

JANVIER 2018

MÉMOIRE PROJET DE LOI N° 150

Loi concernant principalement la mise en œuvre
de certaines dispositions des discours sur le budget
du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017

PRÉSENTÉ À:
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES



RCCAQ

Regroupement des cabinets de
courtage d'assurance du Québec

TABLE DES MATIÈRES



INTRODUCTION	3
À propos du RCCAQ	3
Cadre du présent mémoire	3
SOMMAIRE DES COMMENTAIRES	4
ANALYSE	7
L'obligation de présenter les produits d'au moins quatre assureurs par proposition	7
L'indépendance du courtier	11
La vente d'assurance collective de dommages	15
CONCLUSION	18
ANNEXES	19

INTRODUCTION



À PROPOS DU RCCAQ

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

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

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

CADRE DU PRÉSENT MÉMOIRE

Le Projet de loi N° 150 comporte un grand nombre de propositions législatives visant plusieurs lois et plusieurs secteurs d'activités. Pour les fins du présent Mémoire, nos commentaires porteront essentiellement sur trois propositions de modification visant, selon le cas, le *Code civil du Québec*, la *Loi sur les assurances* et la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* (LDPSF), comprenant les articles 224 à 261 du Projet de loi N° 150.

Plus particulièrement, nous examinerons l'exigence pour le courtier de présenter à ses clients les produits d'assurance d'au moins quatre (4) assureurs par proposition, le financement des cabinets de courtage visant ultimement l'indépendance du courtier d'assurance et enfin, les modifications proposées concernant la vente d'assurance collective de dommages.

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

SOMMAIRE DES COMMENTAIRES



Le **RCCAQ** accueille favorablement la volonté du ministre des Finances de clarifier, au bénéfice du consommateur, la distinction entre un agent et un courtier en assurance de dommages et de vouloir assurer une plus grande indépendance du courtier. Le **RCCAQ** souhaite toutefois exprimer des commentaires et réserves en lien avec certaines dispositions proposées dans le Projet de loi N° 150.

L'OBLIGATION DE PRÉSENTER LES PRODUITS D'AU MOINS QUATRE (4) ASSUREURS PAR PROPOSITION

L'industrie de l'assurance de dommages comporte, dans chaque marché, un éventail fort limité d'assureurs permettant aux représentants d'offrir le produit d'assurance qui correspond le mieux aux besoins de leurs clients. Bien loin du chiffre de 170, on compte, par exemple, seulement sept (7) principaux assureurs de type « généralistes »². Qui plus est, rien ne permet de prédire si ces mêmes assureurs continueront d'être actifs ou si certains d'entre eux se fusionneront ou feront l'objet d'acquisitions.

À cette réalité, s'ajoutent des difficultés en lien avec des conditions commerciales exercées par des assureurs envers les cabinets de courtage, telles que l'application d'un volume minimum de primes requis pour faire affaire avec la compagnie d'assurance. Le courtier se voit alors limité dans l'offre de produits qu'il est en mesure de proposer.

Fort de ce constat, le **RCCAQ** est d'avis qu'il est très dangereux pour l'industrie du courtage en assurance de dommages que soit établi spécifiquement dans la loi – étant par nature plus pérenne –, le nombre minimum de quatre (4) assureurs et ce, alors que la réalité révèle qu'il est difficile de satisfaire à cette exigence.

Autant cette mesure du Projet de loi N° 150 propose un principe théorique idéal pour souligner le choix que le courtier offre aux consommateurs, autant le nombre de quatre propositions émanant d'assureurs distincts est inapplicable pour de nombreux cabinets.

Le **RCCAQ propose donc** de conserver l'encadrement légal actuel qui énonce déjà la notion de choix offert aux consommateurs par la mention « plusieurs assureurs », tout en précisant dans la réglementation que cette offre doit être de deux (2) assureurs au minimum par

² Annexe 2 – Parts de marché des principaux groupes d'assurance – p 21

proposition et ce, tant dans le domaine de l'assurance des particuliers que dans celui de l'assurance des entreprises.

L'INDÉPENDANCE DU COURTIER D'ASSURANCE

L'actuel Projet de loi N° 150 prévoit, à son article 253, l'adoption de modifications visant à assurer un meilleur contrôle de l'indépendance des cabinets de courtage en introduisant la notion de « participation notable ». Cette participation est définie par une limitation au niveau de l'actionnariat ainsi que des capitaux propres pouvant être détenus par une institution financière.

Le **RCCAQ** accueille favorablement l'objectif visé par les modifications proposées, mais insiste sur le fait que leur application pose problème. Considérant que la loi, conjuguée à la réglementation en vigueur, ne fait état de limitation qu'en termes d'actionnariat, introduire un nouveau critère sur la base des capitaux propres d'un cabinet entraînerait des enjeux de financement considérables auprès de l'industrie.

Dans sa volonté d'assurer l'indépendance des cabinets de courtage et de protéger ultimement le consommateur, le **RCCAQ** croit pertinent de conserver l'encadrement actuel (une combinaison de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* et de la réglementation³) qui exige que le pourcentage de détention par des institutions financières ne puisse dépasser 20 % des actions votantes d'un cabinet et jusqu'à 50 % en actions participantes, mais non votantes.

Cependant, afin d'assurer que les courtiers possèdent le plein contrôle de leurs opérations et, incidemment, conservent toute l'indépendance dont ils doivent jouir afin de conseiller adéquatement leurs clients, le **RCCAQ** croit que des tests d'indépendance administrés par l'AMF doivent être instaurés.

De manière à éviter les risques d'influence d'une institution financière sur un cabinet de courtage, risques qui empêcheraient les courtiers d'agir comme conseillers indépendants auprès des consommateurs, le **RCCAQ propose que l'encadrement législatif et réglementaire actuel soit maintenu et complété par un test d'indépendance** que l'Autorité des marchés financiers serait en charge d'administrer.

LA VENTE COLLECTIVE D'ASSURANCE DE DOMMAGES

La modification proposée par l'article 226 du Projet de loi N° 150 introduit à l'article 2395 du *Code civil du Québec* le concept de « l'assurance collective de dommages ». Cet article consacre ainsi la reconnaissance législative de l'assurance collective de dommages jusqu'alors exclue du C.c.Q.

L'assurance collective a comme caractéristique principale de réunir les mêmes conditions de garantie pour des personnes soumises à des risques similaires. En d'autres termes, les mêmes couvertures sont offertes à tous les assurés.

³ Annexe 1 – Avis du personnel relatif à la propriété des cabinets en assurance de dommages (articles 147 et suivants de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*) – Bulletin de l'Autorité – 2007-02-16, Vol. 4 n°07 – p 19

Le **RCCAQ** s'interroge sur l'application des nouvelles mesures prévues et sur les conséquences qui peuvent découler de leur mise en œuvre sur le consommateur. Le **RCCAQ** a déjà exprimé, dans le cadre de la révision de la LDPSF, ses préoccupations en ce qui concerne les consommateurs qui ne bénéficieront pas des conseils d'un courtier et qui pourraient se retrouver avec un produit ne convenant pas à leurs besoins.

La vente d'assurance collective dans le secteur de l'assurance de dommages pose des difficultés particulières qui découlent essentiellement de l'absence de profil de risque moyen des assurés visés. Comment certaines particularités seront-elles alors prises en compte?

Dans le présent mémoire, le **RCCAQ** tendra à traduire les préoccupations de ses membres à l'égard de cette nouvelle forme de commercialisation de la vente d'assurance de dommages qui n'a, jusqu'à ce jour, pas été envisagée par le législateur.

Compte tenu des nombreuses préoccupations concernant l'impact et la mise en œuvre des nouvelles mesures proposées, le **RCCAQ propose** que les autorités gouvernementales mettent sur pied un comité de concertation où les acteurs de l'industrie soumettront leurs préoccupations en vue de s'entendre sur des solutions bénéfiques pour tous.

Parallèlement, le **RCCAQ** souhaite rappeler qu'un représentant dûment certifié devrait intervenir dans le processus menant à l'émission de la couverture d'assurance collective.

ANALYSE

L'OBLIGATION DE PRÉSENTER LES PRODUITS D'AU MOINS QUATRE ASSUREURS PAR PROPOSITION

Le marché actuel de l'assurance, tant des particuliers que des entreprises, nous oblige à conclure que le nombre d'assureurs est davantage restreint et ce, en raison des contraintes du marché, de sa concentration ou, encore, du rachat de volumes par les acteurs de l'industrie.

LE RÔLE DE CONSEIL DU COURTIER

Le législateur, dans la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*, impose des obligations strictes à l'égard des représentants en assurance et ce, dans les termes suivants :

Articles actuels 27, 28 et 39 LDPSF

« 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 garanties particulières compte tenu des besoins identifiés, s'il en est, et lui fournir les explications requises sur ces exclusions.

(...)

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. »

En outre, le *Code civil* prévoit qu'à titre de prestataire de services, le courtier doit agir au meilleur des intérêts du client⁴.

Le rôle de conseiller du courtier et la notion de choix offert aux consommateurs doivent donc être considérés comme allant de pair. À ce titre, il est essentiel que les textes qui encadrent la profession de courtier reflètent cette particularité, de telle sorte que le courtier ne soit pas

⁴ Art. 2100, CcQ : « L'entrepreneur et le prestataire de services sont tenus d'agir au mieux des intérêts de leur client, avec prudence et diligence. Ils sont aussi tenus, suivant la nature de l'ouvrage à réaliser ou du service à fournir, d'agir conformément aux usages et règles de leur art, et de s'assurer, le cas échéant, que l'ouvrage réalisé ou le service fourni est conforme au contrat. [...] »

perçu comme une simple courroie de transmission de soumissions de polices d'assurance entre assureurs et assurés.

PARTICULARITÉS EN ASSURANCE DES PARTICULIERS

De nombreuses particularités liées au fonctionnement de l'industrie font que l'obligation de quatre assureurs est une disposition inadaptée à la réalité du marché, imposant à la majorité des cabinets de fonctionner selon des cas d'exception plutôt que selon la règle générale et ne permettant pas une application efficace de la loi.

LE MARCHÉ

Le marché de la distribution d'assurance par courtage en assurance des particuliers se divise principalement entre sept (7) assureurs généralistes (référence aux annexes 3 et 4 pour cinq d'entre eux)⁵.

À noter que nous ajoutons à cette liste, issue des données de l'Autorité des marchés financiers, Le Groupe Promutuel et Le Groupe LEDOR qui ont un volume de primes total provenant du courtage estimé à 25 % pour Promutuel et à 50 % pour LEDOR.

VOLUME MINIMUM DE PRIMES REQUIS PAR L'ASSUREUR

En sus, certaines compagnies d'assurance exigent un volume-primes minimum annuel variant entre 500 000 \$ et 1 million \$ pour accepter de conclure un contrat d'agence avec un cabinet de courtage. Sachant que plus de 65 % des cabinets comptent entre 1 et 4 certifiés⁶, leur volume d'affaires ne leur permet pas de rencontrer ces exigences.

En pratique, les plus petits bureaux, qui représentent la majorité des cabinets de courtage, seront donc, dès le départ, contraints de fonctionner selon des cas d'exception.

RÉDUCTION DU NOMBRE DE CONTRATS D'AGENCE

Par ailleurs, le **RCCAQ** a été à même de constater que l'industrie fait face à une réduction du nombre de contrats d'agence. En effet, depuis quelques années, certains assureurs ont modifié leurs stratégies de distribution et ont réduit le nombre de cabinets avec lesquels ils maintiennent des contrats d'agence. Cette tendance est une contrainte supplémentaire qui pourrait rendre très difficile la conclusion de quatre ententes pour chaque cabinet.

À titre d'information, outre Intact assurance qui travaille avec plus de 500 cabinets de courtage, d'autres assureurs à courtage maintiennent plutôt entre 80 et 150 contrats chacun. À ceux-ci s'ajoutent les assureurs spécialisés qui couvrent, pour leur part, des marchés très spécifiques.

En parallèle, si un assureur décide de mettre fin au contrat d'agence d'un cabinet, celui-ci risque fort de ne plus pouvoir respecter l'exigence de quatre soumissions par proposition d'assurance (sachant que, la plupart du temps, un assureur met un terme à un contrat d'agence parce que le portefeuille était trop peu performant selon ses critères).

⁵ Annexes 3 et 4 - Répartition du marché – Courtage – Auto particuliers p 23 et Biens particuliers p 24

⁶ Étude économique sur l'industrie du courtage d'assurance de dommages au Québec et l'enjeu de la relève (décembre 2014) par Raymond Chabot Grant Thornton.

CONTRAINTES DU MARCHÉ

Par ailleurs, certains cabinets, notamment en région, doivent faire face à la réalité suivante : des assureurs peuvent refuser d'accorder des contrats d'agence à un cabinet s'ils ont déjà un volume important avec un cabinet compétiteur dans la même ville ou région. Le choix de mettre fin à un contrat d'agence existant ou d'accorder un nouveau contrat d'agence à un cabinet se base alors sur des motifs de concurrence.

DÉMARRAGE D'UN CABINET

Les contraintes précitées sont amplifiées lorsque nous sommes en présence d'un cabinet qui démarre ses activités. Il doit, dès lors, faire face aux conditions imposées par les assureurs, lesquelles ne permettent que très difficilement à un nouveau cabinet de conclure un contrat d'agence avec une compagnie d'assurance.

Le cabinet se voit alors contraint de s'associer à une bannière existante et de travailler avec les conditions imposées par celle-ci.

En conséquence, la création d'un nouveau cabinet deviendra extrêmement difficile si jamais l'exigence visant l'offre de quatre (4) assureurs était maintenue dans la loi. Il s'agit visiblement là d'un frein à l'entrepreneuriat et à l'entrée de nouveaux acteurs.

PARTICULARITÉS EN ASSURANCE DES ENTREPRISES

LE MARCHÉ

Dans plusieurs secteurs, le nombre d'assureurs actifs en commercial est inférieur à quatre, rendant impossible la soumission systématique de quatre propositions⁷.

LES PRATIQUES

- **Spécificité des soumissions en assurance des entreprises**

En assurance des entreprises, les offres sont beaucoup plus complexes et longues à analyser et la préparation de soumissions doit se faire manuellement. Le délai peut alors atteindre plusieurs semaines avant d'obtenir des soumissions de certains assureurs.

L'obligation de 4 assureurs risque donc de créer une grande inefficacité au sein des cabinets, en plus d'engendrer des délais inutiles chez les clients.

- **Soumissions multiples**

En sus des difficultés précitées, les courtiers doivent faire face à la contrainte de la multiplication des demandes de soumissions. En pratique, si un client demande des soumissions auprès de plusieurs courtiers, chaque assureur n'acceptera de répondre qu'à un seul des courtiers le sollicitant pour une même soumission en lien avec le même client, et refusera de répondre aux autres courtiers qui feraient une demande similaire.

En procédant ainsi, le démarchage d'un client auprès de plusieurs courtiers distincts restreint, à l'évidence, l'offre de produits d'assurance et rendra impossible de présenter quatre produits d'assurance issus d'assureurs différents.

⁷ Annexe 5 – Exemples de situations pour lesquelles moins de quatre assureurs offrent une couverture – p 25

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ propose** donc de conserver l'encadrement légal actuel qui spécifie déjà la notion de choix offert aux consommateurs par la mention « plusieurs assureurs », **tout en précisant dans la réglementation**, plus facile à réviser selon l'évolution de l'industrie, que cette offre doit être de **deux (2) assureurs au minimum par proposition** et ce, tant dans le domaine de l'assurance des particuliers que celui de l'assurance des entreprises.

Il reviendra ensuite à l'AMF d'examiner les détails du marché et d'identifier les cas d'exception par une réglementation adéquate.

L'INDÉPENDANCE DU COURTIER

Le rôle du courtier auprès du consommateur

Le courtier est encadré par de nombreuses obligations qui assurent au consommateur la protection de ses intérêts.

OBLIGATIONS LÉGALES

L'obligation première du courtier est d'agir au mieux des intérêts de son client et de ne jamais se placer dans une situation de conflit d'intérêts qui l'empêcherait de conseiller adéquatement l'assuré (l'article 10 du *Code de déontologie des représentants en assurance de dommages*).

L'actuel article 6 de la LDPSF présente par ailleurs de façon explicite le rôle du courtier. La notion d'alternative, ou de choix, y occupe une place centrale :

« Le courtier en assurance de dommages est la personne physique qui offre directement au public un choix de différents produits d'assurance de dommages de plusieurs assureurs ou qui offre à un cabinet, à un représentant autonome ou à une société autonome des produits d'assurance de dommages d'un ou de plusieurs assureurs. Il agit également comme conseiller en assurance de dommages. »

[Nos soulignements]

Le courtier doit également assumer un double mandat ; il représente d'une part l'assureur en vertu d'un contrat de courtage, et d'autre part le client. Dès lors, le courtier se doit de respecter l'article 2138, al. 2 du *Code civil* :

« 2138. (...)

Il doit également agir avec honnêteté et loyauté dans le meilleur intérêt du mandant et éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et celui de son mandant. »

Finalement, rappelons que la protection du public est un objectif fondamental en vertu de la LDPSF et du *Code de déontologie des représentants en assurance de dommages*⁸ :

« 1. Les dispositions du présent code visent à favoriser la protection du public et la pratique intégrale et compétente des activités du représentant en assurance de dommages. »

[Nos soulignements]

CONVERGENCE D'INTÉRÊTS DU CONSOMMATEUR ET DU COURTIER

Selon la plus récente étude menée par le RCCAQ auprès des consommateurs, le titre de courtier est symbole de sécurité et de crédibilité auprès des consommateurs⁹.

Leurs attentes envers les courtiers correspondent en tous points à la perception qu'ont les courtiers de leur rôle. En effet, les consommateurs considèrent que les courtiers sont les

⁸ RLRQ, c. D-9.2, r. 5, a. 1

⁹ Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche pour le RCCAQ auprès des consommateurs (octobre 2016).

experts en matière de produits d'assurance de dommages. Ils apprécient la pertinence de leurs conseils, lesquels leur permettent d'avoir accès aux produits les mieux adaptés à leurs besoins et reconnaissent la valeur de leur accompagnement en cas de réclamation¹⁰ : il est et agit comme un professionnel indépendant dans l'intérêt du consommateur.

Influence des assureurs et risque de conflits d'intérêts

Ainsi, l'enjeu dont il est véritablement question est l'influence potentiellement induite que pourraient subir les cabinets de la part de compagnies d'assurance.

LES RISQUES D'INFLUENCE

Nous savons qu'au-delà du financement direct par capital-actions, les assureurs peuvent fournir un apport financier par d'autres moyens (prêts, investissements en marketing, en technologie etc.) entraînant un risque d'influence auprès du cabinet.

De manière à favoriser un contexte d'impartialité, le **RCCAQ** croit qu'il est nécessaire, voire urgent, de mettre en place un encadrement adéquat permettant d'éviter ce risque et, en ce sens, **le RCCAQ est d'avis** qu'il est impératif de créer des mécanismes permettant de garantir l'indépendance des cabinets afin qu'ils ne soient pas soumis au contrôle d'un tiers et qu'ils puissent ainsi jouer pleinement et librement leur rôle de courtier auprès des consommateurs.

En d'autres mots, pourquoi ne pas adopter une approche nouvelle? C'est-à-dire de demander aux cabinets de réussir des tests d'indépendance démontrant qu'ils ont le contrôle des activités professionnelles de leur société, plutôt que de tenter de vérifier qu'ils ne subissent pas l'influence de partenaires extérieurs.

UNE SOLUTION EN DEUX VOILETS

- **Limitation des droits de propriété**

Face à la volonté du gouvernement dans son Projet de loi N° 150 de limiter le droit de propriété, le **RCCAQ croit** que la meilleure solution consiste à faire respecter les dispositions en vigueur actuellement, soit une limitation de 20 %¹¹ des actions votantes et jusqu'à 50 % des actions participantes, mais non votantes.

À la proposition d'ajouter une limite de 20 % sur les capitaux propres, le **RCCAQ** considère qu'un enjeu majeur d'application en découlera. Dans le cas où les actions (votantes et non votantes) d'un cabinet correspondent aux limitations actuelles de respectivement 20 % et 50 %, mais représentent plus de 20 % des capitaux propres de l'entreprise, le cabinet serait contraint de trouver un actionariat de remplacement pour un pourcentage déterminé de la valeur de son cabinet.

Dans certains cas, cela peut représenter des sommes très importantes, que peu d'individus et/ou d'entités pourraient être en mesure d'investir.

¹⁰ Recherche quantitative et qualitative réalisée par Ad hoc Recherche pour le RCCAQ auprès des consommateurs (octobre 2016).

¹¹ Il faut rappeler que la proposition de modification prévue à l'article 253 du Projet de loi N° 150 devrait plutôt se lire « *plus de 20 %* » puisque l'actionariat « *jusqu'à 20 %* » était jusqu'alors autorisée par la Loi.

INSTAURER DES TESTS D'INDÉPENDANCE

Cependant, le **RCCAQ** croit que la limitation des droits de propriété seule ne suffit pas à assurer l'indépendance des cabinets et réitère sa proposition d'instaurer des tests d'indépendance auprès des cabinets de courtage comme une solution très efficace pour s'assurer que le contrôle des cabinets demeure entre les mains des courtiers.

Des solutions pour assurer l'indépendance des cabinets

LES TESTS D'INDÉPENDANCE

La législation en vigueur au Québec prévoit déjà des exemples de cette notion de tests d'indépendance, entre autres, par le truchement du concept de contrôle prévu à la *Loi sur les impôts*¹². Ce concept englobe deux types de contrôle : le contrôle de droit et le contrôle de fait.

- **Le contrôle de droit**

Le contrôle de droit prévu à la *Loi sur les impôts* se fonde principalement sur la détention des actions conférant plus de 50 % des voix pour l'élection du conseil d'administration. Il vise des droits tant immédiats que futurs, conditionnels ou non, ayant une incidence sur le contrôle d'une société.

De son côté, la règle du 20 % prévue dans la LDPSF permet actuellement de vérifier l'influence d'une personne à un moment donné et non l'influence qui pourrait résulter de la détention ou de l'exercice potentiel de droits futurs, conditionnels ou non.

La *Loi sur les impôts*, quant à elle, prévoit un tel test. Le **RCCAQ** croit donc que les tests d'indépendance que nous recommandons doivent intégrer la notion d'influence résultant de la détention de droits futurs, conditionnels ou non.

- **Le contrôle de fait**

Quant à la notion de contrôle de fait prévue à la *Loi sur les impôts*, celle-ci va au-delà du concept de contrôle de droit. La notion de contrôle de cette loi a été établie en grande partie avec la jurisprudence pour s'adapter aux réalités des entreprises avec le temps. En effet, le contrôle de fait contient des éléments qui dépassent le seul concept de détention d'actions ou des droits de vote. Ainsi, un test de contrôle de fait peut tenir compte d'éléments tels que :

- les clauses d'une convention entre actionnaires ayant une incidence sur le contrôle ;
- la dépendance économique et financière ;
- la dépendance opérationnelle et décisionnelle quotidienne ;
- l'existence d'une importante dette payable sur demande ou sous certaines conditions.

L'introduction d'un test de contrôle de fait dans la LDPSF permettrait d'y inclure un test d'indépendance basé sur des éléments factuels qui pourraient être évolutifs, de manière à prendre en considération, entre autres, les nouvelles technologies.

¹² Notamment les articles 21.20.4 et 20 LI.

Le **RCCAQ recommande** donc que des tests d'indépendance couvrent non seulement le contrôle de droit immédiat ou futur, conditionnel ou non, mais également le contrôle de fait. Selon nous, la priorité est de veiller à ce que les courtiers jouent le rôle qui leur est dévolu tout en respectant les articles 1 et 10 du *Code de déontologie* ainsi que l'article 6 de la LDPSF¹³.

En somme, l'objectif de ces tests d'indépendance pour les cabinets de courtage est de garantir qu'une institution financière n'exercera pas un contrôle qui lui permettrait d'influencer directement ou indirectement les décisions d'affaires et la destinée d'un cabinet de courtage en favorisant la vente de ses produits par rapport à ceux d'une autre institution financière, au détriment des intérêts des assurés.

- **Activer les pouvoirs d'audit de l'AMF**

Pour permettre le maintien, voire le rétablissement de l'indépendance des cabinets dans la gestion de leurs affaires et donc de leur prestation professionnelle, **le RCCAQ propose** que ces tests d'indépendance soient réalisés par l'AMF. Les pouvoirs actuels de l'AMF sont très larges et lui confèrent déjà toute la latitude nécessaire pour ce faire. Nous suggérons qu'elle exerce ses pouvoirs pour assurer la mise en application de ces tests.

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ est d'avis que** les dispositions actuelles de la LDPSF (articles 148 et suivants) doivent demeurer et que la possibilité d'accéder jusqu'à 50 % du capital-actions par le biais d'actions participantes mais non votantes soit intégrée à la loi (actuellement dans la réglementation¹⁴). **Le RCCAQ suggère** toutefois d'ajouter l'imposition d'un test d'indépendance qui couvre non seulement le contrôle de droit immédiat ou futur, conditionnel ou non, mais également le contrôle de fait.

¹³ Référence aux articles cités à la page 11 du présent mémoire.

¹⁴ Annexe 1 – Avis du personnel relatif à la propriété des cabinets en assurance de dommages (articles 147 et suivants de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers*) – Bulletin de l'Autorité – 2007-02-16, Vol. 4 n°07 – p 19

LA VENTE D'ASSURANCE COLLECTIVE DE DOMMAGES

En édictant les articles 224 et suivants du Projet de loi N°150, le législateur propose d'introduire un changement majeur dans l'industrie de la vente d'assurance de dommages, ce qui n'est pas sans conséquences.

La vente d'assurance collective dans le secteur de l'assurance de personnes existe depuis plusieurs années déjà. Il en est ainsi dans les entreprises et les institutions où le nombre important de membres qui les compose favorise l'obtention d'une assurance collective de personnes.

Cependant, le Projet de loi N° 150 suscite de nombreuses questions quant à l'objectif visé par les articles 224 et suivants : cible-t-on la vente d'assurance collective de dommages pour le personnel de l'employeur, d'une association ou d'un club, etc.? Quel sens doit-on donner aux mots « membres de leur famille, des personnes à leur charge » édictés à l'article 226 du Projet de loi?

Un fabricant pourrait-il accorder aux acquéreurs ou locataires de ses véhicules l'émission d'une police d'assurance collective de dommages dont la prime serait intégrée dans les versements mensuels? Qu'advient-il de l'ajout d'un enfant / jeune conducteur du propriétaire?

Comment le consommateur pourra-t-il s'assurer qu'il bénéficie d'une couverture d'assurance adéquate qui répond à ses propres besoins, lesquels différeront de l'acquéreur d'un autre véhicule?

Si le Projet de loi N° 150 envisage le scénario de la vente de produits d'assurance afférant à un véhicule ou à un immeuble par l'entremise d'un « distributeur », comment concilier alors la prohibition prévue à l'article actuel 408.1 de la LDPSF¹⁵?

Prévoit-on, avant l'émission de la couverture, l'intervention d'un représentant en assurance de dommages dûment certifié? Jusqu'où s'étendra son rôle et ses responsabilités?

À ce propos, le **RCCAQ** a déjà fait part, dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi N°141, de ses préoccupations pour la protection du consommateur face à la possibilité de distribuer des produits d'assurance sans représentants certifiés.

La vente d'assurance collective dans le secteur de l'assurance de dommages pose plusieurs difficultés qui ont pour origine essentiellement l'absence de profil de risque moyen des assurés visés.

QUELQUES EXEMPLES

- **Assurance automobile**

Prenons par exemple, l'offre d'une assurance collective de dommages pour des conducteurs automobiles.

¹⁵ Art. 408.1 : « Un distributeur ne peut offrir un produit d'assurance afférent à un véhicule ou à un immeuble qu'il vend, sauf s'il s'agit d'un produit d'assurance visé par l'article 424. »

Lors de la souscription d'une police d'assurance automobile, les facteurs suivants sont pris en compte par les représentants en assurance de dommages :

- Sexe du conducteur;
- Âge du conducteur;
- Profil d'accident du conducteur;
- Infraction au *Code de la sécurité routière*, incluant la suspension du permis de conduire pour les motifs les plus divers;
- Usage du véhicule : purement privé, privé et commercial ou exclusivement commercial;
- Nombre de kilomètres en moyenne parcourus annuellement;
- Antécédents d'accident et de réclamation;
- Lieu de résidence du conducteur;
- Usage du véhicule en-dehors du périmètre de la Province de Québec;
- Valeur à neuf ou dépréciée;
- Montant de la franchise;
- Inclusion ou non d'une assurance collision;
- Réajustement d'une couverture d'assurance responsabilité plus élevée pour ceux qui utilisent leur véhicule aux États-Unis.

Nous pouvons donc d'ores et déjà anticiper qu'il sera bien difficile d'établir une règle commune afin de cibler le conducteur type qui pourrait bénéficier d'une assurance automobile collective de dommages. Trop de facteurs doivent être pris en considération et il y a fort à parier que très peu d'assurés seront enclins à partager une prime uniforme qui inclurait, nécessairement, des conducteurs classés « *risque élevé* » et « *très élevé* ».

• **Assurance habitation**

Les mêmes contraintes pourraient se refléter au niveau de l'assurance habitation en raison des nombreux facteurs qui influencent l'établissement d'une prime.

Au même titre que l'assurance automobile collective de dommages, celle qui pourra être disponible en matière d'assurance habitation risque de poser autant de problèmes. Encore une fois, les assurés prudents ne voudront pas faire les frais de ceux qui sont négligents. Nous sommes bien loin de « *l'utilisateur payeur* ».

On peut d'ores et déjà anticiper que ce mode de distribution d'assurance collective (employeur, fabricant, club, association, concessionnaire, etc.) ne bénéficiera pas de l'expertise d'un représentant certifié en assurance de dommages à l'interne, de sorte qu'il y a tout lieu de croire que l'information requise, préalablement à l'obtention d'une couverture d'assurance, pourrait ne pas être adéquate ou bien être incomplète. Cela pourrait également empêcher les futurs assurés de bien comprendre les limitations de leur couverture d'assurance, de même que les exclusions.

En l'absence d'uniformité des assurés, les particularités de chacun d'eux ne seront pas reflétées dans la police d'assurance collective avec, bien entendu, les conséquences possibles de sinistres non couverts.

Qui plus est, sachant que les assurés portent actuellement une très faible attention à l'étude de leur propre police d'assurance individuelle, cette négligence risque d'être accentuée du fait qu'ils se sentiront à tort, réconfortés par le fait qu'il s'agit d'une assurance collective, et ce, malgré la communication des renseignements prévue à l'article 235 du Projet de loi N° 150.

En résumé, on comprendra combien la question de l'intervention d'un intermédiaire dûment qualifié en matière de vente d'assurance collective de dommages est cruciale, puisque ce type d'assurance a pour objet d'offrir un produit répondant à un profil bien spécifique d'assurés, à travers un standard de risque qui n'est malheureusement pas le reflet de la réalité.

Ce qu'il faut retenir

Le **RCCAQ propose** donc que le Gouvernement mette sur pied une Table de concertation où tous les acteurs de l'industrie auront l'occasion de faire valoir leurs préoccupations ainsi que les solutions envisageables.

Le **RCCAQ est d'avis** qu'un représentant dûment certifié devra intervenir dans le processus menant à l'émission de polices d'assurance collective de dommages.

CONCLUSION



En conclusion, le **RCCAQ réitère** la nécessité de garantir l'indépendance des cabinets de courtage à travers un encadrement cohérent face à la réalité du marché de l'assurance de dommages.

En ce qui concerne le Projet de loi N°150, nos principales recommandations sont les suivantes :

- **Maintien** dans la loi actuelle de l'exigence de présenter les produits d'assurance de plusieurs assureurs, **avec précision du nombre de deux (2) assureurs par voie réglementaire** tant pour l'assurance des particuliers que celle des entreprises;
- **Maintien** de l'encadrement juridique actuel en ce qui concerne les **pourcentages relatifs à la détention d'actions** et **ajouts de tests d'indépendance** sous le contrôle de l'Autorité des marchés financiers;
- **Constitution d'une Table de concertation** concernant l'implantation des mesures relatives à **l'assurance collective de dommages** et, à défaut de constituer une telle table, s'assurer **qu'un représentant dûment certifié intervienne auprès de l'adhérent**. Le RCCAQ tient d'ailleurs à réitérer son intérêt à participer à une éventuelle Table de concertation et à proposer les solutions qui pourraient favoriser, au premier chef, le consommateur.

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

ANNEXE 1

AVIS DU PERSONNEL RELATIF À LA PROPRIÉTÉ DES CABINETS EN ASSURANCE DE DOMMAGES (ARTICLES 147 ET SUIVANTS DE LA LOI SUR LA DISTRIBUTION DE PRODUITS ET SERVICES FINANCIERS)

Référence : Bulletin de l'Autorité : 2007-02-16, Vol. 4 n° 07

À la suite des enquêtes menées en mars 2005 à l'égard des pratiques commerciales des cabinets en assurance de dommages (les « cabinets »), l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité ») a constaté que la structure corporative et la gouvernance de certains cabinets ne respectaient pas le véritable sens, l'esprit et la finalité des dispositions législatives relatives à la propriété des cabinets.

En effet, l'Autorité a constaté que des institutions financières, des groupes financiers ou des personnes morales qui leur sont liées (collectivement, les « institutions financières ») exerçaient une influence directe ou indirecte sur des cabinets. L'influence sur les cabinets pouvait résulter de l'effet de dispositions particulières prévues dans leurs actes constitutifs ou les conventions entre actionnaires, dont l'exercice entraînerait le contrôle de fait des cabinets par ces institutions financières.

L'Autorité tient à rappeler que les articles 147 et suivants de la *Loi sur la distribution des produits et services financiers*, L.R.Q., c. D-9.2, ont pour objet d'assurer l'indépendance des cabinets en assurance de dommages. Le principal objectif de l'Autorité lors de l'application de ces dispositions législatives est de rétablir l'équilibre entre les actionnaires afin d'éviter que les institutions financières, principalement les assureurs, exercent un contrôle de droit ou de fait sur les cabinets.

Dans le but de s'assurer du respect de ces dispositions législatives, l'Autorité considère toutes les clauses particulières dont l'exercice pourrait entraîner une influence, prépondérante ou déterminante, dans la gestion quotidienne et le fonctionnement des cabinets. De même, sont prises en compte les dispositions qui confèrent le droit et la capacité manifeste de procéder à une modification importante au sein du conseil d'administration, des pouvoirs de celui-ci ou encore, influencer d'une façon directe les actionnaires dans le choix des membres du conseil d'administration.

À cette fin, l'Autorité tient compte lors de son analyse de tous les éléments de faits pertinents, incluant, sans limiter la portée générale de ce qui précède :

- les droits, privilèges et restrictions afférents aux actions détenues par les institutions financières par rapport aux droits, privilèges et restrictions afférents aux actions détenues par les autres actionnaires;
- les titres convertibles;
- les droits de souscription;
- les conventions unanimes entre actionnaires;

- les conventions entre actionnaires;
- les options ou droits d'achat ou de vente d'actions;
- les conventions en matière de droits de vote;
- la composition du conseil d'administration ainsi que le quorum.

Ainsi, l'Autorité considère que les dispositions légales concernant la propriété des cabinets ne sont pas respectées lorsque, par exemple :

- le pourcentage de détention d'actions votantes par les institutions financières est supérieur à 20 %;
- les institutions financières peuvent élire, nommer ou désigner, seules ou unanimement avec d'autres actionnaires, plus de 20 % des membres du conseil d'administration d'un cabinet;
- les administrateurs élus, nommés ou désignés par les institutions financières, seules ou unanimement avec d'autres actionnaires, peuvent prendre, à eux seuls, les décisions sur la gestion quotidienne et le fonctionnement du cabinet, et ce, compte tenu du quorum et du nombre d'administrateurs;
- les pouvoirs de gestion des administrateurs sont confiés aux actionnaires et leur exercice est sujet à l'obtention d'une approbation des institutions financières;
- certaines décisions relatives à la gestion quotidienne et au fonctionnement des cabinets sont sujettes à l'approbation des institutions financières;
- les institutions financières, ou les personnes désignées par elles, possèdent des droits d'acquiescer les actions du cabinet afin d'empêcher le changement de contrôle des cabinets ou le transfert des actions à des tiers.

Afin d'assurer le financement des cabinets, l'Autorité est d'avis que des institutions financières peuvent être créancières de dettes ou de placements dans des actions privilégiées, dites de financement, lorsque les conditions de ces dettes et placements, sont celles qui auraient été convenues par tout autre prêteur traitant à distance.

De plus, l'Autorité est d'avis que les institutions financières peuvent détenir des actions participantes, mais non-votantes, et ce, jusqu'à concurrence de 50 %.

Finalement, l'Autorité considère que les institutions financières peuvent bénéficier de dispositions particulières ayant pour effet de protéger la valeur de leur investissement tout comme l'aurait convenu un investisseur traitant à distance.

ANNEXE 2

PARTS DE MARCHÉ DES PRINCIPAUX GROUPES D'ASSURANCE DE DOMMAGES

Analyse complétée à partir des données de l'Autorité des marchés financiers – Rapport annuel de 2016

RÉPARTITION ENTRE LES ASSUREURS DIRECTS ET A COURTAGE

	Nombre d'assureurs - 2016
Courtage	73
Direct	97
Total général	170

PARTS DE MARCHÉS PARMIS LES ASSUREURS A COURTAGE – MARCHÉ GLOBAL

En rouge les assureurs « généralistes »

Nom de l'entreprise	Part en pourcentage
INTACT	41,26%
AVIVA	9,63%
LLOYDS	8,45%
RSA	6,94%
NORTHBRIDGE	4,75%
UNIQUE - GÉN.	4,33%
AIG	3,46%
CHUBB	2,93%
ZURICH	2,62%
GROUPE FM GLOBAL	2,47%
LA GARANTIE	1,21%
SOUVERAINE - GÉN.	1,17%
GROUPE ESTRIE-RICHELIEU	1,07%
OPTIMUM	0,87%
CONTINENTAL CASUALTY	0,77%
TRAVELERS	0,75%
LIBERTÉ MUTUELLE	0,70%
MUNICH DU CANADA	0,70%
ECHELON	0,59%
ECONOMICAL	0,59%
HYPOTHECAIRE GUARANTY	0,58%
EVEREST	0,54%

WESTPORT	0,45%
PAFCO	0,44%
TRISURA	0,29%
BERKLEY	0,28%
HANNOVER	0,28%
ST. PAUL	0,25%
HDI-GERLING	0,20%
ARCH	0,19%
FIRST AMERICAN	0,16%
INSPECT & ASS CHAUDIERE	0,16%
ASSURANCE NLF	0,11%
ECCLÉSIASTIQUE	0,10%
TOKYO MARITIME	0,09%
DOMINION	0,08%
WYNWARD	0,06%
PEMBRIDGE	0,06%
MITSUI SUMITOMO	0,05%
STARR	0,05%
GREAT AMERICAN	0,05%
IRONSHORE	0,05%
DAS	0,05%
ELECTRICITÉ & GAZ	0,04%
MUTUELLE MARITIME SUNDERLAND	0,03%
ALLIED	0,03%
HARTFORD INCENDIE	0,02%
OMEGA	0,01%
JEWELERS	0,01%
ASPEN	0,01%
SENTRY	0,00%
ORION	0,00%
SURETÉ DE L'OUEST	0,00%
NORDIQUE	0,00%
ATRADIUS	0,00%
ODYSSEY RE	0,00%
SHIPOWNERS	0,00%
Total général	100,00%

ANNEXE 3

RÉPARTITION DU MARCHÉ – COURTAGE / AUTO PARTICULIER

- En rouge, 5 assureurs « généralistes » représentant 92 % du marché automobile

Nom de l'entreprise	Part du marché auto particulier / En pourcentage
INTACT	63,20%
AVIVA	13,59%
UNIQUE - GÉN.	7,93%
RSA	7,32%
PAFCO	2,22%
ECHELON	2,19%
LLOYDS	0,98%
NORTHBRIDGE	0,72%
OPTIMUM	0,56%
LA GARANTIE	0,56%
CHUBB	0,48%
ECONOMICAL	0,08%
AIG	0,06%
TOKYO MARITIME	0,04%
ZURICH	0,03%
GROUPE ESTRIE-RICHELIEU	0,02%
SOUVERAINE - GÉN.	0,01%
MITSUI SUMITOMO	0,00%
DOMINION	0,00%
PEMBRIDGE	0,00%
Total général	100,00%

ANNEXE 4

RÉPARTITION DU MARCHÉ – COURTAGE / BIENS PARTICULIERS

- En rouge, 5 assureurs « généralistes » représentant 86 % du marché des biens particuliers
- Les parts restantes les plus importantes (totalisant plus de 12 %) sont détenues par 7 assureurs spécialisés.

Nom de l'entreprise	Part du marché Biens particulier / En pourcentage
INTACT	60,07%
AVIVA	13,60%
RSA	6,38%
UNIQUE - GÉN.	6,37%
CHUBB	3,81%
LA GARANTIE	3,42%
LLOYDS	2,49%
GROUPE ESTRIE-RICHELIEU	1,30%
OPTIMUM	0,74%
AIG	0,65%
PEMBRIDGE	0,29%
ECONOMICAL	0,27%
GROUPE FM GLOBAL	0,24%
DOMINION	0,15%
ECHELON	0,11%
OMEGA	0,05%
NORTHBRIDGE	0,03%
SOUVERAINE - GÉN.	0,02%
ORION	0,01%
HANNOVER	0,00%
MITSUI SUMITOMO	0,00%
Total général	100,00%

ANNEXE 5

EXEMPLES DE SITUATIONS POUR LESQUELLES MOINS DE QUATRE ASSUREURS OFFRENT UNE COUVERTURE

ASSURANCES DES PARTICULIERS

QUELQUES SITUATIONS POUR LESQUELLES UN SEUL ASSUREUR OFFRE LA COUVERTURE

- Véhicule volant à droite
- Assuré ayant fait le trafic de stupéfiants
- Maison en région plus éloignée et nécessitant un montant d'assurance plus élevé
- Assuré qui est famille d'accueil

QUELQUES SITUATIONS POUR LESQUELLES DEUX ASSUREURS OFFRENT LA COUVERTURE

- Véhicule gravement accidenté
- Véhicule modifié
- Nouvel arrivant au Québec ayant son permis de conduire étranger

QUELQUES SITUATIONS DIFFICILES À ASSURER

- Assuré passant six mois par année en Floride
- Assuré possédant une maison près d'une zone inondable
- Maison sur fusible
- Maison patrimoniale ou centenaire
- Vieille maison ayant eu peu de rénovations
- Maison de haute valeur
- Maison mobile
- Maison louée à un tiers
- Assuré louant sa maison sur Airbnb ou ayant des chambreurs
- Assuré exploitant une entreprise à domicile
- Assuré ayant un handicap et possédant une automobile adaptée à ses besoins
- Assuré ayant un handicap majeur et dont la maison a été adaptée pour lui
- Assurance bateau
- Assurance motoneige
- Assuré ayant une fréquence de sinistres
- Assuré ayant fait faillite et non encore libéré ; ayant été accusé de conduite avec facultés affaiblies ; ayant un chien de garde (pitbull, Rottweilers, Dobermans) ou ayant un serpent
- Bâtiment vacant

Les cas suivants risquent fort de ne pouvoir trouver aucun assureur prêt à assumer le risque :

- Propriétaire de résidence ayant deux incendies à son actif
- Assuré accusé de pédophilie sortant de prison
- Assuré ayant fait de la fraude

ASSURANCE DES ENTREPRISES

QUELQUES SITUATIONS POUR LESQUELLES UN SEUL ASSUREUR OFFRE LA COUVERTURE

- Assurance erreur et omission pour une entreprise fabriquant des anticorps
- Inspecteur en bâtiment pour la responsabilité professionnel
- Soudure hors des lieux

QUELQUES SITUATIONS POUR LESQUELLES DEUX ASSUREURS OFFRENT LA COUVERTURE

- Ferme porcine nécessitant un montant d'assurance élevé
- Entreprise en technologie de l'information
- Nouvelle entreprise en construction

QUELQUES SITUATIONS DIFFICILES À ASSURER

- Entreprise ayant moins de 3 ans en affaires
- Aviation
- Industrie du transport
- Immeuble à revenus de plus de 24 logements
- Réclamations fréquentes
- Résidence de personnes âgées
- Entreprise manufacturière dans la transformation du bois
- Plombier/Électricien/Restaurant/Bar
- Assurance administrateurs et dirigeants
- Flotte de véhicules ayant un conducteur avec un dossier criminel
- Vieux bâtiments dans des zones congestionnées
- Entreprise exportant aux États-Unis
- Entreprise œuvrant dans le dynamitage
- Entrepreneur en excavation qui loue ses équipements ou qui fait de la démolition
- Garage de mécanique ayant un poêle à bois
- Entrepreneur forestier
- Immeuble locatif ayant un taux d'inoccupation dépassant 50 %
- Assurance chantier, plus précisément en présence de structure de bois
- Cautionnement
- Copropriété
- Moulin à scie
- Usine de travail de bois