est conseiller le consommateur, de par le fait que le conseil oriente le choix du consommateur dans son processus décisionnel. Cette activité est strictement réservée à un représentant certifié. Le distributeur a le droit d'informer le client sur le produit qu'il offre, mais non pas de le conseiller.

Le cas du concessionnaire traité en l'espèce démontre de graves difficultés d'application du régime législatif et réglementaire à la pratique. En effet, de par le manque de connaissance de la réglementation en place par les distributeurs, ainsi que du peu d'encadrement auquel ils sont sujets, les chances sont très fortes que les règles en place ne soient pas respectées, si on considère la réalité commerciale dans laquelle les distributeurs baignent. Évidemment, l'Autorité peut sanctionner les distributeurs

suite au dépôt de plaintes du public, comme elle le fit en février 2015¹⁶. Par contre, ce processus est laborieux et ne s'enclenche qu'après le dépôt d'un grand volume de dénonciation de la part du public.

De plus, même s'il est actuellement possible, en vertu de la LDPSF¹⁷, de tenir les assureurs responsables des gestes commis par celui qui distribue son produit d'assurance, le régime en vigueur restreint énormément la possibilité de générer la responsabilité de l'assureur, puisque l'alinéa 2 de l'article 436 énonce que l'assureur sera tenu « *responsable lorsque le manquement du distributeur résulte du défaut de l'assureur de respecter une disposition du présent titre ou d'un règlement visé au premier alinéa.* » En résumé, cette disposition énonce que la responsabilité de l'assureur sera établie lorsqu'il sera démontré que ce dernier aura failli à l'obligation de voir à ce que le guide de distribution soit bien assimilé et compris par le distributeur. En pratique, il relève de l'exploit de démontrer pareil fait. Le consommateur, à la différence d'un syndic ou de l'Autorité, ne peut pas procéder à une enquête chez l'assureur et contraindre celui-ci à communiquer des renseignements sur son système de supervision des distributeurs. En conséquence, le consommateur n'a donc pas accès à un système de protection adéquat en cas de faute, autant de la part de l'assureur que du distributeur.

Toute entité distribuant un produit d'assureur doit être inscrite en tant que cabinet

Afin de pallier la problématique énoncée ci-haut, le **RCCAQ propose** d'uniformiser la chaîne de distribution afin que le même régime législatif s'applique à tout intervenant dans l'industrie, donc qu'un standard uniforme soit en place au sein de l'industrie.

À cet effet, le RCCAQ est d'avis que toute entité qui distribue un produit d'assurance via le régime de distribution sans représentant doit se constituer en cabinet de courtage en assurance. Ainsi, de cette manière seront éliminées les ambiguïtés quant à la conformité des pratiques qui ont cours. De plus, le consommateur pourra s'attendre au même degré de protection, peu importe avec qui il contracte un contrat d'assurance. De même, de par les obligations afférentes aux représentants certifiés, le consommateur saura que le produit auquel il souscrit répondra à ses besoins, et par le fait même, qu'il y sera admissible et protégé en cas de réclamation.

De plus, une équité dans l'industrie apparaîtra. Puisque tous les intervenants vendant des produits d'assurance seront tenus d'être certifiés, les pratiques commerciales

¹⁶ <http://www.lautorite.qc.ca/fr/communiqués-2015-conso.html> 2015_pratiques-commerciales-ass-auto.html - Communiqué du 16 février 2015, L'Autorité cible certaines pratiques commerciales en assurance automobile.

¹⁷ Article 436.

2. LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

mises en place devront être celles qui respectent les obligations législatives et déontologiques en vigueur.

Bien sûr, actuellement, la distribution sans représentant est un régime d'exception qui permet à des commerçants dont les activités économiques principales ne consistent pas à la vente de produits d'assurance, d'en vendre, lorsqu'ils sont afférents aux biens ou aux services qu'ils offrent. Il est reconnu que ces commerçants ne sont pas habitués à l'encadrement législatif strict en matière de produits d'assurance, contrairement aux représentants certifiés qui agissent uniquement à ce titre et qui ne font que le commerce de produits d'assurance. Par contre, cette réalité commerciale ne devrait pas faire pâtir le consommateur en l'exposant à un régime de protection moindre. Les intérêts économiques d'un secteur ne devraient jamais primer sur ceux de protection du consommateur, en particulier lorsque le même service est offert, via un régime qui s'assure de la protection et du respect des intérêts du consommateur, souvent à un prix moindre.

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

Le RCCAQ est d'avis que la distribution sans représentant est un régime qui n'a pas lieu d'être dans le cadre législatif actuel qui mise en grande priorité sur la protection du consommateur.

En effet, le régime afférent à la distribution sans représentant va à l'encontre de la philosophie du régime législatif et réglementaire encadrant l'ensemble de la chaîne de distribution, en mettant les intérêts financiers d'une industrie devant ceux de protection du consommateur. Lors de la révision que le ministère entend effectuer, le RCCAQ est d'avis qu'une harmonisation de tous les régimes est la solution afin d'offrir à la fois une protection au consommateur, ainsi que d'assurer l'équité au niveau des pratiques commerciales au sein de l'industrie.

Le **RCCAQ propose** donc que toute entité offrant des produits d'assurance, quels qu'ils soient, doive être inscrite à titre de cabinet de courtage en assurance, de même que les employés offrant ces produits sont inscrits en tant que représentants certifiés.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT



RECOMMANDATION 3 DU MINISTRE

Examiner toutes les approches pour alléger le fardeau réglementaire et financier des assujettis, tout en maintenant un encadrement adéquat de la distribution de produits et services financiers.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

QUESTIONS A ET B¹⁸

A) Est-ce que selon vous les avantages du double encadrement excèdent les coûts engendrés ?

B) Si non, que proposez-vous comme encadrement ?

Il y a lieu de réformer l'encadrement des représentants. Le dédoublement des entités doit être revu afin de simplifier la pratique des représentants, ainsi que de mieux servir le public.

Uniformiser la mise en application des mesures et améliorer l'efficacité globale

Au chapitre trois du rapport d'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, il est énoncé parmi les enjeux soulevés quant à l'encadrement du représentant qu'il y a un « *plus grand fardeau aux niveaux réglementaire et pécuniaire pour les participants de l'industrie [...], des dédoublements dans les champs de compétence des organismes d'encadrement [...], [qu'il y a une] obligation pour les institutions financières et les cabinets de faire affaire avec plusieurs organismes de surveillance [...]* [et qu'il existe] *une certaine confusion chez le consommateur dans le rôle de chaque entité réglementaire* ». Le RCCAQ est d'avis que ces enjeux sont pertinents et qu'il y a lieu de les commenter.

D'emblée, il est approprié de noter que ce questionnement semble reprendre, presque au mot-à-mot celui posé en 2001 dans le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement du secteur financier intitulé *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec* (Rapport Martineau). C'est ce rapport, qui a justifié et jeté les bases de la création de l'Autorité des marchés financiers. Le comité, formé du regretté M^e Yvon Martineau, ainsi que de membres de l'industrie des services financiers, avait au rapport produit un long exposé traitant de l'encadrement de l'industrie des services financiers par plusieurs entités distinctes. Des références à ce rapport, qui à l'époque de sa publication avait trouvé grande écoute, seront disséminées tout au long de ce chapitre. En effet, le RCCAQ est d'avis qu'encore à ce jour, les conclusions qu'a tirées le comité sont pertinentes et actuelles.

UNE CONFUSION POUR LE CONSOMMATEUR

Le consommateur peut se perdre facilement quant au rôle de chaque entité réglementaire et de surveillance. En effet, dans tous les cas, lorsqu'une plainte est déposée par un consommateur, elle est recueillie par l'Autorité. Par la suite, tout dépendant s'il s'agit

¹⁸ Ces deux questions sont traitées conjointement.

d'une infraction déontologique, ou bien d'agissements sous la responsabilité ou engageant celle du cabinet, la plainte est acheminée au service d'enquêtes de la Chambre de l'assurance de dommages pour le premier type d'infraction ou bien de l'Autorité pour le second. Ce dédoublement peut s'avérer problématique à plusieurs égards.

Au sein du Rapport Martineau, cet enjeu est traité. En effet, il y est énoncé que « *vu la complexité croissante de l'industrie des produits et services financiers, il est de plus en plus difficile pour un consommateur, même averti, d'identifier l'organisme de qui relève l'encadrement [...] du produit ou du service financier qu'il achète. De plus, il lui est difficile d'avoir accès à de l'assistance ou à de l'information puisqu'il doit contacter plusieurs organismes. L'encadrement d'un assujetti relevant souvent de plusieurs organismes, le consommateur ne s'y retrouve plus*¹⁹. »

Cet état de la situation dressé à l'époque traduit encore ce qui se produit aujourd'hui au sein de l'industrie de l'assurance. Devant la multitude d'organismes encadrant les diverses disciplines de représentants, le consommateur n'a guère la chance de se retrouver.

De plus, une autre problématique pour le consommateur est énoncée dans ce même rapport, soit la convergence intersectorielle²⁰. En effet, dorénavant, le consommateur est confronté à une nouvelle réalité où il doit traiter avec un représentant étant autorisé d'exercer dans plusieurs disciplines. Par exemple, il n'est plus rare qu'un représentant agisse autant à titre de courtier en assurance de dommages qu'à titre de représentant en assurance de personnes. À qui le consommateur doit-il s'adresser en cas de faute ? Et surtout, comment un consommateur détenant une connaissance normale des divers produits d'assurance peut-il savoir quelle entité régit une quelconque activité exercée par le représentant avec qui il fait affaire ?

En prenant cette illustration à titre d'exemple, il est clair qu'aujourd'hui, l'encadrement du représentant en assurance n'est plus cohérent et adapté à la réalité.

UN PLUS GRAND FARDEAU RÉGLEMENTAIRE ET PÉCUNIAIRE

Actuellement, le représentant paie des cotisations annuelles à deux entités²¹. Il paie les droits sur sa certification auprès de l'Autorité des marchés financiers, ainsi qu'une cotisation à la Chambre dont il est membre.

19 « *Pour un encadrement intégré et simplifié du secteur financier au Québec* », à la page 92.

20 Supra note 19, à la page 92.

21 En 2015, le représentant en assurance de dommages paie 288 \$ à la Chambre de l'assurance de dommages et 89 \$ à l'Autorité des marchés financiers.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

De plus, tel qu'énoncé au rapport sur l'application de la LDPSF, le représentant est actuellement surveillé, contrôlé et possiblement sanctionné « *directement ou indirectement* » autant par l'Autorité que par une Chambre. En effet, la Chambre adopte et applique les dispositions du *Code de déontologie*, qui se base sur le modèle des ordres professionnels, tandis que l'Autorité applique les dispositions de la LDPSF et ses règlements en exerçant un pouvoir de surveillance sur les cabinets, qui sont « *responsable[s] des gestes posés par les représentants qui [leur sont] rattachés.* » Cette double approche pécuniaire et réglementaire impose nécessairement aux représentants un fardeau supplémentaire et crée par le fait même une confusion au sujet des obligations de chacun.

Le fardeau pécuniaire du représentant

Cet enjeu est aussi traité au sein du rapport Martineau et est divisé en deux sous-aspects, soit les coûts indirects et directs²².

Pour ce qui a trait aux coûts indirects, le rapport fait référence à trois sources d'accroissement des coûts pour les assujettis dont l'encadrement relève de plus d'un organisme :

- Le recours à de nombreuses ressources humaines et matérielles ainsi que le temps considérable consacré aux relations avec eux;
- Le partage des compétences n'est pas toujours clair, ce qui occasionne des chevauchements dans les interventions auprès des assujettis, et de la confusion de ces derniers;
- Aucun mécanisme n'assure la concertation des interventions des organismes auprès d'un même assujetti, ce qui se traduit par un dédoublement, et oblige encore une fois les assujettis à y consacrer davantage de temps et de ressources.

Le RCCAQ est d'avis qu'encore à ce jour, cette réalité est celle des représentants en assurance. Un coût supplémentaire et des ressources doivent être engagés afin de se plier à des obligations imposées par les multiples autorités de surveillance et d'encadrement auxquelles sont sujets les cabinets inscrits ainsi que les représentants y œuvrant.

De plus, en ce qui a trait aux coûts directs, le RCCAQ est d'avis que la situation dénoncée au Rapport Martineau est encore celle qui a cours aujourd'hui. En effet, il y est énoncé que la multiplication des organismes engendre l'augmentation des coûts fixes, ce qui va de soi. En effet, puisque les coûts d'administration de la loi sont supportés par les assujettis, ce sont eux qui doivent assumer ces coûts fixes plus élevés.

²² Supra note 19, aux pages 90 et 91.

LES ENQUÊTES ET LA DISCIPLINE

L'inspection des assujettis par deux entités

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, de même qu'un fardeau administratif supplémentaire. De plus, dans la pratique, les entités exerçant des pouvoirs de surveillance n'appliquent pas de manière uniforme la réglementation. Cette problématique est source d'iniquité au sein même de l'industrie. À titre d'exemple, un organisme chargé de surveiller les cabinets employant moins de 25 employés n'appliquera pas la réglementation de la même manière que l'organisme chargé de la surveillance et de l'enquête auprès de ceux employant plus de 25 employés.

Les ressources sont donc accaparées en double pour le traitement de ces dossiers, ce qui constitue pour les représentants et les cabinets un coût d'exploitation supplémentaire, puisque l'Autorité ainsi que la Chambre de l'assurance de dommages sont financées par les cotisations des représentants membres, comme énoncé précédemment.

L'état actuel de la situation

Présentement, lorsqu'un consommateur s'estime lésé par les agissements d'un représentant en assurance, il dépose une plainte auprès de l'Autorité, qui à ce titre, agit en tant que guichet unique dans la réception des plaintes. Par la suite, après avoir pris connaissance de la teneur des gestes reprochés, l'Autorité transférera l'enquête au syndic de la Chambre de l'assurance de dommages si ces gestes ont été commis par le représentant et semblent en contravention avec ses obligations déontologiques ou législatives. Lorsque les gestes reprochés ont trait à la responsabilité du cabinet, c'est-à-dire celle de son dirigeant ou de son actionnaire, l'Autorité transférera la plainte à son propre service d'enquête. Dans l'hypothèse où le syndic de la Chambre de l'assurance de dommages ou l'enquêteur de l'Autorité conclut, suite à une enquête, que des infractions ont été commises, le premier « judiciarisera » la plainte devant le comité de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages, tandis que le second le fera devant le Bureau de décision et de révision. De surcroît, l'Autorité peut aussi imposer des pénalités administratives et des restrictions au permis, grâce au système de sanctions administratives prévu par la LDPSF²³. C'est donc dire que le même représentant titulaire d'un certificat délivré par l'Autorité peut subir une double

²³ Articles 218 à 220.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

répression judiciaire, en sus d'une sanction administrative. Aucun ordre professionnel ne se prévaut d'un système de surveillance et de coercition aussi strict envers ses assujettis que celui auquel doivent se plier les représentants en assurance.

Une double condamnation suite à une infraction

Le système actuel, où les services d'enquêtes et par la suite disciplinaires/judiciaires sont doublés, pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, puisque le syndicat 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.

Par exemple, un courtier en assurance de dommages est aussi dirigeant et actionnaire de son cabinet. À la suite d'une plainte à l'Autorité par un client s'estimant lésé résultent deux processus d'enquête et judiciaires. Une plainte est instituée auprès du Comité de discipline de la Chambre de l'assurance de dommages par le syndicat de la Chambre contre le représentant, en sa qualité de « courtier d'assurance », et une sanction en résulte. Est aussi déposée au Bureau de décision et de révision, une plainte par l'enquêteur de l'Autorité, contre le même individu et son cabinet, en sa qualité de dirigeant et actionnaire responsable du comportement de ses employés, une sanction en découlant. Finalement, l'Autorité peut de son propre chef imposer à cet individu une sanction administrative pouvant aller jusqu'à la révocation du permis ou l'imposition d'un remplaçant à la direction de son cabinet.

Cette situation ne contribue pas à la protection du public ni ne sert l'intérêt de la justice. En effet, la conséquence du type d'événement donné en exemple est une « punition » du représentant pour ses fautes, tandis qu'en l'espèce, l'essence du droit disciplinaire est la protection du public en imposant une sanction juste et appropriée, mais non punitive. Une même infraction ne devrait jamais être jugée deux fois.

L'élimination du dédoublement au profit d'une seule entité

Le **RCCAQ propose** d'éliminer le dédoublement de l'encadrement des représentants. Tous les services d'enquête et judiciaires afférents à la Chambre de l'assurance de dommages devraient être intégrés à ceux de l'Autorité. Le public serait mieux servi, les représentants seraient encadrés de manière uniforme et équitable et les coûts fixes pour cesdits représentants seraient largement diminués par le retrait d'un organisme de réglementation les assujettissant. Le **RCCAQ** est d'avis que les conclusions tirées du Rapport Martineau en 2001 sont encore actuelles et pertinentes à ce sujet.

En effet, l'Autorité pourrait en son sein enquêter sur les infractions disciplinaires commises par les représentants et le Bureau de décision et de révision, pour sa part, statuer sur ces plaintes, lorsque l'enquêteur de l'Autorité y dépose des chefs d'accusation contre le représentant. Ce

**Éliminer
le dédoublement**



faisant, la même instance judiciaire pourra statuer sur des infractions d'ordre disciplinaire, autant que sur des infractions ayant trait à la responsabilité du dirigeant ou de l'actionnaire d'un cabinet. Une double condamnation serait alors évitée. De même, une révision de la pertinence du système de sanction administrative s'impose, puisqu'aucun comparable n'existe au Québec, au sein d'autres ordres professionnels.

De plus, l'ambiguïté sur les capacités de l'enquêteur n'aura pas lieu d'être, puisque ce dernier aura compétence sur tous les aspects découlant d'une plainte. Il sera bien plus simple pour le public de s'y retrouver, puisqu'une seule instance suffira afin de statuer sur les fautes commises, de même que dans l'hypothèse où le consommateur est sommé de témoigner afin d'établir la preuve, ce dernier n'aura qu'à participer à une seule instance.

En sus, les organismes de surveillance, la Chambre de l'assurance de dommages autant que l'Autorité, effectuent des campagnes afin de sensibiliser le public. Les propos ainsi que les objectifs sont les mêmes. Le consommateur a tout à gagner à ce que soient rapatriés au sein d'un même organisme ces objectifs, puisque la mission de protection du public de l'organisme sera encore plus reconnue et par le fait même, renforcie.

LA FORMATION CONTINUE OBLIGATOIRE

Présentement, la gestion et la surveillance de la conformité des représentants quant à l'obligation de suivre le nombre d'unités de formation continue obligatoires incombent à la Chambre de l'assurance de dommages. Par contre, suite à la proposition évoquée ci-dessus, un constat s'impose. Si l'Autorité étend sa compétence en matière disciplinaire des représentants, qu'en est-il de la Chambre de l'assurance de dommages en tant qu'organisme d'autoréglementation (ci-après OAR) ? Sa mission est-elle toujours justifiée et pertinente ? Il y a lieu de se demander s'il serait pertinent de déléguer cette compétence à d'autres acteurs.

Le premier objectif de la formation continue est la mise à jour des compétences et connaissances professionnelles et subsidiairement, la déontologie. En effet, la formation continue obligatoire sert à former et garder à jour les représentants sur les obligations et devoirs déontologiques auxquels ils doivent se conformer, autant que de mettre à jour les bonnes pratiques afin que le représentant maintienne les standards

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

requis pour être considéré comme un professionnel de l'assurance. Pour que ce genre d'exercice soit pertinent, il est important d'identifier des cibles concrètes à atteindre, c'est-à-dire une réduction de plaintes sur une infraction donnée, à titre d'exemple. L'organisme assurant la gestion de l'offre de formation doit pour se faire, être proche de la catégorie de représentant sous son égide, afin de non seulement comprendre ses enjeux, mais aussi d'établir un canal de communication constant.

Le régulateur peut-il aussi être fournisseur de services ?

Actuellement, une problématique se pose au sein de l'industrie. En effet, l'autorité autorégulatrice, la Chambre de l'assurance de dommages, est un fournisseur de services en matière de formation. Un exemple frappe à ce titre : elle fait adopter les règlements en matière de formation continue obligatoire et vient de faire adopter par un règlement qui entrera en vigueur le premier janvier 2016, une formation obligatoire en matière de conformité, que tous les représentants seront tenus de suivre par période de référence biennale. De plus, celle-ci sera octroyée uniquement par ladite Chambre. Il est évident que cette formation obligatoire et exclusive aura un impact pécuniaire sur les représentants.

Une apparence de conflit d'intérêts

Le RCCAQ est d'avis qu'il y a apparence de conflit d'intérêts et qu'il est déraisonnable que la Chambre, autorité régulatrice, ait des visées mercantilistes et par le biais de la réglementation qu'elle est habilitée à adopter, impose ses propres produits aux représentants y étant assujettis.

Les organismes sectoriels comme responsables de la formation

Dans ce contexte, il est à propos d'établir qui sont les organismes les plus à même de remplir ce mandat. Le RCCAQ est d'avis que l'encadrement sectoriel est l'avenue à privilégier en ce qui a trait à la gestion de la formation continue obligatoire du représentant en assurance. En effet, un organisme représentant un secteur précis, ou un acteur faisant de même pourrait être chargé par l'Autorité de surveiller, ainsi que de contrôler la formation continue obligatoire des représentants concernés. Cette entité devrait rendre des comptes directement à l'Autorité, quant à la conformité de ses membres. De plus, l'Autorité pourrait dresser les lignes directrices, en collaboration avec les organisations responsables, fixer les objectifs à atteindre en terme de réduction des infractions et finalement, approuver le contenu des formations offertes. Un organisme directement issu du secteur dont il a la charge sera à l'écoute et sensible aux enjeux qui lui sont propres.

Le **RCCAQ propose** donc dans le cas précis des représentants exerçant la profession de courtiers en assurance de dommages, au Québec, que le RCCAQ qui est le syndicat professionnel représentant les intérêts des cabinets de courtage soit l'entité chargée de la formation de ses membres. En effet, cet organisme, dont le conseil d'administration est composé et élu par des représentants provenant du courtage en assurance de dommages est sensible et au fait des enjeux entourant ce secteur précis d'activités. De plus, les intervenants au RCCAQ connaissent très bien la réalité quotidienne du secteur du courtage en assurance de dommages ainsi que les préoccupations des consommateurs et ils sont par ce fait les plus à même d'établir les stratégies et objectifs à réaliser afin de prodiguer une formation adéquate aux courtiers en assurance de dommages.

Un organisme sectoriel contrôlé par les représentants de crédit secteur, tel le RCCAQ, visera en premier lieu à ce que soit prodiguée une formation adéquate et adaptée aux besoins des représentants concernés.

Le RCCAQ est le plus à même d'encadrer adéquatement les représentants dans le secteur qui leur est propre quant à la conformité en matière de formation continue obligatoire.

Application concrète de la proposition du RCCAQ

In concreto, l'application d'une telle proposition pourrait se résumer ainsi : l'Autorité, autorité réglementaire et guichet unique dans l'industrie des services financiers, serait l'entité énonçant des lignes directrices quant aux obligations en matière de formation continue obligatoire. De surcroît, l'Autorité, en collaboration avec le RCCAQ, établirait les enjeux prioritaires, ainsi que les cibles à atteindre. Il serait du devoir du RCCAQ de faire approuver le genre de formation à prodiguer aux représentants membres et finalement, de surveiller les représentants, quant à la conformité de leurs obligations en la matière. Le RCCAQ devrait rendre des comptes et serait imputable de sa gestion, ainsi que des résultats obtenus, auprès de l'Autorité. Il pourrait en être de même pour tous les secteurs de l'industrie de l'assurance, avec des organismes ou des acteurs leur étant propres, la structure et la mission originale de ces organismes pouvant varier.

Il existe d'ailleurs quelques illustrations similaires, sans être identique, ailleurs au Canada. Par exemple *The Registered Insurance Brokers of Ontario* (RIBO), est l'OAR ontarien responsable de l'encadrement des courtiers en assurance de dommages. Cet OAR, contrôlé par les courtiers en assurance de dommages s'assure, entre autres, de

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

la conformité de ses membres en matière de formation continue obligatoire. En plus d'être imputable envers ses membres, cet OAR doit rendre des comptes annuellement au ministère des Finances de l'Ontario, ainsi qu'au surintendant aux institutions financières ontarien.

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

Le RCCAQ est d'avis que le questionnement du ministère des Finances sur le double encadrement des représentants en assurance est pertinent, et qu'une réforme s'impose.

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 qui de plus agit comme organisme de surveillance, ainsi que la

L'AMF, unique organisme de surveillance et de réglementation

référence pour la protection du consommateur. Au gré des réformes législatives de la dernière décennie, l'Autorité s'est positionnée comme le guichet unique en la matière au Québec, en intégrant le bureau des services financiers et la commission des valeurs mobilières, par exemple.

C'est pour cette raison que le RCCAQ est d'avis qu'il serait bénéfique, autant pour le public que pour les acteurs de l'industrie de l'assurance, que l'Autorité devienne l'unique organisme de surveillance et de réglementation des cabinets et des représentants. Le dédoublement semant la confusion autant auprès des assujettis que des membres du public serait par le fait même éliminé, au profit d'une seule organisation dont la mission de protection est forte et reconnue.

Éliminer le dédoublement aurait aussi comme effet de simplifier le système de justice disciplinaire, du processus d'enquête suite à la réception d'une plainte, jusqu'à l'audience et la détermination de la sanction, le rendant juste et équitable, autant pour le public que pour les représentants et cabinets. L'application des lois et des règlements, de même que la conduite des enquêtes se ferait de manière uniforme, ce qui au sein de l'industrie de l'assurance rétablirait un équilibre. Peu importe la taille des acteurs, tous seraient assujettis à une surveillance équivalente. En effet, le rapport Martineau²⁴ énonçait déjà il y a près de 15 ans que « *la protection adéquate des consommateurs requiert une structure d'encadrement capable d'exercer une surveillance efficace. La séparation actuelle des responsabilités d'encadrement rend très difficile cette surveillance globale et intégrée du secteur financier applicable à une industrie de plus en plus globale et intégrée* ». Le RCCAQ est d'avis que ce constat est encore celui qui

²⁴ Supra note 19, à la page 94.

prévaut aujourd’hui, selon lequel une structure intégrée de surveillance au sein de l’industrie serait efficace et équitable pour tous, contrairement à la pratique actuelle en « silo », qui en plus de ne pas agir de manière uniforme, constitue un dédoublement inutile de ressources.

Bien sûr, la conséquence d’une telle réforme est la remise en question du modèle et de la mission de la Chambre de l’assurance de dommages. À ce sujet, le RCCAQ est d’avis que dans le contexte où l’Autorité se devrait, au sein de l’industrie, d’agir à titre de guichet unique, cette dernière devrait rapatrier en son sein les services et pouvoirs qui sont dévolus à la Chambre. De plus, afin de garder le cadre de proximité avec l’industrie qu’offre la Chambre, l’Autorité devrait, en son sein, intégrer un comité consultatif constitué de représentants certifiés provenant de chaque branche de l’industrie, pouvant ainsi conseiller l’Autorité sur la réalité opérationnelle et commerciale de ces assujettis. En effet, cette proposition a aussi été formulée dans le rapport Martineau²⁵, qui recommandait la mise en place par la nouvelle Agence d’encadrement (devenue l’Autorité) de comités consultatifs en son sein, afin d’assurer le « *maintien de relations étroites avec les consommateurs et les assujettis* ».

Finalement, en ce qui a trait à la formation continue obligatoire des représentants, le RCCAQ est d’avis qu’afin d’être au diapason avec les besoins spécifiques à chaque secteur de l’industrie, l’Autorité devrait autoriser des organismes issus de chaque secteur à prendre en charge la gestion quotidienne, ainsi que la surveillance de la conformité des représentants quant à leurs obligations à cet effet.

QUESTION E

Quel type d’encadrement le gouvernement devrait-il envisager dans le cas particulier des employés des assureurs ?²⁶

Lors de l’adoption de la LDPSF, l’intention du législateur sur l’effet de cette loi était assez claire : toute transaction d’assurance doit impliquer un représentant inscrit et certifié auprès de l’Autorité, afin que tout assuré puisse bénéficier d’assistance, préalablement à la conclusion du contrat. L’encadrement des représentants d’assurance se doit d’être uniforme afin que peu importe le moyen de distribution choisi, le consommateur bénéficie d’une protection optimale, ainsi que du maintien d’un standard uniforme dans la qualité des informations et conseils.

Présentement, ce sont tous les représentants faisant partie de la chaîne de distribution d’un produit d’assurance qui sont assujettis aux prescriptions de la LDPSF.

²⁵ Supra note 19, à la page 116.

²⁶ Pour ce chapitre, le RCCAQ a inféré que le Ministre traite d’employés certifiés des assureurs.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

N'y font donc pas exception les représentants occupant des emplois à titre de courtier en assurance de dommages, de même que ceux œuvrant en tant qu'agent en assurance de dommages. Un dénominateur commun à ces deux catégories de discipline est aussi une obligation fondamentale imposée aux représentants, caractérisant l'essence même de ces professions. Il s'agit de l'obligation de récolter les renseignements des clients, personnellement par le représentant inscrit auprès de l'Autorité, ainsi que du fait que seul un représentant inscrit auprès de l'Autorité a le droit de conseiller le consommateur sur le produit d'assurance qui lui sied en fonction de ses besoins, prescrite à l'article 27 de la LDPSF²⁷. Bien sûr, entre la pratique des représentants employés d'un cabinet de courtage et de ceux employés d'un assureur, il existe plusieurs différences. La plus fondamentale étant le fait qu'un courtier d'assurance proposera les produits de plusieurs assureurs, tandis qu'un agent ne proposera que les produits de son employeur.

UNE RELAXATION DES OBLIGATIONS LÉGISLATIVES DU REPRÉSENTANT EMPLOYÉ PAR L'ASSUREUR DE DOMMAGES ?

Au chapitre III du rapport, dans la section « Les employés des assureurs », il est énoncé que « *dans le cas des employés d'un assureur, les avantages du double encadrement n'apparaissent pas aussi grands pour le consommateur, alors que les désavantages pour l'industrie en ce qui concerne les possibilités de conflits, tant en matière de réglementation que de surveillance, s'avèrent importants.* »

Le consommateur est protégé lorsqu'il transige avec un représentant certifié

Avec égards, le RCCAQ ne partage pas cet avis sur le sujet. En effet, lorsque le consommateur communique ses renseignements personnels à un représentant, ce dernier se retrouve alors en possession d'informations sensibles. De plus, lors de la collecte de ces informations, le représentant va proposer le produit qui convient aux besoins du client. Il est primordial que tout représentant, personnellement, soit responsable des gestes qu'il commet, comme la loi le prévoit.

En cas de faute du représentant, la conséquence pour le client peut être très grave, allant jusqu'à la déchéance du droit à l'indemnisation ou l'annulation du contrat d'assurance. 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

²⁷ 27. « Un représentant en assurance doit recueillir personnellement les renseignements nécessaires lui permettant d'identifier les besoins d'un client afin de lui proposer le produit d'assurance qui lui convient le mieux. »

être en jeu, puisque l'assureur, de par sa réalité commerciale, n'est pas l'acteur le mieux placé au sein de la chaîne de distribution, afin de protéger le consommateur.

Un enjeu d'iniquité pour le consommateur

De plus, si les représentants employés de l'assureur et ceux employés d'un cabinet de courtage, qui vendent des produits destinés au même usage, à un même public, étaient assujettis à des régimes différents, un enjeu d'iniquité pour le consommateur apparaîtrait. En effet, tout dépendant du médium choisi par le consommateur afin de souscrire à un produit d'assurance de dommages, le régime de protection applicable ne serait pas le même. Un régime pourrait être considéré comme « plus à risque » qu'un autre. C'est pour cette raison que l'obligation déontologique de rôle-conseil prescrite au représentant est si fondamentale. En effet, entre l'assureur et l'assuré, il y a un grand déséquilibre au niveau de l'information, ce qui en conséquence crée une iniquité pour le consommateur. L'obligation de rôle-conseil imposée au représentant lui enjoint d'agir de manière « impartiale », ou à tout le moins dans le cas des employés des assureurs de donner des conseils justes compte tenu des besoins en assurance du client. Sans cette obligation, ces derniers ne seraient pas tenus à ces prescriptions. Au bout du compte, sans obligations déontologiques, force est de croire que l'intérêt économique des assureurs primerait sur celui du consommateur, encourageant le premier à moins de rigueur au niveau de l'attention portée aux besoins réels du client et en définitive à la perte de confiance du consommateur en l'industrie.

Employés des assureurs avantagés

Le RCCAQ ne partage pas non plus l'avis émis au rapport, qui estime que le type d'encadrement actuellement en vigueur pour les représentants en assurance comporte un lot de désavantages plus important que les avantages, lorsqu'il est question de l'encadrement des employés des assureurs. En sus de la protection des consommateurs garantie par les prescriptions législatives applicables, la confiance du public envers l'ensemble de l'industrie repose sur la crédibilité de l'encadrement de tous les représentants.

La compétitivité du marché compromise

Enfin se pose un enjeu d'iniquité au sein même de l'industrie. En effet, si les obligations du représentant en assurance œuvrant comme employé d'un assureur et celles de celui œuvrant pour un cabinet de courtage diffèrent, la compétitivité du marché serait compromise. En effet, en créant deux régimes, deux « classes » d'employés apparaîtraient *de facto*. Les uns seraient régis par un régime législatif et réglementaire strict,

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

qui en cas d'infraction prévoit la responsabilité personnelle du représentant, tandis que les autres seraient « surveillés » par leurs employeurs, ces derniers devant répondre par exemple à des *lignes directrices* leur imposant de *saines pratiques commerciales*, ouverture créée à cet effet par l'Autorité à laquelle le RCCAQ s'oppose. Ces lignes directrices tendent à vouloir soustraire les employés des assureurs à la législation et réglementation qui leur est prescrite en imposant le fardeau des « bonnes pratiques » aux assureurs. Cette déresponsabilisation de l'employé de l'assureur est indésirable, puisqu'elle va à l'encontre de la philosophie du système législatif actuel.

Un gage de responsabilité

La valeur du conseil que seul le représentant est autorisé à prodiguer réside dans la crédibilité que procure le certificat émis par l'Autorité, gage de responsabilité personnelle du représentant. Que vaudrait ce certificat, ainsi que l'obligation de rôle-conseil y étant afférente, si une partie des représentants du secteur des assurances de dommages n'était pas assujettie au régime de responsabilité s'y rattachant ? De plus, si une modification à la législation à l'effet d'alléger les devoirs et obligations des représentants employés par un assureur était mise en place, un déséquilibre serait créé et la compétitivité du secteur du courtage en assurance de dommages serait entamée, suite à l'avantage donné au secteur de l'assurance directe.

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

Il est important que l'encadrement des représentants en assurance fasse l'objet d'une législation distincte de celle régissant les assureurs. Lors du premier découplage de l'assurance en 1989 avec la *Loi sur les intermédiaires de marché*, le concept de la responsabilité de ceux qui à cette époque étaient appelés « intermédiaires » (les représentants) fut introduit. Avant cette réforme, le comportement des représentants en assurance était sous l'égide de l'assureur. En 1998, avec l'adoption de la *Loi sur la distribution*, on vint confirmer le changement entamé en 1989, en énonçant le principe qu'un contrat d'assurance doit être conclu avec l'assistance d'un professionnel réglementé (ou d'un distributeur réglementé). Ces dispositions législatives furent adoptées avec un objectif clair, qui est la protection du public, en décrétant que le contrat d'assurance doit être conclu avec la présence de représentants certifiés imputables de leurs actions.

Il est primordial que les représentants prenant part à la distribution de produits d'assurance soient uniformément réglementés, sans qu'une distinction soit établie en fonction du secteur dans lequel ils œuvrent. Le consommateur a droit à la même

protection, sans égard à la catégorie de représentant avec laquelle il choisit de faire affaire. Il est important qu'un organisme indépendant occupe le rôle de surveillance de tous les représentants en assurance, et non pas des acteurs qui, de par leur réalité économique, risqueraient d'être partiaux.

QUESTION F

Quel type d'encadrement le gouvernement devrait-il envisager pour les experts en sinistre employés des assureurs ?

Le RCCAQ est étonné de la remise en question de l'encadrement des experts en sinistre en envisageant un assujettissement moindre pour ceux employés par un assureur.

En effet, le fait qu'un expert en sinistre soit assujéti à une réglementation stricte au même titre que tout représentant œuvrant au sein de la chaîne de distribution de produits d'assurance a pour objectif d'assurer la protection du public.

C'est aussi pour cette raison que les experts en sinistre sont assujéti, au même titre que les courtiers et les agents d'assurance, à un code de déontologie leur étant propre. Il en va non seulement de la protection du consommateur, comme mentionné précédemment, mais aussi du maintien de la confiance du public envers l'industrie de l'assurance avec des textes réglementaires énonçant des principes forts que tous sont tenus de respecter.

De plus, la distinction entre employé d'assureurs ou expert en sinistre œuvrant au sein d'un cabinet indépendant n'a pas lieu d'être en ce qui a trait à l'encadrement législatif et réglementaire. En effet, dans les deux cas, il est primordial pour le consommateur de s'assurer qu'il transige avec un professionnel qualifié, responsable de ses actes, et ce, même si les intérêts du consommateur et ceux de l'employeur de l'expert divergent.

Par exemple, si l'expert en sinistre est appelé à témoigner ou à donner son avis lors d'un contentieux entre un assureur et son client quant à l'indemnisation à octroyer, peu importe quels sont les intérêts de son employeur, l'expert en sinistre doit être régi par une réglementation l'intimant d'agir selon certaines normes qui au bout du compte s'assurent d'un traitement équitable du consommateur.

3. L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

Le RCCAQ juge, avec égards pour l'avis émis au Rapport d'application, qu'il ne serait pas approprié de créer une distinction entre le représentant œuvrant à titre d'expert en sinistre pour le compte d'un assureur et celui œuvrant pour le compte d'un cabinet indépendant. Cette position fait suite à la précédente sur les employés des assureurs et présente la même logique. L'encadrement des professionnels au sein de la chaîne de distribution de produits d'assurance doit être fait par des organismes impartiaux et non pas par des entités ayant des intérêts économiques sur le « comportement » de leurs assujettis.

4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

RECOMMANDATION 4 DU MINISTRE²⁸

Prévoir qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.

²⁸ La seconde recommandation du Ministre relative à l'indemnisation en cas de fraude est traitée à la page 59.

4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

Au Rapport sur l'application de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*²⁹, le ministère énonce que le principal objectif du Fonds d'indemnisation des services financiers (FISF) est « *de préserver la confiance du public envers les représentants et les cabinets en indemnisant les victimes de fraude, de manœuvre dolosive ou de détournement de fonds.* »

En effet, toujours selon les énoncés du ministère, « *une fraude commise par un membre de l'industrie des représentants ou l'impliquant fait plus de victimes que l'on croit. Il y a bien entendu ceux qui perdent leur argent, mais il y a aussi les milliers de représentants honnêtes et compétents qui perdent la confiance de leurs clients et du public.* »

Le RCCAQ adhère à cette ligne de pensée et est d'avis qu'un fonds d'indemnisation viable et efficace est une avenue indispensable afin de maintenir la confiance du public lorsqu'une fraude est commise par un représentant certifié dans le cadre de ses fonctions.

PROBLÉMATIQUE : UN ENJEU D'INIQUITÉ POUR L'INDUSTRIE

Le FISF actuellement

Avant de traiter de la problématique susmentionnée, il convient de fournir un bref exposé sur la structure actuelle du FISF.

Le FISF est un fonds où tous les représentants certifiés faisant partie de la chaîne de distribution de produits et services financiers doivent cotiser. C'est donc dire que selon les présentes dispositions du titre IV de la LDPSF, tout représentant certifié en assurance collective de personnes, en assurance de dommages, en assurance de personnes, en courtage en épargne collective et en planification financière doit y verser une cotisation.

L'objectif du Fonds, énoncé ci-haut, est d'assurer le maintien de la confiance du public envers l'industrie de l'assurance en lui proposant un mécanisme d'indemnisation, lorsqu'un représentant de cette industrie, dans l'exercice de ses fonctions et dans les limites de ce que son certificat d'inscription lui permettent d'agir, fraude ou agit de manière dolosive envers un consommateur.

²⁹ À la page 27.

Depuis la mise en place du FISF en 1999, jusqu'en date du 31 mars 2011, 1 399 demandes d'indemnisations ont trouvé une réponse positive, pour une somme versée totalisant près de 49 M\$³⁰. Par contre, au cours de cette même période, un total de 3 234 demandes d'indemnisations ont été rejetées. Ces demandes niées totalisaient un potentiel d'indemnisation de 204 M\$³¹.

Une structure présente au sein de plusieurs professions

Un fonds d'indemnisation, comme c'est le cas dans plusieurs ordres professionnels, vient pallier l'assurance responsabilité professionnelle. En effet, cette dernière protège le consommateur contre les erreurs et la négligence du professionnel, mais exclut plus souvent qu'autrement les actes intentionnels et criminels. C'est donc pour compléter la protection du consommateur que ces fonds existent³².

L'enjeu posé

C'est à cet égard qu'un enjeu se pose. En effet, de ces demandes rejetées, plus de la moitié l'ont été parce que la vente des produits en question n'était pas couverte par le FISF, de par le fait que le représentant n'était pas autorisé par son certificat à distribuer le produit ou le service litigieux. Sinon, plus du tiers des demandes rejetées concernaient l'implication d'intermédiaires non certifiés ou non-inscrits³³.

Actuellement, il est à noter que le Fonds d'indemnisation, bien que géré par l'Autorité, n'est pas un fonds général ayant comme destination d'indemniser tout individu victime d'une fraude commise dans l'industrie des services financiers. L'Autorité, pour des raisons pratiques, agit comme gestionnaire du Fonds, mais ce dernier est entièrement financé par les cotisations des représentants certifiés.

De ce fait, le Fonds indemnise les victimes de fraude lorsque le représentant est à la fois certifié et par la suite, que le produit offert par le représentant au consommateur fait partie de ceux qu'il est autorisé à distribuer en vertu de son inscription auprès de l'Autorité.

Finalement, l'Autorité de par son statut de gestionnaire du Fonds, a la possibilité d'exercer un recours subrogatoire contre le représentant ayant commis les gestes

30 Fonds d'indemnisation des services financiers, « *Présentation des résultats de la consultation et des orientations proposées* », Autorité des marchés financiers, septembre 2013, à la page 30.

31 Supra note 30.

32 *Giguère c. Chambre des notaires du Québec*, [2004] 1 RCS 3, à la page 16.

33 Supra note 30.

4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

répréhensibles. Ce recours est d'ailleurs presque systématiquement engagé. Par contre, dans la réalité, il est fréquent que ledit représentant fautif « ne possède » plus d'actif au moment où la fraude est dévoilée et le processus judiciaire subrogatoire enclenché. L'indemnisation constitue alors une perte pour le Fonds et donc pour tous les cotisants.

Une solution inadéquate au problème posé

De par l'enjeu posé précédemment, le rapport ministériel sur l'application de la LDPSF propose dans sa quatrième recommandation « *qu'un consommateur puisse être indemnisé lorsqu'il est victime d'une fraude commise par un représentant certifié, même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.* »

Tout d'abord, le RCCAQ note que dans la recommandation ministérielle, il est proposé que le consommateur soit admissible à l'indemnisation uniquement lorsqu'il a été victime d'un représentant certifié, comme le régime actuel le prévoit. Le RCCAQ est d'avis que le maintien de cette disposition est juste, puisque l'objectif de ce fonds est de préserver la confiance du public envers les représentants certifiés.

En effet, statuer d'une autre manière viendrait alors à énoncer que les représentants certifiés seraient responsables de payer pour des fraudeurs qui ne sont pas inscrits comme représentant et par le fait même, ne cotisent pas au fonds. L'atteinte de l'objectif du fonds de maintenir la confiance envers l'industrie et ses représentants deviendrait vaine, puisque peu importe qui fraude le consommateur, ce dernier serait indemnisable. La préservation de la confiance envers l'industrie légitime ne deviendrait alors que secondaire. C'est pourquoi, à cet égard, le RCCAQ appuie la proposition ministérielle de maintenir le *statu quo* à cet effet.

Une boîte de Pandore pour le représentant

La deuxième partie de la recommandation ministérielle susmentionnée est là où le bât blesse, en proposant que le consommateur puisse être indemnisé par le Fonds, « *même si la réclamation concerne la vente de produits que le représentant n'était pas autorisé à offrir.* » En effet, le RCCAQ est d'avis, avec égards, que le remède proposé n'est pas souhaitable et peut mener à des conséquences pécuniaires injustes. Ce faisant, le RCCAQ est en désaccord avec l'énoncé au rapport indiquant que « *la principale problématique relative au FISF découle du fait que celui-ci ne couvre que les*

agissements qui se situent dans les limites permises par le certificat ou l'inscription de l'intermédiaire qui a agi frauduleusement³⁴. »

À quoi s'expose-t-on ?

À titre d'illustration, si cette logique était mise de l'avant, la situation suivante pourrait-elle se produire ? Un représentant en assurance de personnes propose à un client d'investir dans un projet immobilier. Cette proposition s'avère être une fraude, le représentant s'appropriant l'argent de son client. Suite à une demande au FISC, puisque le représentant est dûment inscrit, il serait logique de croire que le consommateur obtiendrait l'indemnisation pour la perte qu'il a subie.

Cette fraude n'a pas été commise dans l'exercice des fonctions du représentant. Pourtant, elle serait indemnisable. Bien sûr, il est normal que le consommateur fasse confiance au représentant avec qui il transige. Ce dernier a des obligations déontologiques à respecter, qui ont comme objectifs explicites de protéger le consommateur et comme effet d'inspirer la confiance. Par contre, le RCCAQ est d'avis qu'un consommateur raisonnable, placé dans une telle situation, devrait à tout le moins se questionner sur ce genre de pratique, et qu'ultimement, ne devrait pas être indemnisé pour des actes commis par un représentant qui ne sont pas prévus par son certificat d'exercice.

Un avis partagé par la littérature

À cet égard, l'Autorité, en marge de la *Consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et services financiers* qu'elle a tenue en 2011, a produit un *Guide de référence* sur le sujet de l'indemnisation qui a traité de la question susmentionnée de la manière suivante :

« **Les activités personnelles**

Une autre limite à ne pas franchir concerne les activités personnelles des intermédiaires de marché. Un système d'indemnisation tel que le Fonds d'indemnisation des services financiers couvre les activités professionnelles des intermédiaires. Il n'est pas imaginable que l'indemnisation couvre les activités exercées en dehors du domaine professionnel.

- *Dans le cas d'un intermédiaire de marché, l'activité professionnelle consiste à offrir aux consommateurs de produits et de services financiers des produits d'assurance ou d'investissements. Un consommateur consentant un prêt à*

³⁴ À la page 28.

4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

un intermédiaire de marché pour qu'il s'achète un immeuble ou qu'il démarre une entreprise agit en dehors du domaine professionnel de l'intermédiaire.

- La protection des actes de nature personnelle aurait pour effet d'accorder aux intermédiaires concernés une garantie à l'égard de tous les agissements, sans égard à leur portée. Aucun professionnel ne bénéficie d'une telle protection dans la société actuelle³⁵. » [Nous soulignons]

Le RCCAQ est d'avis que cet énoncé est juste. Aucune raison ne justifie l'octroi d'une indemnisation pour les victimes de représentants agissant en dehors de leur fonction.

De plus, la Cour suprême du Canada s'est exprimée à cet égard de la manière suivante, dans une décision sur l'octroi de l'indemnisation au sein du fonds d'indemnisation de la Chambre des notaires :

« Comme je l'ai expliqué, ce fonds vise notamment à protéger les clients de notaires ayant commis des méfaits qui ne sont pas couverts par l'assurance-responsabilité professionnelle en raison de leur caractère intentionnel³⁶. »
[Nous soulignons]

Cet énoncé résume très bien le champ d'application que devrait avoir un fonds d'indemnisation. En effet, il est possible de l'exprimer ainsi : l'objectif d'un fonds d'indemnisation est d'indemniser le client d'un professionnel (afin de garder la confiance du public envers ladite industrie), lorsque le client ne peut être indemnisé par l'assurance responsabilité professionnelle dudit professionnel, puisque l'acte fautif était intentionnel.

Le but d'un fonds d'indemnisation n'est pas d'indemniser à tout prix le consommateur dès que l'acte fautif est posé par un professionnel assujetti. Le but est d'indemniser le consommateur lorsque cet acte fautif a été posé dans le cadre des gestes autorisés par la pratique du professionnel, la faute revêtant un caractère intentionnel, ce qui de manière générale est exclu du caractère indemnisable des polices d'assurance responsabilité professionnelle. Le Fonds vient donc pallier cet effet.

Le RCCAQ est donc d'avis qu'encre à cet effet, le statu quo doit être maintenu et qu'aucun fondement ne motive l'élargissement des critères d'indemnisation du Fonds.

³⁵ Guide de référence, « *Les mécanismes de protection* », Consultation sur l'indemnisation des consommateurs de produits et de services financiers au Québec, novembre 2011, à la page 46.

³⁶ Supra note 32, à la page 22.

LE DEVOIR DE VIGILANCE DU CONSOMMATEUR

Lorsqu'il est question de faire affaire avec un professionnel, peu importe l'industrie visée, il est du devoir du consommateur de vérifier de prime abord si ledit professionnel est réellement autorisé à exercer la discipline pour laquelle il s'annonce. En effet, dans toutes les professions ou disciplines encadrées et nécessitant l'adhésion à une entité réglementaire, des registres existent. Ils existent pour que le public puisse les consulter. À titre d'exemple, dans le cas des représentants certifiés, tous sont inscrits sur le site internet de l'Autorité, et les disciplines dans lesquelles ils sont autorisés à exercer le sont de même.

Le régime actuel doit rester en place



En second lieu, le consommateur se doit d'être vigilant lorsqu'un professionnel inscrit à une quelconque discipline lui offre des services. Ce n'est pas parce qu'il est régi par un ordre ou par une Chambre dans le cas des représentants que tout produit offert par ce dernier n'est à la fois protégé par les obligations déontologiques et législatives du professionnel ni indemnisable par un fonds d'indemnisation aux victimes de fraudes. De plus, il est de la responsabilité du consommateur de vérifier que le produit offert par le représentant provient à tout le moins d'un assureur autorisé au Québec.

Bien sûr, malgré toutes ces vérifications, il arrive que des représentants abusent de la confiance de leurs clients et commettent des actes frauduleux. Dans plusieurs cas, il aurait été impossible pour les victimes de se protéger de la fraude commise par les représentants. Il n'y a qu'à prendre en exemple l'affaire « *Loyalistes* », où le cabinet et les individus fautifs avaient émis pour plus de 4 M\$ de primes en polices « *Lloyds* », ces dernières s'étant avérées être fausses, le cabinet et les individus ayant conservé les primes payées pour leurs propres fins.

Le RCCAQ estime à cet égard que c'est exactement ce genre d'événement malheureux qui justifie l'existence du FISF.

D'autre part, il serait tout à fait légitime de refuser d'indemniser un consommateur qui, en toute connaissance de cause, acquiert un produit d'assurance qu'il sait être illégal ou non autorisé. Le Fonds ne devrait pas être une « police d'assurance » pour ce genre d'individu.

4. L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

La solution : la prévention auprès du consommateur

À cet égard, le RCCAQ, est d'avis que l'Autorité, afin de prévenir les occasions d'indemnisation au sein du Fonds, devrait à la fois sensibiliser ainsi que responsabiliser les consommateurs à adopter de saines pratiques en matière d'acquisition de produits et de services financiers.

EN RÉSUMÉ, QUE DOIT-ON RETENIR ?

Le RCCAQ est d'avis qu'au chapitre du FISF, le *statu quo* devrait être maintenu. En effet, bien qu'une certaine disparité plane actuellement, du fait que les cotisations ne semblent pas ajustées aux risques de réclamations afférents à chaque discipline de représentants, la cotisation maximale actuelle, qui est de 160 \$ annuellement n'est pas un fardeau pécuniaire déraisonnable pour les représentants assujettis.

Le Fonds, dans son état actuel, offre un mécanisme d'indemnisation similaire à tous les autres fonds sectoriels d'indemnisation de victimes de fraude au Québec. Le but étant de conserver la confiance du consommateur envers l'industrie, cet objectif ne sera pas atteint en l'indemnisant pour des actes que le professionnel n'était au départ pas autorisé à poser.

RECOMMANDATION 5 DU MINISTRE

Mettre à contribution des représentants de l'industrie dans le processus décisionnel du Fonds d'indemnisation des services financiers

Le RCCAQ est d'avis que cette proposition ministérielle est juste. En effet, tout en continuant de laisser la gestion du Fonds à l'Autorité, le fait qu'un comité composé de professionnels puisse suggérer d'accueillir ou de rejeter une réclamation confirmera le caractère sectoriel et non général que revêt le FISF au regard de l'indemnisation de victimes de fraudes en matière financière.

De plus, le RCCAQ est d'avis que les consommateurs auront des attentes plus réalistes envers les perspectives d'indemnisation, sachant que leur admissibilité sera déterminée par des professionnels de l'industrie, où les cotisations de ces derniers pourront être potentiellement en jeu. Il sera alors bien établi que le FISF n'est pas un « bar ouvert » ou un « fourre-tout » servant à indemniser toute victime de fraude.

LA COMPOSITION DES COMITÉS

Le RCCAQ propose que les membres desdits comités soient des représentants issus de la discipline ou ladite faute sera alléguée, afin de renforcer l'image « d'expert » qui sera déferée aux membres des comités. De la sorte, aucune ambiguïté ne pourrait subsister quant à la compétence du comité de statuer sur le bien-fondé d'une réclamation, ainsi qu'à sa connaissance de l'industrie et par le fait même, de la connaissance des capacités afférentes à chaque secteur et discipline de représentants.

CONCLUSION

Au sein des commentaires émis par le RCCAQ, il est possible d'identifier des points convergents entre les différents enjeux qui y sont présentés.

L'ÉQUITÉ

En effet, le RCCAQ est d'avis que tout représentant distribuant un produit d'assurance, peu importe le secteur de l'industrie ou même, dans le cas du régime de distribution sans représentant, de l'industrie d'où il provient, devrait être encadré par un seul et unique régime législatif, applicable sans distinction à tous. De cette manière, les mécanismes de protection du citoyen seront simplifiés, puisqu'uniformes, tandis que l'industrie pourra être compétitive sans être avantagée ou désavantagée par un régime d'encadrement législatif plus ou moins strict.

LA QUALITÉ

Le RCCAQ est d'ailleurs d'avis qu'un encadrement rigoureux des professionnels de l'industrie de l'assurance est non seulement bénéfique pour le consommateur, mais aussi pour les représentants de cette industrie, car de par les devoirs et obligations auxquels ils sont tenus, la confiance du public envers ce qu'il considère comme des professionnels en assurance peut être aisément maintenue.

LA SIMPLICITÉ/L'EFFICIENCE

En ce qui a trait au dédoublement des organismes d'encadrement des représentants, le RCCAQ est d'avis qu'il est pertinent de terminer ce que les conclusions du rapport Martineau ont permis d'entamer il y a près de 15 ans, c'est-à-dire l'assujettissement

et l'encadrement des représentants à une seule entité. Au Québec en 2015, le dédoublement d'organismes entièrement subventionnés par les assujettis n'a plus sa raison d'être. Le RCCAQ est d'avis que l'Autorité des marchés financiers pourrait faire office d'unique autorité réglementaire et de surveillance au sein de l'industrie de l'assurance. La taille de cette entité est selon le RCCAQ un atout, puisqu'une grande quantité de ressources y sont disponibles. De plus, le RCCAQ a confiance que l'Autorité saura être à l'écoute de chaque secteur de l'industrie, comme il en est présentement le cas.

Nous vous remercions de considérer les commentaires du RCCAQ.

SOMMAIRE DES PROPOSITIONS

LA DISTRIBUTION D'ASSURANCE PAR INTERNET

Le **RCCAQ propose** d'uniformiser l'assujettissement législatif pour tous les acteurs œuvrant au sein de la chaîne de distribution de produits d'assurance afin d'offrir des niveaux de protections standardisés et assurer une équité au sein des différents acteurs de l'industrie.

LA DISTRIBUTION SANS REPRÉSENTANT

Le **RCCAQ propose** que tous les distributeurs soient inscrits comme cabinet de courtage en assurance et que leurs employés vendant des produits d'assurance soient des représentants certifiés.

L'ENCADREMENT DU REPRÉSENTANT

Le **RCCAQ propose** d'éliminer le dédoublement de l'encadrement des représentants en assurance de dommages et que l'AMF devienne le guichet unique en la matière.

Le **RCCAQ propose** de confier la responsabilité de la formation continue des représentants à des organisations sectorielles propres à chaque discipline de représentant.

Le **RCCAQ propose** de créer des comités consultatifs composés de représentants, afin que l'Autorité maintienne un constant dialogue avec l'industrie qu'elle encadre.

L'INDEMNISATION EN CAS DE FRAUDE

Le **RCCAQ propose** le maintien de la formule actuelle, soit un Fonds d'indemnisation géré comme tout autre fonds d'indemnisation sectoriel venant en aide aux victimes de fraude d'une profession désignée.

Le **RCCAQ propose** que les membres des comités qui octroient les indemnités issues du FISC soient des représentants issus de la discipline où ladite faute sera alléguée.



RCCAQ

Regroupement des cabinets de
courtage d'assurance du Québec

Complexe Saint-Charles
1111, rue Saint-Charles Ouest
Tour Est, bureau 550
Longueuil (Québec) J4K 5G4
450 674-6258
1 800 516-6258

rccaq.com